

Rapport

Post- och telestyrelsens OH-modell



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2022-02-14

Dnr: 2021-01078

ESV-nr: 2022:16

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anne-Marie Ögren

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att göra översyn och bedöma ändamålsenligheten av Post- och Telestyrelsens OH-fördelningsmodell.

I den här rapporten presenterar vi ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, slutsatser och förslag.

Anne-Marie Ögren, Joulia Cerón och Åsa Råberg har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Post- och telestyrelsens OH-modell och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2022-02-14

Clas Olsson
Generaldirektör

Anne-Marie Ögren
Utredare

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Inledning.....	6
2.1	Kort om uppdraget.....	6
2.2	Kort beskrivning av PTS finansiering och verksamhet.....	6
2.3	Tillvägagångssättet.....	7
3	Beskrivning av PTS OH-modell	8
3.1	Klassificering av OH-kostnader på PTS.....	8
3.2	Fördelning av OH- kostnader på PTS	9
4	Teoretisk referensram OH-kostnader.....	11
5	Iakttagelser och slutsatser.....	14
5.1	Definition av direkta och indirekta kostnader	14
5.2	Fördelning av OH-kostnader	15
5.3	Den avgiftsfinansierade verksamheten.....	16
6	Förslag.....	17

Bilagor

Bilaga 1	PTS gemensamma kostnader 2020
Bilaga 2	Fördelning av OH-kostnader 2020

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverkets (ESV) uppdrag har varit att göra översyn och bedöma ändamålsenligheten av Post- och telestyrelsens (PTS) OH-fördelningsmodell. För att genomföra det har vi efterfrågat en övergripande beskrivning av PTS OH-modell. Det vi har fått är detaljerade beskrivningar av fördelningsmetoden. Vi har inte kunnat strukturera de erhållna underlagen på ett sätt som gör det möjligt att bedöma ändamålsenligheten av den totala fördelningen av myndighetens OH-kostnader.

ESV föreslår att PTS tar fram en dokumenterad OH-modell som inkluderar välavgränsade definitioner av OH-skapande och OH-bärande kostnader. Det ska vara definitioner som ska hålla ett antal år, förutsatt att inte stora förändringar inträffar i organisationen och verksamheten som föranleder en revidering. OH-modellen bör dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt för en utomstående att förstå hur OH-kostnader fördelas på myndigheten.

Fördelningen av OH-kostnader till det avgiftsfinansierade området GLEK (lagen om elektronisk kommunikation) kan ifrågasättas på grund av att den fasta fördelningsnyckeln inte har reviderats sedan 2013. Den fasta fördelningen behöver utvärderas och eventuellt revideras, eftersom verksamheten kan ha förändrats sedan fördelningen fastställdes.

ESV bedömer att det inte är ändamålsenligt att val av OH-skapande och OH-bärande verksamheter kan revideras av myndighetens controller i samband med budgetprocessen samt att myndigheten har ett uttalat mål på att OH ska ligga på högst 30 procent. Det finns en risk för att OH-hanteringen därmed påverkas av budgetmässiga överväganden.

PTS använder direkta lönekostnader som fördelningsnyckel eftersom myndigheten anser att det är personal som är OH-drivande. ESV menar att man inte med automatik kan hävda att personalen är kostnadsdrivare i alla verksamheter och vi saknar en grundligare bedömning av varför direkt lön ska användas vid fördelning av samtliga OH-kostnader.

ESV föreslår därför att myndigheten gör en utredning och utvärdering kring om fördelningsnyckeln direkt lön är den bästa kostnadsdrivaren för alla OH-kostnader inom myndigheten.

2 Inledning

2.1 Kort om uppdraget

ESV har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av hur PTS definierar och fördelar de gemensamma kostnaderna, de s.k. overheadkostnaderna. ESV ska bedöma ändamålsenligheten och hur verksamheten har påverkats av det sätt på vilket PTS valt att definiera och fördela de gemensamma kostnaderna.

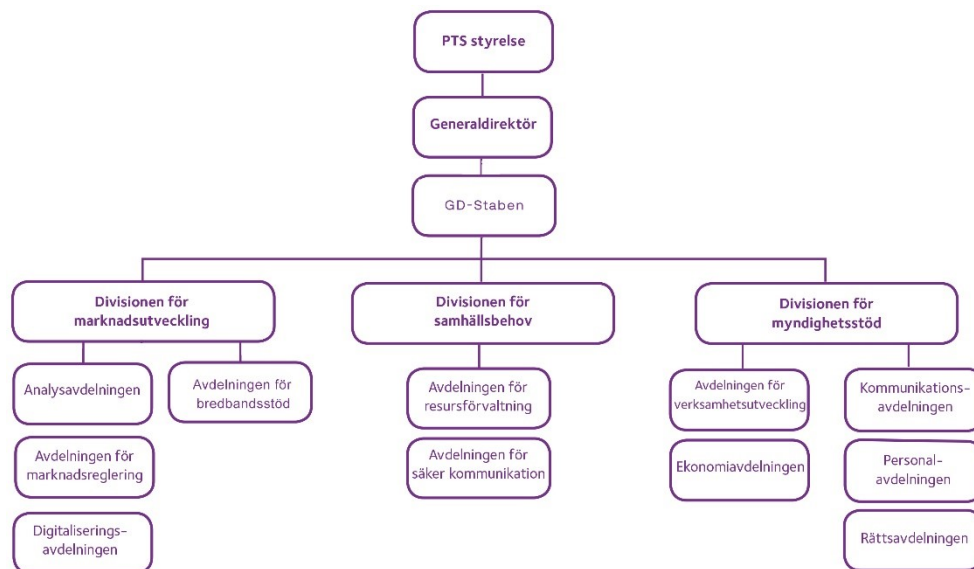
Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 1 mars 2022.

2.2 Kort beskrivning av PTS finansiering och verksamhet

PTS är den myndighet som bevakar områdena elektronisk kommunikation och post i Sverige. Begreppet elektronisk kommunikation rymmer telekommunikationer, it och radio. Myndighetens vision är att alla i Sverige ska ha tillgång till bra telefoni, bredband och post. PTS arbetar även med frågor gällande att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster.

Myndigheten är organiserad i tre divisioner med 11 avdelningar vilka i sin tur är indelade i cirka 30 enheter.

Myndighetens divisioner och avdelningar framgår av organisationsschemat nedan.



PTS är en flerfinansierad myndighet. Knappt 70 procent av de totala intäkterna utgörs av avgiftsintäkter. PTS tar ut åtta olika avgifter med stöd av sex lagar. Vidare disponerar PTS fem olika anslag med totalt tio anslagsposter. Anslagsintäkterna utgör knappt 30 procent av de totala intäkterna och slutligen har man bidragsintäkter på drygt en procent av intäkterna.

2.3 Tillvägagångssättet

Följande underlag har använts i uppdraget:

- PTS Regleringsbrev 2020
- Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen
- PTS årsredovisning 2020
- Utfallsrapporter 2020 i Hermes
- Promemoria från PTS; Redovisningsmodell vid PTS
- Promemoria från PTS; Gemensamma kostnader (OH)
- PTS objektplan
- Organisations- och beslutsordning PTS
- PTS underlag till beräkning OH 2020
- Diverse övriga Excel tabeller från PTS av fördelning OH för 2020
- ESV:s rapport Avgifter 2020
- PTS avgiftssamråd 2019

Vi har haft telefonkontakter med PTS och hade ett Skype-möte den 13 december 2021 med redovisningsansvariga på PTS. Vi har också haft ett antal mejl-konversationer där vi stämt av olika frågor.

3 Beskrivning av PTS OH-modell

ESV:s beskrivning av myndighetens OH-modell bygger på beskrivningar i dokumenten Gemensamma kostnader (OH) och Redovisningsmodell vid PTS samt den kompletterande informationen som vi fick på Skype-möten och via mejl.

Vi har inte fått någon beskrivning av när OH-modellen togs fram och av vem. Vi har fått information om att modellen redan var framtagen år 2005 och det finns ingen dokumentation av bakgrunden och de överväganden som fanns vid framtagandet av OH-modellen. Det finns inte heller någon dokumentation av de förändringar som har gjorts i modellen under den tid som den har använts.

3.1 Klassificering av OH-kostnader på PTS

Enligt PM Gemensamma kostnader (OH) inkluderar OH-kostnader vid PTS övergripande styrning och ledning, ekonomihantering, personalstöd, IT, vaktmästeri/intendentur, registratur och arkivering, reception, allmänt juridiskt stöd, kommunikation/information, lokalkostnader etc. Av myndighetens beskrivning framgår att kostnaderna huvudsakligen avser personalkostnader inom främst divisionen Myndighetsstöd. Enligt myndighetens sammanställning av OH-kostnader per kontoslag utgör löner och avgifter 59 procent av OH-kostnaderna 2020, se bilaga 1. Vi har även fått uppgift om att den budgeterade andelen 2022 är ca 53 procent.

Verksamhetens organisatoriska indelning ger inte en fullständig bild av var i organisationen som OH-kostnaderna finns. Till exempel betraktas inte alla kostnader inom division Myndighetsstöd som OH-kostnader. Ett annat undantag är att ca 70 procent av kostnader inom division GD, som ofta räknas som OH, hanteras hos PTS som direkta kostnader och avser bl.a. medlemsavgifter till internationella organisationer. Det förekommer även OH inom sakverksamheten som bedrivs inom divisionerna Marknadsutveckling och Samhällsbehov. Det är arbetets stödjande karaktär för hela myndighetens räkning som avgör gränsdragningen mellan direkta kostnader och OH-kostnader.

På det sättet avgörs klassificering av OH-kostnader av var i organisationen medarbetaren finns men även vad medarbetaren jobbar med.

Klassificeringen kan förändras mellan åren vilket görs av myndighetens controller i samband med budgetprocessen.

I tabellen nedan har ESV sammanställt var i organisationen OH-kostnader respektive direkta kostnader finns.

Tabell 3.1 OH-kostnader i organisationen

Organisatorisk enhet	OH-kostnader	Direkta kostnader
Division GD	24 % av totala kostnader avser myndighetsgemensamma kostnader	76 % av totala kostnader avser direkta kostnader, främst internationella frågor inom avgiftsfinansierade verksamheter
Division för myndighetsstöd	Avdelning för verksamhetsutveckling	Tillsyn kreditinstitut, <i>förvaltningsanslag</i>
		Radio, <i>avgifter</i>
		Bredbandsstöd administration, <i>sakanslag</i>
	Ekonomiavdelningen	Anmälan, <i>avgifter</i>
		Upphandlingar funktionshindre eller kommunikationstjänster, <i>förvaltningsanslag</i>
	Kommunikationsavdelningen	Krisberedskap, <i>förvaltningsanslag</i>
	Personalavdelningen	Funktionshindradefrågor, <i>förvaltningsanslag</i>
Rättsavdelningen	RiS-kansliet (Rörlighet i staten), <i>bidrag</i>	
	Lagen om elektronisk kommunikation, <i>avgifter</i>	
Division för samhällsbehov	Rakel, Tjänsteman i beredskap (TIB), säkerhetsanalyser	Tillsyn kreditinstitut, <i>förvaltningsanslag</i>
		Säker kommunikation
Division för marknadsutveckling	Tjänsteman i beredskap (TIB)	Resursförvaltning
		Analysavdelningen
		Marknadsreglering
		Digitaliseringsavdelningen
		Bredbandsstöd

Siffror avser verksamhetsåret 2020.

Det finns även intäkter som bedöms vara myndighetsgemensamma intäkter och de reducerar de gemensamma kostnaderna som ingår i OH-fördelningen.

Myndigheten har ett uttalat mål att OH-kostnader ska utgöra högst 30 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader. Av myndighetens årsredovisning för 2020 framgår att verksamhetens kostnader totalt uppgick till 451 079 tkr. OH-kostnaderna var på totalt 129 928 tkr och utgjorde därmed 28,6 procent av de totala verksamhetskostnaderna.

3.2 Fördelning av OH- kostnader på PTS

OH-kostnaderna fördelas med hjälp av fördelningsnyckeln direkta lönekostnader vilket betyder att en verksamhet blir påförd OH-kostnad i förhållande till sin andel av myndighetens direkta lönekostnader. Som direkta lönekostnader räknas alla skattepliktiga ersättningar inklusive sociala avgifter. Tidsredovisning ligger till grund för redovisning av de direkta lönekostnaderna på rätt verksamhet och rätt finansier (avgift, anslag eller bidrag). De lönekostnader som inte kan fördelas till specifika projekt registreras som gemensamma lönekostnader. Det är de gemensamma lönekostnaderna samt övriga gemensamma verksamhetskostnader och gemensamma intäkter som fördelas enligt fördelningsnyckeln direkta lönekostnader. Under 2020 var

påslaget 53,7% per lönekrona enligt myndighetens beräkning. Av sammanställningen i bilaga 2 framgår OH-påslag på myndighetens olika verksamheter under 2020.

För den avgiftsfinansierade verksamheten inom ramen för lagen om elektronisk kommunikation (GLEK) som bedrivs inom tre olika områden¹ är det inte möjligt att härleda ett visst arbete till ett område utan detta berör alla områden. Därför fördelas direkta löner för dessa tre områdena med en fast nyckel. Därefter fördelas OH-kostnader enligt den fördelningsnyckel som beräknas utifrån den fasta fördelningen av direkta löner. Den fasta fördelningen av direkta löner har varit oförändrad sedan 2013. Det är oklart vilka överväganden som låg till grund för fördelningen när den togs fram. Drygt 60% av OH-kostnaderna fördelas till myndighetens verksamhet inom de här tre områdena.

Fördelning av OH-kostnaderna görs i olika steg i tre exceleratormallar: Fördelning lönekostnader, Fördelning intäkter och kostnader, Fördelning kalkyldifferenser.

OH-kostnaderna som fördelas på övriga verksamheter fångas upp med hjälp av särskilda tids- och redovisningskoder. Under verksamhetsåret 2020 fanns drygt 100 aktiva koder för gemensamma kostnader varav 50 har använts. Utifrån kodernas benämning framgår att det finns koder för generella myndighetsgemensamma och avdelningsgemensamma kostnader. Dessa gemensamma kostnader som skapas på olika nivåer i organisationen slås ihop och fördelas ut på hela den verksamhet dit OH-kostnader fördelas.

Verksamhet som är finansierad via sakanslag belastas normalt inte av OH enligt myndighetens beskrivning. Dock har PTS sakanslag som enligt regleringsbrevet får avräkna administrativa kostnader. Dessa sakanslag belastas även med myndighetsgemensamma kostnader via OH-fördelningen. OH-kostnader avseende verksamhetsår 2020 har fördelats till myndighetens samtliga sakanslag med undantag för anslag 22 02 002 ap.1 *Ersättning för särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning.*

OH-tilldelningen bokförs per finansieringskälla (Fikod) som visar koppling till anslag, bidrag eller avgifter. OH-tilldelning per verksamhet kan inte följas upp i redovisningen. Myndigheten gör den uppföljningen i Excel.

Sammanställningen nedan visar hur OH-kostnader 2020 har fördelats på myndighetens anslag respektive den avgiftsfinansierade verksamheten. Se bilaga 2 för mera detaljerad indelning.

Tabell 3.2 Fördelning OH-kostnader 2020

Verksamhet	OH 2020, tkr	Andel, %
Avgiftsfinansierad verksamhet	93 253	72 %
Förvaltningsanslag	21 526	17 %
Sakanslag	13 806	11 %
Bidrag	343	
Totalt OH-kostnader 2020	128 928	

Av PTS årsredovisning för 2020 framgår att av myndighetens totala intäkter utgör avgiftsintäkterna 67,2 procent, anslagsintäkterna 31,3 procent och bidragsintäkterna 1,4 procent. Den avgiftsfinansierade verksamheten utgjorde således drygt 67 procent av myndighetens verksamhet medan man fördelade 72 procent av OH-kostnaderna till den avgiftsfinansierade delen.

¹ Anmälningsplikt, Nummertillstånd, Radiotillstånd

4 Teoretisk referensram OH-kostnader

Inom de flesta myndigheter avsätts en del av resurserna till administration och stöd för kärnverksamheten. Med kärnverksamhet avses all verksamhet som inte är att betrakta som stöd eller ledning, oavsett var i organisationen den bedrivs.

Till administration och stöd till kärnverksamheten räknas verksamhets- eller myndighetsledning och olika staber, med uppgift att stödja kärnverksamheten, till exempel ifråga om ekonomi-, personal- och juridiska frågor. Dessa kostnader betraktas som gemensamma kostnader och benämns ibland även som indirekta kostnader. Det mest vedertagna begreppet för gemensamma kostnader är OH-kostnader (Over Head-kostnader). Som OH-kostnader brukar man också räkna intern IT-support och lokalkostnader.

Utöver de myndighetsgemensamma OH-kostnaderna finns det stödkostnader ute på avdelningarna och enheterna i verksamheten. Det handlar ofta om chefer som ansvarar för att styra och följa upp arbetet och se till att medarbetarna får den information och kompetensutveckling de har behov av. På större myndigheter har de ofta tillgång till någon form av administrativt stöd. Vanligt är alltså att OH-kostnader finns på flera nivåer inom myndigheten.

För att fördela ut kostnader används olika modeller. Vilka kostnader som ingår beror på olika ställningstaganden inom myndigheterna.

ESV har gett ut flera vägledningar/handledningar inom området internredovisning. Bland annat ESV 2006:28, *Flerfinansierad verksamhet*, där vi ger vägledning om hur prestationer inom en myndighet som har en eller flera finansieringskällor kan hanteras i redovisningen. En stor del av handledningen tar upp hur kostnadsfördelningar, att föra ut de gemensamma kostnaderna till sak/kärnverksamheten, kan göras i internredovisningen. ESV menar att myndigheter bör sträva efter att i så stor grad som möjligt få till en *rättnisande* kostnadsfördelning, samtidigt som metoderna inte bör vara för komplicerade utan de ska vara tydliga och transparenta. När OH-kostnaderna ska fördelas till prestationer/sak/kärnverksamheten, är det viktigt att sambandet mellan OH-kostnaderna och kärnverksamheten först klarläggs. I praktiken är det, oavsett metod, viktigt att kontinuerligt genomlys vilka kostnader som finansieras av prestationerna inom sakområdena. Ska alla kostnader på myndighetsledningsnivån fördelas ut till sakenheterna? På ledningsnivån kan det exempelvis finnas prestationer, som att svara på remisser, som inte självklart ska finansieras av sakområdena. Det är alltså viktigt att göra en tydlig definition av vilka kostnader inom ledningsnivåerna som bedöms ingå i OH-kostnaderna.

Efter att sambandet mellan OH-kostnaderna och sakområdet har klarlagts måste myndigheten bestämma vilka aktiviteter som orsakar kostnaderna och som därför bör ligga till grund för fördelningen av OH-kostnaderna. Tabellen visar exempel på kostnadsdrivare.

Tabell 4.1 Exempel på kostnadsdrivare

Indirekta kostnader (OH)	Möjliga kostnadsdrivare
It-support	Antal datorer
	Arbetade timmar
Ledning/personal/ekonomi osv.	Antalet anställda
	Lönekostnad
Fakturahantering	Antalet fakturor
Städkostnad	Lokalyta eller lokalkostnad

Kopplingen mellan OH-kostnader och kostnadsdrivare ska kritiskt granskas och myndigheten måste alltså fundera över vilken fördelningsnyckel som är den mest rättvisande. Myndighetsgemensamma kostnader kan till exempel delas upp i tre delar. Del 1 är gemensamma kostnader för arbetsplatsen och kontorsstöd som exempelvis respektive persons IT-arbetsplats. Del 2 avser gemensamma kostnader för bland annat ekonomi- och personaladministration och slutligen del 3 som innefattar kostnader för ledning och övrigt stöd.

I praktiken är det också viktigt att kontinuerligt genomlys vilka kostnader som finansieras av sakverksamheten. Myndigheten behöver dokumentera vilka kostnader på den myndighetsgemensamma funktionen som ska betraktas som gemensamma administrationskostnader, alltså OH-kostnader. Över tid sker troligtvis förändringar i både myndighetens organisation och i myndighetens uppgifter vilket gör att OH-fördelningsprinciperna bör analyseras och utvärderas vid jämna mellanrum.

Det finns två vanliga fördelningsmetoder som används vid utfördelning av OH-kostnader. Det är procentpåslag och standardpris.

Fördelning med procentpåslag på de gemensamma kostnaderna kan göras efter en bestämd fördelningsbas som beräknas av till exempel direkta löner. Med denna metod finansierar sakverksamheten de gemensamma OH-kostnaderna. En svaghet med en metod som bygger på direkt lön är att det kan vara svårt att motivera varför en person med högre lön men med samma arbetsuppgifter ska betala mer i påslag eller belastas med en större andel av OH-kostnaderna. Det kan ju till och med vara så att de som belastas med det högre påslaget inte ens utnyttjar en viss tjänst eller resurs. Oftast är det antal timmar en person arbetar som påverkar storleken på de gemensamma kostnaderna, inte personens personalkostnad.

Fördelning med standardpris innebär att OH-kostnaderna fördelas utifrån ett standardpris på nedlagda timmar. Fördelningen av gemensamma kostnader med hjälp av standardpris på nedlagda timmar har likheter med procentpåslag. Skillnaden är att standardpris baseras på antalet nedlagda timmar medan procentpåslag baseras på lönekostnader. Tidredovisning är en förutsättning för standardpris. Jämfört med andra metoder är antal timmar som kostnadsdrivare lätt att förankra i organisationen. Standardpriset påverkas normalt av en persons lön och avdelningstillhörighet. När personen registrerar en timme på en prestation kommer schablonlönekostnaden för den personen tillsammans med påslaget för den specifika avdelning som personen tillhör att bokföras som en kostnad, ett standardpris, på prestationen. Storleken på avdelningspåslaget påverkas av hur avdelningen dimensionerar det administrativa stödet, hur mycket intern tid (utbildning, personalmöten med mera) som avdelningen har och hur stor del av kostnaderna som fördelas direkt till prestationerna eller finansieras med avdelningens standardpris. Normalt finns också ett pålägg för myndighetens ledningsnivå, nivån ovanför avdelningen, som är samma för alla avdelningar.

Att kostnaderna för olika medarbetare kan skilja sig åt ställer till problem som leder till en balansgång mellan vad som ger den mest rättvisande bilden, ett pris per person som är det administrativt enklaste, eller samma pris för alla anställda. Det är en fråga myndigheten själv måste bestämma.

Oavsett vilken metod och vilken viktning eller nyckel man väljer så är det viktigt att OH-fördelningsmodellen diskuteras och beslutas på myndigheten. Det inte är något som enbart Ekonomifunktionen ska bestämma. I myndigheter som bedriver avgiftsfinansierad verksamhet med krav på full kostnadstäckning är det särskilt viktigt att OH-fördelningen sker ”rättvist”, det vill säga att rätt andel OH-kostnader fördelas till den avgiftsfinansierade verksamheten. Det gäller också att fördelningsmetoden är förankrad i myndigheten så det inte uppstår diskussioner om fördelningen ser konstig ut vilket betyder att modellen både måste visa samband och samtidigt vara enkel att använda. Det viktigaste är inte att det blir exakt rätt utan att den ger en rättvisande bild av kostnadsfördelningen.

Sist men inte minst, det är viktigt att dokumentera sin modell.

5 Iakttagelser och slutsatser

För att kunna bedöma ändamålsenligheten i myndighetens hantering av OH-kostnader behövde vi en övergripande beskrivning av hur direkta respektive indirekta kostnader definieras. Utifrån den definitionen ville vi se var i organisationen OH-kostnaderna uppstår och till vilka verksamheter OH fördelas. Därefter skulle vi titta på fördelningsmetoden. Vi har inte kunnat få en sammanhängande beskrivning som på en övergripande nivå förklarar den praktiska hanteringen, såsom varför vissa verksamheter anses OH-skapande medan vissa andra är OH-bärande. Vi har fått detaljerade beskrivningar av fördelningsprocessen och av systemstöd i form av excelatormallar.

Vi konstaterar därmed att det egentligen inte finns någon komplett OH-fördelningsmodell på myndigheten utan det som finns är en OH-fördelningsmetod.

ESV har fått förklaringar till de specifika frågor som vi har stött på under genomläsning av myndighetens underlag. Av dessa förklaringar framgår att myndigheten gör en bedömning av de enskilda verksamheterna, om dessa ska betraktas som gemensamma och stödjande för hela myndigheten samt de verksamheter som ska vara OH-bärande. Vi har uppfattat att detta bestäms från fall till fall, huvudsakligen vid tillkomst av en ny finansiering eller verksamhet men även i budgetprocessen.

ESV har uppmärksammat att anslagsvillkor enligt myndighetens regleringsbrev är överlappande och otydliga. Enligt anslagsvillkor får samtliga sakanslag avräknas med förvaltningsutgifter enligt definitionen av förvaltningsutgifter i anslagsförordningen². Det kan därför vara svårt att dra en klar gräns mellan stödverksamhet och sakverksamhet hos PTS. Det kan vara en bidragande orsak till svårigheterna att ta fram en överskådlig beskrivning av OH-hanteringen. Det är ändå viktigt att ha dokumentation av de ställningstaganden som myndigheten gör vid gränsdragning mellan direkta kostnader och OH-kostnader. Det ska vara ställningstaganden som är frikopplade från budgetprocessen och den praktiska fördelningsmetoden.

ESV har noterat att PTS använder uttrycket ”finansiering via OH” i myndighetens beskrivningar av OH-hanteringen. Konsekvensen av OH-fördelningen är naturligtvis att de gemensamma kostnaderna fördelas till specifika verksamheter och därmed får någon finansiering. Dock är ESV:s uppfattning att utgångspunkten i OH-fördelningen ska vara en rättvisande kostnadsfördelning till myndighetens verksamheter och inte en rimlig finansiering av de gemensamma kostnaderna.

I de följande avsnitten kommenteras de iakttagelser som vi har gjort utifrån de erhållna underlagen.

5.1 Definition av direkta och indirekta kostnader

De beskrivningar av PTS OH-modell, som ESV fått ta del av, har fokus på fördelningsmetoden och uppföljningen och förklarar upplägget i den interna redovisningen. Vi saknar en väl avgränsad definition av gemensamma kostnader som förklarar varför vissa verksamheter hanteras som gemensamma för hela myndigheten.

² Med förvaltningsutgifter avses i huvudsak sådana utgifter som i myndighetens resultaträkning redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader. ESV:s föreskrifter till 12§ Anslagsförordning (2011:223)

Bland annat hanterar man Rakel, TIB och sårbarhetsanalyser som myndighetsgemensamma OH-kostnader. Rakel är ett gemensamt radiokommunikationssystem som PTS ska kunna använda och samverka med enligt villkor för avgiftsbelagd verksamhet inom området Totalförsvaret. TIB, Tjänsteman i beredskap, är en befattning som syftar till att samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Avdelning för säker kommunikation, som är en av myndighetens sakavdelningar, ansvarar för den funktionen enligt myndighetens organisations- och beslutsordning. Samma avdelning har ansvar för säkerhetsanalyser.

Även myndighetens kostnader för Rörlighet i staten (RiS) hanteras som OH-kostnader. RiS projektet är ett samarbetsprojekt där för närvarande 15 myndigheter deltar. Syftet med projektet är samarbete över myndighetsgränser, där deltagarna ska byta idéer, erfarenheter och kunskap. PTS fakturerar de deltagande myndigheterna och hanterar intäkterna som OH-intäkter. På det sättet har RiS en marginell påverkan på OH-fördelningen. Det är mera en fråga av principiell karaktär, hur OH-kostnader definieras på myndigheten.

ESV har inte kunnat härleda dessa specifika verksamheter i exemplen ovan som myndighetsgemensamma utifrån den definition av myndighetsgemensamma kostnader som myndigheten använder och som vi beskriver under avsnitt 3.1. Vi undrar särskilt på vilket sätt dessa aktiviteter är stödjande för myndighetens olika avgiftsbelagda verksamheter.

Vi menar också att det inte är ändamålsenligt att det förekommer att val av OH-skapande och OH-bärande verksamheter revideras av myndighetens controller i samband med budgetprocessen. Det finns en risk för att OH-hantering påverkas av budgetmässiga överväganden, särskilt eftersom det finns ett mål om att hålla OH-kostnaderna på en bestämd nivå.

5.2 Fördelning av OH-kostnader

Val av fördelningsnyckel

PTS använder direkta lönekostnader som fördelningsnyckel eftersom de bedömt att den är rimlig och att det är personal som är OH-drivande. Därför menar myndigheten att den fördelningsnyckeln är rimligt rättvisande och det är en metod som är enkel att använda. ESV menar att man inte med automatik kan hävda att personalen är kostnadsdrivare i alla verksamheter.

Vid fördelning av lokalkostnader kan det vara rimligare att till exempel gå på utnyttjad lokalyta. Mycket personal betyder inte med automatik att en större lokalyta nyttjas. Att välja samma fördelningsnyckel för alla OH-kostnader är dock en enkel metod men man bör också tänka på att fördelningsnyckeln direkt lön har den effekten att en enhet med höga lönekostnader drabbas av mer OH-kostnader än en enhet som har låga lönekostnader eller inga lönekostnader alls. Man kanske får en tillräckligt rättvisande OH-fördelning ändå men det ska finnas en dokumentation som visar att myndigheten har beaktat det och gjort ett val.

Enligt PTS Excel mall Fördelning intäkter och kostnader avseende verksamhetsår 2020 fördelas inte OH till bl.a. verksamheter Funktionshindre elektroniska kommunikationer och Krisberedskap. Det beror på att inga direkta löner redovisas på dessa verksamheter. Merparten av kostnaderna består istället av datatjänster och övriga tjänster. Verksamheterna uppgår till ca 30 miljoner kronor tillsammans. ESV saknar en bedömning av varför dessa verksamheter undantas från OH-fördelning bara för att inga direkta löner redovisas där.

Fördelningsnivån

Alla OH-kostnader fördelas endast på en nivå, som myndighetsgemensamma kostnader. Bland de redovisningskoder som avser OH-kostnader finns koder för avdelningsgemensamma och myndighetsgemensamma kostnader. Dessa kostnader som finns på olika nivåer i organisationer slås ihop i fördelningen.

Avdelningsgemensamma kostnader är avdelningsspecifika per definition.

Myndighetens beskrivning av OH-hanteringen förklarar inte varför avdelningsspecifika kostnader anses vara stödjande för hela myndigheten.

5.3 Den avgiftsfinansierade verksamheten

Merparten av myndighetens verksamhet finansieras med avgifter och har krav på full kostnadstäckning. Då är det viktigt att alla direkta och indirekta kostnader fördelas till rätt verksamhet. I den avgiftsfinansierade verksamheten är det också en förutsättning för rätt prissättning. Vi saknar en bedömning av sambandet mellan all myndighetsgemensam OH och respektive avgiftsfinansierad verksamhet. Vi saknar även bedömning av vilken effekt fördelningsnyckeln direkt lön har på de respektive avgiftsbelagda verksamheterna.

Drygt 60% av de totala OH kostnaderna har fördelats till verksamheten inom lagen om elektronisk kommunikation (GLEK) enligt en fast fördelningsnyckel som myndigheten inte kan förklara. Den fasta fördelningen har inte reviderats sedan 2013.

ESV har noterat att det finns stora ackumulerade överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten. Det kan finnas flera förklaringar till det, men vi menar att en rättvis kostnadsfördelning med bland annat fördelning av OH-kostnader är en avgörande förutsättning för rätt prissättning.

6 Förslag

Ta fram en komplett OH-modell och dokumentera den

PTS bör ta fram en komplett OH-modell som inkluderar välavgränsade definitioner av OH-skapande och OH-bärande kostnader. Det ska vara definitioner som ska hålla ett antal år, förutsatt att inte stora förändringar inträffar i organisationen och verksamheten som föranleder en revidering. Revideringar i modellen ska vara frikopplade från budgetprocessen.

Den fasta fördelningen i den avgiftsfinansierade verksamheten behöver utvärderas och eventuellt revideras, eftersom verksamheten kan ha förändrats sedan fördelningen fastställdes.

Hela OH-modellen, inklusive utvärderingar, förändringar i den, bedömningar och ställningstaganden, bör dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt för en utomstående att förstå hur OH-kostnader fördelas på myndigheten.

Utvärdera fördelningsnyckeln direkt lön

Myndigheten bör göra en utredning och utvärdering kring om fördelningsnyckeln direkt lön är den bästa kostnadsdrivaren för alla OH-kostnader inom myndigheten. Efter att definitionen av vilka kostnader som kan anses vara myndighetsgemensamma och därmed OH-skapande kostnader har fastställts behöver PTS klarlägga sambandet mellan OH-kostnaderna och de verksamheter dit de ska fördelas. Här behöver myndigheten bestämma vilka aktiviteter som orsakar kostnaderna och som därför bör ligga till grund för fördelningen. För gemensamma kostnader för IT-support kan det till exempel vara logiskt att antalet datorer/arbetsplatser är kostnadsdrivarna, och alltså inte direkt lön. Även för myndighetens lokalkostnader kan man hitta andra kostnadsdrivare än direkt lön, till exempel lokalyta. Som vi påpekat tidigare i rapporten kan fördelningsnyckeln direkt lön också ge märkliga konsekvenser. Det kan vara svårt att motivera varför en anställd med högre lön men med samma arbetsuppgifter ska betala mer i påslag eller belastas med en större andel av OH-kostnaderna än en anställd med lägre lön.

Bilaga 1

PTS gemensamma kostnader 2020

Gemensamma kostnader per avdelning

Avdelning	Utfall, tkr	Andel i % av totalt utfall
GD Verksledningen	8 452	7
ME Ekonomiavdelningen	47 855	37
MP Personalavdelningen	13 309	10
MV Avdelningen för verksamhetsutveckling	33 419	26
MR Rättsavdelningen	6 770	5
MK Kommunikationsavdelningen	8 004	6
M Divisionen för Myndighetsstöd	2 328	2
Total M	111 688	87
SR Avdelningen för resursförvaltning	1 495	1
SK Avdelningen för säker kommunikation	3 614	3
S Divisionen för Samhällsbehov	-12	0
Total S	5 097	4
UM Avdelningen för marknadsreglering	1 847	1
UA Analysavdelningen	987	1
UD Digitaliseringsavdelningen	569	0
U Divisionen för marknadsutveckling	285	0
Total U	3 690	3
	128 928	100

Källa: PTS promemoria Gemensamma kostnader (OH)

Gemensamma kostnader per kontoslag

Kontoslag	Utfall, tkr	Andel i % av totalt utfall
40 Löner och avgifter	76 434	59,28
432 Traktam/bilersättning	6	0,01
47 Sjuk- & hälsovård	1 513	1,17
48 Utbildning	1 771	1,37
49 Övriga personalkostn	1 422	1,10
50 Lokalkostnader	22 029	17,09
52 Rep./UH/Service	248	0,19
54 Riskkostn./Försäkr./Offentl.rättsl. avg	123	0,10
550 Hotell/Resor utl.	8	0,01
551 Hotell/Resor Sverige	37	0,03
553 Info/annonser	123	0,10
555 Konferenskostnader PTS arrangör	111	0,09
561 Förbr. inventarier	516	0,40
562 Trycksaker/Papper	123	0,10
563 Kontorsmatr.	16	0,01
568 Förbrukningsmatr.	79	0,06
571 Medlemsavgifter	309	0,24
572 Datatjänster/Licenser	6 878	5,34
574 Postkostnader	98	0,08
575 Telekostnader	2 717	2,11
576 Hyra/Leasing	58	0,05
577 Varutransporter	55	0,04
578 Konsulter (exkl. data)	8 738	6,78
579 Övr köpta tjänster	2 453	1,90
59 Finansiella kostnader	880	0,68
69 Avskrivningar	2 169	1,68
	128 928	100,00

Källa: PTS promemoria Gemensamma kostnader (OH)

Bilaga 2

Fördelning av OH-kostnader 2020

Verksamhet	OH-påslag	OH 2020, tkr
Avgiftsfinansierade verksamhetskostnader		
Post Tillsyn	28 %	4 725
Post Obeställbara brev	41 %	2 931
Paketleveranstjänster	54 %	291
Anmälningsplikt	48 %	37 241
Nummertillstånd	51 %	5 816
Radiotillstånd	44 %	38 943
RTTE	31 %	2 056
Utbyggnadslagen	54 %	1 250
Totalt OH-påslag avgiftsfinansierad verksamhet		93 253
Andel av totala OH-kostnader		72 %
Förvaltningsanslag 2:1:1		
Funktionshindrade Post	55 %	132
Krisberedskap	54 %	8 759
Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, NIS	54 %	1 889
Säkerhetsskydd	53 %	2 801
Förtroende/Tillgänglighet/Säkerhet	53 %	474
Funktionshindrade Elektroniska kommunikationstjänster	51 %	4 782
Tillsyn kreditinstitut	43 %	2 689
Totalt OH-påslag förvaltningsanslag		21 526
Andel av totala OH-kostnader		17 %
Sakanslag		
RU Digital omställning till följd av covid-19, administration (Sakanslag 2:4:1)	53 %	1 231
Samverkansgrupp och expertmyndighet, administration (Sakanslag 2:4:1)	52 %	493
Digitaliseringsrådet, administration (Sakanslag 2:4:1)	45 %	1 765
Bredbandsforum, administration (Sakanslag 2:4:1)	42 %	1 888
Totalt sakanslag 2:4:1		5 377
Webbportal utbyggnadslagen (Sakanslag 2:5:2)	55 %	53
Ökad mobiltäckning fjärrtåg, administration (Sakanslag 2:5:2)	55 %	56
SOT-Bredband, administration (Sakanslag 2:5:2)	49 %	1 017
Bredbandsstöd, administration (Sakanslag 2:5:2)	45 %	4 463
Regionala bredbandskoordinatorer, administration (Sakanslag 2:5:2)	39 %	504
Insatser för bredbandsutbyggnad, administration (Sakanslag 2:5:2)	38 %	518
Totalt sakanslag 2:5:2		6 611
Krisberedskap, administration (Sakanslag 2:5:1)	12 %	339
Grundläggande bet.tjänster, administration (Sakanslag 2:3:3)	53 %	470
Betrodda tjänster (eIDAS) administration (Sakanslag 1:18:8)	49 %	1 009
Totalt OH-påslag sakanslag		13 806
Andel av totala OH-kostnader		11 %
Bidrag		
Rörlighet i staten, kansli	55 %	343
Totalt OH-kostnader 2020		128 928

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

Ekonomistyrningsverket
Drottninggatan 89
Box 45316
104 30 Stockholm
Tfn 08-690 43 00
www.esv.se