

Regeringsuppdrag

Rapport

Utvecklad styrning och
uppföljning av avgiftsbelagd
verksamhet



EKONOMISTYRNINGSVRKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2020-12-22

Dnr: 2020-01397

ESV-nr: 2020:58

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Maria Ingelsson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av de strukturer för styrning och uppföljning som används för den avgiftsbelagda verksamheten och vid behov lämna förslag till ändringar i strukturerna.

Carina Franzén, Maria Ingelsson (projektledare), Hannes Jacobsson, Victoria Kjellberg, Victoria Nüth, Thea Palm och Tony Tisell har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2020-12-22

Clas Olsson

Generaldirektör

Maria Ingelsson

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Uppdraget.....	8
1.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar.....	8
1.3 Genomförande.....	9
1.4 Rapportens disposition	9
2 Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.....	10
2.1 Regler om införande och uttag av avgifter.....	10
2.2 Regler om fastställande av avgiftens storlek	12
2.3 Regler om budgetering och redovisning av avgifter.....	15
2.4 Årlig uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.....	17
3 lakttagelser om förutsättningar för avgiftsbelagda verksamheter	26
3.1 Vilket ekonomiskt mål som gäller.....	26
3.2 Vilka kostnader som ska täckas	32
3.3 Hur verksamheten ska finansieras.....	33
3.4 Hur verksamheten ska redovisas.....	35
3.5 Att införa och ändra avgifter.....	37
3.6 Slutsatser om förutsättningar för avgiftsbelagd verksamhet	38
4 lakttagelser om avgiftsbelagd verksamhet i budgetprocessen	39
4.1 Avgiftsbudgeten som styrinstrument.....	39
4.2 Avgiftstabellens struktur.....	41
4.3 Avgiftstabellens indelning	47
4.4 Avgiftsbudgetering i budgetpropositionen.....	51
4.5 Hantering av ackumulerade resultat	56
4.6 Slutsatser om avgiftsbelagd verksamhet i budgetprocessen	59
5 Kartläggning av avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål.....	60
5.1 Genomförandet av kartläggningen.....	60
5.2 Vilka ekonomiska mål som sätts.....	61
5.3 Hur intäkter och kostnader följs upp	63
5.4 I vilken omfattning de ekonomiska målen omprövas	69
5.5 Slutsatser av kartläggningen	71
6 Bedömningar och förslag	72
6.1 Utgångspunkter för förslagen	72
6.2 Grundstruktur för informationsflödet	73
6.3 Myndigheternas budgetering i budgetunderlagen.....	79
6.4 Regeringens redovisning till riksdagen	83
6.5 Regeringens styrning genom regleringsbreven	86
6.6 Myndigheternas utfallsredovisning i årsredovisningarna	90

7	Konsekvenser av förslagen och fortsatt utvecklingsarbete	92
7.1	Konsekvenser av förslagen	92
7.2	Fortsatt utvecklingsarbete.....	94
7.3	Frågor att utreda vidare	97
Bilaga 1	99
	Uppdraget enligt ESV:s regleringsbrev.....	99
Bilaga 2	100
	Avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål	100
Bilaga 3	119
	Regler som berörs av förslagen.....	119
Bilaga 4	131
	Förslag på digitala lösningar i skissform	131

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av de strukturer som används för styrning och uppföljning av de avgiftsbelagda verksamheter som statliga myndigheter bedriver. Syftet med översynen har varit att stärka styrkedjan i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbrev och årsredovisningarna och skapa ett effektivt informationsflöde.

Inom ramen för uppdraget har ESV genomfört intervjuer och studerat styrdokument, förarbeten och annat skriftligt material. Baserat på denna informationsinhämtning kan ESV konstatera att den reglering som styr hur avgifter får tas ut och hur avgiftsbelagd verksamhet ska finansieras och redovisas är svårgenomtränglig. Vidare är de finansiella förutsättningar som gäller för enskilda avgiftsbelagda verksamheter ibland otydliga. De förutsättningar som oftast uppfattas som otydliga är vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten, om verksamhetens årliga resultat ska ackumuleras och hur anslagsmedel får användas för att finansiera verksamheten. De systemstöd som finns för avgiftsbudgeten i regleringsbrev och myndigheternas utfallsrapportering genom ESV:s årliga avgiftsenkät bidrar inte till något digitaliserat informationsflöde.

ESV har även kartlagt styrningen av de avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål. Kartläggningen visar att den absoluta merparten av dessa verksamheter har ett obestämt ekonomiskt mål. Uppföljningen av kostnader och ackumulerade resultat följer inte alltid regelverket. Det är förhållandevis vanligt att ekonomiska mål ändras.

ESV föreslår att styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet genom dokumenten i budgetprocessen ska utgå från en gemensam grundstruktur. Informationen lagras i sammanhållna systemlösningar som utvecklas för Regeringskansliet och myndigheterna. Regelverket för myndigheternas budgetering i budgetunderlagen och utfallsredovisning i årsredovisningarna utvecklas så att det stämmer överens med kraven som ställs i systemlösningarna. Vilken information som ska visas anpassas till olika dokument och i olika användarvyer i systemlösningarna. Exempelvis föreslår ESV att informationen i avgiftsbudgetarna i budgetpropositionen specificeras med utgångspunkt i verksamheternas finansiering och de avgiftsbemyndiganden som riksdagen har gett regeringen.

ESV bedömer att informationsflödet normalt bör omfatta alla avgiftsbelagda verksamheter enligt den definition som bestäms genom regelverket och enligt den verksamhetsindelning som framgår av avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev. I syfte att åstadkomma en högre grad av enhetlighet föreslår ESV att

riktlinjer tas fram som tydliggör vilka principer som verksamhetsindelningen bör bygga på. ESV föreslår även att regeringen genom regleringsbrev tydliggör vilka finansiella förutsättningar som gäller för enskilda avgiftsbelagda verksamheter.

För varje avgiftsbelagd verksamhet bör det klargöras om intäkter, kostnader, resultat respektive ackumulerat resultat ska följas upp. Detta bör utgå från reglerade standardkrav som kan verksamhetsanpassas av regeringen genom regleringsbrev. Standardkraven bör differentieras baserat på vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten. Verksamhetsanpassningen av kraven bör göras med hjälp av riktlinjer och stödjande funktioner i systemstödet, så att styrningen blir förenlig med de finansiella förutsättningarna som gäller för respektive verksamhet. Till exempel föreslår ESV att standardkravet för obestämda ekonomiska mål ska vara att endast intäkter behöver följas upp, medan krav på kostnadsuppföljning bör kunna väljas till genom verksamhetsanpassning. Krav på uppföljning av ackumulerade resultat är däremot inte kompatibla med obestämda ekonomiska mål. Genom systemstödet för myndigheternas rapportering blir det enklare att kontrollera att styrningen får genomslag hela vägen till myndigheternas redovisning.

ESV föreslår att myndigheterna i budgetunderlagen ska kommentera väsentliga ackumulerade resultat utifrån verksamhetsindelningen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. ESV föreslår även att myndigheterna därutöver ska redogöra för väsentliga principiella ändringar av vilken offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet de bedriver.

ESV bedömer att förslagen på sikt kommer att leda till effektivare styrning, budgetering och utfallsrapportering av den avgiftsbelagda verksamheten. Det skapas en sammanhängande informationskedja där varje del bidrar till att ge värde till en helhet i styrkedjan istället för att enbart ge värde till sin egen verksamhetsprocess. En och samma uppgift behöver endast registreras en gång. De som arbetar med styrningen och uppföljningen får bättre förutsättningar för att följa regler och riktlinjer.

Förslagen är inte utarbetade i detalj, utan bör ses som en utgångspunkt för fortsatt utvecklingsarbete av regler och systemstöd. Det kommer att krävas satsningar om förslagen ska kunna genomföras. För att förslagen ska kunna tillämpas för budgetåret 2023 behöver, som ett första steg, ett digitalt systemstöd för inrapportering av budgetunderlaget och regler som stödjer det finnas på plats i början av 2022. ESV kommer inte på eget initiativ att kunna gå vidare med de förslag som presenteras i denna rapport.

1 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi uppdraget och hur vi har tolkat, avgränsat och genomfört det. Vi beskriver också rapportens disposition.

1.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2020 fick Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringens uppdrag att göra en översyn av de strukturer som används för styrning och uppföljning av den avgiftsbelagda verksamheten och att vid behov lämna förslag till förändringar. Översynen syftar till att stärka styrkedjan i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbrevet och årsredovisningarna och skapa ett effektivt informationsflöde som underlättar en framtida digitalisering.

I uppdraget har också ingått att analysera den styrning som sker av de avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål och lämna förslag om vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra styrningen och uppföljningen av sådana verksamheter.

I Bilaga 1 återges uppdraget i sin helhet.

1.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Vi har tolkat uppdraget som att det huvudsakligen handlar om den finansiella styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet som sker inom ramen för den statliga budgetprocessen. Vi har därför koncentrerat oss på hur avgiftsbelagd verksamhet bör specificeras i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbrevet och årsredovisningarna, mot bakgrund av de allmänna förutsättningarna som gäller för införande, fastställande och redovisning av avgifter. Uppdraget omfattar alltså inte, som vi har uppfattat det, att lämna förslag om hur de avgiftsbelagda verksamheterna borde styras ur ett normativt perspektiv.

I beskrivningarna av regelverken har vi genomgående avgränsat oss till vad som gäller för avgifter som tas ut av myndigheter under regeringen. Det innebär att vi inte beskriver vad som gäller för de avgifter som tas ut av riksdagens myndigheter.¹

I kartläggningen av avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål har vi inte inkluderat de avgifter som affärsverken tar ut eller de avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena för avgifter för kopior och registerutdrag respektive uppdragsverksamhet som finns i avgiftsförordningen

¹ Bestämmelser om avgifter som tas ut av Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen finns i lagen (2016:1091) om budget och ekonomistyrning för riksdagens myndigheter. Bestämmelser om Riksbanken finns i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

(1992:191). Vi har inte heller inkluderat ekonomiska mål som innebär avkastningskrav i kartläggningen.

1.3 Genomförande

Inom ramen för uppdraget har vi studerat styrdokument, förarbeten och annat skriftligt material som beskriver nuvarande strukturer för styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. Därutöver har vi genomfört intervjuer med representanter för statliga myndigheter, Regeringskansliet, Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen, i syfte att fånga upp erfarenheter av och synpunkter på nuvarande regler och praxis för styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. Vi har också använt oss av dokumentation av frågor som har inkommit till ESV inom ramen för den ordinarie rådgivningsverksamheten.

Utifrån de iakttagelser som vi har kunnat göra om hur nuvarande styrkedja är tänkt att fungera och fungerar i praktiken, har vi utvecklat förslag till struktur för budgetering och utfallsredovisning av avgiftsbelagd verksamhet. Vi har även tagit fram skisser för hur stödsystem för rapporteringen skulle kunna utformas. Avsikten är att förslagen och skisserna ska kunna ligga till grund för fortsatt utvecklingsarbete, som ett steg i utvecklingen av en digital budgetprocess.

Preliminära slutsatser och förslag har diskuterats med ett antal myndigheter och departement samt med ESV:s ekonomichefs- och kontrollerråd. Uppdraget har löpande stämts av med Finansdepartementet.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter utifrån de regler som gäller för myndigheternas budgetering och utfallsredovisning samt de riktlinjer som gäller för Regeringskansliets arbete med budgetpropositioner och regleringsbrev.

Kapitlen 3–5 innehåller våra iakttagelser om hur styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter fungerar i praktiken. Kapitel 3 handlar om finansiella förutsättningar för enskilda avgiftsbelagda verksamheter. Kapitel 4 handlar om den årliga finansiella styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter som sker inom ramen för budgetprocessen. I kapitel 5 presenterar vi en kartläggning av avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål.

I kapitel 6 presenterar vi ESV:s bedömningar och förslag om vilka förändringar som bör göras av strukturerna för styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. I det avslutande kapitlet 7 resonerar vi kring vilka konsekvenser förslagen kan få och vad som krävs för att genomföra dem.

2 Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet

I det här kapitlet beskriver vi generella regler som gäller för avgifter och avgiftsbelagd verksamhet hos statliga myndigheter. Vi inleder med att beskriva de rättsliga förutsättningar som gäller för införande av enskilda avgifter av olika slag. Vi tar även upp regler om beräkning, budgetering och redovisning av avgifter. Sist i kapitlet beskriver vi hur avgiftsbelagd verksamhet följs upp inom ramen för den årliga budgetprocessen.

2.1 Regler om införande och uttag av avgifter

De grundläggande reglerna om avgifter finns i 8 kap. regeringsformen (RF), som reglerar normgivningsmakten. Det handlar ytterst om vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att en pålaga ska anses vara en avgift och om vem som kan besluta om olika typer av avgifter.

2.1.1 Definition av begreppet avgift

Med avgift menar vi en betalning för någon form av vara eller tjänst som staten tillhandahåller. Faktum är dock att det inte finns någon tydlig definition av begreppet avgift i regelverket. Det närmaste en definition man kommer är resonemang i förarbetena till regeringsformen om gränsen mellan skatter och avgifter. Där definieras en skatt som ”ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation” och en avgift som ”en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna”. Samtidigt framhålls att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande.²

Av 8 kap. RF – som reglerar normgivningsmakten – går det att utläsa att det finns två grundläggande typer av avgifter. Den första typen brukar omväxlande kallas för belastande, betungande, tvingande eller offentligrättsliga avgifter. Den andra typen brukar kallas frivilliga avgifter eller avgifter i uppdragsverksamhet.

2.1.2 Belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet

Med belastande avgifter avses avgifter som enskilda rättsligt eller faktiskt kan anses tvingade att betala.³ Det följer av att föreskrifter som avser ”förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden” ska meddelas av riksdagen genom lag.⁴ Även föreskrifter som avser

² Prop. 1973:90, *Ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 213.

³ Prop. 1973:90, *Ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 218.

⁴ 8 kap. 1 § och 2 § första stycket 2 regeringsformen.

åligganden för kommuner ska meddelas genom lag.⁵ Belastande avgifter kan, med andra ord, endast införas av riksdagen.

I princip kan man säga att avgiften är belastande om verksamheten/motprestationen är någon form av myndighetsutövning. Därmed ses belastande avgifter normalt inte som momspliktig ersättning.⁶

2.1.3 Frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet

Frivilliga avgifter kan man motsatsvis definiera som avgifter som inte är rättsligt eller faktiskt tvingande för den enskilde. Med andra ord är det avgifter som tas ut för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Ibland finns andra tänkbara leverantörer till den aktuella varan eller tjänsten än staten. Den verksamhet som myndigheter bedriver mot frivilliga avgifter brukar kallas uppdragsverksamhet.

Frivilliga avgifter tillhör regeringens primära normgivningsområde, ibland kallat regeringens restkompetens. Det innebär att regeringen har mandat att, genom förordning, införa frivilliga avgifter. Det följer av att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.⁷

Myndigheter ska i princip ta ut moms på frivilliga avgifter som tas ut av enskilda.⁸

2.1.4 Generella bemyndiganden att ta ut avgifter

Det generella regelverket för avgifter som tas ut av myndigheter under regeringen finns i avgiftsförordningen (1992:191). Av 3 § avgiftsförordningen framgår att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I avgiftsförordningen finns bemyndiganden som gäller för de flesta statliga myndigheterna och som därför brukar kallas för generella.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett bemyndigande för myndigheter under regeringen, med undantag för affärsverken, att mot avgift tillhandahålla vissa typer av varor och tjänster. Det rör sig om tidskrifter och andra publikationer; informations- och kursmaterial; konferenser och kurser; rådgivning och annan liknande service; lokaler; utrustning; offentlig inköps- och resurssamordning; automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift; upplysningar per telefon som går utöver myndighetens serviceskyldighet samt tjänsteexport. Förutsättningen för tillhandahållandet är dels att verksamheten är förenlig med myndighetens uppgift,

⁵ 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen.

⁶ 4 kap. 6 § mervärdesskattelagen (1994:200).

⁷ 8 kap. 1 § och 7 § första stycket 2 regeringsformen.

⁸ 4 kap. 6 § mervärdesskattelagen (1994:200).

dels att den är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Denna verksamhet kategoriseras som uppdragsverksamhet och avgifterna som frivilliga.

I 15–23 §§ avgiftsförordningen finns bestämmelser om avgifter som alla myndigheter under regeringen ska ta ut vid utlämnande av allmänna handlingar i pappersform.

Avgiftsförordningen innehåller även ett avsnitt, 9–14 §§, med bestämmelser om förfarandet och avgiftsnivåer vid uttag av vissa ansökningsavgifter. Dessa bestämmelser gäller dock bara när det är särskilt föreskrivet. Själva bemyndigandet att ta ut avgift finns då i en annan förordning.

2.1.5 Inomstatliga avgifter

Avgifter som statliga myndigheter tar ut endast av andra statliga myndigheter uppfyller inte kriteriet att vara tvingande för enskilda eller kommuner. De faller därmed utanför riksdagens primära normgivningsområde oavsett om efterfrågan är frivillig eller tvingande. Frågan är om de ingår i regeringens restkompetens eller om de helt faller utanför grundlagsregleringen. ESV har tidigare gjort tolkningen att inomstatliga avgifter inte kan anses vara avgifter i konstitutionell mening.⁹

Utifrån detta kan man även fråga sig om helt inomstatliga avgifter i formell mening omfattas av avgiftsförordningens bestämmelser. I förordningsmotiven till 3 § avgiftsförordningen anges bestämmelserna om riksdagens respektive regeringens normgivningsområden i RF som motiv till att det krävs bemyndigande för en myndighet att ta ut avgift.¹⁰ Det kan tolkas som att avgiftsförordningen inte är skriven för att omfatta ett vidare tillämpningsområde än RF. Den praxis som har utvecklats, bland annat hos ESV, innebär dock att avgiftsförordningens bestämmelser tillämpas även på inomstatliga avgifter.¹¹ När statliga myndigheter ingår överenskommelser om frivilliga avgifter med varandra stöder de sig i praktiken ofta på 4 § avgiftsförordningen.

2.2 Regler om fastställande av avgiftens storlek

Ur ett normgivningsperspektiv är beräkningen av avgiftsnivån en avgörande fråga. Beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet kan avgiftsnivån behöva justeras kontinuerligt så länge som avgiften tas ut.

⁹ Se exempelvis ESV 2004:17, *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, s. 17.

¹⁰ Fm 1992:3, *Regeringens förordningsmotiv för avgiftsförordningen (1992:191)*, s. 5.

¹¹ ESV 2004:17, *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, s. 17; ESV 2009:39, *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, s. 83.

2.2.1 Beslutsnivå

Som redan har framgått måste riksdagen besluta om införande av belastande avgifter, medan regeringen på egen hand kan besluta om frivilliga avgifter. Det betyder inte att riksdagen måste fatta alla beslut som rör belastande avgifter eller att regeringen måste fatta alla beslut som rör frivilliga avgifter. Såväl riksdagen som regeringen kan delegera rätten att besluta om exempelvis avgiftens konstruktion och nivå.

Vad gäller belastande avgifter kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela närmare föreskrifter.¹² Riksdagen kan även medge att regeringen i sin tur delegerar föreskriftsrätt om belastande avgifter till en myndighet.¹³ Det vanliga är att riksdagen delegerar rätt att meddela föreskrifter om avgiftens storlek till regeringen. I och med detta har riksdagen tagit ställning till att det faktiskt rör sig om en avgift och inte en skatt, eftersom beslut om skatter aldrig får delegeras till regeringen.¹⁴ Ibland delegerar regeringen, med stöd av riksdagens bemyndigande, rätt att besluta om avgiftsnivån vidare till en myndighet. Det är dock vanligt att regeringen beslutar om avgiftsnivån i förordning.

För frivilliga avgifter har regeringen mandat att delegera föreskriftsrätt till en myndighet.¹⁵ Regeringen delegerar så gott som alltid rätten att besluta om frivilliga avgifters storlek till en myndighet.

2.2.2 Krav på motprestation

En avgift ska som huvudregel inte överstiga statens kostnad för produktionen av motprestationen. Om den gör det kan det ifrågasättas om det rör sig om en avgift i statsrättslig mening. Angående frivilliga avgifter görs i motiven till RF en koppling mellan avgiftsnivån och kostnaderna för den aktuella verksamheten. Frivilliga avgifter som ”avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde” bör rymmas inom regeringens restkompetens. Avgiftssättning som ”syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader”, bedömdes däremot inte rymmas inom regeringens restkompetens även om de var frivilliga.¹⁶ Om avgiften är oskälig är det alltså i själva verket fråga om en skatt. Även i fråga om belastande avgifter har regeringen gjort bedömningen att avgiftsnivån som huvudregel endast ska motsvara statens kostnader för det som tillhandahålls.¹⁷

¹² 8 kap. 1 § och 3 § första stycket regeringsformen.

¹³ 8 kap. 10 § regeringsformen.

¹⁴ 8 kap. 3 § första stycket 2 regeringsformen.

¹⁵ 8 kap. 11 § regeringsformen.

¹⁶ Prop. 1973:90, *Ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 218.

¹⁷ Se exempelvis prop. 2003/04:145, *Trängselskatt*, s. 35 och prop. 2013/14:25, *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem*, s. 51.

Kopplingen till motprestationen till den som betalar avgiften får inte bli alltför otydlig. Angående frivilliga avgifter poängteras dock i förarbetena till RF att detta inte utesluter att ”viss avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och likväl anses tillhöra regeringens kompetensområde, om nämligen andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag”.¹⁸ Regeringen har dock bedömt att kostnader som huvudregel inte får övervältras mellan olika kategorier av avgiftspliktiga.¹⁹ Differentierade avgiftsnivåer mellan kategorier av betalningsskyldiga bör därmed normalt kunna motiveras med att kostnaderna för tillhandahållandet av varan eller tjänsten skiljer sig åt. Subventioner är dock möjliga om de finansieras med exempelvis anslagsmedel.²⁰

Om det finns en tillräckligt stark koppling mellan avgiften och motprestationen kan vara särskilt svårt att bedöma vid motprestationer som är riktade till kollektiv. Ett exempel på det är tillsyn som finansieras med avgifter från en grupp avgiftsskyldiga, men där de individuella tillsynsåtgärderna varierar. Regeringen har dock gjort bedömningen att kravet på en tydlig motprestation inte nödvändigtvis innebär att tillsynsbesök på plats behöver ske. Tillsynsorganets riskprioritering kan göra det möjligt att för vissa tillsynsobjekt eller under vissa år ersätta besök med andra tillsynsåtgärder.²¹

2.2.3 Full kostnadstäckning och andra ekonomiska mål

Med ekonomiskt mål menas hur stor del av de totala kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten som verksamhetens intäkter ska täcka. Det vanligaste ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Det innebär att avgifterna ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Med andra ord ska intäkterna på några års sikt täcka samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.²²

Full kostnadstäckning är ett exempel på ett bestämt ekonomiskt mål. Andra bestämda ekonomiska mål kan exempelvis innebära att inkomsterna ska täcka en bestämd andel av de totala kostnaderna, de direkta kostnaderna eller vissa specifika kostnader. Det förekommer även att det ekonomiska målet är obestämt. Då finns inget uttalat krav på att intäkterna ska täcka kostnader. Fortfarande gäller dock att avgiften inte får sättas för högt i förhållande till motprestationen.

2.2.4 Avgifter i konkurrensutsatt verksamhet

Det förekommer att myndigheter bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. I dessa fall kan även regelverk som syftar till att skydda konkurrensen på

¹⁸ Prop. 1973:90, *Ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 218.

¹⁹ Prop. 2013/14:25, *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem*, s. 51.

²⁰ ESV 2014:52, *Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*, s. 22.

²¹ Skr 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 22.

²² ESV:s föreskrifter till 5 § andra stycket för avgiftsförordningen (1992:191).

marknaden påverka hur avgiftsnivåerna kan beräknas. Det gäller i första hand konkurrenslagstiftningen²³ och statsstödsreglerna²⁴. Även upphandlingsregelverket kan vara relevant²⁵.

Vi går inte närmare in på dessa regelverk i denna rapport. Vi nöjer oss med att konstatera att det finns begränsningar i hur avgiftsbelagd verksamhet får subventioneras och att det förekommer att avgifter ska beräknas på marknadsmässiga, snarare än kostnadsmässiga, grunder.

2.2.5 Avgiftssamråd med ESV

Myndigheterna ska vart tredje år samråda med ESV om de avgifter de tar ut. Myndigheter som avser att väsentligt förändra en avgift eller ta ut en ny avgift ska också samråda med ESV.²⁶ När samråd sker ska myndigheten lämna de uppgifter som ESV behöver för att bedöma om de avgifter som myndigheten tar ut sätts utifrån det ekonomiska mål som har beslutats för verksamheten, att samtliga kostnader som avgifterna ska täcka är identifierade och beräknade samt att regler och riktlinjer på området beaktas.²⁷ Vilka uppgifter myndigheterna ska lämna till ESV framgår av ESV:s anvisningar om underlag för avgiftssamråd.

2.3 Regler om budgetering och redovisning av avgifter

Uttag av avgifter är inte bara en normgivningsfråga, utan även en finansmaktsfråga. Finansmakten regleras i 9 kap. RF, där det framgår att riksdagen beslutar om ”skatter och avgifter till staten samt om statens budget”.²⁸ Inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.²⁹

2.3.1 Bruttoredovisade avgifter

Av budgetlagen framgår att statens inkomster och utgifter som huvudregel ska budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag.³⁰ Inkomsterna ska då redovisas mot inkomstitel och betalningen ska föras till Statens centralkonto. Verksamheten finansieras med andra medel, vanligen från den berörda myndighetens förvaltningsanslag. Att en verksamhet är avgiftsbelagd innebär alltså inte nödvändigtvis att den är avgiftsfinansierad.

Inkomsterna fördelas på inkomstitlar som tillhör någon av 9 inkomsttyper, medan utgifterna fördelas på anslag som tillhör något av 27 utgiftsområden. Inkomsttyperna är underindelade i inkomsthuvudgrupper, inkomstitelgrupper och inkomstitlar.

²³ Parallellt med den svenska konkurrenslagen (2008:579) gäller konkurrensregler inom EU.

²⁴ Reglerna finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

²⁵ Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁶ 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁷ ESV:s föreskrifter till 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁸ 9 kap. 1 § regeringsformen.

²⁹ 9 kap. 7 § regeringsformen.

³⁰ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

Inkomsttypen 2000 avser inkomster av statens verksamhet, medan inkomsthuvudgruppen 2500 avser offentligrättsliga avgifter.³¹

2.3.2 Specialdestinerade avgifter

Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag.³² Det innebär att inkomsterna får användas för att täcka vissa bestämda utgifter utan att de förs upp på statens budget, vilket kallas specialdestination. Inkomster av avgifter kan specialdestineras, till skillnad från inkomster av skatter som alltid ska budgeteras och redovisas mot inkomstitlar.³³

Vad gäller belastande avgifter är det riksdagen som bemyndigar regeringen att disponera inkomsterna för ett visst ändamål. Regeringen kan därefter vidaredelegera dispositionsrätten till den berörda myndigheten. Riksdagen har antagit riktlinjer för specialdestination av inkomster från belastande avgifter.³⁴ Dessa innebär att specialdestination ska kunna ske om

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,
- specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,
- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Riksdagen beslutar i varje enskilt fall om inkomsterna från belastande avgifter ska få disponeras eller inte. Det förekommer att regeringen i budgetpropositionen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att disponera vissa belastande avgifter, men sådana förslag kan även finnas i andra propositioner.

För frivilliga avgifter är det regeringen som beslutar om den berörda myndigheten ska få disponera avgiftsinkomsterna eller inte.³⁵ I praktiken får myndigheten så gott som alltid disponera inkomsterna från frivilliga avgifter.

En myndighet behöver alltid ett särskilt bemyndigande för att få disponera avgiftsinkomster.³⁶

³¹ ESV 2019:47, *Inkomstloggaren 2020*.

³² 9 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen.

³³ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

³⁴ Prop. 2010/11:40, bet 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

³⁵ 3 kap. 7 § budgetlagen (2011:203).

³⁶ 25 § avgiftsförordningen (1992:191). Myndigheter får disponera avgiftsinkomster från avgifter som de tar ut med stöd av 4 och 15 §§ avgiftsförordningen.

2.3.3 Två modeller för redovisning av specialdestinerade avgifter

Av budgetlagen framgår det att det finns två modeller för myndigheternas redovisning av specialdestinerade avgifter.³⁷ Om inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska de och motsvarande utgifter inte budgeteras eller redovisas mot anslag. De ska alltså redovisas vid sidan av såväl inkomstitlar som anslag – eller med andra ord helt och hållet vid sidan av (stats)budgeten. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet ska inkomsterna däremot redovisas mot anslag, vilket kallas nettoredovisning.

Reglerna i budgetlagen konkretiseras gentemot myndigheterna i anslagsförordningen (2011:223), där det framgår hur inkomster ska redovisas mot anslag.

Om myndigheten får disponera inkomster som helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet, ska inkomsterna inte redovisas mot anslag.³⁸ Det innebär att myndigheten behöver särredovisa de kostnader som ska täckas med avgiftsinkomsterna och de intäkter som ska täcka dessa kostnader. Resultatet av detta blir oftast inte noll i kapitalförändring hos myndigheten, eftersom det är svårt att beräkna avgiftsuttaget så att det exakt motsvarar kostnaderna. Avgifter med ett bestämt ekonomiskt mål ger normalt ett årligt över- eller underskott hos myndigheten, som förs över till ny räkning nästa räkenskapsår.

De inkomster som en myndighet får disponera och som till en obestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet, ska redovisas mot anslag.³⁹ Att redovisa mot anslag innebär att myndigheten, när kostnader redovisas i en viss verksamhet, redovisar intäkter av anslag. När myndigheten får avgiftsinkomster som ska redovisas mot anslag, redovisar myndigheten intäkter av avgifter och samtidigt en minskning av intäkt av anslag med samma belopp. Med den här modellen uppstår ingen kapitalförändring, eftersom kostnader som inte täcks av avgifterna täcks av anslag. Universitet och högskolor redovisar dock enligt en alternativ modell, där avräkning mot anslag görs i samband med de månatliga utbetalningarna av anslagsmedlen.⁴⁰

2.4 Årlig uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet

Den avgiftsbelagda verksamheten följs upp på årlig basis inom ramen för budgetprocessen. Årscykeln inleds med att myndigheterna lämnar sina budgetunderlag till regeringen. Budgeteringen i budgetunderlagen används som underlag till regeringens budgetproposition till riksdagen och regleringsbrev till

³⁷ 3 kap. 6 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

³⁸ 16 § anslagsförordningen (2011:223).

³⁹ 15 § anslagsförordningen (2011:223).

⁴⁰ Bilaga 1 till regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, enligt regeringens beslut den 30 april 2020, s. 3.

myndigheterna. Årscykeln avslutas genom att myndigheterna redovisar utfallet i årsredovisningen. Myndigheterna besvarar också årligen ESV:s avgiftsenkät om utfallet i den avgiftsbelagda verksamheten under föregående år.⁴¹ Kraven på myndigheternas underlag regleras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

2.4.1 Myndigheternas budgetunderlag

Budgetunderlaget ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten för de kommande tre åren.⁴² I denna finansieringsöversikt ska avgiftsintäkter som disponeras respektive avgiftsintäkter som redovisas mot inkomsttitel specificeras enligt den indelning som regeringen har beslutat.⁴³

Budgetunderlaget ska även innehålla uppgifter om myndighetens avgiftsbelagda verksamhet.⁴⁴ Uppgifterna ska omfatta såväl frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet som belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet, oavsett om myndigheten disponerar avgiftsintäkterna eller inte.⁴⁵ Redogörelsen ska utgå från den indelning och struktur som anges i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev för innevarande år, med hänsyn till eventuella verksamheter som förutses tillkomma respektive avvecklas.⁴⁶ Om myndigheten ser behov av en annan indelning av verksamheten bör den lämna förslag till en sådan.⁴⁷

Redogörelsen om avgiftsbelagd verksamhet ska även omfatta information om över- eller underskott i avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten disponerar inkomsterna respektive över- eller underuttag i avgiftsbelagd verksamhet där inkomsterna redovisas mot inkomsttitel.⁴⁸ Över- eller underskott respektive över- eller underuttag kan bara uppstå i verksamheter där full kostnadstäckning eller något annat bestämt ekonomiskt mål gäller.

Om det har uppstått ett ackumulerat underskott i den samlade avgiftsbelagda verksamhet där myndigheten disponerar inkomsterna ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas. Om det i stället har uppstått ett ackumulerat överskott som uppgår till mer än 10 procent av omsättningen ska

⁴¹ Bestämmelserna om årsredovisning och budgetunderlag gäller för myndigheter omedelbart under regeringen. För affärsverken gäller särskilda regler. Detta regleras i 1 kap. 1 och 3 §§ samt 10 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. ESV:s avgiftsenkät besvaras av samtliga myndigheter under riksdagen och regeringen som ingår i den statliga redovisningsorganisationen som har tagit ut avgifter under föregående år. Det finns ingen specifikt reglerad skyldighet för myndigheterna att besvara enkäten.

⁴² 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴³ ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § första stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁴ 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁵ 9 kap. 5 § första stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁶ ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § första stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁷ ESV:s allmänna råd till 9 kap. 3 § första stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁸ 9 kap. 5 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras.⁴⁹

För varje offentlighetsbelagd verksamhet där inkomsterna inte disponeras ska myndigheten meddela regeringen om det ackumulerade över- eller underuttaget uppgår till mer än 10 procent av omsättningen.⁵⁰ Detta gäller endast om regeringen i regleringsbrevet har begärt att såväl intäkter som kostnader ska redovisas för verksamheten.⁵¹

För universitet och högskolor beslutar regeringen om särskilda direktiv om budgetunderlag.⁵²

2.4.2 Budgetpropositionen

Genom budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till riksdagsbeslut om statens budget för det följande budgetåret och en finansplan. Beslutet om statens budget omfattar anslag för bestämda ändamål samt en beräkning av statens inkomster.⁵³ I budgetpropositionen ska regeringen bland annat lämna förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.⁵⁴ Vidare ska regeringen i budgetpropositionen redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter för det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren samt förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret.⁵⁵

Avgiftsbelagd verksamhet finns representerad på såväl inkomstsidan som utgiftssidan av budgeten. De avgiftsinkomster som inte specialdestineras för något bestämt ändamål budgeteras mot inkomstitlar och ingår därmed i inkomstberäkningarna. Motsvarande verksamhet budgeteras mot anslag. Även avgiftsbelagd verksamhet med specialdestinerade avgifter kan delvis vara finansierad med anslag. Viss avgiftsbelagd verksamhet ska därmed rymmas inom utgiftsramarna.

Budgetpropositionen innehåller indikativa budgetar för avgiftsbelagda verksamheter. Dessa redovisas i texten om det berörda anslaget, som finns under rubriken Budgetförslag i respektive utgiftsområde.

⁴⁹ 25 a § avgiftsförordningen (1992:191).

⁵⁰ 25 b § avgiftsförordningen (1992:191).

⁵¹ ESV:s allmänna råd till 25 b § avgiftsförordningen (1992:191).

⁵² Av direktiven för perioden 2021–2023 framgår att statliga universitet och högskolor i en tabell ska lämna en särskild redogörelse för den avgiftsbelagda verksamheten. Uppställningen av den avgiftsbelagda verksamheten i budgetunderlaget är i huvudsak densamma som i den redovisning regeringen lämnar i budgetpropositionen. Det innebär att regeringen i budgetunderlaget inte får information om myndighetens beräknade omfattning av avgifterna på verksamhetsnivå utan på en mer aggregerad. Se direktiv till budgetunderlag för verksamhet vid universitet och högskolor för budgetåren 2021–2023, enligt regeringens beslut den 21 november 2019.

⁵³ 9 kap. 2–3 §§ regeringsformen och 9 kap. 5 § riksdagsordningen.

⁵⁴ 2 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁵⁵ 9 kap. 1 och 3 §§ budgetlagen (2011:203).

Figur 1. Exempel på avgiftsbudget i budgetpropositionen

Budget för avgiftsbelagd verksamhet					
Tabell 2.23 Offentligrättslig verksamhet					
Tusental kronor					
Offentligrättslig verksamhet	Intäkter till inkomstitel (som inte får disponeras) ¹	Intäkter som får disponeras ²	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad)	Ackumulerat resultat
Utfall 2019	1 425 004	94	94	0	629
Prognos 2020	1 585 000	104	104	0	0
Budget 2021	1 585 000	104	104	0	0

¹ Avser grundavgifter vid enskilda respektive allmänna mål, avgifter för försäljning, förberedelse, försäljning, kallelse på okända borgenärer, dödande av förkommen handling och betalningsförmedling inom skuldsanering.

² Avser avgifter för lösörekontrakt och växelprotest.

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Tabell 2.24 Uppdragsverksamhet					
Tusental kronor					
Uppdragsverksamhet ¹	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad)	Ackumulerat resultat	
Utfall 2019	12 768	11 165	1 603	879	
(varav tjänsteexport)	973	1 033	-60	-136	
Prognos 2020	11 595	13 605	-2 010	-1 131	
(varav tjänsteexport)	1 800	1 800	0	0	
Budget 2021	15 710	14 715	995	-136	
(varav tjänsteexport)	3 500	3 500	0	0	

¹ Avser pensionsadministration för AP-fonderna och premiepensionssystemet samt tjänsteexport.

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Källa: Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 3 *Skatt, tull och exekution*, avsnitt 2.8.3 1:3 *Kronofogdemyndigheten*.

Budgettabeller redovisas normalt för offentligrättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet. Avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen utelämnas, med undantag för tjänsteexport som normalt ska särredovisas samlat oavsett vilket bemyndigande som tillämpas. Olika avgiftsbelagda verksamheter hos myndigheten i övrigt särredovisas normalt inte.

Budgettabellerna omfattar utfall för föregående år, prognos för innevarande år och budget för budgetåret. Intäkter redovisas alltid och för offentligrättslig verksamhet framgår i vilken utsträckning intäkterna disponeras av myndigheten. Inomstatliga avgifter ingår i beloppen. Kostnader, resultat och ackumulerat resultat redovisas när det är tillämpligt och underlag finns. Det förekommer att kompletterande information lämnas i noter till tabellerna och ibland kommenterar regeringen exempelvis avvikelser från det ekonomiska målet.⁵⁶

⁵⁶ Cirkulär nr Fi 2019:1, Finansdepartementet, *Budgetarbetet 2019*, Regeringskansliet, 2018, s. 95–97.

2.4.3 Regleringsbrev

Baserat på riksdagens beslut om statens budget beslutar regeringen om myndigheternas regleringsbrev för det kommande året. Genom regleringsbreven preciserar regeringen på årlig basis den långsiktiga styrningen av myndigheternas verksamhet som finns i myndighetens instruktion och andra förordningar.

I den finansiella delen av regleringsbreven, under rubriken *Avgifter och bidrag*, anger regeringen i förekommande fall en indikativ budget för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet.⁵⁷ Regeringskansliet tar fram regleringsbreven i informationssystemet Hermes. Strukturen för avgiftsbudgettabellerna genereras automatiskt.

I regleringsbreven redovisar regeringen budgettabeller för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras respektive ej disponeras av myndigheten. Den förstnämnda tabellen är ofta indelad i offentligrättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet. Därutöver särredovisas olika avgiftsbelagda verksamheter på olika rader utifrån vad som bedöms som relevant för att styra myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Precis som i budgetpropositionen utelämnas avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena, med undantag för tjänsteexport som normalt redovisas på en egen rad tillsammans med eventuell annan tjänsteexport. För verksamheter som har ett bestämt ekonomiskt mål anges normalt en flerårig bild av hur det ackumulerade resultatet utvecklas. För verksamheter med obestämda ekonomiska mål anges endast en budget för det aktuella budgetåret.⁵⁸

⁵⁷ För universitet och högskolor saknas i normalfallet en budget för avgiftsbelagd verksamhet. För de avgiftsbelagda verksamheter som inte är myndighetsspecifika har lärosätena däremot en gemensam tabell som ska användas vid utfallsredovisningen av den avgiftsbelagda verksamheten. Se bilaga 1 till regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, enligt regeringens beslut den 30 april 2020, s. 10–11.

⁵⁸ Cirkulär nr Fi 2019:3, Finansdepartementet, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Regeringskansliet, 2019, s. 47–49.

Figur 2. Exempel på avgiftsbudget i regleringsbrev

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras							
Verksamhet	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020	
Offentligrättslig verksamhet							
SERP	0	0	15 400	15 400	0	0	
varuprover	0	0	200	200	0	0	
Summa	0	0	15 600	15 600	0	0	
Uppdragverksamhet							
Tjänsteexport	0	0	15 500	15 500	0	0	
<i>Belopp angivna i tkr</i>							
6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras							
Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020
Offentligrättslig verksamhet							
Allmänkemikalier	9433	76 062	-15 576	48 000	60 200	-12 200	48 286
Bekämpningsmedel	9437	-86 971	-186	67 000	74 000	-7 000	-94 157
Dispensavgifter	2811	-2 199	0	350	350	0	-2 199
Utvidgat godkännande för mindre användningsområde	9437	-7 834	0	500	0	500	-7 334
Summa		-20 942	-15 762	115 850	134 550	-18 700	-55 404
<i>Belopp angivna i tkr</i>							

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Kemikalieinspektionen, enligt regeringens beslut den 17 juni 2020.

Vilka inkomstitlar myndigheten ska redovisa inkomster mot framgår av tabellen för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras. Det förekommer även att regeringen anger andra villkor för den avgiftsbelagda verksamheten i regleringsbrevet, som ett komplement till styrningen i lagar och förordningar.

Tidigare kunde regeringens föreskrifter om avgifter i vissa fall tas in i regleringsbrev.⁵⁹ Numera ska dock regeringens föreskrifter alltid meddelas i form av förordningar.⁶⁰

2.4.4 Myndigheternas årsredovisningar

En central del av den finansiella delen av årsredovisningen är resultaträkningen, som visar myndighetens samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret. Resultaträkningen är indelad i rubriker och poster. Tilläggsupplysningar ska lämnas i noter.

Intäkter av avgifter och andra ersättningar som disponeras i myndighetens verksamhet ska redovisas som en post under rubriken Verksamhetens intäkter. I en not till posten ska myndigheten särredovisa sina avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen, avgiftsintäkter från tjänsteexport och garantiavgifter för finansiella garantiavtal.⁶¹

Intäkter av avgifter och andra ersättningar som myndigheten inte får disponera ska redovisas som en post under rubriken Uppbördsverksamhet. I en not till posten ska myndigheten särredovisa offentligrättsliga avgifter. De ska delas upp på avgifter med bestämt ekonomiskt mål och andra offentligrättsliga avgifter enligt den indelning som regeringen har beslutat om i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. För offentligrättsliga avgifter med bestämt ekonomiskt mål ska myndigheten i noten dessutom särredovisa de kostnader som myndigheten har för de verksamheter som intäkterna avser.⁶²

Om myndigheterna tar ut och disponerar avgifter som ska finansiera bidrag till externa mottagare redovisas avgiftsintäkterna under posten Medel som erhållits från myndigheter för finansiering av bidrag eller posten Övriga erhållna medel för finansiering av bidrag under rubriken Transfereringar. Den sistnämnda postens sammansättning ska specificeras i not.

I not till årets kapitalförändring ska över- eller underskott i avgiftsfinansierad verksamhet specificeras, om beloppet inte är obetydligt. Balanserat över- eller underskott i avgiftsfinansierade verksamheter ska specificeras i not till avsnittet Myndighetskapital i balansräkningen.

Årsredovisningen innehåller även en sammanställning över väsentliga uppgifter från resultaträkningen, balansräkningen och anslagsredovisningen. Här ska myndigheten lämna information om de totala avgiftsintäkterna och göra en jämförelse med det

⁵⁹ Se prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 220.

⁶⁰ 8 kap. 1 § regeringsformen.

⁶¹ ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶² ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

beräknade beloppet i regleringsbrevet. Uppgifterna ska redovisas uppdelat på intäkter som myndigheten disponerar respektive inte disponerar och ska avse de fem senaste räkenskapsåren.⁶³

Utöver de finansiella delarna innehåller årsredovisningen en resultatredovisningsdel med analyser och bedömningar av resultat och utveckling av myndighetens verksamhet. I resultatredovisningen ska myndigheten följa upp den avgiftsbudget som regeringen har beslutat och kommentera väsentliga avvikelser.⁶⁴ Myndigheten ska särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev. Redovisningen ska omfatta årets intäkter. För verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål ska redovisningen även omfatta årets kostnader, årets resultat och balanserade resultat, om detta är förenligt med avgiftsbudgeten. Utfallen ska jämföras med budgeten. Om regeringen inte har beslutat om en avgiftsbudget ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur som myndigheten finner lämplig.⁶⁵

2.4.5 Statsredovisningen och årsredovisningen för staten

Myndigheterna ska även rapportera information till statsredovisningen, som möjliggör sammanställning av statens verksamhet. Statsredovisningssystemet är en del av statens gemensamma informationssystem Hermes. Myndigheternas ska rapportera till statsredovisningen enligt den nomenklatur som gäller för indelningen av statens budget och på statliga inrapporteringskoder (S-koder) som beslutas särskilt av ESV. Den redovisningsinformation som rapporteras ska överensstämma med myndighetens egen redovisning.⁶⁶

Genom S-koderna är det möjligt att skilja på avgiftsintäkter som disponeras respektive inte disponeras av myndigheterna, avgiftsintäkter i offentligt rättslig verksamhet respektive i uppdragsverksamhet och inomstatliga respektive utomstatliga avgiftsintäkter.⁶⁷

ESV använder informationen från S-koder för att sammanställa ett underlag till skrivelsen Årsredovisning för staten som årligen lämnas till regeringen.⁶⁸ Regeringen lämnar i sin tur en årsredovisning för staten till riksdagen.⁶⁹ I statens resultaträkning återfinns såväl avgifter som myndigheterna disponerar som avgifter som de har

⁶³ ESV:s föreskrifter till 2 kap. 4 § tredje stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁴ 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁵ ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁶ ESV:s föreskrifter till 21 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

⁶⁷ ESV 2020:10, *Statliga inrapporteringskoder 2020 – (S-koder) Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen*.

⁶⁸ 2 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.

⁶⁹ 9 kap. 10 § regeringsformen.

redovisat mot inkomsttitel. Endast utomstatliga intäkter finns med i resultaträkningen, medan inomstatliga intäkter elimineras.⁷⁰

2.4.6 ESV:s årliga avgiftsrapport

ESV ska varje år lämna en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten till regeringen.⁷¹ Det gör ESV i en årlig rapport.⁷²

Underlaget till den årliga avgiftsrapporten samlas in genom en enkät i informationssystemet Hermes. Enkäten avser utfallet i den avgiftsbelagda verksamheten under föregående år. Enligt ESV:s anvisningar till enkäten avseende 2019 ska myndigheterna dela in den avgiftsbelagda verksamheten i verksamheter/resultatområden. Utgångspunkten bör vara den indelning som myndigheten använder för att särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten i resultatredovisningen i årsredovisningen, men om det inte går att fylla i alla uppgifter korrekt på den nivån bör myndigheten överväga en mer detaljerad verksamhetsindelning. I enkäten finns fasta rader för de avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen.

För varje verksamhet kan man fylla i kryssrutor för om myndigheten beslutar avgiftsnivån eller inte, disponerar avgiftsintäkterna eller inte och om det ekonomiska målet är bestämt eller obestämt. Uppgifter om totala intäkter och inomstatliga intäkter ska anges för alla verksamheter. För verksamheter som bedrivs med ett bestämt ekonomiskt mål ska myndigheten ange det ackumulerade ingående resultatet. För verksamheter som bedrivs med det ekonomiska målet full kostnadstäckning ska verksamhetens totala kostnad anges. För verksamheter som bedrivs med annat specificerat ekonomiskt mål ska relevanta kostnader anges.

För att det ska vara möjligt att följa upp den totala omfattningen av tjänsteexport ska myndighetens totala intäkter från tjänsteexport, oavsett bemyndigande, anges på en särskild rad.

Myndigheten ska stämma av de inrapporterade uppgifterna mot sin upprättade årsredovisning samt mot i Hermes inrapporterat utfall på S-koder för intäkter av avgifter som disponeras (kodklass S3) respektive som inte disponeras (kodklass S7). Om summan av de rapporterade intäkterna inte överensstämmer med vad myndigheten har rapporterat på S-koder för sina avgifter ska myndigheten kommentera differensen.

⁷⁰ Skr. 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019*.

⁷¹ 7 § punkt 4 förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁷² Den senaste årliga rapporten är ESV 2020:29, *Avgifter 2019 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

3 Iakttagelser om förutsättningar för avgiftsbelagda verksamheter

I det här kapitlet redovisar vi iakttagelser som har att göra med hur de finansiella förutsättningarna för avgiftsbelagda verksamheter bestäms och ser ut. Avsikten är inte att identifiera problem i enskilda fall, utan att lyfta fram frågor som kan behöva beaktas vid en översyn av strukturerna för den löpande finansiella styrningen och uppföljningen. Urvalet av frågeställningar har i hög utsträckning styrts av vad som har framkommit vid de intervjuer som vi har genomfört inom ramen för uppdraget och genom frågor till ESV inom ramen för den ordinarie rådgivningsverksamheten. Förutsättningar som ofta uppfattas som otydliga är vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten, vilka kostnader som ska täckas av intäkterna, om verksamhetens årliga resultat ska ackumuleras och hur anslagsmedel får användas för att finansiera verksamheten.

3.1 Vilket ekonomiskt mål som gäller

Ibland kan det vara svårt att hitta uppgifter om vilket ekonomiskt mål som gäller för en enskild avgiftsbelagd verksamhet. Tolkningen kan vara särskilt svår att göra för belastande avgifter där avgiftsnivån beslutas i förordning.

3.1.1 I budgetarbetet utgår man från att full kostnadstäckning gäller om inget annat har beslutats

Den praxis som tillämpas i budgetarbetet innebär att full kostnadstäckning bedöms gälla om riksdagen eller regeringen inte uttryckligen har beslutat om något annat ekonomiskt mål. Det framgår bland annat av Regeringskansliets interna riktlinjer:

Har riksdag och regering inte beslutat annat gäller full kostnadstäckning för avgiftsbelagd verksamhet. Det framgår av 5 § avgiftsförordningen. [. . .]
Avvikelse från full kostnadstäckning kan förekomma för offentligrättsliga avgifter i de fall riksdagen beslutat om ett annat ekonomiskt mål men detta behöver då finnas som en uttrycklig del av avgiftsbemyndigandet eller i ett annat beslut (exempelvis budgetpropositionen). För frivilligt efterfrågad verksamhet kan regeringen besluta om ett annat ekonomiskt mål.⁷³

Denna tolkning stämmer väl med hur ESV traditionellt har tolkat rättsläget, även om ESV vanligen inte har lyft fram riksdagens roll.⁷⁴

⁷³ Cirkulär nr Fi 2019:3, Finansdepartementet, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Regeringskansliet, 2019, s. 46

⁷⁴ Se till exempel ESV 2013:53 *Styrning av offentligrättsliga avgifter*, s. 24–25.

3.1.2 Riksrevisionen bedömer att ekonomiskt mål vanligen saknas för förordningsreglerade avgifter

Riksrevisionen har tidigare utgått från en liknande tolkning att rättsläget som ESV. Riksrevisionen har vid upprepade tillfällen påtalat för riksdagen att det finns otydligheter i regleringen av avgiftsfinansiering och motstridigheter i styrningen av hur myndigheter får ta ut avgifter och hur verksamheten ska finansieras.⁷⁵ Det har då handlat om att avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för den avgiftsbelagda verksamheten, samtidigt som avgifterna är fastställda i en förordning, och myndigheterna inte har kunnat ta ut avgifter så att de uppnått full kostnadstäckning.

I sin senaste årliga rapport har dock Riksrevisionen delvis ändrat sin tolkning av rättsläget. Riksrevisionen gör där tolkningen att det när regeringen bestämmer avgifternas storlek i en förordning, och det inte finns ett ekonomiskt mål för verksamheten om full kostnadstäckning i myndighetens instruktion eller regleringsbrev, saknas krav på att den avgiftsbelagda verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning.⁷⁶

3.1.3 Regeringen har beslutat om en huvudprincip om full kostnadstäckning

För att förstå svårigheterna att tolka vilket ekonomiskt mål som gäller behöver man känna till hur principen om full kostnadstäckning är reglerad och hur regleringen har vuxit fram.

En huvudprincip om full kostnadstäckning har beslutats av regeringen, men inte av riksdagen. I finansplanen i budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 redovisade regeringen huvudprinciper för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet. En av dessa huvudprinciper var att full kostnadstäckning i normalfallet bör gälla som ekonomiskt mål.⁷⁷ Ingen närmare definition av begreppet full kostnadstäckning angavs.⁷⁸ Regeringen begärde inget generellt bemyndigande från riksdagen i fråga om det ekonomiska målet för avgiftsuttag.⁷⁹ I stället avsåg det föredragande statsrådet att ”återkomma till regeringen med förslag till en förordning” som skulle göra det ”möjligt att genom särskilt beslut göra avsteg från dessa huvudprinciper då särskilda skäl talar för detta”.⁸⁰ Detta gjordes också och utmynnade i avgiftsförordningen (1992:191). I förordningsmotiven till avgiftsförordningen angavs att

⁷⁵ Redogörelse 2018/19:RR5, Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2019*, s. 14.

⁷⁶ Redogörelse 2019/20:RR5, Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2020*, s. 16.

⁷⁷ Prop. 1991/92:100, bil. 1, s. 53.

⁷⁸ Prop. 1991/92:100, bil. 1, s. 53.

⁷⁹ Det har senare konstaterats i SOU 2007:96, *Avgifter*, s. 171 och prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, s. 39.

⁸⁰ Prop. 1991/92:100, bil. 1, s. 54.

förordningsförslaget byggde på riktlinjerna i budgetpropositionen, som regeringen hade beslutat och som riksdagen inte hade framfört några synpunkter på.⁸¹

Huvudprincipen om full kostnadstäckning är alltså reglerad genom avgiftsförordningen. När avgiftsförordningen infördes var lydelsen av 5 § första stycket följande:

Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

I motivtexten till 5 § konstaterar regeringen att det ”ankommer på riksdagen att fatta beslut om ekonomiskt mål för sådana avgifter som faller inom riksdagens kompetensområde”, medan ”[r]egeringens befogenhet att fastställa nivån på sådana avgifter som erlaggs frivilligt framgår av motiven till regeringsformen”.⁸² Innebörden av paragrafen beskriver regeringen som att ”om riksdagen eller regeringen inte har beslutat om något annat ekonomiskt mål skall myndigheten beräkna avgiften så att myndighetens kostnader för verksamheten täcks”. Innebörden av detta beskrivs som att intäkterna ska täcka samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader, inklusive eventuell avkastning på avkastningspliktigt kapital. Subventionering av verksamheten med anslagsmedel får inte förekomma, annat än efter särskilt medgivande.⁸³

3.1.4 Räckvidden för 5 § avgiftsförordningen har utretts och förtydligats

I direktiven till Avgiftsutredningen från 2005 pekade regeringen på det problematiska i att det inte framgick av 5 § avgiftsförordningen om principen om full kostnadstäckning ska gälla tvingande avgifter eller inte.⁸⁴ Avgiftsutredningen kom fram till att både belastande och frivilliga avgifter omfattades av bestämmelsen om full kostnadstäckning i 5 § avgiftsförordningen, dock endast under förutsättning att myndigheten genom en annan författning fått ett bemyndigande att bestämma avgiftens storlek.

I 6 § AF anförs vidare att en myndighet får bestämma avgiftens storlek endast efter särskilt bemyndigande. Detta är i och för sig ett självklart påstående men får i sammanhanget ses som en upplysning om att avsikten är att regeln i 5 § första stycket ska tillämpas endast i de fall myndigheten i annat sammanhang fått befogenhet att bestämma storleken på en avgift. Det blir alltså aktuellt för myndigheten att tillämpa bestämmelsen först när ett

⁸¹ Fm 1992:3, *Regeringens förordningsmotiv för avgiftsförordningen (1992:191)*, s. 2. För riksdagens budgetbeslut se bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128.

⁸² Fm 1992:3, *Regeringens förordningsmotiv för avgiftsförordningen (1992:191)*, s. 8.

⁸³ Fm 1992:3, *Regeringens förordningsmotiv för avgiftsförordningen (1992:191)*, s. 9.

⁸⁴ Dir. 2005:141. *Översyn av statliga avgifter*.

bemyndigande i en annan författning finns. Detta bemyndigande kan avse såväl en frivillig som en belastande avgift.⁸⁵

Vidare påpekade utredningen att den dåvarande regleringen felaktigt skulle kunna tolkas som att den var tillämplig när regeringen beslutar avgiftsnivån.

Som 5 § första stycket är utformad i dag skulle den läst isolerad kunna uppfattas så att den avser även regeringens egna föreskrifter om storleken på avgifter. I denna del skulle den i praktiken vara innehållslös eftersom regeringen alltid kan meddela föreskrifter som avviker från sina egna tidigare meddelade föreskrifter. I 1 a § AF anges dock att bestämmelserna i förordningen gäller myndigheter under regeringen. Genom det förtydligande jag föreslår framgår detta såvitt gäller 5 § också av själva bestämmelsen.⁸⁶

Utredningen föreslog en förordningsändring för att tydliggöra när bestämmelsen om full kostnadstäckning gäller. Förslaget bestod bland annat i att regeln att en myndighet får bestämma avgiftens storlek endast efter särskilt bemyndigande flyttades från 6 § till 5 §. Utredningens förslag genomfördes med vissa språkliga förändringar. Resultatet blev att 6 § upphävdes och 5 § första och andra styckena fick följande lydelse:

En myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.

Om regeringen inte i anslutning till bemyndigandet har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).⁸⁷

Därefter har andra stycket ändrats så att regeringens beslut om det ekonomiska målet för uttag av avgifter inte behöver fattas i anslutning till ett bemyndigande om att bestämma storleken på en avgift. 5 § andra stycket har nu följande lydelse:

Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).⁸⁸

Ändringen motiverades med att "[s]torleken på avgifterna ... alltid [ska] beräknas utifrån kravet på full kostnadstäckning, om inte regeringen uttryckligen har föreskrivit något annat. Bestämmelsen omfattar alla avgifter, oavsett om de disponeras av myndigheten eller inte. Andra stycket har dock formulerats som en

⁸⁵ SOU 2007:96, *Avgifter*, s. 171.

⁸⁶ SOU 2007:96, *Avgifter*, s. 172.

⁸⁷ SFS 2011:216.

⁸⁸ SFS 2014:1432.

koppling till bemyndigandet om att besluta avgiftens storlek enligt första stycket. Någon sådan koppling behövs dock inte”.⁸⁹

3.1.5 Ekonomiska mål kan ses som villkor för bemyndiganden att besluta avgifters storlek

Av det ovanstående framgår inte uttryckligen vem som är adressaten för beslut om ekonomiska mål. Samtidigt med ställningstagandet för huvudprincipen om full kostnadstäckning tog dock regeringen även ställning för att beslut om avgiftens storlek regelmässigt bör delegeras – från regeringen till myndigheterna för frivilliga avgifter respektive från riksdagen till regeringen och eventuellt vidare till myndigheterna för belastande avgifter.⁹⁰ Därmed är en rimlig tolkning att ett ekonomiskt mål ska betraktas som ett villkor för bemyndigandet att besluta om avgiftsnivån.

Så kan man också läsa 5 § avgiftsförordningen. När regeringen bemyndigar en myndighet att bestämma storleken på en avgift kan den föreskriva om ett ekonomiskt mål som myndigheten ska utgå från när avgiften beräknas. Om regeringen inte föreskriver något särskilt för en enskild avgift ska myndigheten beräkna avgiften så att den helt täcker verksamhetens kostnader. Så länge rätten att besluta om avgiftsnivån delegeras till en myndighet kan 5 § tillämpas på detta sätt.

Det finns ingen motsvarande bestämmelse för fall då riksdagen delegerar beslut om storleken på en avgift till regeringen. En jämförelse kan göras med bruttoredovisningsprincipen, som var en annan av huvudprinciperna för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet som regeringen beslutade 1991. Den har senare genomförts genom budgetlagen, med innebörden att undantag från den måste beslutas av riksdagen.

3.1.6 Det är när regeringen beslutar avgiftsnivån som det uppstår tolkningsproblem

Det finns gott om exempel på att andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning har reglerats i förordningar. Regleringen finns normalt i anslutning till ett bemyndigande för myndigheten att besluta om avgiftsnivån. Om inget sådant undantag finns reglerat i anslutning till bemyndigandet kan man med god säkerhet utgå från att full kostnadstäckning gäller, i enlighet med 5 § avgiftsförordningen. I dessa fall uppstår sällan frågor kring vilket ekonomiskt mål som gäller.

När regeringen föreskriver om avgiftsnivån i förordning anges dock vanligen inget ekonomiskt mål. Enligt den praxis som tillämpas i budgetarbetet tolkas det alltså som

⁸⁹ Promemoria, *Förslag till vissa bestämmelser om investeringar och avgifter*, Finansdepartementet, 2014-08-04, s. 24.

⁹⁰ Prop. 1991/92:100, bil. 1, s. 53.

att full kostnadstäckning gäller, trots att regeringen formellt sett inte behöver förhålla sig till 5 § avgiftsförordningen vid sina beslut. Den tolkningen stämmer ibland dåligt med avsikten med avgiften, så som den beskrivs i förarbeten till det specifika avgiftsbemyndigandet. Det förekommer att den förordningsreglerade avgiftsnivån under lång tid ligger på en nivå som inte leder till full kostnadstäckning. Det är i sådana situationer som tolkningsproblem oftast uppstår.

Undantagsvis förekommer det att regeringen föreskriver om såväl avgiftsnivån som att det ekonomiska målet är obestämt. Ett exempel finns i 21 § delgivningsförordningen (2011:154) enligt vilken Polismyndigheten ska ta ut en avgift på 1 000 kronor när den anlitas för stämmningsmannadelgivning och att denna avgift ”ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader”. Stämmningsmannadelgivning klassificeras som en offentligrättslig avgift, men myndigheten disponerar intäkterna.

3.1.7 Riksdagen beslutar sällan om ekonomiska mål

Oftast delegerar riksdagen rätten att besluta om storleken på en belastande avgift till regeringen, utan att uttryckligen ta ställning till något ekonomiskt mål för verksamheten. Av förarbetena till avgiftsbemyndigandet kan det dock mer eller mindre tydligt framgå om avsikten har varit att avgiften fullt ut ska finansiera viss verksamhet eller inte.

I enskilda fall då regeringen beslutar om nivån på en avgift kan den vara bunden av ett ekonomiskt mål som har beslutats av riksdagen. Ett belysande exempel är från tiden för avgiftsförordningens tillkomst och rör ansökningsavgifter som tidigare reglerades i expeditionskungörelsen, men som sedan 1992 regleras i 9–14 §§ avgiftsförordningen. Samtidigt som riksdagen godkände att sådana avgifter tas ut godkände den även principer för uttag av sådana avgifter. Principerna innebar bland annat att full kostnadstäckning i princip ska gälla som ekonomiskt mål för verksamheten inom det område där avgiften tas ut och att avgifterna ska bestämmas med utgångspunkt i en schablonmässigt beräknad kostnad för handläggningen av ett ärende.⁹¹

Vad gäller Polismyndighetens stämmningsmannadelgivning, som nämndes ovan, kan man notera att riksdagen endast har informerats om ändringen av det ekonomiska målet genom följande formulering i budgetpropositionen för 2021:

Den 1 januari 2020 ändrades det ekonomiska målet för stämmningsmannadelgivning från full kostnadstäckning till att avgiften ska

⁹¹ Prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FIU38, rskr. 1989/90:289.

bidra till att täcka verksamhetens kostnader. Underskottet i denna verksamhet kommer över tid att täckas med anslagsmedel.⁹²

Det är även intressant att notera att bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen gäller för avgiften.

3.2 Vilka kostnader som ska täckas

För att full kostnadstäckning eller ett annat bestämt ekonomiskt mål ska ha någon praktisk innebörd måste man veta vilka kostnader som ska täckas av intäkterna. Det kan tyckas självklart, men i praktiken kan det finnas stora osäkerheter kring det.

3.2.1 Tolkningsutrymmet kring hur den avgiftsbelagda verksamheten ska avgränsas kan vara stort

Bemyndiganden att besluta om avgifter är i allmänhet kortfattade.

Tolkningsutrymmet kring vilken verksamhet som ska finansieras är ofta stor för såväl belastande avgifter som för avgifter i uppdragsverksamhet. Ibland beslutar en myndighet själv om ett stort antal avgifter med stöd av ett enda avgiftsbemyndigande. Om volymen på verksamheten ändras – till följd av ökat antal antalet ärenden ökar eller att nya EU-reglerade krav tillkommer – kan det uppstå frågor om gränserna för ett befintligt bemyndigande. För belastande avgifter finns det dock för det mesta någon form av beskrivning i förarbeten av verksamhetens omfattning. I praktiken avgör ofta den myndighet som bedriver verksamheten avgränsningen av verksamheten på egen hand.

Vid full kostnadstäckning är utgångspunkten för beräkningen av avgifterna att de ska täcka den långsiktiga självkostnaden. Myndigheten behöver då identifiera de kostnaderna, det vill säga de kostnader som myndigheten ska föra direkt till prestationen. De direkta kostnaderna består vanligen huvudsakligen av lön med tillhörande sociala kostnader för de personer som arbetar direkt med den avgiftsbelagda verksamheten. Myndigheten behöver även identifiera de kostnader som indirekt är förenade med den avgiftsbelagda verksamheten. Med indirekta kostnader menas kostnader som är gemensamma för flera av myndighetens verksamheter, till exempel kostnader för lokaler, verksledning, stödverksamhet och allmän metodutveckling. De indirekta kostnaderna fördelas oftast schablonmässigt med hjälp av fördelningsnycklar, till exempel direkt lönekostnad, antal anställda, antal årsarbetskrafter eller lokalyta. Det finns förhållandevis mycket skrivet kring vilka direkta och indirekta kostnader som bör föras till en avgiftsbelagd verksamhet.⁹³ Utrymmet för bedömningar är dock stort och myndigheternas förmåga till rättvisande kostnadsuppföljning varierar. Våra intervjuer indikerar att

⁹² Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*, avsnitt 2.10.1 1:1 *Polismyndigheten*.

⁹³ Se exempelvis ESV 2014:52, *Sätt rätt pris! – Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*.

uppföljningen ibland är mycket schabloniserad. Dessutom har olika myndigheter olika möjligheter att finansiera gemensamma funktioner med anslagsmedel.

Notera att behovet av intern kostnadsuppföljning hos myndigheterna inte bara drivs av de krav som ställs på uppföljning i årsredovisningarna. För att beräkna skäliga och rättvisa avgifter krävs i många fall kostnadsuppföljning på en detaljerad nivå. Det blir extra krävande för myndigheter som tar ut många olika avgifter eller avgifter med komplicerade avgiftskonstruktioner. Avgiftsuttaget måste baseras på tillräckligt transparenta kriterier för att myndigheterna ska kunna motivera avgifterna. I synnerhet belastande avgifter ifrågasätts ofta. I vissa fall är myndigheters beslut om avgiftsnivåer föremål för domstolsprövning och tillsyn.

3.2.2 Tolkningsutrymmet kring vilka kostnader som ska täckas av verksamhetens intäkter kan vara stort

Vid andra bestämda ekonomiska mål än full kostnadstäckning behöver den kostnad som ska täckas av avgiften definieras. Det kan göras i relation till den totala kostnaden, till exempel att en viss andel av den totala kostnaden ska täckas. Det kan också göras i en form som inte kräver kunskap om den totala kostnaden, till exempel att de fasta kostnaderna eller de direkta kostnaderna ska täckas.

I princip skulle en EU-rättslig begränsning av vilka kostnader som får eller ska ingå i beräkningsunderlaget för avgifterna kunna ses som en begränsning av de kostnader som ska täckas av avgiften, snarare än av verksamhetens totala kostnader. Det är förmodligen en mindre vanlig lösning. En förklaring till att ”andra bestämda” ekonomiska mål sällan används (se kapitel 5) kan vara att det är enklare att definiera den avgiftsbelagda verksamheten till färre moment och behålla full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Man väljer alltså en annan regleringsteknisk metod som ger samma resultat i finansieringstermer.

En variant av detta är avgifter som är frivilliga för myndigheten att ta ut, men där inget annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning har formulerats. Ett exempel är att ESV ”får ta ut avgifter” för stöd och uppdrag åt andra statliga myndigheter.⁹⁴ Detta har ESV tolkat som att full kostnadstäckning gäller i de fall då avgifter tas ut, samtidigt som stödjande verksamhet även kan tillhandahållas gratis. I dessa fall är det svårt att definiera totalkostnaden för den avgiftsbelagda verksamheten. I stället fokuserar man på den kostnad som faktiskt, över tid, täcks av avgifter.

3.3 Hur verksamheten ska finansieras

Ekonomiska mål innebär att man närmar sig frågan om avgiftsbelagda verksamheters finansiering genom att bestämma hur stor del av kostnaderna som ska täckas av

⁹⁴ 30 § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

avgifter. Man kan även närma sig frågan från det motsatta hållet, det vill säga genom att klargöra hur verksamheten ska finansieras.

3.3.1 Hela verksamheten måste alltid finansieras

Oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för en avgiftsbelagd verksamhet måste hela verksamheten finansieras på något sätt. Ändå går det att hitta exempel på att anslagsfinansiering helt saknas för avgiftsbelagda verksamheter som har andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning. Departementen förstår inte alltid att det finns behov av anslag för att styrmodellen ska fungera. Om myndigheten inte har något anslag att redovisa den avgiftsbelagda verksamhetens kostnader mot måste den i praktiken finansiera hela den avgiftsbelagda verksamheten som om det ekonomiska målet vore full kostnadstäckning.

3.3.2 Kopplingen mellan avgifterna och myndighetens anslag är inte alltid tydlig

Kopplingen mellan den avgiftsbelagda verksamheten och det anslag som myndigheten disponerar är ofta otydlig, i synnerhet då det handlar om verksamhet som i princip ryms inom ett anslags ändamål. Det kan skapa oklarhet kring vilket handlingsutrymme regeringen har. I samband med införandet av avgiften har regeringen ofta mer eller mindre tydligt förutsatt full kostnadstäckning, utan att riksdagen uttryckligen har godkänt det. Företrädare för fackdepartement har ställt frågor om i vilken mån regeringen på egen hand kan besluta om förändringar av det ekonomiska målet för belastande avgifter, om det uppkommer en situation då subventioner bedöms vara lämpliga.

Vid bruttoredovisade (belastande) avgifter finansieras den avgiftsbelagda verksamheten ur myndighetens perspektiv helt och hållet med anslag, oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller. Vanligen framgår det inte alls av anslagsvillkoren att verksamhetens kostnader täcks av avgifter. Undantag finns dock. Exempelvis disponerar Transportstyrelsen en särskild anslagspost för avgiftsbelagd verksamhet.⁹⁵

Det finns ingen formell koppling mellan avgiftsintäkterna och anslagsnivån eller någon särskild beslutsprocess kring anslag som finansierar avgiftsbelagd verksamhet, vilket en del myndighetsrepresentanter tycks förutsätta att det gör. Anslag som finansierar avgiftsbelagd verksamhet prövas på samma sätt som andra anslag. Ändrad verksamhetsvolym hanteras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

⁹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Transportstyrelsen, enligt regeringens beslut den 19 november 2020.

3.3.3 Även vid full kostnadstäckning kan det finnas andra typer av intäkter än avgifter

Om regeringen har beslutat att en myndighet får disponera avgiftsinkomsterna i en verksamhet med det ekonomiska målet full kostnadstäckning ska verksamheten redovisas vid sidan av budgeten. I dessa fall är grundprincipen att verksamheten inte ska subventioneras med anslagsmedel. Det betyder inte nödvändigtvis att verksamhetens kostnader till hundra procent finansieras med avgiftsintäkter. Det förekommer att myndigheter för ränteintäkter, kursvinster och andra finansiella intäkter till den avgiftsbelagda verksamheten. Det kan man utläsa av de förklaringar som myndigheterna har lämnat till differenser mellan rapporterade intäkter i myndighetens avgiftsbelagda verksamheter och inrapporterat utfall på S-koder för avgifter i ESV:s avgiftsenkät.

I princip är det även möjligt att tillåta att anslagsmedel till ett specificerat belopp redovisas som en intäkt i den avgiftsbelagda verksamheten. Rent formellt kan då full kostnadstäckning behållas som styrmodell. I motivtexten till 5 § avgiftsförordningen angav regeringen att full kostnadstäckning innebär att subventionering av verksamheten med anslagsmedel inte får förekomma, annat än efter särskilt medgivande (se avsnitt 3.1.3). Liknande formuleringar finns i propositionerna om den tidigare och nuvarande budgetlagen. I den äldre propositionen uttalade regeringen att ”kravet på full kostnadstäckning är uppfyllt även då ett fastställt bidrag lämnas från anslag”, under förutsättning att ”verksamhetens intäkter därutöver skall täcka samtliga kostnader”. För att det ska vara fråga om full kostnadstäckning får dock bidraget från statsbudgeten inte ”anvisas för att täcka eventuella underskott som inte närmare preciseras”.⁹⁶ Uttalandena syftade på kriterier för när budgetering och redovisning utanför anslag och inkomstitlar ska ske vid specialdestination. De skulle kunna tolkas som att anslagsmedel inte ska föras till en verksamhet som redovisas utanför budgeten om det inte uttryckligen har godkänts av riksdagen.

3.4 Hur verksamheten ska redovisas

Finansieringen och det ekonomiska målet avgör tillsammans hur avgifterna ska redovisas. Den redovisningsfråga som väcker flest frågor är om verksamhetens årliga resultat ska ackumuleras eller inte.

3.4.1 Bestämda ekonomiska mål kräver att de årliga resultaten ackumuleras

En annan sida av begreppet långsiktig självkostnad, som det definieras i ESV:s föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen, är att intäkterna ska täcka kostnaderna på några års sikt. Då det inte är möjligt att beräkna avgifter så att de under ett enskilt år precis täcker kostnaderna, går det inte att kräva full kostnadstäckning om det inte är

⁹⁶ Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, s. 94. Se även prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag*, s. 35.

möjligt att se kravet i ett längre tidsperspektiv. För att det ska vara möjligt att basera avgifterna på den långsiktiga självkostnaden behöver myndigheten ackumulera de årliga resultaten.

Samma sak gäller i princip vid andra bestämda ekonomiska mål. Då ska resultatet beräknas utifrån verksamhetens intäkter och de kostnader som ska täckas av verksamhetens intäkter. Vi har dock inte hittat något exempel där det är tydligt att en myndighet endast ackumulerar resultatet för den del av kostnaden som är bestämd.

3.4.2 Ackumulering av resultat förekommer även vid obestämda ekonomiska mål

Om regeringen har beslutat om ett obestämt ekonomiskt mål redovisas utgifterna mot anslag och inkomsterna mot inkomstitel eller netto mot anslag. När det ekonomiska målet för en uppdragsverksamhet är ”upp till full kostnadstäckning” är det inte ovanligt att myndigheten väljer att beräkna avgifterna så att de helt ska täcka kostnaderna. De tänker då inte alltid på att de måste vara extra försiktiga så att de inte tar ut för höga avgifter, då ett eventuellt överskott inte kan tas igen under följande år. Det händer även att en myndighet tolkar regelverket som att det är graden av kostnadstäckning som avgör hur inkomsterna ska redovisas, snarare än det obestämda ekonomiska mål som regeringen har fastställt. De redovisar då verksamheten vid sidan av budgeten i stället för mot anslag, vilket inte är förenligt med 15 § anslagsförordningen. Så gör exempelvis Karolinska institutet. För verksamheten Optikercentralen redovisar myndigheten förutom årets intäkter, även kostnader, årets resultat och balanserat resultat.⁹⁷

3.4.3 Reglerna kring ackumulering av resultat är inte tydliga för avgifter som bruttoredo visas

Vad gäller specialdestinerade avgifter med full kostnadstäckning som mål uppstår sällan frågor kring ackumulering av resultat. Det är en naturlig följd av att sådan verksamhet ska redovisas vid sidan av budgeten. Det framgår även uttryckligen av 25 a § avgiftsförordningen att räkenskapsårets resultat vid sådana inkomster ska balanseras i ny räkning.

Vid bruttoredo visade (belastande) avgifter kan det dock uppstå frågor. Bruttoredo visning innebär ju att avgiftsinkomsterna ska redovisas mot inkomstitel och att motsvarande utgifter ska redovisas mot anslag, oavsett ekonomiskt mål. Dock framgår det av 25 b § avgiftsförordningen att myndigheten ska meddela regeringen om ackumulerade över- eller underuttag i bruttoredo visade verksamheter med bestämda ekonomiska mål som uppgår till mer än 10 procent av verksamhetens omsättning. Det framgår alltså tydligt att sådana över- och underuttag kan uppstå.

⁹⁷ Karolinska institutets årsredovisning 2019, s. 100.

Det är dock inte lika tydligt om bestämda ekonomiska mål för bruttoredovisade avgifter alltid innebär att de årliga resultaten ska ackumuleras. Enligt ESV:s allmänna råd till den bestämmelsen gäller bestämmelsen enbart om regeringen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet har begärt att både intäkter och kostnader ska redovisas för verksamheten.

3.5 Att införa och ändra avgifter

Vid våra intervjuer har det kommit upp en hel del frågor kring processerna för att införa och ändra avgifter.

3.5.1 Utredningar om införande av nya avgifter fokuserar oftast på själva bemyndigandet

I utredningsbetänkanden, departementspromemorior och propositioner där belastande avgifter föreslås ligger fokus ofta på själva bemyndigandets utformning. Fokus ligger ofta på vad som behöver regleras i lag. Vilken typ av vara eller tjänst som avgiften avser framgår ofta, liksom vem som ska betala. I övrigt förutsätts ofta att det finns en praxis för hur bemyndigandet ska tillämpas. Modellen för finansiering och styrning av den avgiftsbelagda verksamheten berörs på sin höjd i konsekvensanalysen. Till exempel förutsätts ofta att avgifterna ska disponeras av den berörda myndigheten, utan att detta explicit tas upp. Det som inte tas upp i utredningarna är svårt för remissinstanser att förhålla sig till. När regeringen inför nya bemyndiganden för uppdragsverksamhet finns det inte alltid några förordningsmotiv eller förarbeten i övrigt.

Ett problem som har tagits upp vid våra intervjuer är synkroniseringen mellan lagstiftningsprocessen och budgetprocessen. Inte minst då det handlar om genomförandet av tvingande EU-rätt kan det vara svårt att hinna hantera de budgetära frågorna som man skulle önska, då tidsplanen för genomförandet ofta är snäv.

3.5.2 Det finns ingen tydlig gräns för när ändrad tillämpning av befintliga bemyndiganden kräver godkännande

Det är inte ovanligt att volymen på en verksamhet ändras. Det kan bero på att antalet ärenden ökar. Det kan även bero på att det tillkommer nya moment – eller kanske helt ny verksamhet – exempelvis som en följd av ett nytt EU-reglerat krav. Det kan då uppstå frågor om var gränsen går för vad som kan anses rymmas inom ramen för ett befintligt bemyndigande.

Det finns inga riktlinjer eller rekommendationer om hur en principiell ändring av tillämpningen av ett befintligt bemyndigande bör hanteras. I praktiken blir det upp till myndigheten att själv bedöma om den borde begära ett utvidgat bemyndigande eller en ändring i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

3.6 Slutsatser om förutsättningar för avgiftsbelagd verksamhet

Vi kan konstatera att det regelverk som gäller för avgifter och avgiftsbelagd verksamhet är svårt att överblicka och tolka. Det finns både ett prissättningsperspektiv och ett budgetperspektiv. Hur avgifter får tas ut styrs av regler som kan härledas ur normgivningsmakten. Fokus ligger på vilka regler som behöver beslutas av riksdagen, regeringen respektive av myndigheterna. Avgiftsbelagd verksamhet styrs främst av regler som kan härledas ur finansmakten. Dessa regler gör i stället skillnad utifrån ekonomiska mål och redovisningsprinciper. Vad som ska gälla i enskilda fall regleras sällan, utan beslutas i annan form. Vilken beslutnivå som krävs för olika typer av beslut framgår inte alltid tydligt.

Dessa olika perspektiv möts i frågan om ekonomiska mål. Det ekonomiska målet styr inte bara vilka kostnadskomponenter som beräkningen av avgifterna ska baseras på, utan även om ackumulerade resultat ska rullas vidare eller inte. Det är inte alltid tydligt vad man har syftat på när man har skrivit om full kostnadstäckning i olika förarbeten. Ibland är det hela styrmodellen, men ibland kanske det bara är de komponenter som ska ingå i kostnadsunderlaget som avses. Ekonomiska mål är inte heller självständiga från styrningen av anslag. Ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning förutsätter att verksamheten får finansieras med anslagsmedel.

Otydligheter i det generella regelverket kan leda till otydlig styrning i enskilda fall. Det gäller inte minst vilket ekonomiskt mål som gäller i enskilda fall när regeringen har beslutat om avgiftsnivån. Osäkerheten har till stor del skapats av föreställningen att full kostnadstäckning alltid gäller om inget annat uttryckligen har beslutats, vilket torde vara en förenkling av rättsläget. I praktiken handlar det om ett antal belastande avgifter där det ekonomiska målet inte går att utläsa av regelverket.

För vissa enskilda verksamheter finns ett behov av att förtydliga vilka finansiella förutsättningar som ska gälla. Man behöver reda ut vilka finansiella förutsättningar som gäller. Om förutsättningarna är orimliga bör de ändras. I en sådan process behövs stöd. Det behövs principer att luta sig mot när styrningen ska utformas.

4 Iakttagelser om avgiftsbelagd verksamhet i budgetprocessen

I det här kapitlet redovisar vi våra iakttagelser om den årliga processen för den finansiella styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter, som sker inom ramen för budgetprocessen. Avsikten är inte att identifiera problem i enskilda fall, utan att ge en generell bild. Redovisningen bygger till stor del på de intervjuer som har genomförts inom ramen för uppdraget. Vi tar även upp frågor som har aktualiserats i ESV:s ordinarie rådgivningsverksamhet och iakttagelser baserade på studier av dokument relaterade till budgetprocessen.

4.1 Avgiftsbudgeten som styrinstrument

Avgiftsbudgeten i regleringsbrevet spelar en nyckelroll i den årliga uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet. Det tycks dock som att många upplever den exakta innebörden av budgeten som svår att förstå.

4.1.1 Avgiftsbudgeten är ett otydligt instrument för styrning av myndigheternas rapportering

Den främsta praktiska betydelsen har avgiftsbudgeten i regleringsbrevet som instrument för styrning av myndigheternas rapportering av avgiftsbelagd verksamhet. Myndigheten ska såväl i årsredovisningen som i budgetunderlaget utgå från den indelning och struktur som framgår av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet när den redogör för den avgiftsbelagda verksamheten (se avsnitt 2.4).

Vid våra intervjuer har det framkommit att vissa handläggare inom Regeringskansliet som arbetar med att ta fram regleringsbrev inte har insett att avgiftsbudgetens utformning påverkar kraven på myndigheternas rapportering. Det har också visat sig att begreppen indelning och struktur behöver förklaras. Det har inte varit självklart för alla intervjupersoner att ”indelning” avser rader i tabellen och att ”struktur” avser vilka kolumner i tabellen som ska fyllas i.

Notera att avgiftsbudgeten inte är ett nödvändigt styrinstrument. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten i årsredovisningen särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur den finner lämplig. För de flesta myndigheter som tar ut avgifter med stöd av särskilda bemyndiganden har dock regeringen beslutat om en avgiftsbudget.

4.1.2 Intresset för jämförelser mellan budgeten och utfallet är begränsat

Avgiftsbudgeten i regleringsbrevet syftar dock även till att vara just en budget, som myndigheterna ska jämföra utfallet mot (se avsnitt 2.4).

Hur allvarligt myndigheterna tar på detta krav varierar. För många tycks jämförelsen helt enkelt vara något som är obligatoriskt att redovisa i årsredovisningen och som granskas av Riksrevisionen, men som inte ger något mervärde. Det finns ingen gemensam ordning inom Regeringskansliet för hur denna uppföljning bör hanteras. Det är inte säkert att departementen efterfrågar den om den saknas. Utfallet blir som det blir, tycks många resonera, både på departementen och på myndigheterna.

Förutsättningarna för att göra träffsäkra prognoser varierar även kraftigt mellan olika typer av verksamheter. De kan också variera över tid. Det kan illustreras av den minskade efterfrågan av pass under coronapandemin som inte fanns med i Polisens prognoser.

Hos myndigheterna kan man notera en viss frustration över att beloppen i regleringsbrevet bygger på gamla underlag (budgetunderlaget ska lämnas in senast den 1 mars året före det år budgeten avser) och att skillnaderna mellan budget och utfall därför blir onödigt stora. En myndighet har pekat på att departementet har skrivit fel belopp i budgeten: ”Revisorerna är på oss, men det är vi som har rätt”. Skrivfel kan förstås uppstå, då budgetarna fylls i manuellt.

4.1.3 I vissa fall styr avgiftsbudgeten de finansiella förutsättningarna för verksamheten

Om det inte framgår av någon förordning eller något annat regeringsbeslut kan avgiftsbudgeten även ses som regeringens delegering av rätten att disponera avgiftsintäkterna, i de fall det är tillämpligt. Avgiftsbudgeten är ju indelad i verksamheter där intäkterna får respektive inte får disponeras. I de fall intäkterna inte får disponeras innebär budgeten i stället ett beslut om vilken inkomsttitel myndigheten ska redovisas intäkterna mot.

Ibland skrivs de ekonomiska målen för de avgiftsbelagda verksamheterna ut i anslutning till avgiftsbudgetarna. Så ser det till exempel ut för avgifter som Försvarets materielverk tar ut av Försvarsmakten (se Figur 4). Undantagsvis finns även bemyndiganden att ta ut avgifter i regleringsbrev. De sektorsövergripande verksamheter som universitet och högskolor får bedriva mot avgift framgår till exempel av en bilaga till regleringsbrevet. En del av dessa avgifter regleras i förordning, men för vissa av avgifterna saknas något annat bemyndigande.⁹⁸

I regleringsbreven förekommer det alltså styrning av finansiella förutsättningar för den avgiftsbelagda verksamheten, som normalt bör ligga fast under längre tid än ett

⁹⁸ Bilaga 1 till regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, enligt regeringens beslut den 30 april 2020, s. 7–10.

budgetår. Så länge det inte rör sig om föreskrifter som ska meddelas i förordningsform finns inga formella hinder mot en sådan ordning.

4.2 Avgiftstabellens struktur

När myndigheten ska redogöra för den avgiftsbelagda verksamheten i årsredovisningen respektive budgetunderlaget ska den alltså förhålla sig till strukturen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. Det är inte alltid så lätt att tolka vad det konkret betyder. Det uppstår en hel del frågor kring vilka kolumner som ska fyllas i och vilka intäkts- och kostnadsbelopp som ska anges i avgiftstabellen i de tre dokumenten.

4.2.1 Avgiftstabellen är utformad för verksamheter som har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål

Samma standardkrav ställs på uppföljningen i årsredovisningen och budgetunderlaget oavsett vilken typ av avgift det handlar om och oavsett om myndigheten disponerar inkomsterna eller inte. Däremot skiljer sig kraven åt mellan olika ekonomiska mål.

Strukturen för avgiftstabellen i regleringsbrevet är i första hand utformad utifrån avgiftsbelagda verksamheter som har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. För sådana verksamheter ska intäkter, kostnader, resultat och in- och utgående ackumulerade resultat redovisas och årets resultat kan beräknas som årets intäkter minus årets kostnader. I modulen för regleringsbrev i Hermes sker en automatisk beräkning av årets resultat och ackumulerat utgående resultat.

Samma kolumner är aktuella vid andra bestämda ekonomiska mål än full kostnadstäckning, men i dessa fall kan det uppstå frågor kring vilket kostnadsbelopp som ska fyllas i. Det återkommer vi till i avsnitt 4.2.3.

Vid obestämda ekonomiska mål fungerar tabellens struktur sämre, eftersom det då per definition inte finns något ackumulerat resultat som kan följas upp. Enligt regelverket ska inte heller kostnader redovisas för dessa verksamheter. Här ställer det låsta formatet för avgiftsbudgeten i Hermes till det. De automatiska summeringarna innebär att handläggaren på departementet kan välja mellan att skriva noll i kostnadskolumnen och få ett felaktigt positivt resultat eller att felaktigt skriva samma belopp i kostnadskolumnen som i intäktskolumnen och få ett nollresultat (jämför Figur 3 och Figur 4).

4.2.2 Verksamhetsanpassade uppföljningskrav kräver beslut om särskilda villkor

Det generella regelverket innebär att myndighetens särredovisning av de avgiftsbelagda verksamheterna alltid ska omfatta årets intäkter. För verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål ska även årets kostnader, årets resultat och

balanserade resultat följas upp ”om detta är förenligt med avgiftsbudgeten”.
Informationen framgår av ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § FÅB.

Detta innebär att regeringen vid bestämda ekonomiska mål i princip kan välja bort redovisningskrav genom att låta det stå noll i en kolumn. Om det står noll i kostnadskolumnen, som i det utdrag ur Polismyndighetens budget som visas i Figur 3, kan man tolka det som att kostnader – och därmed resultat och ackumulerat resultat – inte ska redovisas. Om det beror på att det ekonomiska målet är obestämt eller att regeringen har valt att verksamhetsanpassa redovisningskraven går inte att utläsa av tabellen.

Figur 3. Utdrag ur Polismyndighetens avgiftsbudget i regleringsbrevet

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras							
Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020
Offentligrättslig verksamhet							
Bevakning av Riksbankens penningtransporter	2811	0	0	380	0	380	380
Tillståndsgivning	2811	0	0	72 900	0	72 900	72 900
Summa		0	0	73 280	0	73 280	73 280

Belopp angivna i tkr

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten, enligt regeringens beslut den 17 juni 2020.

Vid obestämda ekonomiska mål kan det vara intressant för regeringen att få en redovisning av kostnaderna. Som regeln i ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § FÅB är formulerad kan regeringen inte lägga till redovisningskrav genom själva budgeten. För att ställa kompletterande redovisningskrav kan regeringen i stället besluta om ett särskilt villkor till avgiftsbudgeten, där kravet framgår. Vid våra intervjuer med departementsrepresentanter har det framkommit att det upplevs som svårt att veta hur redovisningskrav kan ställas, vilka krav som är korrekta att ställa och hur kraven bör formuleras.

4.2.3 Innebörden av beloppen i avgiftstabellen är otydlig

Det är inte alltid lätt att tolka de olika beloppen i avgiftstabellen. Här anges endast en totalsiffra för intäkter respektive kostnader. Dessa totalsiffror kan stå för olika saker.

Vad gäller intäktssidan kan innebörden bli otydlig eftersom tabellformatet inte ger utrymme att åskådliggöra att det finns olika typer av intäkter i en avgiftsbelagd verksamhet. Detta blir ett problem i första hand då anslagsmedel redovisas som en intäkt i den avgiftsbelagda verksamheten. Som framgår av avsnitt 3.3.3 kan det förekomma att avgiftsbelagd verksamhet får subventioneras med anslagsmedel, trots att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Det finns ingen tydlig standardiserad koppling mellan avgiftstabellen och anslag/anslagsposter som finansierar verksamheten.

Riksrevisionen har påpekat att då den avgiftsfinansierade verksamheten delvis finansieras med andra medel än avgiftsintäkter bör detta tydligt framgå av återrapporteringen i årsredovisningen.⁹⁹

Vad gäller kostnadssidan kan det vara svårt att utläsa av tabellen om det är den totala kostnaden för verksamheten eller den del av kostnaden som ska täckas av verksamhetens intäkter som anges. Vid krav på full kostnadstäckning är detta så klart inget problem, men vid andra ekonomiska mål kan sådana frågor uppstå. Vidmakthållandestjänster hos Försvarets materielverk är ett exempel på en verksamhet med ett bestämt ekonomiskt mål, där endast kostnader som ska täckas anges i tabellen (se Figur 4). Att myndigheten i årsredovisningen redovisar även ackumulerade belopp kan man utläsa av Figur 12.

⁹⁹ Redogörelse 2016/17:RR5, Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*, s. 15.

Figur 4. Utdrag ur Försvarets materielverks avgiftsbudget i regleringsbrevet

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras						
Verksamhet	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020
Avgiftsbelagd verksamhet						
Vidmakthållandetjänster, m.m.	242 183	0	4 980 000	4 980 000	0	242 183
Tjänsteexport	0	0	200 000	200 000	0	0
Summa	242 183	0	5 180 000	5 180 000	0	242 183
<i>Belopp angivna i tkr</i>						
6.3 Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet						
1. För myndighetens verksamhet avseende vidmakthållandetjänster inom materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten ska avgifterna beräknas till direkta kostnader.						

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Försvarets materielverk, enligt regeringens beslut den 22 oktober 2020.

Beloppen i intäcks- och kostnadskolumnerna kan alltså stå för olika saker, utan att det framgår att så är fallet. Konsekvensen blir att två verksamheter som enligt tabellen har samma intäkter och kostnader i själva verket kan ha olika omfattning och finansiering. Omvänt kan verksamheter med olika belopp ha exakt samma omfattning och finansiering.

4.2.4 Tabellens struktur ger utrymme för tolkning

Vid våra intervjuer har det framkommit att det finns en del oklarheter kring hur avgiftsbudgetar ska tolkas med avseende på vad de innebär för kraven på myndigheternas redovisning. Representanter för såväl departement som myndigheter har uttryckt att det skulle underlätta om kraven på redovisning av kostnader och resultat kunde uttryckas explicit, i stället för att vara en underförstådd följd av beloppen i en tabell.

Från myndigheternas sida handlar det främst om frågor om vilken redovisning som är förenlig med avgiftsbudgetens utformning. Tabellen i regleringsbrevet kan ju, av tekniska skäl, ha en märklig struktur i förhållande till verksamhetens ekonomiska mål.

Ibland står det noll i kostnadskolumnen trots att krav på full kostnadstäckning gäller. Då ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § FÅB säger att redovisningen för verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål ska omfatta årets kostnader, årets resultat och balanserade resultat ”om detta är förenligt med avgiftsbudgeten”, kan detta tolkas som att myndigheten inte ska redovisa kostnader. Att kostnadskolumnen är ifylld vid ett obestämt ekonomiskt mål är dock, med en bokstavstrogen tolkning av regelverket, inte ett krav på redovisning av kostnadsuppgifter, trots att det är ett fullt rimligt önskemål (enligt samma föreskrifter ska endast intäkter redovisas om det ekonomiska målet är obestämt).

Eftersom avgifter vid full kostnadstäckning ska beräknas så att intäkterna helt täcker kostnaderna är det i frånvaro av större obalanser rimligt att prognosen uppgår till samma belopp för årets intäkter och årets kostnader. Detta kan av myndigheten tolkas som att regeringen vill ha redovisning av kostnaderna men inte av resultatet.

Det förekommer även att myndigheterna är osäkra på vilket ekonomiskt mål som gäller. En del myndigheter brottas även med frågan om de felaktigt ska redovisa ackumulerade resultat för att uppfylla de formella kraven.

Däremot har myndigheterna i regel god kunskap om den egna verksamheten. De tycks oftast se det som självklart vad olika belopp står för. De studerar sällan andra myndigheters tabeller och märker därför inte om deras egen tabell är svårtolkad eller sticker ut i något avseende. Då budgetarna sällan ändras har de flesta myndigheterna hittat en modell för redovisningen som de utgår från år efter år.

I vår kartläggning över avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål har vi dock funnit att myndigheterna följer upp verksamheterna med varierande grad av regelefterlevnad. I vissa fall som för Myndigheten för press, radio och tv, saknas information om ackumulerat resultat för verksamheter med bestämda ekonomiska mål, trots att det saknas villkor som styrker en sådan hantering. I andra fall, som för Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet Radonlabb, redovisar myndigheten förutom intäkter även kostnader och ackumulerat resultat, trots att regelverket inte kräver det (se avsnitt 5.3.3).

Departementen har många gånger inte den detaljkunskap om verksamheten som krävs för att upptäcka oklarheter och brister i myndighetens förslag till avgiftstabell. Vi kan även konstatera att tröskeln för att ställa verksamhetsanpassade redovisningskrav är hög. Det ska mycket till för att handläggare ska ta initiativ till en sådan förändring, i synnerhet om de behöver formulera kraven på egen hand.

4.2.5 Avgiftstabellen i årsredovisningen är ett komplement till informationen i resultaträkningen.

Den särredovisning av avgiftsbelagd verksamhet som myndigheterna ska göra i resultatredovisningsdelen av årsredovisningen kan ses som kompletterande uppgifter till resultaträkningen. Myndigheten ska specificera vissa uppgifter om avgifter och avgiftsbelagd verksamhet i noter till resultaträkningen (se avsnitt 2.4.4). Det innebär att vissa uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet redovisas på mer än ett ställe i årsredovisningen.

Ett tydligt exempel på detta rör redovisning av kostnader för bruttoredovisade avgifter med ett bestämt ekonomiskt mål, som ska särredovisas i noten till posten *Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras*. Bakgrunden till kravet är att ESV under 2013 på uppdrag av regeringen utredde hur avgifter som redovisas mot inkomsttitel uppfyller kravet på full kostnadstäckning och hur hanteringen kunde förbättras. I uppdragsredovisningen noterar ESV att en ”grundläggande förutsättning för att kunna uppnå full kostnadstäckning i en avgiftsbelagd verksamhet är att intäkter, kostnader och resultat kontinuerligt följs upp av myndigheten”. Vidare bedömde ESV att problemet är svaga incitament för myndigheter att uppmärksamma avgifterna och bristande intresse från fackdepartement att bevaka och följa upp kostnadstäckningsgraden.¹⁰⁰ Utifrån denna analys föreslog ESV att uppörd av offentligrättsliga avgifter och motsvarande kostnader ska särredovisas i uppördsavsnittet i not till resultaträkningen i myndighetens årsredovisning.¹⁰¹ Förslaget genomfördes genom att ESV kompletterade föreskrifterna till 7 kap. 1 § FÅB med krav på detta.

Skälet till att det över huvud taget behövs särskild uppföljning vid uttag av avgifter är kopplingen till kostnaderna för den specifika motprestationen. Uppgifter om totala avgiftsintäkter kan myndigheterna hämta från externredovisningen. Dessa uppgifter går även att hämta från statsredovisningssystemet. Genom S-koderna går det att få fram uppgifter om de avgiftsintäkter som en myndighet disponerar respektive inte disponerar samt om det rör sig om avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet eller i uppdragsverksamhet respektive inomstatliga eller utomstatliga avgiftsintäkter. För att kunna särredovisa intäkter och kostnader för olika specificerade avgiftsbelagda verksamheter behöver myndigheterna dock komplettera de uppgifter som går att få fram genom externredovisningen med uppgifter från sin internredovisning. Internredovisningen är inte standardiserad inom staten, utan läggs upp av varje myndighet utifrån dess behov.

¹⁰⁰ ESV 2013:53, *Styrning av offentligrättsliga avgifter*, s. 10–11.

¹⁰¹ ESV 2013:53, *Styrning av offentligrättsliga avgifter*, s. 51.

4.3 Avgiftstabellens indelning

Myndigheten ska även förhålla sig till avgiftsbudgetens indelning när den redogör för den avgiftsbelagda verksamheten i årsredovisningen och budgetunderlaget. Även kategoriseringen av avgiftsbelagda verksamheter och frågan om vilka verksamheter som över huvud taget ska ingå i tabellen är frågor som har med indelningen av tabellen att göra.

4.3.1 Ingen känner ansvar för verksamhetsindelningen

Det förekommer att det finns behov av att verksamhetsindelningen förändras och anpassas efter rådande förutsättningar. Frågan blir då vilken instans som ska ta initiativ till förändringen.

Enligt ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § FÅB ska myndigheterna i budgetunderlaget som huvudregel utgå från den indelning och struktur som anges i regleringsbrevet för innevarande år, med hänsyn till eventuella verksamheter som förutses tillkomma respektive avvecklas. Detta uppfattas av många myndigheter som att det är Regeringskansliet som äger initiativrätten till ändringar av indelningen. Myndigheterna ska dock vid behov, enligt ESV:s allmänna råd till samma bestämmelse, lämna förslag till en annan indelning av verksamheten än den som anges i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. Det sker sällan. I synnerhet lärosäten och länsstyrelser upplever att det skulle vara ett stort steg att föreslå ändringar i indelningen, eftersom samma indelning används för alla lärosäten respektive alla länsstyrelser.

Även om det i formell mening är regeringen som beslutar om budgeten är det dock många gånger omöjligt för Regeringskansliet att utan underlag från myndigheten bedöma hur indelningen i verksamheter bör se ut. Än mindre är det möjligt för Regeringskansliet att precisera beloppen vid en mer detaljerad indelning än myndighetens underlag ger stöd för. På fackdepartementen saknas ibland även insikt om att avgiftstabellen är ett instrument för att styra innehållet i nästa budgetunderlag och redovisningen i årsredovisningen.

I praktiken är det mycket vanligt att avgiftsbudgeten utformas utifrån hur den har sett ut tidigare år. Ibland vet ingen varför indelningen ser ut som den gör, vare sig på myndigheten eller på det ansvariga fackdepartementet.

4.3.2 Vad som är en lämplig verksamhetsindelning är svårt att bedöma. Funktioner hos Regeringskansliet, Riksrevisionen och ESV som jämför styrningen av olika myndigheter bedömer att det är omotiverat stor variation i hur detaljerad verksamhetsindelningen är. Fackdepartementen ser ibland behov av en mer detaljerad indelning av verksamheten än den som finns i regleringsbrevet. Det

förekommer att de undrar varför de inte kan få en lika detaljerad indelning i budgetunderlaget som den som redovisas i ESV:s årliga avgiftsrapport.

Det stämmer att myndigheterna ibland rapporterar på en mer detaljerad nivå i ESV:s årliga avgiftsenkät i Hermes än i budgetunderlaget och årsredovisningen. Vanligen fylls även enkäten i på samma sätt som tidigare år, vilket delvis beror på att förra årets struktur läggs in automatiskt i systemet. Det är inte alltid som myndigheterna reflekterar över att indelningen i avgiftsenkäten skiljer sig från budgetunderlaget/årsredovisningen, vilket kan bero på att det är olika personer som ansvarar för de olika rapporteringarna. Det bör poängteras att uppgifterna som myndigheterna lämnar i avgiftsenkäten inte är kvalitetssäkrade på samma sätt som de i årsredovisningarna, som omfattas av den årliga revisionen. Det finns heller ingen specifikt reglerad skyldighet för myndigheterna att besvara enkäten. Därför prioriterar myndigheterna inrapporteringen genom enkäten förhållandevis lågt. Beloppen i enkäten stämmer inte alltid överens med årsredovisningen och myndigheterna lämnar vid behov en mer detaljerad verksamhetsindelning än den som framgår av avgiftsbudgeten.

Även i de underlag som myndigheterna lämnar inom ramen för avgiftssamråden med ESV är indelningen ibland mer detaljerad. Av ESV:s stöddokument kan man utläsa att huvudregeln är att den avgiftsbelagda verksamheten ska särredovisas enligt indelningen i regleringsbrevet, men att denna indelning i många fall är alltför grov för att det ska vara möjligt att lämna korrekt och meningsfull information. För respektive avgiftsområde förväntas myndigheten till exempel ange vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för den avgiftsbelagda verksamheten och om det är riksdagen, regeringen eller myndigheten som beslutar om avgiftsnivån. Avgifter och avgiftsbelagd verksamhet som skiljer sig åt på dessa punkter behöver därför särredovisas. Det kan även vara svårt att beskriva avgiftskollektiv, avgiftskonstruktion och avgiftsnivå samlat för ett stort antal avgifter.

Frågan om vad som är en lämplig nivå på verksamhetsindelningen är genuint svår. Vad som är tillräckligt beror helt enkelt på vad man vill fånga med redovisningen.

4.3.3 Kategoriseringen ändras endast i undantagsfall

Avgiftsbudgeten i regleringsbrevet är i förekommande fall alltid indelad i avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras respektive inte disponeras (se avsnitt 2.4.3). Därutöver är den förstnämnda kategorin ofta indelad i offentligrättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet. Båda dessa kategoriseringar motsvaras av S-koder och väcker sällan frågor.

Undantagsvis görs det dock ändringar i kategoriseringen. Exempelvis innehöll Lantmäteriets avgiftsbudget för 2019, utöver kategorierna Offentligrättslig

verksamhet och Uppdragsverksamhet, kategorin Övrig avgiftsfinansierad verksamhet.¹⁰² En av de två verksamheter som ingick i denna kategori har i budgeten för 2020 klassificerats som offentligrättslig verksamhet och den andra som uppdragsverksamhet.¹⁰³

Ytterligare kategoriindelningar förekommer. Exempelvis är Transportstyrelsens budget för offentligrättslig verksamhet indelad i verksamheter med respektive utan krav på full kostnadstäckning.¹⁰⁴ I det fallet förekommer olika ekonomiska mål inom samma typ av verksamhet, ofta för avgifter som tas ut med stöd av ett och samma avgiftsbemyndigande.¹⁰⁵

4.3.4 Det är ovanligt att omfattningen av de verksamheter som ingår i tabellen omprövas

En ännu mer grundläggande fråga än verksamhetsindelning och kategorisering är vilka verksamheter som över huvud taget ska omfattas av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

Vissa myndigheter tolkar regelverket som att budgetunderlaget strikt ska omfatta de verksamheter som finns med i regleringsbrevet för innevarande år, givet att ingen verksamhet har tillkommit eller upphört. Precis som för verksamhetsindelningen kan en sådan tolkning få en konserverande effekt på avgiftsbudgeten. Om en typ av verksamhet/inkomst felaktigt har tagits med ett år tenderar den att tas med år efter år. Även det motsatta kan inträffa om en verksamhet av någon anledning inte har kommit med i någon avgiftsbudget från början.

Det förekommer att inkomster som har redovisats mot S-koder, och ibland inkomstitlar, som inte avser avgifter tas upp som avgiftsbelagd verksamhet i avgiftsbudgeten. Det exempel som är synligast i regleringsbrevet är förmodligen sanktionsavgifter, som redovisas mot inkomstitlar inom gruppen 2700 *Böter m.m.*, som förhållandevis ofta finns med.

I länsstyrelsernas gemensamma regleringsbrev finns exempelvis inkomster som ska redovisas mot inkomstitel 2714 *Sanktionsavgifter m.m.* med, liksom för övrigt även andra inkomster som ska redovisas mot inkomstitlar som inte hör till gruppen 2500 *Offentligrättsliga avgifter*.

¹⁰² Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Lantmäteriet, enligt regeringens beslut den 20 december 2018.

¹⁰³ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Lantmäteriet, enligt regeringens beslut den 11 december 2019.

¹⁰⁴ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Transportstyrelsen, enligt regeringens beslut den 30 april 2020.

¹⁰⁵ Exempelvis får avgifter som tas ut med stöd av 11 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770) bestämmas upp till full kostnadstäckning i fråga om bland annat drifttillstånd för kommersiella flygtransporter med helikopter och luftballong, verksamhet med luftfartyg av kulturhistoriskt värde som bedrivs utan vinstsyfte och tillsyn av flygläkare.

Figur 5. Utdrag ur länsstyrelsernas avgiftsbudget i regleringsbrevet

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras							
Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020
Samtliga länsstyrelser							
Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	2322	0	0	0	0	0	0
Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	2391	0	0	2	0	2	2
Expeditions- och ansökningsavgifter	2511	26 667	26 658	26 808	0	26 808	80 133
Avgifter vid Bergsstaten	2528	0	0	0	0	0	0
Miljöskyddsavgift	2537	179 854	181 050	180 850	0	180 850	541 754
Övriga offentligrättsliga avgifter	2552	15 974	16 400	16 420	0	16 420	48 794
Sanktionsavgifter m.m.	2714	33 158	26 700	26 750	0	26 750	86 608
Övriga inkomster av statens verksamhet	2811	4 468	17 045	6 345	0	6 345	27 858
Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	4136	58	18	18	0	18	94
Lotteriavgifter	9455	448	140	120	0	120	708
Övriga ränteinkomster	2394	-2	0	0	0	0	-2
Täktavgift	2539	0	0	0	0	0	0
Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	4137	185	0	0	0	0	185
Summa		260 810	268 011	257 313	0	257 313	786 134

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, enligt regeringens beslut den 25 juni 2020.

Ett annat exempel där sanktionsavgifter finns med är Finansinspektionens regleringsbrev, där inkomster som ska redovisas mot inkomsttitlarna 2711 *Restavgifter och dröjsmålsavgifter* och 2712 *Bötesmedel* finns med.

Figur 6. Finansinspektionens avgiftsbudget i regleringsbrevet

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras							
Verksamhet	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020	
Ansökningsavgifter							
Avgifter (SFS 2001:911)	19 966	-5 000	100 000	105 000	-5 000	9 966	
Administrativ service							
4 § avgiftsförordningen (1992:191)	0	0	1 600	1 600	0	0	
<i>Belopp angivna i tkr</i>							
6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras							
Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2018	+/- 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- 2020	Ack. +/- utgå. 2020
Offentligrättsliga avgifter							
Årliga avgifter för Finansinspektionens verksamhet	2548	18 521	0	653 000	653 000	0	18 521
Bötesmedel	2712	0	0	60 000	0	60 000	60 000
Restavgifter och dröjsmålsavgifter	2711	0	0	5 000	0	5 000	5 000
Summa		18 521	0	718 000	653 000	65 000	83 521
<i>Belopp angivna i tkr</i>							

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Finansinspektionen, enligt regeringens beslut den 20 maj 2020.

De avgifter som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen ska enligt praxis normalt inte tas med i budgeten. Det finns dock fall där de trots allt är med. Ett exempel på detta finns i Finansinspektionens avgiftsbudget (se Figur 6).

4.4 Avgiftsbudgetering i budgetpropositionen

Så här långt har vi huvudsakligen diskuterat särredovisningen av avgiftsbelagd verksamhet som den ser ut i budgetförslagen i budgetunderlagen, den fastställda avgiftsbudgeten i regleringsbrevet och utfallsrapporteringen i årsredovisningarna. Dessa redovisningar hänger ihop i en tydlig styrkedja, där varje dokument ger information till nästa. Här tittar vi närmare på avgiftsbudgeten i budgetpropositionen, som hanteras lite mer fristående.

4.4.1 Utan verksamhetsindelning blir beloppen svårtolkade

Avgiftsbudgeten i budgetpropositionen utgör endast information till riksdagen. Enligt praxis redovisas indikativa budgetar för avgiftsbelagda verksamheter i budgetförslagstexten om det berörda anslaget i respektive utgiftsområde (se avsnitt 2.4.2). I budgetpropositionen delas avgiftsbudgeten in i offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet, men normalt görs ingen verksamhetsindelning med undantag av att tjänsteexport särredovisas. Tabellernas uppställning liknar i stället tabellerna över anslagsutvecklingen som finns i samma avsnitt, med rader för utfall, prognos och budget, även om de saknar beräkningar för följande år.

Då olika verksamheter redovisas på en och samma rad blir de redovisade beloppen för resultat och ackumulerade resultat svåra att tolka utan närmare kunskap om myndighetens verksamhet. Det kan hända att plus- och minusresultat i olika verksamheter tar ut varandra. Vissa verksamheter som redovisas i avgiftsbudgeten kan dessutom ha obestämda ekonomiska mål.

4.4.2 Det är svårt att utläsa vilka verksamheter avgiftsbudgeten omfattar

Bristen på verksamhetsindelning kan göra det svårt att utläsa vad budgeten omfattar. Det framgår till exempel sällan att avgifter som tas ut med stöd av generella bemyndiganden, med undantag för tjänsteexport, inte ingår i tabellen över uppdragsverksamhet. Notera att i förhållande till riksdagen tas alla frivilliga avgifter ut med stöd av restkompetensen, oavsett om regeringen har gett myndigheten ett särskilt bemyndigande eller inte.

Ibland innehåller budgetarna annat än avgiftsbelagd verksamhet. Om detta inte tydligt anges kan man få fel bild av omfattningen av såväl intäkter som kostnader i myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Det är svårt att illustrera att något inte alls framgår. Vi tittar därför på länsstyrelsernas avgiftsbudget, där det av redovisningen tydligt framgår att tabellen innehåller intäkter som redovisas mot andra inkomstitlar än de som hör till gruppen 2500 *Offentligrättsliga avgifter*.

Figur 7. Utdrag ur budgeten för avgiftsbelagd verksamhet avseende länsstyrelserna i budgetpropositionen för 2021

Tabell 10.3 Offentligrättslig verksamhet				
Tusental kronor				
	Intäkter till inkomsttitel (som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras	Kostnader	Resultat (intäkt - kostnad)
Utfall 2019	286 606	26 801	27 364	-563
Prognos 2020	275 529	25 099	27 325	-2 226
Budget 2021	274 424	24 921	27 232	-2 311

De avgiftsintäkter som disponeras utgörs bl.a. av intäkter från avgifter inom djur- och lantbruksområdet, avgifter för utbildningar inom miljöbalkens område och registreringsavgifter för jaktområden.

Tabell 10.4 Inkomsttitlar 2019		
Tusental kronor		
Inkomsttitel		
2537	Miljöskyddsavgift	185 791
2714	Sanktionsavgifter m.m.	39 411
2511	Expeditions- och ansökningsavgifter	27 885
2552	Övriga offentligrättsliga avgifter	18 175
2811	Övriga inkomster av statens verksamhet	15 341
	Övriga inkomster mot inkomsttitel	4
Summa		286 607

Källa: Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, avsnitt 10.7.1 5:1 *Länsstyrelserna m.m.*

De avgiftsbudgetar som redovisas i budgetförslagsavsnitten i budgetpropositionen innehåller alltså inte konsekvent alla och bara avgiftsbelagda verksamheter. En konsekvens av detta är att uppgifterna om inkomster som redovisas mot inkomsttitel i dessa redovisningar inte i alla delar stämmer överens med vad som redovisas under 2500 *Offentligrättsliga avgifter* i specifikationen av inkomsterna på statens budget.

Figur 8. Utdrag ur specifikation av budgetens inkomster i budgetpropositionen

2500	Offentligrättsliga avgifter	11 083 382
2511	Expeditions- och ansökningsavgifter	1 170 075
2525	Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor	3 884 160
2527	Avgifter för statskontroll av krigsmaterietillverkning	36 000
2528	Avgifter vid bergsstaten	10 300
2529	Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	436 500
2531	Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register	2 227
2532	Avgifter vid kronofogdemyndigheterna	1 585 000
2534	Avgifter vid Transportstyrelsen	1 498 000
2537	Miljöskyddsavgifter	160 000
2548	Avgifter för Finansinspektionens verksamhet	660 700
2551	Avgifter från kärnkraftverken	289 000
2552	Övriga offentligrättsliga avgifter	457 448
2553	Registreringsavgift till Fastighetsmäklarinspektionen	24 705
2558	Avgifter för årlig revision	153 113
2559	Avgifter för etikprövning av forskning	28 784
2561	Efterbevaknings- och tillsynsavgifter	18 870
2562	CSN-avgifter	668 500

Källa: Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*, bilaga 1 *Specifikation av budgetens utgifter och inkomster 2021*, tabell 2.2 *Specifikation av budgetens inkomster för 2021*.

4.4.3 Tjänsteexport specificeras inte på ett konsekvent sätt

Tjänsteexport har en särställning då den enligt praxis alltid ska specificeras på en egen rad i avgiftstabellerna i de olika budgetdokumenten. Tjänsteexport kan definieras som sådana tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls av nämnare i utlandet.¹⁰⁶ Myndigheter kan bedriva avgiftsbelagd tjänsteexport med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen eller med stöd av ett särskilt bemyndigande, som ofta finns i myndighetens instruktion.

I princip kan tjänsteexport ingå som en större eller mindre del i avgiftsbelagda verksamheter som myndigheterna utför för inhemska användares räkning. Det förekommer att sådan tjänsteexport särredovisas. Exempelvis redovisar Umeå universitet andelen tjänsteexport som ingår i uppdragsutbildningen, uppdragsforskningen och utbildningen av studieavgiftsskyldiga studenter i en not till tabellen över avgiftsbelagd verksamhet.¹⁰⁷ Samma belopp redovisas i budgetpropositionen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ ESV:s allmänna råd till 4 § första stycket 10 avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁰⁷ Umeå universitet, *Årsredovisning 2019*, s. 81.

¹⁰⁸ Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*, avsnitt 5.7.11 2:11 *Umeå universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå*.

Linköpings universitet däremot särredovisar enbart den tjänsteexport som de tar ut avgifter för med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen i årsredovisningen.¹⁰⁹ Här är inte beloppet identiskt i budgetpropositionen, men i paritet med redovisat belopp i årsredovisningen.¹¹⁰ Hanteringen innebär att studieavgiftsskyldiga studenter inte redovisas som tjänsteexport i det här fallet.

Tjänsteexport kan bedrivas på kommersiella grunder, men det är även vanligt att myndigheter definierar projekt som finansieras med biståndsmedel från Sida som avgiftsbelagd tjänsteexport. Det förekommer även att biståndsmedel från Sida definieras som bidrag, så här är redovisningen inte konsekvent.

I praktiken förekommer det att tjänsteexport inte specificeras i avgiftstabellerna i de olika dokumenten. För Statistiska centralbyrån, som har ett särskilt bemyndigande att bedriva tjänsteexport¹¹¹, specificeras exempelvis inte intäkter och kostnader från tjänsteexport i avgiftsbudgeten i budgetpropositionen. Däremot framgår det av texten i anslutning till tabellen att myndigheten bedriver relativt omfattande tjänsteexport. I myndighetens regleringsbrev redovisas tjänsteexport på en egen rad.¹¹²

Figur 9. Avgiftsbudget för Statistiska centralbyrån i budgetpropositionen

Tabell 6.11 Uppdragsverksamhet				
Tusental kronor				
Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt – kostnad)	Akkumulerat resultat
Utfall 2019	512 228	512 499	-271	23 893
Prognos 2020	474 100	482 400	-8 300	15 593
Budget 2021	500 000	500 000	0	15 593

Källa: Statistiska centralbyrån.

Av uppdragsverksamhetens intäkter avser 65 procent statistikproduktion åt främst andra statliga myndigheter. Tjänsteexport står för 16 procent och övriga tjänster för 19 procent.

Källa: Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 2 *Samhällsekonomi och finansförvaltning*, avsnitt 6.6.4 1:9 *Statistiska centralbyrån*.

Ett annat exempel är Trafikverket. I avsnittet om Trafikverkets avgiftsbelagda verksamhet i budgetpropositionen finns ingen specifikation alls av den tjänsteexport som myndigheten bedriver med stöd av 4 § avgiftsförordningen.¹¹³

¹⁰⁹ Linköpings universitet, *Årsredovisning 2019*, s.80.

¹¹⁰ Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*, avsnitt 5.7.13 2:13 *Linköpings universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå*.

¹¹¹ 5 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

¹¹² Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Statistiska centralbyrån, enligt regeringens beslut den 19 december 2019.

¹¹³ Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 22 *Kommunikationer*, avsnitt 3.6.1 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*.

Att redovisningen inte är konsekvent gör det svårt att dra övergripande slutsatser om de statliga myndigheternas tjänsteexport. Uppgifterna som samlas in genom ESV:s årliga avgiftsenkät håller förmodligen inte högre kvalitet. Bättre data saknas i övriga budgetdokument och i avgiftsenkäten/-rapporten. Den totala omfattningen av statliga myndigheters tjänsteexport måste anses vara okänd.

4.4.4 Avgiftsbudgetarna i budgetpropositionen överensstämmer inte alltid med avgiftsbudgetarna i regleringsbrev

Avgiftsbudgeten i budgetpropositionen bygger inte alltid på samma prognos som den budget som myndigheten slutligen får i regleringsbrevet och som ligger till grund för myndighetens jämförelse mellan utfall och prognos.

Det är inte ovanligt att myndigheterna kompletterar budgetunderlagen inför såväl budgetpropositionen som regleringsbrevet. Det sker ibland spontant och ibland efter förfrågan från ansvarigt departement. Vissa myndigheter, som har omfattande avgiftsbelagd verksamhet, har i uppdrag från regeringen att redovisa flera prognoser per år. Försvarets materielverk ska till exempel lämna prognoser även för den avgiftsfinansierade verksamheten i samband med anslagsprognoserna.¹¹⁴

En fråga som har kommit upp vid våra intervjuer är vilken status kompletterande prognoser har. Budgetunderlaget beslutas av myndighetsledningen, medan uppdaterade prognoser sällan beslutas formellt inom myndigheterna. En annan principiell fråga som har uppmärksammats är om avgiftsbudgeten i budgetpropositionen förväntas överensstämma med den budget som myndigheten får i regleringsbrevet.

4.5 Hantering av ackumulerade resultat

När problem uppmärksammas kring avgiftsbelagda verksamheter handlar det ofta om att ackumulerade över- och underskott eller över- och underuttag har tillåtits växa till en storlek som myndigheten inte klarar av att hantera.

4.5.1 Vid beräkning av avgifter behövs ofta en mer detaljerad verksamhetsindelning

Myndigheterna ska normalt kommentera stora ackumulerade över- eller underskott respektive över- eller underuttag i budgetunderlagen (se avsnitt 2.4.1). När myndigheten disponerar intäkterna ska över- och underskotten beräknas utifrån alla avgiftsbelagda verksamheter där myndigheten disponerar intäkterna. En fråga som många myndigheter ställer är om detta innebär att det är fritt fram för myndigheten att kvitta över- och underskott i olika verksamheter mot varandra och om verksamhetsindelningen i avgiftsbudgeten har någon betydelse i det avseendet. Bland

¹¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarets materielverk, enligt regeringens beslut den 22 oktober 2020.

lärosätena är det till exempel förhållandevis vanligt med underskott i uppdragsforskningen och överskott i uppdragsutbildningen. En närliggande fråga är om verksamhetsindelningen är avgörande för beräkning och hantering av över- och underuttag av bruttoredoisade avgifter.

Kopplingen mellan avgiften och motprestationen hos den som betalar avgiften får inte bli alltför otydlig (se avsnitt 2.2.2). Detta faktum komplicerar tolkningen av bestämmelserna om ackumulerade resultat i avgiftsförordningen. Bestämmelsen om bruttoredoisade avgifter kan dock sägas vara utformad för att säkerställa att varje avgiftskollektiv betalar de kostnader det orsakar, då den motiverades så här:

Den nuvarande regleringen i avgiftsförordningen om över- eller underskott för avgifter som disponeras avser myndighetens sammanlagda ekonomiska resultat i den avgiftsbelagda verksamheten. Bestämmelsen ställer således inte krav på information om de enskilda avgiftsbelagda verksamheterna inom myndigheten. När det gäller bruttoredoisade avgifter finns det inget balanserat resultat och avgiftsuttaget påverkar inte myndighetens balanserade kapitalförändring i balansräkningen. Den nya bestämmelsen om över- eller underuttag för bruttoredoisade avgifter måste därför avse över- eller underuttagen i respektive verksamhet för att säkerställa att inte ett avgiftskollektiv, genom ett överuttag, subventionerar ett annat.¹¹⁵

Det går dock knappast att förlita sig på att verksamhetsindelningen är en garant för skäliga avgifter. För att konstruera och beräkna skäliga och rättvisa avgifter kan myndigheterna behöva ha mycket mer detaljerad information om kostnadsfördelningen än vad som är rimligt att redovisa i årsredovisningen.

Vid våra intervjuer har representanter för Riksrevisionen uttryckt att det här är svårt för dem att förhålla sig till. Vid den årliga revisionen tittar de ibland på hur de ackumulerade resultaten ser ut för delområden, även om det inte finns något uttryckligt stöd i avgiftsförordningen för det.

Den här frågan är även svår för ESV att förhålla sig till i avgiftssamråden. Dessa handlar ju uttryckligen om avgiftsnivåer, så det finns egentligen inget formellt skäl till att ESV:s granskning ska utgå från verksamhetsindelningen i avgiftsbudgeten. Det kan dock vara svårt att kräva mer detaljerade underlag, då det inte finns några riktlinjer för vilken detaljnivå som är rimlig att kräva i myndigheternas interna uppföljning.

¹¹⁵ Promemoria, *Förslag till vissa bestämmelser om investeringar och avgifter*, Finansdepartementet, 2014-08-04, s. 23.

4.5.2 Det är oklart vad det innebär att myndigheterna ska lämna förslag till åtgärder vid över- eller underskott

Om myndigheten disponerar avgifterna ska den lämna förslag till regeringen om hur ackumulerade underskott ska täckas respektive hur myndigheten ska disponera ackumulerade överskott på mer än 10 procent av omsättningen.

Vissa myndigheter är osäkra på vilken typ av förslag de förväntas lämna. Det förekommer att myndigheter nöjer sig med att föreslå att över- eller underskottet ska balanseras i ny räkning. Ett vanligt förslag är annars att myndigheten ska ta hänsyn till de ackumulerade resultaten när nya avgiftsnivåer beräknas. Vid överskott är det vanligt att myndigheten föreslår att medlen ska få användas för olika utvecklingsaktiviteter. Ofta handlar det alltså snarare om information om åtgärder som myndigheten avser att vidta än om regelrätta förslag till regeringen.

4.5.3 Det är oklart hur myndigheternas förslag till åtgärder ska hanteras av regeringen

Det är inte heller tydligt för alla departement vad regeringen förväntas göra med förslagen om hur myndigheterna ska hantera över- och underskott respektive informationen om över- och underuttag.

Att myndigheterna som huvudregel lämnar förslagen i budgetunderlaget gör det möjligt för regeringen att vidta åtgärder i budgetprocessen. Det finns exempel på att regeringen har fattat beslut om att myndigheten får balansera resultatet i ny räkning eller får använda ett överskott för att utveckla den avgiftsbelagda verksamhet där det uppstod. Sådana beslut kan sägas bekräfta en hantering som skulle ha varit tillåten även utan beslutet. Det förekommer även att regeringen fattar mer principiella beslut, som att överskott ska redovisas mot inkomsttitel eller att delar av ett större ackumulerat över- eller underuttag inte ska beaktas när nya avgiftsnivåer beräknas.

Vid svårare problem förekommer det att myndigheten får ett, eller ibland flera, regeringsuppdrag som går ut på att föreslå lösningar. Många myndigheter har dock svårt att bedöma hur regeringens handlingsutrymme ser ut.

Det finns exempel på att man har löst problem med stora ackumulerade underskott. Departementen uttrycker dock att de är osäkra på vilket handlingsutrymme som finns, framför allt när det gäller att ändra ekonomiska mål och justera ner ackumulerade resultat. Brist på finansiering är en vanlig orsak till att beredningen inom Regeringskansliet går i stå.

Statens servicecenter är ett exempel på en myndighet som under många år haft stora underskott i sin verksamhet och där regeringens styrning förväntas leda till att verksamheten ska komma i balans. Här har regeringen sedan regleringsbrevet för

budgetåret 2018 angett det resultat som verksamheten ska generera. Här framgår också att myndigheten ska ha sin verksamhet i balans senast 2030.¹¹⁶ Av myndighetens årsredovisning kan man utläsa att det ackumulerade resultatet ligger i linje med den plan som finns.¹¹⁷

4.6 Slutsatser om avgiftsbelagd verksamhet i budgetprocessen

Vi kan konstatera att informationen i avgiftstabellerna i de olika budgetdokumenten ofta är svårtolkad. Intäktsbelopp är svåra att förstå i de fall då andra intäkter än avgiftsintäkter redovisas i den avgiftsbelagda verksamheten. Kostnadsbelopp är svåra att förstå vid andra bestämda ekonomiska mål än full kostnadstäckning, då man inte vet om beloppet avser kostnaden för hela verksamheten eller den kostnad som ska täckas av verksamhetens intäkter. Därutöver uppstår frågetecken på grund av de automatiska beräkningarna av resultat och ackumulerat resultat som i dag sker vid framtagandet av avgiftsbudgetar till regleringsbreven.

Därutöver utgår styrningen av redovisningskraven i hög utsträckning från vilka belopp Regeringskansliet redan har tillgång till, snarare än från vilken uppföljning som behövs utifrån den styrmodell som gäller för verksamheten. Motsvarande kan sägas gälla för verksamhetsindelningen, som sällan omprövas.

Prognoser är en viktig del av nuvarande styrning av avgiftsbelagd verksamhet. Det är dock inte tydligt vad prognoserna syftar till. Myndigheterna ska kommentera skillnader mellan utfall och beräknad budget i regleringsbrevet. Denna information följs dock inte upp på något samordnat sätt inom Regeringskansliet. De belopp som anges i avgiftstabellerna som regeringen presenterar i budgetpropositionen överensstämmer inte alltid med styrningen i regleringsbreven.

De systemstöd som finns för avgiftsbudgeten i regleringsbreven och myndigheternas utfallsrapportering genom ESV:s årliga avgiftsenkät bidrar inte till att underlätta styrningen och uppföljningen. Den information som rapporteras återanvänds inte, trots att samma information ibland efterfrågas på flera ställen ett dokument eller i flera olika dokument. I varje led och vid varje ändring finns risk för att fel smyger sig in.

Sammantaget kan vi konstatera att det behövs bättre stöd för att utforma en ändamålsenlig och verksamhetsanpassad styrning av uppföljningen av de avgiftsbelagda verksamheterna.

¹¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens servicecenter, regeringsbeslut 2017-12-18.

¹¹⁷ Statens servicecenters årsredovisning för 2019, s.19.

5 Kartläggning av avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål

I uppdraget ingår att analysera den styrning som sker av de avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål. I det här kapitlet redovisar vi en kartläggning av vilka ekonomiska mål som sätts, hur intäkter och kostnader följs upp, och i vilken omfattning de ekonomiska målen omprövas i sådana verksamheter. Informationen från kartläggningen finns preciserad i Bilaga 2.

5.1 Genomförandet av kartläggningen

Kartläggningen innefattar avgiftsbelagda verksamheter där det ekonomiska målet inte är full kostnadstäckning. Vi har inte inkluderat de avgifter som affärsverken tar ut eller de avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena som finns i avgiftsförordningen. Vi har inte heller inkluderat avgiftsbelagda verksamheter som har ekonomiska mål som innebär avkastningskrav i kartläggningen.

Vi har utgått från de avgiftsbelagda verksamheter som klassificerats som verksamheter utan krav på full kostnadstäckning i rapporten Avgifter 2018¹¹⁸ samt sådana avgifter som uppges ha ett obestämt ekonomiskt mål i rapporten Avgifter 2019¹¹⁹. Utgångspunkten har varit den verksamhetsindelning och de benämningar av avgiftsbelagda verksamheter som de rapporterade myndigheterna har gjort samt de rapporterade myndigheternas bedömningar av vilken typ av ekonomiskt mål respektive verksamhet har. När vi har observerat direkta felaktigheter i inrapporteringen har vi dock korrigerat dessa.

Universitet och högskolor samt länsstyrelser bedriver verksamheter som är sektorsövergripande. Bemyndigandena och de ekonomiska målen för dessa verksamheter gäller då för hela sektorn och flera verksamheter bedrivs därför med stöd av ett bemyndigande. Det framgår i respektive avsnitt hur vi har hanterat dessa avgiftsbelagda verksamheter i kartläggningen.

I kartläggningen ingår även vissa avgiftsbelagda verksamheter som inte framgår av rapporterna ovan. Det kan röra sig om verksamheter som framgår av regleringsbrev eller som har kommit till vår kännedom inom ramen för samrådsförfarandet. Det finns också fall där vi delat in en avgiftsbelagd verksamhet på en mer detaljerad nivå i bilaga 2 än den nivå som redovisas i rapporterna. Förklaringen kan då vara att den redovisade verksamheten innefattar flera olika

¹¹⁸ ESV 2019:32, *Avgifter 2018 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

¹¹⁹ ESV 2020:29, *Avgifter 2019 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

ekonomiska mål, såväl bestämda som obestämda. Ett exempel på detta är verksamheten Vidmakthållande tjänster m.m. vid Försvarets materielverk.

Urvalet och tillvägagångssättet innebär att det kan finnas verksamheter som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål som inte har inkluderats i kartläggningen.

Kartläggningen omfattar totalt 229 avgiftsbelagda verksamheter. Antalet verksamheter i uppdragsverksamhet är 78 stycken och i offentlighetsrättslig verksamhet 151 stycken. Det är 218 verksamheter som har obestämda ekonomiska mål och 11 verksamheter som har bestämda ekonomiska mål. Det kan jämföras med att myndigheterna 2019 rapporterade in totalt 1 568 verksamheter. Exklusive de verksamheter som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen var det 642 verksamheter.

5.2 Vilka ekonomiska mål som sätts

ESV:s kartläggning visar att det finns en förhållandevis stor variation i hur de ekonomiska målen är formulerade, och att flera formuleringar är unika för en verksamhet. Några ekonomiska mål är betydligt vanligare än andra, och för dessa finns det en viss variation där skrivelsen inte är identisk men innebörden densamma.

5.2.1 Hur vi har gått till väga

För att ta fram formuleringen av det ekonomiska målet för respektive avgiftsbelagd verksamhet har vi utgått från ekonomiska mål i författningar och regleringsbrev. Vi har gjort den analysen för 79 verksamheter.

Universitet och högskolor bedriver sektoröverskridande avgiftsbelagda verksamheter. Varje sådan verksamhet har ett bemyndigande som gäller för hela sektorn och samma ekonomiska mål gäller då för alla verksamheter, oavsett vilket lärosäte som bedriver verksamheten. Dessa ekonomiska mål har i den här delen av kartläggningen räknats med en gång, det vill säga som ett ekonomiskt mål. Länsstyrelserna ingår inte i den här delen av kartläggningen.

5.2.2 Det vanligaste ekonomiska målet i kartläggningen är ”upp till full kostnadstäckning”.

Den vanligaste målformuleringen i kartläggningen är ”upp till full kostnadstäckning”. Det är 22 stycken av de kartlagda verksamheterna som har ”upp till full kostnadstäckning” som ekonomiskt mål. Det är framförallt inom uppdragsverksamhet som det här ekonomiska målet förekommer, men det finns även 2 exempel i offentlighetsrättslig avgiftsbelagd verksamhet. En variant på formuleringen är ”inom ramen för full kostnadstäckning”, som är en förlaga till upp till full kostnadstäckning. Den formuleringen har 3 avgiftsbelagda verksamheter i uppdragsverksamhet.

Ett annat ekonomiskt mål som är förhållandevis vanligt är olika varianter på ”bidra till”. Det här ekonomiska målet förekommer i 14 verksamheter och 11 av dessa är belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet. Vanligast är ”bidra till att täcka kostnaderna” eller bidra till kostnaderna”, men även andra formuleringar förekommer.

Ett tredje frekvent förekommande ekonomiskt mål är ”utan krav på full kostnadstäckning”. Även för detta ekonomiska mål finns ett antal olika formuleringar där ordalydelsen är densamma, exempelvis inte krav på full kostnadstäckning eller att krav på full kostnadstäckning inte gäller. Det här ekonomiska målet används i 14 verksamheter och 10 av dessa utgörs av avgifter i uppdragsverksamhet.

5.2.3 Det är ovanligt med bestämda ekonomiska mål

ESV:s kartläggning innehåller ett fåtal avgiftsbelagda verksamheter som har ett bestämt ekonomiskt mål utan krav på full kostnadstäckning, enbart 11 stycken. Dessa verksamheter återfinns hos fem myndigheter. Bestämda ekonomiska mål förekommer både för avgifter i offentligrättslig verksamhet och för avgifter i uppdragsverksamhet. De exempel som finns i kartläggningen på avgifter i offentligrättslig verksamhet med ett bestämt ekonomiskt mål avser endast verksamheter inom en myndighet. Konsekvensen blir att det inte går att dra några slutsatser under vilka förutsättningar bestämda ekonomiska mål förekommer för avgifter inom offentligrättslig verksamhet.

De bestämda ekonomiska målen är emellanåt formulerade så att det är specificerat vilka kostnader avgiften ska täcka. Alternativt uppgår kostnadstäckningen till en procentuell andel av antingen en fast avgift eller av vissa specificerade kostnader (totala kostnader, direkta kostnader).

Ett exempel är Migrationsverkets offentligrättsliga verksamhet där varje avgift är ett fast belopp reglerat i förordning och det ekonomiska målet är en i regleringsbrevet angiven procentsats för vilken kostnadstäckning som ska uppnås.¹²⁰ Ett annat exempel är Kriminalvårdens uppdragsverksamhet som avser avgifter för arbetsdrift. Här framgår det av regleringsbrevet att avgiftsintäkterna ska täcka 50 procent av de direkta kostnaderna.¹²¹

5.2.4 Departementen är inte konsekventa i sina målformuleringar

Som vi tidigare nämnt förekommer det olika formuleringar av ekonomiska mål där innebörden ändå är densamma. Detta gäller även inom de olika departementen som kan ha samma ekonomiska mål formulerat på olika sätt för sina olika myndigheter.

¹²⁰ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Migrationsverket, enligt regeringens beslut den 25 juni 2020.

¹²¹ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Kriminalvården, enligt regeringens beslut den 25 juni 2020.

5.2.5 Myndigheterna bedömer ibland att avgifter som bestäms i förordning har obestämda ekonomiska mål

Kartläggningen innehåller 7 avgiftsbelagda verksamheter där avgiften är bestämd utifrån antingen 9–14 §§ avgiftsförordningen eller där det är en fast avgift som är reglerad i förordning utan att det ekonomiska målet är specificerat. Dessa avgifter är, med undantag för den avgift som Försvarsmakten tar ut inom ramen för sin verksamhet Statsflyget, avgifter i offentligrättslig verksamhet. I de här fallen har myndigheterna gjort bedömningen att det ekonomiska målet inte är bestämt.

5.3 Hur intäkter och kostnader följs upp

Kartläggningen visar att uppföljningen av såväl bestämda som obestämda mål varierar. För verksamheter med bestämda ekonomiska mål redovisas som minst intäkter och kostnader för de avgiftsbelagda verksamheterna. För verksamheter med obestämda ekonomiska mål kan vi konstatera att redovisningen varierar. Det finns verksamheter där myndigheterna enbart redovisar intäkter, där de förutom intäkter även redovisar kostnader och där de utöver intäkter och kostnader även redovisar ackumulerade resultat. Vi har dessutom kunnat konstatera att det finns verksamheter som redovisar utfallet samlat för bestämda och obestämda ekonomiska mål.

5.3.1 Hur vi har gått till väga

För samtliga verksamheter som vi har analyserat i den här delen har vi utifrån respektive myndighets årsredovisning¹²² sammanställt uppgifter om uppföljning av intäkter och kostnader.¹²³ I sammanställningen ingår information om samtliga ackumulerade resultat för verksamheter med bestämda ekonomiska mål och ett urval av ackumulerade resultat för de verksamheter som har obestämda ekonomiska mål.

Vi har gjort den här analysen för 75 verksamheter. Utfallet för dessa verksamheter framgår av avsnitt 5.3.2–5.3.4. Utöver detta vi tagit 10 stickprov på de 39 verksamheter som universitet och högskolor bedriver. Utfallet för universitet och högskolor framgår av avsnitt 5.3.5. Länsstyrelserna ingår inte i den här delen av kartläggningen.

5.3.2 Redovisningen av ackumulerat resultat varierar för verksamheter med bestämda ekonomiska mål

Bestämda ekonomiska mål utan krav på full kostnadstäckning är som redan framgått mycket ovanliga. För att undersöka hur och i vilken omfattning som dessa ekonomiska mål följs upp har vi granskat utfallen i myndigheternas resultatredovisningar i årsredovisningarna för 2019. Vi har då kunnat konstatera att

¹²² Särredovisningen av avgiftsbelagd verksamhet i resultatredovisningen i respektive årsredovisning. För universitet och högskolor har vi när information inte finns i resultatredovisningen utgått från not 2 till resultaträkningen.

¹²³ Se bilaga 2 kolumnen Kostnader i årsredovisning. När uppgift finns om kostnad har också intäkt redovisats. När kostnaden är noll eller inte har redovisats så ser vi det som att kostnaden inte har redovisats.

intäkter och kostnader redovisas för samtliga avgiftsbelagda verksamheter. I ett fall redovisas dock kostnader och intäkter på en övergripande nivå, där verksamheter med olika ekonomiska mål redovisas samlat. Med enbart ett undantag redovisas större kostnader än intäkter.

Redovisningen av ackumulerat resultat varierar. I ett fall redovisas inget ackumulerat resultat överhuvudtaget. Myndigheten för press, radio och tv:s verksamhet Utgivningsbevis redovisar ett ackumulerat resultat på noll. Detta trots att det ekonomiska målet är bestämt och avgifterna ska täcka 35 procent av kostnaderna för verksamheten. Av kommentar till specifikationen framgår att underskottet finansieras med årets tilldelade anslag.

Figur 10. Utdrag ur Myndigheten för press, radio och tv:s årsredovisning

Specifikation av offentligrättsliga avgifter		
<i>Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras, ej krav på full kostnadstäckning</i>		
Utgivningsbevis - intäkter	422	1 079
Utgivningsbevis - kostnader	-2 835	-2 944
Årets resultat	-2 413	-1 865
Täckningsgrad	15%	37%
Ack resultat	0	0
<p>Beräknad intäkt respektive kostnad för utgivningsbevis enligt regleringsbrev uppgår till 900 tkr respektive 2 500 tkr. Målet är att avgifterna ska täcka 35% av kostnaderna för verksamheten avseende utgivningsbevis. Målet har inte nåtts pga lägre intäkter men samma kostnadsnivå. Underskottet har finansierats med årets tilldelade anslag.</p>		

Källa: Myndigheten för press, radio och tv:s årsredovisning 2019, s.44.

I andra fall redovisas ett ackumulerat resultat som vida överstiger årets intäkter från verksamheten. Så är fallet för Migrationsverkets verksamhet Tillståndsansökningar, där det ackumulerade resultatet utgör 1 210 procent av intäkterna för den avgiftsbelagda verksamheten under året. De tre olika verksamheterna som är specificerade nedan i utdraget från årsredovisningen har alla olika krav på grad av kostnadstäckning.

Figur 11. Utdrag ur Migrationsverkets årsredovisning

7.5.1 UTFALL FÖR AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET DÄR INTÄKTERNA EJ DISPONERAS

Figur 7.12

Verksamhet	Inkomst-titel	+ / - t.o.m. 2017*	+ / - 2018	Intäkter 2019	Kostnader 2019**	+ / - 2019	Ack. + / - utgående 2019
Offentligrättslig verksamhet							
Svenskt medborgarskap	2 511	4 439	4 541	-108 637	119 005	-10 367	-1 387
Tillståndsansökningar	2 511	-856 704	-852 282	-199 559	906 677	-707 118	-2 416 104
varav arbetsstillstånd	2 511				237 716		
varav studerandestillstånd	2 511				54 182		
varav anknytning	2 511				575 589		
Pass (främlingspass och resedokument)	2 511	-446	-10 129	-11 656	32 236	-20 580	-31 155
Totalt		-852 711	-857 869	-319 852	1 057 918	-738 066	-2 448 646

Belopp angivna i tkr
 *2017 är första år i serien
 **Kostnaderna inkluderar pålägg inom ramen för förvaltningsanslaget som avser kostnader för projekt, sambandsmän m.m. kopplat till tillståndsprocessen samt overhead eller verksgemensamma kostnader.

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2019, s.107.

Det finns också exempel där utfallet av intäkter och kostnader redovisas samlat för verksamheter med bestämda och obestämda ekonomiska mål. Så är fallet för verksamheten Vidmakthållandetjänster m.m. vid Försvarets materielverk. Inom ramen för den verksamheten finns det flera olika ekonomiska mål som innebär att avgifterna ska beräknas till direkta kostnader, att de minst ska täcka de direkta kostnaderna eller att avgifterna ska beräknas upp till full kostnadstäckning. Det är värt att notera att redovisningen sker i enlighet med indelningen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

Figur 12. Utdrag ur Försvarets materielverks årsredovisning

5.2 Avgiftsbelagd verksamhet

Myndigheten ska enligt Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt Ekonomistyrningsverkets tillhörande föreskrifter särredovisa uppdragsverksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev.

Tabell 25. Avgiftstabell (tkr)

Utfall	+/- t.o.m. 2017	+/- 2018	Int. 2019	Kost. 2019	+/- 2019	Ack. +/- utgå. 2019
Vidmakthållandetjänster mm	244 861	267	7 141 406	7 164 389	-22 983	222 145
Tjänsteexport	-11 719	8 774	245 577	194 734	50 843	47 898
Summa	233 142	9 041	7 386 983	7 359 123	27 860	270 043
Budget	+/- t.o.m. 2017	+/- t.o.m. 2018	Int. 2019	Kost. 2019	+/- 2019	Ack. +/- utgå. 2019
Vidmakthållandetjänster mm	0	0	3 853 000	3 853 000	0	0
Tjänsteexport	0	0	80 000	80 000	0	0
Summa	0	0	3 933 000	3 933 000	0	0
Differens Utfall - Budget			Int. 2019	Kost. 2019	+/- 2019	
Vidmakthållandetjänster mm			3 288 406	3 311 389	-22 983	
Tjänsteexport ¹			165 577	114 734	50 843	
Summa			3 453 983	3 426 123	27 860	

Not 1: FMV har i tidigare årsredovisningar inte redovisat det ackumulerade resultatet för tjänsteexporten. Det belopp som redovisas utgör det ackumulerade bruttoreultatet sedan 2002 utgående från de direkta kostnaderna för respektive projekt. De indirekta kostnaderna för Marknadsföring och försäljning mm. ingår alltså inte i resultatet.

Analys av avgiftstabell

Anledningen till avvikelserna mellan budget och utfall för Vidmakthållandetjänster mm beror på att budget för 2019 beräknades utifrån antagandet att intäkter och kostnader för kontrakt fullt ut skulle följa den nya ansvarsfördelningen mellan FMV och Försvarsmakten. Överföringen av kontrakt under 2019 har skett successivt varför FMV därmed har en högre omsättning.

Källa: Försvarets materielverks årsredovisning 2019, s.72.

5.3.3 Redovisningen av intäkter och kostnader vid obestämda ekonomiska mål varierar

Hur kostnaderna följs upp varierar mellan de 64 avgiftsbelagda verksamheter hos andra myndigheter än lärosäten och länsstyrelser i kartläggningen som har obestämda ekonomiska mål. Det förekommer en stor variation vilka kostnader som myndigheterna redovisar i årsredovisningarna. Vi har granskat hur intäkter och kostnader redovisas i årsredovisningarna för samtliga dessa verksamheter. Dessutom har vi gjort 38 stickprov på om ackumulerade resultat redovisas i årsredovisningarna.

Vid obestämda ekonomiska mål bör intäkterna inte överstiga kostnaderna på årsbasis. I myndigheternas rapportering i årsredovisningarna är det också betydligt vanligare att kostnaderna är större än intäkterna än tvärt om. För flera av verksamheterna är de redovisade intäkterna och kostnaderna lika stora. Detta kan

tyda på att myndigheterna följer strukturen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. För ett utökat resonemang se avsnitt 5.3.4.

Vår stickprovsgranskning visar att det finns exempel på att myndigheter redovisar intäkter, kostnader, resultat och ackumulerat resultat, trots att det har angetts att verksamheten har ett obestämt ekonomiskt mål. Så redovisar exempelvis Strålsäkerhetsmyndigheten sin avgiftsbelagda verksamhet Radonlabb.¹²⁴ Av myndighetens instruktion framgår att verksamheten inte har krav på full kostnadstäckning.

Figur 13. Utdrag ur Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning

Verksamhet där avgifterna disponeras (tkr)								
	+/- t.o.m 2017	+/- 2018	Budget int. RB 2019	Int. 2019	Budget kost. RB 2019	Kost 2019	+/- 2019	Ack. +/- utgång. 2019
Utbildning	-2 302	-2 991	0	316	0	-1 167	-850	-3 841
Riksmätsplats	-11 560	-20 172	700	677	-700	-9 072	-8 394	-28 566
Radolabb	-4 041	-6 722	200	275	-200	-3 207	-2 932	-9 654
Summa	-17 903	-29 884	900	1 269	-900	-13 446	-12 176	-42 061
Offentlig rättslig verksamhet								
Anmälningsskyldighet	0	0	7 000	14 220	-7 500	-7 355	6 865	6 865
Övrig tillståndsprövning	-4 939	-16 554	22 000	28 369	-21 500	-27 130	1 239	-15 315
Summa	-4 939	-16 554	29 000	42 589	-29 000	-34 485	8 104	-8 450

Tabell 3: Intäkter och kostnader för avgifter som disponeras.

Källa: Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning 2019, s 13.

Det finns också fall där myndigheter redovisar intäkter och kostnader för verksamheter som har ett obestämt ekonomiskt mål. De har då redovisat ytterligare information än vad som framgår av ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § FÅB. Ett exempel på detta är Pensionsmyndighetens verksamhet Administration för fondinformation/fondförvaltare. Här är det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning.

¹²⁴ Myndigheten har förutom i informationen i avgiftsenkäten preciserat i informationen som har lämnats i samband med samrådsförfarandet. Där framgår att de anser att det ekonomiska målet är obestämt, ESV dnr 2020-00444.

Figur 14. Utdrag ur Pensionsmyndighetens årsredovisning**4.8.3 Administration för fondinformation/fondförvaltare**

Avgifter upp till full kostnadstäckning får enligt socialförsäkringsbalken tas ut från fondförvaltare för att täcka våra kostnader för registrering av och information om fonder. Information till pensionspararna kan till exempel förorsakas av ändringar i fondvillkor och debiteras då fondbolagen.

Tabell 82. Administration för fondinformation/fondförvaltare, tusen kronor

	2017	2018	Budget 2019	2019
IB	0	0	0	0
Avgiftsintäkter	889	1 003	9 500	2 140
Kostnader	-889	-1 003	-9 500	-2 140
Årets resultat	0	0	0	0
UB	0	0	0	0

Källa: Årsredovisning Pensionsmyndigheten 2019, s.79.

För de 7 verksamheter som nämns i avsnitt 5.2.5 och där nivån på avgiften framgår i förordning framgår det att myndigheterna för samtliga dessa verksamheter har gjort bedömningen att de ekonomiska målen är obestämda. Trots det visar de stickprov som vi gjort att det förekommer att ackumulerade resultat redovisas för dessa verksamheter. Så är fallet för Kammarkollegiets verksamheter Stiftelserätt och Auktorisation av tolkar.

5.3.4 Budgeterat utfall i avgiftsbudgeten påverkar utfallsredovisningen i årsredovisningen

I vår analys har vi sett att de belopp som framgår av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet förefaller påverka i vilken omfattning myndigheterna redovisar intäkter, kostnader och ackumulerade resultat i sina årsredovisningar. I de fall när kostnaderna är lika stora som intäkterna i avgiftstabellen uppvisas den största variationen i hur kostnaderna återges i årsredovisningen. I vissa fall redovisas inga kostnader alls, i andra fall redovisar man större (faktiska) kostnader för verksamheten eller så följer myndigheten avgiftstabellen och redovisar lika stora kostnader som intäkter. Detta tyder på att myndigheterna gör olika tolkningar av vad som efterfrågas i de fall kostnaderna är lika stora som intäkterna i avgiftsbudgeten.

5.3.5 Universitet och högskolor redovisar i stor omfattning ackumulerade resultat för verksamheter med obestämda ekonomiska mål

Universitet och högskolor bedriver enligt kartläggningen 39 avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Vi har gjort 10 stickprov för att analysera hur intäkter och kostnader följs upp. Stickproven visar att ackumulerade resultat ofta redovisas. För de avgifter som lärosätena tar ut för högskoleprov, visade samtliga 5 stickprov att ackumulerade resultat följs upp. Här

framgår det i bilaga till universitetens regleringsbrev att "[d]et ekonomiska resultatet av verksamheten ska framgå av årsredovisningen".¹²⁵

För övriga verksamheter var utfallet liknande. Av de 5 stickproven redovisades ackumulerade resultat i samtliga fall utom ett.

5.4 I vilken omfattning de ekonomiska målen omprövas

Vår kartläggning visar att det är förhållandevis vanligt att ekonomiska mål omprövas. Av de 79 kartlagda verksamheterna är det 40 där det ekonomiska målet har omprövats. Av dessa är 18 avgifter i offentligrättslig verksamhet och 15 avgifter i uppdragsverksamhet.

5.4.1 Hur vi har gått till väga

För att kartlägga i vilken omfattning de ekonomiska målen har omprövats har aktuell formulering i regleringsbrev (år 2020) stämts av mot tidigare års regleringsbrev, alternativt om det ekonomiska målet framgår i förordningstext har vi stämt av om det skett någon förändring av aktuell skrivelse. Vi har i normalfallet använt år 2010 som jämförelseår. För de avgiftsbelagda verksamheter där det ekonomiska målet inte omprövats under perioden ovan har vi enligt samma tillvägagångssätt gått tillbaka till år 2003. Av kolumnen Omprövning i bilaga 2 framgår de förändringar av ekonomiska mål som vi identifierat.

Utöver ovanstående har vi dessutom gjort en kontroll av den aktuella formuleringen av ekonomiskt mål mot ESV-rapporten Styrning av offentligrättsliga verksamheter (ESV 2013:53). Rapporten innehåller en förteckning över avgifter i offentligrättslig verksamhet och av förteckningen framgår om avgiften har full kostnadstäckning eller inte. Här har vi även kontrollerat ett mindre urval av dessa för att se om det ekonomiska målet i något fall ändrats till full kostnadstäckning.

En omprövning kan innebära både ändrad formulering utan att innebörden nödvändigtvis är ändrad eller ett ändrat ekonomiskt mål.

Vi har gjort den här analysen för 79 verksamheter. Här ingår de 4 olika verksamheter som är sektorsövergripande för universitet och högskolor. Länsstyrelserna ingår inte i den här delen av kartläggningen.

5.4.2 Omprövning av full kostnadstäckning förekommer vid stora underskott

Kartläggningen visar att 29 verksamheter har fått sina ekonomiska mål ändrade till de likartade obestämda ekonomiska målen: upp till full kostnadstäckning, att det inte

¹²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, enligt regeringsbeslut den 26 november 2020, bilaga 1 ÄB 2.

finns krav på full kostnadstäckning, att intäkterna ska bidra till att täcka kostnaderna eller att intäkterna ska delfinansiera verksamheten. Som förändringar har vi räknat såväl faktiska ändringar i formuleringar som förändringar där det tidigare inte funnits något fastställt ekonomiskt mål i instruktion eller regleringsbrev, men där det numera gör det.

Vi har hittat flera exempel på avgifter i offentlighetsverksamhet där avgiften fastställs i förordning och där omprövningen förefaller ha föranletts av stora underskott/underuttag i verksamheten. Det ekonomiska målet har då ändrats till formuleringen bidra till att täcka kostnaderna/verksamhetens kostnader. Ett exempel är Polismyndighetens verksamhet Stämmingsmannadelgivning där det av regleringsbrevet framgår att det ekonomiska målet ändras från full kostnadstäckning till att avgiften ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.¹²⁶ Verksamheten har under många år haft stora underskott.

Ett annat exempel är Skolverkets avgiftsbelagda verksamhet för legitimation för lärare och förskollärare där det numera framgår av myndighetens regleringsbrev att avgifterna ska bidra till kostnaderna.¹²⁷ Tidigare framgick inte det ekonomiska målet av regleringsbrevet och det framgår inte heller av förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, där avgiftsnivåerna fastställs. I budgetpropositionen för 2020 kan man däremot läsa att ”målet för avgifterna för legitimationerna ändras fr.o.m. 2020 så att avgifterna inte längre ska ge full kostnadstäckning utan endast ska bidra till kostnaderna”.¹²⁸

Ytterligare ett exempel är de avgifter som Domstolsverket tar ut i offentlighetsverksamhet och där det ekonomiska målet från år 2019 är att avgifternas intäkter ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.¹²⁹ Av regleringsbrevet för budgetåret 2018 framgick ingen precisering av det ekonomiska målet och det gör det inte heller av den förordning där avgifterna regleras.¹³⁰

5.4.3 Ändrade formuleringar behöver inte betyda förändring i sak

Det finns fall där formuleringen av det ekonomiska målet ändrats men där det inte är uppenbart på vilket sätt förändringen påverkar vilka kostnader som avgiftsintäkterna ska täcka.¹³¹ Ett exempel är Kriminalvårdens terapiverksamhet som till och med år 2010 hade det ekonomiska målet att ”avgifterna ska ge ett så stort bidrag som möjligt

¹²⁶ 21 § Delgivningsförordning (2011:154).

¹²⁷ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk, enligt regeringens beslut den 8 oktober 2020.

¹²⁸ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 16, s.113.

¹²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Sveriges Domstolar, enligt regeringens beslut den 1 oktober 2020.

¹³⁰ Förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

¹³¹ Regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende Kriminalvården, enligt regeringens beslut den 17 juni 2020.

till att täcka de direkta kostnaderna”.¹³² Det nuvarande ekonomiska målet är istället att avgifterna ska delfinansiera verksamheten.¹³³

5.4.4 Det är ovanligt att ändra ekonomiska mål till full kostnadstäckning Utifrån den kontroll som vi gjort mot ESV:s rapport Styrning av offentligrättsliga verksamheter (2013:53) har vi inte hittat något exempel på verksamhet som ändrat det ekonomiska målet till full kostnadstäckning, men urvalet utgjordes då enbart av 53 verksamheter (flera av dessa verksamheter fanns inte längre år 2020.)

5.5 Slutsatser av kartläggningen

Av vår kartläggning framgår att det saknas enhetlighet såväl i regeringens styrning av de avgiftsbelagda verksamheterna som i utfallsrapporteringen. Givetvis hänger dessa två parametrar ofta ihop. Av genomgången framgår hur viktigt det är att regeringens styrning av de avgiftsbelagda verksamheterna är tydlig och ändamålsenlig.

Vi har kunnat se att flera olika formuleringar av ekonomiska mål används i samma syfte. Vi har också noterat att det finns exempel där avgiftsnivåer sätts i förordning där myndigheterna bedömer att det ekonomiska målet är obestämt, men där det kan vara tydligt att så är fallet. Vi har observerat fall där det ekonomiska målet för just sådana verksamheter har omprövats eller åtminstone tydliggjorts på senare tid.

Vi kan konstatera att indelningen och strukturen i avgiftsbudgeten i regleringsbrev kan leda till att utfallsredovisningen av verksamheterna inte går att analysera. Det gäller exempelvis när verksamheter med olika ekonomiska mål redovisas samlat eller när ett ackumulerat resultat inte redovisas för verksamheter med bestämda ekonomiska mål trots att det är möjligt att regeringens intention är att det ska redovisas.

I kartläggningen har vi enbart kunnat identifiera ett fåtal verksamheter som har bestämda ekonomiska mål. Här är de ekonomiska målen i stor utsträckning anpassade till respektive verksamhet. För dessa verksamheter redovisar myndigheterna intäkter och kostnader, även om de i ett fall redovisas på en väldigt övergripande nivå. När kostnader redovisas så är de större än intäkterna. Kostnaderna är i samtliga fall större än intäkterna. Det finns fall där stora ackumulerade resultat redovisas för verksamheter med bestämda ekonomiska mål. En rimlig slutsats är att rapporteringen avser verksamhetens totala intäkter samt de totala kostnaderna som är hänförliga till verksamheten, inte bara den del som ska täckas av intäkterna. Här kan vi konstatera att om så är fallet, riskerar det ackumulerade resultatet att bli missvisande.

¹³² Regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Kriminalvården, enligt regeringens beslut den 17 juni 2010.

¹³³ Regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Kriminalvården, enligt regeringens beslut den 25 juni 2020.

6 Bedömningar och förslag

I det här kapitlet presenterar vi ESV:s bedömningar och förslag om vilka förändringar som bör göras av strukturerna för styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.

6.1 Utgångspunkter för förslagen

Enligt det uppdrag ESV har fått av regeringen bör förslagen stärka styrkedjan i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbrev och årsredovisningarna. De bör leda till att styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter förbättras, inte minst för verksamheter som inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Förslagen bör utformas så att det skapas ett effektivt informationsflöde som underlättar en framtida digitalisering.

6.1.1 Förslagen bör förbättra styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter

Det finns ett behov av stödjande strukturer för den styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet som sker inom ramen för budgetprocessen. Styrningen av uppföljningskraven behöver bli lättare att tolka. Vi bedömer att det behövs en kombination av reglerade standardlösningar och riktlinjer för hur regeringen kan verksamhetsanpassa styrningen på ett sätt som säkerställer att uppföljningskraven är förenliga med de ekonomiska mål och finansieringslösningar som gäller för verksamheterna. Strukturerna ska fungera för många olika typer av avgiftsbelagda verksamheter med olika förutsättningar.

6.1.2 Förslagen bör skapa ett effektivt informationsflöde

En central del i uppdraget är att utforma förslag som skapar ett effektivt informationsflöde. ESV bedömer att styrning, budgetering och utfallsredovisning av den avgiftsbelagda verksamheten bör utgöra en sammanhängande informationskedja där varje del bidrar till att ge värde till en helhet i styrkedjan i stället för att enbart ge värde till sin egen verksamhetsprocess.

6.1.3 Digitala lösningar skapar möjligheter som bör tas tillvara

Enligt uppdraget bör förslagen underlätta en framtida digitalisering. Vi har dock utformat förslagen utifrån att sammanhållna systemlösningar kommer att utvecklas. Det finns flera skäl till det. För det första ser vi att digitala lösningar ger nya möjligheter att utveckla stödjande funktioner som gör det enklare att utforma styrningen på ett konsekvent sätt och att säkerställa att den får genomslag hela vägen till myndigheternas redovisning. För det andra bedömer vi att avgiftstabellerna i regleringsbrev behöver justeras på ett sätt som inte kan åstadkommas i dagens

systemstöd. Om det inte sker någon systemutveckling krävs i stället mer manuellt arbete där avgiftstabellen tas fram utan systemstöd, vilket vi inte rekommenderar. För det tredje bedömer vi att det är svårt att åstadkomma ett effektivt informationsflöde utan ett digitalt informationsutbyte. Om systemlösningarna för de olika dokumenten i styrkedjan integreras skapas möjligheter att återanvända information för styrning, uppföljning och sammanställningar.

6.1.4 Förslagen bör ses som en utgångspunkt för fortsatt utvecklingsarbete

Förslagen är inte utarbetade i detalj, utan bör ses som en utgångspunkt för fortsatt utvecklingsarbete av regler och systemstöd. I Bilaga 3 finns ESV:s kommentarer till regler som berörs av förslagen om myndigheternas utfallsrapportering och budgetering. I Bilaga 4 finns skisser på hur systemstöd för Regeringskansliet respektive myndigheterna skulle kunna se ut. I kapitel 7 redovisar vi våra bedömningar av vilket utvecklingsarbete som kommer att krävas för att genomföra förslagen.

6.2 Grundstruktur för informationsflödet

En sammanhängande informationskedja i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbrev och årsredovisningarna bör utgå från en gemensam grundstruktur. Anpassningar kan sedan göras av vilken information som visas i olika dokument och i olika användarvyer i systemlösningarna.

6.2.1 Informationsflödet bör omfatta alla avgiftsbelagda verksamheter

ESV bedömer att informationsflödet normalt bör omfatta alla avgiftsbelagda verksamheter enligt den definition som bestäms genom regelverket och enligt den verksamhetsindelning som framgår av avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev.

I och med att systemstöd för myndigheternas särredovisning av avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlagen och årsredovisningarna utvecklas kan ESV:s årliga avgiftsenkät i Hermes avskaffas. De uppgifter som i dag samlas in genom avgiftsenkäten bör framöver samlas in genom detta systemstöd. På så sätt kan den faktiska årsredovisningsinformationen ligga till grund för ESV:s årliga avgiftsrapport och all annan analys av utfallsdata om avgiftsbelagd verksamhet.

Informationsstrukturen i de nya systemlösningarna bör utvecklas med utgångspunkt i avgiftsenkätens struktur. Det innebär bland annat att alla avgiftsbelagda verksamheter bör omfattas av informationsflödet. Det innebär en utökning av redovisningens omfattning i förhållande till nuvarande krav på särredovisning i årsredovisningen. Däremot innebär det ingen förändring i förhållande till

myndigheternas rapportering i nuvarande avgiftsenkät. Verksamhetsindelningen bör normalt följa den indelning som regeringen har beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev, med tillägg för avgiftsbelagd verksamhet som bedrivs med stöd av generella avgiftsbemyndiganden.

Genom att inkludera alla avgiftsbelagda verksamheter i informationsflödet blir det möjligt att behålla den möjlighet att stämma av särredovisningen av avgiftsbelagd verksamhet mot myndighetens rapportering på S-koder som finns i avgiftsenkäten. Om denna kvalitetssäkring behövs och om S-kodsavstämningen är den bästa tekniska lösningen för att kvalitetssäkra informationen bör dock utredas närmare inom ramen för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Det finns en del gränsdragningsfrågor kring vad som bör anses vara avgifter i den meningen att de ska ingå i uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet. Det kan till exempel övervägas om garantiavgifter, premier för det statliga försäkringssystemet och helt inomstatliga avgifter ska ingå. Förutsatt att möjligheten till S-kodsavstämning ska behållas kan det bli aktuellt att göra justeringar i S-kodsspecifikationerna. Avgiftsintäkter som ska vara med i tabellen bör då inte redovisas på samma S-koder som inkomster som inte ska vara med.

6.2.2 Förutsättningar för de avgiftsbelagda verksamheterna bör kunna dokumenteras

ESV föreslår att finansiella förutsättningar för enskilda avgiftsbelagda verksamheter ska kunna dokumenteras i systemstödet.

För att den löpande styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagda verksamheter ska fungera väl, krävs att regeringen och myndigheten är överens om vilka finansiella förutsättningar som gäller. Med ett utvecklat systemstöd finns möjlighet att bygga upp funktionaliteten för systematisk dokumentation av de finansiella förutsättningar som gäller för enskilda avgiftsbelagda verksamheter. Denna information kan i sin tur användas för att styra funktionalitet för inrapporteringen till olika dokument i budgetkedjan.

Förutsättningarna ändras sällan och informationen kan behöva uppdateras vid helt andra tillfällen än rapporteringstidpunkterna i budgetprocessen. När systemlösningen utvecklas får man i detalj ta ställning till vilken information som behöver respektive bör kunna dokumenteras. Till de grundläggande uppgifter som bör kunna dokumenteras hör dock följande:

- **Verksamhetsindelning:** Ett dokumentationssystem bör bygga på den verksamhetsindelning som används för redovisningen i budgetdokumenten. För att på ett korrekt sätt kunna dokumentera vissa förutsättningar kan dock

informationen behöva anges på en mer detaljerad nivå. Systemlösningen bör ge stöd för flera inmatningsnivåer.

- **Definition av den avgiftsbelagda verksamheten:** Den enskilda avgiftsbelagda verksamheten bör definieras. Grundläggande uppgifter är var de aktuella bemyndigandena finns och hur de är formulerade. Även referenser till propositioner och andra förarbeten kan vara till hjälp.
- **Beslutsnivå:** Det kan vara lämpligt att skilja på avgifter som beslutas av riksdagen, regeringen, den myndighet som tar ut avgiften respektive av någon annan myndighet.
- **Typ av avgift:** Verksamheten bör kategoriseras utifrån om det rör sig om belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet eller frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet. Helt inomstatliga avgifter skulle kunna utgöra en egen kategori.
- **Ekonomiskt mål:** Vilket ekonomiskt mål som gäller och var det framgår bör anges. I samband med detta bör ställning tas till vilken typ av ekonomiskt mål det rör sig om.
- **Redovisningsprincip:** Det bör anges om intäkterna får disponeras eller inte. Tillsammans med uppgiften om ekonomiskt mål avgör det om intäkterna ska redovisas brutto, netto eller vid sidan av budgeten. Det bör anges var riksdagsbeslutet om specialdestination finns respektive vilken inkomstitel som är aktuell.
- **Eventuell anslagsfinansiering:** När redovisningsmodellen förutsätter eller tillåter finansiering med anslagsmedel bör det även anges vilket anslag som ska användas.

6.2.3 Kraven på redovisning av intäkter, kostnader och resultat bör differentieras

ESV föreslår att

- standardkrav på myndigheternas rapportering regleras och differentieras utifrån vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheterna
- verksamhetsanpassning av rapporteringskraven genom regleringsbrev bör ske med hjälp av riktlinjer och stödjande funktioner i systemstödet
- krav på uppföljning av kostnader inte knyts till att det ekonomiska målet är bestämt.

Kraven på vilka uppgifter om intäkter, kostnader, årliga resultat och ackumulerade resultat som myndigheterna ska ange i budgetering i budgetunderlagen respektive i utfallsredovisningen i årsredovisningarna bör precis som i dag regleras. Standardkraven bör differentieras baserat på vilken typ av ekonomiskt mål och redovisningsprincip som gäller för verksamheten. Regeringen bör på ett

standardiserat sätt kunna besluta om verksamhetsanpassade krav för enskilda verksamheter.

ESV bedömer att följande grundkrav och riktlinjer för verksamhetsanpassning är lämpliga:

- **Krav vid full kostnadstäckning:** Full kostnadstäckning förutsätter att myndigheten följer upp intäkter och kostnader samt beräknar ackumulerat resultat. För verksamheter med krav på full kostnadstäckning bör därför alltid följande uppgifter framgå av utfallsredovisningen: verksamhetens intäkter, verksamhetens kostnader, årets resultat samt ackumulerade ingående och utgående resultat. Dessa krav bör regeringen inte ge undantag från, då denna uppföljning är nödvändig för att det ska vara möjligt att basera avgifterna på den långsiktiga självkostnaden.
- **Krav vid andra bestämda ekonomiska mål:** Precis som vid full kostnadstäckning förutsätts det även vid andra bestämda ekonomiska mål att myndigheten följer upp intäkter, kostnader och resultat. I dessa fall ska dock inte hela verksamhetens kostnad, utan en bestämd del av kostnaderna, användas vid beräkningen av det ackumulerade resultatet. Det är alltså i första hand den kostnad som ska täckas med avgifter som behöver definieras och anges i redovisningen. I vissa fall kan det dock vara intressant att veta kostnaden för hela verksamheten. Det bör därför vara möjligt för regeringen att på ett standardiserat sätt begära även denna kostnadsuppgift.
- **Krav vid obestämda ekonomiska mål:** Vid obestämda ekonomiska mål innebär nuvarande regler att myndigheten endast behöver redovisa intäkter i särredovisningen. Detta bör vara standardkravet även i fortsättningen, enligt ESV:s bedömning. Regeringen bör dock på ett standardiserat sätt kunna ställa krav på redovisning av verksamhetens totala kostnader även vid obestämda ekonomiska mål. Inte minst kan ett sådant redovisningskrav vara ett sätt för Regeringskansliet att följa upp och säkerställa att myndigheten inte tar ut oskäligt höga avgifter. Uppföljning av kostnader skulle även kunna vara ett första steg om man inom Regeringskansliet överväger en övergång från ett obestämt till ett bestämt ekonomiskt mål.
- **Full kostnadstäckning för staten:** Ett specialfall är avgifter som tas ut av flera myndigheter med ett gemensamt krav på full kostnadstäckning. För att det ska vara möjligt att följa upp de totala kostnaderna behöver kostnaderna följas upp på myndighetsnivå, även om det ekonomiska målet för respektive myndighet är obestämt. Om man inte ackumulerar resultaten över tid kan det dock inte bli fråga om ”full kostnadstäckning” i egentlig mening.
- **”Årlig kostnadstäckning” vid bruttoredovisade avgifter:** Enligt gällande praxis skiljer man inte på redovisningskrav för avgifter som disponeras respektive inte disponeras av myndigheten. Reglerna för ackumulering av

resultat är dock inte så tydliga när det gäller bruttoredovisade avgifter. En avgift som bruttoredovisas skulle i princip kunna ha ett ekonomiskt mål med innebörden att intäkterna – enligt en prognos – täcker, men inte överstiger kostnaderna under året. Detta ekonomiska mål passar inte riktigt in i den gängse mallen med bestämda och obestämda mål, där utgångspunkten är att resultatet ackumuleras om målet är bestämt. Kanske kan man se detta som en helt egen typ av ekonomiskt mål, som kan kallas ”årlig kostnadstäckning”. Den löpande styrningen av en sådan verksamhet kräver uppföljning av intäkter och kostnader, så att avgiftsnivån efter hand kan justeras baserat på erfarenheten. Något ackumulerat över- eller underuttag skulle dock per definition inte uppstå.

Systemlösningarna bör automatiskt beräkna resultat och ackumulerat resultat baserat på lagrade uppgifter om ingående ackumulerat resultat, myndighetens redovisning av intäkter och kostnader samt de krav på redovisningsstruktur som gäller för den enskilda verksamheten. Tabell 1 visar vilka belopp som ska beräknas vid de olika redovisningsalternativen.

Tabell 1. Exempel på beräkning av resultat vid olika ekonomiska mål

Verksamhet	Ackumulerat resultat ingående	Verksamhetens intäkter	Kostnader som ska täckas	Resultat	Ackumulerat resultat utgående
Verksamhet med full kostnadstäckning som mål	100	250	300	-50	50
Verksamhet med annat bestämt ekonomiskt mål, redovisning enligt standardkrav	100	250	200	50	150
Verksamhet med annat bestämt ekonomiskt mål, verksamhetens kostnad redovisas	100	250	200	50	150
Verksamhet med obestämt ekonomiskt mål, redovisning enligt standardkrav		250			
Verksamhet med obestämt ekonomiskt mål, verksamhetens kostnad redovisas		250	300		
Verksamhet med ”årlig kostnadstäckning” som mål		250	300	-50	

6.2.4 Intäkterna bör kunna specificeras

ESV föreslår att funktionalitet utvecklas som medger att intäkter i avgiftsbelagd verksamhet specificeras.

I den nuvarande avgiftsenkäten i Hermes redovisas alla intäkter i en avgiftsbelagd verksamhet i två celler, för totala intäkter respektive inomstatliga intäkter. Då även andra typer av intäkter än avgifter kan redovisas i en avgiftsbelagd verksamhet uppstår differenser mot S-koder för avgifter. Dessa differenser kommenterar myndigheterna i dag i fritextfält. Fritexthanteringen är arbetskrävande och ger information som är svår att överblicka och sammanställa.

Genom att göra det möjligt för myndigheterna att redovisa intäkter av avgifter och andra typer av intäkter i olika kolumner kan man undvika fritexthanteringen, utan att informationen går förlorad. Kolumnerna för avgiftsintäkter bör då stämma med myndighetens rapportering på de S-koder som omfattas av informationsflödet.

För vissa avgiftsbelagda verksamheter skulle det kunna finnas en pedagogisk poäng med att redovisa intäkter av anslag för sig. Det skulle göra det möjligt att visa hur hela finansieringen av verksamheten ser ut, oavsett hur finansierings- och redovisningsmodellen är konstruerad.

Intäkterna skulle kunna specificeras enligt exemplet i Tabell 2.

Tabell 2. Exempel på specifikation av intäkter

Verksamhet	Verksamhetens intäkter			
	Utomstatliga avgifter	Inomstatliga avgifter	Anslag	Övriga intäkter
Verksamhet 1	100	50	50	20
Verksamhet 2	200	0	0	10
Summa	300	50		
Summa S-koder för avgifter	300	50		
Differens	0	0		

6.2.5 Kostnaderna bör kunna specificeras

ESV föreslår att funktionalitet utvecklas som gör det möjligt att ange såväl totala kostnader för verksamheten som kostnader som ska täckas av intäkterna i den avgiftsbelagda verksamheten.

Kostnader specificeras inte i vare sig den nuvarande avgiftsenkäten i Hermes eller i något av dokumenten i budgetprocessen. Det medför att det kan vara svårt att tolka vad kostnadsbeloppet avser. I vissa fall avser det de totala kostnaderna för den

avgiftsbelagda verksamheten. I andra fall avser det den del av kostnaderna som ska täckas av intäkterna i den avgiftsbelagda verksamheten. Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning sammanfaller de två definitionerna, men inte annars.

Systemlösningarna bör ge stöd för att båda kostnadsbegreppen anges för en avgiftsbelagd verksamhet. I de fall då endast ett kostnadsbegrepp är aktuellt bör det tydligt framgå vilket som avses. Tabell 3 visar vilka kostnadsbegrepp som blir relevanta vid olika redovisningsalternativ.

Tabell 3. Exempel på specifikation av kostnader vid olika ekonomiska mål

Verksamhet	Verksamhetens kostnader	Kostnader som ska täckas av verksamhetens intäkter
Verksamhet med full kostnadstäckning som mål	(300)	300
Verksamhet med annat bestämt ekonomiskt mål, redovisning enligt standardkrav		200
Verksamhet med annat bestämt ekonomiskt mål, verksamhetens kostnad redovisas	300	200
Verksamhet med obestämt ekonomiskt mål, redovisning enligt standardkrav		
Verksamhet med obestämt ekonomiskt mål, verksamhetens kostnad redovisas	300	
Verksamhet med "ärlig kostnadstäckning" som mål	(300)	300

6.3 Myndigheternas budgetering i budgetunderlagen

I budgetunderlagen bör myndigheterna lämna de förslag om avgiftsbelagd verksamhet som regeringen behöver för att ta fram informationen till budgetpropositionen och styrningen i regleringsbrev.

6.3.1 Myndigheterna ska lämna ett förslag till avgiftsbudget enligt de krav som följer av regler och regleringsbrev

ESV föreslår att myndigheterna i budgetunderlagen ska lämna ett förslag till avgiftsbudget enligt de krav som följer av reglerade standardkrav och verksamhetsanpassade krav i myndighetens regleringsbrev.

Det bör, precis som i dag, finnas krav på att myndigheternas budgetunderlag ska innehålla en särskild redogörelse för den avgiftsbelagda verksamheten. Redogörelsen kan ses som förslag till de avgiftsbudgetar som regeringen ska ta fram till budgetpropositionen och i myndigheternas regleringsbrev.

Förslaget bör utgå från den verksamhetsindelning som framgår av avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev. Budgetförslaget bör dock omfatta alla avgiftsbelagda

verksamheter som myndigheten bedriver, inklusive sådana som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen. Kraven på redovisning av intäkter, kostnader och resultat bör följa de reglerade standardkraven om inte regeringen har beslutat om verksamhetsanpassade krav (se avsnitt 6.2.3). Allt detta bör så långt som möjligt vara automatgenererat i systemstödet. I praktiken är det endast de nya budgeterade beloppen som ska behöva fyllas i.

De budgeterade beloppen ska ses som en prognos. Beloppen bör anges i löpande priser, så att de utan omräkningar kan användas i budgetpropositionen och i regleringsbrevet.

6.3.2 Myndigheterna bör föreslå ändringar i budgeten om det är lämpligt ur uppföljningssynpunkt

ESV föreslår att

- myndigheterna i budgetunderlagen föreslår de ändringar i förhållande till avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev som de bedömer är lämpliga
- riktlinjer tas fram för verksamhetsindelning av myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet
- systemstödet ska medge att myndigheterna lämnar flera alternativa budgetförslag
- systemstödet ska ge stöd för uppdaterade prognoser vid sidan av budgetunderlaget.

ESV bedömer att det är lämpligt att behålla de krav som finns på att myndigheterna i förslaget till avgiftsbudget ska ta hänsyn till eventuella verksamheter som förutses tillkomma respektive avvecklas och att de ska föreslå de ändringar av verksamhetsindelningen som de ser behov av. Det finns ett värde i att kunna följa verksamheter över tid, vilket är enklare om indelningen ligger fast. Om indelningen inte ger goda förutsättningar för att följa upp verksamheten bör myndigheten dock föreslå att den ändras.

Om ambitionen är att de olika myndigheternas avgiftsbudgetar ska vara indelade efter enhetliga principer är de nuvarande kraven inte tillräckliga. ESV föreslår att riktlinjer tas fram. I riktlinjerna kan det tydliggöras vilka principer myndigheternas förslag till verksamhetsindelning bör bygga på.

Som utgångspunkt bör man skilja på

- avgifter som disponeras respektive inte disponeras av myndigheten
- avgiftsbelagd verksamhet för vilken ett bestämt respektive ett obestämt ekonomiskt mål gäller
- belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet, frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet respektive helt inomstatliga avgifter
- avgifter som beslutas av myndigheten själv, av annan myndighet respektive av regeringen eller riksdagen

- tydligt åtskilda avgiftsbelagda verksamheter som bedrivs med stöd av särskilda bemyndiganden, åtminstone om det rör sig om offentligrättslig verksamhet.

I systemstödet för budgetunderlagen bör myndigheterna kunna redovisa alternativa avgiftsbudgetar. Det kan finnas behov av att redovisa alternativ som skiljer sig åt vad gäller såväl vilka verksamheter som ska ingå i budgeten som de budgeterade beloppen. Det kan exempelvis bli aktuellt då avgiftsbelagda verksamheter ska införas eller avvecklas eller om myndigheten har föreslagit ändrade avgiftsnivåer för regeringens beslut. Om myndigheten föreslår en ändrad verksamhetsindelning kan det finnas behov av att redovisa budgeten med såväl den ursprungliga som den föreslagna indelningen.

Om regeringen begär uppdaterade prognoser vid sidan av budgetunderlaget bör myndigheterna kunna lämna dessa genom systemstödet.

6.3.3 Myndigheterna ska kommentera väsentliga ändringar i den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten

ESV föreslår att myndigheterna i budgetunderlagen ska redogöra för väsentliga principiella ändringar av vilken offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet de bedriver.

Det kan ske avsevärda förändringar av den avgiftsbelagda verksamheten hos en myndighet utan att det resulterar i förändringar i avgiftsbudgetens verksamhetsindelning. Det kan handla om volymförändringar, men även om ny typ av verksamhet. Exempelvis kan nya EU-rättsliga krav innebära att en myndighet får utökade uppgifter inom ramen för en befintlig avgiftsbelagd verksamhet, utan att det behövs något nytt avgiftsbemyndigande.

ESV bedömer att det bör vara intressant för regeringen med information om väsentliga förändringar som myndigheterna planerar i framför allt den avgiftsbelagda verksamhet som bedrivs med stöd av bemyndiganden för belastande avgifter. ESV föreslår därför att det ställs krav på att myndigheterna i budgetunderlagen redogör för väsentliga principiella ändringar av vilken avgiftsbelagd verksamhet som bedrivs, oavsett om det rör

- ett nytt bemyndigande att ta ut avgift eller en ändrad tillämpning av ett befintligt bemyndigande
- en ny verksamhet (rad) i avgiftsbudgeten eller en ändring av vilken verksamhet som ryms inom en verksamhet.

6.3.4 Myndigheterna ska kommentera väsentliga avvikelser från det ekonomiska målet

ESV föreslår att

- myndigheterna i budgetunderlagen ska kommentera väsentliga ackumulerade resultat och redogöra för hur de avser att hantera dem eller, vid behov, föreslå åtgärder som regeringen behöver vidta
- kraven på uppföljningen av ackumulerade resultat ska utgå från verksamhetsindelningen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet, oavsett om avgifterna disponeras eller inte.

ESV bedömer att det, precis som i dag, bör finnas krav på att myndigheterna i budgetunderlagen kommenterar och lämnar förslag till åtgärder om ackumulerade resultat i avgiftsbelagd verksamhet. Dessa krav bör dock anpassas till hur kraven på uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet i övrigt är utformade. Nuvarande krav utgår från olika principer beroende på om avgifterna disponeras eller inte.¹³⁴

Det första man behöver ta ställning till när regelverket ses över är vilka verksamheter som ska omfattas av kravet. ESV bedömer att det är lämpligt att koppla kravet till att ackumulerat resultat ska beräknas för verksamheten, enligt den styrning som följer av de reglerade standardkraven och regeringens verksamhetsanpassade styrning. I princip bör det innebära att verksamheter med bestämda ekonomiska mål träffas av kravet, men om regeringen genom regleringsbrevet har beslutat något annat så gäller det.

Det andra man behöver ta ställning till är på vilken detaljnivå ackumulerade resultat ska kommenteras. ESV bedömer att det är mer ändamålsenligt att utgå från verksamhetsindelningen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet, oavsett om myndigheten disponerar intäkterna eller inte. Regeringen bör, med andra ord, kunna styra över detaljnivån på uppföljningen av över- och underskott på samma sätt som för över- och underuttag.

Den tredje frågan man behöver ta ställning till är vilken typ av kommentarer eller förslag myndigheterna ska lämna i budgetunderlagen. ESV anser att kraven bör differentieras baserat på vilket handlingsutrymme myndigheterna har att själva vidta åtgärder. I de fall avgiftsnivåerna beslutas av myndigheten bör i första hand åtgärder som myndigheten själv kan genomföra komma i fråga, som ändrade avgiftsnivåer eller ändrad verksamhet. Om myndigheten bedömer att den inte kan hantera det ackumulerade resultatet på egen hand bör den lämna förslag om ändrade förutsättningar för verksamheten. I de fall avgiftsnivån regleras i förordning kan

¹³⁴ 25 a och 25 b §§ avgiftsförordningen (1992:191) samt 9 kap. 5 § Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

ändrad verksamhet komma i fråga, men myndigheten kan även föreslå att avgiftsnivåerna ses över.

I de nya systemlösningarna bör det vara möjligt att lägga in automatiska varningar för när de ackumulerade resultaten behöver kommenteras. Dessa kan, som i dag, bestämmas till det ackumulerade resultatets storlek i förhållande till omsättningen. Det blir dock även möjligt att koppla dem till hur länge det ackumulerade resultatet har överstigit en viss gräns, eller andra liknande mått. Sådana gränsvärden kan regleras och verksamhetsanpassas genom regleringsbrev. Alternativt regleras i stället ett väsentlighetskriterium, vilket ställer högre krav på att myndigheten gör en självständig bedömning. Systemgenererade varningar kan då ses som stöd.

6.4 Regeringens redovisning till riksdagen

Det är lämpligt att regeringen informerar riksdagen om hur den har hanterat de bemyndiganden om avgifter och finansiering av avgiftsbelagd verksamhet som riksdagen har gett.

6.4.1 Den indikativa avgiftsbudgeten i budgetpropositionen bör struktureras utifrån riksdagens beslut

ESV föreslår att

- regeringen, som i dag, redovisar indikativa avgiftsbudgetar i anslutning till budgetförslagstexterna om berörda anslag
- informationen i avgiftsbudgetarna specificeras med utgångspunkt i verksamheternas finansiering och de avgiftsbemyndiganden som riksdagen har gett regeringen.

De indikativa avgiftsbudgetar som regeringen presenterar i budgetförslagstexten i respektive utgiftsområdesbilaga till budgetpropositionen kan ses som kompletterande information till redovisningen av det berörda anslaget. ESV bedömer att sådan information är relevant även i fortsättningen, men att det finns anledning att se över hur informationen specificeras.

Av budgeten bör det framgå i vilken omfattning anslaget finansierar avgiftsbelagd verksamhet samt i vilken utsträckning myndigheten bedriver avgiftsbelagd verksamhet vid sidan av budgeten. Man kan se det som en uppföljning av hur regeringen har hanterat riksdagens bemyndiganden om uttag av avgifter och disposition av intäkter vid sidan av budgeten.

Det kan åstadkommas genom att man, som i Tabell 4, skiljer på verksamheter där intäkterna inte disponeras av myndigheten (och som finansieras helt med anslag), verksamheter där intäkterna disponeras av myndigheten och redovisas mot anslag (och som delvis finansieras med anslag) och verksamheter där intäkterna disponeras

av myndigheten och redovisas vid sidan av budgeten (och som normalt inte finansieras med anslag). I de fall anslagsmedel redovisas som en intäkt i en avgiftsbelagd verksamhet är det lämpligt att även detta framgår av redovisningen, exempelvis i form av en not.

För verksamheter där intäkterna disponeras av myndigheten innebär denna uppdelning att verksamheter med bestämda och obestämda ekonomiska mål inte blandas på samma rad. Även för verksamheter där intäkterna inte disponeras av myndigheten är det relevant att särskilja verksamheter med olika typer av ekonomiska mål, så att information om ackumulerade resultat blir möjlig att tolka.

Tabell 4. Exempel på avgiftsbudget till budgetpropositionen

Verksamhet	Ack. resultat t.o.m. år -1	Resultat år 0	Verksamhetens intäkter år 1	Kostnader som ska täckas år 1	Resultat år 1	Ack. resultat utgående år 1
Avgiftsbelagda verksamheter där intäkterna inte disponeras av myndigheten						
<i>Offentligrättslig verksamhet</i>						
Verksamhet						
Verksamhet						
Avgiftsbelagda verksamheter där intäkterna disponeras av myndigheten och redovisas mot anslag						
<i>Offentligrättslig verksamhet</i>						
Verksamhet						
Verksamhet						
<i>Uppdragsverksamhet</i>						
Total uppdragsverksamhet						
Avgiftsbelagda verksamheter där intäkterna disponeras av myndigheten och redovisas vid sidan av budgeten						
<i>Offentligrättslig verksamhet</i>						
Verksamhet						
Verksamhet						
<i>Uppdragsverksamhet</i>						
Total uppdragsverksamhet						

Vad gäller verksamhetsindelningen i övrigt finns det skäl att ta hänsyn till vilka bemyndiganden riksdagen har gett. Uppdragsverksamhet bör kunna redovisas samlat så länge som det ekonomiska målet är av samma typ, då det rör sig om ett och samma bemyndigande (regeringens restkompetens). Observera att redovisningen bör omfatta avgifter som tas ut med stöd av generella bemyndiganden, då dessa ur riksdagens perspektiv tas ut på samma grund som övrig uppdragsverksamhet. För

offentligrättslig verksamhet bör man kunna utgå från den verksamhetsindelning som framgår av avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev.

En särskild fråga rör hur inomstatlig finansiering bör redovisas. Det kan vara relevant att särredovisa hur stor del av en myndighets avgiftsinkomster som utgörs av andra myndigheters disponibla medel och därmed inte innebär några inkomster till staten som helhet. Bruttoredovisade inomstatliga avgifter innebär att verksamheten ska rymmas inom anslagsnivån både hos myndigheten som betalar avgiften och hos myndigheten som tar betalt, vilket kan vara intressant att belysa.

Notera att om syftet med redovisningen är att åskådliggöra den totala omfattningen av respektive myndighets verksamhet behövs kompletterande uppgifter. För vissa myndigheter är inkomsterna från bidrag minst lika betydelsefulla som de från avgifter. Det skulle vara möjligt att redovisa en finansieringsöversikt liknande den som myndigheterna lämnar i budgetunderlagen även för riksdagen.

6.4.2 Samlad redovisning av avgiftsbelagd verksamhet i staten skulle kunna utvecklas

ESV bedömer att det finns goda möjligheter att utveckla samlad information om avgiftsbelagd verksamhet till budgetpropositionen eller annan redovisning till riksdagen, men att intresset för sådan redovisning är begränsat.

Med samlad digitaliserad information om avgiftsbelagd verksamhet skapas nya möjligheter att ta fram sammanställningar. Det skulle därför vara förhållandevis enkelt att införa någon form av översikt över avgiftsbelagd verksamhet som skulle kunna redovisas i budgetpropositionen eller annat dokument. Det kan jämföras med att regeringen i budgetpropositionen presenterar en totalbild av statens planerade investeringar, med utgångspunkt i den information som myndigheterna rapporterar i budgetunderlaget. Om en sådan redovisning ska finnas i budgetpropositionen är det troligen lämpligast att lägga in översikter i respektive bilaga till de olika utgiftsområdena. Vi har dock inte fångat upp något uttryckligt intresse för en sådan redovisning.

ESV har även övervägt om redovisningen av den avgiftsbelagda verksamheten bör utökas i årsredovisningen för staten. Så som förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten är strukturerad i dagsläget ser vi dock inte att det finns stöd för en sådan utökad redovisning. Det kan dock övervägas om den redovisning av avgiftsbelagd verksamhet i staten som ESV årligen sammanställer på sikt bör inkluderas i årsredovisningen för staten. I sammanhanget kan det vara värt att notera att olika delar av utfallsredovisningen utgår från olika perspektiv. I statens resultat- och balansräkning elimineras inomstatliga transaktioner, vilket de inte gör i utfallet för statens budget. Det framgår inte i någon av dessa redovisningar hur stor del av

myndigheternas medel som används för att betala avgifter till andra statliga myndigheter.

Det skulle även vara möjligt att informera riksdagen om den avgiftsbelagda verksamheten genom en särskild resultatskrivelse. Riksdagens finansutskott har vid upprepade tillfällen påpekat att vissa iakttagelser från den årliga revisionen i Riksrevisionens årliga rapport är återkommande och att det inte finns något hinder för regeringen att i årsredovisningen för staten kommentera dessa.¹³⁵ Iakttagelserna syftar bland annat på att styrningen av avgiftsbelagda verksamheter har bedömts som otydlig och motsägelsefull av Riksrevisionen.

6.5 Regeringens styrning genom regleringsbreven

Genom regleringsbreven bör regeringen klargöra hur myndigheterna ska följa upp de avgiftsbelagda verksamheterna.

6.5.1 Regeringen bör besluta om en indikativ avgiftsbudget för budgetåret

ESV föreslår att

- regeringen i normalfallet beslutar om en beloppssatt avgiftsbudget för de avgiftsbelagda verksamheter som tas ut med stöd av särskilda bemyndiganden
- regeringen undviker att uppdatera de budgeterade beloppen mellan budgetpropositionen och regleringsbreven.

Regleringsbreven innehåller i dag som standard en budget för avgiftsbelagd verksamhet för det aktuella budgetåret och eventuella villkor för avgiftsbelagd verksamhet. ESV bedömer att detta är en bra grundmodell.

De belopp som budgeteras genom avgiftsbudgeten i regleringsbrevet bör i första hand ses som en prognos som myndigheten ska följa upp utfallet mot. En budget som överensstämmer med myndighetens förslag skulle dock kunna tolkas som ett godkännande av väsentliga ändringar av den avgiftsbelagda verksamheten eller andra förhållanden som myndigheten har redogjort för i budgetunderlaget.

ESV bedömer att det i regel inte bör vara nödvändigt att fastställa en budget för de verksamheter som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen. Systemstödet bör dock ha funktionalitet för att enkelt lägga till sådana verksamheter om regeringen önskar jämförelse mellan budget och utfall för dem.

¹³⁵ Bet. 2020/21:FIU9, Riksrevisorns årliga rapport 2020, s. 16.

ESV ser ett värde i att den information som riksdagen får genom de indikativa avgiftsbudgetarna i budgetpropositionen stämmer överens med de fastställda avgiftsbudgetarna i myndigheternas regleringsbrev. ESV föreslår därför att regeringen undviker att uppdatera de budgeterade beloppen mellan budgetpropositionen och regleringsbreven.

6.5.2 Regeringen bör besluta om den verksamhetsindelning som ska användas i myndigheternas särredovisning

ESV föreslår att

- regeringen genom regleringsbreven fattar beslut om den verksamhetsindelning som ska användas vid särredovisningen av myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet i budgetunderlagen och årsredovisningarna
- det regleras hur verksamheter som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen ska specificeras.

Avgiftsbudgetens indelning innebär att regeringen beslutar om hur detaljerat myndigheten ska redovisa sin avgiftsbelagda verksamhet till regeringen. Verksamhetsindelningen är därför ett strategiskt beslut som bör fattas oavsett om regeringen beslutar om en beloppssatt avgiftsbudget eller inte. Beslutet om verksamhetsindelning bör inte ses som att regeringen tar ställning till hur detaljerat myndigheterna behöver följa upp de avgiftsbelagda verksamheterna för att kunna beräkna lämpliga avgiftsnivåer.

Myndigheternas budgetunderlag ska innehålla förslag till lämplig verksamhetsindelning, som regeringen kan utgå från (se avsnitt 6.3.1 och 6.3.2). Om det tas fram riktlinjer för hur verksamhetsindelningen bör göras kan de vara ett stöd även för departementen.

Det bör regleras hur verksamheter som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen ska specificeras i myndigheternas budgetunderlag och i årsredovisningarna.

6.5.3 Regeringen bör tydliggöra de finansiella förutsättningarna för de avgiftsbelagda verksamheterna

ESV föreslår att regeringen genom regleringsbreven tydliggör hur myndigheterna ska finansiera och redovisa de avgiftsbelagda verksamheterna.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 föreslår ESV att de finansiella förutsättningarna för enskilda avgiftsbelagda verksamheter ska kunna dokumenteras i systemstödet. Vissa förutsättningar behöver även framgå av själva regleringsbrevet. Det gäller naturligtvis de förutsättningar som styrs genom regleringsbrevet, som villkor för hur

anslagsmedel får användas för att finansiera verksamheten. ESV menar att regeringen därutöver bör göra vissa uttolkningar av de formella förutsättningar som gäller enligt lagar och förordningar. Information enligt strukturen i tTabell 5 tydliggör de förutsättningar som är avgörande för hur myndigheten ska finansiera och redovisa verksamheten.

Tabell 5. Exempel på hur finansiella förutsättningar kan tydliggöras i regleringsbrev

Typ av avgifter	Beslut om avgiftsnivåer	Ekonomiskt mål	Redovisningsprincip	Inkomsttitel	Anslag*
Belastande / Frivilliga / Helt inomstatliga	Myndigheten / Annan myndighet / Regeringen / Riksdagen	Full kostnads- täckning / Annat bestämt / Obestämt	Brutto / Netto / Vid sidan av budgeten	Nummer	Nummer

*) Uppgiften om vilket anslag som får finansiera verksamheten skiljer sig från de övriga förutsättningarna, genom att den har en koppling till anslagsdelen av regleringsbrevet. Den kan behöva kombineras med villkor för den berörda anslagsposten eller med villkor hur den avgiftsbelagda verksamheten får finansieras.

Även om det finns en viss risk för att regeringens tolkningar av regelverket ifrågasätts, bedömer ESV att fördelarna med att göra denna information tillgänglig även för personer som inte har tillgång till systemstödet överväger. Någon måste alltid tolka vad regelverket ska innebära för myndighetens praktiska hantering. Redan i dag innehåller regleringsbrev ofta tolkningar av lagstiftning, till exempel av om det rör sig om belastande eller frivilliga avgifter.

6.5.4 Regeringen kan verksamhetsanpassa kraven på myndigheternas budgetering och utfallsredovisning

ESV föreslår att regeringen genom regleringsbrev vid behov verksamhetsanpassar kraven på myndigheternas budgetering och utfallsredovisning av de avgiftsbelagda verksamheterna.

Vilka verksamhetsanpassningar av kraven på redovisning av intäkter, kostnader och resultat som ESV anser att det är lämpligt att regeringen gör framgår av avsnitt 6.2.3.

ESV anser att uppföljningskraven bör framgå explicit, i stället för att som i dag indirekt av beloppen i avgiftstabellen. Det blir enklare att tolka. Det öppnar även upp för möjligheten att ställa mer omfattande krav på utfallsredovisningen än på budgeteringen. Observera att utökade krav på redovisningen bör göras med framförhållning, eftersom utvidgade redovisningskrav kan vara svåra för myndigheten att uppfylla på kort varsel.

6.5.5 Budgetunderlagen kan motivera andra typer av regeringsbeslut

ESV bedömer att regeringen med anledning av myndigheternas budgetunderlag kan behöva fatta beslut om regeringsuppdrag, ändrade bemyndiganden eller ändrad finansiering av avgiftsbelagda verksamheter.

Myndigheternas budgetunderlag kan, enligt förslagen i avsnitten 6.3.3 och 6.3.4, komma att innehålla information och förslag om avgiftsbelagda verksamheter som regeringen behöver reagera på.

I vissa fall kan det bli fråga om regeringsuppdrag. Om det finns behov av att uppdatera de prognoser för den avgiftsbelagda verksamheten som myndigheten lämnar i budgetunderlaget senare under året bör det ske i ordnad form genom ett regeringsuppdrag till myndigheten. Observera att ESV:s bedömning är att avgiftsbudgetarna i myndigheternas regleringsbrev normalt bör överensstämma med den information riksdagen har fått i budgetpropositionen.

Om myndigheten i budgetunderlaget indikerar att förordningsreglerade avgiftsnivåer bör ses över kan regeringen till exempel ge myndigheten i uppdrag att utarbeta ett motiverat författningsförslag med nya avgiftsnivåer. Sådana uppdrag kan ges genom regleringsbrevet eller i annan form. Det finns exempel på att uppdrag att regelbundet se över förordningsreglerade avgifter har införts i regelverket.¹³⁶

Även andra beslut som kräver ändringar av lagar eller förordningar kan komma i fråga. Det kan bli aktuellt om regeringen är missnöjd med hur myndigheten tolkar ett bemyndigande som den har fått. Regeringen kan då förtydliga eller på annat sätt ändra bemyndigandet. Regeringen kan besluta att dra tillbaka ett bemyndigande till en myndighet att besluta om avgiftsnivån, och i stället fastställa avgiftsnivån i förordning. Regeringen kan även besluta att dra tillbaka myndighetens rätt att disponera avgiftsintäkterna.

Det kan även bli fråga om budgetbeslut. Det kan bli aktuellt om det finns ett stort ackumulerat resultat som inte kan hanteras på något annat sätt. Regeringen kan då behöva besluta om tillfälliga eller permanenta förändringar av finansieringen av verksamheten. Det kan kräva godkännande av riksdagen och därmed bli en fråga även för budgetpropositionen. Här är man tillbaka i frågan om vilka finansiella förutsättningar som ska gälla för verksamheten, som diskuteras i avsnitt 6.5.3.

Notera att regeringen inte behöver vidta någon åtgärd med anledning av att myndigheten informerar om en åtgärd som den redan har mandat att genomföra. En

¹³⁶ Till exempel ska Finansinspektionen regelbundet varje år se över och vid behov föreslå ändringar av vissa avgifter enligt 13 § förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen.

myndighet får exempelvis normalt använda ett överskott för att utveckla den verksamhet där överskottet har uppkommit.

6.6 Myndigheternas utfallsredovisning i årsredovisningarna

I årsredovisningarna bör myndigheterna lämna den utfallsinformation om avgiftsbelagd verksamhet som följer av regelverket och den verksamhetsanpassade styrningen i regleringsbrev.

6.6.1 Myndigheterna ska redovisa utfallet i avgiftsbelagd verksamhet enligt de krav som följer av regler och regleringsbrev

ESV föreslår att myndigheterna i årsredovisningarna ska lämna en redovisning av utfallet i den avgiftsbelagda verksamheten enligt de krav som följer av reglerade standardkrav och verksamhetsanpassade krav i myndighetens regleringsbrev.

Precis som i dag bör det finnas krav på att myndigheterna ska särredovisa den avgiftsbelagda verksamhet de bedriver, som en del av resultatredovisningen i årsredovisningen.

Till skillnad från i dag bör särredovisningen normalt omfatta all avgiftsbelagd verksamhet, inklusive sådan som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen. Vilka uppgifter om intäkter, kostnader och resultat som ska lämnas, bör följa de reglerade standardkraven i kombination med de verksamhetsanpassade krav som regeringen har beslutat om i regleringsbrevet (se avsnitt 6.2.3). Då grundkraven regleras blir det tydligt att dessa krav är ett minimum att följa om myndigheten redovisar verksamheter som inte finns med i budgeten i regleringsbrevet. Stödsystemet bör vara inställt efter de krav som gäller för respektive verksamhet, så att det i praktiken endast är de nya utfallsbeloppen som behöver fyllas i.

6.6.2 Myndigheterna bör få ett tydligare ansvar för att utfallsredovisningen är rättvisande

ESV föreslår att myndigheterna i utfallsredovisningen ska göra de ändringar i förhållande till avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev som behövs för att redovisningen ska bli fullständig och rättvisande.

Nuvarande krav på särredovisningen av den avgiftsbelagda verksamheten i resultatredovisningen kan tolkas som att myndigheten alltid ska följa indelningen och strukturen i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev, om det finns en sådan. En sådan strikt tolkning kan medföra att myndigheten redovisar utfallet på ett sätt som inte på ett rättvisande sätt speglar hela den avgiftsbelagda verksamheten, då avgiftsbudgeten i regleringsbrevet inte gör det. Kravet bör därför formuleras på ett

sätt som tydliggör att myndigheterna ska se till att utfallsredovisningen är fullständig och rättvisande även om avgiftsbudgeten i regleringsbrevet inte är det.

Ett sådant ansvar för myndigheterna passar väl utifrån att myndighetens ledning skriver under årsredovisningen och därmed intygar att den ger en rättvisande bild. Vidare kan Riksrevisionen utgå från att utfallsredovisningen ska vara rättvisande vid den årliga revisionen av årsredovisningen.

Om myndigheten utifrån detta ansvar ändrar avgiftstabellens omfattning, indelning eller struktur bör ändringarna kommenteras.

6.6.3 Myndigheterna ska kommentera väsentliga skillnader mot budgeten och föregående års utfall

ESV föreslår att

- myndigheterna ska kommentera väsentliga skillnader mellan utfallet och den indikativa avgiftsbudgeten för budgetåret i regleringsbrevet
- myndigheterna ska kommentera väsentliga förändringar i utfall i förhållande till föregående år.

Precis som i dag bör det finnas krav på att myndigheterna jämför utfallet med den indikativa avgiftsbudgeten för budgetåret i regleringsbrevet, om det finns en sådan. I systemstödet bör det finnas stöd för att göra jämförelser mellan budget och utfall respektive mellan olika rapporteringstillfällen. På sikt kommer det att vara möjligt att ta fram tidsserier.

Kravet bör därför omformuleras med sikte på att myndigheten ska kommentera väsentliga skillnader mellan utfallet och budgeten. Därutöver bör det införas krav på att myndigheten kommenterar väsentliga förändringar i utfall i förhållande till föregående år.

7 Konsekvenser av förslagen och fortsatt utvecklingsarbete

I det här kapitlet presenterar vi ESV:s bedömningar av vilka konsekvenser de förslag som vi har presenterat i kapitel 6 kan förväntas få. Vi redovisar även bedömningar av vilket utvecklingsarbete som kommer att krävas för att genomföra förslagen. ESV kommer inte på eget initiativ att kunna gå vidare med förslagen. Sist i kapitlet tar vi upp ett antal frågor som aktualiseras av förslagen och iakttagelser i rapporten, men som inte direkt har med genomförandet av de nya strukturerna för styrning och uppföljning att göra.

7.1 Konsekvenser av förslagen

Förslagen kan förväntas leda till konsekventare och effektivare styrning och uppföljning på lite längre sikt. De kräver dock satsningar under en genomförandefas.

7.1.1 På sikt kan styrningen och uppföljningen bli effektivare

De förslag som vi har presenterat i kapitel 6 går i hög utsträckning ut på att skapa tydligare strukturer för den finansiella styrningen och uppföljningen av enskilda avgiftsbelagda verksamheter. Riktlinjerna för vilka undantag från redovisningskraven som regeringen kan överväga blir tydligare. Utvecklat systemstöd gör det enklare för handläggarna i Regeringskansliet att följa riktlinjerna och för myndigheterna att tolka regeringens styrning. Maskinella kontroller gör att Regeringskansliet enklare kan säkerställa att styrningen får genomslag i myndigheternas rapportering. Allt detta bör leda till förbättrade förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning, om förslagen genomförs konsekvent.

Rapporteringen blir effektivare även genom att en och samma uppgift inte längre behöver registreras flera gånger. Myndigheternas utfallsrapportering i årsredovisningen och avgiftsenkäten slås ihop. Myndigheterna behöver inte registrera utfallsdata i samband med budgetunderlaget, eftersom uppgifterna redan finns lagrade digitalt. Regeringskansliet får tillgång till myndigheternas rapportering direkt i systemstödet. På så vis kan tidsåtgången för styrningen, budgeteringen och utfallsredovisningen minska.

7.1.2 Tillgången till information om avgiftsbelagd verksamhet ökar

Genom att informationsflödet digitaliseras skapas även nya möjligheter att sammanställa och tillgängliggöra information om statens avgiftsbelagda verksamhet. Det blir möjligt att öka transparensen kring vilken verksamhet staten tar betalt för.

Den digitala lösningen kan även fungera som analysstöd. Det öppnas nya möjligheter att exempelvis visualisera trender och jämföra olika avgiftsbelagda verksamheter.

7.1.3 Konsekventare strukturer kan synliggöra brister i styrningen och uppföljningen

Förslagen innebär ökade krav på dokumentation av de finansiella förutsättningar som gäller för enskilda avgiftsbelagda verksamheter. Det kan medföra att otydligheter i regeringens styrning synliggörs. Förslagen innebär även tvingande format för och automatiserade kontroller av myndigheternas budgetering och utfallsrapportering. Det kan medföra att det blir uppenbart att myndigheten inte har följt regeringens styrning.

Regeringskansliet kommer därför i vissa fall att behöva klargöra de finansiella förutsättningar som ska gälla för den enskilda avgiftsbelagda verksamheten. Det kan bland annat handla om vilket ekonomiskt mål som ska anses gälla i enskilda fall då regeringen har beslutat om avgiftsnivån. Det kan även handla om att klargöra förutsättningarna för anslagsfinansiering av den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringskansliet kommer även att behöva bedöma om det är lämpligt med verksamhetsanpassning av redovisningskraven.

7.1.4 De generella kraven på myndigheternas redovisning ändras marginellt

Förslagen innebär inga dramatiska ändringar av kraven på myndigheternas budgetering och utfallsredovisning av avgiftsbelagd verksamhet. Det handlar snarare om standardisering av krav än om ökade krav. För vissa myndigheter kan de ändrade kraven säkert ändå bli en utmaning. Det handlar då förmodligen mindre om att de generella kraven på särredovisning i årsredovisningen och budgetunderlaget ökar, än om att de specifika kraven på den enskilda myndigheten tydliggörs. Det bör dock i så fall ske först efter en process där såväl myndigheten som Regeringskansliet deltar.

Förslagen till rapporteringskrav är utformade med den finansiella styrningen och uppföljningen i fokus. Förslagen innebär inte att myndigheternas rapportering till regeringen kommer att vara tillräckligt detaljerad för beräkning av avgiftsnivåer. Många myndigheter behöver en mer detaljerad internredovisning för att kunna beräkna avgiftsnivåer som på ett rimligt sätt avspeglar motprestationen. Det gäller oavsett de förslag som lämnas i den här rapporten.

7.1.5 Genomförandet av förslagen kommer att kräva gemensamma satsningar

Det kommer att krävas satsningar om förslagen ska kunna genomföras. Det gäller inte minst utveckling av systemstödet. ESV:s förslag innefattar hela styrkedjan, vilket inkluderar delar som vänder sig mot myndigheterna och delar som används

inom Regeringskansliet. En stor del av vinsten med en digital lösning är informationsflödet mellan de olika verksamhetsprocesserna för myndigheterna och Regeringskansliet. Det är därför viktigt att det fortsatta arbetet med systemlösningarna sker i tätt samarbete mellan Regeringskansliet och ESV. Det gäller både vid fortsatt utredning av behoven, prioritering mellan olika funktioner och synkroniserade tidplaner för utveckling.

Rättslig utredning och reglering kommer att krävas av såväl kraven på myndigheternas budgetering och utfallsrapportering som systemstödet. Detta arbete kommer att behöva involvera såväl ESV som Regeringskansliet.

Därutöver kommer Regeringskansliet att behöva inventera, dokumentera och i vissa fall klargöra de finansiella förutsättningar och redovisningskrav som ska gälla för enskilda avgiftsbelagda verksamheter. Det är ett arbete som Regeringskansliet i hög utsträckning kommer att behöva göra i samverkan med de berörda myndigheterna. Även här kan ESV behöva bistå.

7.2 Fortsatt utvecklingsarbete

För att genomföra förslagen krävs framför allt utveckling av digitala lösningar och regler, men även arbete med riktlinjer och stöd för finansiell styrning kommer att behövas.

7.2.1 Förslagen förutsätter utveckling av systemstöd

ESV ser utvecklingen av systemstöd för den avgiftsbelagda verksamheten som en del av utvecklingen av ekonomistyrningen i staten. Det är en beståndsdel i vår vision om en digital budgetprocess, som syftar till en effektiv och ändamålsenlig rapportering av myndigheternas verksamhet i ett digitalt format. ESV har tidigare i år tagit fram ett PM till Regeringskansliet där vi utvecklar våra resonemang kring nyttor, kostnader och tid för digital budgetprocess.¹³⁷ Systemstöd för den avgiftsbelagda verksamheten skulle kunna vara ett naturligt steg i förhållande till den övergripande planen.

Inför ett utvecklingsarbete kommer det att krävas vidare arbete med eventuell förstudie och mer detaljerad kartläggning av behov och krav. Vidare krävs en teknisk förstudie för att ta fram en arkitektur för de olika delarna och klargöra hur de kan kommunicera med varandra på ett säkert sätt. I dag finns liknande informationsflöde för inrapportering av investeringar i budgetunderlagen för myndigheterna och för Finansiella befogenheter inom Regeringskansliets statsbudgetstöd. Om det är en optimal lösning för avgiftsbelagd verksamhet behöver utredas vidare. I Bilaga 4 finns

¹³⁷ Ekonomistyrningsverket, *Digital budgetprocess*, promemoria, dnr 2020-00777.

skisser på hur systemstöd för Regeringskansliet respektive myndigheterna skulle kunna se ut.

ESV bedömer att det är lämpligt att börja använda systemstöd för ett givet budgetår. Genomförandet bör inledas med inrapporteringen av budgetunderlagen. Informationen överförs till Regeringskansliet för granskning och vidare bearbetning och utgör ett underlag för både budgetproposition och regleringsbrev. Först när det finns utfall för det aktuella budgetåret rapporteras informationen i årsredovisningarna digitalt.

En översiktlig genomförandeplan för systemlösningarna skulle kunna se ut så här:

- **Budgetunderlag i förenklad form:** En allmän mall för digital inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlaget tas fram. Det kommer inte att vara möjligt att få ingångsvärden eller annat stöd för inrapporteringen. Den första inrapporteringen kommer inte att skapa något mervärde för myndigheterna.
- **Bearbetning av budgetunderlagen:** Systemstöd som tar emot informationen från budgetunderlagen för vidare bearbetning inom Regeringskansliet tas fram inom Hermes statsbudgetstöd. Här ska det vara möjligt att koppla de olika verksamheterna till regelverk och övriga finansiella förutsättningar. Detta kommer att vara ett omfattande arbete för Regeringskansliet och kan ske med stöd från ESV.
- **Budgetproposition och regleringsbrev:** Nu finns underlag för att ta fram avgiftsbudgetar till budgetpropositionen och regleringsbreven. Systemstöd tas fram för att skapa och exportera avgiftsbudgeten till regleringsbreven.
- **Årsredovisningar:** Systemstöd för inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningarna bör tas fram så att myndigheterna kan redovisa utfallet enligt kraven i regleringsbreven.
- **Budgetunderlag:** Informationen överförs till Myndighets Hermes. Nu kan funktionaliteten i inrapporteringen av budgetunderlagen utökas, med hänsyn till de rapporteringskrav som gäller för respektive verksamhet. Tidigare lämnade uppgifter kan återanvändas. Nu kan det också bli aktuellt att skapa möjlighet för att lämna in uppdaterade prognoser för den avgiftsbelagda verksamheten i systemstödet.
- **Bearbetning av budgetunderlagen:** När information för andra året har överförts från inrapporteringen av budgetunderlagen till Regeringskansliets systemstöd finns den mesta informationen redan på plats. Det administrativa arbetet med att koppla ihop verksamheter med de finansiella förutsättningarna blir därför inte så omfattande.

För att ett digitalt systemstöd ska finnas på plats för budgetåret 2023 måste ett systemstöd för inrapportering av budgetunderlaget utvecklas under hösten 2021 för

att vara klart i februari 2022. Systemstöd för digital framtagning av avgiftsbudgeten för regleringsbrevet bör finnas på plats i september samma år.

7.2.2 Förslagen förutsätter utveckling av regler

Om det ska vara obligatoriskt för myndigheterna att rapportera uppgifter till budgetunderlagen och årsredovisningarna i Myndighets Hermes bör ett sådant krav regleras. De krav på myndigheternas budgetering och utfallsredovisning som ställs i systemstödet måste motsvaras av krav i regelverket. Omvänt bör reglerna om myndigheternas redovisning passa ihop med de digitala lösningarna. Utvecklingen av regler för myndigheternas rapportering bör därför ske parallellt med systemutvecklingen. För att kunna tillämpa de nya reglerna för budgetåret 2023 bör de träda i kraft den 1 januari 2022.

Vissa av förslagen som rör myndigheternas rapportering i budgetunderlagen är dock inte direkt beroende av systemlösningarna och kan därför i princip utvecklas oberoende av dessa. Det rör förslagen om väsentliga ändringar av offentlighetslagstiftning om avgiftsbelagd verksamhet och hantering av ackumulerade resultat.

Det finns även en del gränsdragningsfrågor kring vilka verksamheter som bör ingå i uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet. En fråga som är relevant i det sammanhanget är om man vill behålla den möjlighet till avstämning mellan särredovisningen av avgiftsbelagd verksamhet och myndighetens rapportering på S-koder som finns i ESV:s avgiftsenkät. Om så är fallet kan det bli aktuellt att göra justeringar i S-kodsspecifikationerna, så att det blir möjligt att definiera vilka S-koder som ska omfattas av särredovisningen. Som alternativ kan man överväga en separat redovisningsdimension för denna uppföljning.¹³⁸

I syfte att undvika dubbelredovisning kan det bli aktuellt att se över de krav som finns på annan redovisning av avgifter och avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningarna och budgetunderlagen. Bland annat finns det krav på att myndigheterna specificerar vissa uppgifter om avgifter och avgiftsbelagd verksamhet i noter till resultaträkningen i årsredovisningen. Med våra förslag kommer dessa uppgifter i hög utsträckning att omfattas av kraven på särredovisningen av avgiftsbelagd verksamhet i resultatredovisningsdelen av årsredovisningen.

ESV lämnar inga konkreta författningsförslag i denna rapport. I Bilaga 3 kommenterar vi regler som vi bedömer berörs av förslagen om myndigheternas utfallsrapportering och budgetering.

¹³⁸ I internredovisning är det vanligt med så kallad flerdimensionell klassificering av händelser. Det innebär att koder läggs till i anslutning till kontonumret som kopplar en händelse i redovisningen till specifika produkter, projekt, verksamheter eller liknande.

7.2.3 Det kommer att finnas behov av riktlinjer, handledning och stöd

I kapitel 6 har vi föreslagit att riktlinjer utvecklas för hur en myndighets avgiftsbelagda verksamhet bör indelas i avgiftsbudgeten och för hur kraven på myndigheternas redovisning i budgetunderlagen och årsredovisningarna bör kunna verksamhetsanpassas. Vi har även fångat upp att det finns efterfrågan från departementens sida på en checklista inför beslut om ekonomiskt mål och riktlinjer för hantering av stora ackumulerade resultat.

Det skulle även behövas tydligare krav på att finansieringsmodeller för nya avgiftsbelagda verksamheter utreds ordentligt. Det skulle kunna handla om formella eller informella krav på utredningar som genomförs inom kommittéväsendet och av myndigheter samt riktlinjer för hanteringen av dessa frågor i beredningsprocessen inom Regeringskansliet.

Därutöver kommer det att finnas behov av handledning och stöd till myndigheter och departement vid övergången till de nya reglerna och systemlösningarna. ESV och Finansdepartementet bör tillsammans prioritera och utföra arbetet med att ta fram olika typer skriftligt stödmaterial eller att genomföra utbildningsinsatser.

7.3 Frågor att utreda vidare

Slutligen vill vi nämna några frågor som kan vara intressanta att utreda vidare, men som inte direkt har med genomförandet de föreslagna strukturerna för styrning och uppföljning att göra.

7.3.1 Hur bör ekonomiska mål fastställas då regeringen beslutar avgiftsnivån?

Som vi har konstaterat i kapitel 3 kan det finnas oklarheter kring vilket ekonomiskt mål som gäller för en avgiftsbelagd verksamhet när regeringen har beslutat om avgiftsnivån. Det skulle kunna vara intressant att låta en utredare med juridisk kompetens titta närmare på principiella frågor kring ekonomiska mål i förhållande till riksdagens delegering av rätten att besluta om avgiftsnivåer och beslut om anslag.

Frågor som kan ställas är

- om delegering av rätten att besluta om avgiftens storlek kan ses som delegering av rätten att besluta ekonomiskt mål
- om riksdagen regelmässigt borde besluta om ekonomiska mål i samband med att nya belastande avgifter regleras
- om huvudprincipen om full kostnadstäckning borde beslutas av riksdagen.

7.3.2 Hur bör ansökningsavgifter som tas ut enligt avgiftsklasserna i avgiftsförordningen följas upp?

För sådana ansökningsavgifter som tas ut enligt någon av avgiftsklasserna i 10 § avgiftsförordningen har riksdagen beslutat att full kostnadstäckning i princip ska gälla som ekonomiskt mål samtidigt som avgifterna ska bestämmas med utgångspunkt i en schablonmässigt beräknad kostnad för handläggningen av ett ärende (se avsnitt 3.1.7). Dessa avgifter tas ut av ett antal olika myndigheter. Avgiftsnivåerna fastställs av regeringen baserat på beräkningar av ESV. I dag sker ingen uppföljning av hur det samlade avgiftsuttaget motsvarar kravet på full kostnadstäckning. Som ett led i Regeringskansliets arbete med att klargöra finansiella förutsättningar för enskilda avgiftsbelagda verksamheter vore det lämpligt att utreda hur uppföljningen av dessa ansökningsavgifter bör ske framöver.

7.3.3 Vilket behov finns av särredovisning av tjänsteexport?

Tjänsteexport specificeras i dag på en egen rad i avgiftstabellerna i de olika budgetdokumenten. Redovisningen är dock inte konsekvent, vilket gör det svårt att dra övergripande slutsatser om de statliga myndigheternas (avgiftsbelagda) tjänsteexport (se avsnitt 4.4.3). Det vore därför lämpligt att utreda vilken information om tjänsteexport som det finns behov av och hur den bäst bör samlas in och redovisas.

7.3.4 Hur bör ESV:s redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten utvecklas?

Förslagen till systemlösningar innebär att den typ av utfallsdata som i dag samlas in genom ESV:s årliga avgiftsenkät kommer att samlas in genom och lagras i de systemlösningar som utvecklas för Regeringskansliet och myndigheterna. Det kommer även att finnas kompletterande information om budgetar och finansiella förutsättningar för avgiftsbelagda verksamheter. Det kan finnas anledning att analysera vilket intresse som finns för den information som går att få ut ur systemet och hur den bäst kan tillgängliggöras.

7.3.5 Bör stöd för avgiftssamråden integreras i systemlösningarna?

Det kan även finnas skäl att överväga om stöd för avgiftssamråden på sikt borde integreras i systemlösningarna. Avgiftssamråden kan ses som en del av processen att besluta om avgiftsnivån. En grundläggande fråga är om det bör ställas krav på att myndigheterna i samrådsunderlagen motiverar avgiftsnivåerna utifrån mer detaljerad uppföljning än den som följer av verksamhetsindelningen i regleringsbrevet.

Bilaga 1

Uppdraget enligt ESV:s regleringsbrev

Utvecklad styrning och uppföljning av den avgiftsbelagda verksamheten

Myndigheten ska göra en översyn av de strukturer för styrning och uppföljning som används för den avgiftsbelagda verksamheten och vid behov lämna förslag till ändringar i strukturerna. Översynen syftar till att stärka styrkedjan i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbreven och årsredovisningarna. Även myndigheternas rapportering till Ekonomistyrningsverkets årliga avgiftsrapport bör beaktas. Förslagen bör utformas på ett sådant sätt att det skapas ett effektivt informationsflöde som underlättar en framtida digitalisering.

I uppdraget ingår också att analysera den styrning som sker av de avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål. Analysen bör omfatta vilka ekonomiska mål som sätts, hur intäkter och kostnader följs upp, och i vilken omfattning de ekonomiska målen omprövas. Vidare ska myndigheten lämna förslag om vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra styrningen och uppföljningen av sådana verksamheter.

Avstämning ska göras med Regeringskansliet (Finansdepartementet) under arbetets gång. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2020.

Bilaga 2

Avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål

Denna bilaga innehåller de avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning som mål som är inkluderade i ESV:s kartläggning. Nedan förklaras vilken information som framgår av respektive kolumn.

e/t: ej tillämpligt.

Myndighet: Här anges myndighetens namn.

Verksamhet: Här anges den avgiftsbelagda verksamheten.

Beslut av avgiftsnivå: Här anges vem som beslutar avgiftsnivån.

Förkortat ekonomiskt mål: Här anges ESV:s egen förkortning av den ursprungliga formuleringen av det ekonomiska målet.

Intäkter: Här anges om intäkter redovisats i myndighetens årsredovisning avseende 2019.

Kostnader i förhållande till intäkter: Här anges redovisade kostnader i förhållande till redovisade intäkter i myndighetens årsredovisning avseende 2019. Till exempel innebär större att de redovisade kostnaderna är större än de redovisade intäkterna.

Ackumulerat resultat: Här anges om myndigheten redovisar något ackumulerat resultat.

Omprövning: Här anges om det ekonomiska målet har omprövats.

Offentligrättslig verksamhet, bestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat	Omprövning
Migrationsverket	Svenskt medborgarskap	Regeringen	Procent av fast avgift i förordning	Ja	Större	Ja	Ja
Migrationsverket	Tillståndsansökningar, arbetstillstånd	Regeringen	Procent av fast avgift i förordning	Ja	Större	Ja	Ja
Migrationsverket	Tillståndsansökningar, studier	Regeringen	Procent av fast avgift i förordning	Ja	Större	Ja	Ja
Migrationsverket	Tillståndsansökningar, anknnytning	Regeringen	Procent av fast avgift i förordning	Ja	Större	Ja	Ja
Migrationsverket	Pass	Regeringen	Procent av fast avgift i förordning	Ja	Större	Ja	Ja

Offentligrättslig verksamhet, obestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat	Omprövning
Centrala studiestödsnämnden	Uppläggningsavgifter	Regeringen	Bidra till kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Centrala studiestödsnämnden	Återbetalningsverksamhet	Regeringen	Bidra till kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Domstolsverket	Ansöknings-, kungörande- och expeditonsavgifter	Regeringen	Bidra till kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Ja

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Domstolsverket	Kallelseavgifter	Myndighet	Bidra till kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Ja
Domstolsverket	Tillsynsavgifter m.m. i konkurs	Regeringen	Bidra till kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Ja
Elsäkerhetsverket	Nätövervakningsavgift	Regeringen	Inte krav på full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Tydliggjort
Elsäkerhetsverket	Ansökningsavgift	Regeringen	Inte krav på full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Kammarkollegiet	Stiftelserätt	Regeringen	Avgiftsklass	Ja	Större	Ja	Nej
Kammarkollegiet	Auktorisation av tolkar m.m.	Regeringen	Avgiftsklass	Ja	Större	Ja	Nej
Kemikalieinspektionen	Utvidgat godkännande för mindre användningsområde	Regeringen	Inte krav på full kostnadstäckning	Ja	Redovisas inte specifikt för respektive verksamhet, men kostnaderna är större än intäkterna på totalen	e/t	Nej
Kronofogdemyndigheten	Betalningsföreläggande och handräckning	Regeringen	Fast avgift i lag/förordning	Ja	Större	Nej	Nej
Kronofogdemyndigheten	Utsökningsmål och indrivning	Myndighet	Fast avgift i lag/förordning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Nej
Livsmedelsverket	Kontroll av livsmedelsanläggningar	Myndighet	Bidra till att täcka kostnaderna	Ja	Större	Inget stickprov taget	Ja

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Polismyndigheten	Stämningssmannadelgivning	Regeringen	Bidra till att täcka verksamhetens kostnader	Ja	Större	Ja	Ja
Post- och telestyrelsen	Totalförsvär (beredskapsavgift)	Regeringen	Samlat avgiftsuttag fastställs i förordning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Ja
Sameskolstyrelsen	Ersättning från kommun	Kommun	Bidra till att täcka kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Ja
Skatteverket	Id-kort	Regeringen	Minst hälften av verksamhetens kostnader täcks	Ja	Lika med	Redovisar en nolla.	Nej
Statens energimyndighet	Ansökningsavgifter enl fjärrvärmelagen	Regeringen	Bidra till finansieringen av verksamheten	Ja	Större	Ja	Nej
Statens energimyndighet	Kostnads-nyttoanalyser	Regeringen	Avgiftsklass	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej
Statens skolverk	Lärarlegitimation	Regeringen	Bidra till kostnaderna	Ja	Större	Ja	Ja
Sveriges domstolar	Ansökningsavgifter	Regeringen	Bidra till att täcka kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Ja
Sveriges geologiska undersökning	Bergsstaten	Regeringen	Fast avgift i lag/förordning	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej
Transportstyrelsen	Luftfartsomr: register, tillsyn, tillstånd m.m.	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Ja
Transportstyrelsen	Järnvägsomr: register, tillsyn, tillstånd m.m.	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Ja

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Universitets- och högskolerådet	Högskoleprovet, anmälningsavgift	Regeringen	Det finns inte något reglerat mål för hur stor del av kostnaderna som ska täckas av avgifter	Ja	Större	Inget stickprov taget	Ja

Uppdragsverksamhet, bestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Försvarets materielverk	Vidmakthållandetjänster m.m.	Myndighet	Avgifterna ska beräknas till direkta kostnader	Ja	Redovisas inte specifikt för respektive verksamhet, men kostnaderna är större än intäkterna på totalen	Ja	Nej
Försvarets materielverk	Vidmakthållandetjänster m.m.	Myndighet	Avgifterna ska beräknas till direkta kostnader	Ja	Redovisas inte specifikt för respektive verksamhet, men kostnaderna är större än intäkterna på totalen	Ja	Nej
Försvarets materielverk	Vidmakthållandetjänster m.m.	Myndighet	Minst täcka de direkta kostnaderna	Ja	Redovisas inte specifikt för respektive verksamhet, men kostnaderna är större än intäkterna på totalen	Ja	Nej

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Kriminalvården	Arbetsdrift	Myndighet	Procent av direkta kostnader	Ja	Större	Ja	Nej
Myndigheten för press, radio och tv	Utgivningsbevis	Regeringen	Procent av fast avgift i förordning	Ja	Större	Nej	Ja
Statens institutionsstyrelse	Vårdverksamhet	Myndighet	Procent av totala kostnader	Ja	Större	Ja	Ja

Uppdragsverksamhet, obestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Arbetsmiljöverket	Särskild informationsverksamhet	Myndighet	I lämplig omfattning	Ja	Lika med	Inget stickprov taget	Nej
Folke Bernadotteakademin	Avgiftsintäkter utbildning	Myndighet	Lämplig omfattning och utan att uppnå full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Försvarets materielverk	Vidmakthållandetjänster m.m.	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Ja	Ja
Försvarets materielverk	Vidmakthållandetjänster m.m.	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Ja	Nej
Försvarmakten	Verkstadsverksamhet	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Försvarsmakten	Försvarslogistik	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Försvarsmakten	Utbildnings- och övningsintäkter	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Försvarsmakten	Transportverksamhet	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Försvarsmakten	Elev- och befälshotell/rumsuthyrning	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Försvarsmakten	Stöd till civil verksamhet	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Försvarsmakten	Övrig uppdragsverksamhet	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Försvarsmakten	Statsflyget	Regeringen	Fast avgift i lag/förordning	Ja	Större	Nej	Ja
Institutet för rymdfysik	Drift av EISCAT mottagarstation	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Tydliggjort
Institutet för rymdfysik	Drift av personalmatsal	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Tydliggjort
Institutet för rymdfysik	Lokaler	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Tydliggjort
Institutet för rymdfysik	Undervisning	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Mindre	Ja	Tydliggjort
Institutet för språk och folkminnen	Försäljning av publikationer m.m.	Myndighet	Inom ramen för full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Kriminalvården	Terapiverksamhet	Myndighet	Delfinansiera verksamheten	Ja	Redovisas ej	Nej	Ja

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat	Omprövning
Myndigheten för kulturanalys	Kulturdatabasen enligt RB 2019	Myndighet	Utan krav på full kostnadstäckning	Ja	Lika med	Inget stickprov taget	Nej
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Internationella insatser	Myndighet	Täcka de direkta kostnaderna	Ja	Större	Inget stickprov taget	Nej
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Rakel	Myndighet	Undantag från kravet på full kostnadstäckning	Ja	Mindre	Inget stickprov taget	Nej
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Strategic Warehouse	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Mindre	Inget stickprov taget	Nej
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Uppdragsutbildning, kost och logi, m.m.	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Nej
Nationalmuseum	Entréer och visningar, övrigt	Myndighet	Endast intäkter ska redovisas	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej
Naturhistoriska riksmuseet	Entréer och visningar, övrigt	Myndighet	Endast intäkter ska redovisas	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Pensionsmyndigheten	Adminstration av statlig fordran	Myndighet	Bidra till att täcka kostnaderna	Ja	Lika med	Nej	Nej
Pensionsmyndigheten	Administration för fondinformation/fondförvaltare	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Lika med	Nej	Tydliggjort
Pensionsmyndigheten	Administrativ service	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Lika med	Nej	Ja
Polarforskningssekretariatet	Boende vid Abisko naturvetenskapliga station	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Ja	Nej
Riksarkivet	Övrig avgiftsbelagd verksamhet	Myndighet	Inom ramen för full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat	Omprövning
Specialpedagogiska skolmyndigheten	Specialskola mm	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Nej	Ja
Statens geotekniska institut	Uppdragsverksamhet	Myndighet	Utan krav på full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej
Statens historiska museer	Utställningsverksamhet & Stöd till regionala/lokala museer	Myndighet	Inom ramen för full kostnadstäckning	Ja	Redovisas ej	Inget stickprov taget	Nej
Strålsäkerhetsmyndigheten	Exponering och kalibrering radonlabb	Myndighet	Upp till full kostnadstäckning	Ja	Större	Ja	Ja
Strålsäkerhetsmyndigheten	Kalibrering Riksmätplats	Myndighet	Får ta ut avgifter, tolkning	Ja	Större	Ja	Ja
Svenska institutet för europapolitiska studier	Utbildningsintäkter	Myndighet	Utan krav på full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Ja
Sveriges lantbruksuniversitet	Djursjukvård	Myndighet	Bidra till att täcka kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej
Sveriges lantbruksuniversitet	Jordbruksprodukter inkl. djur	Myndighet	Bidra till att täcka kostnaderna	Ja	Redovisas ej	Nej	Nej
Universitets- och högskolerådet	Antagning till högskoleutbildning och studieadmin	Myndighet	Utan krav på full kostnadstäckning	Ja	Större	Inget stickprov taget	Nej

Länsstyrelserna: offentligrättslig verksamhet, obestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Blekinge län	Avg ink enl djurskyddslagen o djurskyddsförordn	Myndighet
Länsstyrelsen i Blekinge län	Avgifter enl avfallsförordningen	Myndighet

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Blekinge län	Delgivning	Myndighet
Länsstyrelsen i Blekinge län	Expeditions- och ansökningsavg	Myndighet
Länsstyrelsen i Blekinge län	Jaktadministration (intäkter fr Älgvårdsfonden för att täcka kostn f jaktadm	Myndighet
Länsstyrelsen i Blekinge län	Jaktadministration reg avg för jaktområden)	Myndighet
Länsstyrelsen i Blekinge län	Miljöskyddsavgifter, täktavgifter	Myndighet
Länsstyrelsen i Blekinge län	Tillsynsavgift dammsäkerhet	Myndighet
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Förvärvstillstånd	Regeringen
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Jakt- och viltvård, fiske	Regeringen
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Jordfondsprovisioner	Regeringen
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Kameraövervakning	Regeringen
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Miljöskyddsavgifter, täktavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Ärenden enligt förordning om bevakningsföretag	Regeringen
Länsstyrelsen i Gotlands län	Inkomsttitlar	Regeringen
Länsstyrelsen i Gotlands län	Särskild avgift för djurstallar	Regeringen
Länsstyrelsen i Gotlands län	Ärenden om heraldiska vapen och andra officiella bet	Regeringen
Länsstyrelsen i Gotlands län	Offentlig förevisning av djur	Myndighet
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Avgifter vid Bergsstaten	Regeringen
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Expeditionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Miljöskyddsavgifter, täktavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Sanktionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Transport av farligt avfall	Regeringen
Länsstyrelsen i Hallands län	Avgifter enl avfallsförordningen	Regeringen
Länsstyrelsen i Hallands län	Delgivning	Regeringen

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Hallands län	Expeditions- & ansökningsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Hallands län	Miljöskyddsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Hallands län	Övrig offentligrättslig verksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Avgifter för jakt o fiske på renbetesfjäll	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Avgifter jaktområden	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Expeditions- o ansökn. avgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Extra kontroll djurskydd m.m.	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Miljöskydds- och täktavg m m	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Övrig avgiftfinansierad verksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Övriga avg som får behållas	Regeringen
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Övrigt mot inkomstitel	Regeringen
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Exp. o ansökningsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Miljöskyddsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Övr. inkomster	Regeringen
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Övr. off. avgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Kalmar län	Avgifter mot inkomstitel	Regeringen
Länsstyrelsen i Kalmar län	Övriga avgifter	Myndighet
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Avgifter Bergsstaten	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Avgifter enl avfallsordningen	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Avgifter enl stiftelseförordningen	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Delgivning	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Djur och Lantbruk	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Expeditions- o ansökningsavgifter	Regeringen

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Fjällförvaltning	Myndighet
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Miljöskyddsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Registreringsavgift för jaktområden	Regeringen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Övrig offentligrättslig verksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Skåne län	Expeditions-/ansökningsavg	Regeringen
Länsstyrelsen i Skåne län	Övr avgifter som disp av mynd	Regeringen
Länsstyrelsen i Skåne län	Övr inkomstitlar (exkl sankt.avg)	Regeringen
Länsstyrelsen i Stockholms län	Uppbördsintäkter	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Fällavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Sanktionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Övrig förvaltning	Myndighet
Länsstyrelsen i Värmlands län	Administrationsavgift	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Avfallsförordningen	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Delgivning enskild begäran	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Fällavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Registreringsavgift	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Sanktionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Övrigt	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Avgifter mot förvaltningsanslag	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Resurssamordning	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Övrig offentligrättslig verksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Värmlands län	Övrig uppdragsverksamhet	Regeringen

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Värmlands län	Övrigt inkomstitlar	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Intäkt av offentligrättslig avg div(S3111, S3112))	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Sanktionsavgifter mm (2714)	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Ansökningsavgifter (2511)	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Avgift enligt avfallsförordningen (2552)	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Miljöskyddsavgifter (2537)	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Offentligrättslig avg Övrigt	Regeringen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Älgvårdsfonden	Regeringen
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Miljöfarlig verksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Övr offentligrättsliga avg	Regeringen
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Övriga avg inkomstitel	Regeringen
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Fällavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Uppbördsverksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Fällavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Sanktionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Förluster sanktionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Avgifter enligt avfallsförordningen	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Avgifter enligt stiftelseförordningen	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Avgifter vid Bergsstaten	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Befarade förluster sanktionsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Expeditions- och ansökningsavgifter	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Jakt och viltvård fond	Regeringen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Miljöskyddsavgifter	Regeringen

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Övrig offentligrättslig verksamhet	Regeringen
Länsstyrelsen i Örebro län	Avgifter enligt avfallsförordningen, ink titel	Regeringen
Länsstyrelsen i Örebro län	Expeditions och ansökningsavgifter, ink titel	Regeringen
Länsstyrelsen i Örebro län	Miljöskyddsavgifter, ink titel	Regeringen
Länsstyrelsen i Örebro län	Älgvårdsfonden	Regeringen
Länsstyrelsen i Östergötlands län	Förvaltning övrigt	Regeringen
Länsstyrelsen i Östergötlands län	Naturvård/ Miljö	Regeringen

Länsstyrelserna: uppdragsverksamhet, obestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Besluta av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Resurssamverkan	Myndighet
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Övrig uppdragsverksamhet	Myndighet
Länsstyrelsen i Skåne län	Konsultuppdrag (utbildn mm)	Myndighet
Länsstyrelsen i Skåne län	Övriga avgifter som inte disp av mynd	Regeringen
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Administration och intern service	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Föreordnade områden, efterbehandling	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Förvaltning och bildande av naturres, arrenden m.m	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	lantbruk och landsbygd	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Livsmedelkontroll, djurskydd och allmänt	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Resurssamverkan	Myndighet
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Vattenverksamhet	Myndighet

Myndighet	Verksamhet	Besluta av avgiftsnivå
Länsstyrelsen i Södermanlands län	Övrigt	Myndighet
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Resurssamverkan	Myndighet
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Resurssamverkan	Myndighet

Verksamheter för universitet och högskolor som är sektorsövergripande

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Förkortat ekonomiskt mål	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat	Omprövning
Universitet och högskolor (21 myndigheter)	Högskoleprovet	Regeringen	Krav på full kostnadstäckning inte gäller	e/t	e/t	e/t	Nej
Universitet och högskolor (21 myndigheter)	Biljett- eller programintäkter	Myndighet	Krav på full kostnadstäckning inte gäller	e/t	e/t	e/t	Nej
Universitet och högskolor (21 myndigheter)	Inträde till museum	Myndighet	Krav på full kostnadstäckning inte gäller	e/t	e/t	e/t	Nej
Universitet och högskolor (21 myndigheter)	Upplåtande av bostadslägenhet	Myndighet	Krav på full kostnadstäckning inte gäller	e/t	e/t	e/t	Nej

Universitet och högskolor: offentligrättslig verksamhet, obestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat
Blekinge tekniska högskola	Högskoleprov	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Göteborgs universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Ja	Större	Ja
Högskolan i Borås	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan i Gävle	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan i Halmstad	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan i Skövde	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan Kristianstad	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan Väst	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Karlstads universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Linköpings universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Ja	Större	Ja
Linnéuniversitetet	Högskoleprovet	Regeringen	Ja	Större	Ja
Luleå tekniska universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat
Lunds universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Lunds universitet	Övrigt	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Mittuniversitetet	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Mälardalens högskola	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Stockholms universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Umeå universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Ja	Större	Ja
Uppsala universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Ja	Större	Ja
Örebro universitet	Högskoleprovet	Regeringen	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget

Universitet och högskolors: uppdragsverksamhet, obestämda ekonomiska mål

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Akkumulerat resultat
Göteborgs universitet	Biljettintäkter konstnärlig utbildning	Myndighet	Ja	Större	Ja
Göteborgs universitet	Upplåtande av bostadslägenhet enl regleringsbrev	Myndighet	Ja	Större	Ja
Göteborgs universitet	Övriga avgifter	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan i Borås	Upplåtande av bostadslägenhet	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan i Gävle	Intäkter lokaler	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan i Halmstad	Övr avg. verksamhet	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Högskolan Kristianstad	Tandvårdsklinik	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Karolinska institutet	Optikercentral	Myndighet	Ja	Större	Ja
Karolinska institutet	Tandvårdscentral	Myndighet	Ja	Större	Ja
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	Upplåtande av bostad till studenter	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Lunds universitet	Biljett- och programintäkter	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Lunds universitet	Inträde till museum	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Lunds universitet	Uthyrning bostäder studenter gästforskare	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget

Myndighet	Verksamhet	Beslut av avgiftsnivå	Intäkter	Kostnader i förhållande till intäkter	Ackumulerat resultat
Malmö universitet	Studieavgiftsskyldiga studenter	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Malmö universitet	Tandvård (Lärarkliniken + Student)	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Malmö universitet	Upplåtande av bostadslägenheter	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Malmö universitet	Upplåtande av bostadslägenheter	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget
Uppsala universitet	Museiverksamhet, entréavgifter	Myndighet	Ja	Lika stora	Nej
Uppsala universitet	Uthyrning av lokaler	Myndighet	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget	Inget stickprov taget

Bilaga 3

Regler som berörs av förslagen

Avgiftsförordningen (1992:191)

25 a § avgiftsförordningen	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>En myndighet som får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning.</p> <p>Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras.</p> <p>Har det uppkommit ett underskott i avgiftsbelagd verksamhet som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.</p>	<p>Det borde framgå av förordningstexten att räkenskapsårets resultat ska balanseras i ny räkning för avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna helt eller till en bestämd del ska täcka verksamhetens kostnader (jämför med ESV:s allmänna råd).</p> <p>I avsnitt 6.3.4 föreslår ESV att kraven på förslag och information om väsentliga ackumulerade resultat i 25 a och 25 b §§ ändras. I avsnitt 6.3.3 föreslår ESV nya krav på information om väsentliga ändringar i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Kraven skulle kunna regleras i 9 kap. 5 § FÅB i stället för här.</p>

25 a § avgiftsförordningen Allmänna råd	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>Bestämmelserna gäller endast för sådan avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna helt eller till en bestämd del beräknas täcka verksamhetens kostnader och där</p>	<p>Detta borde framgå av förordningstexten.</p>

25 a § avgiftsförordningen Allmänna råd	
<p>myndigheten har rätt att disponera avgiftsinkomsterna.</p> <p>Med räkenskapsårets resultat avses här det överskott eller underskott som sammantaget har uppstått i en myndighets avgiftsbelagda verksamheter.</p> <p>Med omsättning avses de totala avgiftsintäkterna under räkenskapsåret i dessa avgiftsbelagda verksamheter.</p> <p>Om summan av balanserat resultat och räkenskapsårets resultat innebär ett ackumulerat överskott som motsvarar mer än 10 procent av omsättningen enligt ovan, ska myndigheten föreslå regeringen hur hela det ackumulerade överskottet ska disponeras.</p>	<p>I avsnitt 6.3.4 föreslår ESV att kravet på uppföljning kopplas till om de årliga resultaten ska ackumuleras eller inte.</p>

25 b § avgiftsförordningen	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>En myndighet som redovisar belastande avgifter i en offentligrättslig verksamhet med bestämt ekonomiskt mål mot en inkomstitel ska meddela regeringen om det ackumulerade över- eller underuttaget i den verksamheten uppgår till mer än 10 procent av de avgiftsintäkterna under räkenskapsåret.</p>	<p>I avsnitt 6.3.4 föreslår ESV att kraven på förslag och information om väsentliga ackumulerade resultat i 25 a och 25 b §§ ändras. I avsnitt 6.3.3 föreslår ESV nya krav på information om väsentliga ändringar i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Kraven skulle kunna regleras i 9 kap. 5 § FÅB i stället för här.</p>

25 b § avgiftsförordningen Allmänna råd	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer

25 b § avgiftsförordningen Allmänna råd	
<p>Bestämmelsen gäller enbart för offentligrättsliga bruttoredovisade avgifter med bestämt ekonomiskt mål där regeringen i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet har begärt att både intäkter och kostnader ska redovisas för verksamheten. Har regeringen bara krävt att t.ex. intäkter ska redovisas gäller inte kravet att lämna upplysningar om ackumulerade över- eller underuttag.</p> <p>Offentligrättsliga avgifter används här i samma betydelse som belastande avgifter.</p> <p>Procentsatsen för det ackumulerade över- eller underuttaget ska beräknas i förhållande till avgiftsintäkterna för respektive avgiftsbelagd verksamhet.</p>	<p>I avsnitt 6.3.4 föreslår ESV att kravet på uppföljning kopplas till om de årliga resultaten ska ackumuleras eller inte.</p>

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>--- Om regeringen har beslutat en investeringsbudget eller en avgiftsbudget för verksamheten, ska myndigheten följa upp dessa och kommentera väsentliga avvikelser.</p>	<p>I avsnitten 6.6.1 och 6.6.2 föreslår ESV att myndigheterna ska redovisa utfallet i den avgiftsbelagda verksamheten enligt reglerade standardkrav och verksamhetsanpassade krav i myndighetens regleringsbrev. Krav föreslås gälla oavsett om regeringen har beslutat om en avgiftsbudget eller inte.</p> <p>När man överväger vad som bör framgå av förordning, föreskrifter respektive allmänna råd kan det vara lämpligt att jämföra med detaljnivån för motsvarande bestämmelser för budgetunderlagen i 9 kap. 3 och 5 §§.</p>

3 kap. 2 § FÅB Föreskrifter	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>---</p> <p>Avgiftsbelagd verksamhet</p> <p>Myndigheten ska särredovisa verksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev. Redovisningen ska omfatta årets intäkter. För verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål ska redovisningen även omfatta årets kostnader, årets resultat och balanserade resultat om detta är förenligt med avgiftsbudgeten. Utfallen ska jämföras med budgeten. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur myndigheten finner lämplig.</p> <p>---</p>	

3 kap. 2 § FÅB Allmänna råd	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>---</p> <p>Avgiftsbelagd verksamhet</p> <p>Med bestämt ekonomiskt mål avses att avgiftsinkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet.</p>	

3 kap. 2 § FÅB Allmänna råd	
Med årets resultat avses intäkter minus kostnader oavsett om avgiftsinkomsterna disponeras av myndigheten eller inte. ---	

7 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
Utöver vad som följer av övriga bestämmelser i denna förordning skall årsredovisningen innehålla de tilläggsupplysningar som Ekonomistyrningsverket föreskriver.	

7 kap. 1 § FÅB Föreskrifter	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>---</p> <p>Resultaträkningen</p> <p>---</p> <p>Intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen, 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen och från tjänsteexport</p> <p>Myndigheten ska i not till posten Intäkter av avgifter och andra ersättningar särredovisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191) - avgiftsintäkter från tjänsteexport 	<p>ESV:s förslag utgår från att särredovisningen av avgiftsbelagd verksamhet även fortsättningsvis ska göras som en del av resultatredovisningen i årsredovisningen. Som framgår av avsnitt 7.2.2 kan det i syfte att undvika dubbelredovisning bli aktuellt att se över de krav som finns på annan redovisning av avgifter och avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningarna.</p>

7 kap. 1 § FÅB Föreskrifter

- icke statliga medel enligt definitionen i 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210)

Kravet på särredovisning av tjänsteexport gäller oavsett om den bedrivs med stöd av 4 § punkt 10 avgiftsförordningen eller ett särskilt bemyndigande och oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för tjänsteexporten.

Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras

Väsentliga delbelopp ska specificeras i not. Intäkter av bidrag från EU ska särredovisas i not, med uppgift om vilka av EU:s fonder medlen avser. Även offentligrättsliga avgifter ska särredovisas i noten med uppdelning på avgifter med bestämt ekonomiskt mål och andra offentligrättsliga avgifter enligt den indelning som regeringen har beslutat om i budget för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev.

För offentligrättsliga avgifter med bestämt ekonomiskt mål ska myndigheten i noten dessutom särredovisa de kostnader som myndigheten har för de verksamheter som intäkterna avser.

9 kap. 3 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>Myndigheten ska senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlaget ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren. Underlaget ska även innehålla uppgifter om myndighetens investeringar och dess avgiftsbelagda verksamhet samt de förslag till bemyndiganden enligt 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) som myndigheten behöver för att få göra åtaganden som medför utgifter under följande budgetår.</p> <p>---</p> <p>Myndighetens budgetunderlag ska utgå från regeringens beslut om verksamheten.</p>	<p>I avsnitt 6.3.1 föreslår ESV att myndigheterna i budgetunderlagen ska lämna ett förslag till avgiftsbudget enligt de krav som följer av reglerade standardkrav och verksamhetsanpassade krav i myndighetens regleringsbrev.</p> <p>I avsnitt 6.3.2 föreslår ESV att myndigheterna i budgetunderlagen bör föreslå de ändringar i förhållande till avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev som de bedömer är lämpliga. Jämför med ESV:s föreskrifter och allmänna råd.</p> <p>Eftersom de uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet som ska lämnas i budgetunderlaget regleras närmare i 9 kap. 5 § kan man överväga att samla de mer detaljerade kraven där.</p>

9 kap. 3 § FÅB Föreskrifter	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>Första stycket</p> <p>---</p> <p>Budgetunderlaget ska lämnas till regeringen senast den 1 mars År 0. Budgetunderlaget ska anges i prisnivå År 0. Beräkningsförutsättningar ska redovisas och kommenteras.</p>	<p>Uppgifterna om avgiftsbelagd verksamhet bör anges i löpande priser, så att de utan omräkningar kan användas i budgetpropositionen och i regleringsbrevet (se avsnitt 6.3.1).</p>

9 kap. 3 § FÅB Föreskrifter	
<p>För information där det finns en uppställningsform i informationssystemet Hermes, ska samma uppställningsform användas i budgetunderlaget.</p> <p>---</p> <p>Verksamhetens finansiering</p> <p>Myndigheten ska lämna en översikt över verksamhetens finansiering (tkr). Redogörelsen ska lämnas enligt följande struktur.</p> <p>Anslag Utgiftsområde xx, anslag x1 * Utgiftsområde xx, anslag y1 Avgiftsintäkter som disponeras, enligt den indelning regeringen beslutat Övriga intäkter som disponeras** Summa Avgiftsintäkter som redovisas mot inkomstittel, enligt den indelning regeringen beslutat * Är anslaget underindelad i poster ska uppgifterna lämnas per anslagspost som myndigheten disponerar. ** Intäkterna ska specificeras på bidrag, donationer, finansiella intäkter etc. om beloppen är betydande.</p> <p>---</p> <p>Avgiftsbelagd verksamhet</p> <p>En särskild redogörelse för avgiftsbelagd verksamhet ska lämnas. Redogörelsen ska</p>	<p>I avsnitt 6.3.2 föreslår ESV att myndigheterna bör kunna lämna uppdaterade prognoser som regeringen begär genom systemstödet.</p> <p>Det bör övervägas i vilken utsträckning de krav som framgår i stödsystemet behöver specificeras i regelverket. Det gäller även de uppgifter som ska lämnas i årsredovisningarna enligt 3 kap. 2 §.</p> <p>I fråga om avgiftsintäkter ger finansieringsöversikten ingen information utöver den som särskilda redogörelse för avgiftsbelagd verksamhet som ska lämnas. Frågan om behovet av finansieringsöversikten handlar dock inte i första hand om avgiftsbelagd verksamhet. Jämför med det som står i avsnitt 6.4.1 om åskådliggörande av den totala omfattningen av respektive myndighets verksamhet</p>

9 kap. 3 § FÅB Föreskrifter	
<p>utgå från den indelning och struktur som anges i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev avseende År 0. För att redogörelsen ska bli fullständig ska även hänsyn tas till eventuella verksamheter som förutses tillkomma respektive avvecklas.</p> <p>---</p>	

9 kap. 3 § FÅB Allmänna råd	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>Första stycket</p> <p>---</p> <p>Avgiftsbelagd verksamhet</p> <p>Om behov finns för annan indelning av verksamheten än den som anges i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev bör myndigheten lämna förslag till sådan.</p> <p>---</p>	

9 kap. 5 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>Uppgifterna om avgiftsbelagd verksamhet enligt 3 § ska omfatta information om både frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet och belastande avgifter i offentlighetsverksamhet, oavsett om myndigheten disponerar avgiftsintäkterna eller inte.</p>	<p>Här finns krav i förordning på en detaljnivå som motsvarar vad som regleras i föreskrifter och allmänna råd till 9 kap. 3 §. Man kan överväga att samla de mer preciserade kraven på uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlagen här.</p>

9 kap. 5 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	
Uppgifterna ska lämnas enligt den indelning som regeringen har beslutat.	
Uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten ska även omfatta information om över- eller underskott respektive över- eller underuttag i avgiftsbelagd verksamhet enligt 25 a och 25 b §§ avgiftsförordningen (1992:191).	Uppdaterade krav på kommentarer om väsentliga ackumulerade resultat och nya krav på kommentarer om väsentliga ändringar i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet skulle kunna placeras här i stället för i avgiftsförordningen.

Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring

21 § förordningen om myndigheters bokföring	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
<p>Utöver vad som i övrigt följer av bestämmelserna i denna förordning skall bokföringen vara så ordnad att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. redovisningen mot statsbudgetens anslag och inkomstitlar sker i enlighet med de bestämmelser som generellt reglerar sådan redovisning, 2. den tillgodoser de specifika krav på redovisningen som anges i regleringsbrev och övriga bestämmelser, 3. den tillgodoser av Ekonomistyrningsverket specificerade krav på dels finansstatistisk information, dels information för upprättande av årsredovisning för staten. <p>Rapportering till statsredovisningen skall ske i den omfattning som Ekonomistyrningsverket föreskriver.</p>	<p>Om det ska vara obligatoriskt för myndigheterna att rapportera uppgifter till budgetunderlaget och årsredovisningen i Myndighets Hermes bör ett sådant krav regleras. Denna paragraf skulle kunna vara ett lämpligt ställe.</p>

Anslagsförordningen (2011:223)

15 § anslagsförordningen	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
Inkomster som en myndighet får disponera och som till en obestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet, ska redovisas mot anslag. ---	Om regeringen, i enlighet med ESV:s förslag i avsnitt 6.5.3, tydliggör vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet blir det tydligare när 15 § respektive 16 § ska tillämpas.

15 § anslagsförordningen Föreskrifter	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
Första stycket --- Inkomster enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191) och ränteinkomster som har uppkommit i anslagsfinansierad verksamhet ska redovisas mot anslag. ---	Även för verksamhet som bedrivs med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen bör typen av ekonomiskt mål avgöra hur inkomsterna ska redovisas. Det innebär att tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen inte ska redovisas mot anslag.

15 § anslagsförordningen Allmänna råd	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
Första stycket Om inkomsterna ska finansiera en bestämd del av utgifterna får dock inkomsterna hanteras enligt bestämmelserna i 16 §.	

16 § anslagsförordningen	
Nuvarande lydelse	ESV:s kommentarer
Inkomster som en myndighet får disponera och som helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet, ska inte redovisas mot inkomstitel eller anslag.	

16 § anslagsförordningen Allmänna råd	
Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
En myndighet får redovisa sådana transaktioner och händelser som inte löpande kan hänföras till avgifts- eller bidragsfinansierad verksamhet mot anslag under förutsättning att det inte har stor påverkan på anslaget utfall. En återföring bör i sådana fall göras så snart detta kan ske, dock senast i samband med att årsredovisningen upprättas.	

Bilaga 4

Förslag på digitala lösningar i skissform

Syftet med skisserna i denna bilaga är att visualisera ett flöde för hur informationsöverföring kan se ut, visa vilka funktioner som bör finnas och hur det kan se ut i en systemlösning, dels för myndigheterna och dels för Regeringskansliet. Skisserna är tänkta som underlag för att diskutera hur en systemlösning kan utformas, vilken data som kan systemgenereras samt ge en bild av hur det lämpar sig i ett digitalt format. Skisserna och prototyperna ska inte ses som kompletta, utan är tänkta att fungera som underlag för vidare bearbetning inför eventuellt utvecklingsarbete.

Alla skisser finns också tillgängliga som prototyper. Länkarna öppnas i en webbläsare och det går att bläddra mellan bilderna genom att antingen klicka på olika alternativ (klicka någonstans på sidan så ser du var det är möjligt att klicka sig vidare) eller använda piltangenterna. Skisserna i detta dokument är beskurna för att rymmas i formatet, men finns i sin helhet i prototyperna. Vi har inte skissat på tidsserier, som skulle kunna visualisera trender och trendbrott. Det är först när flera års rapportering finns digitalt som det blir möjligt att skapa tidsserier för exempelvis utfallsutveckling eller budgetering för en längre tidsperiod än exempelvis ett budgetunderlag.

Skisserna för myndigheternas funktioner följer den grafiska profilen i Myndighets Hermes med ett grönt utseende och skisserna för Regeringskansliet följer den grafiska profilen för Hermes statsbudgetstöd med ett blått utseende.

[Prototyper för avgiftsbelagd verksamhet i Hermes statsbudgetstöd \(visas på adobe.com\)](#)

[Prototyper för avgiftsbelagd verksamhet i Myndighets Hermes \(visas på adobe.com\)](#)

I skisserna är tabellerna utformade som om 2019 är föregående år, 2020 är innevarande år och 2021 är budgetåret.

Digital lösning för Regeringskansliet

ESV lämnar förslag på digitala lösningar även för Regeringskansliets delar. Fokus ligger på vilken information som behövs i de olika delarna av styrkedjan och hur den kan nyttjas gemensamt. Hur detta ska göras och mer detaljerade verksamhetskrav kommer att behöva utredas vidare, förmodligen som en del av Hermes Statsbudgetstöd.

I vårt förslag har vi lagt avgiftsbelagd verksamhet som en del i Hermes Stadsbudgetstöd och Finansiella befogenheter. Vi ser det är ett bra exempel på hur informationsflödet mellan myndigheterna och Regeringskansliet kan se ut. Där rapporterar myndigheterna delar av budgetunderlaget som berör investeringar, låneramar och krediter digitalt till ESV. Informationen förs sedan vidare till Regeringskansliets systemstöd där de kan granska, sammanställa och bearbeta informationen i den vidare arbetsprocessen inom Regeringskansliet. Här finns rapportstöd för ramberedning och budgetproposition, både på aggregerad nivå (hela budgeten eller per utgiftsområde) och per myndighet.

I våra idéskisser för Regeringskansliet använder vi den struktur som byggts upp i Finansiella befogenheter, myndigheterna sorteras in under respektive utgiftsområde och det är möjligt att navigera mellan de olika myndigheterna. Här finns en behörighetsstyrning så att varje fackdepartement enbart kan läsa och redigera de myndigheter som tillhör respektive departement. Budgetavdelningen på finansdepartementet har behörighet till alla departement och myndigheter.

I förslaget överförs alltså det som rapporteras av myndigheterna i budgetunderlagsinrapporteringen för avgiftsbelagd verksamhet till Finansiella befogenheter och finns sedan tillgängligt för vidare bearbetning och beredning inom Regeringskansliet. I Finansiella befogenheter finns versionshantering, myndigheternas värden sparas och det går alltid att granska vad myndigheterna rapporterat. Regeringskansliet skapar sedan nya versioner för vidare bearbetning av dels fackdepartementen och kontaktpersoner på finansdepartementets budgetavdelning (även fackdepartementens och kontaktpersonernas värden versionshanteras). Här ser vi ingen anledning till en annan hantering för den avgiftsbelagda verksamheten.

Granskning av myndighetens budgetunderlag

I skissen nedan kan vi se myndighetens rapportering i Myndighets Hermes som överförs till Finansiella befogenheter. Om myndigheten lämnat förslag på ny struktur finns den att granska. Här speglas det som myndigheten rapporterat, inga förändringar går att göra i denna version.

HERMES Budget Regleringsbrev EA-värdering Internrevision Rapporter Finansiella befogenheter Admin Meddelanden Tot och KP-användare ESV

Start > Finansiella befogenheter > Avgiftsbelagd verksamhet

Departement: Alla departement Budgetversion: 2021:Myndighetsversion Inmatningssteg: Mynd-värden Filter: Filter?

Myndigheter

- Hela budgeten
- Visa alfabetisk
- Visa per UO

Snabbsök

- 01 Rikets styrelse
- 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning
 - Arbetsgivarverket
 - Bokföringsnämnden
 - Ekonomistyrningsverket
 - Exempelmyndigheten**
 - Finansinspektionen
 - Finanspolitiska rådet
 - Fortifikationsverket
 - Kammarkollegiet
 - Konjunkturinstitutet
- 03 Skatt, tull och exekution
- 04 Rättsväsendet

Visa alla

Endast myndigheter som har översikt visas

Exempelmyndighet UO 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier Avgiftsbelagd verksamhet

Budgetunderlag Information och regelverk Årsredovisning

Struktur enligt regleringsbrev Myndighetens förslag på ny struktur

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål Redigera

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Full kostnadstäckning						
Verksamhet 1	70	0	110	100	10	80
Verksamhet 2	-10	-20	90	100	-10	-40
Annat ekonomiskt mål						
Verksamhet 3	0	0	90	90	0	0
Summa	60	-20	290	290	0	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Utfall	Prognos	Budget
	Intäkter 2019	Intäkter 2020	Intäkter 2021
Verksamhet 4	70	70	70
Verksamhet 5	80	60	50

Information om den avgiftsbelagda verksamheten

För varje verksamhet ska det vara möjligt att dokumentera information om de finansiella förutsättningar som gäller. Detta kräver ett arbete initialt med att registrera informationen i systemstödet, men när det väl är gjort lagras informationen och behöver bara justeras vid nya verksamheter eller förändringar i befintliga. Informationen skapar en tydlighet kring vad som gäller för respektive verksamhet och ger också effekt på hur rapporteringen ska se ut.

Myndigheter

Hela budgeten
 Visa alfabetisk
 Visa per UO

▶ 01 Rikets styrelse
▼ 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning
Arbetsgivarverket
Bokföringsnämnden
Ekonomistyrningsverket
Exempelmyndigheten
Finansinspektionen
Finanspolitiska rådet
Fortifikationsverket
Kammarkollegiet
Konjunkturinstitutet
▶ 03 Skatt, tull och exekution
▶ 04 Rättsväsendet

Endast myndigheter som har översikt visas

Exempelmyndighet
UO 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier **Avgiftsbelagd verksamhet**

Avgiftsbudget Information och regelverk Årsredovisning

Verksamhet 1 Redigera

Offentliggrättslig Disponeras Bestämt ekonomiskt mål Avgiftsnivån beslutas av regeringen Full kostnadstäckning

Om avgiften

- **Beskrivning**
Lorem ipsum
- **Avgiftsbemyndigande**
Lorem ipsum

 Offentliggrättslig Uppdragsverksamhet
- **Bestämmelse gällande ekonomiskt mål**
Lorem ipsum

 Bestämt ekonomiskt mål Obestämt ekonomiskt mål
 Full kostnadstäckning Inte full kostnadstäckning
- **Redovisningsprincip**
Lorem ipsum,
Set mi alor

 Disponeras Disponeras inte

Avgiftskonstruktion och avgiftsnivå

- **Avgiftskomponenter och avgiftsnivå**
Lorem ipsum,
Set mi alor

 Avgiftsnivån beslutas av regeringen
 Avgiftsnivån beslutas inte av regeringen
- **Eventuella övriga förhållanden av betydelse för avgiftsuttaget**
Lorem ipsum,
Set mi alor
- **Bestämmelse om avgiftsnivå**
Lorem ipsum,
Set mi alor
- **Avgiftskollektiv**
Lorem ipsum, set mi alor

En idé är att verksamheter också ska gå att bryta ner i de fall där det känns nödvändigt, och att viss information gäller för hela verksamheten medan annan bara kan bestämmas på en nedbruten nivå. I skissen ovanför går vissa fält att redigera medan andra fält endast kan redigeras på en mer nedbruten nivå, som i skissen nedanför. Vad som bestäms på respektive nivå behöver utredas vidare. Det som anges på en lägre nivå bör speglas på nivån över för att skapa en tydlighet och överblick.

Exempelmyndighet
UO 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier **Avgiftsbelagd verksamhet**

Avgiftsbudget Information och regelverk Årsredovisning

▼ Verksamhet 1

- Avgift 1**
- Avgift 2
- Avgift 3
- ▶ Verksamhet 2
- ▶ Verksamhet 3
- ▶ Verksamhet 4
- ▶ Verksamhet 5
- ▶ Verksamhet 6
- ▶ Verksamhet 7
- ▶ Verksamhet 2
- ▶ Verksamhet 8
- ▶ Verksamhet 9
- ▶ Verksamhet 10
- ▶ Verksamhet 11
- ▶ Verksamhet 12
- ▶ Verksamhet 13

Avgift 1 ⚙ Redigera

Offentligrättslig Disponeras Bestämt ekonomiskt mål Avgiftsnivån beslutas av regeringen Full kostnadstäckning

Om avgiften

- Beskrivning
Lorem ipsum
- Avgiftsbemyndigande
Lorem ipsum
- Offentligrättslig Uppdragsverksamhet
- Bestämmelse gällande ekonomiskt mål
Lorem ipsum
- Bestämt ekonomiskt mål Obestämt ekonomiskt mål
- Full kostnadstäckning Inte full kostnadstäckning
- Redovisningsprincip

Avgiftskonstruktion och avgiftsnivå

- Avgiftskomponenter och avgiftsnivå
Lorem ipsum,
Set mi alor
- Avgiftsnivån beslutas av regeringen
 Avgiftsnivån beslutas inte av regeringen
- Eventuella övriga förhållanden av betydelse för avgiftsuttaget
Lorem ipsum,
Set mi alor
- Bestämmelse om avgiftsnivå
Lorem ipsum,
Set mi alor

Granskning, bearbetning och rapportstöd

Efter att informationen kommit in i myndighetsversionen kan Regeringskansliet bygga nya versioner där de kan bearbeta informationen vidare. Det kan dels handla om att göra manuella justeringar av inrapporterade värden och verksamheter, men också att analysera data genom systemgenererade kontroller och nyckeltal.

Nya prognoser som rapporterats in av myndigheterna ska kunna granskas och importeras.

HERMES Budget Regleringsbrev EA-värdering Internrevision Rapporter Finansiella befogenheter Admin Meddelanden Tot och KP-användare ESV

Start > Finansiella befogenheter > Avgiftsbelagd verksamhet

Departement: Alla departement Budgetversion: 2021:BP21 Inmatningssteg: Fackvärden Filter: Filter?

Myndigheter

- Hela budgeten
- Visa alfabetisk
- Visa per UO

Snabbsök

- 01 Rikets styrelse
- 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning
 - Arbetsgivarverket
 - Bokföringsnämnden
 - Ekonomistyrningsverket
 - Exempelmyndigheten**
 - Finansinspektionen
 - Finanspolitiska rådet
 - Fortifikationsverket
 - Kammarkollegiet
 - Konjunkturinstitutet
- 03 Skatt, tull och exekution
- 04 Rättsväsendet

Visa alla

Endast myndigheter som har översikt visas

Exempelmyndighet
UO 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbudget Information och regelverk Årsredovisning

Struktur enligt regleringsbrev Importera struktur / prognos

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål Redigera

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Full kostnadstäckning						
Verksamhet 1	70	0	110	100	10	80
Verksamhet 2	-10	-20	90	100	-10	-40
Annat ekonomiskt mål						
Verksamhet 3	0	0	90	90	0	0
Summa	60	-20	290	290	0	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Utfall	Prognos	Budget
	Intäkter 2019	Intäkter 2020	Intäkter 2021
Verksamhet 4	70	70	70
Verksamhet 5	80	60	50

Ett rapportstöd kan hämta informationen i systemet efter behov till budgetproposition, både på aggregerad nivå (hela budgeten eller per utgiftsområde) och per myndighet. I dag hämtas andra rapporter ut i ett bestämt format i Excel som sedan går att infoga i mallen för budgetpropositionen. Vi ser att samma funktion och format är lämplig här.

Utöver granskning och redigering av belopp kan det vara smidigt att verksamheternas egenskaper går att redigera direkt i denna vy. Även villkor för verksamheterna som ska framgå av regleringsbrevet bör vara möjliga att lägga in under processen, både i samband med eller inför regleringsbrevsprocessen.

The screenshot shows a web interface for budget management. At the top, there are navigation tabs: 'Verksamhetsinvesteringar och finansiering', 'Samhällsinvesteringar och finansiering', 'Kontokrediter', 'Utlåning och garantier', and 'Avgiftsbelagd verksamhet'. Below these are sub-tabs: 'Avgiftsbudget', 'Information och regelverk', and 'Årsredovisning'. A button 'Struktur enligt regleringsbrev' and 'Importerera struktur / prognos' are visible. The main content area is titled 'Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras' and includes a 'Bestämt ekonomiskt mål' button. A table displays financial data for 'Verksamhet 1'.

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Verksamhet 1	70	0	110	100	10	80

Below the table, there are sections for 'Villkor för verksamhet 1', 'Om verksamhet 1' (with 'Beskrivning' and 'Avgiftsbemyndigande' fields), and 'Avgiftskonstruktion och avgiftsnivå' (with 'Avgiftskomponenter och avgiftsnivå' and 'Eventuella övriga förhållanden av betydelse för avgiftsuttaget' fields).

Aggregering

När all data för alla myndigheter finns samlad och enhetligt strukturerad går det också att skapa olika typer av aggregeringar. För att göra detta kan det vara bra att utreda vilka värden som är mest intressanta att sammanställa för exempelvis ett utgiftsområde, departement eller för hela budgeten. Ett exempel på en aggregering är att per utgiftsområde aggregera varje myndighets verksamheter indelat efter hur intäkterna disponeras, typ av avgift och ekonomiskt mål.

Framtagande av avgiftsbudget till regleringsbrevet

För att ta fram avgiftsbudgeten till regleringsbrevet finns olika alternativ till hur en lösning skulle kunna fungera. Antingen görs en förändrad och förbättrad hantering i befintlig applikation för regleringsbrev eller så hämtas budgeten in i regleringsbrevet från det föreslagna systemstödet. Oavsett lösning är det viktigt att information ska kunna återanvändas, dels mellan år och dels utifrån myndigheternas budgetunderlag. Vidare är det viktigt att förtydliga gällande regelverk och att ge stöd kring vilka möjligheter som finns till styrning i regleringsbrevet för respektive avgiftsområde och vad det innebär.

Ett förslag är att avgiftsbudgeten i regleringsbrevet skapas i systemstödet Finansiella befogenheter. Informationen från myndighetens budgetunderlag och eventuella uppdaterade prognoser från myndigheten används som underlag för granskning och fortsatt arbete inom Regeringskansliet. Först använd den som grund för avgiftsbudgeten i budgetpropositionen och sedan i regleringsbrevet. När systemstödet öppnar för att skapa regleringsbrev för ett nytt budgetår kan avgiftsbudgeten överföras från Finansiella befogenheter. Det kan ske per automatik eller genom manuell överföring (båda alternativen kan också vara möjliga). Det innebär att bearbetning av avgiftsbudgeten inte längre sker i regleringsbrevsapplikationen utan istället görs i det nya systemstödet i Finansiella befogenheter. Hur avgiftsbudgeten infogas i brevet bör utredas vidare, den bör inte vara möjlig att redigera i regleringsbrevsapplikationen för att undvika differenser mellan de värden som finns i systemstödet och i de beslutade regleringsbrevet.

HERMES Budget Regleringsbrev EA-värdering Internrevision Rapporter Finansiella befogenheter Admin Meddelanden Tot och KP-användare ESV

Start - Finansiella befogenheter - Avgiftsbelagd verksamhet

Departement: Alla departement Budgetversion: 2021:Regleringsbrev Inmätningsteg: Fack-värden Filter: Filter?

Myndigheter

- Hela budgeten
- Visa alfabetisk
- Visa per UO

01 Rikets styrelse

- 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning
 - Arbetsgivarverket
 - Bokföringsnämnden
 - Ekonomistyrningsverket
 - Exempelmyndigheten**
 - Finansinspektionen
 - Finanspolitiska rådet
 - Fortifikationsverket
 - Kammarkollegiet
 - Konjunkturinstitutet
- 03 Skatt, tull och exekution
- 04 Rättsväsendet

Visa alla

Endast myndigheter som har översikt visas

Exempelmyndighet UD 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbudget Information och regelverk Årsredovisning

Avgiftsbudget Importera myndighetsprognos

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål [Exportera avgiftsbudget till regleringsbrev](#)

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Full kostnadstäckning						
Verksamhet 1	70	0	110	100	10	80
Verksamhet 2	-10	-20	90	100	-10	-40
Annat ekonomiskt mål						
Verksamhet 3	0	0	90	90	0	0
Summa	60	-20	290	290	0	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Utfall	Prognos	Budget
	Intäkter 2019	Intäkter 2020	Intäkter 2021
Verksamhet 4	70	70	70
Verksamhet 5	80	60	50

Det som behöver anges eller redigeras för regleringsbrevet, som villkor för en verksamhet eller särskilda krav på kostnadsuppföljning redigeras direkt i Finansiella befogenheter innan avgiftsbudgeten överförs till regleringsbrevet.

Exempelmyndighet
UO 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbudget Information och regelverk Årsredovisning

Struktur enligt regleringsbrev Importera struktur / prognos

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Full kostnadstäckning						
Verksamhet 1	70	0	110	100	10	80
Verksamhet 2	-10	-20	90	100	-10	-40
Annat ekonomiskt mål						
Verksamhet 3	0	0	90	90	0	0
Summa	60	-20	290	290	0	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Utfall	Prognos	Budget
	Intäkter 2019	Intäkter 2020	Intäkter 2021
Verksamhet 4	70	70	70

Avgiftsnivån beslutas av regeringen Full kostnadstäckning

• Villkor för verksamhet 4
Lorem Ipsum

Kostnader skall redovisas

Granskning av myndighetens årsredovisning

Det kan vara bra att tillgängliggöra myndighetens årsredovisningsinformation för Regeringskansliet direkt i systemstödet för att underlätta granskning i samband med vidare arbete inom Regeringskansliet.

Exempelmyndighet
UO 01

Verksamhetsinvesteringar och finansiering Samhällsinvesteringar och finansiering Kontokrediter Utlåning och garantier **Avgiftsbelagd verksamhet**

Avgiftsbudget Information och regelverk **Årsredovisning**

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål Redigera ⚙

Avgiftsområden	Inkomst titel	Ackumulerat utfall	Verksamhetens intäkter					Verksamhetens kostnader		Årets över-/underskott	Utgående över-/underskott
			Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	varav anslag	varav övrigt	Totalt	varav kostnader som finansieras med verksamhetens intäkter		
Full kostnadstäckning											
Verksamhet 1	7392	70	100	90	10	0	0	100	100	0	70
Verksamhet 2	1438	-10	80	60	10	5	5	100	80	-20	-30
Annat bestämt ek. mål											
Verksamhet 3	1927	0	90	60	20	0	10	90	90	0	0
Summa		60	270	210	40	5	15	290	270	-20	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Inkomst titel	Ackumulerat utfall	Verksamhetens intäkter					Verksamhetens kostnader		Årets över-/underskott	Utgående över-/underskott
			Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	varav anslag	varav övrigt	Totalt	varav kostnader som finansieras med verksamhetens intäkter		
Verksamhet 4			70	60	10	0	0	---	---		
Verksamhet 5			70	50	20	0	0	100	70		

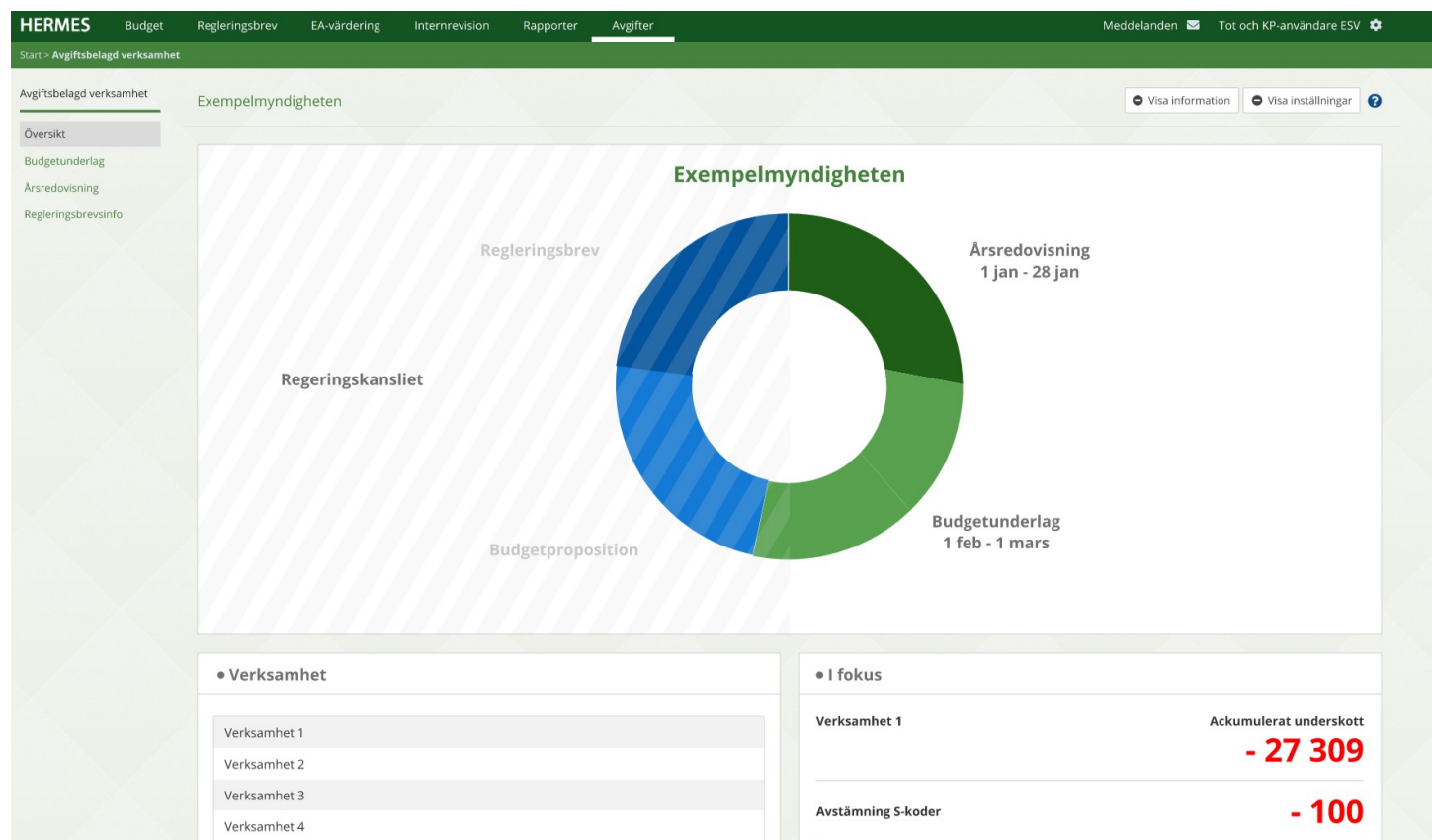
Digital lösning för myndigheter

Med ett systemstöd samlas all tillgänglig information på en plats. Här finns allt myndigheten behöver veta gällande styrning och krav på rapportering. Myndigheten kan lätt få en överblick och en tidslinje som följer budgetprocessen.

För att underlätta inrapporteringen för myndigheterna bör det utöver manuell inmatning finnas möjlighet att både exportera tabeller och strukturer från systemet och möjlighet att importera information via fil.

Översikt över myndighetens avgiftsbelagda verksamhet

Avgiftsbelagd verksamhet är en del av Myndighets Hermes. Vårt förslag är att en användare möts av en överblick över styrkedjan för den avgiftsbelagda verksamheten och ser vad som är aktuellt just nu i processen. I högermarginalen har vi lagt möjliga delar som kan ingå i en digitalisering av avgiftsbelagd verksamhet. Det ska vara enkelt att navigera mellan de olika delarna, Översikt, Årsredovisning och Budgetunderlag. Här kan det också vara bra att lyfta fram värden i fokus, exempelvis underskott eller trendbrott.



Information om den avgiftsbelagda verksamheten

Viktigt i den digitala lösningen är att det ska vara enkelt att få en översikt kring gällande regelverk för en verksamhet. Här kan vissa egenskaper lyftas och göras mer överblickbara (i skissen de ovala figurerna) medan andra beskrivs i textform. Denna sida speglar den information som Regeringskansliet registrerat i systemstödet, finns undernivåer till verksamheterna återspeglas det även för myndigheterna. Syftet med att samla informationen på detta sätt är att skapa en tydlighet kring vad som gäller för respektive verksamhet.

HERMES Budget Regleringsbrev EA-värdering Internrevision Rapporter Avgifter Meddelanden Tot och KP-användare ESV

Start > Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbelagd verksamhet Exempelmyndigheten

Översikt Budgetunderlag Årsredovisning Regleringsbrevsinfo

Avgift 1 Redigera

Offentligrättslig Disponeras Bestämt ekonomiskt mål Avgiftsnivån beslutas av regeringen Full kostnadstäckning

Om verksamhet 1

- Beskrivning**
Lorem Ipsum
- Avgiftsbemyndigande**
Lorem Ipsum

 Offentligrättslig Uppdragsverksamhet
- Bestämmelse gällande ekonomiskt mål**
Lorem Ipsum

 Bestämt ekonomiskt mål Obestämt ekonomiskt mål
 Full kostnadstäckning Inte full kostnadstäckning
- Redovisningsprincip**
Lorem Ipsum
Set mi Alor

Set mi Alor
 Disponeras Disponeras inte

Avgiftskonstruktion och avgiftsnivå

- Avgiftskomponenter och avgiftsnivå**
Lorem Ipsum
Set mi Alor

Set mi Alor
 Avgiftsnivån beslutas av regeringen
 Avgiftsnivån beslutas inte av regeringen
- Eventuella övriga förhållanden av betydelse för avgiftsuttaget**
Lorem Ipsum
Set mi Alor

Set mi Alor
- Bestämmelse om avgiftsnivå**
Lorem Ipsum
Set mi Alor

Set mi Alor
- Avgiftskollektiv**
Lorem Ipsum

Kalkylmodell

Information Kalkylmodellen

Kalkylmodell

Direkta kostnader som ingår i avgiftsunderlaget
Passböcker, fotostationer, hyra bordsmaskiner för provisoriska pass, lönekostnader (tidredovisning, snittlön), IT-stöd, lokaler (totalkostnad x fördelningsnyckel)

Indirekta kostnader som ingår i avgiftsunderlaget
I kalkylmodellen beräknas även regional/avdelnings OH samt nationell OH som grundas på nedlagd tid

Fördelningsnycklar för indirekta kostnader med beskrivning av hur de tillämpas
Nedlagd tid

Eventuella övriga förhållanden som påverkar beräkningen av intäkter eller kostnader
Ny kalkylmodell tillämpas från och med 2019

Avbryt Spara

Årsredovisning

I systemlösningen finns en mall för redovisning av de olika verksamheterna. Myndigheterna rapporterar intäkter och kostnader för verksamheterna medan systemet automatiskt gör summeringar och kontroller. Vad som ska redovisas är beroende på vilken typ av verksamhet det är och hur den är reglerad. I systemet framgår det vilka rapporteringskrav som finns för respektive verksamhet. Uppställningen från avgiftsbudgeten i regleringsbrevet finnas tillgänglig som struktur för rapportering. Tidigare års rapportering återanvänds som ingående resultat och det finns möjlighet att skapa tidsserier för att följa utveckling, trender och trendbrott.

Den information som finns sedan tidigare eller som kan räknas ut av systemet rapporteras inte och automatiska kontroller signalerar där det finns en avvikelse som måste hanteras. I skissen visualiserar vi detta genom att det endast är de värden som inte är kända som är möjliga att redigera. Automatiska kontroller signalerar där det finns en avvikelse som måste hanteras (röd markering). Det skapas en mallstruktur för verksamheterna beroende på typ av verksamhet och de återrapporteringskrav som gäller för den verksamheten (i skissen finns exempelvis olika tabeller beroende på ekonomiskt mål).

HERMES
Budget
Regleringsbrev
EA-värdering
Internrevision
Rapporter
Avgifter
Meddelanden
Tot och KP-användare ESV

Start > Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbelagd verksamhet
Exempelmyndigheten

Översikt
Budgetunderlag
Årsredovisning
Regleringsbrevsinfo

Dispositionering av intäkter
Typ av verksamhet
Ekonomiskt mål

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras

Offentligrättslig verksamhet


Bestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Inkomst titel	Ackumulerat utfall	Verksamhetens intäkter				Verksamhetens kostnader		Årets över-/underskott	Utgående över-/underskott
			Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	varav övrigt	Totalt	varav kostnader som finansieras med verksamhetens intäkter		
Full kostnadstäckning										
Verksamhet 1	2501	70	100	90	10	0	100		0	70
Verksamhet 2	2507	-10	80	60	10	5	100		-20	-30
Annat bestämt ek. mål										
Verksamhet 3	2510	0	90	60	20	10	90	90	0	0
Summa		60	270	210	40	15	290	270	-20	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Inkomst titel	Ackumulerat utfall	Verksamhetens intäkter				Verksamhetens kostnader		Årets över-/underskott	Utgående över-/underskott
			Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	varav övrigt	Totalt	varav kostnader som finansieras med verksamhetens intäkter		
Verksamhet 4	2509		70	60	10	0	---	---		
Verksamhet 5	2507		70	50	20	0	100	70		

Här finns möjlighet att skapa en avstämning mot rapporteringen på S-koder i Stadsredovisningssystemet. Det går att lyfta fram avvikelser och begära att de kommenteras.

● Avstämning S-koder			
Avgiftsområden	Verksamhetens intäkter		
	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	
Offentligrättslig verksamhet			
Totalt	270	30	
Summa S-koder	270	30	
Differens	0	0	
Uppdragsverksamhet			
Totalt	280	40	
Summa S-koder	170	40	
Differens	110 	0	

Budgetunderlag

Den information som redan finns tillgänglig från exempelvis årsredovisningen kan återanvändas. Rapporteringsstrukturen är uppbyggd efter styrningen för respektive verksamhet. Kända värden är redan ifyllda och endast de värden som inte är kända eller som systemet inte kan räkna ut är möjliga att redigera. Vill myndigheten lämna förslag på ny struktur kan de göra det i applikationen. Den digitala rapporteringen bidrar till möjligheten att skapa ett helt digitaliserat budgetunderlag.

Om Regeringskansliet och myndigheten kommer överens om att en uppdaterad prognos behöver göras för den avgiftsbelagda verksamheten efter det att budgetunderlaget har stängts för inrapportering så ska det vara möjligt att göra i applikationen. Viktigt då är att det finns en versionshantering och att det framgår tydligt vad som är justerat, samt att departementen aktivt får välja om de vill hämta in uppdaterad information eller inte. Att uppdatera prognoser digitalt minskar det manuella arbetet, minskar risken för fel och ökar spårbarheten.

HERMES Budget Regleringsbrev EA-värdering Internrevision Rapporter Avgifter Meddelanden Tot och KP-användare ESV

Start > Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbelagd verksamhet Exempelmyndigheten Visa information Visa inställningar

Översikt Budgetunderlag Årsredovisning Regleringsbrevsinfo

Dispositionering av intäkter Typ av verksamhet Ekonomiskt mål Redigera Exportera till Excel Importera från Excel Avancerad filtrering

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Full kostnadstäckning						
Verksamhet 1	70	0	110	100	10	80
Verksamhet 2	-10	-20	90	100	-10	-40
Annat ekonomiskt mål						
Verksamhet 3	0	0	90	90	0	0
Summa	60	-20	290	290	0	40

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Utfall	Prognos		Budget
	Intäkter 2019	Intäkter 2020	Intäkter 2021	Intäkter 2021
Verksamhet 4	70	70	70	70

Det ska vara möjligt att lämna förslag på ny struktur. Då kan verksamheter tas bort, ändras eller läggas till. Vi har skissat på möjligheten att både rapportera enligt strukturen i regleringsbrevet och att skapa ett förslag på ny struktur. Båda alternativen ska sedan finnas tillgängliga för fackdepartementen.

Förslag till ny struktur

Lämna förslag till ny struktur

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras

Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Akkumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Akkumulerat t.o.m. 2021
Full kostnadstäckning						
Verksamhet 1	70	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="110"/>	<input type="text" value="100"/>	10	80
Verksamhet 2	-10	<input type="text" value="-20"/>	<input type="text" value="90"/>	<input type="text" value="100"/>	-10	-40
Annat ekonomiskt mål						
Verksamhet 3	0	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="90"/>	<input type="text" value="90"/>	0	0
Summa	60	-20	290	290	0	40

Lägg till verksamhet +

Obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Utfall	Prognos	Budget
	Intäkter 2019	Intäkter 2020	Intäkter 2021
Verksamhet 4	70	<input type="text" value="70"/>	<input type="text" value="70"/>
Verksamhet 5	80	<input type="text" value="60"/>	<input type="text" value="50"/>

Import och export

För att underlätta inrapporteringen för myndigheterna ska det utöver manuell inmatning finnas möjlighet att både exportera tabeller och strukturer från systemet och möjlighet att importera information via fil. Flera myndigheter har föreslagit Excel som ett lämpligt format då förarbete ofta sker i där men det bör utredas vidare.

HERMES Budget Regleringsbrev EA-värdering Internrevision Rapporter Avgifter Meddelanden Tot och KP-användare ESV

Start > Avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbelagd verksamhet Exempelmyndigheten

Översikt Budgetunderlag Årsredovisning Regleringsbrevsinfo

Disponering av intäkter Typ av verksamhet Ekonomiskt mål Redigera Exportera till Excel Importera från Excel Avancerad filtrering

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Ingående		Budget			
	Ackumulerat t.o.m. 2019	Resultat 2020	Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Ackumulerat t.o.m. 2021

Generella funktioner

Möjligheter till anpassningar och, återanvändning av tabellerna bör finnas i både myndigheternas och Regeringskansliet systemlösningar.

Anpassade tabeller genom filter och valmöjligheter

När de olika verksamheterna för den avgiftsbelagda verksamheten finns strukturerade digitalt med de egenskaper som gäller för respektive verksamhet blir det möjligt att anpassa tabeller och införa filtreringar. På så vis kan myndigheterna anpassa vyerna i applikationerna för sina behov. De kan exempelvis granska alla verksamheter i en rak tabell eller indelade efter hur intäkterna disponeras (bild 1) typ av verksamhet och/eller ekonomiskt mål (bild 2). Det är också möjligt att läsa tabeller med olika detaljnivåer som exempelvis olika detaljeringsnivåer av intäkter och kostnader (bild 3, aktivera checkboxar för att visa mer detaljerad fördelning). Det är också möjligt att presentera mer information än vad regelverket formellt kräver, exempelvis kan kostnader och intäkter som rapporterats i årsredovisningen även presenteras i budgetunderlaget.

Exempelmyndigheten

Disponering av intäkter Typ av verksamhet Ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Inkomsttitel	Ingående över-/underskott		Verksamhetens intäkter			
		Utfall t.o.m. år -1	Prognos år 0	Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	varav anslag
Avgift 1	7392	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 2	1438	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 3	1927	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 4	1927			-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 5	1927			-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 6	1927			-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 7		-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 8		-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 9		-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 10		-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 11		-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000
Avgift 12		-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	-206 432	584 000

Exempelmyndigheten

Disponering av intäkter Typ av verksamhet Ekonomiskt mål

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål

Avgiftsområden	Inkomsttitel	Ingående över-/underskott		Verksamhetens intäkter			
		Utfall t.o.m. år -1	Prognos år 0	Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter	
Full kostnadsäckning							
Avgift 1	7392	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432
Avgift 2	1438	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432
Annat bestämt ek. mål							
Avgift 3	1927	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432
Summa		206 432	206 432	206 432	206 432	206 432	206 432

Obestämt ekonomiskt mål

	Inkomsttitel	Verksamhetens intäkter		
		Totalt	varav utomstatliga avgifter	varav inomstatliga avgifter
Avgift 4	7392	-206 432	-206 432	-206 432
Avgift 5	1438	-206 432	-206 432	-206 432

Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Redigera

Intäkter 2021	Kostnader 2021	Resultat 2021	Ackumulerat t.o.m. 2021
110	100	10	80
90	100	-10	-40

Möjligheter att återanvända och justera strukturer

För att förenkla inrapportering kan strukturer återanvändas mellan exempelvis regleringsbrev och budgetunderlag eller årsredovisning. Det betyder att systemet kan generera en mall för rapportering enligt strukturen i föregående steg i processen och efter styrande regelverk. Genom att återanvända strukturer och exempelvis veta att en verksamhet är densamma genom de olika processerna gör att man kan skapa spårbarhet och se utveckling över tid. Det behöver inte betyda att en given struktur inte går att påverka. I skissen nedan har vi lagt in funktioner för att kunna ändra strukturen genom att ta bort och lägga till verksamheter.

• Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Visa intäktsfördelning Visa kostnadsfördelning

Offentligrättslig verksamhet

Bestämt ekonomiskt mål									
Verksamhet	Utfall			Prognos			Beräknat		
	+ / - t.o.m. 2018	Kostnader 2019	Avgiftsintäkter 2019	Kostnader 2020	Intäkter 2020	+ / - t.o.m. 2020	Intäkter 2021	+ / - t.o.m. 2021	Intäkt 20
Avgift 7	16 056	-91 000	1 280 000	1 237 000	43 000	31 944	-31 944	-31 944	-31 9
Avgift 8	27 251	11 000	44 000	52 000	8 000	30 251	30 251	30 251	30 2
Avgift 9	16 056	-91 000	1 280 000	1 237 000	43 000	31 944	-31 944	-31 944	-31 9
Summa	27 251	11 000	44 000	52 000	-8 000	30 251	30 251	30 251	30 2

Lägg till verksamhet +

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.