

Myndighetsanalys av Svenska kraftnät

DATUM
2021-09-20
ERT DATUM
2020-06-25

DIARIENR
2020/141-5
ER BETECKNING
I2020/01813/E

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Affärsverket svenska kraftnät

Regeringen gav den 25 juni 2020 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Affärsverket svenska kraftnät i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät* (2021:14).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors, utredarna Karl Malm, Magnus Medelberg, Thomas Ringbom och Sebastian Stålfors, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sebastian Stålfors

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalys	11
1.3	Genomförandet av myndighetsanalysen	12
1.4	Rapportens disposition	18
2	Uppgifter, mål och resultat	19
2.1	Sammanfattande iakttagelser	19
2.2	Om Svenska kraftnät	20
2.3	Regeringens styrning av Svenska kraftnät	27
2.4	Svenska kraftnäts resultatredovisning	31
2.5	Svenska kraftnäts resultat och måluppfyllelse	37
3	Interna och externa faktorerers påverkan på Svenska kraftnät	52
3.1	Sammanfattande iakttagelser	52
3.2	Svenska kraftnäts organisation är i grunden ändamålsenlig men lider av ”växtvärk”	53
3.3	För att växa behöver Svenska kraftnät utveckla sin kompetensförsörjning	58
3.4	Organisationen har undandömda centrala funktioner	68
3.5	Svenska kraftnäts interna styrning kan utvecklas på flera sätt	73
3.6	Arbetet för en god förvaltningskultur saknar viktiga komponenter	78
3.7	Svenska kraftnät arbetar inte tillräckligt strategiskt med omvärldsrelationer	82
3.8	Externa faktorer påverkar möjligheterna att bygga ut, driva och säkra elförsörjningen	88
4	Svenska kraftnäts inre effektivitet	92
4.1	Sammanfattande iakttagelser	92
4.2	Ekonomiska resurser och kostnader	93
4.3	Svårt att bedöma effektiviteten jämfört med andra transmissionsnätsföretag	97

4.4	Svenska kraftnäts ekonomiska mål	100
4.5	Svag styreffekt på effektiviteten för de ekonomiska målen	101
4.6	Andra aspekter som kan påverka den inre effektiviteten	107
5	Statskontorets slutsatser och förslag	113
5.1	Svenska kraftnät fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag men det finns förbättringsområden	113
5.2	Flera interna faktorer är särskilt viktiga att fokusera på framöver	115
5.3	Svenska kraftnäts inre effektivitet är svår att bedöma	128
5.4	Flera externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts resultat	129
	Referenser	134
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	138

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en myndighetsanalys av Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät).

Svenska kraftnäts uppdrag är att förvalta, driva och utveckla Sveriges transmissionsnät och att vara systemansvarig myndighet. Det innebär att myndigheten ansvarar för att upprätthålla driftsäkerheten i kraftsystemet och att det är balans mellan den el som produceras och förbrukas. Myndigheten är också elberedskapsmyndighet och har uppgifter som rör bland annat telekom och dammsäkerhet. Svenska kraftnät har cirka 800 årsarbetskrafter och finansierar sin verksamhet främst genom avgifter som betalas av regionnätsföretag, stora elproducenter och balansansvariga.

Svenska kraftnät fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag men det finns flera förbättringsområden

Statskontoret bedömer att Svenska kraftnät i allt väsentligt har fullgjort sitt uppdrag under perioden 2016–2020 för de uppgifter som rör transmissionsnätet och systemansvaret. Myndigheten har brutit ner sitt uppdrag och regeringens styrning på ett tydligt sätt och utför de uppgifter som de enligt instruktionen ska utföra. Vi bedömer att driftsäkerheten i transmissionsnätet har varit god under perioden, vilket är en grundläggande aspekt av Svenska kraftnäts huvuduppdrag.

Men vår myndighetsanalys visar också att det finns flera viktiga områden hos Svenska kraftnät som myndigheten måste åtgärda för att kunna fullgöra uppdraget framöver. Det gäller bland annat myndighetens investeringar och kompetensförsörjning. Vi anser att Svenska kraftnäts årsredovisningar generellt ger en överskådlig bild av resultaten, men det finns ändå flera aspekter som bör redovisas mer utförligt. Det gäller inte minst redovisningen av myndighetens kostnadseffektivitet i förhållande till jämförbara företag. Flera av åtgärderna skulle också stärka myndighetens arbete för en god förvaltningskultur.

Svårt att bedöma hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser

Statskontoret anser att det är svårt att bedöma hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser. Samtidigt deltar Svenska kraftnät i flera olika internationella studier där effektiviteten i verksamheten jämförs med andra länder. Men det är svårt att göra sådana jämförelser av flera skäl, bland annat på grund av skillnader i regelverk och geografi. Resultaten av dessa jämförelser redovisas endast knapphändigt eller inte alls av Svenska kraftnät. Jämförelserna med andra länder har bland annat varit en av grunderna för att ta fram myndighetens nyligen lanserade effektiviseringsprogram.

Svenska kraftnät behöver förbättra flera interna faktorer för att fullgöra sitt uppdrag framöver

Vår analys visar att Svenska kraftnäts kompetensförsörjning är avgörande för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag framöver. Myndigheten har många vakanser att fylla, även på chefsposter. Viktiga förklaringar till vakanserna är myndighetens brist på strategiskt kompetensförsörjningsarbete och i vissa fall lönekonkurrens med andra arbetsgivare. Svenska kraftnäts stora användning av konsulter riskerar också att hindra kontinuitet och enhetlighet i myndighetens verksamhet.

Samtidigt som myndigheten försöker rekrytera personal har organisationen växtvärk. Det beror på att ledningen inte tillräckligt proaktivt genomför nödvändiga förändringar i organisationen. Det leder i sin tur till att enhetscheferna får en särskilt pressad situation. Situationen förvärras av att de inte har tillgång till tillräckliga stödfunktioner.

Viktiga funktioner som HR och juridik är undanskymda i organisationen. Det försvarar situationen både för enhetscheferna, för kompetensförsörjningsarbetet i stort och ledningens strategiska arbete. Vår analys visar också att internrevisorns administrativa placering strider mot Internrevisionsförordningen och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter.

Vår analys visar också att Svenska kraftnät inte arbetar tillräckligt strategiskt och strukturerat med sina omvärldsrelationer.

Flera externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts resultat

Det finns även externa faktorer som i olika grad påverkar Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Det gäller bland annat regeringens styrning. Vi bedömer att regeringens ekonomiska mål för Svenska kraftnäts avgiftsbelagda verksamhet endast i liten utsträckning påverkar myndighetens inre effektivitet. Sannolikt har målet främst andra syften. Vidare är det oklart om Svenska kraftnät fullgör sitt uppdrag enligt instruktionen att bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde.

Den statliga lönepolitiken har under lång tid varit att staten inte ska vara löneledande. Svenska kraftnät måste precis som alla andra myndigheter finna en balans mellan strävan att inte vara löneledande, men ändå sätta löner på ett sådant sätt att de kan bedriva verksamheten effektivt.

Svenska kraftnäts verksamhet påverkas även av andra externa faktorer, exempelvis koncessionsprocesser för utbyggnad av transmissionsnätet, frågor om markåtkomst samt Sveriges säkerhetspolitiska läge.

Statskontorets förslag

Vi föreslår att Svenska kraftnät:

- tar fram en strategi för hur myndigheten ska utvecklas och lyckas med sin kompetensförsörjning i takt med att den växer
- ser över behovet av biträdande enhetschefer och andra stödfunktioner på enheterna
- förbättrar sin verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan så att den bättre speglar hur myndigheten ska genomföra sitt uppdrag
- ser till att HR och juridikfunktionen får plats i ledningsgruppen och placerar funktionerna direkt under generaldirektören eller i en stab under generaldirektören
- placerar internrevisionschefen direkt under myndighetens ledning i enlighet med gällande regelverk
- utreder om internrevisionen behöver fler medarbetare

- analyserar användningen av konsulter i myndigheten
- tar fram och redovisar nyckeltal för användningen av konsulter i myndigheten
- särskilt analyserar och tar fram förslag till hur investeringsprognoserna kan förbättras
- tar fram en strategi för myndighetens samverkan med omvärlden
- analyserar hur myndighetens årsredovisning kan bli tydligare och mer utförlig
- redovisar resultaten av de internationella effektivitetsjämförelser som myndigheten deltar i
- arbetar aktivt med att finna sin tolkning av den statliga lönepolitiken för att kunna hitta en balans och ytterligare effektivisera sin kompetensförsörjning.

Vi föreslår att regeringen:

- tar fram nya mål för att styra Svenska kraftnäts inre effektivitet
- ändrar eller helt tar bort regleringen om tjänsteexport i Svenska kraftnäts instruktion.

1 Inledning

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk som har till uppgift att förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem i Sverige. Svenska kraftnät är även systemansvarig myndighet och elberedskapsmyndighet. Det innebär att myndigheten ansvarar för att upprätthålla driftsäkerheten i kraftsystemet samt att elförsörjningen ska ha beredskap för extrema händelser i samhället.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen beslutade den 25 juni 2020 att ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- belysa och bedöma hur Svenska kraftnät omsätter regeringens styrning och analysera hur myndigheten fullgör sitt uppdrag
- belysa och bedöma hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser
- belysa och bedöma hur interna och externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts möjligheter att fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt
- belysa frågor som är särskilt viktiga för Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Statskontorets ska särskilt belysa hur myndighetens ekonomiska mål får genomslag i verksamheten. Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

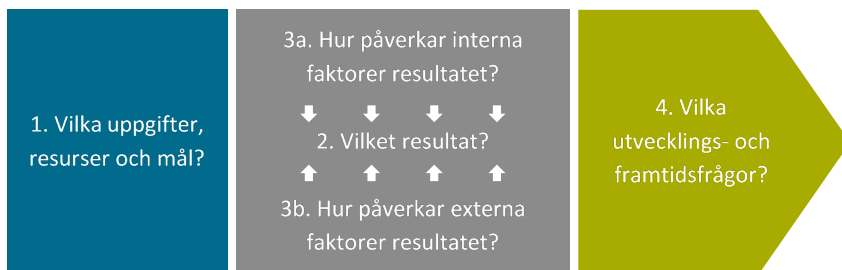
1.2 Modellen för myndighetsanalys

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen beskriver övergripande hur myndigheten arbetar för att arbeta rättssäkert och effektivt. Förutom att vara ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning kan analysen också fungera som

underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt område och för att bedöma om styrningen fungerar.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågor.

Figur 1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser.



Källa: Statskontoret 2008:17. *Modell för myndighetsanalyser.*

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som vägleder verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger de två första momenten en grund för det tredje analysmomentet, där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Dessa faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Genomförandet av myndighetsanalysen

Statskontoret har genomfört analysen av Svenska kraftnät under perioden januari till september 2021. Underlaget för analysen består huvudsakligen av intervjuer, enkäter, svar på skriftliga frågor, finansiell information, offentliga och myndighetsinterna dokument samt verksamhetsstatistik. De skriftliga källorna består främst av Svenska kraftnäts interna styrdokument, uppföljningar, årsredovisningar samt offentliga tryck av olika slag. Vi har även tagit del av it-konsultbolaget Knowit:s kartläggning av enhetschefernas situation på Svenska kraftnät från 2021. Kartläggningen genomfördes på uppdrag av Svenska kraftnäts ledning.

1.3.1 Intervjuer och enkät inom myndigheten

Vi har genomfört enskilda intervjuer och gruppintervjuer med sammanlagt 37 personer på Svenska kraftnät. Vi har då intervjuat myndighetens ledning, ordföranden och vice ordföranden för myndighetens styrelse, chefsjuristen, samtliga avdelningschefer, enhetschefer för bland annat HR och juridik, internrevisionschefen samt fackliga företrädare. Urvalet av intervjupersoner har vi gjort för att täcka in en så stor del av myndighetens verksamhet som möjligt.

För att fånga upp ytterligare erfarenheter inom myndighetens genomförde vi en enkät till 69 enhetschefer. Bland dessa enhetschefer finns både ordinarie enhetschefer och tillförordnade enhetschefer. Men åtta av de tillförordnade cheferna hade hunnit avsluta sina tjänster. De fick också svara på enkäten eftersom Svenska kraftnät inte hade plockat bort namnen från sin lista över enhetschefer vid utskicket. Vi bedömer att detta inte påverkar enkätresultatet. Svarsfrekvensen var 88 procent.

1.3.2 Intervjuer och enkät för att fånga synpunkter från målgrupper och samverkanspartners

Intervjuerna med Svenska kraftnäts externa intressenter har främst haft som syfte att fånga upp synpunkter på myndighetens verksamhet och resultat. Bland annat har vi intervjuat branschorganisationen Energiföretagen Sverige, som representerar 400 företag i energisektorn, Energimarknadsinspektionen samt fått en presentation av energibolaget Fortum om deras erfarenheter av Svenska kraftnät med efterföljande diskussion. Vi har även genomfört en enkätundersökning som vi skickade till samtliga 31 medlemmar i tre av Svenska kraftnäts samarbetsråd: Elmarknadsrådet, Planeringsrådet och Drifrådet. Svarsfrekvensen var 55 procent.

1.3.3 Samverkan med Ekonomistyrningsverket

Statskontoret har i enlighet med uppdraget samverkat med Ekonomistyrningsverket (ESV) när det gäller frågor som rör de ekonomiska målen. ESV har i ett parallellt regeringsuppdrag analyserat Svenska kraftnäts ekonomiska mål (12020/081814/E). I ESV:s analys ingår bland annat att beskriva interna och samhällsekonomiska för- och nackdelar för Svenska kraftnät med utgångspunkt i olika tänkbara

ekonomiska målstrukturer. Utöver samverkan har vi också, i enlighet med uppdraget, samordnat våra slutsatser med ESV:s slutsatser i den mån det har varit möjligt.

1.3.4 Svenska kraftnät har utretts och granskats under senare år

Riksrevisionen har genomfört två granskningar av Svenska kraftnät och regeringen som har att göra med Svenska kraftnäts verksamhet.¹ Den första granskningen från 2016 analyserade regeringens och Svenska kraftnäts styrning mot en säker kraftöverföring till samhällsekonomiskt försvarbara kostnader. Riksrevisionens samlade slutsats var att regeringens styrning av myndigheten behövde utvecklas och att styrelsens roll i investeringsbesluten delvis var oklar. Regeringen svarade på rapporten med en skrivelse där de skriver att regeringen planerade att åtgärda flera av rekommendationerna.²

I rapporten från 2018 granskade Riksrevisionen regeringens styrning av affärsverken.³ Myndighetens samlade slutsats var att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har utvecklat och anpassat styrningen av affärsverken till verksamheten i deras nuvarande form och till framtida utmaningar. Riksrevisionen ansåg dessutom att regeringen behövde ta ställning i flera frågor för att göra styrningen av affärsverksformen mer tidsenlig och effektiv.

1.3.5 Statskontorets tolkning av uppdraget

Regeringens huvudsakliga motiv för att Statskontoret ska göra den här myndighetsanalysen är att komplettera underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse med en djupare analys av Svenska kraftnät. Vår analys omfattar perioden 2016–2020.

¹ Riksrevisionen. (2016). *Förutsättningar för en säker kraftöverföring. Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomställningen*, Rapport 2018:28, och Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*, Rapport 2018:5.

² Skr. 2016/17:148.

³ Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. Rapport 2018:5.

Vi har undersökt de delar som ingår i Statskontorets modell för myndighetsanalys. I myndighetsanalysen har vi lagt särskild vikt vid de faktorer som regeringen lyfter fram i uppdraget.

För att belysa och bedöma hur Svenska kraftnät omsätter regeringens styrning och fullgör sitt uppdrag har vi analyserat myndighetens uppgifter, mål och regeringens styrning enligt instruktion och regleringsbrev. Vi har även analyserat myndighetens resultat och resultatredovisning 2016–2020 som rör uppgifterna och målen.

Vi vill framhålla att det inte ingår i Statskontorets uppdrag att utreda, analysera och lämna förslag om vilket uppdrag och vilka uppgifter Svenska kraftnät ska ha. I stället utgår analysen från det uppdrag myndigheten har idag. Däremot analyserar vi om regeringens styrning behöver förtydligas. Det ingår inte heller i vårt uppdrag att utreda och lämna förslag om Svenska kraftnäts organisationsform som ett affärsdrivande verk. Men vi belyser vissa aspekter av organisationsformen och bedömer om den på ett avgörande sätt påverkar myndighetens resultat eller förutsättningar att fullgöra uppdraget.

Vi har analyserat myndighetens organisering, interna styrning och de frågor som rör personal och kompetensförsörjning för att belysa och bedöma hur interna och externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts möjligheter att fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt. När det gäller de externa faktorerna har vi undersökt hur koncessionsprocesser, markåtkomst, och Sveriges säkerhetspolitiska läge påverkar myndighetens verksamhet.

Vi har även analyserat förvaltningskulturen på myndigheten. Det finns flera skäl till att vi närmare har analyserat Svenska kraftnäts arbete för en god förvaltningskultur. Redan det faktum att Svenska kraftnät är ett affärsverk som äger bolag och har ekonomiska mål innebär att det kan finnas särskilda utmaningar. Men det finns även flera andra skäl. Svenska kraftnät är en myndighet som upphandlar i relativt stor utsträckning och som använder många konsulter. Dessutom finns flera exempel på händelser som tyder på utmaningar i förvaltningskulturen under senare år, inte minst det faktum att en tidigare generaldirektör avgick så sent som 2019 efter att brister inom myndigheten uppdagats.

För att belysa och bedöma hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser har vi analyserat ett antal studier där transmissionsnätverksamheten jämförs med motsvarande verksamhet i andra länder. Vi har också analyserat hur regeringens ekonomiska mål för myndigheten får genomslag i verksamheten i form av hur målet påverkar den inre effektiviteten. Andra syften med det ekonomiska målet har vi inte analyserat närmare. Regeringen har inte närmare angett vad de ekonomiska målen syftar till att uppnå i regleringsbrevet eller i någon annan formell styrning av myndigheten. Vi har också analyserat några andra aspekter som rör den inre effektiviteten, bland annat det effektiviseringsprogram som Svenska kraftnät har tagit initiativ till.

Med utgångspunkt från våra analyser och slutsatser föreslår vi åtgärder till Svenska kraftnät och regeringen som på olika sätt syftar till att förbättra förutsättningarna för Svenska kraftnät att fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3.6 Statskontorets avgränsningar av uppdraget

Svenska kraftnät är en stor myndighet med ett omfattande och komplext uppdrag. Uppdraget rymmer dessutom flera olika verksamheter som skiljer sig åt från varandra. För att kunna genomföra en myndighetsanalys av verksamheten har det varit nödvändigt för oss att göra skarpa prioriteringar och avgränsningar i arbetet.

De viktigaste avgränsningarna beskriver vi i de följande.

- Vi har inte undersökt verksamhetsgrenarna Elberedskap och Telekom. Många av de frågor vi analyserar i rapporten rör Svenska kraftnät som helhet, till exempel när det gäller organisering, intern styrning, personal och kompetensförsörjning, förvaltningskultur och intern effektivitet. Men i vissa delar fokuserar vi på verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. Det gäller framför allt i analysen av myndighetens resultat och resultatredovisning. Transmissionsnät och Systemansvar står för mer än 95 procent av Svenska kraftnäts totala intäkter från sin rörelse. Det innebär att vi inte berör verksamhetsgrenarna Elberedskap och Telekom.
- Vi har inte analyserat Svenska kraftnäts roll i energiomställningen. En extern faktor som kan påverka Svenska kraftnäts förutsättningar och resultat, är myndighetens ledande roll i energiomställningen i

egenskap av att vara ägare av transmissionsnätet och balansansvarig. De förändringar som nu sker på energiområdet ställer stora krav på Svenska kraftnät för att säkerställa att Sverige har ett kraftsystem som är effektivt, robust och rustat för nya utmaningar. Vi menar att detta är en större och mer principiell fråga som ligger utanför vårt uppdrag.

- Vi har inte analyserat Svenska kraftnäts uppdrag om dammsäkerheten. Enligt sin instruktion ska Svenska kraftnät främja dammsäkerheten i Sverige. Myndigheten ska bland annat årligen rapportera till regeringen om utvecklingen av dammsäkerheten och föreslå åtgärder om det behövs. Men dammsäkerhetsarbetet utgör endast en mycket liten del av Svenska kraftnäts uppdrag och därför har vi valt att inte analysera den verksamheten närmare. Normalt uppgår kostnaderna för verksamheten till drygt tio miljoner kronor och bemannas med tre årsarbetskrafter. Det ska jämföras med Svenska kraftnäts totala årliga kostnader på cirka tio miljarder kronor.
- Vi har gjort särskilda avgränsningar i förhållande till ESV:s uppdrag. I samverkan mellan Statskontoret och ESV har ESV i huvudsak fokuserat på de ekonomiska målen som sådana, medan Statskontoret har belyst vilket genomslag målen har fått i verksamheten, oberoende av exakt hur målen är utformade.
- Vi har inte analyserat projektet Sydvästlänken. I januari 2021 fick Statskontoret ett särskilt uppdrag av regeringen att utvärdera hur Svenska kraftnät har hanterat transmissionsnätsprojektet Sydvästlänken (12021/00198). Det uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021. Det innebär att vi inte berör Sydvästlänken-projektet i denna myndighetsanalys.

1.3.7 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av utredarna Jana Fromm (februari–mars), Maria Kling (januari–april), Karl Malm, Magnus Medelberg (april–september), Thomas Ringbom och Sebastian Stålfors (projektledare).

Vi har diskuterat de preliminära slutsatserna och kvalitetssäkrat analysen med hjälp av en intern referensgrupp på Statskontoret. Därutöver har Svenska kraftnät faktagranskat relevanta delar av rapporten.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fem kapitel som i huvudsak belyser en uppdragsfråga var.

I kapitel 2 belyser och bedömer vi Svenska kraftnäts uppdrag, regeringens styrning hur myndigheten fullgör sitt uppdrag.

I kapitel 3 belyser och bedömer vi hur interna och externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts möjligheter att fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt.

I kapitel 4 belyser och bedömer vi hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser.

I kapitel 5 redovisar vi våra slutsatser och förslag. Förslagen berör frågor som vi anser är särskilt viktiga för Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

2 Uppgifter, mål och resultat

I detta kapitel belyser och bedömer vi hur Svenska kraftnät omsätter regeringens styrning och analyserar hur myndigheten fullgör sitt uppdrag. Det gör vi genom att analysera Svenska kraftnäts uppgifter, mål och regeringens styrning. Vi analyserar också myndighetens resultat och resultatredovisning under 2016–2020 kopplat till uppgifterna och målen.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Svenska kraftnät har brutit ner och omsatt sitt uppdrag och regeringens styrning på ett tydligt sätt. Det åskådliggörs på ett pedagogiskt sätt i det så kallade målhuset.
- Svenska kraftnät har under 2016–2020 i allt väsentligt fullgjort sitt uppdrag för de uppgifter som rör verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. Vi anser att myndigheten utför de uppgifter som de ska utföra enligt instruktionen och regleringsbrevet. Vi bedömer att driftsäkerheten i transmissionsnätet har varit god under perioden. Samtidigt visar vår analys att det finns flera viktiga områden hos Svenska kraftnät som de måste åtgärda för att kunna fullgöra uppdraget framöver. Det gäller bland annat myndighetens investeringar och rekrytering.
- Regeringens styrning av Svenska kraftnät är överlag tydlig. Vi anser att det inte finns några stora brister eller tolkningsproblem i instruktionen och regleringsbrevet när det gäller myndighetens uppgifter. Vi har inte heller funnit några uppgifter hos Svenska kraftnät som tydligt överlappar uppgifterna hos andra myndigheter. Men vi bedömer att regeringens styrning kan förbättras i några avseenden, till exempel när det gäller regleringen om att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport.
- Organisationsformen affärsverk har inte någon avgörande påverkan på Svenska kraftnäts resultat och förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

- Svenska kraftnäts årsredovisningar ger generellt en överskådlig bild av myndighetens resultat för verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. Men vi anser att årsredovisningarna kan redovisa vissa saker tydligare, till exempel prissättningsprinciper och kvalitet.
- Svenska kraftnäts årsredovisningar saknar en utförlig redovisning och analys av myndighetens kostnadseffektivitet i förhållande till jämförbara företag. Det går inte att utifrån årsredovisningarna bedöma om myndigheten uppfyller sitt mål för kostnadseffektiviteten.
- Svenska kraftnät har under 2016–2020 haft ett mål om att uppnå en räntabilitet på 6 procent under en konjunkturcykel. Räntabiliteten har legat under 6 procent varje enskilt år under 2016–2020.
- Svenska kraftnät har under 2016–2020 inte nått upp till sina egna mål för antalet anställda och nyrekrytering. Under perioden har myndighetens investeringar varit lägre än planerat varje år.

2.2 Om Svenska kraftnät

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk som inrättades 1992 för att förbereda avregleringen av elmarknaden 1996. Svenska kraftnät och Vattenfall AB skapades genom att dåvarande affärsverket Vattenfall delades upp. Svenska kraftnät fick ansvar för transmissionsnätet medan Vattenfall AB tog hand om elproduktion och elleveranser samt elnät på spänningsnivåer under transmissionsnätets spänningsnivå.

2.2.1 Svenska kraftnäts uppdrag i korthet

I detta avsnitt beskriver vi Svenska kraftnäts uppdrag i korthet. Vi belyser uppdraget närmare i avsnitt 2.3–2.5 när vi analyserar regeringens styrning av Svenska kraftnät och myndighetens resultat och resultatredovisning.

Svenska kraftnäts huvuduppdrag

Svenska kraftnäts uppdrag bestäms av regeringen genom förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät och myndighetens regleringsbrev. I enlighet med instruktionen har Svenska kraftnät till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem.

Detta beskrivs ibland som Svenska kraftnäts huvuduppdrag.⁴ En del av huvuduppdraget är även att vara systemansvarig myndighet.

Svenska kraftnät äger, förvaltar och utvecklar Sveriges *transmissionsnät* för el. Transmissionsnätet omfattar cirka 17 000 kilometer kraftledningar för 400 kV och 220 kV med transformator- och kopplingsstationer samt utlandsförbindelser.⁵ Transmissionsnätet transporterar el från stora el-producenter till elanvändare via regionnät och lokalnät. Stora elanvändare är vanligtvis anslutna direkt till transmissionsnätet. Svenska kraftnät ska enligt instruktionen bygga ut transmissionsnätet i Sverige och förbindelser med elnät i andra länder baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar.

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet och elberedskapsmyndighet

Svenska kraftnät är *systemansvarig myndighet* enligt ellagen (1997:857) och *elberedskapsmyndighet* enligt elberedskapslagen (1997:288).

Att Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet innebär att de ansvarar för kraftsystemets driftsäkerhet och att det i varje ögonblick är balans mellan den el som produceras och den el som förbrukas. Detta betyder att myndigheten har ett ansvar för den kortsiktiga balansen i kraftsystemet. Balansen är viktigt för att kraftsystemet ska fungera och därmed kunna tillgodose samhällets behov av el. I praktiken innebär systemansvaret att Svenska kraftnät både genomför egna insatser och samordnar insatser från andra aktörer i kraftsystemet. Den långsiktiga balansen i kraftsystemet ligger inte inom myndighetens ansvar.

Uppgiften att vara elberedskapsmyndighet innebär att Svenska kraftnät arbetar för att elförsörjningen i Sverige ska ha beredskap för extrema händelser som kan innebära svåra påfrestningar på samhället.

Svenska kraftnät har en roll i energiomställningen

Som ägare av transmissionsnätet och systemansvarig myndighet har Svenska kraftnät en roll i Sveriges energiomställning. Enligt instruktionen ska myndigheten se till att möjligheterna att bygga ut förnybar

⁴ Se t.ex. Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 28.

⁵ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 22.

elproduktion och att nya användningsområden för el tas tillvara i omställningen av elsystemet, samt verka för att de energipolitiska målen uppnås. Vidare ska Svenska kraftnät enligt sin instruktion bland annat

- svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet
- bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde
- bygga ut, installera och förvalta ledningar för elektronisk kommunikation.

Fyra verksamhetsgrenar

Svenska kraftnäts verksamhet är uppdelad i de fyra verksamhetsgrenarna Transmissionsnät, Systemansvar, Telekom och Elberedskap. I regleringsbrevet kallas verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar tillsammans för ”verksamheten El”. Det finns även viss verksamhet som är gemensam för flera verksamhetsgrenar. Av myndighetens totala intäkter från sin rörelse 2020 stod Transmissionsnät för 55 procent, Systemansvar för 42 procent, Elberedskap för 2 procent och Telekom för drygt 1 procent. Mål och rapporteringskrav i myndighetens regleringsbrev utgår i hög grad från verksamhetsgrenarna.

Verksamheten finansieras främst genom avgifter

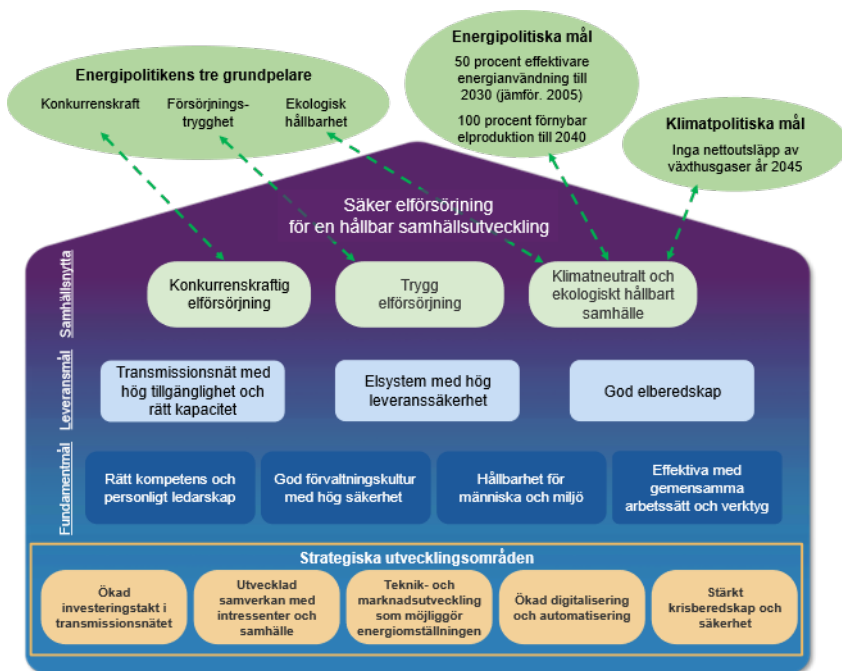
År 2020 var Svenska kraftnäts totala intäkter från sin rörelse drygt tio miljarder kronor. Svenska kraftnät finansierar sin verksamhet främst genom avgifter som regionnätsföretag, stora elproducenter och balansansvariga betalar till myndigheten. Myndigheten får även ett anslag för elberedskap. Verksamheten kan också finansieras med lån hos Riksgälden. Myndigheten har även två andra finansieringskällor i form av kapacitetsavgifter och investeringsbidrag. I kapitel 4 beskriver vi finansieringskällorna och myndighetens intäkter och kostnader under 2016–2020 mer utförligt.

2.2.2 I ”målhuset” bryter Svenska kraftnät ner uppdraget i en vision, egna mål och en strategi

Svenska kraftnät har brutit ner regeringens uppdrag samt energipolitikens grundpelare och mål i en vision, egna mål och en strategi för verksamheten. Den svenska energipolitikens tre grundpelare bygger på

energisamarbetet i EU. Svenska kraftnät åskådliggör detta i det så kallade ”målhuset” (figur 2).

Figur 2. Målhuset med Svenska kraftnäts vision, mål och strategi.



Källa: Svenska kraftnät. (2021). *Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022–2024*, s. 10.

Svenska kraftnäts vision är ”Säker elförsörjning för en hållbar samhällsutveckling” som syns överst i målhuset. Statskontoret anser att visionen och de egna målen i målhuset tydligt hänger samman med myndighetens uppdrag och med energipolitikens grundpelare. Vi anser att målhuset på ett pedagogiskt sätt beskriver hur myndigheten på en övergripande nivå tolkar sitt uppdrag och omsätter regeringens styrning. Enhetscheferna på Svenska kraftnät delar denna uppfattning i hög grad. Vår enkät till enhetscheferna visar att nästan sju av tio instämmer i påståendet att regeringens mål för myndigheten bryts ner i organisationen på ett tydligt sätt. Åtta av tio enhetschefer håller med om att målhuset är en bra beskrivning och visualisering av myndighetens strategi.

Svenska kraftnäts strategi beskriver bland annat myndighetens strategiska utvecklingsområden. Det är områden där myndigheten bedömer att de måste bli bättre för att klara sitt uppdrag och nå sina mål i framtiden. I vår rapport berör vi de utvecklingsområden som gäller Svenska kraftnäts investeringar i transmissionsnätet och samverkan med intressenter.

Fundamentmålen beskriver vad som enligt Svenska kraftnät utgör basen för vad som krävs av myndighetens interna arbetssätt och kultur. I rapporten berör vi flera aspekter som kopplar till fundamentmålen, bland annat frågan om god förvaltningskultur. Leveransmålen återspeglar och har en koppling till Svenska kraftnäts grunduppdrag, och som myndigheten följer löpande under året.

Svenska kraftnät använder och diskuterar innehållet i målhuset i flera olika sammanhang. Målhuset används exempelvis när myndigheten tar fram och redovisar sin verksamhetsplan. Det togs fram första gången inför 2015 och har därefter setts över varje år. Inför 2021 gjorde Svenska kraftnät en översyn av målhuset i samband med att myndighetens strategi skulle förlängas till 2025, för att bland annat tydliggöra hur målen hänger samman med de energipolitiska målen. Även visionen justerades då.

2.2.3 Organisationsformen affärsverk har inte någon avgörande påverkan på Svenska kraftnäts resultat

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk. Statskontoret har inte i uppdrag att utreda myndighetens organisationsform. Men vi belyser i detta avsnitt hur organisationsformen affärsverk påverkar Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Vi bedömer att affärsverksformen inte har någon avgörande påverkan på Svenska kraftnäts resultat och förutsättningar att fullgöra uppdraget. Inte heller Svenska kraftnäts ledning och styrelseordförande ser några tydliga nackdelar eller begränsningar av att vara ett affärsverk. De ser i stället att det finns ett värde i att vara en myndighet i stället för ett bolag eftersom flera av Svenska kraftnäts uppgifter bygger på ett politiskt uppdrag, till exempel uppgiften att vara elberedskapsmyndighet. De påpekar också att en bolagisering av Svenska kraftnät i sig innebär en mycket stor förändring med långtgående konsekvenser som är svåra att förutse.

Affärsverken styrs i grunden på samma sätt som andra myndigheter men omfattas av vissa undantag och tillägg

Regeringen definierar statliga affärsverk som myndigheter under regeringen med affärsdrivande verksamhet och större ekonomisk rörelsefrihet än vanliga statliga myndigheter.⁶ Affärsverken är organisationer som har en myndighetsliknande styrning, men bolagsliknande krav på ekonomin och den ekonomiska rapporteringen.⁷

Affärsverken är juridiskt sett statliga förvaltningsmyndigheter och är liksom de vanliga förvaltningsmyndigheterna en del av den juridiska personen staten. Organisationsformen affärsverk är inte reglerad i någon särskild lag eller förordning. Affärsverken regleras i grunden på samma sätt som vanliga förvaltningsmyndigheter, genom till exempel förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515), men med vissa undantag och tillägg. Även regeringens styrning sker på samma sätt genom instruktion, regleringsbrev och myndighetsdialog.

Riksrevisionen beskriver att syftet med affärsverksformen är att de ska drivas på affärsmässiga grunder. Det innebär bland annat att affärsverken ska täcka sina kostnader med egna intäkter (avgifter) och att de ska lämna avkastning på det kapital som de disponerar.⁸ Svenska kraftnäts avgiftsbelagda verksamhet ska uppnå en viss avkastning på eget kapital.

Affärsverksformen ger en viss frihetsgrad och flexibilitet

Svenska kraftnäts uppdrag rymmer flera uppgifter som till sin karaktär skiljer sig från varandra, med både kommersiell verksamhet och traditionell myndighetsverksamhet. Ett affärsverk ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder samtidigt som det fyller flera samhällsviktiga funktioner. Verksamheterna rymmer både logiken affärsnytta och logiken samhällsnytta. Undantagen och tilläggen i regelverken för affärsverken ger en viss frihetsgrad och flexibilitet i hur Svenska kraftverk kan tillämpa dessa logiker jämfört med om Svenska

⁶ Regeringen. (2020). *Årsredovisning för staten 2020* (skr. 2020/21:101), bil. 8. s. 10.

⁷ Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. (2018:5), s. 5–7.

⁸ Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. (2018:5), s. 18.

kraftnät hade varit en vanlig förvaltningsmyndighet, till exempel när det gäller att sätta avgifter och möjligheten att bilda en affärsverkskoncern.

Mycket ovanligt att en stamnätsägare är en myndighet

I ett nordiskt och europeiskt perspektiv är det mycket ovanligt att en transmissionsnätsägare är en statlig myndighet som Svenska kraftnät. Det vanliga är att det är ett statligt hel- eller delägt bolag, som exempelvis Statnett i Norge, Fingrid i Finland och Energinet i Danmark.

Detta innebär en viss utmaning för Svenska kraftnät i det internationella samarbetet när myndigheten samarbetar med sina motsvarigheter i andra länder som är bolag. Eftersom Svenska kraftnät är en myndighet behöver den förhålla sig till vissa regelverk som de andra aktörerna i samarbetet inte behöver göra. Det gäller exempelvis regler kring offentlighet och sekretess. Det kan också vara pedagogiskt svårt för Svenska kraftnät att förklara detta för sina internationella samarbetspartner. Men vi bedömer ändå att dessa omständigheter inte påverkar förutsättningarna att samarbeta internationellt på något avgörande sätt. Sverige har också en generellt sett striktare reglering än många andra länder när det gäller att dela data och när det gäller säkerhetsfrågor. Även det kan försvåra det internationella samarbetet. Men detta har inte i första hand med Svenska kraftnät som ett affärsverk att göra. Dessa regler gäller oavsett vilken organisationsform Svenska kraftnät har.

Några externa aktörer som vi intervjuat uppfattar att Svenska kraftnät brister när det gäller kundorientering och möjligheten att kunna ha en dialog med myndighetens ledning i vissa frågor. De anser att den bristande kundorienteringen åtminstone delvis hänger samman med att Svenska kraftnät är ett affärsverk och inte ett bolag, som i andra nordiska länder. Statskontoret anser att det inte finns något som hindrar Svenska kraftnät från att arbeta med kundorientering även som ett affärsverk.

Regeringens möjlighet att styra Svenska kraftnät är större än om det hade varit ett bolag

Ett statligt bolag är till skillnad från vanliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk en självständig juridisk person. Regeringens möjligheter att styra affärsverket Svenska kraftnät är större än om det hade varit ett bolag. Regeringen har direktiv rätt gentemot Svenska kraftnät och affärsverket

har lydnadsplikt gentemot regeringen.⁹ Statliga bolag styrs och regleras i enlighet med andra regelverk än myndigheter. De har en mer självständig roll. Bolagsformen är därmed en mindre trögriktig driftsform än affärsverksformen, med bättre förutsättningar att fatta snabba beslut och anpassa sig till förändringar. Men vi bedömer att affärsverksformen inte heller på denna punkt har någon avgörande påverkan på Svenska kraftnäts resultat och förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

2.3 Regeringens styrning av Svenska kraftnät

I detta avsnitt analyserar vi regeringens styrning av Svenska kraftnät så som den kommer till uttryck i instruktionen och regleringsbrevet.

2.3.1 Regeringens styrning av Svenska kraftnät är överlag tydlig

Statskontoret bedömer att regeringens styrning av Svenska kraftnät i instruktionen och regleringsbrevet överlag är tydlig. Vi anser att det inte finns några stora brister i dessa styrdokument eller svårigheter att tolka myndighetens uppgifter. Vi har inte heller funnit några uppgifter hos Svenska kraftnät som tydligt överlappar uppgifterna hos Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten. Men det finns några aspekter i regeringens styrning som regeringen bör förbättra.

Svenska kraftnät anser att uppdraget är tydligt

Även Svenska kraftnäts ledning och styrelse anser att uppdraget och instruktionen som sådana är tydliga, och att det finns synergier och kopplingar mellan de flesta av de uppgifter som myndigheten ska utföra. De anser också att det inte finns några stora oklarheter när det gäller gränsdragningen mellan Svenska kraftnäts uppdrag och andra myndigheters uppdrag.

Vidare anser vi att resultatet från vår enkät till enhetschefer på Svenska kraftnät visar att också de anser att uppdraget är tydligt. Närmare nio av tio enhetschefer som har besvarat enkäten instämmer i påståendet att Svenska kraftnäts samhällsuppdrag och medborgarnyttan är tydliga i den dagliga verksamheten. Men resultatet bör tolkas med försiktighet eftersom

⁹ Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. Rapport 2018:5, s. 21.

enkätfrågan inte explicit handlade om uppdraget i instruktionen är tydligt eller inte.

Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten anser att det inte finns några större oklarheter i gränsdragningen

Inte heller Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten anser att det finns några stora oklarheter när det gäller gränsdragningen i förhållande till Svenska kraftnät. Energimyndigheten anser dock att det i tillämpningen och utförandet av uppdraget inte alltid är tydligt var gränsen går mellan myndigheterna, eftersom elsystemet är en integrerad del av hela energisystemet. Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för tillförsel och användning av energi i samhället, det vill säga hela energisystemets funktion, medan Svenska kraftnät enbart jobbar med elsystemet. Även om det oftast inte skapar oklarheter eller problem så är detta inte tydligt för många av energisystemets andra aktörer, enligt Energimyndigheten. Det kan i sin tur påverka hur Energimyndigheten på bästa sätt kan utföra sitt arbete gentemot aktörerna på energimarknaden.

Energimyndigheten anser också att det på senare år har blivit otydligare var gränsen går mellan myndigheten och Svenska kraftnät eftersom många av regeringens särskilda uppdrag i myndigheternas regleringsbrev är formulerade så att ansvarsfördelningen är oklar. Ett exempel på det är Energimyndighetens och Svenska kraftnäts arbete med långsiktiga scenarioanalyser över hur energi- och elsystemets kommer att utvecklas. Energimyndigheten framhåller samtidigt att myndigheterna i sådana fall i samverkan ofta utformar avgränsningar och respektive roller.

Svenska kraftnäts uppdrag kan vara svårt att förstå för aktörer utanför energibranschen

Även om Svenska kraftnät anser att uppdraget är tydligt beskriver de att det kan vara svårt att förstå för aktörer utanför energibranschen, till exempel att myndigheten inte själv äger och bedriver elproduktion. Några aktörer i branschen som vi har intervjuat anser att Svenska kraftnäts uppdrag som helhet är otydligt på grund av att myndigheten har flera olika uppgifter, till exempel att både vara systemansvarig myndighet och ägare av transmissionsnätet. Det kan därför enligt dessa vara otydligt i vilken roll Svenska kraftnät agerar i olika sammanhang.

En närliggande uppfattning har framkommit i vår enkät till aktörer i tre av Svenska kraftnäts samarbetsråd. En aktör beskriver att den upplever en slags intressekonflikt mellan några av myndighetens uppgifter. Svenska kraftnät som stamnätsägare påverkar den konkurrensutsatta elmarknaden samtidigt som den som systemansvarig myndighet har i uppdrag att upprätthålla leveransen av el i Sverige. Intressekonflikten uppstår enligt denna aktör i det dagliga arbetet med att tilldela kapacitet för handel mellan de svenska elområdena. Svenska kraftnät har kommenterat detta med att de strävar efter och alltid ger ut all ledig kapacitet till marknaden och att det kan vara svårt att se för utomstående.

Vi menar att Svenska kraftnät har ett ansvar att i årsredovisning och i andra sammanhang förklara vilka uppgifter de har och inte har, och hur de uppgifterna förhåller sig till andra myndigheters uppdrag som till exempel Energimarknadsinspektionen. Detta är även något såväl riksdag som regeringen efterlyser på flera håll i de allmänna kraven som ställs på myndigheternas informationsdelning och redovisning.¹⁰

2.3.2 Vissa oklarheter kring tjänsteexporten och tillsynen över driftsäkerheten i elsystemet

Svenska kraftnät har enligt instruktionen i uppgift att bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde och att svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet. Regeringen har inte formulerat några specifika mål eller återrapporteringskrav för dessa två uppgifter i regleringsbrevet för 2016–2020.¹¹ Statskontoret anser att det finns vissa oklarheter kring uppgifterna.

Oklart om Svenska kraftnät i dag bedriver någon tjänsteexport

När det gäller uppgiften att bedriva tjänsteexport anger instruktionen att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport. Men det är oklart om myndigheten bedriver någon sådan verksamhet i dag, eftersom det inte är

¹⁰ 6 § förvaltningslagen, 6 § myndighetsförordningen och 2 kap. 4 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

¹¹ Uppgiften att bedriva tjänsteexport har funnits i instruktionen sedan 2019. För åren 2017 och 2018 fanns en liknande skrivning i regleringsbrevet. I regleringsbrevet för 2017 anges att Svenska kraftnät ska redogöra för hur verket arbetar med ”exportfrämjande” inom ramen för sitt uppdrag.

självkärl vad som egentligen räknas som tjänsteexport. Denna bild delas även av Svenska kraftnät. Myndigheten anser att det har varit svårt att förstå begreppet tjänsteexport. Svenska kraftnät förklarar för Statskontoret att de i dag inte bedriver någon tjänsteexport av den mest tydliga karaktären som finansieras av en biståndsorganisation och där tjänsteexporten finansieras med full kostnadstäckning. Däremot bedriver de samarbete inom EU, inklusive länder runt Östersjön, som med en vidare tolkning kan betraktas som tjänsteexport. Samarbetet runt Östersjön handlar bland annat om gemensamma planeringsprinciper för ett havsbaserat transmissionsnät. Ytterligare ett exempel är att Svenska kraftnät 2019 på förfrågan från de baltiska systemoperatörerna gav stöd vid test av så kallad ö-drift.

Svenska kraftnät har tidigare haft en dialog med Näringsdepartementet om ett lämpligt sätt att tolka uppgiften att bedriva tjänsteexport. Enligt Svenska kraftnät behöver myndigheten nu bestämma sig för om det som görs i dag, inom den vidare tolkningen av tjänsteexport, är tillräckligt. Vi delar denna analys. Det är också viktigt att myndigheten kommunicerar sitt ställningstagande till departementet för att de ska ha samma förväntan på tjänsteexporten som myndigheten.

Nytt rapporteringskrav i regleringsbrevet för 2021 för uppgiften att utöva tillsynen

Regleringsbrevet för 2021 ställer ett specifikt rapporteringskrav för uppgiften som rör tillsyn i frågor om driftsäkerheten hos det nationella elsystemet, som innebär att Svenska kraftnät ska redovisa sitt arbete med uppgiften. Myndigheten ska bland annat redovisa de åtgärder som krävs för att bibehålla driftsäkerheten, rapportera statistik över avvikelser från kraftnätets normaldriftstillstånd samt att göra en analys över trenden över tid. Statskontoret anser att det är positivt att denna principiellt viktiga uppgift tydliggörs genom rapporteringskravet.

2.3.3 Många men hanterbara mål och återrapporteringskrav

Svenska kraftnät har relativt många mål och återrapporteringskrav för verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar enligt sitt regleringsbrev. Men de är inte fler än att myndigheten kan bryta ner och följa upp dem. Antalet sticker inte ut drastiskt jämfört med andra

myndigheter med stora och viktiga samhällsuppdrag, exempelvis Trafikverket och Sjöfartsverket. Även Svenska kraftnät anser att målen och rapporteringskraven är hanterbara, och att regleringsbrev inte innehåller för många uppgifter och krav.

Men vi konstaterar ändå att antalet mål och rapporteringskrav för Transmissionsnät och Systemansvar har ökat successivt under perioden 2016–2020, och att antalet har ökat ytterligare i regleringsbrevet för 2021. Regeringen bör vara medveten om det när den beslutar om kommande regleringsbrev. Regeringen använder benämningen ”stamnät” för verksamheten som rör transmissionsnätet, medan Svenska kraftnät sedan 2019 använder benämningen ”transmissionsnät”. För enkelhets skull kommer vi i rapporten fortsättningsvis att använda benämningen transmissionsnät, även i de fall vi återger skrivningar i regleringsbrevet där regeringen använder benämningen stamnät.

Målen och återrapporteringskraven i Svenska kraftnäts regleringsbrev är betydligt färre för verksamhetsgrenarna Elberedskap och Telekom. Vi bedömer att dessa mål och återrapporteringskrav är rimliga och inte medför någon omotiverat stor arbetsbörda för myndigheten.

2.4 Svenska kraftnäts resultatredovisning

Statliga myndigheters årsredovisningar ska vara överskådliga och ge en rättvisande bild av bland annat verksamhetens resultat.¹² I detta avsnitt belyser vi hur Svenska kraftnät har redovisat sina resultat under 2016–2020, utifrån regleringsbrevens mål och återrapporteringskrav. I avsnitt 2.5 belyser vi målpuffyllelsen och resultaten som sådana.

Svenska kraftnäts regleringsbrev innehåller flera specificerade mål och rapporteringskrav som gäller myndighetens fyra verksamhetsgrenar.¹³ Vi analyserar huvudsakligen redovisningen av verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar, samt redovisningen av kompetensförsörjningen och myndighetens ekonomiska mål.

¹² 2 kap. 5-6 §§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³ Det finns även rapporteringskrav kring andra aspekter som t.ex. jämställdhet, central informationshanteringsmodell, pollinatörer samt pågående uppdrag.

Regleringsbrevet innehåller även ett allmänt formulerat krav om att Svenska kraftnät ska analysera och bedöma verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av instruktionen. Vi har inte fördjudat oss i redovisningen av samtliga uppgifter enligt instruktionen. Men utifrån vårt arbete bedömer vi att myndighetens årsredovisningar generellt sett täcker in och åtminstone i någon utsträckning redovisar resultat för de uppgifter som framgår av instruktionen. Men det finns några exempel på där så inte är fallet. Vi belyser även det i det följande.

2.4.1 Årsredovisningen ger en överskådlig bild av resultaten för Transmissionsnät och Systemansvar

Vi anser att Svenska kraftnät i sina årsredovisningar för 2016–2020 överlag redovisar och bedömer sina resultat för Transmissionsnät och Systemansvar enligt regleringsbrevets krav, och att redovisningen generellt ger en överskådlig bild av myndighetens resultat. Redovisningarna har en särskild sammanställning som visar var respektive mål och rapporteringskrav redovisas. Det bidrar till överskådligheten.

Rapporteringskraven redovisas och bedöms men redovisningen är otydlig för några av kraven

För verksamheten El ska Svenska kraftnät enligt regleringsbrevets krav för 2016–2020 redovisa uppnådda resultat uppdelat på verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. De ska redovisa och bedöma

- kostnader
- intäkter
- verksamhetsvolym
- prissättningsprinciper
- kvalitet
- effekter av de aktiviteter och prestationer som genomförts.

Resultatet ska i så stor utsträckning som möjligt redovisas i kvantitativa termer, och det ska framgå hur kostnader som är gemensamma för Transmissionsnät och Systemansvar ska fördelas.

Vi konstaterar att Svenska kraftnät i årsredovisningarna för 2016–2020 redovisar och bedömer resultaten för punkterna ovan och att de generellt

redovisas i kvantitativa termer. Det framgår också hur gemensamma kostnader fördelas mellan Transmissionsnät och Systemansvar. Av årsredovisningarna framgår även fördelningsnycklarna när det gäller fördelningen av intäkter och kostnader som berör flera verksamhetsgrenar.

Vi anser samtidigt att redovisningen av prissättningsprinciper, kvalitet och effekter av de aktiviteter och prestationer som har genomförts är svåra att hitta i några fall, även om de finns med i årsredovisningen. Det gäller till exempel prissättningsprincipen för Systemansvar. Just prissättningsprinciperna är centrala för Svenska kraftnäts verksamhet och förutsättningar. Hur de ser ut är därför sannolikt av särskilt intresse för regeringen och andra aktörer. Vi anser också att det utifrån årsredovisningen är svårt för en utomstående läsare att hitta och fullt ut förstå vilken sorts kvalitet det är som myndigheten faktiskt redovisar och bedömer för Transmissionsnät respektive Systemansvar.

Redovisningen av hur verksamheten bidrar till energipolitiken har förbättrats i årsredovisningen för 2020

Svenska kraftnät har i årsredovisningen för 2020 förbättrat beskrivningen av hur verksamheten, visionen och de egna målen hänger samman med och förväntas bidra till energipolitikens grundpelare och riksdagens klimatpolitiska och energipolitiska mål. Denna koppling framgår på ett tydligare och mer pedagogiskt sätt än i tidigare årsredovisningar, bland annat tack vare illustrationen av delar av målhuset.¹⁴ Målhuset har inte funnits med i årsredovisningen tidigare. Som vi beskrivit anser vi att målhuset på ett pedagogiskt sätt beskriver hur Svenska kraftnät på en övergripande nivå tolkar sitt uppdrag och omsätter regeringens styrning.

En av Svenska kraftnäts uppgifter enligt instruktionen är att se till att ta tillvara möjligheterna att bygga ut förnybar elproduktion i omställningen av elsystemet. Sedan 2018 har myndigheten haft ett särskilt återrapporteringskrav om detta. Vi noterar att Svenska kraftnäts redogörelse av arbetet är synligare och betydligt mer utförlig i årsredovisningen för 2020 än tidigare.

¹⁴ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 29.

2.4.2 Tjänsteexport och tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos elsystemet syns inte i årsredovisningen

Svenska kraftnät ska enligt sin instruktion bland annat bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde, samt svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet. Vi noterar att dessa två uppgifter inte redovisas explicit i årsredovisningarna. Begreppet ”tjänsteexport” förekommer överhuvudtaget inte i redovisningarna för 2020 och 2019. Det finns inga specifika mål eller rapporteringskrav för dessa uppgifter i regleringsbrev, men det finns ett generellt krav i regleringsbrev att analysera och bedöma verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår i instruktionen.

När det gäller uppgiften att svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet förklarar Svenska kraftnät för Statskontoret att arbetet utgår från ellagen (1997:857) och myndighetens egna föreskrifter i anslutning till lagen. Under 2021 pågår det ett arbete hos Svenska kraftnät med att se över processen för tillsynen av driftsäkerheten.

2.4.3 Svenska kraftnät uppfyller redovisningskraven när det gäller kompetensförsörjningen

Svenska kraftnät ska verka för en långsiktig och god personalförsörjning med kompetens som är ändamålsenlig för verksamheten. Vi bedömer att myndigheten uppfyller regleringsbrevets redovisningskrav när det gäller kompetensförsörjningen.

Svenska kraftnät ska enligt sitt regleringsbrev redovisa mål och måloppfyllelse för kompetensförsörjningen

Svenska kraftnät ska enligt sitt regleringsbrev redovisa mål och måloppfyllelse för kompetensförsörjningen i förhållande till verksamhetens mål och resultat. Av redovisningen ska det framgå

- i vilken omfattning Svenska kraftnäts mål för kompetensförsörjningen har uppnåtts under det gångna året
- vilka åtgärder som vidtagits kring kompetensförsörjningen
- vilka mål som gäller för affärsverkets kompetensförsörjning under de kommande två åren.

Regeringen fastställer inte dessa mål. Det är rimligt eftersom den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten innebär att det yttersta ansvaret för statliga verksamheters kompetensförsörjning vilar på respektive myndighetschef.

Svenska kraftnät har sedan flera år tillbaka ett långsiktigt mål för den framtida kompetensförsörjningen som är att myndigheten ska vara energibranschens mest attraktiva arbetsgivare. Detta långsiktiga mål och den övergripande inriktningen för det beskrivs i årsredovisningarna för 2016–2020. Vi anser även att Svenska kraftnät i redovisningarna i en rimlig utsträckning redovisar och följer upp de åtgärder som de har genomfört när det gäller kompetensförsörjningen under det gångna året, samt att de beskriver och konkretiserar mål och planerade insatser för det kommande året.

Svenska kraftnät redovisar insatserna för arbetsmiljö, jämställdhet och mångfald

Vi konstaterar vidare att Svenska kraftnät redovisar sina insatser för att främja etnisk och kulturell mångfald och god hälsa, samt för att åstadkomma en ändamålsenlig åldersstruktur, könsfördelning och rörlighet bland personalen. Redovisningen är uppdelad på kön, men den är inte uppdelad på kompetenskategorierna ledning samt kärn- och stöd-kompetens som regleringsbrevet ställer krav på om det är lämpligt.

2.4.4 Redovisningen av det ekonomiska målet är inte tillräckligt utförlig

Svenska kraftnät har ett särskilt ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten. Enligt regleringsbrevet för 2020 ska myndigheten

1. uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital på 6 procent under en konjunkturcykel¹⁵
2. ha en skuldsättningsgrad på högst 90 procent¹⁶
3. ha en kostnadseffektivitet som är minst lika hög som i jämförbara företag.

¹⁵ Från och med 2021 gäller räntabilitetsmålet 4 procent under en konjunkturcykel.

¹⁶ Detta tak varierade under 2016-2020 mellan 85 och 135 procent.

Resultaten för räntabiliteten och skuldsättningsgraden framgår i årsredovisningarna

Resultaten när det gäller räntabilitet (punkt a) och skuldsättningsgrad (punkt b) framgår tydligt i årsredovisningarnas resultaträkning och balansräkning. Vi bedömer också att myndigheten i en rimlig utsträckning analyserar och bedömer de bakomliggande faktorer, det vill säga intäkter och kostnader, som påverkar räntabiliteten och skuldsättningsgraden. Men vi saknar en analys och bedömning av om Svenska kraftnät kommer att uppnå målet under en konjunkturcykel.

Svenska kraftnät förklarar för Statskontoret att myndigheten i samband med genomgång av budget och uppföljning har haft en dialog med det ansvariga departementet om räntabilitetsmålet. Då har Svenska kraftnät beskrivit hur de planerar för att över en konjunkturcykel uppnå målet. Enligt myndigheten har det inte framkommit några synpunkter från departementet på den ordningen.

Det saknas en utförlig redovisning och analys av kostnadseffektiviteten i förhållande till jämförbara företag

Vi anser att Svenska kraftnäts årsredovisningar saknar en utförlig redovisning och analys av kravet på att kostnadseffektiviteten ska vara minst lika hög som i jämförbara företag (punkt c). Denna fråga är så pass viktig för att kunna bedöma myndighetens resultat att den bör redovisas och analyseras mer utförligt än vad som sker idag.

I årsredovisningen för 2019 och 2020 nämns över huvud taget inte kostnadseffektivitetskravet, och det finns ingen redovisning och analys av Svenska kraftnäts effektivitet i förhållande till jämförbara företag. Däremot beskrivs myndighetens insatser för effektivisering och det så kallade effektiviseringsprogrammet relativt utförligt, framför allt i redovisningen 2020. I årsredovisningarna för 2016–2018 framgår att det finns ett kostnadseffektivitetskrav, men även dessa saknar jämförelser med andra jämförbara företag. Svenska kraftnät beskrev då endast kortfattat olika insatser för att sänka sina kostnader och effektivisera verksamheten.

Vidare saknas det i årsredovisningarna återkoppling från och redovisning av resultaten från de benchmarkingstudier som Svenska kraftnät har deltagit i. I redovisningen för 2018 beskrev Svenska kraftnät att de under året deltog i en benchmarkingstudie, och att resultatet av den studien

kommer att presenteras i början på 2019.¹⁷ Men det saknas en återkoppling eller redovisning av detta i årsredovisningen för 2019.

Även Ekonomistyrningsverket anser att årsredovisningen saknar återkoppling om målet som rör kostnadseffektivitet

Statskontoret konstaterar att Ekonomistyrningsverket (ESV) gör samma bedömning som vi när det gäller Svenska kraftnäts redovisning av de ekonomiska målen. ESV bedömer att Svenska kraftnät i årsredovisningen för 2020 kommenterar de ekonomiska målen för räntabilitet, skuldsättningsgrad och utdelning. Men liksom Statskontoret saknar ESV en tydlig återkoppling om det ekonomiska delmålet som rör kostnadseffektiviteten i jämförelse med jämförbara företag.¹⁸

2.5 Svenska kraftnäts resultat och måluppfyllelse

I detta avsnitt analyserar vi de uppnådda resultaten och måluppfyllelsen under 2016–2020. Vi fokuserar på uppgifter som hänger samman med verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar, samt resultat som rör kompetensförsörjningen och myndighetens ekonomiska mål. Vi belyser även utfallet för Svenska kraftnäts investeringar.

2.5.1 Resultat för Svenska kraftnäts huvuduppdrag

Uppgiften att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, kan beskrivas som Svenska kraftnäts huvuduppdrag. Även uppgiften att vara systemansvarig myndighet är en del av huvuduppdraget.

Svårt att mäta och bedöma ett samlat resultat för huvuduppdraget

Statskontoret vill understryka att det är mycket svårt att mäta och bedöma ett samlat resultat när det gäller huvuduppdraget. Hur väl kraftöverföringssystemet fungerar påverkas av många olika faktorer. Det finns inte någon självklar referensram för vad som är ett bra respektive dåligt samlat resultat när det gäller att driva ett kostnadseffektivt, driftsäkert och

¹⁷ Svenska kraftnät. (2019). *Årsredovisning för 2018*, s. 23.

¹⁸ Ekonomistyrningsverket. (2021). *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål* (2021:35).

miljöanpassat kraftöverföringssystem. Det har inte heller varit möjligt för oss att utforma en sådan referensram.

I det följande belyser vi i stället resultat och utfall för några enskilda övergripande aspekter som hänger ihop med huvuduppdraget och som rör driftsäkerheten och kostnadseffektiviteten i transmissionsnätet. Vi berör inte aspekten miljöanpassat kraftöverföringssystem. Transmissionsnätet kan beskrivas som miljöanpassat om det bidrar till ett klimatneutralt och ekologiskt hållbart samhälle, i enlighet med energipolitikens grundpelare om ekologisk hållbarhet och de energi- och klimatpolitiska målen. Vi bedömer att det inte är möjligt att på ett meningsfullt sätt närmare mäta och bedöma hur just Svenska kraftnäts drift av transmissionsnätet har bidragit till ett klimatneutralt och ekologiskt hållbart samhälle.

Lägre antal driftsstörningar per år i transmissionsnätet 2016–2020 än under den senaste tioårsperioden

En grundläggande aspekt av Svenska kraftnäts huvuduppdrag är att förvalta ett kraftöverföringssystem som är driftsäkert. Driftsäkerheten i transmissionsnätet följs och mäts genom olika nyckeltal (tabell 1).

Tabell 1. Antal driftstörningar samt icke levererad energi och effekt i transmissionsnätet 2016-2020

Driftstörningar	Mål	2016	2017	2018	2019	2020
Driftstörningar på transmissionsnätet, antal		152	117	151	137	124
Driftstörningar på transmissionsnätet med elavbrott, antal		7	6	9	9	6
Icke levererad energi, MWh	≤18,9	1,1	1,3	290,1	286,6	14,0
Icke levererad effekt, MW	≤92,1	34,0	28,9	261,0	25,6	80,6

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar för 2016-2020.

Kommentar: *Icke levererad energi* (ILE) är den beräknade mängden energi som skulle ha levererats under avbrotten om avbrotten inte hade inträffat. *Icke levererad effekt* (ILEffekt) är den beräknade summan av bortkopplad effekt vid inträffade avbrott. Målen för ILE och ILEffekt gällde till och med 2019. Svenska kraftnät har kommit fram till att ILE och ILEffekt är nyckeltal som inte speglar målen för driftsäkerhet på ett bra sätt och därför inte är lämpliga att styra på. De sätter därför inte längre upp några mål för dem, och de tidigare målen anges inte i års-

redovisningen sedan 2020. Däremot uppger myndigheten att de följer upp alla störningar som inträffar och bedömer om de behöver åtgärda eventuella systematiska brister. Statskontoret noterar att själva utfallet för ILE och ILEffekt redovisas i årsredovisningen för 2020, även om det alltså inte längre finns några fastställda mål för dem.

Under perioden 2016–2020 har det varit i medeltal 136 driftstörningar per år, vilket kan jämföras med medeltalet 162 driftstörningar per år under de tio senaste åren. Enligt Svenska kraftnät är det normalt med runt 150 störningar per år, baserat på antalet störningar historiskt. En förklaring till skillnaderna i antalet driftstörningar mellan enskilda år är att antalet åskstörningar varierar. Ett lägre antal åskstörningar förklarar exempelvis det låga antalet driftstörningar 2017.

Antalet driftstörningar i transmissionsnätet som har medfört elavbrott har under 2016–2020 varit mellan 6 och 9 per år, med ett medeltal på 7,4 störningar per år. Under de tio senaste åren var medeltalet 7,9 störningar med elavbrott per år, där antalet varierade mellan 1 och 22 störningar per år. Vi konstaterar att antalet störningar per år är lägre under de senaste fem åren än under de tio senaste åren.

Måluppfyllnad för icke levererad energi och icke levererad effekt

Driftstörningar kan leda till att energi/effekt inte levereras till Svenska kraftnäts nätkunder, även om de allra flesta driftstörningarna inte får någon sådan effekt. Svenska kraftnät hade fram till 2019 egna mål för detta. Målen var formulerade som att *icke levererad energi* och *icke levererad effekt* till myndighetens nätkunder inte ska vara högre än vissa nivåer (se tabell 1).¹⁹

Svenska kraftnät har under 2016–2020 levt upp till målet för icke levererad energi under 3 av 5 år, och 4 av 5 år för målet om icke levererad effekt. Att myndigheten inte uppfyllde målen för icke levererad energi och effekt 2018 berodde huvudsakligen på en enskild driftstörning. Detsamma gäller för det ej uppfyllda målet för icke levererad energi 2019.²⁰

¹⁹ Dessa mål togs fram utifrån de mål för driftsäkerhet under förutsebara förhållanden på transmissionsnätet, som Svenska kraftnät fastställt genom dokumentet *Mål för driftsäkerhet* (dnr. 2009/1058, 2009-09-04) och som regeringen godkänt.

²⁰ Svenska kraftnät. (2020). *Årsredovisning för 2019*, s. 39.

Svenska kraftnät har uppfyllt sitt eget mål om frekvenskvalitet en gång under senare år

Svenska kraftnät har systemansvaret för el i Sverige. Det betyder att myndigheten ansvarar för att upprätthålla den kortsiktiga balansen mellan produktion och förbrukning av el, vilket är nödvändigt för att elsystemet ska fungera. *Frekvensen* i transmissionsnätet är ett mått på om det är balans mellan produktion och förbrukning av el. Frekvensen ska normalt hållas så nära 50,0 Hertz (Hz) som möjligt. Elsystemet är tekniskt dimensionerat så att frekvensen ska ligga inom intervallet 50,0 Hz +/- 0,1 Hz. Frekvensen är en indikator på förmågan till god leveranssäkerhet och kraftsystemets elkvalitet.²¹ Tabell 2 visar under hur många minuter per år under 2016–2020 som frekvensen legat utanför detta intervall.

Tabell 2. Frekvenskvalitet hos transmissionsnätet 2016–2020 (antal minuter utanför intervallet 50,0 Hz +/- 0,1 Hz).

	Mål	2016	2017	2018	2019	2020
Antal minuter utanför frekvensintervallet	<10 000	13 862	11 956	11 969	13 090	9 689

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar för 2016–2020.

I enlighet med de EU-regler som gäller för handeln med el (de så kallade nätkoderna) finns det inom det nordiska synkronområdet en övre gräns för antalet minuter utanför intervallet som är satt till 15 000 minuter per år.²² Svenska kraftnät har ett eget mål om att antalet minuter utanför frekvensintervallet ska vara mindre än 10 000 minuter per år. Vi konstaterar att myndigheten ligger under EU-regelverkets övre gräns, men att de uppfyllt det egna målet endast en gång under perioden 2016–2020.

Ju större flödesförändringar av el som sker till och från synkronområdet, desto svårare är det för Svenska kraftnät att rent tekniskt upprätthålla frekvensen 50 Hz. Handel och flödet av el mellan elområden kan variera stort mellan olika år, och är inget som myndigheten Svenska kraftnät själv

²¹ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 67.

²² Ett synkronområde är ett område inom vilket elkraftsystemet är sammankopplat med växelström. Det nordiska synkronområdet består av Norge, Sverige, Finland och Själland i Danmark.

styr över. Myndigheten kan dock vidta åtgärder för att påverka frekvenskvaliteten. Ett exempel på det är att upphandla så kallade automatiska frekvensåterställningsreserver (aFRR). Svenska kraftnät upphandlade aFRR i större utsträckning 2020 än tidigare, vilket enligt myndigheten bidrog till det låga antalet minuter utanför frekvensintervallet under detta år (se tabell 2).

Statskontoret bedömer att driftsäkerheten i transmissionsnätet har varit god under 2016–2020

Svenska kraftnät har i sina årsredovisningar för 2016–2020 bedömt driftsäkerhet i transmissionsnätet som ”god” under perioden. Vi noterar att även regeringen bedömde driftsäkerheten som god 2019,²³ trots att Svenska kraftnät det året inte uppfyllde målet för icke levererad energi. Regeringen pekade på att det var en enskild störning som orsakade merparten av den icke levererade energin och som gjorde att målet inte uppfylldes.²⁴

Utifrån resultaten för bland annat antal driftstörningar, icke levererad energi och effekt samt frekvenskvalitet ser vi inget skäl att göra någon annan bedömning av driftkvaliteten i transmissionsnätet under 2016–2020 än vad regeringen och Svenska kraftnät har gjort. Vi konstaterar också att antalet driftstörningar per år på transmissionsnätet har varit lägre under denna period än under den senaste tioårsperioden. Därför bedömer vi att driftsäkerheten har varit god. Men vi vill understryka att vi inom ramen för en myndighetsanalys inte har kunnat fördjupa oss i denna fråga.

Svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i transmissionsnätet

Det är mycket svårt att bedöma hur kostnadseffektivt transmissionsnätet som sådant har varit under 2016–2020. Vi anser att det inte går att göra en säker och relevant sammantagen bedömning av det. Det beror bland annat på att Svenska kraftnäts verksamhet har karaktären av ett monopol och därför inte går att jämföra med liknande verksamheter i Sverige. Däremot finns det flera studier där kostnadseffektiviteten i Svenska kraftnäts transmissionsnät har jämförts med andra länder. Studierna är komplexa

²³ Vi har inte funnit att regeringen bedömt driftsäkerheten i transmissionsnätet för de andra år som ingår i vår undersökningsperiod 2016–2020.

²⁴ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 21 Energi, s. 12.

eftersom förutsättningarna för verksamheten skiljer sig åt mellan olika länder, bland annat på grund av skillnader i regelverk och i geografin. I avsnitt 4.3 redovisar vi kortfattat de enskilda studierna.

Energimarknadsinspektionen har inte några generella synpunkter på hur Svenska kraftnät har fullgjort sina uppgifter

Energimarknadsinspektionen ansvarar bland annat för tillsynen, regelgivning och tillståndsprövningen enligt ellagen (1997:857), samt bedriver tillsyn i enlighet med flera EU-förordningar. Exempel på tillsynsuppgifter är att granska elnätsföretagens driftsäkerhet och leverans kvalitet, övervaka den gränsöverskridande handeln med el och att besluta om elnätsföretagens intäktsramar.

Energimarknadsinspektionen har inte några generella synpunkter på hur Svenska kraftnät under 2016–2020 har fullgjort sina uppgifter som stamnätsoperatör. De har under denna period inte haft anledning att inleda någon tillsynsinsats mot Svenska kraftnät vad gäller myndighetens efterlevnad av de regelverk som inspektionen utövar tillsyn över. Statskontoret konstaterar dock att Energimarknadsinspektionen i juli 2021 inledde en tillsyn av hur Svenska kraftnät uppfyller den så kallade 70-procentsregeln i EU:s elmarknadsförordning.

När det gäller beslutsunderlag till ansökningar om nätkoncession har Energimarknadsinspektionen i enskilda fall haft synpunkter på inlämnat underlag.

2.5.2 Oklar måluppfyllelse för det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda verksamheten

I tabell 3 beskriver vi utfallet för Svenska kraftnäts ekonomiska mål och utdelningskrav för den avgiftsbelagda verksamheten under 2016–2020.

Tabell 3. Utfall när det gäller Svenska kraftnäts ekonomiska mål och villkor för den avgiftsbelagda verksamheten mm., 2016-2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Räntabilitet på justerat eget kapital, procent	5,2	2,0	-0,7	5,6	5,5
Skuldsättningsgrad, procent	62,4	56,8	56,4	40,1	-22,5
Utdelning i procent av verksamhetsårets resultat	65	65	0	65	55
Utdelning, mnkr	359	132	0	382	404
Koncernens resultat, mnkr	552	203	-72	588	734

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar för 2016–2020 samt uppgifter från Svenska kraftnät.

Kommentar: Uppgifterna avser koncernen Svenska kraftnät. Uppgifterna om utdelningens storlek är styrelsens förslag till resultatdisposition enligt årsredovisningarna.

Räntabiliteten under 6 procent varje enskilt år 2016–2020

Svenska kraftnät har haft ett mål om att uppnå en räntabilitet på 6 procent under en konjunkturcykel. Vi konstaterar att myndigheten under perioden 2016–2020 inte nådde upp till en räntabilitet på 6 procent under något enskilt år. Räntabiliteten var betydligt högre under perioden 2010–2015. Svenska kraftnät hade då i genomsnitt en årlig räntabilitet på 8,4 procent, och den var aldrig under 6 procent. Svenska kraftnät har uppgett för Statskontoret att det är mot 6 procent avkastning över hela perioden 2010–2020, som myndighetens ekonomiska planering har siktat.

Från och med 2021 gäller räntabilitetsmålet 4 procent under en konjunkturcykel. I skiftet från 6 till 4 procent, har Svenska kraftnät beräknat att kvarvarande resultat för att nå 6 procent avkastning till och med 2020 är cirka 300 miljoner kronor. Det kommer enligt myndigheten att planeras in som en överavkastning för åren efter 2021, och som i planeringen förväntas vara levererade 2022.

Förklaringen till att räntabiliteten har legat under 6 procent 2016–2020 är enligt Svenska kraftnät att den ekonomiska planeringen för perioden utgick från ett lägre avkastningsbehov för att nå målet över en

konjunkturcykel (2010–2020). Det förklaras också av att kostnaderna för så kallade stödtjänster ökade kraftigt från 2018.²⁵

Svenska kraftnät har legat under taket för skuldsättningsgraden

Taket för Svenska kraftnäts skuldsättningsgrad varierade under 2016–2020 mellan 85 och 135 procent. Myndigheten har med god marginal legat under taket varje år (tabell 3). Detsamma gällde under 2010–2015.

I slutet på 2020 var Svenska kraftnäts upplåning hos Riksgälden noll. Detta förklaras av ett mycket högt inflöde av kapacitetsavgifter under året som eliminerat behovet av upplåning. Svenska kraftnät har nu kunnat placera mer än 3 miljarder kronor hos Riksgälden.²⁶ Detta syns i tabellen med en negativ skuldsättningsgrad på 22,5 procent 2020.

Det går inte att bedöma kravet om att kostnadseffektiviteten ska vara minst lika hög som i jämförbara företag

Svenska kraftnäts årsredovisningar saknar en utförlig redovisning och analys av kravet på myndigheten om att kostnadseffektiviteten ska vara minst lika hög som i jämförbara företag. Vi kan därför inte utifrån redovisningarna bedöma och analysera måluppfyllelsen för detta krav. Svenska kraftnät har under 2016–2020 deltagit i flera benchmarkingstudier (se kapitel 4). Vi ser positivt på att myndigheten deltar i benchmarkingstudier och vi anser att dessa kan bidra till att förbättra arbetet kring kostnadseffektiviteten. Men vi anser samtidigt att det inte heller utifrån dessa studier går att fastställa om myndigheten uppfyller målet för kostnadseffektivitetskravet eller inte.

Villkoret om utdelning till staten är lätt att leva upp till

Vid sidan av de ekonomiska målen har Svenska kraftnät även ett villkor för den avgiftsbelagda verksamheten som innebär att affärsverkskoncernen ska dela ut vinst till staten. Under 2016–2019 var utdelningskravet 65 procent av verksamhetsårets resultat. Från och med 2020 ska Svenska kraftnät leverera en utdelning inom spannet 40-70 procent av

²⁵ Stödtjänster är tjänster som Svenska kraftnät upphandlar för att säkerställa att balansen i elsystemet upprätthålls vid störningar.

²⁶ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 23–24.

resultatet där mittenvärdet i intervallet, det vill säga 55 procent, är utgångspunkten.

Svenska kraftnät har levt upp till utdelningsvillkoret samtliga år under 2016–2020 utom 2018. Då var affärsverkskoncernens resultat negativt, vilket berodde på kraftigt ökade kostnader för köp av stödtjänster. De ökade köpen av stödtjänster berodde på höga elpriser i kombination med kyla i inledningen på året, en kraftig vårflood och en sommar med under-skott i vattenkraftverkens vatten-, snö- och markvattenmagasin mot normal nivå för perioden.

Vi konstaterar att utdelningsvillkoret är lätt att leva upp till eftersom det är utformat som en procentandel av resultatet, oavsett hur stort det är. Det innebär att Svenska kraftnät lever upp till villkoret enbart genom att göra plusresultat. Även vid ett dåligt resultat och en lägre räntabilitet, som exempelvis 2017, var utdelningen 65 procent av resultatet (se tabell 3).

2.5.3 Svenska kraftnät har inte nått upp till sina egna mål för antalet anställda och nyrekrytering

Svenska kraftnät har satt upp egna mål för nyckeltalen som rör dess anställda (tabell 4).

Tabell 4. Mål och utfall för antalet tillsvidareanställda, heltidssysselsatta och antalet nyanställningar vid Svenska kraftnät vid årets slut, 2016–2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal tillsvidareanställda, mål/utfall	627/599	649/618	655/616	690/669	860/779
Heltidssysselsatta, mål/utfall	615/587	640/609	640/612	675/663	850/774
Antalet nyanställningar, mål/utfall	90/72	80/66	70/48	70/90	200/154

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar för 2016–2020.

Svenska kraftnät har inte nått upp till målen för antalet tillsvidareanställda och heltidssysselsatta någon gång under 2016–2020. Endast under 2019 nådde myndigheten upp till målet för antalet nyanställningar. Vi noterar att den procentuella ökningen med 16 procent av antalet tillsvidareanställda och heltidssysselsatta under 2020 var mer än dubbelt så stor som

tidigare år. Det är positivt. Men mot bakgrund av historiken bedömer Statskontoret att det är osäkert om Svenska kraftnät kommer att kunna öka antalet tillsvidareanställda från 779 som var utfallet 2020, till 950 som är målet för 2021. Det motsvarar en ökning med 22 procent. Vid midsommar 2021 hade antalet tillsvidareanställda ökat med 10 procent, vilket innebär att myndigheten så långt i stort följer planen för 2021.

Flera orsaker till den låga måluppfyllelsen

Svenska kraftnät förklarar att den låga måluppfyllelsen när det gäller antal anställda och årlig rekrytering bland annat beror på att myndigheten tillfört en hel del nya tjänster det senaste året. Det har gjort att behovet av rekrytering har ökat markant. Enhetscheferna som är de som oftast rekryterar har de senaste åren haft en allt högre arbetsbelastning. Det kan förklara att deras möjlighet att starta rekryteringar har försvårats.

En annan orsak till den låga måluppfyllelsen är enligt Svenska kraftnät att det är stor konkurrens om arbetskraften. Det leder till att det ibland tar lång tid att hitta rätt kompetens och de ofta måste göra omtag i rekryteringen. Vidare leder säkerhetsintervjuer och registerkontroller till långa rekryteringsprocesser, vilket gör att det i stort sett alltid uppstår en lucka mellan att en person slutar och att en ny person har rekryterats. Myndigheten pekar också på att omorganisationer under 2017 och 2018 innebar att många chefer fick söka om sina tjänster och att det behövde fullgöras innan rekryteringar av andra tjänster kunde starta. I avsnitt 3.3 återkommer vi till frågan om Svenska kraftnäts kompetensförsörjning.

2020 uppnådde Svenska kraftnät målet om att vara den mest attraktiva arbetsgivaren i energibranschen

Svenska kraftnät har sedan flera år ett långsiktigt mål för den framtida kompetensförsörjningen som är att myndigheten ska vara energibranschens mest attraktiva arbetsgivare. Myndigheten utsågs 2020 till den mest attraktiva arbetsgivaren i el- och energibranschen i Sverige utifrån företaget Nyckeltalsinstitutets årliga kartläggning.²⁷ Det var första gången som Svenska kraftnät har deltagit i kartläggningen. De deltar även under 2021. Kartläggningen undersöker organisationers arbetsvillkor om bland

²⁷ Kartläggningen baserades på insamlad statistik från 2019. Läs mer om mätningen på Nyckeltalsinstitutets webbplats www.nyckeltal.se.

annat lika möjlighet till chefskarriär mellan män och kvinnor, sjukfrånvaro, kompetensutveckling och medianlön.

2.5.4 Utfallet för Svenska kraftnäts investeringar har varit lägre än planerat varje år under 2016–2020

Svenska kraftnät äger, förvaltar och utvecklar Sveriges transmissionsnät för el. Myndigheten redovisar varje år sitt förslag till investerings- och finansieringsplan för åtgärder i transmissionsnätet (tabell 5). Planen gäller de kommande tre åren. Med utgångspunkt från investerings- och finansieringsplanen föreslår regeringen i budgetpropositionen att riksdagen ska godkänna planen som en riktlinje för myndigheten. Planen utgör en ram för de investeringar som Svenska kraftnät får genomföra.

Tabell 5. Svenska kraftnäts planerade och faktiska investeringar (miljoner kronor) och avvikelse mellan planerad och faktisk investering.

Investeringsplan	Plan år 1 (mnkr)	Utfall år 1 (mnkr)	Avvikelse
2020–2023	4 350	3 464	-20 %
2019–2022	3 100	2 589	-16 %
2018–2021	3 330	2 384	-28 %
2017–2020	2 400	1 813	-24 %
2016–2019	3 400	1 469	-57 %

Källa: Svenska kraftnät (2021), *Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022-2024* (ärendenr. SVK 2021/122), s. 13.

Kommentar: Investeringsplanen och utfallet avser Koncernen svenska kraftnäts totala investeringar. Av koncernens utfall på 3 464 miljoner kronor 2020, avsåg 3 144 miljoner kronor investeringar i materiella anläggningstillgångar.

Vi konstaterar att storleken på Svenska kraftnäts investeringar har varit lägre än planerat varje år under 2016–2020. Avvikelsen mellan planerade investeringar och det faktiska utfallet varierade mellan 16 och 57 procent under denna period. Den genomsnittliga årliga avvikelsen var 29 procent. Utfallet var lägre än planerat även under 2010–2015.²⁸ När Svenska kraftnät tar fram planen för investeringarna är utgångspunkten normal och förväntad framdrift, vilket innebär att exempelvis fördröjningar på grund av överklaganden i tillståndprocessen inte ingår. Det innebär att den

²⁸ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. UO 21 Energi*. s. 53.

planerade förbrukningen av investeringsmedel inte uppnås och att det uppstår avvikelser mot investeringsramen.

Flera orsaker till att investeringarna är lägre än planerat

Svenska kraftnät redovisar storleken och orsakerna till avvikelserna i sina investeringsprojekt i årsredovisningen och i investerings- och finansieringsplanen. Den största orsaken till avvikelserna under 2016–2020 är att projekten har blivit försenade, vilket leder till att utgifter skjuts till efterföljande år. 2020 motsvarade förseningarna 910 miljoner kronor. Förseningar kan uppstå på grund av exempelvis domstolsprövningar, att koncessioner överklagas eller att entreprenörerna inte klarar av att genomföra arbetet inom fastställda tidplaner.

Andra orsaker är att det tillkommer nya investeringsprojekt, att projekt har lagts ned eller att pågående projekt har fått högre eller lägre utgifter i förhållande till planeringen.²⁹ Svenska kraftnät pekar också på att en viktig delförklaring till avvikelserna i investeringarna under 2015–2019 var ett specifikt projekt – Sydvästlänken-projektet. Projektet försenades och utbetalningar till entreprenörer sköts upp flera år.

Enligt Svenska kraftnät utgår planeringen för investeringsprojekten från de bäst kända estimatmen men att det finns flera utmaningar med att planera och prognosticera investeringsprojekten, vilket medför avvikelser i förhållande till planeringen.³⁰ Myndigheten förklarar också att den närmare planeringen av de enskilda projektens genomförande utgår från att de kommer att fullgöras som planerat.

Svenska kraftnäts investeringsprojekt påverkas av flera externa faktorer som myndigheten inte själv styr över, bland annat när det gäller koncession för att bygga ut transmissionsnätet och säkerhetsaspekter. I avsnitt 3.8 beskriver vi några av dessa externa faktorer närmare.

Svenska kraftnät står inför omfattande investeringar

Sverige står inför stora investeringar i transmissionsnätet och i de it-lösningar som krävs för att hantera kraven för att upprätthålla system-

²⁹ Svenska kraftnät. (2021). *Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022–2024*, s. 12–13.

³⁰ *Ibid*, s. 13.

ansvaret. Energi- och klimatpolitiken tillsammans med högre förbrukning av el och ett förnyelsebehov av transmissionsnätet utgör de största drivkrafterna för Svenska kraftnäts nätinvesteringar i dag och under överskådlig tid. Centralt för nya investeringar i transmissionsnätet är även anslutning av ny elproduktion som till största del består av ny vindkraft. Svenska kraftnät planerar att investera runt 70 miljarder kronor i transmissionsnätet och verksamhetsinvesteringar, exempelvis it-projekt, under de kommande tio åren.³¹ Myndigheten kommer att presentera en samlad bild av den kommande utvecklingen under hösten 2021 i Systemutvecklingsplan 2022–2031.

Mot bakgrund av att Svenska kraftnät planerar för mycket omfattande investeringar i transmissionsnätet och it-system kommer myndigheten att behöva växa under kommande år. Den totala summan för investeringarna under 2022–2024 beräknas till 23,3 miljarder kronor. Enligt Svenska kraftnäts prognos kommer investeringarna att öka från cirka 5,8 miljarder kronor 2022 till 10,6 miljarder 2024. Denna investeringstakt kommer att fortsätta även efter 2024. Detta kan jämföras med investeringarna för 2021 som planeras att bli 4,5 miljarder kronor.³²

Svenska kraftnät behöver analysera hur planeringen av investeringsprojekten kan förbättras

Statskontoret har stor respekt för komplexiteten i Svenska kraftnäts verksamhet och investeringsprojekt och de faktorer som påverkar detta. Att utfallet så pass konsekvent ligger under den nivå som myndigheten själv planerar för innebär rimligtvis att det blir svårare att genomföra verksamheten. Vi anser att Svenska kraftnät närmare behöver analysera hur de kan förbättra planeringen och prognoserna över investeringsprojekt.

Under 2020 och 2021 har Svenska kraftnät genomfört ett arbete som vi tolkar till viss del utgör en sådan närmare analys. Myndigheten har uppdaterat schabloner för att uppskatta kostnader vid investeringar. Arbetet visar att kvaliteten i vissa av de tidigare schablonerna var låg vilket ledde till att myndigheten systematiskt underskattade de kostnader

³¹ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 9.

³² Svenska kraftnät. *Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022–2024*, s. 48.

som estimerades. För exempelvis elledningar var kostnaderna underskattade när det gäller mixen av vilken typ av stolpar som kan användas. Svenska kraftnät har tidigare antagit att det gick att använda betydligt billigare stolpar i högre utsträckning än vad som är brukligt.

Regeringen har framhållit att den stora investeringsvolymen hos Svenska kraftnät under de kommande åren ställer krav på planering, analys av resursåtgång samt uppföljning och kontroll i verksamheten.³³ Vi noterar i sammanhanget att Svenska kraftnät enligt regleringsbrevet för 2021 ska redovisa en uppföljning i sin verksamhetsplan av de investeringar som har avslutats under året och som har tagits upp i tidigare års investerings- och finansieringsplaner. I redovisningen ska utfall jämföras med ursprunglig plan för investeringsbesluten med avseende på tid, kostnad och kvalitet. Det har inte funnits något motsvarande rapporteringskrav i regleringsbreven för 2016–2020.

Svenska kraftnäts beslutsunderlag och samhällsekonomiska beräkningar vid investeringar har varit bristfälliga

Riksrevisionen konstaterar i en rapport att Svenska kraftnät inte har tagit fram tillräckligt beslutsunderlag för att kunna effektivisera investeringsprojekten i sin verksamhet.³⁴ Även Energimarknadsinspektionen konstaterar i en rapport att Svenska kraftnäts beslutsunderlag och beräkningar, när det gäller till exempel investeringar, i vissa fall tagits fram men inte granskats av någon oberoende part.³⁵ Vi konstaterar att det finns både allmänna och särskilda krav på Svenska kraftnät när det gäller beslutsunderlagen, och att myndigheten inte ännu har byggt upp sin förmåga att säkerställa såväl transparens som att besluten baseras på formellt och sakligt korrekta underlag.

Alla myndigheter måste enligt förvaltningslagen (2017:900) följa allmänna formella krav när de handlägger ärenden och fattar beslut. Det handlar till exempel om att ett ärende ska utredas i den omfattning dess beskaffenhet kräver och att beslut ska motiveras. Myndigheterna ska

³³ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. UO 21 Energi*. s. 54.

³⁴ Riksrevisionen (RiR 2016:28), *Förutsättningar för en säker kraftöverföring*, s. 8.

³⁵ Energimarknadsinspektionen. (2018). *Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el* (Ei R2018:06), s. 41.

enligt myndighetsförordningen (2007:515) också bedriva verksamheten effektivt och enligt gällande rätt samt hushålla väl med statens medel. Dessutom finns specifika krav på Svenska kraftnät när de fattar beslut om investeringar i transmissionsnätet. Enligt instruktionen ska myndigheten bygga ut ett transmissionsnät för el i Sverige och förbindelser med elnät i andra länder baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Även i flera olika rättsakter från EU finns krav på att systemansvariga myndigheters åtgärder ska vara ekonomiskt effektiva.³⁶

Krav på beräkningar i beslutsunderlag vid Svenska kraftnäts beslut om beredskapsåtgärder

Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet. Svenska kraftnäts beslut om beredskapsåtgärder inom elsektorn är ersättningsberättigade, vilket innebär att de företag som myndigheten ålägger att ha beredskap kan få betalt för de åtgärder som de genomför. I elberedskapslagen finns inget uttryckligt krav på samhällsekonomiska beräkningar vid myndighetens beslut, på det sätt som nämns ovan. Däremot finns det krav på detaljerade beräkningar i beslutsunderlaget. Lagens förarbeten säger att en kostnadsram ska anges i samband med beslut om elberedskapsåtgärder. För sammansatta beredskapsåtgärder ska en fördelning av kostnaderna mellan fredsnyttan av åtgärden för företaget och behovet av åtgärden vid höjd beredskap göras i samband med beslutet om beredskapsåtgärden.³⁷

³⁶ Se exempelvis Art. 23.6 Kommissionens förordning (EU) 2017/2196 av den 24 november 2017 om fastställande av nätföreskrifter för nödsituationer och återuppyggnad avseende elektricitet.

³⁷ Regeringen. (1996). *Nya regler om elberedskap*. (prop. 1996/97:86), s. 34.

3 Interna och externa faktorerers påverkan på Svenska kraftnät

I detta kapitel belyser och bedömer vi hur interna och externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts möjligheter att fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt. När det gäller de interna faktorerna gör vi det genom att analysera myndighetens organisering och interna styrning. Vad gäller de externa faktorerna gör vi det genom att övergripande beskriva hur frågor som koncessionsprocesser, markåtkomst och vårt säkerhetspolitiska läge påverkar myndighetens verksamhet. Vi har även analyserat Svenska kraftnäts arbete och åtgärder för en god förvaltningskultur.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Personal- och kompetensförsörjningen är en avgörande fråga som påverkar Svenska kraftnäts möjligheter att fullgöra sitt uppdrag framöver. Det finns flera vakanser att fylla, inklusive chefsposter. En förklaring till detta är myndighetens brist på strategiskt arbete med kompetensförsörjning. En annan förklaring är att myndigheten har svårt att konkurrera med löner i vissa fall.
- Samtidigt som myndigheten försöker rekrytera rätt kompetens visar organisationen tecken på växtvärk. Myndigheten expanderar i en takt som gör att enheterna hinner bli för stora innan ledningen agerar. Det beror på att ledningen inte planerar och genomför förändringar i den takt som organisationen behöver.
- Vår analys visar också att myndighetens enhetschefer har en särskilt svår situation. Det beror bland annat på att enheterna ofta är för stora och att enhetscheferna saknar tillräckliga stödfunktioner.
- Centrala funktioner som HR och juridik har inte någon representation i ledningsgruppen, vilket gör att funktionerna på olika sätt hämmas i sin verksamhet. Funktionerna är dessutom placerade i en av divisionerna och är därmed mindre synliga i verksamheten än om de skulle ha haft mer centrala placeringar närmare ledningen. Dessutom

strider internrevisorns administrativa placering och rapporteringskanaler till ledningen mot internrevisionsförordningen och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter.

- Vi bedömer att myndighetens verksamhetsplan inte fungerar som en sammanhållen övergripande strategi för myndigheten, trots att Svenska kraftnät bryter ner sitt uppdrag på ett tydligt sätt. Vi anser också att Svenska kraftnät kan arbeta mer strategiskt med sina omvärldsrelationer, bland annat inom ramen för de råd som myndigheten använder.
- Arbetsmetoden *strategimotorn* har hittills landat väl i organisationen. Processen med korta och intensiva arbetsintervaller med schemalagda avstämningar och uppföljningar är en intressant arbetsmetod. Vidare har Svenska kraftnät en strukturerad intern process för att följa upp sina resultat som gäller regeringens mål och rapporteringskrav.

3.2 Svenska kraftnäts organisation är i grunden ändamålsenlig men lider av ”växtvärk”

Svenska kraftnät hade 779 tillsvidareanställda vid slutet av 2020. Omräknat till heltidssysselsatta var det 774.³⁸ Merparten arbetar på huvudkontoret i Sundbyberg. Myndigheten har också kontor i Sundsvall och en driftcentral i Sollefteå. Dessutom sysselsätter myndigheten många konsulter i entreprenadarbeten runt om i landet.

Svenska kraftnät är en styrelsemyndighet. Styrelsen leder myndigheten och har det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Generaldirektören är myndighetschef.

Myndighetsförordningen och Svenska kraftnäts instruktion anger ansvar och uppgifter för styrelsen och generaldirektören. Den interna fördelningen av ansvar framgår av arbetsordningen.³⁹ Dessutom anknyter två av fundamentmålen i målhuset till organiseringen, nämligen ”rätt kompetens och personligt ledarskap” samt att myndigheten ska vara

³⁸ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 39.

³⁹ Svenska kraftnät. (2020). *Delegationsordning (Styr.dok/12/35)* och Svenska kraftnät. (2020). *Arbetsordning (Styr.dok/14)*.

”effektiva med gemensamma arbetssätt” (se avsnitt 2.2.2). Myndighetschefen ansvarar för den löpande verksamheten och att den följer styrelsens direktiv. Den nuvarande generaldirektören tillträdde som tillförordnad generaldirektör i februari 2019 och sedan som ordinarie i december 2019.

Affärsverkskoncernen Svenska kraftnät består av affärsverket, ett dotterbolag och sex så kallade intresseföretag i Sverige, Norge och Finland.

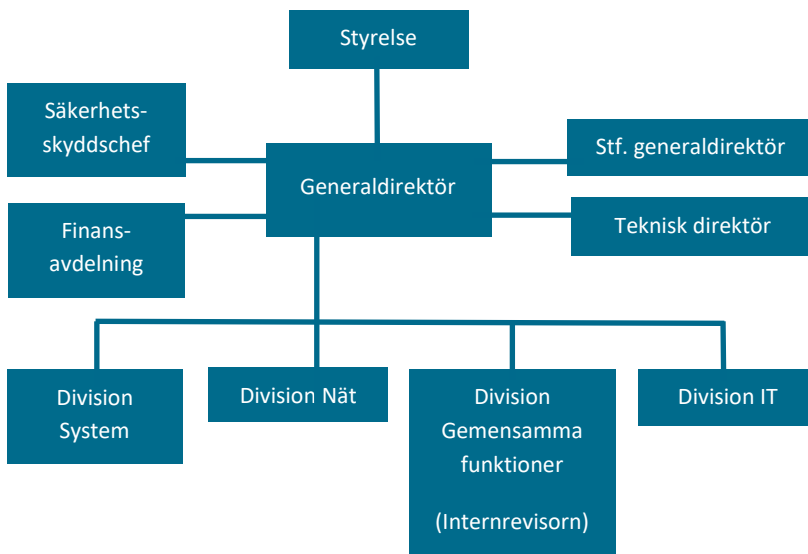
3.2.1 Ny organisatorisk nivå infördes 2018

År 2018 införde Svenska kraftnät en ny organisatorisk nivå när de tre divisionerna System, Nät och Gemensamma funktioner etablerades. Två år senare bildades en fjärde division, Division IT, genom att myndigheten delade upp Division Gemensamma funktioner. Den nya organisatoriska nivån divisioner innebar att chefsnivån divisionschef infördes utöver avdelningschefer och enhetschefer.

De fyra divisionscheferna är direkt underställda generaldirektören. Generaldirektören beslutar även i övrigt om myndighetens organisation och formerna för verksamheten.⁴⁰ Inom de fyra divisionerna finns 17 avdelningar och 61 enheter (figur 3).

⁴⁰ 1–2 § Svenska kraftnät (2020). *Arbetsordning (Styr.dok/14)*.

Figur 3. Översikt av Svenska kraftnäts organisation september 2021.



Källa: Statskontorets egen figur. Bygger på Svenska kraftnäts *Årsredovisning för 2020*, s. 40 och vår egen analys.

Vid sidan av generaldirektören finns en ställföreträdande generaldirektör som också är chef för Division Gemensamma funktioner.

Internrevisorn rapporterar till generaldirektören och styrelsen men är administrativt placerad i Juridikenheten inom Division Gemensamma funktioner. Svenska kraftnät motiverar detta med att internrevisorn ska få en kollegial gemenskap och att hantering av personaladministrationen ska underlättas. Internrevisorn har också en nära koppling till generaldirektören (se avsnitt 3.4.2).

Eftersom ledningsgruppen inte tillhör den formella beslutsstrukturen syns den inte i figur 3. Ledningsgruppen består av myndighetschefen, de fyra divisionscheferna, finansdirektören och den tekniske direktören.⁴¹ Svenska kraftnät har också en utökad ledningsgrupp som sammanträder en gång per månad. Den utökade ledningsgruppen innehåller ledningsgruppen, säkerhetsskyddschefen, HR-chefen, kommunikationschefen, chefen för

⁴¹ Svenska kraftnät. (2020). *Delegationsordning (Styr.dok/12/35)*, s. 5.

anläggningar, chefen för programledningen, den strategiska driftschefen, den seniora marknadsstrategen och chefen för it-strategi och styrning.

3.2.2 Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och generaldirektören är tydlig

Vi bedömer att ledningen och styrelsen på Svenska kraftnät har ett ändamålsenligt samarbete och att rollfördelningen mellan styrelsen och generaldirektören är tydlig. Svenska kraftnäts arbetsordning beskriver tolv olika typer av ärenden som styrelsen ska avgöra. Exempel på det är övergripande frågor om verksamhetens inriktning, finansiering och arbetsformer, tariffer för nyttjande av transmissionsnätet, avgifter för balansansvariga, investeringar samt frågor av större strategisk eller ekonomisk betydelse.

Generaldirektören kan enligt arbetsordningen skicka vidare även andra frågor till styrelsen för att de ska avgöra dem. Det är framför allt frågor av strategisk betydelse eller större ekonomiska avgöranden. Ett exempel på senare tid är Svenska kraftnäts remissyttrande över en promemoria om minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs.⁴² Förslaget i promemorian innebär att myndigheten blir ansvarig för nätanslutningen till områden i havet där det finns möjlighet att uppföra flera anläggningar för havsbaserad vindkraft. Formellt kunde generaldirektören själv fatta beslut i frågan. Men generaldirektören valde att skicka frågan vidare till styrelsen för att involvera dem i en fråga som är principiellt viktig för myndigheten.

3.2.3 Svenska kraftnäts organisation har växtvärk

En utmaning för Svenska kraftnät är att organisationen har växtvärk. Vi bedömer att ledningen inte planerar och genomför förändringar i takt med att organisationen växer.

Svenska kraftnät har växt från 599 tillsvidareanställda år 2016 till 779 anställda under 2020. Myndigheten kommer också att behöva växa ytterligare under kommande år, eftersom Svenska kraftnät planerar för

⁴² Svenska kraftnät. (2021). Remissvar av promemorian *Minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs*. (2021/372).

mycket omfattande investeringar i transmissionsnätet och i it-system (se avsnitt 2.5.4).

Ledningen har beslutat att tillföra ytterligare 300 tjänster fram till 2022. Därutöver finns en preliminär planering om ytterligare 300 tjänster fram till 2024, men inget beslut är fattat av Svenska kraftnät i frågan ännu.

Svenska kraftnät har en skalbar organisation men ledningen har inte agerat tillräckligt snabbt

Svenska kraftnäts tillväxt under senare år var en viktig anledning till organisationsförändringen 2018. Den nya organisationen ska vara mer skalbar för att kunna följa med i takt med att myndigheten växer. Det innebär att organisationen ska kunna anpassas efter skiftande behov, men fortfarande behålla samma grundstruktur med de tre chefsnivåerna divisioner, avdelningar och enheter. Förändringen syftade även till att öka enhetschefernas möjlighet att vara chefer och ägna sig åt strategiska frågor, och därmed öka effektiviteten.

Förändringar efter 2018 har framför allt skett på enhetsnivå, där ledningen bildat nya enheter när de anser att det behövs. Vår analys visar att organisationen fungerade tillfredställande den första tiden efter 2018. Men under senare tid har det blivit tydligt att flera enheter har blivit för stora. Både avdelningschefer och enhetschefer upplever att ledningen i viss mån agerar reaktivt när det gäller att förändra organisationen. Vi bedömer att ledningen hade kunnat undvika mycket stress i organisationen om de i stället hade agerat proaktivt.

Ledningen har under en längre tid saknat en analys och plan för hur myndigheten ska växa

Statskontoret bedömer att ledningens reaktiva agerande beror på att den under en längre tid har saknat en tillräckligt konkret och genomtänkt plan för hur myndigheten ska organiseras, anpassas och utvecklas i takt med att den ska växa under de kommande åren.

Enligt Svenska kraftnät håller myndigheten på att anpassa organisationen för att klara tillväxten. Exempelvis prioriterar myndigheten att rekrytera chefer för nya verksamheter. Under våren 2021 har ledningen också fattat beslut om att tillsätta en tillväxtkoordinator. Tillväxtkoordinatören ska tillsammans med linjeorganisationen identifiera åtgärder för att nå målet

om att samordna och följa upp tillväxten inom myndigheten. Åtgärderna ska sammanställas i en handlingsplan som tillväxtkoordinatören ska arbeta med tillsammans med de berörda linjefunktionerna. Ledningen har också tagit fram elva punkter som utgör faktorer för en framgångsrik tillväxt.

Statskontoret anser att det är ett steg i rätt riktning att tillsätta en tillväxtkoordinator. Men vi anser också att ledningen redan när den nya organisationen sätts 2018 borde ha tagit fram en plan för hur organisationen ska utvecklas i takt med att antalet medarbetare ökar.

3.3 För att växa behöver Svenska kraftnät utveckla sin kompetensförsörjning

Vi konstaterar att Svenska kraftnät behöver arbeta mer strategiskt med sin kompetensförsörjning eftersom det är en avgörande framtidsfråga för myndigheten. Detta har myndigheten formulerat som fundamentmålet ”rätt kompetens och personligt ledarskap” i målhuset. Utmaningen med kompetensförsörjning kopplar också till fundamentmålet ”hållbarhet för människa och miljö” (se avsnitt 2.2.2.). Detta återkommer också som ett av de grundläggande målen i verksamhetsplanen.

Såväl generaldirektören, chefer på samtliga nivåer som fackliga organisationer har identifierat kompetensförsörjningen som en avgörande och svår fråga för myndigheten i framtiden. Även riskanalysen lyfter fram att resurs- och kompetensbrister kan leda till att Svenska kraftnät inte klarar att möta kapacitetsbehovet i transmissionsnätet. Dessutom visar vår analys att enhetscheferna på Svenska kraftnät saknar tillräckligt administrativt stöd för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt.

3.3.1 Svenska kraftnät har behov av många olika kompetenser och yrkeskategorier

Antalet tillsvidareanställda på Svenska kraftnät har ökat kraftigt de senaste åren och prognoserna visar att myndigheten planerar att öka antalet anställda ännu mer under de kommande åren. Myndigheten behöver ett brett spektrum av kompetenser inom sina olika verksamhetsområden. Det handlar framför allt om ingenjörer med kunskap inom energisektorn, men även personal med specifik it-kompetens, projektledare, ekonomer, jurister, inköpare och andra typer av kompetenser.

3.3.2 Beslut om rekrytering och lön är centraliserade

Det är generaldirektören som fattar beslut om vilka befattningar som ska finnas och om att inrätta nya tjänster. Befattningarna förs in i den så kallade personalstaten som HR-enheten har hand om. Personalstaten är en lista över samtliga befattningar på Svenska kraftnät, sorterade efter division, avdelning och enhet. Enligt Svenska kraftnäts delegationsordning är varje chef ansvarig att se till att hålla ramen för anställda enligt personalstaten. En befattning i personalstaten får vara dubbelt bemannad under en övergångsperiod, om det ryms inom budget. Vid alla beslut om anställning, lönesättning och flytt av tjänst, ska samråd och godkännande inhämtas från chefen för avdelningen Organisationsutveckling eller enhetschefen för HR.⁴³

En omorganisation pågår där HR-enheten kommer att få fler medarbetare och bli en egen avdelning. Sedan den 1 februari 2020 rapporterar enhetschefen för HR direkt till chefen för divisionen Gemensamma funktioner. Men HR-funktionen är inte inblandad i att äska resurser för ytterligare befattningar vid nyrekrytering, utan det sker i linjeorganisationen och i dialog med ledningsgruppen där HR inte sitter med. Detta leder ibland till att HR blir överraskade av stora nyrekryteringar, även om enhetsledningen löpande får information om diskussionerna i ledningsgruppen om att tillföra nya tjänster på olika sätt.

3.3.3 Konkurrens om kompetens försvårar kompetensförsörjningen

I maj 2021 fanns det 969 befattningar i personalstaten. 835 av dessa var tillsatta. Det fanns då alltså 134 vakanser. Av dessa var 1 vakans en befattning som avdelningschef och 13 vakanser för befattningar som enhetschef. Totalt fanns det 18 befattningar som avdelningschef och 62 som enhetschef. Således var cirka 5 procent respektive 20 procent av befattningarna som avdelningschef och enhetschef vakanta. Vakanserna tillsätts med interna resurser och ibland med konsulter. I mars 2021 var en enhetscheffbefattning tillsatt med en konsult.

⁴³ Svenska kraftnät. (2020). *Delegationsordning för Svenska kraftnät*, avsnitt 2.7 och 4.1.

I vår analys framträder en tydlig bild att Svenska kraftnät behöver fylla vakanserna i organisationen relativt snart. Flera företrädare för myndigheten framhåller att myndigheten kommer att behöva växa i personalstyrka mycket även kommande år. Statskontoret bedömer därför att det är ytterst viktigt att Svenska kraftnät kan öka takten med att anställa fler medarbetare och bli ännu bättre på att behålla de som redan är anställda. Detta är inte minst viktigt eftersom de flesta som vi har intervjuat på Svenska kraftnät, liksom enhetscheferna i vår enkät, framhåller att myndigheten har stora svårigheter när det gäller just att rekrytera och behålla personal.

Nyckelkompetenser är svåra att rekrytera

Svenska kraftnät utsågs 2020 enligt Nyckeltalsinstitutets årliga mätning till el- och energibranschens mest attraktiva arbetsgivare (se avsnitt 2.5.3). Mätningen undersökte bland annat arbetsvillkoren utifrån möjlighet till lika chefskarriär mellan män och kvinnor, kompetensutveckling och medianlön.⁴⁴ Svenska kraftnät anser att detta leder till att myndigheten får många ansökningar till sina utlysta tjänster inom sina kärnområden.

Men det är svårare att rekrytera inom exempelvis it och systemutveckling samt vissa personalkategorier med kunskaper som är relevanta för att bygga ut transmissionsnätet. Det kan handla om ingenjörer och projektledare med teknisk kompetens, experter på tekniska anläggningar samt experter på markåtkomst och tillståndprocesser. Svenska kraftnät har även identifierat att det är både viktigt och svårt att rekrytera och behålla jurister. Myndigheten konkurrerar då med privata aktörer som kan betala högre löner.

En annan utmaning för Svenska kraftnät är att samtliga tjänster på myndigheten är säkerhetsklassade och att tjänsterna kräver registerkontroller. Detta påverkar rekryteringsprocessen eftersom det tar längre tid att tillsätta tjänster än om de inte skulle vara säkerhetsklassade. Det faktum att många av myndighetens enheter är hårt belastade med arbete gör att också detta är en utmaning, eftersom det finns för lite tid för att genomföra strategiska rekryteringar.

⁴⁴ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 17.

Svenska kraftnät har inte i tillräcklig hög utsträckning analyserat vad det är som gör att de inte når upp till målen om rekrytering

Statskontoret anser att myndigheten redan känner till flera av orsakerna till den låga måluppfyllelsen för antalet tillsvidareanställda och heltids-sysselsatta på myndigheten. Den låga måluppfyllelsen över tid visar att myndigheten närmare behöver analysera vad det är som gör att de inte når upp till sina egna mål. I detta ligger också att se över om målen är realistiska och vilken betydelse målen som sådana har för verksamheten. Men Statskontoret kan inte bedöma om målen för rekrytering är realistiska. En sådan analys kräver att vi undersöker arbetsmarknadsläget för en stor mängd yrkeskategorier vilket vi inte kan göra inom ramen för den här myndighetsanalysen.

Svenska kraftnät saknar en långsiktig kompetensförsörjningsplan

Under 2020 införde Svenska kraftnät en strategi för kompetensförsörjning. Strategin syftar till att ge vägledning i arbetet med att attrahera och rekrytera rätt medarbetare, kompetensutveckla befintliga medarbetare och att säkerställa myndighetens långsiktiga kompetensförsörjning.⁴⁵ Strategin beskriver utgångspunkter för arbetet med kompetensförsörjning och att det ska vara en del av strategimotorn och arbetet med verksamhetsplaneringen. Den innehåller också en översikt av årliga aktiviteter för att förbättra arbetet med kompetensförsörjningen. Exempel på aktiviteter är att förtydliga samarbetet med universitet och högskolor för att attrahera fler nytexaminerade studenter och att utveckla arbetet med digitala verktyg för att förbättra rekryteringsprocessen. Men kompetensförsörjningsstrategin är enligt Statskontoret inte så detaljerad att den anger hur de olika aktiviteterna ska gå till. Men det framgår ändå att strategin ska brytas ned i den så kallade strategimotorn (se avsnitt 3.5.3) och koppla målen för divisionerna till de övergripande målen. Aktiviteterna ska vidare planeras, utvecklas, prioriteras och delvis genomföras med stöd av ett kompetensråd. Kompetensrådet är ett rådgivande organ med deltagare från bland annat HR, ledningsgruppen och deltagare från samtliga divisioner.⁴⁶

Svenska kraftnät har under 2020 också infört ett särskilt rekryteringsteam för att kunna genomföra fler rekryteringar. Processen med att införa

⁴⁵ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*.

⁴⁶ Svenska kraftnät. (2020). *Kompetensförsörjningsstrategi 2020–2023*. PowerPoint.

rekryteringsteamet blev klar under fjärde kvartalet och gav enligt myndigheten viss effekt direkt. Men Svenska kraftnäts bedömer att arbetet med att utveckla myndighetens kompetensförsörjning behöver fortsätta.

Samtidigt finns det ingen verksövergripande kompetensförsörjningsplan som sträcker sig längre fram i tiden, utan myndigheten har hittills arbetat med årliga prognoser och uppföljning. I regleringsbrevet har myndigheten ett krav på återrapportering där det ska framgå i vilken omfattning som myndigheten har uppnått målen för kompetensförsörjningen under 2021, vilka åtgärder som har vidtagits, och vilka mål som gäller för kompetensförsörjningen 2022 och 2023–2024. Målet för 2021 att alla enheter ska ha kompetensförsörjningsplaner som utgår från strategin.⁴⁷ Det pågår nu ett arbete med att ta fram en verksövergripande och mer långsiktig kompetensförsörjningsplan under 2021. Men vi har inte fått ta del av någon sådan plan inom ramen för denna analys.

Många företrädare för Svenska kraftnät anser att den statliga lönepolitiken är ett hinder

Våra intervjuer visar att många företrädare för Svenska kraftnät anser att den statliga lönepolitiken hindrar myndigheten att få in rätt kompetens.

Det har under lång tid varit en viktig arbetsgivarpolitisk princip att staten inte ska vara löneledande. Detta har uttryckts i det centrala kollektivavtalet mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna inom det statliga förhandlingsområdet, som att förloppet och utfallet av löneförhandlingarna inom det statliga avtalsområdet ska bidra till samhälls-ekonomisk balans och inte störa det konkurrensutsatta näringslivets strävanden om en kostnadsutveckling i nivå med omvärlden.⁴⁸

Andra företrädare på myndigheten anser att detta inte stämmer generellt, utan att det skiljer sig mellan olika verksamhetsområden och sektorer i myndigheten. Det råder inom energibranschen en stor konkurrens om projektledare och it-personal. Inom vindkraftssektorn kan det handla om att privata konsultbolag driver upp lönebildningen. Det gör det svårare för Svenska kraftnät att konkurrera. Samtidigt har myndigheten enligt HR-

⁴⁷ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s 84.

⁴⁸ 3 § RALS 2020–2023.

enheten en högre generell lönenivå än andra jämförbara myndigheter, till exempel Sjöfartsverket eller Energimarknadsinspektionen. Det förekommer också att enhetschefer har en lägre lön än vissa anställda specialister på Svenska kraftnät.

3.3.4 Svenska kraftnät har en mycket hög andel konsulter

Som en följd av utmaningarna förknippade med kompetensförsörjningen anlitar Svenska kraftnät cirka 480 konsulter, utöver sina cirka 800 medarbetare. Andelen konsulter av det totala antalet personer som arbetar för myndigheten är närmare 40 procent. Det finns exempel på att konsulter under en övergångsperiod har befattningar som tillförordnad enhetschef och avdelningschef.

En förklaring till den höga andelen konsulter är att Svenska kraftnät tidigare var en renodlad beställarorganisation och därför var i särskilt behov av konsulter. En annan förklaring är att myndigheten har ett omfattande behov av särskilda kompetenser under en viss begränsad tid i anläggnings- och stationsprojekt. Svenska kraftnät anser därför att det är ofrånkomligt att de behöver konsulter inom vissa områden. För att bedöma behovet av konsulter inom anläggnings- och stationsprojekt, som är ett område med hög andel konsulter, använder myndigheten en modell med utvalda nyckeltal. Men i andra projekt saknas nyckeltal, vilket gör det svårare för ansvariga på myndigheten att bedöma hur många konsulter som de behöver.

Flera av de personer vi har intervjuat lyfter fram att den så kallade konsultväxlingen som pågår behöver intensifieras. Med konsultväxling menas att konsulter byts till tillsvidareanställda. Vår analys visar också att myndigheten inte har någon tydlig policy som beskriver vilka befattningar som får eller inte får vara konsulter. Ett arbete med att ta fram en sådan policy har nyligen inletts. Det är också svårt att se hur många konsulter som finns i myndigheten vid varje givet tillfälle, eftersom detta inte redovisas tydligt i årsredovisningen. Däremot framgår att de externa kostnaderna för konsultarvoden och inhyrd personal har ökat stadigt under de senaste tre åren (se tabell 6). Men myndigheten redovisar inte någon orsak till ökningen eller inom vilka delar av myndigheten som ökningen har skett.

Tabell 6. Externa kostnader, konsultarvoden och inhyrd personal 2016–2020 (mnkr).

Externa kostnader	2016	2017	2018	2019	2020
Konsultarvoden	Redovisas ej	Redovisas ej	120	110	150
Inhyrd personal	Redovisas ej	Redovisas ej	75	100	190
Summa	-	-	195	210	340

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2016 – 2020.

3.3.5 Enhetscheferna har en svår situation och saknar tillräckligt stöd

Statskontorets analys visar att enhetscheferna på Svenska kraftnät har en svår situation som myndigheten behöver hantera. Vår bedömning bygger i första hand på intervjuer med avdelningschefer och enhetschefer på myndigheten, men vår enkät till enhetscheferna bekräftar resultatet. Endast 13 procent av de enhetschefer som svarat på enkäten instämmer i påståendet att det finns tillräckligt antal medarbetare för att göra ett bra jobb, och endast 26 procent instämmer i påståendet att det finns tillräckligt med tid för att arbetsleda och ta personalansvar. Resultatet stöds också av en rapport från företaget Knowit, som på Svenska kraftnäts lednings initiativ har genomlyst enhetschefernas situation på myndigheten.⁴⁹ Här höll hela 87 procent av enhetscheferna med om att de ofta känner sig pressade i sin arbetssituation.

Vi bedömer att enhetschefernas nuvarande situation riskerar att hämma en effektiv verksamhet. Detta kan påverka möjligheten för Svenska kraftnät att växa som planerat. Av våra intervjuer framkommer att avdelningscheferna är väl medvetna om enhetschefernas situation, och försöker hitta lösningar för att avlasta dem.

Antalet medarbetare per enhet och tillgången till stöd till enhetscheferna på Svenska kraftnät skiljer sig jämfört med några andra myndigheter (tabell 7).

Tabell 7. Jämförelse med andra jämförbara myndigheter.

⁴⁹ Knowit. (2021). *Kartläggning av enhetschefernas situation på Svenska kraftnät*. PowerPoint.

Myndighet	Antal medarbetare (ungefär)	Antal medarbetare per Enhet	Stöd till enhetschefer	
			Biträdande Enhetschefer	Ökad lön/Löne-tillägg
Svenska kraftnät	800 + 480 konsulter	20*	Teamledare	Nej
Energimarknadsinspektionen	160	3–15	Biträdande Enhetschefer	Ja
Post- och Telestyrelsen	300	5–10 (finns undantag)	Teamledare	Ja
Trafikverket	1 000 (endast planering)	15	Ställföreträdande chef	Ja
Sida	700	15 (finns undantag)	Ställföreträdande chef	Ja

Källor: Knowit. (2021). *Kartläggning av enhetschefernas situation på Svenska kraftnät och Statskontorets egen analys*. *Inklusive konsulter och räknat på 61 enheter. Källa: sammanställning i mejl från Svenska kraftnät 21-06-21.

Vi kan inte dra för långtgående och säkra slutsatser av skillnaderna mellan myndigheterna eftersom de har valt att organisera sig på olika sätt och har olika uppdrag. Men vi anser ändå uppgifterna visar att andra myndigheter i högre grad arbetar med supportfunktioner som stöd till enhetschefer än vad Svenska kraftnät gör.

Enheternas storlek har inte analyserats tillräckligt

De jämförda myndigheterna i tabell 7 har riktlinjer kopplat till antal medarbetare inom spannet 3–20 medarbetare per enhetschef. Men Post- och telestyrelsen och Sida gör undantag från riktlinjen i några fall och tillåter fler medarbetare per enhet. Det berör i huvudsak enheter med homogena arbetsuppgifter och kompetenser. Om enheterna blir för stora delar ledningen upp dem till fler enheter.⁵⁰

Knowits kartläggning visar att nästan hälften av enhetscheferna på Svenska kraftnät anser att de ansvarar för alltför många medarbetare. Samtidigt visar både Statskontorets enkät och Knowits analys att

⁵⁰ Knowit. (2021). *Kartläggning av enhetschefernas situation på Svenska kraftnät*. PowerPoint, s. 22.

enhetscheferna ändå behöver ännu fler medarbetare för att möta de, enligt enhetscheferna, ökade behoven. Svenska kraftnäts egen uträkningsmodell visar att 12–16 medarbetare per enhet är en rimlig nivå. Som framgår av tabell 7 har enheterna i genomsnitt 20 medarbetare, inklusive konsulter.

Det administrativa stödet på enhetsnivå är inte tillräckligt

Strukturen med division, avdelning och enhet finns även på några av de andra jämförda myndigheterna. Men Knowits kartläggning visar att majoriteten av dessa myndigheter även erbjuder stöd till enhetschefer i form av biträdande eller ställföreträdande enhetschef. Dessa får vanligtvis en högre lön än tidigare, i någon form.

Sedan några år tillbaka har funktionen teamledare varit ett sätt att avlasta enhetscheferna på Svenska kraftnät. Funktionen innehar inte personal- eller arbetsmiljöansvar utan ska ge stöd till enhetschefen i det operativa dagliga arbetet. Det kan till exempel innebära att teamledaren planerar, leder och följer upp delar av det vardagliga arbetet.⁵¹ Funktionen är uppskattad eftersom den avlastar enhetscheferna. Men enhetscheferna anser att det inte räcker, eftersom de fortfarande har kvar hela personal- och arbetsmiljöansvaret. På Svenska kraftnät ingår inte heller något särskilt lönepåslag för teamledarna som på de andra myndigheterna.

En myndighet som skiljer sig från Svenska kraftnät när det gäller stöd är Trafikverket. Där har varje avdelning en stödfunktion som kallas Verksamhetsstyrning, som omfattar ekonomi- och verksamhetsstyrning samt HR-funktioner. Detta har varit framgångsrikt enligt Trafikverket⁵²

På Svenska kraftnät finns endast totalt fyra assistenttjänster på de fyra divisionerna och ingen controllerfunktion på avdelningsnivå. Stödfunktionerna syftar till att stötta chefer och medarbetare, men funktionerna juridik, inköp, HR och liknande funktioner är centraliserade i den meningen att de är placerade på Division Gemensamma funktioner.

På Svenska kraftnät har HR i uppdrag att bidra till arbetet med verksamhetsplaneringsprocessen, inklusive den nya strategimotorn (se

⁵¹ Svenska kraftnät. (2020). *Delegationsordning för Svenska kraftnät*, s. 7.

⁵² Knowit. (2021). *Kartläggning av enhetschefernas situation på Svenska kraftnät*. PowerPoint, s. 22.

avsnitt 3.5.3). Men enheten saknar i dagsläget resurser att lägga på arbete med strategimotorn. Vår analys visar att avdelningarna på Svenska kraftnät behöver mer och närmare stöd av HR även i rekrytering och andra kompetensförsörjningsfrågor.

Enhetschefernas uppfattning om sin arbetssituation skiljer sig något mellan divisionerna

Vår analys visar att det finns en skillnad mellan divisionerna när det gäller hur enhetscheferna uppfattar sin arbetssituation. Enhetscheferna på Division Gemensamma funktioner och Division IT är generellt sett mer negativt inställda till sin arbetssituation än enhetscheferna på Division System och Division Nät. Samtidigt upplever enhetschefer på Division Nät och Division Gemensamma funktioner och Finansavdelningen i högre utsträckning än Division System och Division IT att de ansvarar för fler medarbetare än de borde.

Det är också en något lägre andel av enhetscheferna på Division IT som instämmer i att de har möjlighet att själva göra de förändringar som behövs om något inte fungerar på enheten. Andelen är 70 procent på Division IT, jämfört med cirka 85 procent på övriga divisioner. Sex av tio enhetschefer respektive knappt hälften av enhetscheferna inom Division IT och Division Gemensamma funktioner anser att organisationen i liten eller mycket liten utsträckning ger goda förutsättningar för en effektiv verksamhet. Motsvarande andelar för Division System och Division Nät är ungefär en respektive två enhetschefer av tio.

Svenska kraftnät har genomfört vissa åtgärder med anledning av Knowits rapport

Med anledning av Knowits rapport har Svenska kraftnät i maj 2021 tagit fram en översiktlig åtgärdsplan.⁵³ Statskontoret konstaterar att flera av åtgärderna syftar till att underlätta för enhetscheferna. Bland annat ska myndigheten kartlägga om det finns otydligheter i enhetschefernas uppdrag och förväntningar. De ska i så fall följas upp och åtgärdas. Likaså ska enheter med hög arbetsbelastning identifieras för att säkerställa att deras uppdrag är tydligt och att alla enheter har rätt resurser, både när det

⁵³ Svenska kraftnät. (2021). *Rekommendationer på åtgärder kopplade till genomlysningen av enhetscheferns rollen*. PowerPoint.

gäller antal medarbetare och kompetens. Samtidigt ska myndigheten ta fram ett maxantal medarbetare per enhet.

Vidare ska den som är teamledare i fortsättningen få högre lön och myndigheten ska utreda behovet av att använda biträdande enhetschefer. Dessutom ska varje division ha särskilda stödresurser för ekonomi, kommunikation respektive HR. Ledningen har också beslutat om 300 nya tjänster i april 2021. Bland de nya tjänsterna finns såväl medarbetare, enhetschefer som avdelningschefer.

Åtgärdsplanen har tagits fram efter att Statskontoret genomfört intervjuer och enkäten till enhetschefer på Svenska kraftnät. Vi bedömer att åtgärdsplanen i sig är ändamålsenlig, om den genomförs i sin helhet.

3.4 Organisationen har undangömda centrala funktioner

Vår utredning visar att vissa centrala funktioner har en undanskymd administrativ placering i organisationen och saknar representation i ledningsgruppen. Dessutom finns endast en internrevisor vars placering inte följer Ekonomistyrningsverkets föreskrifter. I målhuset har myndigheten brutit ned och identifierat frågor som anknyter till och kan påverka centrala funktioner i myndigheten i tre av fundamentmålen, nämligen ”rätt kompetens och personligt ledarskap”, ”god förvaltningskultur med hög säkerhet” samt att myndigheten ska vara ”effektiva med gemensamma arbetsätt” (se avsnitt 2.2.2).

3.4.1 Många stödfunktioner är samlade inom Division Gemensamma funktioner

Statskontoret bedömer att organisationen med tre organisationsnivåer i grunden är ändamålsenlig, alltså i division, avdelning och enhet. En stor myndighet som Svenska kraftnät med ett komplext uppdrag behöver en tydlig indelning av olika verksamhetsområden.

Vi konstaterar också att flera centrala stödfunktioner är samlade i Division Gemensamma funktioner. I divisionen ryms till exempel juridik, inköp, hållbarhet, fastigheter, verksamhetsutveckling, kommunikation och HR. En compliance-funktion inrättades i augusti 2021 och är organisatoriskt placerad tillsammans med Juridikenheten. Compliance-funktionen ska

bevaka att Svenska kraftnät efterlever såväl lagar som sina interna regler. Däremot är Finansavdelningen sedan 2021 placerad i en stabslänkande position direkt underställd generaldirektören. HR och Juridikenheten är alltså inte direkt underställda generaldirektören, utan sorterar under chefen för Division Gemensamma funktioner.

HR- och juridikfunktionerna saknar representation i ledningsgruppen

Vår analys visar att det uppstår svårigheter när HR- respektive juridikfunktionerna inte är representerade i Svenska kraftnäts ledningsgrupp, vilket var fallet före den senaste omorganisationen 2017–2018. Ledningen motiverar detta med att en liten ledningsgrupp arbetar mer effektivt tillsammans än en stor grupp.

När det gäller HR innebär det att enheten inte har tillräcklig förhandsinformation om hur ledningen planerar att fylla vakanta tjänster på myndigheten. Ledningens beslut om rekryteringar kan därför komma som en överraskning, vilket medför att HR-enheten måste planera om sin verksamhet. Det kan också vara svårt för HR-enheten att klara av den rekryteringstakt som verksamheten kräver. Detta är särskilt problematiskt eftersom myndigheten planerar att växa inom de närmaste åren.

När det gäller chefsjuristen blev denne utan fast plats i ledningsgruppen redan 2017. Men verksamheterna deltar vid vissa möten och föredrar rättsliga ärenden. Den tidigare chefsjuristen gick i pension under 2021 och efterträddes av chefen för juridikenheten. En omorganisation har inletts där chefsjuristen för närvarande är tillförordnad avdelningschef och rapporterar direkt till chefen för Division Gemensamma funktioner.

Vår analys visar att olika frågor som handlar om regelefterlevnad är mycket viktiga för myndighetens verksamhet och för framtiden. Varje chef har enligt delegationsordningen ansvar för att alla medarbetare inom enheten efterlever lagar och regler inom sitt verksamhetsområde. Juristfunktionen stödjer organisationen vid behov. Detta kan innebära att det är verksamheten som själv behöver identifiera juridiska frågor innan de tar kontakt med juristfunktionen. Det har fram till nyligen inte heller funnits någon funktion som har till uppgift att kontrollera regelefterlevnad, eller

som mer generellt bedömer hur Svenska kraftnät följer lagar och regler.⁵⁴ Men som vi konstaterar ovan har myndigheten nyligen inrättat en compliance-funktion.

Vår analys visar också att de tillstånds- och markåtkomstprocesser som uppstår vid Svenska kraftnäts utbyggnad av transmissionsnätet också är viktiga juridiska områden. Myndighetens chefsjurist är ansvarig för alla rättsliga tvister som Svenska kraftnät är inblandade i, även om handläggningen delegeras till verksjuristerna. Exempel på det är tvister om markanvändning, avtal, skadestånd och entreprenader. Dessa frågor påverkar myndighetens verksamhet på ett påtagligt sätt genom att de kan komplicera och fördröja viktiga steg i utbyggnaden av transmissionsnätet. Men myndigheten betraktar tvisterna mer som operativa frågor som hanteras av den berörda divisionsledningen än som strategiska ledningsfrågor för myndighetens och verksamhetens framtid.

I tidigare studier som rör statliga myndigheter konstaterar Statskontoret att det är mycket viktigt att ledningen föregår med gott exempel i arbetet med att skapa en god förvaltningskultur. En annan viktig del är att en ledningsgrupp behöver ha utrymme för avvikande åsikter för att säkerställa att svåra frågor eller problem inom myndigheten kommer fram och tas om hand. Detta kan underlättas om centrala stödfunktioner som juridik, ekonomi och HR finns representerade i ledningsgruppen.⁵⁵ En sådan direkt närvaro kan också göra det lättare för ledningen att identifiera exempelvis juridiska frågor.

Den utökade ledningsgruppen är inget fullgott alternativ

Svenska kraftnäts ledning är medveten om att avståndet till ledningsgruppen kan uppfattas som långt av medarbetarna. Ledningen har därför inrättat en så kallad utökad ledningsgrupp där bland annat säkerhets- skyddschefen, HR-chefen och kommunikationschefen också ingår. Syftet är att täcka flera perspektiv och involvera fler funktioner. I den utökade ledningsgruppen diskuteras frågor om förändringsarbeten som är av

⁵⁴ Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*, s. 4.

⁵⁵ Statskontoret. (2017). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*. Rapport 2017:12 och (2020) *En god förvaltningskultur i praktiken*, ss. 20 och 30.

strategisk karaktär eller är av stor betydelse i det operativa arbetet, exempelvis ekonomiuppföljning eller arbete efter en internrevisionsrapport. Det handlar också om att sprida information och förankra beslut.

Divisionscheferna avgör vilka medarbetare som ska delta för att föredra ärenden för den utökade ledningsgruppen. Gruppen träffas var fjärde vecka, ofta efter att styrelsen har sammanträtt.

Men vi bedömer att den utökade ledningsgruppen inte är något fullgott alternativ till att HR och liknande stödfunktioner sitter med i den ordinarie ledningsgruppen. Det beror på att den utökade ledningsgruppen bara träffas högst en gång i månaden och att gruppen inte finns beskriven i vare sig arbetsordningen eller delegationsordningen. Det visar att gruppens funktion och betydelse på myndigheten inte står i paritet med den ordinarie ledningsgruppen.

3.4.2 Internrevisorn är ensam och har en olämplig administrativ placering

Internrevisionsfunktionen på Svenska kraftnät består av en ensam internrevisor. Denne har visserligen en budget för att upphandla konsulttjänster som genomför granskningar, men givet Svenska kraftnäts komplexa och omfattningsrika uppdrag anser Statskontoret att det kan ifrågasättas om funktionen har tillräckliga resurser. Som jämförelsen kan nämnas att medeltalet för internrevisioner hos statliga myndigheter är 2,2 årsarbetskrafter, även om spridningen är stor.⁵⁶

I Svenska kraftnäts egen organisationsbeskrivning och i delegationsordningen framgår att internrevisorn är placerad under styrelsen och generaldirektören och att det är generaldirektören som sätter internrevisorns lön och har utvecklingssamtal. Men administrativt är internrevisorn placerad i Juridikenheten och det är enhetschefen för den enheten som är formellt ansvarig för internrevisorns arbetsmiljö.

⁵⁶ Ekonomistyrningsverket. (2020). *Internrevision och intern styrning och kontroll*. Rapport 2021:14, s. 37 f.

Enligt myndighetens årsredovisningar och delegationsordning rapporterar internrevisorn till generaldirektören och styrelsen.⁵⁷ Detta går till så att internrevisorn först rapporterar till generaldirektören och sedan till en revisionskommitté bestående av två styrelseledamöter. Revisionskommittén är ett organ som sköter ärenden som att följa upp bokslutsprocessen, samt att övervaka effektiviteten över myndighetens internkontroll, internrevision och riskhanteringssystem.

Statskontoret konstaterar att denna ordning inte stämmer helt överens med Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till internrevisionsförordningen (2006:1228) eller med de handledningar om internrevision som Ekonomistyrningsverket har tagit fram. Av föreskrifterna framgår att internrevisionen ska inrättas direkt under myndighetens ledning och att den ska vara självständig i förhållande till den granskade verksamheten.⁵⁸ I en internrevisionsmyndighets organisationsplan ska internrevisionen vara placerad direkt under myndighetens chef om myndigheten är en enrådighetsmyndighet. När myndigheten är en styrelsemyndighet som i fallet med Svenska kraftnät ska internrevisionen placeras direkt under styrelsen. Det bör också vara uppdragsgivaren, det vill säga styrelsens ordförande, som håller utvecklingssamtal med internrevisorn. Det är inte lämpligt att internrevisionsfunktionen är placerad i andra organisatoriska enheter inom myndigheten eftersom internrevisionen då inte kan granska den delen av myndighetens verksamhet med bibehållet oberoende.⁵⁹

Statskontoret anser därför att internrevisorns administrativa placering i Svenska kraftnät är olämplig, eftersom det inte är organisatoriskt säkerställt att den kan granska alla delar av myndighetens verksamhet med bibehållet oberoende. Vidare bör rapporteringen ske till uppdragsgivaren, det vill säga styrelsen som sådan, och inte som organisationsbeskrivningen och delegationsordningen anger. Statskontoret konstaterar också att

⁵⁷ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 39 f. och Svenska kraftnät. (2020). *Delegationsordning för Svenska kraftnät*, s. 12.

⁵⁸ Ekonomistyrningsverket. *Föreskrift till 2 § Internrevisionsförordning (2006:1228)*.

⁵⁹ Ekonomistyrningsverket. (2014 och 2015). *Handledning Statlig internrevision för myndighetsledning*, s. 17 och *En introduktion till den statliga internrevisionen*, s. 12 f.

ordningen med att internrevisorns utvecklingssamtal hålls med generaldirektören inte följer Ekonomistyrningsverkets handledning.

3.5 Svenska kraftnäts interna styrning kan utvecklas på flera sätt

I detta avsnitt presenterar vi vår analys av Svenska kraftnäts interna styrning och uppföljning. Vår analys visar att Svenska kraftnäts verksamhetsplan inte fungerar tillräckligt väl som ett verktyg för planering och strategi för myndighetens verksamhet. Men vi bedömer ändå att myndigheten har en gedigen intern process för uppföljning av resultaten för målen och för rapporteringskraven. Arbetet med uppföljning anknyter också till fundamentmålet ”Effektiva med gemensamma arbetsätt” i målhuset.

3.5.1 Osäkert hur verkningfull verksamhetsplanen är för de enskilda enheterna

Planeringsprocessen för att ta fram visionen, målen och strategin i målhuset involverar alla avdelningar och enheter. Dessa bidrar på olika sätt till den omvärldsanalys och översyn av mål och ekonomiska ramar som ligger till grund för planeringen. Som en del i den årliga verksamhetsplaneringen gör Svenska kraftnät en riskanalys för att identifiera myndighetens mest väsentliga risker och planerar även vilka åtgärder som ska genomföras för att hantera riskerna.⁶⁰

Vi anser att verksamhetsplaneringen i stort fungerar ändamålsenligt och att det är bra att myndigheten tagit fram målhuset som är en del av verksamhetsplanen. Bilden bekräftas av intervjuer med avdelningschefer och vår enkät till enhetscheferna.

Men Statskontoret anser att det är osäkert hur verkningfull verksamhetsplanen är för de enskilda enheternas verksamhet. Sju av tio enhetschefer instämmer i påståendet att verksamhetsplanen anger en tydlig inriktning för verksamheten på myndigheten som helhet, men det är bara knappt fyra av tio som håller med om att det även gäller för den egna enheten. Det är också anmärkningsvärt att endast drygt 60 procent av enhetscheferna

⁶⁰ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 43.

instämmer i påståendet att det är tydligt vad den egna enheten ska uppnå för resultat.

Dessutom bedömde Svenska kraftnäts internrevisor att det finns en omognad bland chefer när det gäller verksamhetsplaneringens syfte och riskhantering. Internrevisorn anser att de inte fullt ut förstår att planeringen och riskhanteringen görs för att verksamheten ska nå sina mål i målhuset och uppfylla kraven i regleringsbrev och instruktion.⁶¹

3.5.2 Den nya verksamhetsplanen med investerings- och finansieringsplan hänger inte ihop

Statskontoret anser att den nya verksamhetsplanen med investerings- och finansieringsplan inte hänger ihop. Före 2021 omfattade verksamhetsplanen ett år i taget. Men efter 2021 slogs verksamhetsplanen samman med investerings- och finansieringsplanen vilket innebär att verksamhetsplanen har fått en treårig horisont.

I verksamhetsplanerna före 2021 använder myndigheten samma terminologi, det vill säga mål och områden, i hela dokumentet från illustrationen av målhuset till de avsnitt som beskriver de olika organisatoriska delarnas ansvarsområden. På så sätt hängde myndighetens vision, mål och strategi ihop med hur myndigheten planerade verksamheten.

I den senaste verksamhetsplanen med investerings- och finansieringsplanen har myndigheten valt att redovisa de utvecklingsstrategier myndigheten kommer att bedriva under 2022–2024. Även om indelningen speglar de lagar, förordningar och regleringsbrev som styr verksamheten framgår det enligt Statskontoret inte tydligt vilka organisatoriska delar av Svenska kraftnät som ska göra vad.

Vi anser att verksamhetsplanen med investerings- och finansieringsplan varken är utformad som ett verktyg för att planera verksamhetens utveckling eller som sammanhållande övergripande strategi för myndigheten. Dokumentet innehåller visserligen en tydlig målbild och

⁶¹ Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*, s. 2.

strategi genom målhuset, men det har en tydlig slagsida åt investerings- och finansieringsdelen. Slagsidan innebär att vissa delar saknas som tidigare fanns i verksamhetsplanen. Internrevisionen har också konstaterat att det behövs åtgärder för att enheterna som ansvarar för resurserna ska kunna prioritera aktiviteter utifrån mål och om de styrs av lagkrav eller inte.⁶²

Det pågår ett arbete på Svenska kraftnät att beskriva hur arbetet går till på enheterna som ska resultera i en bilaga till arbetsordningen. I dokumentet ska det bland annat framgå vad de olika enheterna har för uppdrag. Men vår analys visar att ett sådant dokument borde ha tagits fram i samband med att den nya organisationen lanserades 2018. Men myndigheten följer ändå upp sin verksamhet på ett strukturerat sätt när det gäller resultat som har att göra med sina mål och rapporteringskrav (se avsnitt 3.5.4).

3.5.3 Strategimotorn har potential att driva processer framåt snabbare

År 2019 kompletterade ledningen sin planering och uppföljning med den så kallade strategimotorn, som syftar till att förankra strategier och utveckling i divisionerna. Strategimotorn utgår från de minsta beståndsdelarna i organisationen, det vill säga enheterna, och bygger sedan processen utifrån deras förutsättningar och behov. Statskontoret bedömer att detta arbetssätt passar en stor myndighet som Svenska kraftnät som har ett komplext och omfattande uppdrag där det är viktigt att medarbetare långt ner i organisationen har möjlighet att påverka mål och arbetsprocesser.

Samtliga delar av organisationen har ännu inte börjat arbeta med metoden. Exempelvis har Division Nät arbetat med metoden sedan 2019, medan Division IT påbörjade implementeringen 2021.

Vår analys visar att strategimotorn hittills fungerar som ledningen avsåg när den infördes. Vi anser att metoden har potential att tydliggöra för enhetscheferna på Svenska kraftnät vilka resultat som ledningen förväntar

⁶² Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*, s. 1.

sig av deras enheter. Samtidigt är det för tidigt att dra några slutsatser kring hur effektiv metoden är.

Vi anser att metoden är ändamålsenlig då den konkretiserar myndighetens femåriga strategi för varje division, med hjälp av bland annat strategisk dialog och avstamp med chefer och medarbetare. De strategiska dialogerna syftar till att identifiera vilka konkreta förbättringar som behöver genomföras för att nå myndighetens mål. Syftet är att få alla medarbetares uppgifter och roller att hänga ihop med strategin. En enhet kan exempelvis välja att driva ett tiotal projekt under sex månader utan alltför detaljerade projektplaner. I enlighet med arbetsmetoden för strategimotorn följs arbetet upp varannan vecka på enheterna vid särskilda möten, så kallade drivningsmöten. Avdelningarna följer upp arbetet var sjätte månad och rapporterar sedan till divisionsledningen en gång i månaden.

Statskontoret konstaterar att strategimotorn innebär att processerna har potential att drivas framåt snabbare med hjälp av de täta uppföljningarna. Tidigare genomfördes uppföljningarna en gång i kvartalet.

3.5.4 Svenska kraftnät har en strukturerad process för intern uppföljning

I detta avsnitt belyser vi hur Svenska kraftnät internt följer upp resultaten kring sina mål och rapporteringskrav. Vi bedömer sammantaget att Svenska kraftnät har en strukturerad intern process för att följa upp resultaten för målen och rapporteringskraven.

Finansavdelningen ansvarar för den interna uppföljningen och rapporterar direkt till generaldirektören

Myndigheten har i målhuset och i sin strategi brutit ner regeringens uppdrag och de energipolitiska målen i egna mål, strategiska steg och nyckeltal. Myndigheten fastställer årligen dessa mål, strategiska steg och nyckeltal i sin verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan.

Det är Finansavdelningen som ansvarar för den interna resultatuppföljningen. Avdelningen fungerar som verksamhetens förlängda arm för styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin. Avdelningen har i första hand en styrande funktion även om den också fungerar som ett stöd för organisationen i flera frågor. Finansavdelningen ligger

organisatoriskt i en stabsliknande position som en egen avdelning direkt under generaldirektören.

Tertialuppföljningarna utgör en strukturerad process för uppföljning av verksamheten

Svenska kraftnät följer upp verksamhetens resultat kontinuerligt under året enligt en särskild process. En viktig del i detta är den så kallade tertialuppföljningen som sker tre gånger per år. Syftet är att löpande följa upp hur målen, de strategiska stegen och nyckeltalen utvecklas, samt att bedöma om myndigheten kommer att nå målen. Ett uttalat syfte med tertialuppföljningen är också att besluta om konkreta åtgärder eller prioriteringar om det är nödvändigt för att kunna uppnå målen. Vid mötena diskuteras även identifierade risker i verksamheten och åtgärder kopplat till internrevisionens granskningar.

Tertialuppföljningen sker vid förlängda ledningsgruppsmöten i januari, maj och september, utifrån en på förhand preciserad mötesagenda. Inför mötena tar Finansavdelningen fram ett särskilt underlag genom de så kallade tertialrapporterna. De innehåller en detaljerad redovisning och analys av hur det går med genomförandet av de strategiska stegen, pågående regeringsuppdrag och andra återrapporteringskrav i regleringsbrevens samt utfallet för ett antal nyckeltal om bland annat transmissionsnätet och elsystemet. Av rapporterna framgår också tydligt vilken person inom organisationen som är ansvarig för att nå respektive mål, ta strategiska steg och uppfylla nyckeltal.

Uppföljningen av budget och ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten

Svenska kraftnäts interna uppföljning av budget och det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda verksamheten sker enligt ett annat tidsfönster än tertialuppföljningen. Detta hänger samman med att alla affärsverk ska lämna en delårsrapport i augusti och november som bland annat ska innehålla en resultaträkning och en prognos för helåret över resultaträkningens poster.⁶³ Svenska kraftnät ska enligt sitt regleringsbrev även lämna en delårsrapport i maj. De ska också vid fyra tillfällen under året

⁶³ 10 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

redovisa utgiftsprognoser för de kommande tre åren i informations-systemet Hermes.

Svenska kraftnät följer upp budgeten och det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda verksamheten månadsvis i en rapport som tas fram av Finansavdelningen, publiceras på intranätet och redovisas till revisionskommittén. Månadsrapporten fokuserar på verksövergripande poster och redovisas per verksamhetsgren.

Vi noterar att internrevisorn i en rapport 2019 konstaterade att det inom processerna för att leverera månadsbokslut, delårsrapporter och årsredovisning finns formaliserade processer och dokumenterade kontroller på alla avstämningar. Internrevisorn bedömde att dessa kontroller täcker verksamhetens behov och att de kan tjäna som ett föredöme för andra viktiga processer inom Svenska kraftnät.⁶⁴

Olika tidsfönster för uppföljning av verksamheten respektive budget och ekonomiskt mål

Tidsfönstren ser som sagt olika ut för Svenska kraftnäts interna uppföljning av verksamheten respektive budgeten och det ekonomiska målet. Verksamheten och målen som hör till den följs upp och analyseras tre gånger per år (varje tertial) medan budgeten och det ekonomiska målet redovisas externt fyra gånger per år (varje kvartal). Vi bedömer att detta inte försämrar Svenska kraftnäts förmåga att styra och följa upp verksamheten. De olika processerna löper enligt samma årscykel. De sker i otakt under året, men de är i takt i slutet på året.

3.6 Arbetet för en god förvaltningskultur saknar viktiga komponenter

I detta avsnitt presenterar vi vår analys av Svenska kraftnäts arbete för en god förvaltningskultur. En god förvaltningskultur handlar om att alla medarbetares och chefers beteenden och förhållningssätt ska stämma överens med principerna i den statliga värdegrunden. Principerna i den statliga värdegrunden är *demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsikts-*

⁶⁴ Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*, s. 16.

*bildning, respekt samt effektivitet och service.*⁶⁵ Dessa principer är hämtade från i första hand regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515) och de gäller för alla statliga myndigheter oavsett uppdrag. Arbetet för en god förvaltningskultur hänger också nära samman med det krav på en god intern miljö som ställs på en internrevisionsmyndighet som Svenska kraftnät.⁶⁶ Svenska kraftnät har brutit ned dessa krav tillsammans med övrig styrning genom fundamentmålet ”god förvaltningskultur med hög säkerhet” i målhuset.

Det finns olika medel och verktyg för en myndighetsledning att uppnå en god förvaltningskultur. Det handlar om att skapa förutsättningar genom beslut om organisering av myndigheten och om intern ledning och styrning. Det handlar också om utbildning, kompetens, ledarskap, diskussionsklimat och liknande företeelser.⁶⁷

Vi bedömer att Svenska kraftnät arbetar seriöst med frågan om statstjänstemannarollen. Men det saknas flera viktiga komponenter i det övergripande arbetet för en god förvaltningskultur och i den handlingsplan som ligger till grund för detta arbete. Internrevisionen har tidigare också konstaterat brister i arbetet.⁶⁸

3.6.1 Fokus ligger på statstjänstemannarollen men det finns andra viktiga delar

Statskontoret bedömer att Svenska kraftnät de senaste åren har inlett ett seriöst arbete som syftar till att stärka rollen som statsanställd. Exempel på åtgärder som myndigheten har genomfört är att:

- Skapa en särskild sida om dessa frågor på myndighetens intranät.
- Införa ett visseblåsarsystem på den externa webbplatsen.

⁶⁵ Statskontoret. (2017). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

⁶⁶ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁶⁷ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*. Om offentlig sektor 42.

⁶⁸ Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*. (Ärendnr. SVK 2019/1838).

- Genomföra utbildningar för dessa frågor för både personal och konsulter
- Genomföra dilemmadiskussioner på varje enhet under 2016 och årligen sedan 2020.

Sedan 2019 har arbetet blivit tydligare genom att myndigheten har beslutat om en särskild handlingsplan för en god statstjänstemannakultur.⁶⁹ Bakgrunden till detta är bland annat två rapporter från internrevisionen om arbetet med intern styrning och kontroll respektive arbetet mot korruption och oegentligheter. Syftet med handlingsplanen är att ytterligare stärka statstjänstemannarollen, utveckla en gemensam etisk kompass samt att samla och förankra olika insatser. Initialt ska myndigheten särskilt fokusera på att förebygga, upptäcka och ta hand om oegentligheter.

Handlingsplanen innehåller flera aktiviteter för att minska risken för oegentligheter

Handlingsplanen innehåller en stor mängd aktiviteter som ska genomföras i närtid. Några exempel är att på olika sätt stärka arbetet med riskanalyser och kartläggning av framför allt upphandlingsprocessen, se över interna policyer och riktlinjer, genomföra utbildningar och ta fram rutiner för att hantera inträffade händelser. Ytterligare exempel är en jävsdeklaration som alla medarbetare sedan 2020 årligen ska fylla i, samt en riktlinje för styrande dokument som har tagits fram av juridikenheten och beslutats av generaldirektören.⁷⁰

Andra aktiviteter planeras i framtiden. Exempel på det är att arbeta med uppföljning av korruptionsrisker inom vissa riskområden och att införa fyra-ögon-principen i arbetet med kravställningar. En annan aktivitet handlar om att informera och få större spridning för olika utbildningar som redan finns på plats.

Flera viktiga komponenter saknas i handlingsplanen

Vi bedömer alltså att arbetet är strukturerat, seriöst och innehåller många olika delar. Men vi konstaterar också att det framför allt fokuserar på

⁶⁹ Svenska kraftnät. (2019). *Handlingsplan för en god statstjänstemannakultur på Svenska kraftnät, förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption.*

⁷⁰ Svenska kraftnät. (2020). *Jävsdeklaration och Riktlinje för styrande dokument.*

medarbetaransvaret eftersom handlingsplanen är inriktad på den enskilde medarbetarens roll och beteenden. Ledningens och chefernas ansvar för helheten kommer i skymundan. I handlingsplanen konstaterar Svenska kraftnät att det finns en ”blind kultur” i myndigheten om vad det innebär att vara statsanställd och vad varje medarbetare har för ansvar.

Men aktiviteterna saknar enligt Statskontoret ett större perspektiv som även täcker in de mer formella strukturerna i myndigheten. Det kan då handla om hur stödfunktionerna är organiserade och om detta ger förutsättningar för de anställda att få hjälp och stöd. Det handlar då framför allt om juridiska frågor men även om upphandling och rekryteringar.

Internrevisionen har också konstaterat att varje chef ansvarar för att efterleva lagar och interna regler inom sitt verksamhetsområde. Vid behov kan cheferna och medarbetarna få stöd från Juristenheten, men internrevisionen konstaterar att det fram till nyligen saknats en enhet med ett verksövergripande perspektiv som kan bedöma Svenska kraftnäts lag- och regelefterlevnad mer generellt.⁷¹ Internrevisorn har också påtalat att det saknas en formell process för att bedöma den interna miljön i intygandet till styrelsen om en betryggande intern styrning och kontroll.⁷² Detta krav framgår av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och utgör ett viktigt instrument i myndighetsledningens arbete för en god förvaltningskultur i en internrevisionsmyndighet som Svenska kraftnät.

Handlingsplanen saknar också perspektivet om de interna regelverken är tillräckligt många och når ut till berörd personal eller inte. Det finns heller inget som behandlar om ledning och chefer agerar som förebilder genom att ha kunskap och föregå med gott exempel och genom att tydliggöra vikten av att följa interna regelverk.

Det som framkommer av vår enkät till enhetscheferna både bekräftar och motsäger behovet av ett mer strukturerat och bredare angreppssätt i arbetet med en god förvaltningskultur. Cirka 80 procent av enhetscheferna

⁷¹ Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*, s. 4.

⁷² Ibid., s. 2.

instämmer i påståendet att interna regler och riktlinjer gör det enkelt för dem och för medarbetarna att göra rätt. Samtidigt instämmer bara 50 procent av enhetscheferna i påståendet att de får tillräckligt med stöd för att utföra sitt arbete. Vi tolkar resultaten som att regelverken och det administrativa stödet till enhetscheferna kan förbättras för att ge bättre förutsättningar för enhetscheferna att genomföra sina uppgifter.

3.7 Svenska kraftnät arbetar inte tillräckligt strategiskt med omvärldsrelationer

I detta avsnitt belyser vi Svenska kraftnäts omvärldsrelationer. Statskontoret bedömer att myndigheten kan arbeta mer strategiskt med omvärldsrelationerna, bland annat inom ramen för några av de råd som myndigheten använder för att utbyta information med externa aktörer. Mer och utförligare samverkan med intressenter och samhälle tillhör en av Svenska kraftnäts strategiska utvecklingsområden i målhuset där myndigheten bryter ner sitt uppdrag.

3.7.1 Svenska kraftnäts instruktion och regleringsbrev anger att myndigheten ska samverka med andra

Det finns allmänna lag- och förordningskrav på att alla myndigheter ska samverka.⁷³ I Svenska kraftnäts instruktion och regleringsbrev anger regeringen specifikt olika myndigheter och länder som Svenska kraftnät ska samverka och samarbeta med, samt vad syftet med samverkan är. Enligt sin instruktion ska myndigheten samverka med Statens energimyndighet för att säkerställa att myndigheterna tar fram och genomför riskberedningsplaner effektivt och korrekt samt för att göra det lättare att förebygga och utvärdera elkriser och att utbyta information om sådana kriser. Inom dammsäkerhetsområdet ska Svenska kraftnät enligt instruktionen även samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete av landets dammar.

Vidare anger regeringen i regleringsbrevet för 2020 tre återrapporteringskrav som gäller samverkan med andra myndigheter. Ett sådant krav gäller resultatet inom elproduktion. Där ingår att redovisa samarbetet mellan de

⁷³ 8 § förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen.

nordiska respektive baltiska systemoperatörerna, bland annat när det gäller behov av och genomförda harmoniseringsåtgärder på nordisk, baltisk och europeisk nivå.

Ett andra krav i regleringsbrevet är att Svenska kraftnät i sin redovisning av försörjningstrygghet och leveranssäkerhet avseende elproduktion ska samverka med Statens energimyndighet. Ett tredje krav är att Svenska kraftnät inom verksamhetsområdet Telekom ska samråda med Post- och Telestyrelsen och samverka med de aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer när det gäller anläggning av tele- och kommunikationsnät.

3.7.2 Svenska kraftnät har inte operationaliserat vad myndigheten avser med samverkan

Våra analys visar att Svenska kraftnät inte lägger någon tonvikt på att redovisa hur själva samverkan med andra myndigheter och aktörer går till eller vilka erfarenheter som samverkan har gett. I stället är det själva uppdraget i sig som är i fokus, inte relationerna till andra myndigheter i Sverige eller utomlands. Myndigheten har alltså inte någon uttalad strategi eller struktur bakom hur de ska samverka med andra aktörer och hur de kan ta tillvara erfarenheter från dem.

Vidare definierar inte Svenska kraftnät vad ordet samverkan betyder för myndigheten eller på vilket sätt myndigheten arbetar tillsammans med andra aktörer inom ramen för sitt uppdrag. Inte heller innehåller myndighetens instruktion eller regleringsbrev någon sådan definition. Men regeringen anger i förarbetena till förvaltningslagen att syftet är att samverkan mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. Det är också enligt förarbetena vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.⁷⁴

Resultaten av Svenska kraftnäts samverkan med *enskilda* aktörer i Sverige framgår inte samlat i årsredovisningen. Samverkan med andra aktörer

⁷⁴ Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 70 f.

nämns i samband med annan redovisning av verksamheten på myndigheten. Myndigheten sammanställer sina aktiviteter mer noggrant när det gäller internationella samarbeten som de bedriver enligt sin instruktion. Syftet med sådant internationellt samarbete är att främja en öppen svensk, nordisk och europeisk marknad för el.⁷⁵

I sin årsredovisning redovisar Svenska kraftnät hur myndigheten på olika sätt har bidragit till EU:s ambitioner som en hållbar, trygg och konkurrenskraftig energiförsörjning. Det handlar exempelvis om bidrag till flera rapporter:

- En gemensam europeisk återkommande rapport om kraftsystemets tillräcklighet i Europa (Mid-term Adequacy Forecast 2020).
- ENTSO-E:s Market Report där bland annat utvecklingen av den europeiska elmarknaden analyseras. ENTSO-E är det europeiska nätverket för organ som har systemansvaret för ett transmissionsnät för elektricitet eller naturgas i sina hemländer, så kallade TSO – Transmission System Operators.

Under året har Svenska kraftnät även bidragit till arbetet inom den så kallade Elmarknadsförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943. Det är en del av lagpaketet Ren energi för alla i Europa vilket fastställer regler för att säkerställa funktionen hos EU:s inre marknad för el.

Svenska kraftnät redovisar även vilka bidrag som myndigheten har lämnat i olika internationella sammanhang, och de kontakter som myndigheten har tagit på nordisk och baltisk nivå. Men liksom redovisningen av det europeiska samarbetet består redovisningen till största del av olika aktiviteter som myndigheten har varit inblandad i och inte vilka resultat som omvärldsrelationerna har lett till.

3.7.3 Råden är en bra plattform för utbyte av information och dialog men kan användas mer strategiskt

⁷⁵ Svenska kraftnät. (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 95.

Det kanske tydligaste uttrycket för Svenska kraftnäts omvärldsrelationer i Sverige är de fem råd där representanter för Svenska kraftnät och viktiga externa aktörer sitter med i. Dessa är Driftsrådet, Elberedskapsrådet, Elmarknadsrådet, Dammsäkerhetsrådet och Planeringsrådet. Ordföranden för råden är medarbetare på Svenska kraftnät.

I råden har Svenska kraftnät samlat representanter från både små och stora elaktörer, näringsliv, branschföreningar och myndigheter. Myndigheten utser deltagarna i fyra av de fem råden. Regeringen utser medlemmarna i Elberedskapsrådet.

Genom en enkät har vi frågat deltagarna i tre av råden hur de uppfattar arbetet i respektive råd och om något skulle kunna förbättras. De tre råden är Driftsrådet, Elmarknadsrådet och Planeringsrådet. Dessa samlar tillsammans omkring 30 externa aktörer.

I Drifrådet diskuterar deltagarna driftledning och driftsäkerhet

Drifrådet behandlar frågor som berör transmissionsnätet inom en rad områden, exempelvis

- driftledning och driftövervakning
- driftsäkerhet
- spänningsreglering och frekvensreglering samt
- avbrottsplanering och överföringsbegränsning.

I Drifrådet informerar Svenska kraftnät övriga deltagare om planerade förändringar inom rådets områden och för en dialog kring operativa händelser. Svenska kraftnät förmedlar sin uppfattning, önskemål och krav och aktörerna får möjligheten att ta upp problem av gemensamt intresse. Rådets rekommendationer är varken bindande eller beslutande.

Rådets syfte och mål framgår på ett mer allmänt plan av regeringens första instruktion till Svenska kraftnät:⁷⁶ ”Det ingår i generaldirektörens uppgifter [...] att se till att allmänhetens, organisationers, företags och andra myndigheters kontakter med Svenska kraftnät underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och

⁷⁶ 13 § förordning (1991:2013) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

begripligt språk i verkets skrivelser och beslut.” Driffrådet nämns emellertid inte i Svenska kraftnäts nuvarande instruktion.

I Planeringsrådet diskuteras deltagarna planerade förändringar inom transmissionsnätet

I Planeringsrådet informerar Svenska kraftnät om planerade förändringar eller inriktningar som berör transmissionsnätet, och kan i ett tidigt stadium hämta in aktörernas synpunkter. Svenska kraftnät kan förmedla sina uppfattningar, önskemål och krav till relevanta aktörer samtidigt som aktörerna kan ta upp problem av gemensamt intresse.⁷⁷

Rådets syfte och mål framgår, på samma sätt som Driffrådet, också av regeringens första instruktion till Svenska kraftnät (se citat under driftsrådet ovan), men inte den nuvarande instruktionen. Planeringsrådet är ett informations- och samrådsorgan för planeringsfrågor som kan ge vägledande rekommendationer. Rådets rekommendationer är varken bindande eller beslutande. Planeringsrådet behandlar frågor som berör transmissionsnätet inom bland annat följande områden:

- Förutsättningar för utbyggnadsplanering, exempelvis det regionala effektbehovet och utbyggnad av produktionsanläggningar.
- Ny-, till- och ombyggnad av anläggningar i transmissionsnätet.
- Nya regionalnät- och produktionsanläggningars anslutning till stamnätet.
- Nya utlandsförbindelsers anslutning till stamnätet.

Elmarknadsrådets syfte är att fånga upp synpunkter från branschens aktörer

Enligt Svenska kraftnäts arbetsordning ska det finnas ett råd för elmarknadsfrågor. Syftet med rådet är att bland annat att genom dialog få synpunkter, råd och fånga upp signaler från en bredd av branschens aktörer genom att informera om bland annat utvecklingen på elmarknaden. Mötena i rådet ska på så sätt bidra till att samtliga representanter får fler perspektiv och bättre förståelse i aktuella frågor och kommande förändringar på elmarknadsområdet. Liksom övriga råd är Elmarknads-

⁷⁷ Svenska kraftnät. (2017). *Arbetsordning för Planeringsrådet vid Svenska kraftnät*.

rådet rådgivande och inte beslutsfattande.⁷⁸ Rådet knyter an till Svenska kraftnäts instruktion i så måtto att myndigheten ska främja konkurrensen på elmarknaden.⁷⁹ Genom att fånga upp signaler från marknadsaktörerna kan myndigheten förändra sådant som stör konkurrensen.

Enligt rådets arbetsordning ska Elmarknadsrådet inte ersätta kommunikation och förankring via Svenska kraftnäts webbsida, publika samråd eller referensgrupper. För djupare diskussioner och för att få detaljerade synpunkter i specifika frågor arbetar Svenska kraftnät med referensgrupper och andra expertgrupper. Däremot är rådet ett stöd för att utse bemanning till referensgrupper och expertgrupper.

Svenska kraftnät kan föra en öppnare dialog med elnätsföretagen

Som vi konstaterar ovan knyter rådets syften på olika sätt an till Svenska kraftnäts instruktion och bidrar därmed till att myndigheten fullgör sitt uppdrag. Men vi anser att det konkreta arbetet i råden bör bli än mer relevanta för de externa aktörerna som deltar på mötena. Det skulle även gynna Svenska kraftnät. Flera av de personer som svarat på vår enkät till deltagarna i råden, anger att de anser att Svenska kraftnät lämnar för lite utrymme till övriga deltagare att kommentera informationen och ställa frågor till myndigheten. Enligt ordförandena för råden upptar information från Svenska kraftnät ungefär 70 procent av mötestiden, medan 30 procent ägnas åt diskussion och samverkan där alla aktörer deltar aktivt.

Samtidigt anser våra enkätrespondenter att arbetet i råden har förändrats något under de senaste åren. Det som tidigare kunde karaktäriseras som strikta informationskanaler för Svenska kraftnät till elnätsaktörer, präglas idag av mer diskussion och dialog. Det är också tydligare för deltagarna vilka dagordningspunkter för möten som Svenska kraftnät betraktar som informationspunkter respektive diskussionspunkter.

Det kanske tydligaste resultatet av rådets arbete är enligt Statskontoret att möjligheterna har förbättrats för medlemmarna i råden att ta kontakt direkt med den berörda avdelningen på Svenska kraftnät för att diskutera en specifik fråga utan att behöva lyfta frågan i ett av råden först. Men vår

⁷⁸ Svenska kraftnät. (2020). *Arbetsordning för Elmarknadsrådet vid Svenska kraftnät*.

⁷⁹ 3 § i förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

analys visar att det finns en viss skillnad mellan hur råden arbetar och hur de externa aktörerna uppfattar dem. De elnätsföretag som har besvarat enkäten i Drifrådet är mer kritiska till hur samverkan med Svenska kraftnät fungerar. Flera av dem anser exempelvis att Svenska kraftnät tvingas till snabbtryckningar för att säkerställa driften efter att störningar har uppkommit. De anser att myndigheten skulle kunna arbeta mer proaktivt och lokalisera sina brister i transmissionsnätet på ett tidigare stadium genom att se till att Drifrådet har ett bättre klimat för dialog.

En annan skillnad mellan råden är att Elmarknadsrådets arbetsordning klargör att rådet endast utgör *ett* av flera olika forum för Svenska kraftnät att vara transparent och tillgängligt. Enligt en aktör som sitter med i samtliga råd som omfattades av vår enkät, har också Elmarknadsrådet den bästa möteskulturen bland råden. Rådet skickar ut dagordning och material i rimlig tid före mötet och bistår med mötesanteckningar efteråt.

3.8 Externa faktorer påverkar möjligheterna att bygga ut, driva och säkra elförsörjningen

I detta avsnitt belyser vi tre externa faktorer som vi bedömer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt. Faktorerna är mycket komplexa och vi har inte kunnat analysera dem närmare inom ramen för denna myndighetsanalys. Men vi anser att de bör belysas här för att ge en så fullständig bild som möjligt av de faktorer som vi bedömer påverkar myndighetens förutsättningar att fullgöra uppdraget. Vi återger också kort hur Svenska kraftnät bedömer att coronapandemin har påverkat myndigheten.

3.8.1 Koncession och tillstånd för utbyggnad av transmissionsnätet är en tidskrävande process

Det krävs koncession enligt ellagen för att få bygga och driva elnät. Dessa koncessioner utfärdas av Energimarknadsinspektionen. För spänningsnivå 220–400 kV krävs så kallad linjekoncession. Under Svenska kraftnäts process med att ta fram ansökan genomför myndigheten samråd med berörda parter, bland annat kommuner, länsstyrelser, markägare, berörda myndigheter som Trafikverket och Försvarsmakten och intresseorganisationer.

I samrådet kan intressenter framföra synpunkter kring olika värden som påverkas, begära utredningar om påverkan på arter och naturvärden och ge förslag på alternativa lokaliseringar. Vi bedömer att Svenska kraftnät är måna om att dialogen med intressenterna är så god och konstruktiv som möjligt. Under samrådstiden genomförs löpande dialoger som leder till omfattande anpassningar av sträckning, byggteknik och arbetssätt.

När Svenska kraftnät har skickat in sin ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen till prövningsmyndigheten Energimarknadsinspektionen, så skickar Energimarknadsinspektionen ut ansökan på remiss till berörda aktörer som då kan inkomma med synpunkter till inspektionen. Om Energimarknadsinspektionen bedömer att det krävs mer underlag för att de ska kunna fatta beslut begär de kompletterande utredningar och material från Svenska kraftnät. Energimarknadsinspektionen fattar sedan beslut om att bevilja ansökan eller att avslå ansökan. Beslutet kan överklagas till regeringen.

Det är en omfattande och tidskrävande process att få linjekoncession. Vanligtvis tar det 2–4 år att ta fram ansökan och Energimarknadsinspektionens handläggningstid är sedan 1,5–2 år. Koncessionsbeslut för transmissionsnätet kan överklagas till regeringen, och regionnätledning kan överklagas till Mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen.

Därefter följer processen med detaljprojektering, markåtkomst och själva byggfasen vilket tar 3–5 år. Utöver koncession krävs en stor mängd ytterligare tillstånd och dispenser. För en ny transmissionsnätledning kan det röra sig om så mycket som 600 ytterligare tillstånd.

Statskontoret kan inte bedöma om processen för koncession och tillstånd för utbyggnad av transmissionsnätet kan eller bör snabbas upp i något led. Men vi anser att det ändå är viktigt att visa att processen är en utmaning för Svenska kraftnät och att myndigheten inte äger frågan själva.

3.8.2 Markåtkomstprocessen kan påverkas med nytt lagförslag

En gemensam nämnare för nästan alla aktörer som äger ledningsnät är att de behöver dra sina ledningar över någon annans mark. Rätten att göra det regleras i en ledningsrätt. En ledningsrätt innebär ett intrång i fastighets-

ägarens äganderätt. Fastighetsägaren har därför rätt till ekonomisk kompensation. Ersättningen regleras i expropriationslagen samt i kompletterande normer och principer. Lagen innebär att fastighetsägaren ska ha samma ekonomiska ställning efter det att elförbindelsen har byggts som innan.

Svenska kraftnät söker alltid frivilliga överenskommelser med berörda markägare. Överenskommelsen regleras med markupplåtelseavtal. När koncession har beviljats ansöker Svenska kraftnät om ledningsrätt hos Lantmäteriet. Ledningsrätten formaliserar de frivilliga överenskommelserna och reglerar intrång där myndigheten inte har kunnat ingå någon frivillig överenskommelse.

Koncession och ledningsrätt är två tillstånd som krävs, men som ledningsägare tidigare inte kunnat ansöka om parallellt. Enligt ändringar i ellagen som trädde i kraft i augusti 2021 ges vissa möjligheter för ledningsägaren att ansöka om att beredningen ska kunna påbörjas innan beslut om koncession har fattats.⁸⁰

Statskontoret kan inte bedöma vad den nya lagen kan få för inverkan på processen. Men enligt Svenska kraftnät är det av stor betydelse för effektiviteten i tillståndsprocesserna att dessa processer nu kan pågå parallellt i så hög utsträckning som möjligt.

3.8.3 Den säkerhetspolitiska utvecklingen påverkar Svenska kraftnät

Den verksamhet som Svenska kraftnät bedriver är i stor utsträckning samhällsviktig och säkerhetskänslig. Utan den infrastruktur som myndigheten bygger och förvaltar och utan de systemtjänster som myndigheten tillhandahåller, fungerar inte det svenska elsystemet. Utan el faller många av de samhällsfunktioner som utgör det moderna samhället bort.

Svenska kraftnät bedriver därför ett omfattande arbete för att anpassa sin verksamhet till nya säkerhetskrav och till totalförsvarets krav. Men det finns utmaningar i detta arbete. En utmaning är att automatiseringen och

⁸⁰ Prop. 2020/21:188. *Moderna tillståndsprocesser för elnät.*

digitaliseringen inom elförsörjningen ställer nya och högre krav på informations- och cybersäkerhet. Svenska kraftnät utvecklar nya system för framtidens driftövervakning och balansering, där it-säkerheten har högsta prioritet.

En annan utmaning för Svenska kraftnät är det omfattande och ökande internationella samarbetet inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten samarbetar på europeisk, nordisk och baltisk nivå (se avsnitt 3.7). Såväl kraftsystemen som elmarknaderna är sammankopplade inom Norden och Europa, vilket enligt Svenska kraftnät ger fördelar och bidrar till att uppfylla de energipolitiska målen. Samtidigt förutsätter närmare integration också att utbytet av information ökar, och denna information kan vara känslig ur ett säkerhetsperspektiv. Svenska kraftnät måste löpande hantera målkonflikter som denna i sitt arbete med säkerhet, beredskap och totalförvar.

3.8.4 Coronapandemin har haft begränsade effekter

Svenska kraftnät bedömer att coronapandemin på det stora hela har haft begränsade effekter i verksamheten under 2020. Detta trots att några investeringsprojekt på anläggningssidan har fått förseningar eller blivit dyrare på grund av lockdown i tredje land eller på grund av lokala utbrott av corona. Svenska kraftnät bedömer också att effekterna från smittan kommer att kunna hanteras under 2021 utifrån kommande vaccinationsplanering. I det fall den nationella smittspridningen inte dämpas kan planeringen enligt Svenska kraftnät komma att påverkas, med förskjutningar i genomförandet som följd.⁸¹

⁸¹ Svenska kraftnät. (2021). *Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022-2024*, s. 8.

4 Svenska kraftnäts inre effektivitet

I detta kapitel belyser och bedömer vi hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser. Vi belyser också vilken betydelse regeringens ekonomiska mål har för myndighetens inre effektivitet. Vi analyserar även två andra aspekter som rör den inre effektiviteten, nämligen intäktsramens betydelse och det effektiviseringsprogram som Svenska kraftnät har tagit initiativ till.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det är svårt att bedöma hur effektivt Svenska kraftnät använder sina resurser. Det finns flera studier som jämför effektiviteten i Svenska kraftnäts verksamhet ur ett internationellt perspektiv, men resultaten är för svårbedömda för att vi ska kunna dra någon säker slutsats.
- De internationella jämförelserna redovisas och analyseras i alltför liten utsträckning öppet av Svenska kraftnät. Mätningarna är komplicerade, men det gör det bara mer angeläget att Svenska kraftnät redovisar en sammanfattning av resultaten inklusive vilka slutsatser som kan dras.
- Regeringens ekonomiska mål om räntabilitet och skuldsättningsgrad påverkar knappt myndighetens inre effektivitet.
- Hittills har inte heller intäktsramen haft någon styrande effekt på Svenska kraftnäts inre effektivitet. Men det pågår diskussioner om att förändra ramen, vilket kan göra att den blir mer styrande i framtiden.
- Svenska kraftnät har själva tagit ett initiativ för att styra myndigheten mot en ökad inre effektivitet genom att införa ett effektiviseringsprogram.
- I nuläget hindrar inte de ekonomiska förutsättningarna Svenska kraftnäts verksamhet. Vi ser inte heller att ekonomin är det största hindret inför den närmaste framtiden när det gäller utmaningen att förse Sverige med el, ett behov som växer snabbt.

4.2 Ekonomiska resurser och kostnader

Svenska kraftnät finansierar sin verksamhet främst via avgifter som regionnätstföretag, stora elproducenter och balansansvariga betalar till myndigheten (tabell 8.).

Tabell 8. Intäkter för Affärsverket Svenska kraftnäts rörelse, miljoner kronor.

Intäkter	2016	2017	2018	2019	2020
Intäkter från överföring och transitering av el	3 711	3 359	3 755	4 234	4 606
Intäkter från balansreglering	4 724	4 760	7 057	6 939	4 238
Intäkter från effektreserven	72	65	75	85	72
Övriga externa intäkter	378	392	424	422	942
Anslag för elberedskap	197	165	176	233	207
Aktiverat eget arbete	144	143	150	155	179
Övriga rörelseintäkter	61	46	54	200	55
Summa intäkter	9 286	8 930	11 691	12 268	10 311

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2016–2020.

Kommentar: Den stora ökningen av "Övriga externa intäkter" mellan 2019 och 2020 beror på ökade intäkter från aktiverade kapacitetsavgifter.

4.2.1 Intäkter från balansreglering är oftast den största intäktskällan

Intäkter från överföring och transitering av el samt intäkter från balansreglering är de största intäktskällorna. Intäkter från överföring och transitering av el består av effektavgifter och energiavgifter samt transitkompensation. Effektavgifter täcker Svenska kraftnäts kostnader för drift, underhåll, avskrivningar och kapitalkostnader för transmissionsnätet. Energiavgifter täcker kostnaden för de nätförluster som uppstår vid överföring på nätet. Intäkter för transit får myndigheten när nätet används för att överföra kraft genom Sverige till utlandet. Intäkterna från överföring och transitering av el har ökat från 2018, vilket främst förklaras av höjningar av effektavgiften under åren 2018-2020.⁸²

⁸² Minskningen av intäkterna 2017 förklaras av att priset på förlustel i energiavgiften sänktes inför detta år.

Intäkter från balansreglering består främst av såld balanskraft. Om en kund sammantaget har köpt balanskraft under en avräkningsperiod redovisas detta som en intäkt för Svenska kraftnät. Om kunden i stället sammantaget har sålt balanskraft till myndigheten redovisas det som en kostnad. Intäkterna från balansreglering varierade relativt kraftigt under 2016–2020. Det beror på att både volym och pris varierar relativt mycket mellan olika år för att denna handel ska resultera i balans i elsystemet.

Svenska kraftnäts elnätsverksamhet är, liksom elnätsverksamheten hos andra elnätsföretag, ett naturligt monopol som regleras av ett särskilt regelverk. Elnätsföretagens *intäktsramar* reglerar hur stora avgifter de får ta ut från sina kunder. Intäktramen är en prisreglering som ska förhindra monopolvinster. Det är Energimarknadsinspektionen som beslutar om intäktsramarna utifrån en metod som är fastslagen i ellagen.

Svenska kraftnät disponerar även ett anslag för elberedskap. Anslaget består av en ersättning som beslutas enligt elberedskapslagen och som ska täcka kostnader för Svenska kraftnäts myndighetsutövning enligt den lagen.

4.2.2 Verksamheten kan också finansieras av lån

Svenska kraftnäts verksamhet kan också finansieras av lån hos Riksgälden. Vid slutet på 2020 var upplåningen i Riksgälden noll kronor, jämfört med nästan 2,5 miljarder kronor 2019. Myndigheten får även ta upp lån på den öppna marknaden för finansiering av investeringar i anläggningstillgångar. Svenska kraftnät har inte gjort det under de tio senaste åren.

4.2.3 Högt inflöde av kapacitetsavgifter

Utöver av rörelsen genererade intäkter och lån har Svenska kraftnät ytterligare två finansieringskällor i form av *kapacitetsavgifter* och *investeringsbidrag*.

Kapacitetsavgifter uppstår vid prisskillnader mellan elområden inom Sverige eller mellan Sverige och andra länder. En särskild EU-förordning

reglerar hur Svenska kraftnät får använda kapacitetsavgifterna.⁸³ Kapacitetsavgifterna redovisas i balansräkningen som en långfristig skuld till kunderna. År 2020 var inflödet av kapacitetsavgifter 8,2 miljarder kronor, men bara 766 miljoner kronor intäktsfördes under året. Inflödet av kapacitetsavgifter kan variera kraftigt mellan åren. År 2019 var inflödet 2,3 miljarder kronor.

En typ av investeringsbidrag är den avgift som Svenska kraftnät tar ut för att ansluta kunder till transmissionsnätet. Avgiften ska finansiera de åtgärder som myndigheten behöver genomföra för att ansluta en anläggning till transmissionsnätet. En annan typ av investeringsbidrag kommer från EU som medfinansierar vissa investeringar. År 2020 uppgick investeringsbidragen till 177 miljoner kronor och 57 miljoner kronor intäktsfördes under året.

4.2.4 Variationer i kostnaderna för balansreglering påverkar totalkostnaderna kraftigt

Den största kostnadsposten är kostnader för balansreglering. Kostnaderna för balansreglering har varierat relativt mycket under 2016–2020, på samma sätt som intäkterna för balansreglering. Svenska kraftnäts personalkostnader utgör en mindre andel av kostnaderna, men de har ökat med drygt 40 procent mellan 2016 och 2020. Det beror främst beror på att antalet anställda har ökat.

⁸³ Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el (EG) nr 2019/943.

Tabell 9. Kostnader för Affärsverkets Svenska kraftnäts rörelse, miljoner kronor.

Kostnader	2016	2017	2018	2019	2020
Personalkostnader	577	605	618	701	819
Kostnader för överföring och transitering av el	1 493	1 367	1 249	1 312	1 221
Kostnader för balansreglering	4 519	4 574	7 617	7 205	4 709
Kostnader för störningsreserven	150	182	183	215	266
Kostnader för effektoreserven	72	65	70	73	75
Drift- och underhållskostnader	455	411	416	499	567
Övriga externa kostnader	551	595	692	779	927
Avskrivningar och nedskrivningar	791	900	917	800	865
Övriga rörelsekostnader	97	25	72	147	285
Summa kostnader	8 705	8 724	11 834	11 731	9 734

Källa: Svenska kraftnäts årsredovisningar 2016–2020.

Kommentar: Den relativt sett stora ökningen av "Övriga externa kostnader" mellan 2019 och 2020 beror huvudsakligen på ökade kostnader för konsultarvoden och inhyrd personal. Ökningen av "Övriga rörelsekostnader" mellan 2019 och 2020 förklaras av avsättning för miljöåtgärder med 133 mnkr. Svenska kraftnät gör från 2020 avsättning för framtida utgifter avseende miljöåtgärder för uppgrävning av impregnerade träfundament.

4.2.5 Inga ekonomiska begränsningar i den närmaste framtiden

Vi bedömer att Svenska kraftnät i nuläget inte har någon brist på resurser, åtminstone inte när det gäller ekonomiska begränsningar. Även de intervjuer vi har gjort med myndigheten bekräftar bilden av att det i dagsläget inte råder någon brist på pengar. Vi ser inte heller att ekonomin är det största hindret inför den närmaste framtiden när det gäller att förse Sverige med el, ett behov som växer snabbt.

Myndigheten har inte varit i närheten av taket i intäktsramen, och ett stort belopp har förts över till tillsynsperioden 2020–2023. Svenska kraftnät bedömer också att verkets intäktsbehov kommer att ligga inom ramen

under denna period.⁸⁴ På längre sikt än så kan eventuella förändringar i hur intäktsramen beräknas innebära att det blir svårare att finansiera investeringar med avgiftshöjningar, men i vilken utsträckning detta kommer att bli fallet kan vi inte bedöma.

Myndigheten ligger också långt under taket om en skuldsättningsgrad på 90 procent för 2020. För 2020 var skuldsättningsgraden till och med negativ, vilket innebär att Svenska kraftnät i stället har kunnat placera mer än 3 miljarder kronor hos Riksgälden. Men Svenska kraftnät bedömer att skuldsättningsgraden kommer att öka snabbt. För 2024 beräknas skuldsättningsgraden vara 130 procent.⁸⁵

4.3 Svårt att bedöma effektiviteten jämfört med andra transmissionsnätföretag

Det är svårt att bedöma hur kostnadseffektiv Svenska kraftnäts verksamhet är. Vi har bedömt utifrån ansatsen i regeringens ekonomiska mål om att kostnadseffektiviteten i Affärsverket svenska kraftnät ska vara minst lika hög som i jämförbara företag.

Vi har tagit del av ett antal studier som har jämfört Svenska kraftnäts verksamhet med motsvarande företag i andra länder. Utifrån dessa studier kan vi inte dra någon säker slutsats om hur effektivt Svenska kraftnät bedriver sin verksamhet ur ett internationellt perspektiv.

En orsak till att det är svårt att dra slutsatser är det grundläggande problemet att det är svårt att göra rättvisande jämförelser eftersom förutsättningarna för verksamheten skiljer sig åt mellan olika länder. Det beror bland annat på skillnader i regelverk och i geografi. Studierna försöker på olika sätt att ta hänsyn till sådana omständigheter. Men trots detta är det ofta svårt att slå fast vilka av de uppmätta skillnaderna i resultat som beror på faktiska skillnader i effektivitet och vilka som beror på skillnader i förutsättningarna för verksamheten. Även

⁸⁴ Svenska kraftnät. (2021). *Verksamhetsplan med investerings-och finansieringsplan 2022–2024*.

⁸⁵ Ibid.

Energimarknadsinspektionen anser att det är en utmaning att göra relevanta jämförelser.

Svenska kraftnäts sparsamma redovisning av studierna har inte heller underlättat för oss att bedöma effektiviteten. De redovisningar som vi har fått ut har varit mycket kortfattade powerpointpresentationer eller liknande, utan någon utförlig analys.

I detta avsnitt redovisar vi kortfattat resultaten av de internationella jämförelser som vi har tagit del av.

4.3.1 Svenska kraftnäts underhåll mer kostnadseffektivt än i andra länder

Den jämförelse som har det tydligaste positiva resultatet för Svenska kraftnät är en återkommande så kallad benchmarkingstudie av underhållskostnader och servicenivå i transmissionsnäten. Studien utförs av den internationella organisationen ITOMS.⁸⁶ Omkring 30 företag över hela världen deltog i jämförelsen.

Denna studie omfattar bara en liten del av Svenska kraftnäts verksamhet. Underhållskostnader är ingen stor del av verksamheten. I den senaste studien som gällde 2018 ingick kostnader för 185 miljoner kronor. Det utgör endast 5 procent av kostnaderna för verksamhetsgrenen Transmissionsnät under det året.

För de tre år där Svenska kraftnät deltagit i studien har resultatet utvecklats positivt. Studien från 2018 är den senaste där resultatet har hunnit färdigställas. Studien visar sammantaget att Svenska kraftnäts servicenivå har förbättrats och underhållskostnaderna har minskat sedan 2014, jämfört med de andra företagen. Den visar också att Svenska kraftnät både har högre servicenivå och lägre underhållskostnader än genomsnittet av företagen.

De deltagande företagens servicenivå mäts genom antalet oplanerade avbrott längre än fem minuter. Studien är uppdelad i olika delområden. Ett

⁸⁶ Svenska kraftnät. (2020). *En internationell jämförelsestudie mellan TSO:er*. (Svenska kraftnäts intranät, 21-08-13).

område där Svenska kraftnät presterar bra är ”skogligt underhåll”. Inget oplanerat avbrott berodde på bristande underhåll av skog i anslutning till kraftledningarna under 2018 och underhållskostnaderna var lägre än för genomsnittet av länderna i studien. Eftersom underhåll av skog utgör en relativt stor andel av de totala underhållskostnaderna bidrog detta delområde i hög grad till att Svenska kraftnät hamnade högt upp i det sammanvägda resultatet.

4.3.2 Osäkra resultat i europeisk studie anser Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen

Ett exempel på komplexiteten i de jämförande studier som görs är en återkommande studie från den internationella organisationen CEER som görs med några års mellanrum.⁸⁷ Den studien omfattar ungefär hälften av kostnaderna för verksamhetsgrenen Transmissionsnät. I den senaste studien från 2018 deltog 17 europeiska transmissionsnätsföretag.

I studien hamnade Svenska kraftnät bland de mest effektiva företagen vid mätningarna 2008 och 2012. Men vid den senaste mätningen som gäller 2018 hamnade Svenska kraftnät relativt långt ifrån dessa. Både Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen anser dock att flera olika mätproblem gör att det inte går att dra några säkra slutsatser av resultaten för 2018.

4.3.3 Svårt att bedöma om Svenska kraftnät bygger mindre kostnadseffektivt än Fingrid

Svenska kraftnät har själva gjort en jämförelse av kostnaderna för att bygga ledningar mellan transmissionsnätsföretagen i Sverige, Finland, Danmark och Norge.⁸⁸ Men det är främst jämförelsen med Svenska kraftnäts finska motsvarighet Fingrid som är i fokus.

Jämförelsen visar att Svenska kraftnät har tydligt högre kostnader för att bygga ledning jämfört med Fingrid när det gäller *kostnad per kilometer*

⁸⁷ Svenska kraftnät. (Odaterad). *CEER Sumicid, Projekt TCB 18, Resultat: Svenska kraftnät*. PowerPoint.

⁸⁸ Svenska kraftnät. (2020). *Jämförelse av kostnadsdrivare vid ledningsbyggnation*, PowerPoint.

ledning. Men om man även väger in hur mycket elkraft som kan transporterats i ledningen är det inte längre någon tydlig skillnad. Detta beror på att Svenska kraftnät använder en annan typ av ledning som är mer effektiv i vissa avseenden, men till priset av högre byggkostnader. Ett exempel på en sådan skillnad är att de svenska ledningarna har en teknisk livslängd på 80 år, jämfört med 60 år för de finska.

Men det finns även andra slags skillnader enligt jämförelsen. En är att det svenska regelverket kräver större hänsyn till naturmiljö och boendemiljö vilket gör att ledningarna kan byggas rakare och därmed billigare i Finland. Sveriges mer komplicerade beslutsprocess är också en förklaring till att genomförandetiden ”från planering till genomfört” är kortare i Finland (5–8 år) än i Sverige (8–12 år).

Sammantaget är det omöjligt för oss att bedöma vilket av företagen som bygger de mest kostnadseffektiva ledningarna, när vi väger in alla omständigheter som påverkar jämförelsen.

4.3.4 Svenska kraftnät har låga tariffer i ett internationellt perspektiv

Svenska kraftnät hävdar att deras internationellt sett låga tariffer (avgifter) är ett tecken på en god kostnadseffektivitet. Men de säger också att det är svårt att jämföra beroende på många faktorer utöver hur näten är byggda. Svenska kraftnät redovisar en studie som görs årligen av den internationella organisationen Entso-e som syftar till att göra tariffnivåerna i olika nät jämförbara.⁸⁹ Där har Sverige den lägsta tariffnivån jämfört med sju andra länder, bland andra Finland, Norge och Danmark.

4.4 Svenska kraftnäts ekonomiska mål

Svenska kraftnät har enligt regleringsbrevet för 2020 ett ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten. Det består av tre delmål:

⁸⁹ Svenska kraftnät. (Odaterad). *Transmissionsnätstariffen i internationell jämförelse*. PowerPoint.

- Affärsverket svenska kraftnät ska uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital,⁹⁰ efter schablonmässigt avdrag före skatt, på 6 procent under en konjunkturcykel, exklusive realiserade resultat från avyttringar i intressebolag.
- Affärsverket svenska kraftnät ska ha en skuldsättningsgrad på högst 90 procent.⁹¹
- Kostnadseffektiviteten i Affärsverket svenska kraftnät ska vara minst lika hög som i jämförbara företag.

Räntabilitetsmålet var 6 procent under en konjunkturcykel fram till och med 2020. Målet har från 2021 ändrats till 4 procent under en konjunkturcykel. Taket för skuldsättningsgrad har varierat under perioden 2016–2020 mellan 85 och 135 procent. Målet om kostnadseffektivitet har varit detsamma under perioden 2016–2020.

Regeringen ser nu över Svenska kraftnäts ekonomiska mål, bland annat mot bakgrund av de stora omvärldsförändringarna i form av krav på stora investeringar och därmed kapitalbehov som affärsverket står inför.⁹² Det har lett till att regeringen har ändrat myndighetens ekonomiska mål från och med 2021. Det handlar främst om att kravet på räntabilitet sänkts till 4 procent under en konjunkturcykel. Vi bedömer att denna förändring inte påverkar vår analys och våra slutsatser om målens styreffekt.

4.5 Svag styreffekt på effektiviteten för de ekonomiska målen

I detta avsnitt presenterar vi vår analys av de ekonomiska målen utifrån vilken styreffekt de har på Svenska kraftnäts inre effektivitet.

Vår analys visar att målen för räntabilitet och skuldsättning knappt har påverkat Svenska kraftnäts inre effektivitet. Huvudförklaringen är att både räntabiliteten och skuldsättningen i hög grad påverkas av faktorer som

⁹⁰ Med justerat eget kapital avses genomsnittet av årets in- och utgående bundna egna kapital samt 79,4 procent av det fria egna kapitalet.

⁹¹ Med skuldsättningsgrad avses räntebärande skulder dividerat med justerat eget kapital inklusive minoritetsandelar.

⁹² Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021. UO 21 Energi*, s. 60.

Svenska kraftnät har svårt att påverka och att de därför inte säger så mycket om myndighetens inre effektivitet. Detta gör i sin tur att målen fungerar dåligt som en pådrivare för myndigheten att bli mer effektiv.

Svenska kraftnät håller med om vår bedömning att de båda målen inte påverkat den inre effektiviteten nämnvärt. Myndigheten anser att det snarare är intäktsramen som har potential att styra mot en ökad inre effektivitet. Men de framhåller att det är bra om regeringen kan formulera bättre mål kring den inre effektiviteten, även om de själva redan har satt effektiviseringsmål inom ramen för ett egeninitierat effektiviseringsprogram.

Det är svårare att bedöma styreffekten i målet om att kostnads-effektiviteten i Svenska kraftnät ska vara minst lika hög som i jämförbara företag. Vår analys visar att Svenska kraftnät använder internationella jämförelser som ett instrument för att utveckla verksamheten, men det är tveksamt om detta har någon koppling till att det finns ett mål i regleringsbrevet.

4.5.1 Räntabiliteten påverkas av faktorer som Svenska kraftnät inte råder över

Målet om räntabilitet innebar under perioden 2016–2020 att Svenska kraftnät skulle göra en avkastning genom justerat eget kapital på 6 procent under en konjunkturcykel. Men avkastningens koppling till Svenska kraftnäts inre effektivitet är svag, vilket även våra intervjuer med Svenska kraftnät bekräftar. Detta beror på att avkastningens storlek påverkas av en mängd olika faktorer som inte har någon eller endast en begränsad koppling till verksamhetens effektivitet. Därmed fungerar målet inte som en pådrivare för myndigheten att bli mer effektiv.

Framför allt är det Svenska kraftnäts kostnader som påverkas av faktorer som myndigheten har svårt att påverka. Ett exempel gäller 2018 då räntabiliteten blev negativ. Det förklaras i huvudsak av att priserna på stödtjänster för frekvensreglering steg kraftigt på grund av en kall vinter, kraftigt vårflod med extrema flöden under kort tid och en varm och torr

sommar. Den torra sommaren ledde också till bränder som försenade och fördyrade pågående nätinvesteringar.⁹³

Ett annat exempel där faktorer som inte har något att göra med myndighetens inre effektivitet i stället påverkade måluppfyllelsen på ett positivt sätt gäller 2020. Svenska kraftnät förklarar att den ökade avkastningen jämfört med 2019 till stor del beror på att förändringar i regelverket för kapacitetsavgifter gjorde det möjligt att använda dessa till att täcka fler kostnadsposter än tidigare.⁹⁴

Det kan förstås diskuteras i vilken grad Svenska kraftnät har svårt att påverka olika kostnadsposter, åtminstone i ett längre perspektiv. Det finns rimligtvis kostnader som inte går att påverka på kort sikt, men där Svenska kraftnät på längre sikt kan agera. Det gäller exempelvis upphandling av stödtjänster. Dessutom beror förstås räntabiliteten även på faktorer som Svenska kraftnät i allra högsta grad kan påverka och där myndighetens inre effektivitet har en direkt påverkan på måluppfyllelsen.

Inom ramen för denna myndighetsanalys har vi inte kunnat göra någon mer grundlig analys av i vilken grad räntabiliteten beror på faktorer som är opåverkbara, delvis påverkbara eller fullt påverkbara för Svenska kraftnät. Men sammantaget bedömer vi ändå att målet är mycket svårtolkat ur ett effektivitetsperspektiv. Därmed blir också effekten att målet är ett svagt styrinstrument när det gäller den inre effektiviteten.

Ett annat skäl till att räntabilitetsmålet inte haft någon styreffekt är att Svenska kraftnät haft en kostnadsnivå som legat långt under den lagstiftade intäktsramen. Därmed har ramen inte styrt Svenska kraftnät mot att göra kostnadsbesparande effektiviseringar för att nå räntabilitetsmålet. Om det hade behövts hade Svenska kraftnät kunnat höja avgifterna för att uppnå målet utan att slå i taket för intäktsramen.

⁹³ Svenska kraftnät. (2019). *Årsredovisning för 2018*, s. 5.

⁹⁴ *Ibid*, s. 10.

4.5.2 Målet om skuldsättningsgrad handlar främst om annat än myndighetens inre effektivitet

Även för målet om skuldsättningsgraden är kopplingen till Svenska kraftnäts inre effektivitet svag.

Svenska kraftnät anser själva att målet handlar om annat än att främja den inre effektiviteten. De anser att målet i första hand styr hur mycket investeringar som kan göras med den resultatnivå, de räntebärande skulder och den utdelningspolicy myndigheten har.

Regeringen sätter taket för hur stor skuldsättningen får vara utifrån förslag från Svenska kraftnät. Ett skäl till att myndigheten alltid uppfyllt målet är enligt myndigheten att de har äskat en väl tilltagen ram för skuldsättningen för att inte riskera att ”slå i taket” under året, och att regeringen hittills har bifallit myndighetens förslag. Det finns alltså en inbyggd överskattning av lånebehovet i målet. Hittills har myndigheten inte under något år varit i närheten av taknivån (se avsnitt 2.5.2).

Dessutom illustrerar skälen till att målet har uppnåtts de senaste åren väl varför kopplingen till myndighetens interna effektivitet är svag.⁹⁵ Måluppfyllelsen styrs av hur stora investeringar som faktiskt görs och hur dessa finansieras. Både för 2020 och 2019 anger Svenska kraftnät att ett skäl till att de underskred taket var att investeringarna blev lägre än vad myndigheten planerat, vilket inte kan ses som ett tecken på en hög effektivitet.

En ännu viktigare förklaring till varför myndigheten inte varit i närheten av skuldsättningstaket under dessa år är det stora inflödet av kapacitetsavgifter. Kapacitetsavgifterna, som ibland även kallas flaskhalsintäkter, uppstår när begränsad överföringskapacitet leder till prisskillnader mellan olika elområden inom Sverige eller mot utlandet. Omfattningen av kapacitetsavgifterna beror på en mängd faktorer som exempelvis temperatur, tillgång på vatten i vattenmagasinen, kärnkraftens tillgänglighet, tillgänglighet på överföringsförbindelser och elpriser i omliggande områden.

⁹⁵ Svenska kraftnät. (2020 och 2021). *Årsredovisning för 2019 och 2020*.

Under 2020 fick Svenska in mer kapacitetsavgifter än något tidigare år. Myndigheten förklarar det bland annat med att mild nederbördsrikt och blåsig väder, framför allt i början av året, pressade elpriserna och orsakade högre prisskillnader än tidigare år mellan elområden. Även om priset på el generellt sett var lågt under 2020 var prisskillnaderna mellan olika elområden stora, vilket ledde till höga inflöden av kapacitetsavgifter

Kapacitetsavgifterna kan användas för att finansiera investeringarna vilket minskar behovet av upplåning. Det finns en EU-förordning som reglerar hur de kapacitetsavgifter som beror på begränsad överföringskapacitet mellan olika länder får användas.⁹⁶ De ska i första hand användas till att garantera tilldelad kapacitet, optimera användandet av tillgänglig kapacitet och finansiera investeringar som syftar till att förstärka eller bibehålla överföringskapaciteten mellan länder. Svenska kraftnät har liknande interna riktlinjer för de kapacitetsavgifter som beror på begränsad överföringskapacitet mellan olika elområden inom Sverige.

Att Svenska kraftnät de senaste åren kunnat använda det höga inflödet av kapacitetsavgifter för att finansiera investeringarna och därmed klara skuldsättningsmålet kan inte ses som ett utslag av en hög inre effektivitet. Kapacitetsavgifterna är dessutom svårprognosticerade och kan slå olika från år till år, vilket i sin tur också är en orsak till att det är svårt att med precision beräkna ett skuldsättningstak med en mer styrande effekt.

Sammantaget bedömer vi att kopplingen mellan måluppfyllelsen för skuldsättningsgraden och Svenska kraftnäts inre effektivitet är svag.

4.5.3 Svenska kraftnäts redovisning av målet om kostnadseffektivitet är bristfällig

Målet om att kostnadseffektiviteten i Svenska kraftnät ska vara minst lika hög som i jämförbara företag har en mer direkt koppling till den inre effektiviteten än målen om räntabilitet och skuldsättningsgrad.

Svenska kraftnät tolkar målet som att det handlar om att jämföra verksamheten med transmissionsnätsföretag i andra länder. Vi gör samma

⁹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2019/943.

tolkning. Inom Sveriges gränser har Svenska kraftnät monopol, vilket gör att jämförelser med liknande företag i andra länder är det enda rimliga

Men det är svårt att bedöma vilken styreffekt som målet har. Visserligen använder Svenska kraftnät internationella jämförelser som ett instrument för att utveckla verksamheten, men det är tveksamt om detta har någon koppling till att det finns ett mål i regleringsbrevet. För Svenska kraftnäts redovisning av studierna är ytterst begränsad trots målet i regleringsbrevet. Detta gäller både i årsredovisningen och över huvud taget.

Det finns flera exempel på att Svenska kraftnät använder jämförelser med motsvarande företag i andra länder för att utveckla verksamheten. Det finns exempel på åtgärder som har genomförts som en direkt följd av studierna och det pågår projekt där myndigheten använder resultaten för att hitta sätt att effektivisera verksamheten. Studierna har också använts i arbetet med att formulera mål och mätmetoder i myndighetens effektiviseringsprogram.

Vi anser att jämförelser med motsvarande verksamheter i andra länder är ett viktigt inslag i arbetet för att effektivisera verksamheten. Vi ser därför positivt på att Svenska kraftnät deltar i sådana studier och att de använder dem i sitt utvecklingsarbete.

Samtidigt är det viktigt att inte underskatta den metodologiska utmaning det innebär att jämföra transmissionsnätföretag i olika länder som styrs av olika regelverk och som har olika geografiska förutsättningar. Därför är det viktigt att arbetet med att utveckla mätmetoder för jämförelser mellan olika transmissionsnätföretag fortsätter och att Svenska kraftnät deltar i detta arbete.

Mot bakgrund av att Svenska kraftnät både deltar i och själva genomför internationella jämförelser och det mål som finns i regleringsbrevet har vi svårt att förstå varför Svenska kraftnäts redovisning av jämförelserna är så sparsam.

Visserligen är jämförelserna ofta komplicerade. Detta gäller både för de mätmetoder som används och för själva innehållet, om man inte är väl insatt i kraftöverföringsteknik. Men vi anser att detta bara gör det mer angeläget att Svenska kraftnät öppet redovisar en sammanfattning av

resultaten för en bredare publik, inklusive vilka slutsatser som kan dras om myndighetens inre effektivitet.

4.6 Andra aspekter som kan påverka den inre effektiviteten

Vi bedömer alltså att det ekonomiska målet har en svag påverkan på Svenska kraftnäts inre effektivitet. Men det finns även andra aspekter i myndighetens förutsättningar och verksamhet som bör diskuteras i detta sammanhang. I detta avsnitt belyser vi vilken roll som intäktsramen och myndighetens effektiviseringsprogram spelar för den inre effektiviteten.

4.6.1 Intäktsramen har hittills inte fungerat som ett styrmedel mot inre effektivitet

Intäktsramen sätter ett tak för hur höga avgifter som Svenska kraftnät kan ta ut från transmissionsnätkunderna. Ett av intäktsramens syften är att den ska styra nätföretagen mot en högre kostnadseffektivitet och bidra till att verksamheten bedrivs effektivt till låga kostnader.⁹⁷ Även om intäktsramen inte är en del av det ekonomiska målet, anser vi att den är en parameter som bör ingå i en diskussion om hur styrningen av Svenska kraftnät ska utformas för att uppnå en ökad inre effektivitet.

I Svenska kraftnäts fall är intäktsramen inte bara väsentlig för att den begränsar möjligheten att ta ut avgifter. Den spelar också roll för i hur hög grad det ekonomiska målet om avkastning påverkar myndighetens verksamhet. Med en snäv intäktsram skulle inte Svenska kraftnät kunna höja avgifterna som en utväg för att uppnå avkastningsmålet. Då skulle Svenska kraftnät i högre grad behöva fokusera på att minska kostnaderna för att uppnå avkastningskravet, vilket i sin tur skulle kunna styra myndigheten mot en ökad inre effektivitet.

Svenska kraftnät bekräftar att intäktsramen hittills inte har styrt verksamheten mot en högre effektivitet. Enligt myndigheten är en förklaring att de inte är något vinstmaximerande företag. Givet de avkastningskrav de har fått av regeringen har intäktsramen aldrig

⁹⁷ Energimarknadsinspektionen. (2019). *Fastställande av intäktsram enligt ellagen*, s. 3.

begränsat de avgifter de har behövt ta in. Vi gör samma bedömning som myndigheten. Intäktsramen är i första hand utformad för företag som strävar efter att göra så stor vinst som möjligt och där avgiftshöjningar är ett sätt att åstadkomma detta.

Det finns ett effektiviseringskrav i intäktsramen

Alla elnätsföretag i Sverige har en intäktsram. Det är Energimarknadsinspektionen som beslutar om intäktsramarna efter att ha gjort en individuell bedömning av varje företag utifrån ett särskilt regelverk. Reglerna finns i huvudsak i det femte kapitlet i ellagen (1997:857) samt i förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet.

Beräkningen av intäktsramen är komplex och innehåller många olika delar. Vi har främst koncentrerat oss på det effektiviseringskrav som utgör en del av beräkningarna. Det är Energimarknadsinspektionen som fastställer ett effektiviseringskrav för varje elnätsföretag utifrån en bedömning av vad som utgör kostnaderna för driva nätverksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Syftet med detta är att sätta strängare effektiviseringskrav på de företag som Energimyndigheten bedömer är ineffektiva och därför har för höga kostnader för sin verksamhet.

I intäktsramen delas kostnaderna upp i kapitalkostnader, opåverkbara kostnader och påverkbara kostnader. Det är enbart de påverkbara kostnaderna som omfattas av effektiviseringskravet. De påverkbara kostnaderna består bland annat av drift och underhåll av elnätet.

För lokalnätsföretagen beräknar Energimarknadsinspektionen individuella effektiviseringskrav utifrån en jämförelse av företagets effektivitet med en statistisk metod. Det går att göra detta för dessa företag eftersom de är tillräckligt många till antalet och bedriver sin verksamhet under likartade förutsättningar.

Men Svenska kraftnät kan inte jämföras med något liknande företag i Sverige och därför har inte effektiviseringskravet kunnat beräknas på detta sätt. För Svenska kraftnät har kravet satts till 1 procent årligen. Samma krav har även satts för regionnätsföretagen som inte heller är tillräckligt många för att den statistiska metoden ska kunna användas. Kravet på 1

procent i årlig effektivisering utgör i dag också det lägsta möjliga effektiviseringskravet för elnätsföretagen inom regleringen.⁹⁸

Det slutliga utfallet av intäktsramsregleringen beräknas efter varje så kallad tillsynsperiod. Då görs en avräkning och företagen får ta med sig överskott eller underskott till nästa period. I december 2020 beslutade Energimarknadsinspektionen att Svenska kraftnät får föra över 6,1 miljarder kronor i outnyttjat intäktsutrymme från tillsynsperioden 2016–2019 till intäktsramen 2020–2023. Detta beror på att intäkterna hade understigit den beslutade intäktsramen för perioden 2016–2019.⁹⁹ Detta är ett betydande belopp eftersom Svenska kraftnäts totala intäktsram (exklusive överföringsbeloppet) för perioden 2020–2023 satts till 22,2 miljarder kronor.

Att Svenska kraftnät har haft ett så stort outnyttjat intäktsutrymme bekräftar bilden av att intäktsramen hittills inte varit styrande för att den skulle få myndigheten att genomföra åtgärder för att förbättra den inre effektiviteten.

Intäktsramens framtida utformning en delmängd i styrningen

Energimarknadsinspektionen arbetar för att förändra intäktsramen så att den ökar incitamenten för Svenska kraftnät och andra elnätsföretag att bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. En av de frågor som Energimarknadsinspektionen funderar på är om det finns någon alternativ metod att beräkna effektiviseringskravet på för ett företag som Svenska kraftnät, där den generella statistiska metodiken inte kan tillämpas. Ett alternativ är att använda resultaten från de internationella jämförelser där Svenska kraftnät deltar.

Det finns även andra förslag på förändringar av intäktsramen. Energi- marknadsinspektionen har tidigare föreslagit att ändra ellagen så att effektiviseringskravet inte bara behöver omfatta de påverkbara kostnaderna. Det skulle innebära att även det som idag definieras som opåverkbara kostnader och kapitalkostnader skulle kunna omfattas. En sådan förändring skulle enligt Energimarknadsinspektionen kunna öka

⁹⁸ Ibid s. 9.

⁹⁹ Svenska kraftnät. (2020). *Årsredovisning för 2020*, s. 19.

nätföretagens incitament att välja alternativa lösningar när dessa är mer kostnadseffektiva än traditionella nätinvesteringar.¹⁰⁰

Statskontoret ser positivt på att Energimarknadsinspektionen utreder på vilket sätt intäktsramen bör förändras för att öka styreffekten på Svenska kraftnät. Däremot kan vi inte bedöma vilken utformning av ramen som skulle vara den mest ändamålsenliga. Vi inser exempelvis utmaningarna i att kunna bedöma de faktiska effektiviseringsmöjligheterna utifrån internationella jämförelser.

Men trots detta anser vi att intäktsramens utformning och de eventuella förändringar som kommer att ske bör vara en viktig beståndsdel i diskussionen om hur Svenska kraftnät ska styras mot en högre inre effektivitet.

Intäktsramens utformning kan även komma att påverkas av en dom som meddelades av EU-domstolen den 2 september 2021 om att Tyskland har tagit fram nationella bestämmelser som kommissionen inte anser är i linje med el- och gasmarknadsdirektiven.¹⁰¹ En del av målet handlar om tillsynsmyndighetens oberoende vid fastställande eller godkännande av överförings- eller distributionstariffer, eller metoder för beräkning av dessa. Enligt Energiföretagen kommer denna dom kunna få stor betydelse även för intäktsregleringen i Sverige.¹⁰² Vilken betydelse domen kommer att få kan inte vi bedöma. Men det blir ytterligare en komponent att ta hänsyn till när det gäller möjligheterna att styra Svenska kraftnäts inre effektivitet med intäktsramen.

4.6.2 Svenska kraftnät har tagit ett eget initiativ för att effektivisera verksamheten

Varken det ekonomiska målet eller intäktsramen har varit särskilt styrande mot att göra Svenska kraftnäts verksamhet mer kostnadseffektiv. Därför

¹⁰⁰ Energimarknadsinspektionen. (2020). *Ökade incitament för kostnadseffektiva lösningar i elnätsverksamhet – Förslag till lagändring*, PM – Ei PM2020:01

¹⁰¹ Info Curia Rättspraxis. (2021). ECLI:EU:C:2021:662.

¹⁰² Energiföretagen. (2021). *Sverige påverkas av Kommissionens rätt mot Tyskland i EU-domstolen*, (nyhet på Energiföretagens webbplats 21-09-06)

ser vi positivt på att Svenska kraftnät under 2020 på eget initiativ initierade ett effektiviseringsprogram.

Men vi har svårt att bedöma vilket genomslag som programmet kommer att få. Den skriftliga informationen om programmet och hur de olika åtgärderna ska följas upp är än så länge knapphändig. Programmet befinner sig fortfarande i en tidig fas av genomförandet.

En bred uppsättning effektiviseringsåtgärder från alla delar av myndigheten

Svenska kraftnäts effektiviseringsprogram syftar till att sänka både kostnader och utgifter, förkorta ledtider och ökad samhällsnyttan. Målet är att åstadkomma en effektivisering på 700 miljoner kronor fram till 2024.

Svenska kraftnät betonar att programmet inte kommer att leda till lägre totalkostnader eftersom myndigheten expanderar. Det handlar snarare om att se till att resurserna används så effektivt som möjligt så att inte kostnaderna ökar onödigt mycket. Det finns 32 olika projekt som kommer att följas upp på myndighetsnivå med konkreta effektiviseringsåtgärder från samtliga divisioner i myndigheten. Utöver detta finns ytterligare projekt inom varje division.

Myndigheten ska följa upp i vilken mån de når målen tertiälvís. Effektivitetsåtgärderna är till sin karaktär mycket olika och därför blir också sättet att följa upp åtgärderna olika. Skillnaderna är stora både i hur storleken på själva effekten ska beräknas och i hur den ska räknas om till ett monetärt värde.

En central del i effektiviseringen handlar om att minska totalkostnaden för att bygga ledningar. En av de större effektiviseringarna inom detta område handlar om billigare ledningsstolpar, vilket är en jämförelsevis relativt enkel post att beräkna. Men flera åtgärder handlar snarare om att öka kapaciteten i elnäten. Där räknas effektiviseringen som högre elmarknadsnytta, vilket i sig är en komplicerad beräkning.

Andra exempel på effektiviseringsåtgärder har en mer myndighetsintern karaktär. En sådan åtgärd handlar om konsultväxling. Där är det förhållandevis enkelt att beräkna kostnadsbesparingen i arbetskraftskostnader, medan den förmodade produktivitetsökningen är mer svårberäknad.

Programmet ska åstadkomma en kulturförändring

Enligt Svenska kraftnät handlar effektiviseringsprogrammet om mer än enbart frågan om de ska uppnå effektiviseringsmålet eller inte. Det handlar också om att ändra kulturen i hela verksamheten mot att ständigt arbeta för att minska tidsåtgången, förkorta ledtider och öka kostnadsmedvetenheten. Vår enkät till enhetscheferna på Svenska kraftnät visar att effektiviseringsprogrammet är relativt känt i organisationen, men flera är osäkra på vad det innebär. Bland respondenterna svarade nästan 90 procent att de kände till programmet, men bara cirka 30 procent vet vad det innebär för deras enhet. Men vi antar att kunskapen bland enhetscheferna har ökat sedan enkäten genomfördes i mars 2021. Programmet befinner sig i ett tidigt skede av genomförandet och en hel del informationsinsatser har genomförts under våren 2021.

Viktigt att programmet är väl förankrat på hela myndigheten

Eftersom programmet befinner sig i ett inledande skede är det än så länge svårt att avgöra om det kommer att bidra till en högre effektivitet i enlighet med de mål som har satts upp.

En avgörande fråga i detta sammanhang är hur väl programmet förankrats på myndigheten. Det är viktigt att hela myndigheten känner en delaktighet i programmet, särskilt som det är ett uttalat syfte att det handlar om att förändra myndighetens kultur. Vi kan inte se att myndigheten kopplat arbetet med effektivitetsprogrammet till det arbete och de åtgärder som framgår av handlingsplanen för en god förvaltningskultur.

En annan viktig fråga är hur väl styrningen och uppföljningen av programmet kommer att fungera. Detta beror i sin tur bland annat på om mätmetoderna för att bedöma åtgärderna kommer att fungera. På denna punkt är informationen om programmet än så länge alltför knapphändig för att vi ska kunna bedöma dessa möjligheter.

Det är också viktigt att programmet är väl förankrat i högsta ledningen på myndigheten för att öka möjligheterna att det får det genomslag på effektiviteten som det är tänkt.

5 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning av hur Svenska kraftnät har fullgjort sitt uppdrag 2016–2020, och sammanställer de faktorer som vi anser påverkar Svenska kraftnäts förmåga att fullgöra uppdraget. Bedömningarna bygger på de iakttagelser vi redovisar i de tidigare kapitlen. I kapitlet lämnar vi även flera förslag till myndigheten och regeringen. Förslagen gäller de frågor som vi anser är särskilt viktiga för Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

5.1 Svenska kraftnät fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag men det finns förbättringsområden

Statskontoret ska enligt uppdraget belysa och bedöma hur Svenska kraftnät omsätter regeringens styrning och analysera hur myndigheten fullgör sitt uppdrag.

5.1.1 Svenska kraftnät har ett komplext uppdrag

Svenska kraftnät har ett komplext uppdrag med flera uppgifter som till sin karaktär skiljer sig från varandra. För att kunna genomföra myndighetsanalysen har det varit nödvändigt att göra skarpa avgränsningar i arbetet. Det gäller framför allt i vår analys av Svenska kraftnäts måluppfyllelse och resultatredovisning. Där har vi fokuserat på uppgifter som rör verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar samt myndighetens kompetensförsörjning och ekonomiska mål. Vår bedömning av hur Svenska kraftnät har fullgjort sitt uppdrag under 2016–2020 bygger huvudsakligen på vår analys av dessa områden.

5.1.2 Statskontorets bedömning av hur Svenska kraftnät omsatt regeringens styrning och fullgjort uppdraget

Statskontoret bedömer att Svenska kraftnät har brutit ner och omsatt sitt uppdrag och regeringens styrning på ett tydligt sätt. Detta har på en övergripande nivå konkretiserats genom att myndigheten tagit fram en vision, egna nedbrutna mål och en strategi med långsiktiga strategiska utvecklingsområden. Det åskådliggörs på ett pedagogiskt sätt i målhuset. Vi anser att visionen och målen i målhuset tydligt hänger samman med myndighetens uppdrag och med energipolitikens grundpelare.

Vi bedömer att Svenska kraftnät under 2016–2020 i allt väsentligt har fullgjort sitt uppdrag för de uppgifter som rör verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. Vi anser att myndigheten utför de uppgifter som de enligt instruktionen och regleringsbrevet ska utföra. Vi bedömer att driftsäkerheten i transmissionsnätet har varit god under perioden. Detta är en grundläggande aspekt av Svenska kraftnäts huvuduppdrag. Det går emellertid inte att göra en relevant bedömning av kostnadseffektiviteten i transmissionsnätet.

Vi konstaterar även att Energimarknadsinspektionen inte har haft några generella synpunkter på hur Svenska kraftnät under 2016–2020 har fullgjort sina uppgifter som transmissionsnätsoperatör. De har inte haft anledning att påbörja någon tillsynsinsats gentemot Svenska kraftnät när det gäller efterlevnaden av de regelverk som inspektionen utövar tillsyn över.

5.1.3 Svenska kraftnät behöver genomföra flera viktiga förbättringar i sin verksamhet

Myndighetsanalysen visar samtidigt att det finns flera viktiga områden hos Svenska kraftnät som myndigheten måste åtgärda för att kunna fullgöra uppdraget framöver. Det gäller bland annat Svenska kraftnäts investeringar och kompetensförsörjning. Myndigheten har under 2016–2020 inte nått upp till sina egna mål för antalet anställda eller för nyrekrytering, och under perioden har storleken på myndighetens investeringar varit lägre än planerat varje år. Vi anser att Svenska kraftnäts årsredovisningar generellt ger en överskådlig bild av resultaten, men det finns ändå flera aspekter som bör redovisas mer utförligt. Det gäller inte minst redovisningen och analysen av myndighetens kostnadseffektivitet i

förhållande till jämförbara företag. I dag går det inte att utifrån årsredovisningarna bedöma om myndigheten uppfyller målet för detta krav eller inte.

När det gäller Svenska kraftnäts inre effektivitet är den svår att bedöma inom ramen för denna analys. Vi kan konstatera att det finns flera olika studier där effektiviteten i Svenska kraftnäts verksamhet jämförs med motsvarande företag i andra länder. Men det är svårt att göra jämförelser med andra länder och resultaten redovisas endast knapphändigt av Svenska kraftnät.

Det finns flera interna och externa faktorer som påverkar Svenska kraftnäts resultat och förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. I det följande diskuterar vi dessa faktorer och lämnar flera förslag.

5.2 Flera interna faktorer är särskilt viktiga att fokusera på framöver

Det finns flera interna faktorer som vi bedömer påverkar Svenska kraftnäts resultat och förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framgent. Med interna faktorer menar vi förhållanden som myndigheten själv styr över som till exempel organisationsfrågor.

5.2.1 Myndigheten har redan identifierat många av sina utmaningar

Svenska kraftnät har själv identifierat flera av de interna faktorer vi lyfter i vår analys. Flera av fundamentmålen och de strategiska utvecklingsområdena som beskrivs i målhuset har enligt Statskontoret en tydlig koppling till faktorerna (se avsnitt 2.2.2).

Fundamentmålen beskriver vad som enligt Svenska kraftnät utgör basen för vad som krävs av myndighetens interna arbetssätt och kultur. Utvecklingsområden är områden som myndigheten bedömer att de måste bli bättre inom för att klara sitt uppdrag och nå sina mål i framtiden.

Fundamentmålet ”Rätt kompetens och personligt ledarskap” knyter an till Svenska kraftnäts utmaningar som vi identifierat, det vill säga kompetensförsörjningen, avståndet mellan personal och ledning samt myndighetens konsultanvändning. När det gäller enhetschefernas pressade

arbetssituation knyter det an till både till fundamentmålet ”Rätt kompetens och personligt ledarskap” och ”Hållbarhet för människa och miljö”. Fundamentmålet ”God förvaltningskultur med hög säkerhet” anknyter till myndighetens organisering och vissa stödfunktioners placering. Vidare knyter utvecklingsområdet ”Mer och utförligare samverkan med intressenter och samhälle” an till Svenska kraftnäts omvärldsrelationer.

Statskontoret anser emellertid att det finns fler kopplingar mellan fundamentmålen och verksamheten än de som myndigheten redan har identifierat. Vi menar att myndighetens omvärldsrelationer även kan knytas till fundamentmålet ”Effektiva och gemensamma arbetssätt och verktyg”. Till detta fundamentmål kan även myndighetens utmaningar när det gäller investeringsprognoser knytas.

Statskontoret anser att målhuset utgör en god grund för Svenska kraftnät att åskådliggöra och ta hand om de brister och utmaningar som vi identifierat och som myndigheten behöver hantera för att kunna fullgöra sitt uppdrag i framtiden. Vi menar att våra förslag förstärker Svenska kraftnäts redan påbörjade arbete med sitt målhus och myndighetens utmaningar.

5.2.2 Kompetensförsörjningen är en avgörande framtidsfråga för Svenska kraftnät

Statskontoret anser att kompetensförsörjningen är en avgörande framtidsfråga för Svenska kraftnät som är av stor vikt för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag framöver. Myndigheten har många vakanser att fylla, även på chefsposter. Vi bedömer att en förklaring till detta är myndighetens brist på strategiskt kompetensförsörjningsarbete. En annan förklaring är att det i vissa fall är svårt för myndigheten att konkurrera med löner.

Samtidigt som myndigheten försöker rekrytera rätt kompetens visar organisationen tecken på växtvärk. Vi bedömer att flera enheter expanderar i en takt som gör att de hinner bli för stora innan ledningen agerar. Det beror på att ledningen inte är tillräckligt proaktiva när de planerar och genomför de förändringar som organisationen behöver. Statskontoret anser att ledningen redan i samband med lanseringen av den nya organisationen 2018 borde ha analyserat situationen och då tagit fram

en strategi för att kunna anpassa och förändra organisationen allteftersom myndigheten växer.

Vår analys visar också att myndighetens enhetschefer har en särskilt svår situation. Det beror på att enheterna ofta är för stora och på att enhetscheferna saknar tillräckliga stödfunktioner i form av administrativ avlastning och exempelvis närmare kontakt med HR-funktionen.

5.2.3 Flera funktioner är undangömda i myndigheten

Centrala funktioner som HR och juridik har inte någon representation i ledningsgruppen. Vi anser att en mer central position för HR skulle underlätta myndighetens viktiga personal- och kompetensförsörjningsarbete, särskilt eftersom myndigheten planerar att växa kraftigt de närmaste åren. Vidare skulle en mer central position för juridik underlätta för ledningen att på ett mer strategiskt sätt identifiera och prioritera juridiska frågor som är viktiga för verksamheten.

Funktionerna är dessutom administrativt placerade i Division Gemensamma funktioner. Funktionerna HR och juridik är därmed mindre synliga i verksamheten än om de haft mer centrala placeringar närmare ledningen. Dessutom strider internrevisorns administrativa placering och rapporteringskanaler till ledningen mot de regler som gäller.

Även om Svenska kraftnät bryter ner sitt uppdrag på ett tydligt sätt i målhuset anser vi att myndighetens verksamhetsplan inte fungerar som en sammanhållande övergripande strategi för myndigheten. Det innebär att en stor del av enhetscheferna inte anser att deras respektive enhets uppdrag och mål är tydliga. Vi bedömer också att Svenska kraftnät kan arbeta mer strategiskt med sina omvärldsrelationer, bland annat inom ramen för de råd som myndigheten använder främst för att utbyta information med externa aktörer.

5.2.4 Svenska kraftnät bör ta fram en strategi för hur myndigheten ska växa

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät tar fram en strategi för hur myndigheten ska utvecklas och lyckas med sin kompetensförsörjning i takt med att den växer.

Svenska kraftnät växer kraftigt, och kommer att växa i snabb takt framöver. Cirka 800 medarbetare 2020 kan bli omkring 1 400 år 2024 om ledningens planer blir verklighet. Det beror framför allt på kommande planerade investeringar i transmissionsnätet och it-systemen. För att möta förändringen bedömer Statskontoret att ledningen mer proaktivt än i dag behöver identifiera utmaningar i organisationen och bättre utnyttja skalbarheten.

Exempelvis bör enheter delas upp eller knoppas av innan de hinner växa sig för stora. Denna växtvärk drabbar enhetscheferna som redan har en pressad arbetssituation. Ett annat exempel är att myndigheten behöver arbeta mer strategiskt och strukturerat med kompetensförsörjning.

Därför behöver myndigheten ta fram en strategi som tydliggör hur myndigheten ska utvecklas och förändras för att kunna ta emot 600 nya medarbetare inom tre år. Dessutom måste Svenska kraftnät arbeta mer proaktivt och strukturerat med hur de ska kunna säkerställa själva kompetensförsörjningen. Detta handlar både om strategiska överväganden och mer detaljerad och verksamhetsnära planering för att förbättra möjligheterna att snabbt rekrytera och behålla kompetens. De organisatoriska förändringar som vi föreslår nedan kan också bidra till detta mål. I slutändan handlar det om att Svenska kraftnät ska kunna genomföra de omfattande investeringar i transmissionsnätet och it-systemen som de planerar för. Personal- och kompetensförsörjningen är därför en mycket viktig framtidsfråga för myndigheten.

5.2.5 Svenska kraftnät bör analysera hur enhetschefernas arbetssituation kan förbättras

Statskontoret föreslår att

- Svenska kraftnät ser över behovet av biträdande enhetschefer och andra stödfunktioner på enheterna.
- Svenska kraftnät förbättrar sin verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan så att den bättre speglar hur myndigheten ska genomföra sitt uppdrag.

Vår analys visar att många enhetschefer upplever en stor arbetsbelastning och att deras situation är mycket ansträngd. Statskontoret föreslår därför att Svenska kraftnät som en första åtgärd identifierar vilka enheter och enhetschefer som har för hög arbetsbelastning.

Därefter finns det olika alternativ för Svenska kraftnät att komma till rätta med denna situation. Ett alternativ är att myndigheten minskar antalet medarbetare och konsulter på varje enhet. Det kan göras genom att dela upp de enheter som är för stora på två enheter med varsin enhetschef. Det kan också göras genom att flytta medarbetare till en annan befintlig enhet som ledningen anser är lämplig för detta ändamål.

Nya biträdande enhetschefer kan avlasta enhetscheferna

Men att minska antalet medarbetare är inte ett fungerande alternativ för samtliga enheter som är för stora. Det kan exempelvis finnas goda skäl att behålla samtliga medarbetare på en enhet för att undvika att splittra fungerande, inarbetade och effektiva projektgrupper eller arbetsteam.

I de fall där enhetschefer behöver avlastning som inte kan lösas genom att dela enheterna bör myndigheten se över möjligheten att införa en funktion som biträdande enhetschef. Funktionen ska i så fall ersätta den nuvarande så kallade teamledaren. För att tydliggöra rollen bör den biträdande enhetschefens uppgifter vara standardiserade på myndigheten och beskrivas i arbetsordningen och delegationsordningen samt innebära att den biträdande enhetschefen får ett visst lönetillägg. Exempelvis kan en biträdande enhetschef ansvara för verksamhetsstyrning, planering och viss administration.

Fler funktioner bör finnas tillgängliga på divisionerna

Vi anser också att stöd i form av controller, HR och jurister bör finnas tillgängliga i större utsträckning än i dag på divisionsnivå. Syftet är att både avdelningscheferna och enhetscheferna ska ha närmare kontakt och samarbete med dessa funktioner än i dag. Att frigöra tid för enhetscheferna att ägna sig åt sitt kärnuppdrag genom att erbjuda dem administrativt stöd är en organisatorisk åtgärd som också skulle stärka förutsättningarna för att skapa en god förvaltningskultur i myndigheten.

En faktor som hänger samman med både enhetschefernas situation och till hur effektivt Svenska kraftnät kan uppfylla sitt uppdrag framgent är myndighetens verksamhetsplan.

Enhetschefernas situation kan förbättras med en tydligare verksamhetsplan

Vi föreslår att Svenska kraftnät förbättrar sin verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan så att den bättre speglar hur myndigheten genomför sitt uppdrag.

Vi anser också att myndigheten kan förbättra enhetschefernas situation genom att göra verksamhetsplanen tydligare. Samtidigt skulle en tydligare verksamhetsplan bidra till att Svenska kraftnät kan uppfylla sitt uppdrag på ett mer effektivt sätt. Redan i dag bryter Svenska kraftnät ner sitt uppdrag på ett tydligt sätt i målhuset. Men den omgjorda verksamhetsplanen med investerings- och finansieringsplan fungerar ändå inte som en sammanhållande och övergripande strategi för myndighetens verksamhet. Planen anger en tydlig inriktning för verksamheten i stort, men inte de enskilda enheternas uppdrag. Vår analys visar att en relativt stor andel av enhetscheferna anser att det inte är tydligt vilket uppdrag deras respektive enheter har.

Svenska kraftnät planerar att ta fram ett dokument som beskriver enheternas uppgifter. Men dokumentet ska utgöra en del av arbetsordningen, och inte verksamhetsplanen. Vi anser att det är viktigt att även verksamhetsplanen med investerings- och finansieringsplan tydligare än i dag ska vara ett relevant dokument för hur myndigheten ska uppnå målen för verksamheten. Det är viktigt att enhetscheferna vet vad deras respektive enhet har för uppgifter.

5.2.6 Svenska kraftnät bör genomföra organisatoriska förändringar för att stärka förvaltningskulturen

Statskontoret föreslår att

- Svenska kraftnät ser till att HR och juridik får plats i ledningsgruppen och placerar funktionerna direkt under generaldirektören eller i en stab under generaldirektören.
- Svenska kraftnät placerar internrevisionschefen direkt under myndighetens ledning i enlighet med gällande regelverk.
- Svenska kraftnät utreder om internrevisionen behöver fler medarbetare.

Vi föreslår att Svenska kraftnäts funktioner för HR och juridik får plats i ledningsgruppen. Det skulle innebära att ledningen får direkt tillgång till viktigt stöd och att dessa viktiga funktioner får samma tillgång till ledningen som före omorganisationen 2018.

För HR skulle en sådan placering i ledningsgruppen innebära att funktionen får bättre förutsättningar att planera sitt arbete, exempelvis genom att få förhandsinformation om hur ledningen planerar att fylla vakanta platser på myndigheten. Det skulle öka HR-funktionens effektivitet i myndighetens arbete med kompetensförsörjning och andra HR-relaterade frågor. Detta är särskilt viktigt eftersom personal- och kompetensförsörjningen är en avgörande framtidsfråga för Svenska kraftnät.

Vidare anser vi att det finns ett praktiskt behov av att en jurist ingår i ledningsgruppen, eftersom myndighetens verksamhet måste hantera många komplexa juridiska frågor. Det praktiska består i att myndighetens chefsjurist får en bättre inblick i strategiska överväganden i verksamheten och möjlighet att tidigt i olika processer identifiera och lyfta fram risker, påtala eventuella felaktigheter i myndighetens agerande och föreslå alternativa lösningar. En sådan direkt närvaro kan också underlätta möjligheten för ledningen att identifiera de juridiska frågorna.

Chefsjuristens plats i ledningsgruppen är också en viktig komponent när det gäller att skapa en god förvaltningskultur. Ledningen kan genom att inkludera denna viktiga funktion i ledningsgruppen visa att de tar dessa svåra och viktiga frågor på allvar. Det sänder en viktig signal om ledningens engagemang i att följa lagar och regler och att diskutera och hantera de viktiga juridiska tvister och tillståndsproucesser som är avgörande för myndighetens verksamhet framöver.

HR- och juridikfunktionerna bör flyttas närmare generaldirektören

För att ytterligare stärka HR- respektive juridikfunktionernas arbete på Svenska kraftnät föreslår vi att dessa funktioner inrättas i en stabliktande placering direkt under generaldirektören, på samma sätt som myndighetens finansavdelning sedan 2021. Finansavdelningen var tidigare, som HR och juridik är i dag, placerad i Division Gemensamma funktioner. Ett alternativ till detta är att myndigheten inrättar en ny stabsfunktion under generaldirektören för dessa tre centrala funktioner. Ansvar för koordineringen i staben kan ges till en nyinrättad stabschef.

Vi bedömer att den här typen av organisatoriska förändringar också bidrar till att stärka förutsättningarna för att skapa en god förvaltningskultur på Svenska kraftnät. Det sänder ut en viktig signal till hela myndigheten att dessa stöd- och kontrollfunktioner är en viktig förutsättning för att verksamheten ska fungera.

Internrevisorn bör placeras direkt under styrelsen

Vidare föreslår vi att internrevisionen placeras direkt under myndighetens styrelse. Vi bedömer att internrevisorns administrativa placering i division Gemensamma funktioner strider mot Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till internrevisionsförordningen (2006:1228). Det är inte lämpligt att internrevisionsfunktionen är placerad i en annan organisatorisk enhet inom myndigheten, eftersom detta gör det omöjligt för revisorn att granska denna del av verksamheten. Den föreslagna placeringen skulle bättre leva upp till de regler som gäller och stärka internrevisionens oberoende och integritet.

I dagsläget består internrevisionen endast av internrevisionschefen. Internrevisorn har också en budget för att upphandla granskningar som utförs av konsulter. Vi anser att det är en stor uppgift för en ensam internrevisor att granska Svenska kraftnät eftersom det är en stor

organisation med många medarbetare och att verksamheten omsluter stora belopp. Internrevisionsfunktionens storlek ligger också under genomsnittet för statliga myndigheter. Svenska kraftnät bör därför utreda om internrevisionen bör utökas med fler medarbetare.

5.2.7 Svenska kraftnät bör analysera konsultanvändningen

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät analyserar användningen av konsulter i myndigheten.

Vår analys visar att Svenska kraftnät har en stor andel konsulter i sin verksamhet. Andelen konsulter av det totala antalet personer som arbetar för myndigheten är närmare 40 procent. Vår analys visar också att nyckelpositioner i myndigheten har varit tillsatta med konsulter, till exempel specialister i viktiga projekt och avdelnings- och enhetschefsbefattningar. Ofta har detta varit i väntan på rekrytering, men det har ändå skett under tämligen långa tidsperioder. Samtidigt behöver Svenska kraftnät kunna hyra in specialistkompetens under begränsad tid. Så är fallet både i projekt i kärnverksamheten och hos flera olika stödfunktioner. Statskontorets slutsats är att Svenska kraftnät noggrant behöver analysera sitt behov och sin användning av konsulter.

Det finns flera anledningar till att analysera konsultberoendet. Stor konsultanvändning kan vara kostnadsdrivande och är något som kan hindra kontinuitet och enhetlighet i myndighetens verksamhet. En konsultväxling, det vill säga att ersätta konsulter med anställda, är också något som i längden kan underlätta arbetet med att stärka förvaltningskulturen i myndigheten. Anställda och deras roll, kompetensutveckling och kunskaper är något myndigheten har ansvar för och har möjlighet att påverka. Konsulternas roll, bakgrund och kunskaper ligger hos deras privata arbetsgivare, som inte står under samma regelverk som Svenska kraftnät. En annan aspekt är att samtliga tjänster på Svenska kraftnät är säkerhetsklassade. Därför bör myndigheten dessutom se över och dokumentera vilka nyckelpositioner som inte alls bör besättas med konsulter.

5.2.8 Svenska kraftnät bör ta fram och redovisa nyckeltal för konsultanvändningen

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät tar fram och redovisar nyckeltal för användningen av konsulter i myndigheten.

Vår analys visar alltså att Svenska kraftnät har en mycket hög andel konsulter i sin verksamhet. Trots detta saknar årsredovisningen uppgifter om både andelen och antalet konsulter. Årsredovisningen innehåller i dag övergripande uppgifter om ”konsultarvoden” och ”inhyrd personal”, men dessa kategorier är svåra att förstå och ger ingen detaljerad bild av konsultanvändningen. Vi anser att myndigheten tydligare bör redovisa detta för att generellt öka transparensen och förståelsen kring behovet av konsulter, omfattningen av konsultanvändningen och vilken typ av konsulter som myndigheten använder.

Vi föreslår därför att Svenska kraftnät tar fram och i årsredovisningen redovisar nyckeltal över användningen av konsulter när det gäller bland annat andelen och antalet konsulter. Såvitt vi förstår har myndigheten redan i dag vissa interna uppgifter över det, men dessa bör användas och redovisas på ett mer systematiskt sätt som en del i det pågående strategiska personal- och kompetensförsörjningsarbetet.

Myndigheten bör också så långt det är möjligt dela upp redovisningen av konsulter i lämpliga kategorier. Exempel på sådana kategorier skulle kunna vara konsulter inom projekt och i linjeorganisationen. Dessa kan sedan delas in i lämpliga underkategorier.

5.2.9 Svenska kraftnät bör analysera hur investeringsprognoserna kan förbättras

Statskontoret föreslår att Svenska kraftverk särskilt analyserar och tar fram förslag till hur investeringsprognoserna kan förbättras.

Storleken på Svenska kraftnäts investeringar har varit lägre än planerat varje år under 2016–2020. Utfallet var lägre än planerat även under 2010–

2015. Svenska kraftnät står nu inför mycket stora investeringar under de kommande åren. Det ställer stora krav på att planeringen och genomförandet av myndighetens investeringar fungerar.

Svenska kraftnät beskriver att planeringen för respektive investeringsprojekt utgår från de bäst kända uppskattningarna, men att den närmare planeringen av de enskilda projektens genomförande utgår från att de kommer att fullgöras som planerat. Vi anser att myndigheten närmare behöver analysera hur de kan förbättra planeringen och prognoserna över investeringsprojekten. Vi föreslår därför att Svenska kraftnät särskilt analyserar och tar fram konkreta förslag till hur planeringen och prognoserna över investeringsprojekt kan förbättras. I det ligger inte minst att identifiera och inkludera även de osäkerhetsfaktorer som finns vid investeringar, så långt det är möjligt.

5.2.10 Svenska kraftnät bör ta fram en strategi för sina omvärldsrelationer

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät tar fram en strategi för myndighetens samverkan med omvärlden.

Svenska kraftnäts breda uppdrag gör att myndigheten behöver ha omfattande kontakter med externa aktörer inom alla verksamhetsområden, det handlar om såväl myndigheter som företrädare för organisationer och relevanta branscher. Vi bedömer att relationerna är mycket kritiska för att Svenska kraftnät ska kunna utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Även myndighetens internationella samarbete har betydelse för att öka harmoniseringen av elmarknader i Europa och bidra till EU:s ambitioner om en hållbar, trygg och konkurrenskraftig energiförsörjning. Utvecklad samverkan med intressenter och samhälle är därför ett av Svenska kraftnäts strategiska utvecklingsområden.

Svenska kraftnät är tydlig med att beskriva syftet bakom varje samverkan i sin årsredovisning. Men trots omvärldsrelationernas betydelse för Svenska kraftnäts verksamhet har myndigheten ingen tydlig övergripande strategi för samverkan med externa aktörer.

Strategin bör knyta samman de olika samarbetena och visa nyttan med dem

Vi anser att Svenska kraftnät bör ta fram en strategi för sina omfattande omvärldsrelationer. Strategin bör knyta samman de olika samarbetena som myndigheten har i råden för samarbete med externa aktörer, de bilaterala kontakterna och de kontakter myndigheten har med andra europeiska länder. En sådan strategi bör exempelvis analysera nyttan med relationerna, dess syfte och hur myndigheten kan identifiera synergier mellan olika samverkanskonstellationer. Syftet med strategin är att myndigheten ska kunna dra nytta av erfarenheter från samverkan och förbättra sin möjlighet att prioritera sina resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Råden för samverkan bör utvecklas för att bli mer relevanta

Utifrån vår granskning anser vi att råden är ändamålsenliga i så måtto att myndigheten kan samla viktiga aktörer för informationsspridning och dialog. Men vi anser också att arbetet i råden behöver utvecklas för att alla deltagare, även Svenska kraftnät, ska känna att råden är relevanta och användbara för dem.

För att öka tydligheten i omvärldsrelationerna bör Svenska kraftnät inom ramen för strategin även göra en översyn av arbetsprocesserna i sina råd för extern samverkan. Vi har endast analyserat tre av de fem råden, men vi anser ändå att det är motiverat att göra en översyn av samtliga råd.

Statskontoret bedömer att det är i grunden en fråga om kompetens att kunna bygga och skapa tillit i en grupp som råden för samverkan. Vi har inte haft möjlighet att analysera och bedöma hur väl Svenska kraftnät är rustat med sådan kompetens, men vi anser att ledningen för Svenska kraftnät bör uppmärksamma frågan inom ramen för sitt arbete med kompetensförsörjningen.

Vi anser att Svenska kraftnät tillsammans med övriga deltagare i råden bör utforma en gemensam arbetsprocess som exempelvis bestämmer vilka frågor i råden som kräver fördjupade diskussioner och hur råden kan användas som remissinstans i viktiga frågor som Svenska kraftnät ska fatta beslut om.

5.2.11 Svenska kraftnät bör se över hur årsredovisningen kan vidareutvecklas

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät analyserar hur myndighetens årsredovisning kan bli tydligare och mer utförlig.

Vi anser att Svenska kraftnäts årsredovisningar generellt ger en överskådlig bild av myndighetens resultat för verksamhetsgrenarna Transmissionsnät och Systemansvar. Men vi har samtidigt identifierat enskilda aspekter i redovisningen som kan bli tydligare och mer utförliga. Vi föreslår därför att Svenska kraftnät, utifrån Statskontorets iakttagelser, analyserar hur årsredovisningen kan vidareutvecklas och därmed öka kunskapen om myndighetens resultat och hur den fullgör sitt uppdrag. I det följande sammanställer vi de aspekter som vi anser bör förbättras i redovisningen.

Svenska kraftnäts uppdrag kan vara svårt att förstå för aktörer utanför energibranschen. Vi menar att Svenska kraftnät har ett ansvar att pedagogiskt förklara vilka uppgifter de har och inte har, och hur de uppgifterna förhåller sig till andra myndigheters uppdrag som till exempel Energimarknadsinspektionen. Därför bör Svenska kraftnät beskriva sina uppgifter i förhållande till andra myndigheter mer utförligt i årsredovisningen än de gör i dag. Vi anser också att myndighetens beskrivning av hur den på en övergripande nivå bryter ner sitt uppdrag skulle vinna på att återge målhuset i sin helhet årsredovisningen, i stället för endast en del av det så som nu är fallet.

En del av Svenska kraftnäts ekonomiska mål är att kostnadseffektiviteten ska vara minst lika hög som i jämförbara företag. Vi anser att Svenska kraftnäts årsredovisningar inte tillräckligt utförligt redovisar och analyserar detta krav. Denna fråga är så pass viktig för att kunna bedöma myndighetens resultat att den bör redovisas och analyseras mer utförligt än vad som sker idag. Inte minst mot bakgrund av att en del av myndighetens huvuduppdrag är att förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt kraftöverföringssystem. Vi menar också att en mer utförlig redovisning av vilka faktorer som påverkat räntabilitet och skuldsättningsgrad, skulle öka förståelsen för måluppfyllelsen av dessa

delar av det ekonomiska målet. Detta är viktigt för att kunna bedöma i vilken grad måluppfyllelsen beror på faktorer som Svenska kraftnät styr över eller av andra faktorer. Kapacitetsavgifternas roll för måluppfyllelsen är en sådan faktor som bör analyseras närmare.

Vidare anser vi att redovisningen av prissättningsprinciper, kvalitet och effekter av de aktiviteter och prestationer som myndigheten genomfört kan bli tydligare och lättare att hitta i årsredovisningen genom att i högre utsträckning använda begreppen i rubriker och löptext. Vi anser det även rimligt att Svenska kraftnät i årsredovisningarna explicit och åtminstone övergripande redogör för sitt arbete som rör tjänsteexporten och tillsynen hos driftsäkerheten hos det nationella elsystemet.

5.3 Svenska kraftnäts inre effektivitet är svår att bedöma

Vi kan inte säkert bedöma hur effektivt Svenska kraftnät bedriver sin verksamhet och använder sina resurser inom ramen för denna analys. Vi kan konstatera att det finns flera olika studier där effektiviteten i Svenska kraftnäts verksamhet jämförs med motsvarande företag i andra länder. Men resultaten av dessa studier redovisas endast knapphändigt eller inte alls av Svenska kraftnät. Detta gäller trots regleringsbrevets ekonomiska mål om att myndighetens kostnadseffektivitet ska vara minst lika hög som i jämförbara företag.

En förklaring till att jämförelserna inte redovisas mer öppet kan vara att det är svårt att göra rättvisande jämförelser. Skillnader i förutsättningar mellan länderna som ingår i studierna är stora, exempelvis när det gäller regelverk och geografi. Utifrån de studier som vi har kunnat ta del av är det svårt att dra någon säker slutsats om Svenska kraftnäts inre effektivitet.

Det finns utmaningar i att göra de internationella jämförelserna mer rättvisande. Men vi anser ändå att det är viktigt att Svenska kraftnät även fortsättningsvis deltar i studierna och bidrar till att förbättra dem

5.3.1 Svenska kraftnät bör redovisa resultaten av de internationella effektivitetsjämförelserna

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät redovisar resultaten av de internationella effektivitetsjämförelser som myndigheten deltar i.

Vi föreslår att Svenska kraftnät löpande redovisar resultaten av studierna på sin webbplats, inklusive vilka slutsatser som kan dras om myndighetens inre effektivitet.

Redan i dag använder Svenska kraftnät jämförelserna i sitt utvecklingsarbete och ju mer väl genomförda studierna är desto större nytta kommer myndigheten att ha av dem.

Jämförelserna med andra länder har bland annat varit del av grunden för det effektiviseringsprogram som Svenska kraftnät har tagit fram på eget initiativ. Programmet ska genom olika åtgärder som leder till sänkta kostnader, kortare ledtider och ökad samhällsnytta åstadkomma en effektivisering på 700 miljoner kronor fram till 2024. Enligt Svenska kraftnät handlar programmet också om att förändra kulturen på hela myndigheten mot att ständigt tänka på kostnadseffektivitet.

Statskontoret ser positivt på Svenska kraftnäts initiativ. Men i det inledande skede som programmet befinner sig i är det svårt att bedöma hur väl det kommer att lyckas. En avgörande fråga är hur väl programmet har förankrats på myndigheten. Det är viktigt att hela myndigheten känner delaktighet i programmet, särskilt som det är ett uttalat syfte att det handlar om att förändra kulturen. Regeringen kan genom att visa Svenska kraftnät att den tänker följa upp hur programmet utvecklas hjälpa myndigheten i arbetet med att betona hur viktig frågan om en ökad kostnadseffektivitet är (se även 5.4.1).

5.4 Flera externa faktorer påverkar Svenska kraftnäts resultat

Det finns också externa faktorer som påverkar Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. I detta avsnitt sammanställer vi de externa faktorer vi belyser i kapitel 2-4 och som vi bedömer påverkar

Svenska kraftnäts förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Med externa faktorer menar vi förhållanden som myndigheten huvudsakligen inte själv styr över, till exempel regeringens styrning. Vi lämnar förslag på åtgärder till regeringen som syftar till att förbättra förutsättningarna för Svenska kraftnät att fullgöra uppdraget. Ett förslag är riktat till Svenska kraftnät, där vi anser att myndigheten ändå kan och bör agera trots att det i grunden handlar om en extern faktor (se avsnitt 5.4.3).

5.4.1 Det behövs nya mål för Svenska kraftnäts inre effektivitet

Statskontoret föreslår att regeringen tar fram nya mål för styra Svenska kraftnäts inre effektivitet.

Vi bedömer att det ekonomiska målet för Svenska kraftnäts avgiftsbelagda verksamhet endast i liten utsträckning påverkar myndighetens inre effektivitet. Detta är en uppfattning som delas av myndigheten själv och av ESV, som i ett parallellt regeringsuppdrag analyserat Svenska kraftnäts ekonomiska mål.¹⁰³

Vår analys visar att målen om räntabilitet och skuldsättningsgrad inte har haft någon nämnvärd effekt på Svenska kraftnäts inre effektivitet. Sannolikt har målen främst andra syften än att styra den inre effektiviteten. Om regeringen bör behålla dessa mål, förändra dem eller ta bort dem helt är således en vidare fråga än enbart hur de påverkar den inre effektiviteten.

Regeringen behöver därför utveckla andra mål för att styra Svenska kraftnäts inre effektivitet. I en sådan analys måste fler aspekter vägas in. Det gäller exempelvis intäktsramen, som reglerar hur höga avgifter Svenska kraftnät kan ta ut. Ett av intäktsramens syften är att den ska styra nätföretagen mot en högre kostnadseffektivitet. Men trots detta har inte

¹⁰³ Ekonomistyrningsverket. (2021). *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål*. Rapport 2021:35.

heller intäktsramen hittills haft någon styrande effekt. Det är Energi- marknadsinspektionen som fastställer intäktsramens storlek utifrån bestämmelserna i ellagen. Inspektionen har flera olika förslag och idéer kring hur beräkningarna av ramen skulle kunna förändras för att i högre grad styra mot en högre effektivitet. Intäktsramens framtida utformning bör därför vara en del i regeringens analysarbete kring hur Svenska kraftnät ska styras mot en högre inre effektivitet. Intäktsramens utformning kan också komma att påverkas av en dom i EU-domstolen den 2 september 2021 rörande tillsynsmyndigheternas oberoende (se även 4.6.1). Vilken betydelse denna dom kommer att ha kan vi inte bedöma.

Vi anser att målet om att kostnadseffektiviteten i Svenska kraftnät ska vara minst lika hög som i jämförbara företag bör vara kvar. Men det är viktigt att Svenska kraftnät förbättrar redovisningen av målet, vilket kan kräva att regeringen skärper kraven på en sådan redovisning. Som en del i styrningen av Svenska kraftnät bör regeringen också följa upp det effektivitetsprogram som myndigheten har tagit fram på eget initiativ. Ett sätt att öka möjligheterna att programmet får ett ordentligt genomslag kan vara att regeringen årligen i regleringsbrevet begär en redovisning av hur det fortlöper. Våra förslag i detta avsnitt ligger i linje med förslagen i ESV:s granskning av Svenska kraftnäts ekonomiska mål.¹⁰⁴

5.4.2 Kravet på att bedriva tjänsteexport bör omformuleras eller tas bort

Statskontoret föreslår att regeringen ändrar eller helt tar bort regleringen om tjänsteexport i Svenska kraftnäts instruktion.

Svenska kraftnäts instruktion anger att myndigheten ”ska” bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde. Men vi anser att det är oklart om myndigheten faktiskt bedriver någon sådan verksamhet i dag. Svenska kraftnät anser att är svårt att förstå begreppet tjänsteexport och säger att de

¹⁰⁴ Ekonomistyrningsverket. (2021). *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål*. Rapport 2021:35.

i dag inte bedriver någon tjänsteexport av den mest tydliga karaktären. Kravet på att bedriva tjänsteexport kan därför enligt Statskontoret ifrågasättas. Vi anser vidare att värdet av ett krav på att Svenska kraftnät ska bedriva tjänsteexport också kan ifrågasättas mot bakgrund av att det är svårt för myndigheten att klara av sin kompetensförsörjning. Det kan i det läget vara kontraproduktivt att ställa krav på att bedriva tjänsteexport.

Därför anser vi att regeringen bör ändra regleringen om tjänsteexport i 3 § i Svenska kraftnäts instruktion. Kravet i instruktionen kan i stället formuleras som att myndigheten ”får” bedriva tjänsteexport. Regeringen bör också överväga att helt ta bort regleringen som rör tjänsteexport från instruktionen.

5.4.3 Svenska kraftnät bör arbeta aktivt med den statliga lönepolitiken för att inte begränsa rekryteringen

Statskontoret föreslår att Svenska kraftnät arbetar aktivt med att finna sin tolkning av den statliga lönepolitiken för att kunna hitta en balans och ytterligare effektivisera sin kompetensförsörjning.

Utgångspunkten för den statliga lönepolitiken har under lång tid varit att staten inte ska vara löneledande. Detta uttrycks i det centrala kollektivavtalet mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna inom det statliga förhandlingsområdet och ligger till grund för all lönebildning i staten.¹⁰⁵ Men samma kollektivavtal säger även att lönebildning och lönesättning ska medverka till att målen för verksamheten uppnås och att verksamheten bedrivs effektivt och rationellt.¹⁰⁶

Svenska kraftnät måste således precis som alla andra myndigheter finna en balans mellan att inte vara löneledande och att sätta löner på ett sådant sätt att verksamheten kan bedrivas effektivt. Statskontoret har tidigare identifierat att det är svårt för myndigheter att finna denna balans och

¹⁰⁵ 3 § RALS 2020–2023.

¹⁰⁶ 5 § *ibid.*

samtidigt få till stånd en förhållandevis jämn utveckling i samtliga sektorer.¹⁰⁷

Det bör aldrig vara aktuellt för Svenska kraftnät att lönemässigt konkurrera ut näringslivet inom vissa verksamhetsområden. Men som en stor och viktig arbetsgivare inom energisektorn bör Svenska kraftnät kunna erbjuda konkurrenskraftiga löner såväl som andra attraktiva förmåner och utvecklingsmöjligheter för sina potentiella medarbetare.

¹⁰⁷ Statskontoret. (2020). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*. Rapport 2020:20, s. 99 ff.

Referenser

Offentliga dokument och annat underlag från Svenska kraftnät

Svenska kraftnät. (2020). *Arbetsordning för Svenska kraftnät*. (Styr.dok/14).

Svenska kraftnät. (2020). *Arbetsordning för Elmarknadsrådet vid Svenska kraftnät*.

Svenska kraftnät. (2017). *Arbetsordning för Planeringsrådet vid Svenska kraftnät*.

Svenska kraftnät. (Odaterat) *Arbetsordning för Driftsrådet vid Svenska kraftnät*.

Svenska kraftnät. (2020). *Delegationsordning för Svenska kraftnät*. (Styr.dok/12/35).

Svenska kraftnät. (2020). *En internationell jämförelsestudie mellan TSO:er*. (Svenska kraftnäts intranät, 21-08-13).

Svenska kraftnät. (2021). *Förslag till åtgärder för att säkerställa utbyggnaden av elnätet* (skrivelse till regeringen 21-01-29).

Svenska kraftnät. (2019). *Handlingsplan för en god statstjänstemannakultur på Svenska kraftnät, Förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption*.

Svenska kraftnät. (2020). *Jämförelse av kostnadsdrivare vid ledningsbyggnation*, PowerPoint.

Svenska kraftnät. (2020). *Jävsdeklaration*.

Svenska kraftnät. (2020). *Kompetensförsörjningsstrategi 2020–2023*. PowerPoint.

Svenska kraftnät. (2009). *Mål för driftsäkerhet* (dnr. 2009/1058, 2009-09-04).

Svenska kraftnät. (2021). Remissvar av promemorian *Minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs*. (2021/372).

Svenska kraftnät. (2021). *Rekommendationer på åtgärder kopplade till genomlysningen av enhetschefsrollen*. PowerPoint.

Svenska kraftnät. (2019). *Revisionsrapport avseende processen för intern styrning och kontroll*. (Ärendenr. SVK 2019/1838).

Svenska kraftnät. (2020). *Riktlinje för styrande dokument*.

Svenska kraftnät. (2020). *Uppdatering av riskanalys enligt förordningen om intern styrning och kontroll*. (Ärendenr. SVK 2020/3688).

Svenska kraftnät. (2021). *Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022-2024*. (Ärendenr. SVK 2021/122).

Svenska kraftnät. (2017, 2018, 2019, 2020, 2021). *Årsredovisningar 2016–2020*.

Svenska kraftnät. *Åtgärdsförslag för att effektivisera utbyggnaden av elnätet överlämnas till regeringen*. (Nyhet på Svenska kraftnäts webbplats, 21-01-29).

Svenska kraftnät. (Odaterad). *Transmissionsnätstariffen i internationell jämförelse*. PowerPoint.

Svenska kraftnät. (Odaterad). CEER Sumicid, Projekt TCB 18, Resultat: Svenska kraftnät. PowerPoint.

Övrigt

Arbetsgivarverket och Seko. (2020). *Ramavtal mellan Arbetsgivarverket och Seko (RALS), 2020–2023*.

Energiföretagen. (2021). *Sverige påverkas av Kommissionens rätt mot Tyskland i EU-domstolen*, (nyhet på Energiföretagens webbplats 21-09-06)

Energimarknadsinspektionen. (2019). *Fastställande av intäktsram enligt ellagen*. (Dnr. 2019–100431).

Energimarknadsinspektionen. (2018). *Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el*. Rapport 2018:06.

Energimarknadsinspektionen. (2020). *Ökade incitament för kostnads-effektiva lösningar i elnätsverksamhet – Förslag till lagändring*. (PM 2020:01.)

Ekonomistyrningsverket (2021). *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål*. Rapport 2021:35.

Ekonomistyrningsverket (2015). *En introduktion till den statliga internrevisionen*. Rapport 2015:30.

Ekonomistyrningsverket. *Föreskrift till 2 § Internrevisionsförordning (2006:1228)*.

Ekonomistyrningsverket. (2014). *Handledning Statlig internrevision för myndighetsledning*. Rapport 2014:1.

Ekonomistyrningsverket. (2020). *Internrevision och intern styrning och kontroll*. Rapport 2021:14.

Ekonomistyrningsverket. (2012). *Särredovisning av tjänsteexport – ett regeringsuppdrag*. Rapport 2012:29.

Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el (EG) nr 2019/943.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2006:1228). Internrevisionsförordning.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

Förvaltningslagen (2017:900).

Info Curia Rättspraxis. (2021). ECLI:EU:C:2021:662.

Knowit. (2021). *Kartläggning av enhetschefernas situation på Svenska kraftnät*. PowerPoint.

Kommissionens förordning om fastställande av nätföreskrifter för nödsituationer och återuppbyggnad avseende elektricitet. (EU) nr. 2017/2196.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringens skrivelse. (2016/17:148). *Riksrevisionens rapport om förutsättningar för en säker kraftöverföring*.

Regeringens skrivelse. (2020/21:101). *Årsredovisning för staten 2020*.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Affärsverket svenska kraftnät.

Riksrevisionen. (2016). *Förutsättningar för en säker kraftöverföring. Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomställningen*. Rapport (2016:28).

Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. Rapport 2018:5.

Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*.

Proposition 2020/21:188 *Moderna tillståndsprocesser för elnät*.

Proposition 2016/17:80. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Proposition 2017/18:228. *Energipolitikens inriktning*.

Proposition 1996/97:86. *Nya regler om elberedskap*.

Statskontoret. (2020). *En god förvaltningskultur i praktiken*. Om offentlig sektor 42.

Statskontoret. (2017). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*. Rapport 2017:12.

Statskontoret. (2020). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*. Rapport 2020:20.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Infrastrukturdepartementet

Regeringsbeslut

II 8

2020-06-25
I2020/01813/E

STATSKONTORET

2020 -06- 30

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Dnr 2020/191-5
Avd EY Sign: *[Signature]*

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Affärsverket svenska kraftnät

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Affärsverket svenska kraftnät (Svk) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF). Analysen ska särskilt belysa hur affärsverkets ekonomiska mål får genomslag i verksamheten.

Statskontoret ska:

- belysa och bedöma hur Svk omsätter regeringens styrning och analysera hur Svk fullgör sitt uppdrag,
- belysa och bedöma hur effektivt Svk använder sina resurser,
- belysa och bedöma hur interna och externa faktorer påverkar Svk:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt, samt
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för Svk:s förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Svk ska bistå Statskontoret med de uppgifter och förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget. Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget på lämpligt sätt ta till vara de kunskaper som finns hos Energimarknadsinspektionen. Under uppdragets genomförande ska Statskontoret samverka med Ekonomistyrningsverket när det gäller frågor som rör de ekonomiska målen. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 1 oktober 2021.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

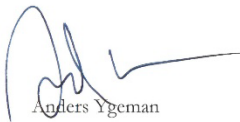
Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malm Morgsgatan 3
E-post: i.registrator@regeringskansliet.se

I den utsträckning det är möjligt ska Statskontoret samordna sina slutsatser med Ekonomistyrningsverkets slutsatser inom ramen för den myndighetens uppdrag att analysera Svk:s ekonomiska mål (I2020/01814/E).


Skälen för regeringens beslut

De årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa är viktiga förutsättningar för regeringens styrning av myndigheterna. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse regelbundet kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. Analyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning och måloppfyllelse. Parallellt uppdrar regeringen åt Ekonomistyrningsverket att analysera Svk:s ekonomiska mål. Mot bakgrund av ovanstående bör Statskontoret få i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Svk där det också beskrivs hur de ekonomiska målen får genomslag i verksamheten.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



Fredrik Norlund

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, EA och SFÖ
Miljödepartementet/KL
Affärsverket svenska kraftnät
Ekonomistyrningsverket
Energimarknadsinspektionen