

Regeringsuppdrag

Rapport

Utveckling av avgiftstabellerna i myndigheternas regleringsbrev



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2025-04-14

Dnr: 2024-02083

ESV-nr: 2025:14

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Victoria Nüth

Förord

Ekonomistyrningsverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur avgiftstabellerna i myndigheternas regleringsbrev kan utvecklas så att uppgifter om avgifter kan hanteras digitalt i informationssystemet Hermes.

Cecilia Carlson, Emma Cars och Victoria Nüth (projektledare) har i samarbete med IT-avdelningen tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Utveckling av avgiftstabellerna i myndigheternas regleringsbrev och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2025-04-14

Clas Olsson

Generaldirektör

Victoria Nüth

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Avgränsningar, definitioner, centrala begrepp och tolkning av uppdraget	6
1.3 Arbetssätt	7
1.4 Rapportens disposition	8
2 Uppgifter om avgifter i staten	10
2.1 Förutsättningar för avgiftsbelagd verksamhet	10
2.2 Uppgifter om avgifter i avgiftsbudgeten	13
3 Så hanteras uppgifter om avgifter - från insamling till användning	19
3.1 Utfall på S-koder i Hermes	20
3.2 Återrapportering i årsredovisningen	20
3.3 Årlig inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet i Hermes	21
3.4 Avgifter i budgetunderlaget	22
3.5 Avgiftssamråd med ESV	23
3.6 Avgifter i regleringsbrevet	24
3.7 Avgifter i budgetpropositionen	26
3.8 Uppgifter om avgifter i lagar och förordningar	27
4 Det finns behov av tydligare styrning och uppföljning	28
4.1 Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet uppfattas som komplex	28
4.2 Det är inte tydligt vilket syfte avgiftsbudgeten har	29
4.3 Beloppen i avgiftsbudgeten kan vara svåra att förhålla sig till	32
4.4 Det ekonomiska målet är inte alltid tydligt	38
5 Möjliga vägar mot en tydligare styrning	42
5.1 Det ekonomiska målet är en viktig förutsättning för regeringens årliga styrning	42
5.2 En utökad avgiftsbudget ger mer omfattande underlag till styrningen	48
5.3 En förenklad avgiftsbudget minskar risken för motstridiga uppgifter	50
5.4 Digitalisering är en väg mot tydligare styrning	52
5.5 Sammanfattande slutsatser	63
6 ESV:s förslag	66
6.1 Tydliggör det ekonomiska målet i avgiftsbudgeten	66
6.2 Digitalisera uppgifter till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet	67
7 Konsekvenser	70
7.1 Konsekvenser för regeringen och Regeringskansliet	70
7.2 Konsekvenser för myndigheterna	72
7.3 Konsekvenser för statens budget	73
7.4 Konsekvenser för ESV	75
7.5 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas (nollalternativet)	75
Bilaga 1 Uppdrag	76

Sammanfattning

I den här rapporten redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringsuppdraget om att föreslå hur avgiftstabellen i myndigheternas regleringsbrev kan utvecklas så att uppgifter kan hanteras digitalt i informationssystemet Hermes.

ESV har kartlagt och analyserat de olika källor där det finns uppgifter om avgifter för att bedöma vilka uppgifter regeringen behöver för sin styrning och uppföljning, samt hur det är möjligt att digitalisera uppgifterna. I analysen har vi utgått från ESV:s samlade kunskap om avgifter från framförallt arbetet med avgiftssamråd och från frågorna myndigheter ställer i ESV:s rådgivningsfunktion. Vi har även intervjuat handläggare vid Regeringskansliet och haft en övergripande dialog med företrädare för några myndigheter, samt analyserat ett stort antal avgiftsbudgetar.

ESV:s analys visar att avgiftsbelagd verksamhet kan uppfattas som komplex och svår att överblicka. Regeringens styrning genom regleringsbrevet är inte heller alltid tydlig. Det leder bl.a. till osäkerhet för myndigheterna om hur de avgiftsbelagda verksamheterna ska återrapporteras.

ESV bedömer att regeringen kan förtydliga och förenkla sin styrning av avgiftsbelagd verksamhet genom avgiftsbudgeten. I rapporten tar vi upp ett antal möjliga alternativ för att åstadkomma detta. Vi belyser också för- och nackdelar med respektive alternativ.

ESV bedömer att kännedom om det ekonomiska målet är en förutsättning för att kunna styra och följa upp en avgiftsbelagd verksamhet, exempelvis för att värdera ackumulerade resultat. ESV föreslår därför bl.a. att regeringen i avgiftsbudgeten tydliggör om det ekonomiska målet för respektive verksamhet är bestämt eller obestämt och att full kostnadstäckning är utgångspunkten för verksamheter med bestämda ekonomiska mål, om inget annat anges i villkor.

ESV lämnar också förslag på hur uppgifter till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet kan digitaliseras. Exempelvis föreslår vi utveckling av den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet i MyndighetsHermes så att indelning och struktur kan hämtas direkt från avgiftsbudgeten. ESV föreslår också att regeringen beslutar om att utveckla en handläggargvy i Hermes Statsbudgetstöd där Regeringskansliet kan ta emot och handlägga uppgifter om avgifter. ESV bedömer att förslagen kommer att leda till en mer enhetlig styrning, redovisning och uppföljning av de avgiftsbelagda verksamheterna.

1 Inledning

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag att göra en översyn av de strukturer för styrning och uppföljning som används för den avgiftsbelagda verksamheten i staten. I december 2020 avrapporterade ESV uppdraget genom rapporten Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet (ESV 2020:58). I rapporten lämnade ESV flera förslag som syftade till att utveckla styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. ESV har nu fått i uppdrag att specifikt utreda och föreslå utveckling av regeringens styrning och uppföljning av avgifter genom regleringsbrevet.

1.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2024 fick ESV i uppdrag att utreda och föreslå hur avgiftstabellen i myndigheternas regleringsbrev kan utvecklas så att uppgifter om avgifter kan hanteras digitalt i informationssystemet Hermes.

1.2 Avgränsningar, definitioner, centrala begrepp och tolkning av uppdraget

Vi tolkar att uppdraget innebär en vidareutveckling och precisering av de förslag som ESV lämnade 2020 i rapporten om avgiftsbelagd verksamhet i staten, men med tydligare fokus på regeringens styrning och uppföljning genom avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

I uppdraget används begreppet avgiftstabell i myndigheternas regleringsbrev. Vi tolkar att med avgiftstabell menas hela avsnitt 6 *Avgifter och bidrag* i regleringsbrevet. Uppgifter om bidrag bedömer vi dock inte ingår i uppdraget.

I rapporten använder vi begreppet avgiftsbudget när vi skriver om beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet som motsvaras av avsnitt 6.1 och 6.2 i myndigheternas regleringsbrev.¹ Budget för avgiftsbelagd verksamhet är också det begrepp som används i exempelvis förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.²

Avsnitten 6.3 *Ekonomiskt mål* och 6.4 *Villkor för avgiftsbelagd verksamhet* används i vissa myndigheters regleringsbrev. Dessa avsnitt benämner vi sammanfattningsvis för villkor för avgiftsbelagd verksamhet.

¹ 6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras respektive 6.2 Beräknad budget där intäkterna inte disponeras.

² 3 kap. 8 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag

När vi i rapporten skriver ”uppgifter om avgifter” menar vi information om avgiftsbelagd verksamhet, det kan vara exempelvis uppgifter om ekonomiskt mål, bemyndigande eller budgeterade belopp. Begreppet ”källor” använder vi när vi beskriver var uppgifterna finns, dvs. exempelvis i lag eller förordning, i årsredovisningen eller i myndigheternas regleringsbrev.

Vad gäller begreppen inkomster/utgifter respektive intäkter/kostnader använder vi dem på samma sätt som de används i regelverket, exempelvis i budgetlagen och i anslagsförordningen. Det innebär att när vi skriver om budgeterade belopp i regleringsbrevet, i årsredovisningen och i budgetunderlaget så använder vi begreppen intäkter/kostnader. När vi beskriver påverkan på statens budget eller redovisning mot anslag använder vi begreppen inkomster/utgifter.

För att kunna föreslå hur avgiftsbudgeten kan utvecklas så att uppgifter om avgifter kan hanteras digitalt i Hermes har vi inom ramen för uppdraget analyserat och tagit ställning till dels vilka uppgifter som ska framgå av avgiftsbudgeten, dels hur uppgifter kan hanteras digitalt i Hermes.

Redan idag finns uppgifter om avgifter i digitalt format. Digitalt format är annat format än pappersformat, t.ex. Excelfiler, PDF-filer eller format som kan läsas på dator med hjälp av ett systemstöd. Vi har tolkat att syftet med uppdraget inte bara är att öka antalet uppgifter i digitalt format utan också att ESV ska föreslå hur uppgifter om avgifter kan hanteras digitalt i Hermes, dvs. hur uppgifterna kan digitaliseras. ESV tolkar att regeringens intention med att digitalisera uppgifter om avgifter är att effektivisera och förenkla regeringens styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. Ett syfte med digitalisering är att antalet manuella arbetsuppgifter minskar och att uppgifternas kvalitet därmed ökar, exempelvis genom användning av automatiska valideringar och kontroller direkt i systemet.

För att uppnå syftet med uppdraget har vi bedömt att vår kartläggning och analys behöver omfatta samtliga källor med uppgifter om avgifter. Exempel på sådana källor är den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet, avgiftssamråd och myndigheternas budgetunderlag.

1.3 Arbetsätt

För att bedöma vilka uppgifter regeringen behöver för sin styrning och uppföljning samt hur digitalisering av uppgifter om avgifter kan genomföras har vi kartlagt de olika källor där uppgifter om avgifter finns. Det handlar om uppgifter i

- avgiftsbudgeten med tillhörande villkor i myndigheternas regleringsbrev
- myndigheternas årsredovisningar
- myndigheternas årliga inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet

- myndigheternas budgetunderlag
- avgiftssamråden
- lagar och förordningar
- budgetpropositionen.

I analysen har vi haft ESV:s tidigare rapport om styrning och uppföljning av avgifter som utgångspunkt, särskilt de förslag som ESV då lämnade. Vi bygger även vår analys på den samlade kunskap som ESV har om utmaningar för styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet som bl.a. framkommer av de avgiftssamråd som myndigheterna genomför med ESV samt av de frågor om avgifter som myndigheter ställer i ESV:s rådgivningsfunktion. Vi har även utgått ifrån och analyserat ett stort antal avgiftsbudgetar.

Inom ramen för uppdraget har vi även intervjuat myndighetshandläggare och budgetsamordnare vid fyra olika departement om hur de ser på avgiftsbudgeten med tillhörande villkor och utmaningar kring styrning och uppföljning av avgifter generellt.³ Vi har även deltagit vid ett möte med ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd (EC-rådet) och där haft en övergripande dialog med företrädare för de medverkande myndigheterna om deras syn på regeringens styrning genom avgiftsbudgeten med tillhörande villkor.⁴

I ESV:s arbete med att bedöma hur digitalisering av uppgifter om avgifter kan genomföras och eventuella konsekvenser av ett sådant genomförande har vi haft stöd av den del av ESV som arbetar med utveckling och förvaltning av Hermes.

1.4 Rapportens disposition

I det här kapitlet redogör vi för rapportens disposition.

I kapitel 2 går vi igenom vilka formella förutsättningar för avgiftsbelagd verksamhet som finns och var regleringen av dessa finns.

I kapitel 3 beskriver vi olika källor och system för uppgifter om avgifter. Vi beskriver även befintlig rapportering av uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet.

I kapitel 4 presenterar vi en redogörelse av våra iakttagelser med fokus på utmaningar kopplat till regeringens styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. Våra beskrivningar utgår från både regeringens och myndigheternas perspektiv.

³ Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet och Socialdepartementet.

⁴ Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Halland, Mittuniversitetet, Naturvårdsverket, Post- och Telestyrelsen, Rättsmedicinalverket och Statens servicecenter.

I kapitel 5 analyserar vi olika alternativ som kan leda till en tydligare styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet samt beskriver för- och nackdelar med respektive alternativ.

I kapitel 6 presenterar vi våra förslag. Förslagen omfattar både ändrade uppgifter i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev och digitalisering av uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet för ökad kvalitet och effektivitet.

I kapitel 7 bedömer vi konsekvenserna av de förslag som vi lämnar, utifrån regeringens, Regeringskansliets, myndigheternas och ESV:s perspektiv. Vi beskriver även konsekvenserna för statens budget. Vi redogör också för de konsekvenser som vi bedömer att befintlig styrning, om inga förändringar görs, kommer att få.

2 Uppgifter om avgifter i staten

De flesta myndigheter bedriver någon form av avgiftsbelagd verksamhet. Under 2024 tog 194 myndigheter (av totalt 215⁵) ut avgifter motsvarande cirka 94,4 miljarder kronor. Cirka 67 procent av dessa var utomstatliga, dvs. den betalande var inte en annan myndighet.⁶

I det här kapitlet beskriver vi de formella förutsättningar som påverkar avgiftsuttagen för de avgiftsbelagda verksamheter som staten bedriver. Vi redogör också för vilka uppgifter som framgår av myndigheternas avgiftsbudget i regleringsbrev.

2.1 Förutsättningar för avgiftsbelagd verksamhet

Det är riksdag och regering som beslutar om statliga avgifter. När och hur en enskild avgift får tas ut kan regleras på olika nivåer. Det kan regleras i lagar, generella förordningar som gäller för alla eller många myndigheter eller verksamheter, exempelvis förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och avgiftsförordningen (1992:191). Det kan också regleras i särskilda förordningar som är specifika för en särskild verksamhet eller myndighet. Många avgiftsbelagda verksamheter styrs också av specifika EU-förordningar, även om det inte alltid gäller finansieringen. Regeringen kan också styra förutsättningarna för en avgiftsbelagd verksamhet genom särskilda regeringsbeslut, exempelvis regleringsbrevet.

I rapporten kallar vi den samlade styrningen av en enskild avgiftsbelagd verksamhet för förutsättningar för en avgiftsbelagd verksamhet. Exempel på förutsättningar är rätten för en myndighet att ta ut avgiften (bemyndigande), vilka kostnader som ska täckas av avgiften (ekonomiskt mål) och om myndigheten får använda avgiftsintäkterna i sin egen verksamhet (dispositions rätt).

Att känna till och förstå förutsättningarna för den avgiftsbelagda verksamheten är avgörande för att regeringen ska kunna styra och följa upp verksamheten på ett relevant sätt och för att myndigheterna ska kunna återrapportera i enlighet med regeringens styrning.

⁵ <https://www.esv.se/rapportering/myndighetsregistret/>

⁶ ESV:s redovisning av avgiftsbelagd verksamhet publiceras på <https://www.esv.se/rapportering/avgiftsbelagd-verksamhet/>

2.1.1 Avgiftsbelagd verksamhet kan delas in i offentligrättslig verksamhet eller uppdragsverksamhet

De avgifter där riksdagen beslutat om införande kallas för belastande, tvingande eller offentligrättsliga avgifter. De avgifter som regeringen har mandat att införa kallas frivilliga avgifter eller avgifter i uppdragsverksamhet.

Offentligrättsliga avgifter ska meddelas av riksdagen genom lag⁷. De innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden så att den enskilde i praktiken har begränsade möjligheter att avstå från att betala avgiften. Normalt finns det heller ingen annan än myndigheten att vända sig till eftersom myndigheten som regel har ensamrätt inom landet på att bedriva den avgiftsbelagda verksamheten. Avgifter i uppdragsverksamhet har regeringen rätt att införa på egen hand, utan riksdagens medgivande.⁸ Dessa avgifter definieras av att de som regel inte är tvingande.

I dag är verksamheterna i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet normalt indelade i uppdragsverksamhet respektive offentligrättslig verksamhet. För att få en tydlig koppling till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet kommer vi fortsättningsvis att benämna avgifterna som offentligrättsliga avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet.

2.1.2 Bemyndigande krävs för att få ta ut en avgift

För att få ta ut en avgift måste myndigheten ha ett bemyndigande. Ett bemyndigande innebär en tillåtelse för en myndighet att ta ut en avgift. Bemyndigandet framgår som regel i lag och förordning när det gäller offentligrättsliga avgifter och i förordning när det gäller avgifter i uppdragsverksamhet.

Ett bemyndigande kan vara antingen särskilt eller generellt. Ett särskilt bemyndigande riktar sig till en enskild myndighet eller ett fåtal myndigheter. Särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter framgår ofta i myndighetens instruktion, men kan också framgå av en förordning som reglerar själva verksamheten. Ett särskilt bemyndigande gäller alltid före ett generellt. Generella bemyndiganden gäller normalt för de flesta statliga myndigheter. Exempel på ett generellt bemyndigande om att ta ut avgifter finns i 4 § avgiftsförordningen.

2.1.3 Ekonomiskt mål anger hur stor del av kostnaderna intäkterna ska täcka

Ekonomiskt mål framgår ofta av lag eller förordning.⁹ Med ekonomiskt mål menas hur stor del av de totala kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten som

⁷ 8 kap. 1 § och 2 § första stycket 2 regeringsformen (1974:152).

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

⁹ Av 5 § avgiftsförordningen framgår exempelvis att om regeringen inte har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

intäkterna ska täcka. Det finns två typer av ekonomiska mål, bestämda och obestämda.

Det vanligaste bestämda ekonomiska målet är *full kostnadstäckning*. Av avgiftsförordningen framgår att full kostnadstäckning ska gälla som ekonomiskt mål om regeringen inte har föreskrivit annat.¹⁰ Full kostnadstäckning innebär att avgifterna ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks, dvs. så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.¹¹

Det finns även andra bestämda ekonomiska mål än full kostnadstäckning även om dessa inte är vanligt förekommande. Exempel på annat bestämt ekonomiskt mål är att avgifterna ska täcka en bestämd procentuell andel av verksamhetens kostnader, att avgifterna ska täcka de direkta kostnaderna eller att de ska täcka vissa andra specifika kostnader.

När det ekonomiska målet är obestämt saknas krav på att avgifterna ska täcka en bestämd del av verksamhetens kostnader. När myndigheterna disponerar avgifterna fungerar avgifterna normalt som ett tillskott till en i övrigt anslagsfinansierad verksamhet. Anslaget behöver då tillåta, genom sitt ändamål eller genom villkor, att det får användas till den del av kostnaderna som inte täcks av avgifter. Vanliga obestämda ekonomiska mål är *upp till full kostnadstäckning* och att *avgifterna ska bidra till* att finansiera verksamhetens kostnader.

Att en myndighet har rätt att disponera intäkter från en avgiftsbelagd verksamhet innebär att myndigheten får använda avgifterna direkt i verksamheten. Har myndigheten däremot inte dispositionsrätt ska inkomsterna istället betalas in till statens centralkonto, dvs. redovisas mot inkomstitel på statens budget. För att myndigheten ska få disponera avgiftsinkomster krävs ett bemyndigande.¹²

2.1.4 Riksdagen, regeringen eller myndigheten beslutar om avgiftsnivån
Storleken på en enskild avgift kan beslutas av riksdagen, regeringen eller myndigheten. När det gäller offentligrättsliga avgifter är utgångspunkten att riksdagen beslutar om avgiftsnivån. Det är dock vanligt att riksdagen delegerar rätten att besluta om avgiftsnivå till regeringen. Regeringen meddelar då närmare föreskrifter om avgiftsnivån genom förordning. Riksdagen kan också ge regeringen rätt att i sin tur delegera föreskriftsrätt om offentligrättsliga avgifter till en myndighet.

¹⁰ 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191).

¹¹ 5 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:5) om avgifter.

¹² 25 § avgiftsförordningen (1992:191).

För avgifter i uppdragsverksamhet behöver regeringen inte riksdagens godkännande för att föreskriva om avgiftsnivån. Regeringen kan därför också delegera föreskrifträtten till en enskild myndighet. Regeringen delegerar nästan alltid rätten att besluta om storleken på avgifter i uppdragsverksamhet till myndigheten.

Vilken instans det är som beslutar om avgiftsnivån framgår normalt av lag eller förordning.

2.2 Uppgifter om avgifter i avgiftsbudgeten

Regeringens långsiktiga styrning av myndigheters verksamhet finns vanligtvis i respektive myndighets instruktion och i andra förordningar. Årligen kompletterar och preciserar regeringen den långsiktiga styrningen genom myndighetens regleringsbrev. I regleringsbrevets finansieringsdel finns ett avsnitt om avgifter där det normalt finns en avgiftsbudget med tillhörande villkor.¹³ Avgiftsbudgeten i dess nuvarande utformning har i princip inte förändrats de senaste 20 åren.¹⁴

Av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet framgår vanligtvis

- myndighetens avgiftsbelagda verksamheter, där avgifterna tas ut med stöd av särskilda bemyndiganden¹⁵
- om myndigheten har dispositionsrätt till avgiftsintäkterna
- om avgifterna avser offentligrättslig verksamhet eller uppdragsverksamhet
- vilken inkomstitel som ska användas för de avgifter som myndigheten inte disponerar
- budgeterade intäkter, kostnader, resultat och ackumulerat resultat för respektive avgiftsbelagd verksamhet där det ekonomiska målet är bestämt
- budgeterade intäkter för respektive avgiftsbelagd verksamhet där det ekonomiska målet är obestämt.

För många myndigheter framgår även villkor till avgiftsbudgeten. Villkoren utgör ofta styrning som syftar till att precisera det ekonomiska målet för en specifik avgiftsbelagd verksamhet, tydliggöra andra förutsättningar för avgiftsuttaget eller tydliggöra hur myndigheten ska återrapportera avgifterna.

Figur 1 visar hur en avgiftsbudget med tillhörande villkor kan vara utformad.

¹³ 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 budget som ska användas vid utfallsredovisningen av den avgiftsbelagda verksamheten i årsredovisningen.

¹⁴ Den äldsta statsliggaren på ESV:s webbplats är från 2003, <https://www.esv.se/statsliggaren/?PeriodId=2003>

¹⁵ Undantaget är tjänsteexport. All tjänsteexport ska särredovisas oavsett om den tas ut med stöd av ett särskilt bemyndigande eller med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 10 i avgiftsförordningen.

Figur 1 Avgiftsbudget avseende Patent- och registreringsverket¹⁶**6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras**

Verksamhet	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Uppdragsverksamhet						
Uppdrag, Information, Försäljning	-10 481	1 100	11 000	10 000	1 000	-8 381

Belopp angivna i tkr

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Offentligrättslig verksamhet							
Patent, Varumärke, Mönster	2529	-31 495	-26 400	325 000	355 000	-30 000	-87 895

Belopp angivna i tkr

6.4 Villkor för avgiftsbelagd verksamhet

Inkomsterna från uppdragsverksamheten disponeras av PRV.

Avgifternas storlek inom uppdragsverksamheten bestäms av myndigheten och övriga avgifter bestäms av regeringen i författning eller genom internationella avtal.

Beträffande avgifter i verksamheten, som grundas på beslut av internationell organisation, ska samråd med Ekonomistyrningsverket inte ske.

Avgifterna ska framgå tydligt i en särskild avgiftslista som ska finnas lätt tillgänglig.

Vissa av uppgifterna i avgiftsbudgeten är en upprepning av reglering som finns i t.ex. förordning, medan andra uppgifter enbart finns i avgiftsbudgeten. Exempelvis är det bara i avgiftsbudgeten som det framgår vilken inkomstitel en myndighet ska använda för avgifter som myndigheten inte disponerar. En beskrivning av de olika inkomstitlarna finns dock i inkomstloggaren som ESV årligen sammanställer.¹⁷

Regeringskansliet anger i sina interna riktlinjer att rätten att disponera avgiftsintäkter kan meddelas i regleringsbrevet.¹⁸ Dispositionsrätten regleras ibland enbart genom rubriceringen i avgiftsbudgeten. Så är exempelvis fallet för Ekonomistyrningsverkets

¹⁶ Regeringsbeslut, KN2024/02544 (delvis), KN2024/02565, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Patent- och registreringsverket*. 2024-12-19.

¹⁷ <https://www.esv.se/press-och-publicerat/publikationer/2024/inkomstloggaren-2024/>

¹⁸ Cirkulär, Fi 2023:3, Finansdepartementets budgetavdelning, *Anvisningar för arbetet med regleringsbrevet*. 2023-09-25. s.63.

avgiftsbelagda verksamhet¹⁹ och Bolagsverkets uppdragsverksamhet.²⁰ I vissa fall har regeringen även föreskrivit om dispositionsrätten i förordning. Det gäller exempelvis Statens servicecenter, Statens geotekniska institut och Sveriges geologiska undersökning.²¹ Det finns också fall där regeringen förutom genom rubriken även anger dispositionsrätten i villkor till avgiftsbudgeten. Så är exempelvis fallet för Totalförsvarets forskningsinstituts avgiftsbelagda verksamheter, vilket framgår av figur 2 nedan.

Figur 2 Avgiftsbudget från Totalförsvarets forskningsinstituts regleringsbrev²²

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Avgiftsbelagd verksamhet						
Uppdragsfinansierad verksamhet inkl. bidrag och räntor	23 040	-28 000	1 608 514	1 591 439	17 075	12 115
Tjänsteexport	-12 115	0	15 000	15 000	0	-12 115
Summa	10 925	-28 000	1 623 514	1 606 439	17 075	0

Belopp angivna i tkr

Villkor

Tjänsteexport

Myndigheten medges ett underskott.

6.4 Villkor för avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsinkomsterna, inklusive tjänsteexport, får disponeras av myndigheten.

2.2.1 Indelning och struktur styr återrapportering i myndighetens årsredovisning och uppgifterna i budgetunderlaget

Avgiftsbudgetens indelning och struktur är styrande för hur myndigheten redovisar sin avgiftsbelagda verksamhet i årsredovisningen. Myndigheten ska särredovisa verksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev.²³ Med indelning avses de avgiftsbelagda verksamheter som framgår av budgeten och som bör vara grupperade

¹⁹ 28-30 §§ förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket. Regeringsbeslut, Fi 2024/02559 (delvis), Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Ekonomistyrningsverket*. 2024-12-19.

²⁰ 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Regeringsbeslut, KN2024/00578, KN2024/02544 (delvis), KN2024/02560, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket*. 2024-12-19.

²¹ 9 § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter, 15 § förordningen (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut, 10 § förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

²² Regeringsbeslut Fö2023/00972, Fö2024/00283, Fö2024/00680 m.fl. Försvarsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Totalförsvarets Forskningsinstitut*. 2024-12-19.

²³ Det framgår av 3 kap. 8 § ESVFA 2022:1.

utifrån regeringens behov av nivå på styrning. Med struktur avses hur regeringen har reglerat återrapporteringen om intäkter, kostnader och ackumulerade resultat. Indelningen anges på ”rader” medan strukturen anges i ”kolumner” i tabellen som utgör avgiftsbudgeten.

Indelningen i avgiftsbelagda verksamheter följer av på vilken nivå regeringen har valt att styra och följa upp avgiftsbelagd verksamhet. Indelningen i verksamheter utgår också ifrån vilka ekonomiska mål som gäller. En avgiftsbelagd verksamhet i avgiftsbudgeten (en rad i budgeten) ska inte innehålla avgifter med olika ekonomiska mål.²⁴ För att regeringen ska få återrapportering om utfallet för de verksamheter där regeringen beslutar om avgiftsnivån anges även dessa verksamheter normalt på egna rader i avgiftsbudgeten.

I det fall regeringen inte har beslutat om en avgiftsbudget framgår det av regelverket att myndigheten ska särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur som myndigheten själv finner lämplig.²⁵ Myndigheten kommer alltså även om en avgiftsbudget saknas i regleringsbrevet att behöva följa upp och redovisa sin avgiftsbelagda verksamhet i sin årsredovisning.

2.2.2 Ekonomiskt mål framgår som regel inte av avgiftsbudgeten

Av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet framgår normalt inte det ekonomiska målet för en viss verksamhet. I vissa regleringsbrev anges dock ekonomiskt mål i villkor till avgiftsbudgeten.

En myndighet som har verksamheter med flera olika typer av ekonomiska mål är Kriminalvården, se figur 3. De tre verksamheterna har olika ekonomiska mål. Verksamheten Arbetsdrift har ett annat bestämt ekonomiskt mål som innebär att direkta kostnader till 50 procent ska täckas av avgiftsintäkterna. Verksamheten Praktisk arbetsträning har ett obestämt ekonomiskt mål där avgifterna ska delfinansiera verksamheten. Ekonomiskt mål för dessa två verksamheter framgår under rubriken 6.3 Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet. Den tredje verksamheten Måltider har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Det gäller eftersom inget annat framgår av lag eller förordning. I det fallet framgår inte det ekonomiska målet av avgiftsbudgeten eller tillhörande villkor.

²⁴ Cirkulär, Fi 2023:3 s.60.

²⁵ 3 kap. 8 § ESVFA 2022:1.

Figur 3 Avgiftsbudget från Kriminalvårdens regleringsbrev²⁶**6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras**

Verksamhet	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Uppdragverksamhet						
Arbetsdrift	0	0	135 000	135 000	0	0
Praktisk arbetsträning	0	0	12 000	0	12 000	12 000
Måltider	0	0	21 000	21 000	0	0
Summa	0	0	168 000	156 000	12 000	12 000

Belopp angivna i tkr

6.3 Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet**Arbetsdrift och praktisk arbetsträning**

För arbetsdriften ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna. För den praktiska arbetsträningen ska avgifterna delfinansiera verksamheten.

6.4 Villkor för avgiftsbelagd verksamhet**Arbetsdrift och praktisk arbetsträning**

Den del av kostnaderna som finansieras av anslag belastar anslag 1:6 *Kriminalvården*.

2.2.3 Avvikande avgiftsbudget för vissa sektorer

För universitet och högskolor beslutar regeringen dels om myndighetsspecifika regleringsbrev, dels om ett gemensamt regleringsbrev. Regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet för dessa myndigheter finns i huvudsak i en bilaga till det gemensamma regleringsbrevet. I bilagan specificerar regeringen bl.a. vilka ekonomiska mål som gäller för olika verksamhetsområden. Bilagan innehåller också en gemensam avgiftsbudget som anger den indelning och struktur som lärosätena ska återrapporera enligt. För universitet och högskolesektorn har regeringen också valt en annan indelning än den som normalt används för övriga myndigheter. Budgeten består enligt bilagan till regleringsbrevet för 2025 av följande tre rubriker:²⁷

- Utbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Forskning och utbildning på forskarnivå.
- Verksamhet där krav på full kostnadstäckning inte gäller.

En annan väsentlig skillnad med avgiftsbudgeten för universitet och högskolor jämfört med övriga myndigheter är att den inte innehåller några budgeterade belopp.

²⁶ Regeringsbeslut Ju2024/02573 (delvis), Ju2024/02073, Ju2024/01978 m.fl., Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kriminalvården*. 2024-12-19.

²⁷ Regeringsbeslut U2023/01406, U2023/01757, U2024/01010 (delvis) m.fl., Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende universitet och högskolor*. 2024-12-19, bilaga 2 Riktlinjer mm.

Respektive universitet och högskola ska dock i sitt budgetunderlag lämna en prognos som visar den planerade omfattningen av den avgiftsbelagda verksamheten och i årsredovisningen lämna en redogörelse för det faktiska utfallet. En annan skillnad är att dispositionsrätten inte framgår. Det saknas även uppgift i avgiftsbudgeten om verksamheterna är offentlighetsrättsliga eller uppdragsverksamhet.

Även för länsstyrelserna beslutar regeringen om ett gemensamt regleringsbrev.²⁸ Av det gemensamma regleringsbrevet framgår en summering av budgeterade belopp för samtliga länsstyrelser. I bilagor till regleringsbrevet framgår en avgiftsbudget med budgeterade belopp för respektive länsstyrelse att förhålla sig till. Indelningen och strukturen är i stort sett densamma som för övriga myndigheter.

²⁸ Regeringsbeslut Fi2025/00265, Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna*. 2025-02-06. Bilaga 5 Avgifter som disponeras, bilaga 6 Avgifter till inkomsttitel.

3 Så hanteras uppgifter om avgifter - från insamling till användning

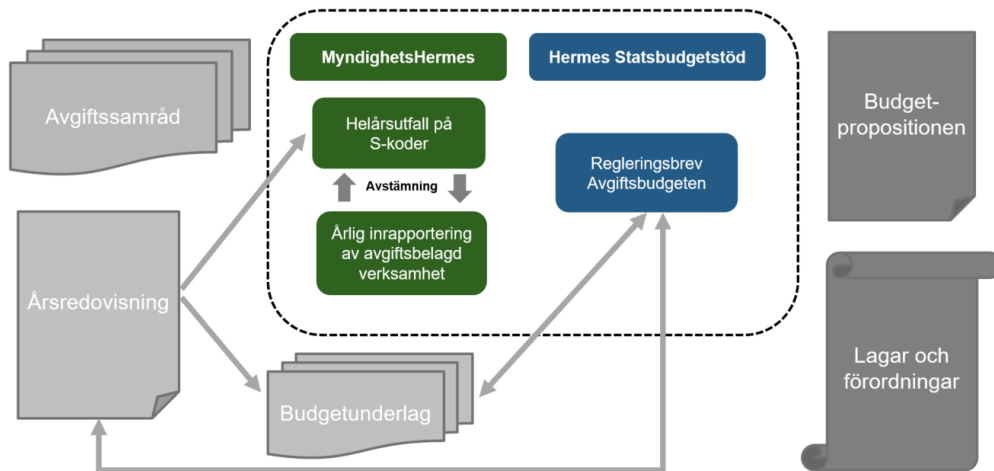
Uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet dokumenteras, rapporteras och samlas idag in via ett flertal olika källor, både i och utanför Hermes. Förutsättningarna för den avgiftsbelagda verksamheten, exempelvis bemyndigande att ta ut en avgift framgår ofta i lag eller förordning. Uppgifter om avgiftskonstruktion eller avgiftskollektiv dokumenteras ofta direkt hos myndigheten. Myndigheterna återrapporerar sin avgiftsbelagda verksamhet både digitalt i Hermes och i myndighetens årsredovisning. Det är idag inte möjligt att på ett enkelt sätt få en samlad bild av alla uppgifter om en avgiftsbelagd verksamhet.

I det här kapitlet beskriver vi befintliga källor och system där uppgifter om avgifter ingår och redogör för hur uppgifterna dokumenteras, samlas in, rapporteras och används. Det gör vi för att sedan kunna analysera hur en digitalisering av uppgifterna kan genomföras.

Av figur 4 framgår en samlad bild över de olika källor och system som används. Den streckade linjen i figuren symboliserar Hermes, både den del som myndigheterna använder och den del som Regeringskansliet använder. Den del som myndigheterna använder benämner vi fortsättningsvis för MyndighetsHermes och den del som Regeringskansliet använder benämner vi Hermes Statsbudgetstöd (Hermes SBS).

De delar som finns utanför den streckade linjen ska spegla de källor som idag hanteras utanför Hermes. Pilarna i bilden visar hur uppgifter i de olika källorna påverkar andra källor. Exempelvis visar pilen som går mellan budgetunderlaget och regleringsbrevet (åt båda håll) att den indelning och struktur som framgår av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet för innevarande år ska vara utgångspunkt för indelningen och strukturen i myndigheternas budgetunderlag för kommande budgetår. Samtidigt ska uppgifter i budgetunderlaget utgöra underlag för kommande års avgiftsbudget. Det finns dock ingen automatisk överföring mellan källorna.

Figur 4 Nuvarande källor och system med uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet



3.1 Utfall på S-koder i Hermes

Myndigheterna rapporterar varje månad²⁹ utfall för sin avgiftsbelagda verksamhet till statsredovisningen i MyndighetsHermes. Rapporteringen sker på statliga inrapporteringskoder (S-koder) och informationen som rapporteras ska överensstämma med myndighetens egen redovisning.³⁰ Syftet med myndigheternas inrapportering på S-koder är att samla in den ekonomiska informationen i en enhetlig struktur och möjliggöra en sammanställning av statens totala verksamhet. Uppgifterna använder ESV sedan för att bl.a. upprätta underlaget till en konsoliderad resultat- och balansräkning som används av regeringen vid upprättande av Årsredovisningen för staten.

Utifrån myndigheternas inrapportering på S-koder är det möjligt att på en aggregerad nivå exempelvis utläsa vilka avgiftsintäkter som myndigheterna disponerar respektive inte disponerar, vilka avgifter som ingår i offentligrättslig verksamhet respektive i uppdragsverksamhet samt om avgifterna är inom- eller utomstatliga.

3.2 Återrapportering i årsredovisningen

Myndigheterna ska senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning till regeringen avseende det senast avslutade räkenskapsåret.³¹ Årsredovisningen ska lämnas med e-post som en PDF-fil.³²

²⁹ Enligt ESV:s rapport Statliga inrapporteringskoder 2025 anges att frekvensen för inrapportering av uppgifter på S-koder för intäkter är kvartalsvis, men praxis är idag att myndigheterna rapporterar in sina utfall månadsvis.

³⁰ 15 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:2) om myndigheters bokföring.

³¹ 2 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³² 1 kap. 3 § ESVFA 2022:1.

I resultatredovisningen i myndighetens årsredovisning ska myndigheten redovisa information om sin avgiftsbelagda verksamhet. Myndigheten ska särredovisa sina verksamheter enligt den inledning och struktur som följer av myndighetens regleringsbrev.³³

Vilka uppgifter som ska återrapporeras beror på vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för respektive verksamhet. För verksamheter med ett obestämt ekonomiskt mål ska redovisningen omfatta årets intäkter. För verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål ska även årets kostnader, årets resultat samt det balanserade resultatet redovisas, om detta är förenligt med avgiftsbudgeten. Myndigheten ska jämföra utfallet mot avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.³⁴

Det finns även krav på att myndigheten i not till posten Intäkter av avgifter och andra ersättningar i resultaträkningen ska särredovisa avgiftsintäkter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen, avgiftsintäkter från tjänsteexport samt icke-statliga medel.³⁵

Den återrapporering som myndigheterna lämnar i sin årsredovisning används, tillsammans med andra uppgifter som exempelvis myndighetens budgetunderlag, av Regeringskansliet i bl.a. budgetprocessen, myndighetsdialogen och i arbetet med att ta fram myndighetens regleringsbrev.

3.3 Årlig inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet i Hermes

ESV ska enligt sin instruktion årligen lämna en redovisning av statens totala avgiftsbelagda verksamhet till regeringen.³⁶ Redovisningen baseras på uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet som myndigheterna rapporterar i MyndighetsHermes. Myndigheternas inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet sammanfaller normalt med tidpunkten för när myndigheterna lämnar in sin årsredovisning.³⁷

Inrapporteringen omfattar utfallet för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet avseende föregående år och uppgifterna ska delas in i offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet. Inrapporteringen ska utgå från samma indelning och struktur som används för att redovisa den avgiftsbelagda verksamheten i resultatredovisningen i årsredovisningen. Om myndigheterna inte kan fylla i alla uppgifter enligt indelningen i årsredovisningen kan en mer detaljerad verksamhetsindelning övervägas, men utgångspunkten är att uppgifter som rapporteras i MyndighetsHermes ska överensstämma med motsvarande uppgifter i

³³ 3 kap. 8 § ESVFA 2022:1.

³⁴ Ibid.

³⁵ 7 kap. 7 § ESVFA 2022:1.

³⁶ 7 § 4 förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

³⁷ Det finns inget rapporteringsdatum reglerat i EA-regelverket vad gäller dessa uppgifter. Däremot brukar ESV besluta om ett sista inrapporteringsdatum som i princip sammanfaller med när myndigheten lämnar in sin årsredovisning. Inrapporteringsperioden för 2024 är 15 januari till 24 februari 2025.

myndighetens årsredovisning. Uppgifterna på S-koder används för att på en aggregerad nivå systemmässigt stämma av de uppgifter som myndigheterna rapporterar i den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet. För flera myndigheter uppstår naturliga differenser. Normalt lämnar myndigheten en förklaring till differensen direkt i Hermes. Den vanligaste orsaken till differenser är att ränteintäkter som hör till den avgiftsbelagda verksamheten rapporteras tillsammans med övriga ränteintäkter på särskilda S-koder för ränteintäkter. Till skillnad från uppgifterna i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet omfattar den årliga inrapporteringen även avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen. Dessa redovisas på egna rader.

ESV sammanställer de inrapporterade uppgifterna i Excel och redogör översiktligt för utfallet. Sammanställningen omfattar exempelvis totala avgiftsintäkter och ackumulerat resultat per verksamhet. Det går även att filtrera uppgifterna på intäkter per departement och per myndighet.

ESV har förstått det som att myndighetshandläggare och budgetsamordnare på Regeringskansliet använder uppgifterna som underlag för att analysera och följa upp den ekonomiska utvecklingen av myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter. ESV har dock tidigare konstaterat att både kännedom om och användning av inrapporteringen är låg bland myndighetshandläggare inom Regeringskansliet och inom myndigheter.³⁸

3.4 Avgifter i budgetunderlaget

I budgetunderlaget, som myndigheterna ska lämna senast den 1 mars varje år, ska myndigheterna lämna en översikt över verksamhetens finansiering.³⁹ Översikten ska följa den reglerade strukturen (se figur 5).⁴⁰ Vissa av budgetunderlagets finansiella delar, som uppgifter om beställningsbemyndiganden och verksamhets- och samhällsinvesteringar, ska även lämnas digitalt i MyndighetsHermes. I dessa fall ska uppgifterna i budgetunderlaget lämnas enligt samma uppställningsform som den som framgår av Hermes. Tabellen med uppgifter om verksamhetens finansiering, där bl.a. uppgifter om myndigheternas avgiftsintäkter ingår, lämnas dock bara i PDF-format.

³⁸ ESV 2014:58, [Översyn av avgiftsrapport och avgiftssamråd](#), s.34.

³⁹ Med undantag för Universitet och högskolor som ska lämna budgetunderlag 22 februari enligt regeringsbeslut U2022/03651.

⁴⁰ 9 kap. 3 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

Figur 5 Översikt över verksamhetens finansiering (tkr)

	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
Anslag					
Utgiftsområde xx, anslag x1 (1)					
Utgiftsområde xx, anslag y1					
Avgiftsintäkter som disponeras, enligt den indelning regeringen beslutat					
Övriga intäkter som disponeras (2)					
Summa					
Avgiftsintäkter som redovisas mot inkomsttitel, enligt den indelning regeringen beslutat					

(1) Är anslaget underindelad i poster ska uppgifterna lämnas per anslagspost som myndigheten disponerar.

(2) Intäkterna ska specificeras på bidrag, donationer, finansiella intäkter etc. om beloppen är betydande.

Förutom tabellen över verksamhetens finansiering ska myndigheten även lämna en särskild redogörelse för sin avgiftsbelagda verksamhet.⁴¹ Redogörelsen ska upprättas enligt samma indelning och struktur som avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev för innevarande år, med hänsyn till eventuella verksamheter som förutses tillkomma eller avvecklas. Om myndigheten ser behov av en annan indelning av verksamheten än den som framgår av regleringsbrevet bör också förslag till en sådan lämnas. Redogörelsen 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.⁴²

Uppgifter om avgifter i budgetunderlaget använder handläggare på Regeringskansliet exempelvis i budgetprocessen, myndighetsdialogen och i arbetet med att ta fram myndighetens regleringsbrev inför kommande budgetår. Normalt är det de budgeterade beloppen i myndighetens budgetunderlag som ligger till grund för den avgiftsbudget som senare framgår av myndighetens beslutade regleringsbrev.

3.5 Avgiftssamråd med ESV

Enligt 7 § avgiftsförordningen ska myndigheter vart tredje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut. Samråd ska även genomföras om myndigheten

⁴¹ 9 kap. 6 § ESVFA 2022:1.

⁴² 9 kap. 5 § andra stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

avser att väsentligt förändra en avgift eller ta ut en ny avgift. Kravet på samråd gäller alla myndigheter under regeringen om inget annat framgår av förordning eller av ett särskilt regeringsbeslut.

Inlämnade uppgifter i avgiftssamrådet ska utgå ifrån samma indelning och struktur som avgiftsbudgeten i regleringsbrevet och innehålla uppgifter om samtliga avgifter som myndigheten tar ut. I praktiken lämnar många myndigheter in samrådsunderlag som innehåller uppgifter på en mer detaljerad nivå än den som framgår av regleringsbrevet. Anledningen är att en verksamhet enligt regleringsbrevet kan bestå av flera avgifter där exempelvis beslut om avgiftsnivå, som är en obligatorisk uppgift enligt samrådsunderlaget, kan skilja sig åt.

Förutom uppgift om var myndighetens avgiftsbemyndigande finns och vilket ekonomiskt mål som gäller för den avgiftsbelagda verksamheten ska samrådsunderlaget även omfatta exempelvis uppgift om:

- avgiften ingår i offentligrättslig verksamhet eller uppdragsverksamhet
- avgiften disponeras eller inte
- vem som har rätt att besluta om avgiftsnivån
- avgiftens konstruktion och nivå
- budgeterat ekonomiskt resultat för verksamheten samt vilka kostnader som har inkluderats i avgiftsunderlaget.

I de fall ESV lämnar synpunkter i samrådsyttrandet som kan vara av nytta för Regeringskansliet får den berörda myndighetens departement och budgetavdelningen på Finansdepartementet en kopia på yttrandet för kännedom. Regeringskansliet har då möjlighet att använda yttrandet för sin analys av myndighetens avgiftsbelagda verksamhet.

3.6 Avgifter i regleringsbrevet

Den del av regleringsbrevet som handlar om avgifter tas fram av Regeringskansliet i Hermes SBS. Uppgifter som används i arbetet med att ta fram en avgiftsbudget hämtas i första hand från myndigheternas budgetunderlag. Uppgifter kan även hämtas från myndigheternas årsredovisningar, från ESV:s årliga sammanställning av avgiftsbelagd verksamhet och i dialoger mellan myndighet och Regeringskansliet.

I nuvarande systemlösning, Regleringsbrev (Rbrev) som är en del av Hermes SBS, hanteras och registreras uppgifter om avgifter manuellt i systemet av Regeringskansliet. Uppgifterna hämtas därmed inte automatiskt från andra delar av Hermes.

I Rbrev genereras avgiftsbudgetens struktur automatiskt. Det innebär att både numrering och huvudrubriker för de olika avsnitten är låsta och kan inte ändras av myndighetshandläggaren.

Följande huvudrubriker finns avseende avgifter:

- 6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras.
- 6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras.
- 6.3 Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet.
- 6.4 Villkor för avgiftsbelagd verksamhet.

Förutom att numrering och huvudrubriker är låsta är även antalet kolumner i respektive avgiftsbudget fast. För respektive avgiftsbelagd verksamhet beräknas ett ackumulerat resultat oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten. Handläggaren kan inte välja att låta vissa celler vara tomma. Däremot går det att lägga till fler rader och därmed fler avgiftsbelagda verksamheter i budgeten. Det är också möjligt att lägga till uppgifter om ekonomiskt mål och eventuella villkor för avgiftsbelagd verksamhet med fritext i underavsnitten 6.3 och 6.4.

Regeringskansliet kan anpassa underrubrikerna i respektive tabell efter behov. De rubriker som i första hand används är *Offentligrättslig verksamhet* och *Uppdragsverksamhet*. För vissa myndigheter används rubriksättningen även för att ange verksamhetens ekonomiska mål.

För universitet och högskolor beslutar regeringen om en gemensam avgiftsbudget i en bilaga till universitetssektorns gemensamma regleringsbrev. I regleringsbreven för respektive universitet och högskola finns därmed normalt inga avgiftsbudgetar beslutade. Eftersom bilagan är i Word kan Regeringskansliet anpassa formatet efter behov. Det finns med andra ord inga tekniska begränsningar vad gäller antal kolumner eller rubriksättning. Regeringskansliet har bl.a. genom gråmarkerade fält i avgiftsbudgeten tydliggjort vilka uppgifter som lärosätena ska återrapporera för respektive verksamhet.

Även för länsstyrelserna beslutar regeringen om ett gemensamt regleringsbrev. I det regleringsbrevet framgår en aggregerad avgiftsbudget för samtliga länsstyrelser. Den avgiftsbudgeten tas fram i Rbrev. I bilaga till det gemensamma regleringsbrevet framgår sedan en avgiftsbudget för respektive länsstyrelse. Dessa genereras inte i Rbrev.

För en utförligare beskrivning av regleringsbreven för universitet och högskolor samt för länsstyrelserna, se avsnitt 2.2.3.

Uppgifter om avgifter i regleringsbrevet används för regeringens årliga styrning av avgiftsbelagd verksamhet. Avgiftsbudgeten bestämmer hur myndigheterna ska åiterrapportera sina avgiftsbelagda verksamheter i årsredovisningen, både vilka uppgifter som ska åiterrapporteras och på vilken nivå. Avgiftsbudgetens indelning och struktur är även utgångspunkten för myndigheternas rapportering i budgetunderlag och i den årliga inrapporteringen av avgifter.

3.7 Avgifter i budgetpropositionen

I budgetpropositionen lämnar regeringen information om statens avgiftsbelagda verksamheter till riksdagen. Informationen presenteras per myndighet under respektive utgiftsområde och avgiftsbudgeten följer normalt samma indelning och struktur som i myndigheternas budgetunderlag och regleringsbrev (se figur 6). Uppgifterna skrivs in i budgetpropositionen manuellt.

Figur 6 Exempel på avgiftsbudget från budgetpropositionen där indelning och struktur följer regleringsbrevet⁴³

Tabell 3.8 Avgiftsfinansierad verksamhet vid Statens skolverk

Tusental kronor

Offentligrättslig verksamhet	Ack. resultat t.o.m. 2023	Resultat 2024	Intäkter 2025	Kostnader 2025	Resultat 2025	Ack. resultat 2025
Utfärda och komplettera lärarlegitimationer ¹	-	-	20 428	-	-	-

¹ Eftersom det ekonomiska målet är obestämt redovisas endast intäkterna.

För vissa myndigheter används en annan indelning och struktur. Det gäller myndigheter inom exempelvis utgiftsområde (UO) 7 Internationellt bistånd, UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, UO 22 Kommunikationer samt UO 24 Näringsliv. För dessa myndigheter presenteras utfall, prognos och budget som rader istället för som kolumner, se figur 7. För vissa myndigheter redovisas bara avgiftsintäkter.

Figur 7 Exempel på avgiftsbudget där indelning och struktur avviker från regleringsbrevet⁴⁴

Tabell 4.5 Avgiftsfinansierad verksamhet vid Arbetsmiljöverket

Tusental kronor

Uppdragsverksamhet	Resultat från föregående år	Intäkter	Kostnader	Ackumulerat resultat
Utfall 2023	0	526	526	0
Prognos 2024	0	1 000	1 000	0
Budget 2025	0	1 000	1 000	0

⁴³ Prop.2024/25:1 Utgiftsområde 16, s. 77.

⁴⁴ Prop.2024/25:1 Utgiftsområde 14, s. 80.

3.8 Uppgifter om avgifter i lagar och förordningar

Förutsättningar för avgiftsbelagd verksamhet, exempelvis rätten att ta ut en avgift, regleras ofta i lag eller förordning (se avsnitt 2.1). Det kan handla om svenska regelverk, men också om EU-regelverk som påverkar avgiftsbelagd verksamhet i Sverige. Det kan även handla om särskilda regeringsbeslut.

4 Det finns behov av tydligare styrning och uppföljning

I det här kapitlet analyserar vi vilka problem och otydligheter som finns i styrningen av avgiftsbelagd verksamhet samt vad de kan leda till. Fokus är regeringens styrning genom avgiftsbudgeten med tillhörande villkor i regleringsbrev.

4.1 Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet uppfattas som komplex

ESV bedömer att avgiftsbelagd verksamhet kan uppfattas som komplex och svår att överblicka. Det framgår av intervjuer med handläggare på Regeringskansliet inom ramen för det här uppdraget, men även av tidigare uppdrag. Det kan vara svårt att få en helhetsbild av de samlade förutsättningarna för ett avgiftsuttag när dessa finns på flera olika ställen, som i lag, myndighetens instruktion, annan förordning, regleringsbrev och i andra särskilda regeringsbeslut. Vissa myndigheter tar dessutom ut ett flertal avgifter som kan ha delvis olika förutsättningar.

För att styra och följa upp enskilda avgiftsbelagda verksamheter behöver handläggarna på Regeringskansliet även känna till det generella regelverket om avgifter, exempelvis begrepp som bestämda och obestämda ekonomiska mål och vilken betydelse dessa får för om resultat kan ackumuleras och hur det kan påverka framtida avgiftsnivåer.

Även för myndigheter kan styrningen av avgifter uppfattas som komplex. Det kan exempelvis gälla utmaningar med att tolka lagar och förordningar i kombination med regeringens styrning genom regleringsbrevet.

4.1.1 Olika källor och manuell hantering bidrar till komplexiteten

ESV bedömer att en del av komplexiteten när det gäller avgiftsbelagd verksamhet består i att myndigheter rapporterar och sammanställer uppgifter om avgifter på flera ställen, med olika detaljeringsgrad eller format, utan att källorna kan dela informationen mellan varandra. Att källorna inte kan dela information mellan varandra innebär att uppgifter om exempelvis utfall för eller indelningen av en avgiftsbelagd verksamhet kan se ut på olika sätt. Indelningen av verksamheter kan exempelvis skilja sig mellan myndigheternas årsredovisning och den årliga inrapporteringen av avgifter i Hermes som ESV sammanställer. I avgiftssamråden är uppgifterna som myndigheterna lämnar ofta på en betydligt mer detaljerad nivå än den som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten. Det gör det svårt att följa uppgifter om avgifter mellan olika källor, vilket i sin tur begränsar möjligheterna för regeringen att analysera och styra de avgiftsbelagda verksamheterna på ett effektivt

sätt. Detta är något som även Statskontoret påpekar i sin analys av styrningen av avgiftsbelagd verksamhet.⁴⁵

Vidare bidrar den manuella hanteringen av uppgifter om avgifter till ökad administration för både myndigheterna och Regeringskansliet samt ökar även risken för fel. Det gäller exempelvis utfallet som myndigheterna årligen lämnar till ESV:s sammanställning av avgiftsbelagd verksamhet och som inte automatiskt kan överföras till myndighetens budgetunderlag. Det kan också gälla uppgifter om avgifter i myndigheternas budgetunderlag som inte kan överföras digitalt till Regeringskansliet utan behöver läggas in manuellt i såväl budgetpropositionen som i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

4.2 Det är inte tydligt vilket syfte avgiftsbudgeten har

ESV menar att syftet med avgiftsbudgeten i regleringsbrevet kan vara svårt att förstå både för Regeringskansliet och för myndigheterna och att det riskerar att leda till att avgiftsbudgeten inte används för att styra och följa upp myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Det handlar exempelvis om att handläggare på Regeringskansliet inte alltid förstår att hur avgiftsbudgeten ställs upp och fylls i påverkar kraven på myndigheternas återrapportering av avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen.⁴⁶

Det handlar också om att det i viss utsträckning saknas en ordning inom Regeringskansliet för hur avgiftsbelagd verksamhet bör styras och följas upp. Det framkommer bl.a. av intervjuerna med handläggare inom Regeringskansliet, men också av ESV:s tidigare rapport.⁴⁷ Vissa handläggare menar att de inte förstår syftet med avgiftsbudgeten och att den därför inte används aktivt i styrningen av avgiftsbelagd verksamhet. Andra handläggare anger att avgiftsbudgeten används som ett verktyg i uppföljningen av den ekonomiska utvecklingen i de avgiftsbelagda verksamheterna och även som utgångspunkt i dialoger med myndigheterna om avgiftsbelagd verksamhet.

ESV uppfattar att syftet med avgiftsbudgeten är otydligt även för vissa myndigheter. Det framgår exempelvis av våra intervjuer. Det handlar bl.a. om att det inte är tydligt varför vissa uppgifter, exempelvis ackumulerade resultat, ska rapporteras och vad konsekvensen blir om uppgifterna inte är korrekta. Det bidrar i sin tur till minskade incitament för myndigheterna att föreslå förändringar som skulle kunna leda till att

⁴⁵ OOS 2024 Statskontoret, *Vem är det som kör?* s.54

⁴⁶ Intervjuer med Socialdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, ESV dnr 2024-02083-4.

⁴⁷ ESV 2020:58, *Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*, s.39.

uppgifter om avgifter redovisas på ett mer ändamålsenligt sätt, exempelvis med en annan indelning av verksamheterna.

4.2.1 Det är svårt att förstå vad som faktiskt är styrning i avgiftsbudgeten. ESV förstår det som att en anledning till att syftet med avgiftsbudgeten uppfattas som otydligt är att det är svårt att förstå vilka uppgifter i budgeten som faktiskt är styrning och vilka uppgifter som enbart är en upprepning av annan reglering i exempelvis lag eller förordning. Även villkoren till avgiftsbudgeten utgör ibland en upprepning av uppgifter som redan framgår av själva budgeten eller av annan reglering. I vissa fall upprepas exempelvis dispositionsrätten, som alltid framgår av huvudrubriken i avgiftsbudgeten, i villkor.⁴⁸

Av intervjuer med handläggare på Regeringskansliet framgår att flera uppfattar att det inte finns någon egentlig styrning i avgiftsbudgeten och att det gör den mindre viktig att lägga tid på. ESV menar att allt som anges i regleringsbrevets avgiftsbudget formellt är ett regeringsbeslut och därmed styrning, även om vissa av uppgifterna är en upprepning.

ESV bedömer att av de uppgifter som framgår av avgiftsbudgeten är det enbart verksamhetsindelning, inkomstitel och i vissa fall dispositionsrätten som är ett beslut som inte redan framgår av annan reglering. Det behöver dock inte bli några negativa konsekvenser om verksamhetsindelning och inkomstitel inte beslutas i regleringsbrevet. När regeringen inte har beslutat om en avgiftsbudget ska myndigheten fortfarande återrapportera sin avgiftsbelagda verksamhet i årsredovisningen, men då utifrån den indelning myndigheten finner lämplig. Om en inkomstitel av misstag inte har beslutats eller om fel inkomstitel beslutats finns vägledning i inkomstliggaren, där alla inkomstitlar framgår.

När det gäller dispositionsrätten behövs den uppgiften enbart i de fall där den inte redan anges i lag eller förordning.

Även villkoren till avgiftsbudgeten kan innehålla uppgifter som inte är en upprepning av annan reglering. Det förekommer att regeringen för vissa myndigheter endast beslutar om bemyndiganden att ta ut avgifter i villkor till avgiftsbudgeten eller i bilaga till den.⁴⁹

⁴⁸ Se regeringsbeslut KN2024/02543 (delvis), KN2024/02562, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Energimarknadsinspektionen*. 2024-12-19 och Regeringsbeslut Fö2024/00181, Fö2024/00344, Fö2024/00438 m.fl., Försvarsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*. 2024-12-19.

⁴⁹ Se Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78 s. 371 ff.) här framgår bl.a. att Beställd utbildning inte regleras i lag eller förordning utan endast i regleringsbrev för statliga universitet och högskolor.

Blandningen av uppgifter som enbart framgår av avgiftsbudgeten och upprepning av reglering som finns i exempelvis lag och förordning bidrar till att det blir otydligt vad syftet med avgiftsbudgeten är och hur viktig den är för att den avgiftsbelagda verksamheten ska bedrivas på ett av riksdagen och regeringen avsett och ändamålsenligt sätt.

4.2.2 Ibland kan styrningen vara motstridig

Ibland överensstämmer inte uppgifterna om de avgiftsbelagda verksamheterna i regleringsbrevet med regleringen i t.ex. lag eller förordning. Det gör förutsättningarna för verksamheterna otydlig och styrningen riskerar att bli motstridig, vilket försämrar möjligheterna för myndigheterna att följa regeringens styrning. Det riskerar också att leda till felaktiga tolkningar av regelverket och bidra till den bild som redan finns om att avgiftsbelagd verksamhet är svår att förstå.

Ett exempel på styrning som kan vara svår att förstå är den avgiftsbelagda verksamheten Ungdomsvård som Statens institutionsstyrelse (SiS) bedriver. Av myndighetens instruktion framgår att det ekonomiska målet för verksamheten är upp till full kostnadstäckning, dvs. ett obestämt ekonomiskt mål.⁵⁰ Av villkoren till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet framgår att avgiftsnivån ska bestämmas av myndigheten så att den täcker 67 procent av myndighetens totala kostnader inom nämnda verksamhet under 2025.⁵¹ Villkoret i avgiftsbudgeten uppfattar ESV är tänkt att precisera styrningen i instruktionen, men innebär i praktiken att det ekonomiska målet istället blir otydligt. Preciseringsen med en viss procentsats innebär att det ekonomiska målet kan uppfattas som ett bestämt ekonomiskt mål, och på det följer andra krav på redovisning för myndigheten. Om en verksamhet har ett bestämt ekonomiskt mål ska myndigheten normalt följa upp balanserat resultat och beakta det i avgiftssättningen. I det här fallet anger dock regeringen i villkoret att målet avser 2025. Det skulle kunna tolkas som att ett resultat inte får ackumuleras, men samtidigt visar avgiftsbudgeten både ett ingående och ett utgående ackumulerat resultat. I SiS årsredovisning redovisas verksamheten med ackumulerade resultat, dvs. som om det är ett bestämt ekonomiskt mål som gäller.⁵²

Ett annat exempel är Mediemyndighetens verksamhet Ansökningsavgift för utgivningsbevis där det av myndighetens instruktion framgår att avgifterna ska täcka de direkta kostnaderna medan det av regleringsbrevet framgår att det ekonomiska målet är att avgifterna ska täcka 35 procent av de direkta kostnaderna för verksamheten. ESV menar att de olika skrivningarna innebär att det ekonomiska

⁵⁰ 11 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

⁵¹ Regeringsbeslut S2024/02156 (delvis), Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens institutionsstyrelse*. 2024-12-19.

⁵² Statens institutionsstyrelse (2023), *Årsredovisning 2023*, sid. 8.

målet för verksamheten blir otydligt.⁵³ Det riskerar att leda till att både prissättning, redovisning och återrapportering blir felaktig. I de här fallen är det viktigt att regeringen säkerställer att villkoren till avgiftsbudgeten inte strider mot det regeringen föreskrivit i förordning eller mot regeringens föreskriftsrätt enligt regeringsformen⁵⁴.

ESV noterar att det även finns exempel på när en verksamhet i regleringsbrevet har kategoriserats som uppdragsverksamhet när verksamhetens övriga reglering i lag och förordning snarare tyder på att den är offentlighetsrättslig. Så var fallet för exempelvis verksamheten Avgiftsuttag AP-fonderna i Pensionsmyndighetens avgiftsbudget.⁵⁵ Även om allt som anges i regleringsbrevet formellt är ett regeringsbeslut skulle en sådan felkategorisering i avgiftsbudgeten inte innebära att verksamheten övergår till att bli uppdragsverksamhet. Dock leder informationen i avgiftsbudgeten tillsammans med övrig reglering till att styrningen blir otydlig. Detta kan i sin tur leda till att det tar tid att reda ut vad som faktiskt gäller eller att uppgifter om avgifterna redovisas felaktigt.

4.2.3 Det finns verksamheter där det inte ingår några avgifter

En avgift är en ersättning som betalas för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller och som utgör en motprestation till avgiften. ESV noterar att vissa myndigheter har verksamheter i avgiftsbudgeten där kriteriet om motprestation saknas, vilket innebär att ersättningen inte utgör en avgift. Det kan exempelvis handla om sanktionsavgifter, dröjsmålsavgifter och förseningsavgifter. Ett exempel är Finansinspektionen som har verksamheten Restavgifter och dröjsmålsavgifter i sin beräknade budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras.⁵⁶ Att det ingår verksamheter som inte omfattar avgifter i avgiftsbudgeten bidrar ytterligare till att avgiftsbudgetens syfte blir otydligt.

4.3 Beloppen i avgiftsbudgeten kan vara svåra att förhålla sig till

Även syftet med beloppen i avgiftsbudgeten kan i vissa fall vara svårt att förstå. ESV menar att i avgiftsbudgetens nuvarande utformning har beloppen två egentliga syften. Det ena är att styra strukturen på myndigheternas återrapportering i årsredovisningen och det andra är att ge en beräknad budget för verksamheternas omfattning. När det gäller det senare syftet innebär beloppen i sig inte ett krav på att verksamheten ska ha

⁵³ Ekonomistyrningsverket (2024), *Samrådsyttrande Mediemyndigheten*. Dnr 2024-01189-4.

⁵⁴ 8 kap. 1 § regeringsformen.

⁵⁵ Regeringsbeslut S2021/08063, S2021/08064 (delvis), Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten*. 2021-12-22.

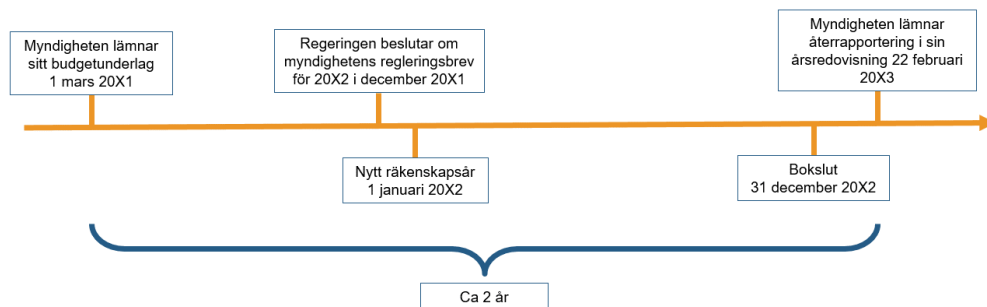
⁵⁶ Regeringsbeslut Fi2024/01724, Fi2024/02559 (delvis), Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Finansinspektionen*. 2024-12-19.

exakt de kostnader och intäkter som ställs upp i budgeten.⁵⁷ Myndigheterna ska dock förhålla sig till beloppen när de analyserar verksamheternas utfall i årsredovisningen.

4.3.1 De budgeterade beloppen uppfattas inte alltid som relevanta

I dialog med myndigheter har det framkommit att flera myndigheter har svårt att förstå vilken relevans budgeterade intäkter, kostnader och ackumulerat resultat i avgiftsbudgeten har. Det handlar framför allt om att beloppen uppfattas som inaktuella, särskilt i de fall det är belopp från myndigheternas budgetunderlag som har använts utan att de uppdaterats exempelvis i samband med budgetprocessen. Om förutsättningarna för myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter under tiden mellan mars då myndigheterna lämnar sina budgetunderlag, och december när regleringsbrev beslutas, har ändrats blir enligt myndigheterna analysen av utfall mot budgeterade belopp i många fall inte relevant.⁵⁸ Det har i de flesta fall hunnit gå nästan två år mellan tidpunkten för när beloppen budgeteras i myndighetens budgetunderlag till dess att analys ska göras i årsredovisningen av utfallet mot dessa budgeterade belopp, se tidslinje i figur 8.

Figur 8 Tidslinje som visar tiden mellan att budgetunderlaget lämnas till att återrapportering sker i årsredovisningen



Av intervjuer med handläggare på Regeringskansliet framgår att vissa handläggare använder budgeterade belopp från budgetunderlaget medan andra justerar beloppen under budgetprocessen eller i vissa fall inför beslut om regleringsbrevet, efter att budgetpropositionen beslutats. Det finns inga formella prognostillfällen gällande avgifter, som det gör för anslag.⁵⁹ Av Regeringskansliets interna riktlinjer framgår att som underlag för avgiftsbudgeten kan myndighetens budgetunderlag och ESV:s årliga rapport om avgiftsbelagd verksamhet i staten användas.⁶⁰ Samtidigt framgår det att ramberedningsunderlaget ska innehålla information om förslag om väsentliga

⁵⁷ Cirkulär, Fi 2023:3, s.60.

⁵⁸ Ekonomistyrningsverket (2024), *Mötesanteckningar EC-rådet dec 2024*. Dnr 2024-00387-8.

⁵⁹ De flesta myndigheter lämnar en anslagsprognos vid minst fyra tillfällen per år. Dessa prognostillfällen regleras i respektive myndighets regleringsbrev. För vissa myndigheter har regeringen beslutat om fler tillfällen.

⁶⁰ Cirkulär, Fi 2023:3, s.58.

förändringar av den avgiftsbelagda verksamheten och alla förslag på nya avgiftsuttag för det kommande året.⁶¹

ESV har förstått att vissa myndigheter lämnar budgetunderlag som helt och hållet saknar en avgiftsbudget, trots att en sådan finns i myndighetens regleringsbrev. Vi har också noterat att det finns myndigheter som inte följer den indelning och struktur på avgiftsbudgeten som regelverket kräver.⁶² Det kan exempelvis vara så att myndigheten inte anger budgeterade belopp för tillräckligt många år eller att indelningen av de avgiftsbelagda verksamheterna är mer aggregerad än den i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.⁶³ Vad ESV förstår kan detta leda till att Regeringskansliet behöver begära in ytterligare uppgifter för att kunna ta fram en budget för de avgiftsbelagda verksamheterna till såväl budgetpropositionen som till kommande års regleringsbrev. En sådan hantering menar ESV blir ineffektiv.

Vissa myndigheter, som Finansinspektionen och Polismyndigheten, har särskilda uppdrag om att inkomma med uppdaterade prognoser om sin avgiftsbelagda verksamhet vid en viss tidpunkt.⁶⁴ För Polismyndigheten gäller exempelvis att uppdaterade prognoser ska lämnas i samband med anslagsprognosen i oktober, dvs. efter att budgetpropositionen beslutats.⁶⁵ ESV uppfattar dock utifrån intervjuer med myndigheter att dessa uppdaterade uppgifter inte alltid används i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

Om Regeringskansliet ändrar budgeterade belopp efter att budgetpropositionen har beslutats innebär det att uppgifterna som framgår av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet inte stämmer med motsvarande uppgifter i budgetpropositionen. En sådan hantering skiljer sig därmed från hanteringen av anslag och övriga finansiella villkor där det som anges i budgetpropositionen är styrande för vad som ska anges i regleringsbrevet. En väsentlig skillnad är dock att för avgifter handlar det om budgeterade belopp och prognoser som riksdagen endast får för information och inte för beslut.

Det är inte tydligt i Regeringskansliets interna riktlinjer⁶⁶ om budgeterade belopp i avgiftsbudgeten ska vara så uppdaterade som möjligt eller om det är viktigare att beloppen överensstämmer med de uppgifter som riksdagen fått ta del av i budgetpropositionen. Det skulle kunna vara så att de belopp som används i

⁶¹ Cirkulär, Fi 2023:1, Finansdepartementets budgetavdelning, *Budgetarbetet 2023*, 2023-02-02, s.40.

⁶² 9 kap. 6 § ESVFA 2022:1.

⁶³ Översiktlig analys av följande myndigheters budgetunderlag för 2025-2027: Bolagsverket, E-hälsomyndigheten, Elsäkerhetsverket, Livsmedelsverket, Lunds universitet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Statens institutionsstyrelse, Post och telestyrelsen och Länsstyrelsen Västernorrland för 2025.

⁶⁴ 17 § förordningen (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen.

⁶⁵ Regeringsbeslut Ju2024/02573 (delvis), Ju2024/00472, Ju2024/00973 m.fl., Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Polismyndigheten*, 2024-12-19.

⁶⁶ Cirkulär, Fi 2023:3.

avgiftsbudgeten anses vara av mindre betydelse eftersom de ändå inte är styrande. Att syftet med beloppen inte är tydligt leder till att mervärdet av att ha budgeterade belopp i avgiftsbudgeten kan ifrågasättas.

En risk som ESV ser med dagens hantering är att om Regeringskansliet använder myndigheternas budgeterade belopp från budgetunderlaget till avgiftsbudgeten utan att analysera beloppen skulle myndigheten kunna tolka att regeringen har godkänt väsentliga ändringar av exempelvis den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning eller hanteringen av ett ackumulerat resultat. Den risken bör dock enligt ESV motverkas av att Regeringskansliet i ramberedningsunderlaget ska se till att det finns information om väsentliga förändringar av den avgiftsbelagda verksamheten, som exempelvis förändrad ambitionsnivå, samt förslag till nya avgiftsuttag under det kommande året.⁶⁷

4.3.2 Beloppen i avgiftsbudgeten blir i vissa fall felaktiga

Vid obestämda ekonomiska mål ska normalt endast intäkter framgå av avgiftsbudgeten och inget resultat för verksamheten ska ackumuleras. Anledningen är att vid obestämda ekonomiska mål täcks de kostnader som inte finansieras med avgifter istället med anslag så att inget under- eller överskott uppstår i verksamheten. Begränsningar i nuvarande systemstöd för regleringsbrev, leder dock till att kostnader och ackumulerat resultat ändå måste anges. Det är alltså inte möjligt för handläggaren att lämna celler tomma i budgeten. Det innebär att informationen i avgiftsbudgeten blir otydlig och missvisande och det riskerar att exempelvis skapa utrymme för att uppgifterna om kostnader och ackumulerat resultat tolkas som att regeringen särskilt vill styra återrapporteringen så att även kostnader och resultat ska återrapporteras av myndigheten i årsredovisningen.

Om det i avgiftsbudgeten framgår belopp för kostnader och ett beräknat ackumulerat resultat kan det också bidra till att myndigheten uppfattar att det ekonomiska målet är bestämt – eftersom dessa uppgifter normalt bara finns med i avgiftsbudgeten för verksamheter med just bestämda ekonomiska mål.

I ESV:s rådgivningsfunktion svarar ESV regelbundet på frågor kopplade till avgifter, både från myndigheter och från Regeringskansliet. Det förekommer att vi får frågor om hur avgiftsbudgeten bör fyllas i för att det ska bli minst ”fel” och hur den ska tolkas med anledning av begränsningarna i systemstödet. ESV uppfattar att myndigheter i normalfallet utgår från att regeringen önskar återrapportering i enlighet med det generella regelverket⁶⁸ och att konsekvenserna av systemstödet

⁶⁷ Cirkulär, Fi 2023:1. s.40.

⁶⁸ 3 kap. 8 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

begränsningar i praktiken därmed bedöms som ganska små. ESV har tidigare framfört att dessa begränsningar i systemstödet bör åtgärdas så att missvisande uppgifter inte behöver vara en del av avgiftsbudgeten.⁶⁹

I figur 9 framgår Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI:s) avgiftsbudget.⁷⁰ Verksamheten Offentlig resurssamverkan har det obestämda ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning. Budgeterade intäkter framgår men nuvarande systemstöd leder till att det även framgår ett resultat för 2025 och ett ackumulerat resultat för samma år. Av budgeten framgår även en summerad. Summeraden blir missvisande eftersom årets resultat och ackumulerat utgående resultat för verksamheten med det obestämda ekonomiska målet ingår i summeringen.

Figur 9 Avgiftsbudget från SMHI:s regleringsbrev för 2025

6 Avgifter och bidrag

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras						
Affärsverksamhet	-5 546	10 000	84 000	84 000	0	4 454
Offentlig resurssamverkan	0	0	50 500	0	50 500	50 500
Leverans av flygvädertjänst	4 210	-6 800	80 213	79 213	1 000	-1 590
Tjänsteexport	15 186	-7 000	60 000	66 000	-6 000	2 186
Uppdragsverksamhet	2 829	2 200	63 000	65 000	-2 000	3 029
Summa	16 679	-1 600	337 713	294 213	43 500	58 579

Belopp angivna i tkr

Villkor

Offentlig resurssamverkan

SMHI får ta ut avgifter för resurssamordning mellan SMHI och Havs- och vattenmyndigheten respektive Försvarmakten. För verksamheten får myndigheten besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning och disponera intäkterna i verksamheten.

Liknande problem till följd av att celler inte kan lämnas tomma i avgiftsbudgeten uppstår för verksamheter med bestämda ekonomiska mål där regeringen inte önskar återrapporering av kostnader eller ackumulerat resultat. ESV uppfattar att det

⁶⁹ ESV 2013:53, *Styrning av offentligrättsliga avgifter*, s. 68.

⁷⁰ Regeringsbeslut, KN2024/02555 (delvis), KN2024/02589, Klimat- och näringslivsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*. 2024-12-19.

framförallt gäller för verksamheter där myndigheten inte disponerar intäkterna, exempelvis Polismyndighetens avgiftsbelagda verksamhet Tillståndsgivning⁷¹ (se figur 10).

Figur 10 Avgiftsbudget från Polismyndighetens regleringsbrev för 2025⁷²

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Offentligrättslig verksamhet							
Bevakning av Riksbankens penningtransporter	2811	0	0	400	0	400	400
Tillståndsgivning	2511	0	0	87 000	0	87 000	87 000
Summa		0	0	87 400	0	87 400	87 400

Belopp angivna i tkr

Villkor

Bevakning av Riksbankens penningtransporter

Information om kostnader och ackumulerat resultat behöver inte lämnas.

Tillståndsgivning

Information om kostnader och ackumulerat resultat behöver inte lämnas.

4.3.3 För verksamheter med andra bestämda ekonomiska mål kan det vara otydligt vilka kostnader som anges i avgiftsbudgeten

Vid andra bestämda ekonomiska mål än full kostnadstäckning kan det vara otydligt vilka kostnader som anges i avgiftsbudgeten. Det kan vara totala kostnader i verksamheten eller bara de kostnader som avgifterna ska täcka i enlighet med det ekonomiska målet. Att det inte är tydligt vilka kostnader som framgår av avgiftsbudgeten gör det svårt att värdera det ackumulerade resultatet.

Om verksamhetens totala kostnader anges kommer det ackumulerade underskottet att bli större än vad det egentligen är och beloppen blir direkt missvisande. Av Regeringskansliets interna riktlinjer framgår dock att vid andra bestämda ekonomiska mål är det enbart de kostnader som ska täckas som ska anges i

⁷¹ Verksamheten Tillståndsgivning består av ansökningsavgifter som tas ut enligt avgiftsklasserna i 10 § avgiftsförordningen.

⁷² Regeringsbeslut, Ju2024/02573 (delvis), Ju2024/00472, Ju2024/00973 m.fl., Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Polismyndigheten*. 2024-12-19.

avgiftsbudgeten.⁷³ Trots skrivningen i de interna riktlinjerna förekommer det att det är de totala kostnaderna i verksamheten som anges. ESV tolkar att så är fallet för exempelvis Migrationsverkets avgiftsbelagda verksamheter enligt avgiftsbudgeten i figur 11. Tre olika verksamheter är specificerade i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev och alla har olika krav på grad av kostnadstäckning.⁷⁴ Av avgiftsbudgeten framgår att det finns väsentliga ackumulerade resultat i respektive verksamhet. Det är dock inte tydligt om de ackumulerade resultaten är så väsentliga som det ser ut eller om det är totala kostnader för verksamheterna och inte bara den del som avgifterna ska täcka som är angivna i budgeten.

Figur 11 Avgiftsbudget från Migrationsverkets regleringsbrev

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2023	+/- 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+/- 2025	Ack. +/- utgå. 2025
Offentligrättslig verksamhet							
Svenskt medborgarskap	2511	-385 867	-130 000	71 000	157 000	-86 000	-601 867
Tillståndsansökningar	2511	-5 869 366	-1 180 000	330 000	1 049 000	-719 000	-7 768 366
varav arbetstillstånd	2511	0	0	0	0	0	0
varav studerandetillstånd	2511	0	0	0	0	0	0
varav anknytning	2511	0	0	0	0	0	0
Pass (främlingspass och resedokument)	2511	-149 647	-40 000	14 000	46 000	-32 000	-221 647
Summa		-6 404 880	-1 350 000	415 000	1 252 000	-837 000	-8 591 880

Belopp angivna i tkr

6.3 Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet

Det ekonomiska målet för avgifterna för respektive ärendekategori är följande:

- Svenskt medborgarskap 70% kostnadstäckning.
- Pass (främlingspass och resedokument) 45% kostnadstäckning.
- Uppehålls- och arbetstillstånd för arbete 65% kostnadstäckning.
- Uppehålls- och arbetstillstånd för studier 80% kostnadstäckning.
- Uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning 15 % kostnadstäckning.

4.4 Det ekonomiska målet är inte alltid tydligt

Ekonomiskt mål för olika avgiftsbelagda verksamheter följer som regel av lag eller förordning. ESV bedömer att kännedom om det ekonomiska målet är en förutsättning

⁷³ Cirkulär, Fi 2023:3, s. 61.

⁷⁴ Regeringsbeslut Ju2024/00000, Ju2024/00445, Ju2024/00122 m.fl., Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket*. 2024-12-19.

för att kunna styra och följa upp en avgiftsbelagd verksamhet, exempelvis när det gäller att värdera ackumulerat resultat. ESV uppfattar dock att både myndigheter, handläggare på Regeringskansliet, Riksrevisionen och Statskontoret tycker att det ibland kan vara svårt att tyda vilket ekonomiskt mål som faktiskt gäller för en verksamhet. ESV delar den uppfattningen.

Exempelvis har det under senare år diskuterats om full kostnadstäckning gäller för de avgifter där regeringen beslutar om nivån. Riksrevisionen har lyft frågan i några av sina årliga rapporter och skriver bl.a. att det finns en otydlighet när det gäller om kravet på full kostnadstäckning även ska gälla om regeringen har bestämt avgifterna.⁷⁵ ESV har historiskt sett tolkat att full kostnadstäckning gäller även när regeringen beslutar om nivån, om inget annat framgår. Vi uppfattar att det även i dag är praxis att dessa verksamheter normalt redovisas⁷⁶ och följs upp som om full kostnadstäckning gäller. Vi anser dock att det finns oklarheter gällande vilket ekonomiskt mål som faktiskt gäller för de här verksamheterna och att dessa oklarheter förstärks för verksamheter som har stora ackumulerade obalanser.

Det är inte ovanligt att det uppkommer frågor om vilket ekonomiskt mål som gäller i samband med att myndigheterna samråder med ESV om sina avgifter. ESV har i flera fall framfört i samrådsyttranden att det ekonomiska målet är otydligt. Ibland gör ESV en annan tolkning av det ekonomiska målet än myndigheten.⁷⁷ Ett exempel på detta är Försvarets materielverk som i sitt samrådsunderlag angav att verksamhetsområdet Nationell tillsynsverksamhet för cybersäkerhetscertifiering har ett obestämt ekonomiskt mål. Det är myndigheten som beslutar om avgiftsnivån. Av samrådsyttrandet framgår att ESV inte kan utläsa att riksdag eller regering har angett ett ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten. ESV skriver att eftersom inget annat framgår bedömer ESV att full kostnadstäckning gäller för verksamheten.

Det kan också handla om att det finns skrivningar i regleringsbrevet som tyder på att verksamheten skulle ha ett annat ekonomiskt mål än vad övrig reglering visar eller att återrapporteringen genom redovisning av intäkter och kostnader hanteras som om ett annat ekonomiskt mål än vad som angetts gäller.⁷⁸ Så är exempelvis fallet för Avgifter för utgivningsbevis som Mediemyndigheten tar ut (se avsnitt 4.2.2).

Det förekommer också att avgifter med olika ekonomiska mål grupperas inom en och samma verksamhet i avgiftsbudgeten. Även detta har ESV noterat i avgiftssamråd

⁷⁵ Redogörelse 2019/20:RR5, Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2020*, s. 18. *Riksrevisorns årliga rapport 2023*, dnr 2022/1035, *Riksrevisionen 2023-06-02*, s.15.

⁷⁶ I de fall de disponeras.

⁷⁷ Se exempelvis samrådsyttrande ESV diarienummer 2024-02171-5 *Försvarets materielverk* och ärendenummer 2023-07893 *Jordbruksverket*.

⁷⁸ Se exempelvis samrådsyttrande ESV diarienummer 2024-01189-4 *Mediemyndigheten*, 2023-08733 *Livsmedelsverket*, 2023-07947 *Valmyndigheten* samt 2023-08585 *Statens maritima och transporthistoriska museer*.

med myndigheter.⁷⁹ ESV framför då normalt i samrådsyttrandet att verksamheter med olika ekonomiska mål inte bör grupperas eftersom det gör att intäkter, kostnader och ackumulerade resultat inte går att värdera fullt ut. Att det försvårar uppföljningen framgår också av Regeringskansliets interna riktlinjer.⁸⁰

Konsekvensen av om det ekonomiska målet av olika anledningar är otydligt blir i värsta fall att felaktiga avgifter tas ut. Det finns dessutom en risk att intäkter, kostnader och ackumulerade resultat för verksamheter med bestämda ekonomiska mål inte går att värdera eller använda som underlag i styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet. Om det ekonomiska målet inte tydligt framgår finns det inte heller något ekonomiskt mål att ompröva för att säkerställa att riksdagens och regeringens intentioner med den avgiftsbelagda verksamheten efterlevs.

4.4.1 Regeringens styrning leder ibland till bristande återrapportering

I 10 § avgiftsförordningen beslutar regeringen om avgiftsnivåer för prövning av vissa ärenden. För de här avgifterna har riksdagen beslutat att full kostnadstäckning i princip ska gälla som ekonomiskt mål. Samtidigt ska avgifterna bestämmas med utgångspunkt i en schablonmässigt beräknad kostnad för handläggningen av ett ärende.⁸¹ Schablonen är beräknad utifrån en genomsnittlig kostnad för staten som helhet.

För att kunna bedöma om det samlade resultatet leder till att full kostnadstäckning uppnås för staten är det nödvändigt att följa upp avgiftsuttagen per verksamhet för respektive myndighet. I dag är det inte möjligt att följa upp de här verksamheterna. Det beror dels på att det inte går att identifiera dem, dels på att regeringen för flera av verksamheterna har tagit bort kravet på uppföljning av kostnader och ackumulerade resultat. Det gäller exempelvis för Polismyndighetens verksamhet Tillståndsgivning.⁸²

4.4.2 Stora ackumulerade resultat hanteras inte alltid av regeringen

ESV bedömer att regeringen inte alltid vidtar åtgärder för att säkerställa att det ekonomiska målet efterlevs. En förklaring till det kan vara att det ekonomiska målet, eller andra förutsättningar för den avgiftsbelagda verksamheten, inte är tydliga och att det försvårar analysen av vad som behöver göras för att komma till rätta med stora ackumulerade resultat.

⁷⁹ Se exempelvis samrådsyttrande ESV diarienummer 2023-08921-2, *Svenska institutet*, 2023-07435 *Socialstyrelsen*, 2024-02241 *Försvarsmakten*

⁸⁰ Cirkulär, Fi 2023:3. s. 60-61.

⁸¹ Prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289.

⁸² Regeringsbeslut, Ju2024/02573 (delvis), Ju2024/00472, Ju2024/00973 m.fl., Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025*. 2024-12-19.

Att åtgärder inte vidtas kan också handla om att Regeringskansliet inte alltid har tillräcklig kunskap om de förutsättningar för en avgiftsbelagd verksamhet som behövs för att kunna vidta rätt åtgärder.

Inom ramen för ESV:s samrådsprocess har ESV återkommande sett att stora ackumulerade över- och underskott inte hanteras över tid.⁸³ Även Riksrevisionen noterar detta.⁸⁴ Fyra myndigheter fick modifierad revisionsberättelse avseende 2023 för att under flera års tid ha byggt upp överskott i avgiftsbelagda verksamheter.

Statskontoret menar att regeringen inte styr verksamheter där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna lika aktivt som den styr anslagsfinansierad verksamhet, exempelvis genom att inte lika ofta efterfråga information om verksamheten och föra dialog med myndigheterna.⁸⁵ ESV delar till viss del denna uppfattning baserat på information som framkommit i de intervjuer som vi har haft med ett flertal departement på Regeringskansliet.

⁸³ Se exempelvis samrådsyttrande ESV dnr 2024-02314-6 där det framgår att det i den verksamhet som Statens historiska museer bedriver och som har full kostnadstäckning, precis som tidigare finns ackumulerade underskott.

⁸⁴ Riksrevisionen, Dnr 2023/1310, *Riksrevisorns årliga rapport 2024*, s.12. Det gäller Högskolan i Kristianstad, Karlstad universitet, Spelinspektionen och Statistiska centralbyrån.

⁸⁵ Statskontoret OOS 54, *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten*, s. 45-46.

5 Möjliga vägar mot en tydligare styrning

För att bemöta de utmaningar som ESV identifierat i kapitel 4 och förbättra styrningen och uppföljningen av avgifter inom staten finns det olika möjliga tillvägagångssätt. Det handlar om olika sätt att förbättra regeringens förutsättningar för styrning och uppföljning dels genom avgiftsbudgeten, dels genom digitalisering av uppgifter om avgifter.

I det här kapitlet tar vi upp ett antal möjliga alternativ för att åstadkomma detta. Vi belyser också för- och nackdelar med respektive alternativ.

5.1 Det ekonomiska målet är en viktig förutsättning för regeringens årliga styrning

Det ekonomiska målet är en central del av regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet. ESV menar därför att det finns anledning att överväga om det ekonomiska målet, eller typ av ekonomiskt mål, bör framgå av avgiftsbudgeten.

Statskontoret har också noterat det ekonomiska målets betydelse och lämnade i slutet av 2024 som förslag till regeringen att det ekonomiska målet för respektive avgiftsbelagd verksamhet ska anges i anslutning till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.⁸⁶

5.1.1 Att känna till och förstå det ekonomiska målet är centralt för styrning och uppföljning

Kännedom om det ekonomiska målet är en förutsättning för att styra och följa upp en avgiftsbelagd verksamhet. Utan kännedom om det ekonomiska målet går det inte att förstå hur den avgiftsbelagda verksamheten ska styras och följas upp eftersom det inte är möjligt att exempelvis ta ställning till redovisade resultat.

ESV anser att ett tydliggörande av ekonomiskt mål i avgiftsbudgeten gör det lättare för myndigheterna att tolka regeringens styrning. Det ger också regeringen bättre förutsättningar att styra och följa upp avgiftsbelagd verksamhet. Det blir exempelvis lättare för handläggare på Regeringskansliet att analysera verksamheterna och ställa frågor om utfallet. Att känna till det ekonomiska målet underlättar också för andra än närmast berörd handläggare att göra en översiktlig analys av en specifik avgiftsbelagd verksamhet utan att ha detaljerad kunskap om myndighetens verksamhet.

⁸⁶ Statskontoret. *Vem är det som kör?*, s.55.

ESV:s uppfattning är att det i de flesta fall inte finns några oklarheter om vilket ekonomiskt mål som gäller och att det därför bör vara oproblemiskt för Regeringskansliet att förtydliga detta i avgiftsbudgeten. I de fall det ekonomiska målet inte är tydligt och kan tolkas på flera olika sätt behöver Regeringskansliet utreda och vid behov tydliggöra vilket ekonomiskt mål som gäller. Myndigheterna har ansvar för att vid behov föreslå ändringar av verksamhetsindelningen i avgiftsbudgeten.⁸⁷

I ESV:s tidigare rapport skrev vi att vi såg ett behov av att ta fram riktlinjer för hur indelningen i verksamheter bör göras. Vi skrev också att det i riktlinjerna bör tydliggöras vilka principer som myndigheternas förslag till verksamhetsindelning bör bygga på. En sådan riktlinje var att särskilja verksamheter med bestämda ekonomiska mål från de med obestämda.⁸⁸

Att ange ekonomiskt mål i regleringsbrevets avgiftsbudget skulle i praktiken kunna innebära upprepning av en uppgift som redan framgår av lag eller förordning. Det innebär också en risk för att det ekonomiska mål som anges i avgiftsbudgeten inte går i linje med vad som framgår av lag eller förordning och att styrningen därför blir otydlig eller i värsta fall motstridig. ESV bedömer dock att fördelen med att eventuella tveksamheter kommer fram och reds ut är större än nackdelen som merarbete med att reda ut otydligheterna innebär.

5.1.2 Verksamhetsindelning utifrån bestämda och obestämda ekonomiska mål i avgiftsbudgeten tydliggör styrningen

Det ekonomiska målet kan tydliggöras på flera olika sätt. Att använda begreppen ”bestämt” och ”obestämt” ekonomiskt mål i avgiftsbudgeten är ett alternativ, se figur 12. En fördel med det alternativet är att begreppen bestämd och obestämd redan i dag används i både anslagsförordningen och avgiftsförordningen.⁸⁹ Det är också utifrån indelningen i bestämda och obestämda ekonomiska mål som myndigheternas åiterrapportering görs.⁹⁰ I uppgifterna som myndigheterna rapporterar inom ramen för den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet anger myndigheterna också vilka verksamheter som har bestämda ekonomiska mål.

⁸⁷ ESV:s allmänna råd till 9 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁸⁸ ESV 2020:58

⁸⁹ Se exempelvis 15–16 §§ anslagsförordningen (2011:223) och 25 b avgiftsförordningen.

⁹⁰ 3 kap. 8 § ESVFA 2022:1.

Figur 12 Exempel på avgiftsbudget med indelning utifrån bestämda och obestämda ekonomiska mål**6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras**

Verksamhet	Typ av ek. mål	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet							
Verksamhet 1	Bestämt	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2	Obestämt	0	0	14 000	0	14 000	14 000
Verksamhet 3	Bestämt	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500
Summa		-500	1 000	48 000	35 500	12 500	13 000

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

Full kostnadstäckning är det vanligaste bestämda ekonomiska målet, men det finns även andra bestämda ekonomiska mål. Dessa är förhållandevis ovanliga, men av ESV:s erfarenheter från avgiftssamråd och rådgivning till myndigheter framgår att de kan uppfattas som svåra att tolka och förstå innebörden av. Ett sådant exempel är när det ekonomiska målet är formulerat som att avgiftsnivån ska sättas så att en viss procent av verksamhetens årliga kostnader täcks.⁹¹ Det innebär att avgiftsintäkterna ska täcka en bestämd del av verksamhetens kostnader ett visst år, men det är inte lika självklart att det innebär att det årliga resultat som uppstår ska föras vidare till nästa år och ackumuleras, vilket normalt gäller för bestämda ekonomiska mål.

Ett sätt att särskilja verksamheter med ett annat bestämt ekonomiskt mål än full kostnadstäckning från de med full kostnadstäckning är att de preciseras i villkor till avgiftsbudgeten, se figur 12 ovan. Då blir det möjligt att dra slutsatsen att om det inte finns ett villkor angivet för det bestämda ekonomiska målet så är det full kostnadstäckning som gäller. ESV bedömer att andra bestämda ekonomiska mål normalt redan i dagsläget framgår av villkor i respektive myndighets regleringsbrev.

Det finns dock risker med en sådan lösning. Det skulle exempelvis kunna uppstå en situation där regeringen föreskrivit om ett annat bestämt ekonomiskt mål än full kostnadstäckning, men där det ekonomiska målet inte framgår av villkor till avgiftsbudgeten. Myndigheten skulle då kunna tolka att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Det är därför viktigt att myndigheterna tänker på att regleringsbrevet enbart är ett styrdokument som måste läsas tillsammans med övriga styrdokument.

⁹¹ Regeringsbeslut S2024/02156 (delvis), Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens institutionsstyrelse*. 2024-12-19.

5.1.3 Att särskilja verksamheter med full kostnadstäckning leder till minskad risk för feltolkningar

Ett annat alternativ är att ange ekonomiskt mål mer precist än typ av ekonomiskt mål. Indelningen skulle i ett sådant fall kunna vara; bestämt ekonomiskt mål (full kostnadstäckning), obestämt ekonomiskt mål samt annat bestämt ekonomiskt mål. Det skulle särskilja verksamheter med full kostnadstäckning från verksamheter med andra bestämda ekonomiska mål direkt i avgiftsbudgeten, se figur 13 nedan.

Figur 13 Exempel på avgiftsbudget med fler val av ekonomiska mål

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	Typ av ek. mål	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet							
Verksamhet 1	Annat bestämt	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2	Obestämt	0	0	14 000	0	14 000	14 000
Verksamhet 3	Bestämt (Full kostnadstäckning)	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500
Summa		-500	1 000	48 000	35 500	12 500	13 000

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

Ytterligare ett alternativ för att särskilja full kostnadstäckning från andra bestämda ekonomiska mål är att istället lägga till en standardformulering, exempelvis i not till avgiftsbudgeten, där det framgår att full kostnadstäckning gäller för bestämda ekonomiska mål om inget annat anges, se figur 14. Även med det alternativet skulle det dock vara nödvändigt att precisera andra bestämda ekonomiska mål i villkor om det ska vara tydligt av avgiftsbudgeten vilket ekonomiskt mål som gäller. Det primära syftet är då inte att särskilja dem från full kostnadstäckning utan att precisera dem, exempelvis i relation till regleringen i instruktionen.

Figur 14 Exempel på avgiftsbudget med standardformulering om full kostnadstäckning i not

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	Typ av ek. mål	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet							
Verksamhet 1	Bestämt	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2	Obestämt	0	0	14 000	0	14 000	14 000
Verksamhet 3	Bestämt	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500
Summa		-500	1 000	48 000	35 500	12 500	13 000

För bestämda ekonomiska mål gäller full kostnadstäckning om inget annat anges i villkor.

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

För vissa myndigheter är verksamheterna i avgiftsbudgeten delvis redan indelade utifrån ekonomiskt mål. Så är det exempelvis i Trafikverkets och Transportstyrelsens respektive avgiftsbudget där verksamheterna är indelade utifrån om det finns krav på, respektive inte krav på, full kostnadstäckning.⁹² För dessa myndigheter skulle det bli nödvändigt att ta ställning till om de avgiftsbelagda verksamheter som inte har full kostnadstäckning har ett annat bestämt eller ett obestämt ekonomiskt mål. Förhållandet är detsamma vid det här alternativet som vid det alternativ som vi beskriver i 5.1.2.

5.1.4 Med exakta ekonomiska mål direkt i avgiftsbudgeten minskar behovet av villkor

Ytterligare ett alternativ är att ange det exakta ekonomiska målet för respektive avgiftsbelagd verksamhet direkt i avgiftsbudgeten. Med det exakta ekonomiska målet menar vi exempelvis full kostnadstäckning, upp till full kostnadstäckning, att avgifterna ska täcka enbart de direkta kostnaderna eller att avgifterna ska täcka 75 procent av kostnaderna, se figur 15. Fördelarna med ett sådant alternativ är att de specifika förutsättningarna då tydliggörs direkt i avgiftsbudgeten. Det kan dock finnas en risk för att den samlade informationen istället för att uppfattas som mer tydlig, blir för detaljerad och därmed att avgiftsbudgeten blir rörig och svår att förstå. Olika ekonomiska mål är dessutom emellanåt formulerade på olika sätt vilket kan göra det svårt för både Regeringskansliet och myndigheterna att bedöma om det ekonomiska målet är bestämt eller obestämt. Kopplingen till regelverket där

⁹² Regeringsbeslut LI2023/03281 (delvis) LI2024/00542, LI2024/00748 (delvis) m.fl., Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Trafikverket*. 2024-12-19, samt Regeringsbeslut LI2024/00556, LI2024/01973, LI2024/02310 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Transportstyrelsen*. 2024-12-19.

begreppen bestämd och obestämd nämns blir då otydlig, vilket i sin tur kan få konsekvenser på exempelvis återrapporteringen.

Med det här alternativet skulle dock behovet av villkor minska eftersom det ekonomiska målet skulle anges i sin helhet direkt i avgiftsbudgeten.

Figur 15 Exempel på avgiftsbudget med exakta ekonomiska mål i avgiftsbudgeten

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	Ekonomiskt mål	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet							
Verksamhet 1	35 procent av direkta kostnader	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2	Upp till full kostnadstäckning	0	0	14 000	0	14 000	14 000
Verksamhet 3	Full kostnadstäckning	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500
Summa		-500	1 000	48 000	35 500	12 500	13 000

5.1.5 Fokusera på att tydliggöra styrningen när den avviker från normalfallet

ESV förespråkar styrning som innebär att avgiftsbudgeten utgår från det generella regelverket, såsom avgiftsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag med ESV:s tillhörande föreskrifter och allmänna råd. När styrningen kräver det ska det dock vara möjligt att använda villkor till avgiftsbudgeten. ESV anser att regeringen bör ha ett restriktivt förhållningssätt till användningen av villkor och att när villkor används så görs det på ett mer strukturerat sätt än i dag.

Villkor kan användas när regeringen vill förtydliga styrningen av en avgiftsbelagd verksamhet, t.ex. precisera andra bestämda ekonomiska mål. De kan också användas när regeringen önskar återrapportering som avviker från det generella regelverket. Exempelvis kan regeringen för en verksamhet som har ett obestämt ekonomiskt mål skriva in i villkor att myndigheten i sin årsredovisning även ska återrapportera verksamhetens kostnader. Vad ESV förstår är det idag dock ovanligt att regeringen önskar kostnadsuppföljning för verksamheter med obestämda ekonomiska mål.

När en verksamhet har ett annat bestämt ekonomiskt mål kan regeringen vilja få uppgift om de totala kostnaderna, inte enbart de kostnader som avgifterna ska täcka. Det är också möjligt för regeringen att styra en avgiftsbelagd verksamhet som att den har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, men tillåta att en specifik del av

anslagsmedel redovisas som en intäkt i den avgiftsbelagda verksamheten. Även i ett sådant fall kan regeringen använda villkor för att få återrapportering om de uppgifter som är av vikt för att kunna följa upp verksamheten. ESV bedömer dock att verksamheter som styrs som full kostnadstäckning och som delvis finansieras med specifika anslagsmedel är få till antalet.

En möjlig nackdel med att tydliggöra styrning som avviker från regelverket i villkor är att antalet villkor ökar. ESV bedömer dock att den risken är relativt liten. När det gäller andra bestämda ekonomiska mål har ESV i sin tidigare kartläggning konstaterat att dessa är ovanliga.⁹³ Det är dessutom vanligt att regeringen redan idag tydliggör andra bestämda ekonomiska mål i villkor. Det menar ESV bör vara möjligt även i framtiden.

En alternativ följd är att antalet villkor istället skulle kunna minska eftersom en del villkor som finns i dag inte behövs och därmed kan tas bort. Det gäller exempelvis villkor där det framgår att myndigheten har dispositionsrätt till avgiftsintäkter vilket redan framgår på rubriknivå i avgiftsbudgeten.

En risk med att styra genom villkor är att formuleringarna kan skilja sig åt, trots att de används för samma syfte och att det leder till att regeringens styrning blir mindre tydlig. För att minimera den risken kan regeringen använda sig av standardformuleringar i villkoren.

5.2 En utökad avgiftsbudget ger mer omfattande underlag till styrningen

Ett annat sätt att förtydliga styrningen genom avgiftsbudgeten är att inkludera fler uppgifter (förutsättningar) om den avgiftsbelagda verksamheten. I ESV:s tidigare rapport nämns ett antal sådana förutsättningar som ESV bedömde skulle kunna tydliggöras i regleringsbrevet.⁹⁴

I ett sådant alternativ skulle utöver de uppgifter som i dag framgår av avgiftsbudgeten även uppgifter om exempelvis vem som beslutar om avgiftsnivån och kompletterande finansiering kunna läggas till. Det skulle kunna se ut enligt figur 16 nedan.

⁹³ ESV 2020:58, s. 100.

⁹⁴ ESV 2020:58, s. 87-88.

Figur 16 Exempel på en utökad avgiftsbudget

6.1 Avgifter

Verksamhet	Disponeras	Typ av verksamhet	Beslut om avgiftsnivåer	Typ av ekonomiskt mål	Redovisningsprincip	Anslag	Ink. tit.	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Verksamhet 1	X	Uppdrag	Myndigheten	Annat bestämt	Vid sidan av budgeten	1:1		-500	300	10 000	9 500	500	300
Verksamhet 2	X	Uppdrag	Myndigheten	Obestämt	Netto			0	0	15 000	0	15 000	15 000
Verksamhet 3		Offentlig-rättslig	Regeringen	Full kostnadstäckning	Brutto	1:1	2552	-1 000	500	12 000	11 500	500	0
Summa								-1 500	800	37 000	21 000	16 000	15 300

5.2.1 Är det nödvändigt att fastställa alla förutsättningar?

Det finns flera fördelar med att lägga till uppgifter i avgiftsbudgeten. Genom att det framgår om avgifterna beslutas av riksdag, regering, den myndighet som tar ut avgiften eller av någon annan myndighet blir det också tydligt vilken part som exempelvis behöver ta ställning till om avgiftsnivån behöver justeras vid ett större ackumulerat under- eller överskott. Att ange redovisningsprincip, tillsammans med vilket anslag som ska belastas, tydliggör vidare att avgiftsbelagd verksamhet kan vara en fråga som hör hemma i budgetprocessen och som riksdagen behöver informeras om. Handläggare på Regeringskansliet kan också på ett enkelt sätt få information om en avgiftsbelagd verksamhet finansieras exempelvis delvis via anslag, ta ställning till den informationen och säkerställa att anslagsändamål och villkor tillåter detta.

5.2.2 Fler förutsättningar leder till mer information att ta ställning till

Att tydliggöra alla ovanstående förutsättningar direkt i avgiftsbudgeten ger utökad information till exempelvis myndigheterna vilket bör innebära att risken för att tolka styrningen på fel sätt minskar. Initialt kommer dock Regeringskansliet behöva se till att de förutsättningar som framgår av avgiftsbudgeten blir korrekta.

Ju fler grundläggande förutsättningar som tydliggörs i avgiftsbudgeten, desto fler rader kommer den dock att behöva vara indelad i. Ett verksamhetsområde kan exempelvis ha samma ekonomiska mål, men om andra förutsättningar skiljer sig åt behöver den verksamheten skiljas ut i en ny rad. Det innebär att avgiftsbudgeten riskerar att bli betydligt mer omfattande och detaljerad, eftersom även antalet kolumner behöver utökas. Det kan också göra att regeringen skulle behöva styra och få återrapportering om avgifter på en mer detaljerad nivå än vad den kanske annars önskat. ESV anser att det finns en risk med att fler uppgifter än nödvändigt framgår av avgiftsbudgeten. I stället för att leda till en tydligare styrning riskerar det här alternativet att leda till att uppgifterna i budgeten uppfattas som för detaljerade och i många fall onödiga. Det blir svårt att bedöma vad som faktiskt är en viktig uppgift för att regeringen ska få en lämplig återrapportering.

Alla förutsättningar tjänar kanske inte heller på att tydliggöras. I våra kontakter med myndigheter är frågor om vem som sätter avgiftsnivån och om avgiften ska redovisas netto, brutto eller vid sidan av budgeten inte vanligt förekommande.⁹⁵ Det är heller inget som handläggare på Regeringskansliet lyft som ett problem. Det innebär inte att det inte är viktigt att särskilja avgiftsbelagda verksamheter där regeringen beslutar om nivån från de verksamheter där myndigheterna gör det. ESV:s bedömning är dock att detta fungerar redan i dag, men att det är viktigt att det framgår av regeringens interna stöd att verksamheterna bör delas in med beslutsnivå som utgångspunkt. När det gäller vilken redovisningsprincip som ska användas så framgår det av det generella regelverket. En förutsättning för att förstå regelverket i det här avseendet är dock att känna till vilken typ av ekonomiskt mål som verksamheten har samt att ha klart för sig om avgiften får disponeras eller inte.

I ESV:s tidigare rapport resonerade ESV även kring om helt inomstatlig avgiftsbelagd verksamhet borde särredovisas.⁹⁶ I ESV:s årliga redovisning av avgifter delas avgifterna in utifrån om de är inomstatliga respektive utomstatliga. Vad gäller styrningen av avgiftsbelagd verksamhet så är praxis att helt inomstatliga verksamheter styrs på samma sätt som övriga avgiftsbelagda verksamheter. ESV har varken fått inspel från myndigheter eller Regeringskansliet att dagens hantering är problematisk. Det rör sig också om förhållandevis få verksamheter.

Att förtydliga förutsättningarna i avgiftsbudgeten innebär också upprepning av viss reglering, exempelvis den som redan framgår av förordning. När samma information anges på flera ställen finns alltid en risk att informationen inte helt överensstämmer, särskilt över tid om förutsättningarna ändras och då måste justeras på två ställen. Det anser ESV talar för att inte skriva ut uppgifter i avgiftsbudgeten som inte tydligt underlättar den årliga styrningen.

5.3 En förenklad avgiftsbudget minskar risken för motstridiga uppgifter

Ett alternativt tillvägagångssätt för att tydliggöra styrningen av avgiftsbelagd verksamhet är att utgå från att regeringens styrning i regleringsbrevet enbart ska utgöras av uppgifter som inte framgår av annan reglering. Utgångspunkten är då att styrningen blir tydligare när upprepningar undviks. Jämfört med alternativen i 5.1 och 5.2 ställer det här alternativet dock större krav på den som vill förstå och tolka en myndighets avgiftsbelagda verksamhet.

Med det här alternativet blir de lagar och förordningar som reglerar de avgiftsbelagda verksamheterna den huvudsakliga källan för information. Enbart de förutsättningar

⁹⁵ Inom ramen för våra samråd och vår rådgivningsfunktion.

⁹⁶ Exempelvis sådan verksamhet som bedrivs av SSC, eller den utförar-beställarmodell som finns inom försvarssektorn.

som inte framgår någon annanstans anges i avgiftsbudgeten, dvs. verksamhetsindelning, inkomstitel och dispositionsrätt. Avgiftsbudgeten innehåller inte några belopp eftersom de budgeterade beloppen inte är direkt styrande.

Att det inte framgår budgeterade belopp i avgiftsbudgeten innebär vissa utmaningar. Av Regeringskansliets interna riktlinjer framgår exempelvis att regeringen önskar information om väsentliga förändringar av den avgiftsbelagda verksamheten och alla förslag på nya avgiftsuttag för det kommande året. Som väsentlig förändring nämns att ambitionsnivån höjs eller att området som finansieras av avgiften förändras.⁹⁷ Den informationen blir viktig dels för regeringens egen del, dels för att regeringen ska kunna vidarebefordra informationen till riksdagen. Myndigheterna ska sedan jämföra utfallet i årsredovisningen mot beloppen i avgiftsbudgeten.⁹⁸

Vi har i avsnitt 4.3.1 lyft att de budgeterade beloppen kan uppfattas som inaktuella av myndigheterna. Ett alternativ som skulle leda till att de blir mer aktuella är att regeringen beslutar om ett standardiserat prognostillfälle, exempelvis i oktober, där myndigheterna lämnar en uppdaterad prognos för innevarande år och budgetåret. En nackdel med det alternativet är att budgeterade belopp i regleringsbrevet i vissa fall inte kommer att stämma överens med motsvarande uppgifter som riksdagen fått ta del av i budgetpropositionen. ESV nämner i den tidigare rapporten Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet att den här typen av prognoser också kan uppfattas ha en lägre status än uppgifter som lämnas i budgetunderlaget, eftersom det sällan fattas formella beslut inom myndigheten om prognoserna.⁹⁹

Budgeterade belopp i avgiftsbudgeten är dock inte en förutsättning för att riksdag och regering ska kunna få återslag om de avgiftsbelagda verksamheterna. Ett alternativ är att utfallet i årsredovisningen istället jämförs med föregående års utfall. En sådan ordning kräver dock ändring av 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt 3 kap. 8 § ESV:s föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning och budgetunderlag där det idag framgår att utfallet ska jämföras mot budgeterade belopp i avgiftsbudgeten.

Eftersom alternativet innebär att det inte längre finns en budget behöver namnet ändras till exempelvis avgiftstabell. En förenklad avgiftsbudget skulle kunna se ut enligt figur 17 nedan.

⁹⁷ Cirkulär, Fi 2023:1. s.40.

⁹⁸ 3 kap. 8 § ESVFA 2022:1.

⁹⁹ ESV 2020:58, s.56. Vissa myndigheter har dock särskilda uppdrag att lämna uppdaterade prognoser för sin avgiftsbelagda verksamhet till sitt departement. Dessa prognoser har en högre status eftersom de som ESV förstår ofta formellt beslutas inom myndigheten.

Figur 17 Exempel på en förenklad avgiftsbudget**6.1 Avgifter**

Verksamhet	Disponeras	Inkomst-titel
Verksamhet 1	x	
Verksamhet 2	x	
Verksamhet 3		2552

5.4 Digitalisering är en väg mot tydligare styrning

ESV anser att ett sätt att tydliggöra regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet är att digitalisera inrapportering och hantering av uppgifter om avgifter i staten. Det gäller myndigheternas inrapportering av uppgifter, men också Regeringskansliets handläggning och hantering av uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet.

I kommande avsnitt redogör vi för hur digitalisering av uppgifter om avgifter utifrån olika grad av systemutveckling skulle kunna se ut. Vi analyserar behovet av systemutveckling för de möjliga vägar mot en tydligare styrning av avgiftsbelagd verksamhet som vi har beskrivit i de inledande avsnitten i kapitel 5. I kapitel 3 finns beskrivet hur motsvarande uppgifter om avgifter hanteras idag.

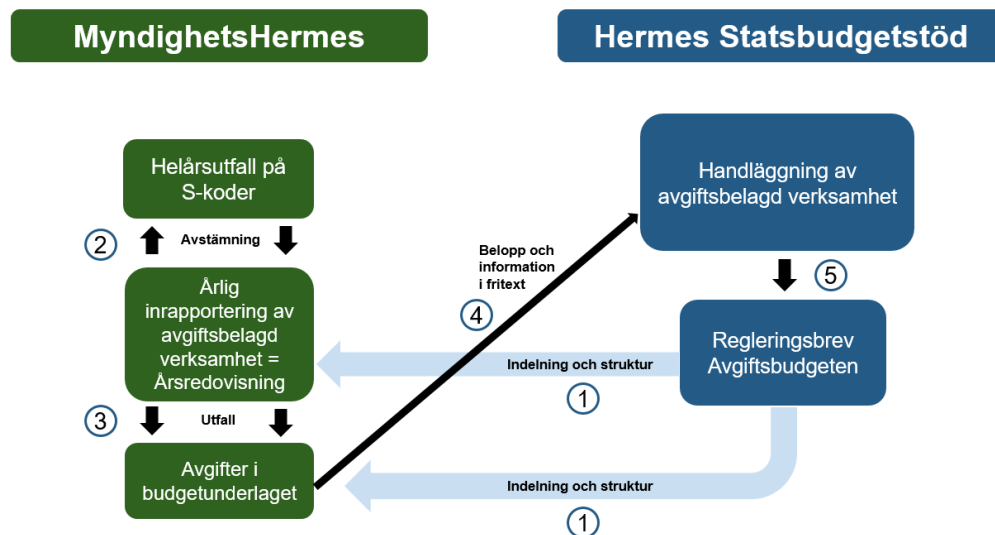
5.4.1 Digitalisering av uppgifter om avgifter bidrar till effektivare styrning genom avgiftsbudgeten

Ett grundläggande syfte med att digitalisera uppgifter om avgifter är att öka möjligheten för Regeringskansliet att på ett tydligare sätt kunna följa uppgifterna genom hela styrkedjan. Från avgiftsbudgeten i regleringsbrevet, till myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag och vidare till budgetproposition som regeringen lämnar till riksdagen. Det är utifrån uppgifterna i budgetpropositionen som regeringen normalt beslutar om den årliga styrningen av avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet för kommande budgetår.

För att digitalisera och integrera uppgifter om avgifter i Hermes krävs systemutveckling. Framförallt vad gäller de källor där uppgifter om avgifter idag hanteras helt utanför Hermes, exempelvis myndigheternas budgetunderlag och Regeringskansliets handläggning av avgiftsbelagd verksamhet i budgetprocessen. För de uppgifter som redan rapporteras och hanteras i Hermes, t.ex. den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet och uppgifter i regleringsbrevet, handlar det istället om vidareutveckling och integrering av systemlösningarna för att uppnå en ökad och mer effektiv användning av uppgifterna.

Figur 18 visar exempel på en integrerad systemlösning i Hermes där källor och system som omfattar uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet som är viktiga för regeringens styrning ingår.

Figur 18 Exempel på integrerad systemlösning där uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet digitaliseras och integreras i Hermes



Exemplet visar att indelning och struktur på uppgifterna som myndigheterna lämnar i den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet och i budgetunderlaget hämtas digitalt från regleringsbrevet (1). Utfallet i den årliga inrapporteringen stäms, precis som idag, av mot inrapporterat utfall på S-koder och ska även stämma överens med motsvarande återsrapportering av avgifter i myndigheternas årsredovisningar (2). Utfalls-uppgifterna förs sedan digitalt vidare till budgetunderlaget (3). När uppgifterna i budgetunderlaget, både budgeterade belopp och annan väsentlig information, är klara överförs uppgifterna till Regeringskansliets handläggare (4). Där kan handläggare på Regeringskansliet bearbeta och justera uppgifterna. Den slutliga avgiftsbudgeten med tillhörande villkor överförs sedan till systemlösningen för regleringsbrev (5).

I kommande avsnitt beskriver vi respektive del i systemlösningen mer i detalj.

5.4.2 Integrering av årlig rapportering av utfall för avgiftsbelagd verksamhet

Som vi beskriver i avsnitt 3.3 har ESV i uppgift att årligen lämna en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten till regeringen. Redovisningen utgår från uppgifter som myndigheterna rapporterar i Hermes och uppgifterna ska stämma överens med motsvarande uppgifter i myndigheternas årsredovisningar. Det innebär

exempelvis att uppgifterna ska lämnas utifrån samma indelning och struktur som regeringen har beslutat om i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet för det aktuella året.

Rapportering av utfall för avgiftsbelagd verksamhet sker därmed redan idag digitalt i Hermes, även om syftet med rapporteringen skiljer sig från annan utfallsrapportering. Normalt rapporterar myndigheterna sitt utfall i Hermes i syfte att ge ESV underlag för arbetet med Årsredovisningen för staten. I det här fallet är syftet dock ett annat, dvs. att ge ESV underlag till den årliga redovisningen av avgiftsbelagd verksamhet i staten.

I den tidigare rapporten bedömer ESV att informationsflödet bör omfatta alla avgiftsbelagda verksamheter enligt den definition som bestäms genom regelverket och enligt verksamhetsindelningen i myndigheternas avgiftsbudget. Vi beskriver även hur ett systemstöd för såväl myndigheternas årsredovisningar och budgetunderlag bör utvecklas och att den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet därmed kan avskaffas.¹⁰⁰ En sådan lösning menade ESV skulle leda till att uppgifter om avgifter i myndigheternas årsredovisningar skulle ligga till grund för såväl ESV:s årliga redovisning av avgiftsbelagd verksamhet som all annan analys av utfallsdata om avgiftsbelagd verksamhet.

Utifrån den integrerade systemlösning som ESV analyserar och resonerar om i den här rapporten menar ESV att det istället kan finnas anledning att se över om syftet med den årliga inrapporteringen kan utvidgas. Exempelvis skulle den också kunna utgöra källa för uppgifter om utfall i rapporteringen av budgetunderlaget. Ett viktigt syfte med att digitalisera uppgifter om avgifter är att myndigheterna bara ska behöva rapportera en och samma uppgift vid ett enda tillfälle, både för att minska administrationen och för att minska risken för att olika versioner av en och samma uppgift lämnas.

För att den årliga inrapporteringen ska kunna utgöra källa för budgetunderlaget krävs dock att inrapporteringen följer samma indelning och struktur som regeringen har beslutat om i avgiftsbudgeten. Idag är det myndigheterna som själva lägger in och namnger sina avgiftsbelagda verksamheter. Det leder i vissa fall till felaktigheter, både vad gäller indelning och benämningar. ESV menar att detta kan lösas genom att uppställningsformen i Hermes för den årliga inrapporteringen styrs av indelning och struktur i den beslutade avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. Detta är dock bara möjligt om den årliga inrapporteringen och systemlösningen för regleringsbrevet integreras. ESV anser dock, även om indelningen systemmässigt hämtas från avgiftsbudgeten i regleringsbrevet, att det är viktigt att myndigheten vid behov har möjlighet att lägga till fler verksamheter. Det skulle innebära att myndigheten i praktiken kan frånga

¹⁰⁰ ESV 2020:58, s. 73.

indelningen i avgiftsbudgeten om det finns skäl till det. Ett sådant skäl skulle kunna vara att utfallsrapporteringen inte bedöms vara fullständig och rättvisande om den lämnas strikt utifrån den indelning som regeringen har beslutat om i avgiftsbudgeten. En sådan ändring bör myndigheten alltid förklara. Särskild återrapportering som regeringen har ställt krav på i villkor till avgiftsbudgeten och som därmed faller utanför krav i det generella regelverket lämnas i fritext i Hermes.

Det utfall som myndigheterna lämnar i den årliga inrapporteringen kan sedan överföras digitalt till budgetunderlaget i Hermes. Uppgifter om utfall kommer endast att överföras för verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål. För verksamheter med ett obestämt ekonomiskt mål anges inget utfall i avgiftsbudgeten.

I den årliga inrapporteringen lämnar myndigheterna även uppgifter om avgifter som myndigheten tar ut med stöd av det generella bemyndigandet¹⁰¹. Dessa avgiftsuttag ingår inte i avgiftsbudgeten och behöver därför lämnas separat enligt den indelning som myndigheten finner lämplig. Dessa uppgifter ingår inte som en del av budgetunderlaget.

5.4.3 Digitalisering av uppgifter om avgifter i budgetunderlaget

Flera delar av budgetunderlaget, exempelvis verksamhets- och samhällsinvesteringar, beställningsbemyndiganden och garantier och utlåning, rapporteras idag i Hermes. ESV menar att även uppgifter om avgifter i budgetunderlaget bör rapporteras i Hermes. Förutom att digitalisering av uppgifter om avgifter underlättar överföring av uppgifterna till Regeringskansliet, exempelvis uppgifter om utfall och budgeterade belopp, så innebär digital rapportering också mindre manuell hantering och minskar därmed risken för att felaktiga uppgifter registreras i budgetunderlaget. Exempelvis kan utfallet överföras från den årliga rapporteringen av utfall i stället för att rapporteras på nytt i budgetunderlaget. ESV tolkar utifrån dialog med såväl myndigheter som departement att det finns önskemål från båda om att digitalisera uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlaget.

En fördel med att digitalisera budgetunderlaget är ökad kontroll av formatet på avgiftsbudgeten i budgetunderlaget. Som vi har beskrivit tidigare i rapporten (se avsnitt 4.3.1) har vi noterat att flera myndigheter inte följer den reglerade uppställningsformen för avgiftsbelagd verksamhet i sitt budgetunderlag. Det leder normalt inte till några direkta konsekvenser för myndigheterna eftersom budgetunderlaget inte granskas på samma sätt som exempelvis Riksrevisionen granskar myndigheternas årsredovisningar. Däremot får en felaktig indelning och struktur indirekta konsekvenser på budgetprocessen. Om myndigheterna inte rapporterar uppgifterna enligt den indelning och struktur som regeringen har beslutat

¹⁰¹ 4 § avgiftsförordningen.

om i avgiftsbudgeten kommer Regeringskansliet inte att ha uppgifter för att kunna ta fram en avgiftsbudget till regleringsbrevet. Det innebär att mer information behöver inhämtas vid sidan om den normala processen. Det uppfattar ESV kan skapa onödig ineffektivitet i budgetprocessen. Om uppgifter om avgifter i budgetunderlaget digitaliseras kan uppställningsformen för avgiftsbudgeten styras genom att systemet automatisk hämtar indelning och struktur från respektive myndighets senast beslutade regleringsbrev.¹⁰² Det innebär att de uppgifter som myndigheterna lämnar om avgifter i budgetunderlaget standardiseras.

Förutom automatisk överföring av indelning och struktur från regleringsbreven kan även andra typer av automatiserade kontroller och valideringar utvecklas för att hjälpa myndigheterna att följa regelverket. Systemet kan exempelvis signalera om en myndighet behöver kommentera ett ackumulerat över- eller underskott. Systemet kan också genomföra automatiska beräkningar eller varna om en uppgift inte har fyllts i korrekt. Det går också att lägga in vägledande informationstexter i systemet, i anslutning till där uppgiften ska lämnas, för att hjälpa myndigheterna att höja kvaliteten på uppgifterna. T.ex. kan information om vilka kostnader som ska anges i avgiftsbudgeten framgå i direkt anslutning till kolumnen för kostnader.

ESV anser att även andra uppgifter än belopp kopplat till avgifter i budgetunderlaget bör digitaliseras. Exempelvis bör myndigheterna förutom belopp kunna lämna information om avgiftsbelagd verksamhet i fritext i anslutning till avgiftsbudgeten i samband med inrapportering av budgetunderlaget.¹⁰³ Precis som beloppen bör dessa kommentarer överföras till Regeringskansliets handläggargvy i Hermes SBS.

5.4.4 Utveckling av en handläggargvy i Hermes SBS är en förutsättning för en integrerad systemlösning

För att Regeringskansliet ska kunna använda de uppgifter som myndigheterna rapporterar i MyndighetsHermes och kunna följa avgiftsbelagd verksamhet genom hela kedjan krävs utveckling av en handläggargvy i Hermes SBS. Var i Hermes SBS handläggargvyn ska utvecklas är inget ESV tar ställning till inom ramen för det här uppdraget, utan den frågan hanteras som en del av det agila kravarbetet med den faktiska utvecklingen. Ett alternativ är att handläggargvyn utvecklas i befintlig systemlösning för Finansiella befogenheter. Motivet till det skulle vara att flera andra delar i budgetunderlaget, exempelvis investeringar och låneramar, redan hanteras där.

¹⁰² Beslutade regleringsbrev sparas i en databas i Hermes. Databasen utgör källa för styrning av myndigheternas inrapportering av olika uppgifter. Exempelvis styrs inrapportering av beställningsbemyndiganden i budgetunderlaget med utgångspunkt från beslut i regleringsbreven.

¹⁰³ Kommentarer med information i fritext bör kunna lämnas av myndigheterna i Hermes. Jämför med kommentarsfält för andra delar av budgetunderlaget i Hermes, exempelvis verksamhetsinvesteringar, beställningsbemyndiganden och räntekontokredit.

ESV använde också Finansiella befogenheter som exempel i den tidigare rapporten från 2020.¹⁰⁴

Utveckling av en handläggargvy möjliggör att uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet kan överföras digitalt från MyndighetsHermes till Hermes SBS. Det gäller såväl uppgifter om belopp som information om avgiftsbelagd verksamhet i kommentarer (fritext). I handläggargvyn kan Regeringskansliet bearbeta och bereda uppgifterna vidare. Uppgifterna som överförs från MyndighetsHermes bör inte vara låsta utan ska kunna justeras av handläggare på Regeringskansliet. ESV menar att det därför är viktigt att systemlösningen har versionshistorik, så att det går att särskilja vilka uppgifter som myndigheterna ursprungligen har rapporterat in från de ändringar som Regeringskansliet eventuellt gör.

I avsnitt 5.1 skriver vi att ekonomiskt mål är en central del av regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet och att den årliga styrningen kan tydliggöras genom att ekonomiskt mål, eller typ av ekonomiskt mål, för respektive verksamhet framgår av avgiftsbudgeten. Utifrån det alternativet anser ESV att det i handläggargvyn bör vara möjligt att dela in verksamheterna utifrån ekonomiskt mål. Det innebär att om handläggaren på Regeringskansliet väljer ett bestämt ekonomiskt mål för en avgiftsbelagd verksamhet ska systemet automatiskt visa vilka uppgifter som ska registreras och visas för den verksamheten. För ett bestämt ekonomiskt mål ska uppgifter om utfall för år -1, prognostiserat resultat för år 0, intäkter och kostnader för år 1 och utgående ackumulerat resultat för år 1 framgå.¹⁰⁵ Om handläggaren istället väljer ett obestämt ekonomiskt mål ska endast uppgift om intäkter för år 1 framgå.

Regeringen kan ha behov av att precisera styrningen av en viss verksamhet mer än vad som framgår av avgiftsbudgeten, exempelvis genom att precisera det ekonomiska målet (se exempel i avsnitt 4.2.2). Sådan styrning menar ESV bör ske genom villkor till avgiftsbudgeten. För att harmonisera regeringens styrning genom villkor bör det i systemet finnas tillgång till standardiserade formuleringar. Dels för att underlätta för Regeringskansliet, dels för att öka myndigheternas förståelse för styrningen.

Ett annat exempel på preciserad styrning är om regeringen vill att myndigheten ska återrapporera exempelvis kostnader för en verksamhet med ett obestämt ekonomiskt mål.¹⁰⁶ Av avgiftsbudgeten framgår då budgeterade intäkter samt att verksamheten

¹⁰⁴ ESV 2020:58, bilaga 4.

¹⁰⁵ Med år -1 avses året innan budgetunderlaget lämnas, år 0 året då budgetunderlaget lämnas och år 1 året efter budgetunderlaget lämnas (budgetåret).

¹⁰⁶ För verksamheter med ett obestämt ekonomiskt mål ska myndighetens återrapporering omfatta årets intäkter, se 3 kap. 8 § ESVFA 2022:1.

har ett obestämt ekonomiskt mål. Kravet på myndigheten att återrapportera även verksamhetens kostnader anger Regeringskansliet i ett villkor till avgiftsbudgeten.

När handläggaren på Regeringskansliet är klar med sin beredning av myndighetens avgiftsbelagda verksamhet och har godkänt uppgifterna i systemet, överförs den färdiga avgiftsbudgeten med tillhörande villkor till systemlösningen för regleringsbrev. Det är alltså i handläggaryvn som den slutliga avgiftsbudgeten med tillhörande villkor tas fram.

5.4.4.1 Handläggaryvn kan fungera som ett dokumentationsverktyg

ESV menar att handläggaryvn också kan fungera som ett dokumentationsverktyg för handläggare på Regeringskansliet. Exempelvis bör det i handläggaryvn vara möjligt att dokumentera uppgifter om avgifter som inte ingår i budgetunderlaget, utan som erhålls genom dialog med myndigheten. Det ska också finnas möjlighet att lägga in kommentarer och ställningstaganden från budgetprocessen som kan vara användbara även för kommande års beredningar. Även om det är regeringen som i grunden styr avgiftsbelagd verksamhet och därmed är ansvarig för de formella förutsättningarna så kan det i vissa fall underlätta för Regeringskansliet att i handläggaryvn kunna göra anteckningar i fri text till stöd för beredningen. Exempel på en sådan anteckning skulle kunna vara uppgift om var avgiftsbemyndigandet för en viss avgift finns.

5.4.4.2 Även underlag till budgetpropositionen hämtas från handläggaryvn

Förutom att användas för löpande handläggning och framtagning av uppgifter till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet, bör det i handläggaryvn även på ett standardiserat sätt gå att ta fram uppgifter till budgetpropositionen. ESV har uppfattat i dialog med olika departement att processen för att ta fram budgetpropositionen är mer eller mindre manuell. Det finns med andra ord ingen befintlig systemlösning dit uppgifter som ska ingå i budgetpropositionen kan överföras. Som vi beskriver i avsnitt 3.7 har ESV noterat att de tabeller med uppgifter om avgifter som idag presenteras för riksdagen i budgetpropositionen ser olika ut. ESV menar att genom att digitalisera tabeller och uppgifter om avgifter i budgetpropositionen ökar transparensen och jämförbarheten mellan myndigheter och departement och därmed ökar även den generella förståelsen för avgiftsbelagd verksamhet.

5.4.4.3 Prognoser ska kunna rapporteras i Hermes

ESV uppfattar av intervjuer med olika departement att de uppgifter om avgifter som lämnas till riksdagen i budgetpropositionen inte alltid överensstämmer med de uppgifter som senare läggs in i myndigheternas regleringsbrev. Ibland efterfrågar myndighetshandläggaren nya, mer aktuella uppgifter från myndigheter, både skriftligt och muntligt, som sedan används när myndighetens regleringsbrev tas fram.

Det handlar i första hand om uppdaterade belopp till avgiftsbudgeten (se även avsnitt 4.3.1 och 5.3).

ESV menar att om uppgifter om avgifter digitaliseras och hanteras i en och samma handläggargvy ökar Regeringskansliets möjlighet att säkerställa att samma uppgifter som lämnats till riksdagen i budgetpropositionen också överförs till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

Om regeringen istället vill ha uppdaterade prognoser för avgiftsbelagd verksamhet är ESV:s bedömning att ett sådant prognostillfälle bör formaliseras genom ett särskilt uppdrag i myndigheternas regleringsbrev.¹⁰⁷ ESV menar vidare att dessa prognoser ska kunna lämnas digitalt av myndigheterna och därmed kunna hanteras i samma handläggargvy som uppgifter från exempelvis budgetunderlaget.

5.4.5 Även systemlösningen för regleringsbrev behöver utvecklas

I nuvarande systemlösning för regleringsbrev, Rbrev, sker inga automatiska överföringar när det gäller uppgifter om avgifter. Däremot sker det överföringar av andra uppgifter. För att användningen av uppgifter om avgifter ska bli så effektiv som möjligt behöver systemlösningen för regleringsbrev utvecklas och integreras med andra delar i Hermes så att även uppgifter om avgifter kan överföras från handläggargvyn och att indelning och struktur kan överföras till myndigheternas årliga inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet samt till budgetunderlaget.

Som vi beskriver i avsnitt 5.4.4 bör avgiftsbudgeten med tillhörande villkor handläggas och även färdigställas i handläggargvyn för att därefter överföras i sin helhet till systemlösningen för regleringsbrev.

5.4.6 Att digitalisera myndigheternas samrådsunderlag leder till ökad effektivitet i samrådsprocessen

ESV menar att digitalisering av samrådsunderlaget skulle leda till en effektivare samrådsprocess, både för myndigheterna och för ESV. Exempelvis behöver inte uppgifter som myndigheterna har rapporterat vid ett tillfälle, och som inte har ändrats, rapporteras på nytt utan finns kvar i systemet och kan användas igen. Exempel på en sådan uppgift är avgiftsbemyndigande. En annan fördel är att det med hjälp av systemet går att styra innehållet i samrådsunderlaget på ett effektivare och mer standardiserat sätt vilket med stor sannolikhet skulle leda till ökad kvalitet på de uppgifter som myndigheterna lämnar och därmed även minska behovet för ESV att be myndigheterna om kompletteringar. Även för Regeringskansliet ser ESV att det finns fördelar med att digitalisera samrådsunderlaget. Exempelvis skulle fler uppgifter om avgifter finnas tillgängliga i Hermes och vid behov kunna hämtas in i

¹⁰⁷ Jämför regeringens styrning av prognoser för beställningsbemyndiganden genom uppdrag i regleringsbrevet.

handläggaryn och användas av Regeringskansliet både i den löpande handläggningen och i budgetprocessen.

Även om det finns fördelar med att digitalisera samrådsunderlaget är ESV:s bedömning ändå att samråden inte faller inom ramen för det här uppdraget. Bl.a. genomförs samråden med en annan frekvens¹⁰⁸ jämfört med exempelvis årsredovisning och budgetunderlag. Dessutom kan samrådsunderlaget i vissa fall ha en mer detaljerad indelning än den som framgår av avgiftsbudgeten vilket skulle kunna leda till att uppgifterna blir för detaljerade för Regeringskansliet och därmed även för avgiftsbudgeten.

Om Regeringskansliet vill få in delar av informationen i myndigheternas samrådsunderlag i handläggaryn utan att samrådsunderlaget digitaliseras kan ett sätt vara att Regeringskansliet utgår ifrån de samrådsunderlag i Excel som myndigheterna lämnar till ESV. Även om Regeringskansliet behöver kvalitetssäkra uppgifterna så kan samrådsunderlagen ändå underlätta arbetet med att få fram uppgifterna.

5.4.7 Även enklare systemutveckling bidrar till tydligare styrning

Även i befintlig systemlösning för regleringsbrev går det utan systemutveckling att tydliggöra regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet genom avgiftsbudgeten. Om regeringen exempelvis vill att uppgift om typ av ekonomiskt mål ska framgå av avgiftsbudgeten kan uppgiften skrivas in manuellt på respektive rad i budgeten efter namnet på verksamheten. För verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål som avviker från full kostnadstäckning behöver det ekonomiska målet även preciseras i villkor. Det kan exempelvis se ut enligt figur 19.

¹⁰⁸ Myndigheten ska vart tredje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut. Samråd ska även genomföras om myndigheten avser att väsentligt förändra en avgift eller ta ut en ny avgift, se 7 § avgiftsförordningen.

Figur 19 Exempel på avgiftsbudget där typ av ekonomiskt mål framgår inom parentes på samma rad som namnet på verksamheten

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet						
Verksamhet 1 (bestämt)	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2 (obestämt)	0	0	14 000	0	14 000	14 000
Verksamhet 3 (bestämt)	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500
Summa	-500	1 000	48 000	35 500	12 500	13 000

För bestämda ekonomiska mål gäller full kostnadstäckning om inget annat anges i villkor.

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

Ett annat sätt att tydliggöra typ av ekonomiskt mål, som inte heller kräver någon systemutveckling, är att lägga till en siffra efter respektive verksamhet och sedan ange förklaring till siffrorna i not. Även för detta alternativ behöver bestämda ekonomiska mål som avviker från full kostnadstäckning tydliggöras i not. Exempel på en sådan avgiftsbudget framgår av figur 20.

Figur 20 Exempel på avgiftsbudget där typ av ekonomiskt mål framgår i not till avgiftsbudgeten

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet						
Verksamhet 1 (1)	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2 (2)	0	0	14 000	0	14 000	14 000
Verksamhet 3 (1)	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500
Summa	-500	1 000	48 000	35 500	12 500	13 000

För bestämda ekonomiska mål gäller full kostnadstäckning om inget annat anges i villkor.

(1) Bestämt

(2) Obestämt

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

Ytterligare ett sätt att tydliggöra typ av ekonomiskt mål i avgiftsbudgeten som inte kräver någon systemutveckling är att Regeringskansliet använder sig av olika rubriker i avgiftsbudgeten. Som vi beskriver i avsnitt 5.1.3 finns det redan idag exempel på myndigheter där regeringen har tydliggjort ekonomiskt mål med hjälp av rubriker i avgiftsbudgeten.

Ett annat alternativ som inte heller kräver systemutveckling är att avgiftsbudget med tillhörande villkor bifogas som en bilaga till regleringsbrevet, i likhet med hur avgiftsbelagd verksamhet för universitet och högskolor och länsstyrelserna styrs idag. Alternativet skulle dock innebära omfattande manuell hantering, framförallt för Regeringskansliet, vilket ökar risken för manuella fel avsevärt. Dessutom skulle ett sådant alternativ gå emot ESV:s vision om en digital budgetprocess, som syftar till en effektiv och ändamålsenlig rapportering av myndigheternas verksamhet i digitalt format.¹⁰⁹ ESV menar att vi snarare vill styra mot att även styrningen av universitet och högskolor samt länsstyrelserna digitaliseras än det motsatta.

En utmaning som ESV ser med befintlig systemlösning, som vi beskriver i avsnitt 4.3.2, är att det inte går att lämna celler tomma i avgiftsbudgeten samt att summeraden i vissa fall blir missvisande. Det innebär att uppgifter för såväl kostnader som ackumulerade resultat behöver anges även för verksamheter med obestämda ekonomiska mål, även om uppgiften som anges är en nolla. Eftersom resultaten beräknas automatiskt i budgeten leder en nolla i kolumnen för kostnader till att verksamheten får ett resultat för budgetåret samt ett ackumulerat resultat, även om det ekonomiska målet är ett obestämt. Med relativt små medel går det dock att utveckla systemlösningen så att celler kan lämnas tomma. Det går också att ta bort automatiska summeringar. Dessa två mindre utvecklingsinsatser kan med andra ord på kort sikt lösa problemet med att kostnader och ackumulerat resultat framgår i avgiftsbudgeten även för verksamheter med obestämda ekonomiska mål. Exempel på en avgiftsbudget som utvecklats så att vissa celler kan lämnas tomma framgår av figur 21.

¹⁰⁹ ESV 2020:58, s.94.

Figur 21 Exempel på avgiftsbudget med viss systemutveckling**6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras**

Verksamhet	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet						
Verksamhet 1 (1)	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2 (2)			14 000			
Verksamhet 3 (1)	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500

För bestämda ekonomiska mål gäller full kostnadstäckning om inget annat anges i villkor.

- (1) Bestämt
(2) Obestämt

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

All utveckling av avgiftsbudgeten som innebär en annan struktur än den befintliga, dvs. att antalet kolumner ändras, kräver någon form av systemutveckling. Det innebär att för att kunna utöka avgiftsbudgeten med uppgifter enligt det alternativ som vi beskriver i avsnitt 5.2 eller minska antalet uppgifter enligt alternativet i avsnitt 5.3 krävs utveckling av systemlösningen för regleringsbrev.

5.5 Sammanfattande slutsatser

ESV anser att uppgifterna i avgiftsbudgeten ska vara lätta att tolka, korrekta och stämma väl överens med övrig reglering. Avgiftsbudgeten ska på ett lättillgängligt sätt tydliggöra regeringens styrning och därmed underlätta myndigheternas återrapportering av de avgiftsbelagda verksamheterna. Det finns inte enbart en väg för att uppnå detta och för alla alternativa lösningar finns såväl för- som nackdelar.

5.5.1 De uppgifter som idag framgår av avgiftsbudgeten fyller ett syfte

ESV bedömer att de uppgifter som i dag finns i avgiftsbudgeten behövs för att styrningen ska vara tydlig. Verksamhetsindelningen tydliggör på vilken nivå regeringen önskar uppföljning om verksamheterna och gör det möjligt att följa upp efterlevnaden av ekonomiska mål samt att urskilja verksamhetens omfattning och kostnader. Indelningen i offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet i regleringsbrevet fyller en funktion i den årliga styrningen eftersom den på ett lättillgängligt sätt tydliggör om det är riksdagen eller regeringen som har beslutat om införandet av avgiften. I budgetpropositionen informerar regeringen också riksdagen om de avgiftsbelagda verksamheterna utifrån den indelning i offentligrättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet som regeringen gjort i regleringsbrevet. För myndigheterna kan indelningen få betydelse eftersom de S-koder som myndigheterna rapporterar och redovisar uppgifter om sina avgiftsbelagda

verksamheter utifrån delas in i intäkter av offentligrättsliga avgifter och övriga intäkter av avgifter.

Som vi nämnt i avsnitt 2.2 regleras dispositionsrätten emellanåt enbart i regleringsbrevet. I de fallen blir det viktigt att dispositionsrätten anges i regleringsbrevet. Att enbart tydliggöra dispositionsrätten i regleringsbrevet för vissa verksamheter riskerar dock att bli otydligt. För att styrningen ska vara tydlig och enhetlig bör därför dispositionsrätten precis som i dag framgå i regleringsbrevet för alla avgiftsbelagda verksamheter.

Det är enbart i regleringsbrevet som regeringen beslutar om den inkomsttitel som inkomsterna ska redovisas mot, vilket talar för att det även fortsättningsvis bör framgå av avgiftsbudgen.

När det gäller budgeterade belopp i avgiftsbudgeten anser ESV att dessa fyller en viktig funktion bl.a. eftersom de ger riksdag och regering möjlighet att följa upp de avgiftsbelagda verksamheterna utifrån den information som de fått i budgetpropositionen och budgetunderlagen. Om Regeringskansliet vid upprättandet av avgiftsbudgeten utgår ifrån de uppgifter som riksdagen har fått ta del av i budgetpropositionen, även när det gäller budgeterade belopp blir det möjligt att följa styrningen på ett tydligare sätt. En sådan hantering går också i linje med hur andra uppgifter i budgetpropositionen hanteras i myndigheternas regleringsbrev och riksdagen skulle då få återrapportering av avgiftsbelagd verksamhet med utgångspunkt från samma belopp som framgår av budgetpropositionen.

5.5.2 Typ av ekonomiskt mål och digitalisering leder till ökad kvalitet
ESV gör bedömningen att med ett tillägg av typ av ekonomiskt mål kommer regeringens styrning genom avgiftsbudgeten och därmed även myndigheternas återrapportering att bli tydligare än idag.

ESV bedömer dessutom att digitalisering av inrapportering och hantering av uppgifter om avgifter i staten leder till att uppgifterna kan hålla hög kvalitet genom hela kedjan, från regleringsbrev till budgetpropositionen. Digitalisering gör det möjligt att samla uppgifter om avgifter på ett och samma ställe. En fördel med en samlad, integrerad systemlösning är att det möjliggör enhetliga och standardiserade uppgifter, eftersom det går att styra format och innehåll exempelvis med olika kontrollfunktioner. En annan fördel med digitalisering är att uppgifterna kan användas mer effektivt och att en och samma uppgift bara behöver rapporteras vid ett tillfälle. Digitalisering möjliggör också att uppgifterna blir bestående över tid eftersom de kan sparas i systemet.

ESV anser att fördelarna med att digitalisera uppgifter om avgifter är betydligt fler än nackdelarna. ESV ser dock att en standardiserad avgiftsbudget i ett systemstöd, där innehållet är styrt utifrån givna ramar, kan vara en utmaning i de fall regeringen vill särreglera en viss avgiftsbelagd verksamhet. Universitet och högskolor och även länsstyrelserna är exempel på när regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet avviker från det normala. För dessa myndigheter behöver regeringen antingen ändra sin styrning så att den följer styrningen av övriga myndigheter. Eller så kommer de fortsatt att behöva hanteras särskilt. Oavsett är det positivt att dessa fall synliggörs.

6 ESV:s förslag

I detta kapitel lämnar ESV förslag på hur regeringen kan utveckla avgiftsbudgeten i regleringsbrevens för att förtydliga och förenkla styrningen och uppföljningen av de avgiftsbelagda verksamheterna i staten. Vår utgångspunkt är att förslagen ska leda till en mer enhetlig styrning, redovisning och uppföljning av statens avgiftsbelagda verksamheter, som dessutom är stabil över tid.

6.1 Tydliggör det ekonomiska målet i avgiftsbudgeten

ESV föreslår att regeringen förenklar och standardiserar den befintliga avgiftsbudgeten i regleringsbrevet genom att

- tydliggöra om det ekonomiska målet för respektive verksamhet är bestämt eller obestämt
- tydliggöra att full kostnadstäckning är utgångspunkten för verksamheter med bestämda ekonomiska mål om inget annat anges i villkor till avgiftsbudgeten
- tydliggöra i villkor till avgiftsbudgeten när behovet av återrapportering avviker från det generella regelverket
- ta fram standardiserade skrivningar så att villkor till avgiftsbudgeten uttrycks på ett så likartat sätt som möjligt.

Förslaget innebär att regeringen utökar uppgifterna i den befintliga avgiftsbudgeten med uppgift om typ av ekonomiskt mål. ESV bedömer att det behöver vara tydligt vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för de olika verksamheterna eftersom kännedom om det ekonomiska målet är en förutsättning för en ändamålsenlig styrning och uppföljning av en avgiftsbelagd verksamhet.

Genom att regeringen i avgiftsbudgeten anger om det ekonomiska målet är bestämt eller obestämt blir det tydligare för myndigheterna hur de avgiftsbelagda verksamheterna ska återrapporteras. Det underlättar också för Regeringskansliet och för riksdag och regering att styra och följa upp verksamheterna.

Konkret innebär förslaget att det i en ny kolumn i avgiftsbudgeten framgår om det ekonomiska målet är bestämt eller obestämt samt att summeraden tas bort. Förslaget innebär även att det i not till budgeten framgår att för ett bestämt ekonomiskt mål gäller full kostnadstäckning så länge regeringen inte anger annat i villkor till avgiftsbudgeten. För att förslaget ska kunna genomföras fullt ut i enlighet med ESV:s intentioner krävs det systemutveckling (se avsnitt 6.2).

ESV:s förslag innebär vidare att styrning som medför att det ekonomiska målet är ett annat bestämt ekonomiskt mål än full kostnadstäckning behöver preciseras i villkor

till avgiftsbudgeten. Om en sådan styrning som avviker från normalfallet preciseras i villkor blir innebörden av själva avgiftsbudgeten tydligare.

I villkor till avgiftsbudgeten tydliggör regeringen även sådan styrning som avviker från det generella regelverket. Det kan handla om att regeringen ser ett behov av åiterrapportering av ytterligare uppgifter än vad som framgår av avgiftsbudgeten, exempelvis åiterrapportering av kostnader för en verksamhet med ett obestämt ekonomiskt mål.

ESV föreslår även att regeringen tar fram standardiserade skrivningar för villkor. Med standardiserade skrivningar ökar förståelsen för villkorets innebörd och utrymmet för olika tolkningar minskar.

I figur 22 framgår ESV:s förslag på hur avgiftsbudgeten bör utformas.

Figur 22 Förslag till ny avgiftsbudget med typ av ekonomiskt mål

6.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	Typ av ek. mål	+ / - t.o.m. 2023	+ / - 2024	Int. 2025	Kost. 2025	+ / - 2025	Ack. + / - utgå. 2025
Uppdragsverksamhet							
Verksamhet 1	Bestämt	-1 000	500	20 000	20 000	0	-500
Verksamhet 2	Obestämt			14 000			
Verksamhet 3	Bestämt	500	500	14 000	15 500	-1 500	-500

För bestämda ekonomiska mål gäller full kostnadstäckning om inget annat anges i villkor.

Villkor

För verksamhet 1 ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

6.2 Digitalisera uppgifter till avgiftsbudgeten i regleringsbrevet

ESV föreslår att regeringen beslutar om att digitalisera myndigheternas inrapportering av uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet genom att utveckla

- den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet i MyndighetsHermes, så att indelning och struktur kan hämtas direkt från avgiftsbudgeten
- en inrapporteringssida för avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlaget i MyndighetsHermes, så att indelning och struktur kan hämtas digitalt från avgiftsbudgeten och uppgift om utfall kan hämtas digitalt från den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet.

ESV föreslår även att regeringen beslutar om att digitalisera Regeringskansliets handläggning av avgiftsbelagd verksamhet genom att utveckla

- en handläggary i Hermes SBS där Regeringskansliet kan ta emot och handlägga uppgifter om avgifter
- systemlösningen för regleringsbrev, så att uppgifter om avgifter kan tas emot digitalt från handläggaryn i Hermes SBS
- systemlösningen för regleringsbrev, så att den stödjer digital överföring av indelning och struktur till den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet och till budgetunderlaget i MyndighetsHermes.

Förslaget innebär att den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet i MyndighetsHermes utvecklas och integreras med systemlösningen för regleringsbrev så att indelning och struktur automatiskt hämtas från den beslutade avgiftsbudgeten. Det innebär att myndigheterna inte kommer att kunna välja fritt vilken indelning och struktur återrapporteringen i Hermes ska ha.

ESV bedömer att förslaget leder till att kvaliteten ökar på de uppgifter som myndigheterna lämnar eftersom risken för fel, minskar, exempelvis gällande felaktig indelning eller benämning på verksamheterna. Trots att indelning och struktur hämtas från regleringsbrevet kommer det att finnas möjlighet att lägga till fler rader i systemet i de fall där myndigheten bedömer att det behövs för att ge en fullständig och rättvisande bild av myndighetens avgiftsbelagda verksamhet.

Förslaget innebär även att en ny inrapporteringssida för avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlaget utvecklas och att även den integreras med systemlösningen för regleringsbrev så att indelning och struktur kan hämtas från avgiftsbudgeten. Förslaget innebär vidare att den nya inrapporteringssidan i budgetunderlaget integreras med den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet så att uppgifter om utfall kan överföras digitalt. ESV bedömer att förslaget bl.a. kommer att leda till minskad manuell hantering, exempelvis genom att myndigheterna bara behöver lämna uppgift om utfall i Hermes vid ett tillfälle.

Den del av förslaget som handlar om att digitalisera Regeringskansliets handläggning av avgiftsbelagd verksamhet innebär att en handläggary för avgifter utvecklas i Hermes SBS. Handläggaryn integreras med såväl budgetunderlaget i MyndighetsHermes som med systemlösningen för regleringsbrev. Det innebär att uppgifter om avgifter kan hanteras och överföras digitalt i Hermes, från budgetunderlaget till handläggaryn och från handläggaryn till regleringsbrev.

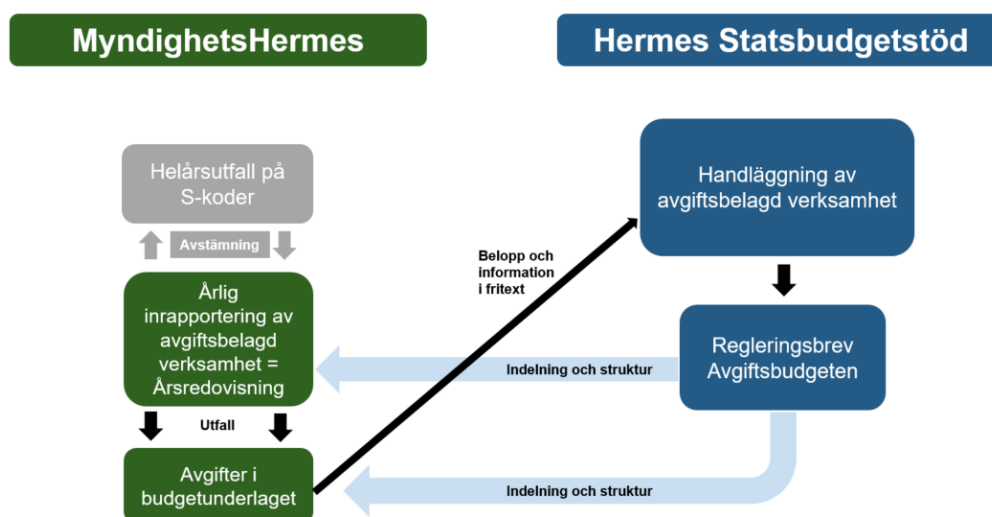
Förslaget innebär även att systemlösningen för regleringsbrev utvecklas så att indelning och struktur kan överföras digitalt till den årliga inrapporteringen av

avgiftsbelagd verksamhet och inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlaget.

Det främsta syftet med att digitalisera uppgifterna om avgifter är att effektivisera och förtydliga regeringens styrning och uppföljning samt förenkla och öka kvaliteten på myndigheternas åiterrapportering av avgiftsbelagd verksamhet. ESV menar att användningen av samma indelning och struktur i hela styrkedjan är en förutsättning för att digitaliseringen ska leda till dessa effekter.

Figur 23 visar en översiktlig bild av förslaget om digitalisering. Förslaget innebär inga förändringar av inrapporteringen av S-koder. Även fortsättningsvis kommer utfallet i den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet att stämmas av mot inrapporteringen på S-koder.

Figur 23 Förslag om att digitalisera uppgifter om avgifter



7 Konsekvenser

Nedan redogör ESV för konsekvenserna av våra förslag. Vi beskriver också konsekvenser av om regeringen väljer att inte gå vidare med förslagen.

7.1 Konsekvenser för regeringen och Regeringskansliet

ESV menar att förslagen får konsekvenser för regeringen och Regeringskansliet på både kort och lång sikt. Konsekvenserna på kort sikt utgörs av de initiala åtgärder som behöver genomföras av såväl handläggare på Regeringskansliet som av regeringen. Dessa konsekvenser uppstår innan förslagen fått fullt genomslag. Med på lång sikt menar vi de konsekvenser som uppstår efter att förslagen har implementerats.

7.1.1 På kort sikt krävs ett arbete med att förtydliga typ av ekonomiskt mål samt att förbereda för digitalisering

Initialt kommer ESV:s förslag om att förtydliga ekonomiskt mål i avgiftsbudgeten att leda till merarbete inom Regeringskansliet. Merarbetet består i huvudsak av att tydliggöra vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet. ESV bedömer dock att det i de flesta fall inte kommer att leda till några större problem, men att det finns fall där det kommer att krävas en arbetsinsats för att tydliggöra det ekonomiska målet och regeringens behov av återrapportering. Det gäller framför allt avgifter i offentligrättslig verksamhet där avgiftsnivån beslutas av regeringen (se resonemang i avsnitt 4.4). I dessa fall behöver regeringen ta ställning till vilket ekonomiskt mål som gäller. Det kan även finnas fall där regeringen behöver ta ställning till kraven på återrapportering. Det handlar om när kraven på återrapportering avviker från det generella och därmed även från den struktur som ESV föreslår för avgiftsbudgeten.

I ett första skede bör Regeringskansliet kartlägga de ekonomiska målen och behovet av återrapportering. Först när kartläggningen är genomförd kan en mer detaljerad kravställning för systemlösningen tas fram. Kartläggningen kan också användas för att analysera om det finns behov av att anpassa regelverket.

En annan möjlig konsekvens av att tydliggöra typ ekonomiskt mål är att fler rader jämfört med idag behöver läggas till i vissa avgiftsbudgetar. Det blir exempelvis fallet för de myndigheter där verksamheter med olika ekonomiska mål har grupperats på samma rad i avgiftsbudgeten. Mot bakgrund av att det redan idag finns uttalat i Regeringskansliets interna instruktioner att sådana grupperingar ska undvikas bedömer ESV att problemet inte bör vara omfattande. Det har inte heller framkommit som ett vanligt problem i ESV:s handläggning av avgiftssamråden, även om det förekommer.

Ytterligare en möjlig konsekvens av förslaget om att tydliggöra ekonomiskt mål, är att Regeringskansliet behöver se över och ta bort verksamheter som inte omfattar avgifter i statsrättslig mening. Det gäller verksamheter där myndigheten exempelvis tar ut böter, sanktionsavgifter och vissa andra ersättningar. En sådan genomgång krävs för att det ska bli tydligt att syftet med avgiftsbudgeten med tillhörande villkor är att styra enbart avgiftsbelagda verksamheter. Om avgiftsbudgeten även inkluderar andra verksamheter, som inte omfattar avgifter och därmed inte heller har ett ekonomiskt mål, bidrar det till att syftet med avgiftsbudgeten blir otydligt.

Regeringskansliet kommer även att behöva ta ställning till hur befintliga villkor till myndigheternas avgiftsbudgetar ska hanteras. Villkor kan exempelvis behöva läggas till i de fall det ekonomiska målet är ett annat bestämt ekonomiskt mål än full kostnadstäckning om ett sådant villkor inte redan finns. Villkor kan också behöva läggas till om styrningen avviker från det som normalt gäller, exempelvis om regeringen vill ha återrapportering av kostnader för verksamheter med obestämda ekonomiska mål. Å andra sidan kan villkor också behöva tas bort. Ett sådant exempel är när ett villkor innehåller en upprepning av exempelvis dispositionsrätten.

För Regeringskansliet innebär våra förslag också att det interna stödet för handläggarna behöver anpassas så att det stödjer ett enhetligt genomförande av förslagen. Det kan handla om att säkerställa att avgiftsbudgeten används på samma sätt inom Regeringskansliet och att det är tydligt när styrningen behöver specificeras med villkor och inte samt hur villkoren bör formuleras. Det kan också handla om att ge stöd till handläggarna kring hur avgiftsbelagd verksamhet bör analyseras och då även tydliggöra kopplingen till budgetprocessen.

En konsekvens av vårt förslag om digitalisering är att regeringen behöver prioritera att utveckla handläggaryvn i Hermes SBS och ge ESV ett uppdrag om att utveckla MyndighetsHermes så att systemlösningarna för myndigheternas inrapportering stödjer förslaget om digitalisering av uppgifter om avgifter. En annan konsekvens av digitaliseringen är att det initialt kan innebära visst merarbete för handläggarna på Regeringskansliet med att exempelvis kvalitetssäkra uppgifterna som myndigheterna rapporterar in, i huvudsak kopplat till att det är ett nytt flöde i Hermes. Exempelvis kan Regeringskansliet till en början behöva använda sig av såväl inrapporterade uppgifter som de uppgifter som de får i PDF. På lång sikt bör uppgifterna i Hermes vara tillräckliga.

Ytterligare en konsekvens av förslagen är att regeringen behöver analysera och ta ställning till hur universitet och högskolor samt länsstyrelserna ska hanteras. Dessa sektorer styrs idag utifrån särlösningar, se avsnitt 3.6. Om de fortsatt kommer att hanteras särskilt kommer effekten av ESV:s förslag, dvs. att samtliga avgiftsbelagda

verksamheter i så stor utsträckning som möjligt styrs med utgångspunkt från en standardiserad avgiftsbudget, inte att fullt ut uppnås.

En annan konsekvens av förslaget om att digitalisera uppgifter om avgifter är ökad kontroll av formatet för myndigheternas inrapportering. Med ett digitaliserat flöde tvingas myndigheterna rapportera uppgifterna enligt ett tvingande format. Det gör det lättare för myndigheterna att lämna rätt uppgifter. Dessutom minskar den manuella hanteringen eftersom uppgifterna överförs digitalt mellan de olika delarna av Hermes, exempelvis från budgetunderlaget till handläggaryvn och från handläggaryvn till regleringsbrevet.

7.1.2 På längre sikt blir det lättare att styra och följa upp

På längre sikt bedömer ESV att de två förslagen tillsammans leder till att det blir tydligare för handläggare på Regeringskansliet att avgöra vad som är viktigt i styrningen av avgiftsbelagd verksamhet och vad styrningen leder till. I vissa fall kan det innebära att mer tid än i dag behöver läggas på styrning och uppföljning av avgifter. Det gäller exempelvis i de fall där den avgiftsbelagda verksamheten idag inte i någon större utsträckning utgör en del av dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheten, men skulle behöva göra det.

ESV bedömer dock att förslaget med att tydliggöra ekonomiskt mål för respektive verksamhet i de flesta fall kommer att innebära att handläggarna på Regeringskansliet behöver lägga mindre tid på att tolka och reda ut vad som gäller för en verksamhet. Det kommer också att underlätta för handläggarna att sortera i vad som är viktigt för att kunna styra och följa den avgiftsbelagda verksamheten på ett relevant sätt. En konsekvens av förslaget om digitalisering är att fler uppgifter om avgifter blir tillgängliga direkt i Hermes. Detta i kombination med att en ny handläggaryvn utvecklas leder till att det blir enklare att handlägga och bearbeta informationen.

ESV:s samlade bedömning är att en mer standardiserad avgiftsbudget som hanteras i en integrerad systemlösning där innehållet är styrt utifrån givna ramar i linje med det generella regelverket innebär att det blir färre särlösningar och lättare för regeringen att styra avgiftsbelagd verksamhet. Med det menar ESV att förslagen leder till att regeringens styrning blir mer långsiktig och robust över tid.

7.2 Konsekvenser för myndigheterna

På kort sikt kan ESV:s förslag om att tydliggöra ekonomiskt mål i avgiftsbudgeten innebära visst merarbete för myndigheterna genom att de kan behöva bistå Regeringskansliet med att förtydliga vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet och vid behov även föreslå en förändrad verksamhetsindelning. Myndigheterna anger dock redan i dag vilket ekonomiskt mål

som gäller för de avgiftsbelagda verksamheter som de bedriver i sitt samrådsunderlag. ESV gör därför bedömningen att arbetsinsatsen inte bör vara omfattande.

ESV bedömer att förslagen tillsammans kommer att leda till att regeringens styrning blir tydligare, vilket i sin tur leder till att den också blir enklare för myndigheter att förstå och tillämpa, exempelvis vid återrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen.

Med digitaliserade uppgifter om avgifter i en integrerad systemlösning som tydligt stödjer styrning utifrån det generella regelverket blir det lättare för myndigheterna att förstå beloppens betydelse. Myndigheterna kan på ett tydligare sätt följa beloppens väg genom hela flödet, från utfall i den årliga inrapporteringen av avgiftsbelagd verksamhet till avgiftsbudgeten.

Precis som för Regeringskansliet bedömer ESV att både förslaget om digitalisering och om att förtydliga ekonomiskt mål kommer att leda till minskad administration för myndigheterna. Dels genom minskad manuell hantering och rapportering på flera ställen, dels genom att mindre tid behövs för att reda ut och förstå förutsättningarna för en viss verksamhet.

Förslaget om digitalisering kommer också att leda till att det blir lättare för myndigheter att lämna uppgifter utifrån den indelning och struktur som regeringen har beslutat om eftersom indelning och struktur i myndigheternas inrapportering av utfall och budgetunderlag kommer att hämtas digitalt direkt från regleringsbrevet. Formatet blir då tvingande vilket leder till att myndigheternas inrapportering blir mindre flexibel för särlösningar.

7.3 Konsekvenser för statens budget

Att digitalisera uppgifter om avgifter innebär utgifter för utveckling och förvaltning. ESV har gjort en grov uppskattning av utgifterna för att utveckla de systemlösningar som vi föreslår i avsnitt 6.2, se figur 24. För att kunna lämna mer precisa uppskattningar behöver en mer detaljerad kravställning tas fram.

Tabell 1 Uppskattade utgifter för ESV:s förslag om digitalisering

Område för utveckling	Beskrivning av utveckling	Ungefärlig utgift för utveckling (tkr)	Årlig förvaltningskostnad (tkr)
Årlig inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet (befintlig systemlösning)	Utveckling i MyndighetsHermes och Hermes SBS	550	
Avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlaget (ny vy för avgifter)	Utveckling i MyndighetsHermes och Hermes SBS	1 100	
Handläggargvy för avgifter Alternativ 1: I Finansiella befogenheter (ny vy för avgifter)	Utveckling i Hermes SBS	1 850	
Handläggargvy för avgifter Alternativ 2: Skilt från Finansiella befogenheter (ny systemlösning)	Utveckling i Hermes SBS	2 500	
Avgiftsbelagd verksamhet i Regleringsbrev (befintlig systemlösning)	Utveckling i Hermes SBS	550	
Totalt		4 050-4 700	600-800

Alla belopp är angivna i 2025 års prisnivå. Utgifter för utveckling lånefinansieras.

Av tabellen framgår att den ungefärliga utgiften för utveckling enligt det förslag som ESV lämnar, beräknas uppgå till totalt 4 050 – 4 700 tkr. Den totala utgiften varierar beroende på om handläggargvyn utvecklas i befintlig systemlösning för finansiella befogenheter eller i annan del av Hermes SBS. Med en avskrivningstid på 5 år beräknas den årliga avskrivningskostnaden uppgå till mellan 810 och 940 tkr beroende på vilket alternativ som väljs. Utöver det tillkommer förvaltningskostnader på mellan 600 och 800 tkr per år.

Om ESV:s förslag om digitalisering inte genomförs innebär ESV:s förslag om att tydliggöra ekonomiskt mål i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet att den befintliga avgiftsbudgeten behöver ändras på annat sätt. I rapporten beskriver vi hur det kan göras utan systemutveckling. En lösning som inte innefattar systemutveckling får inga konsekvenser för statens budget, se avsnitt 5.4.7.

ESV:s förslag i 6.1 kan genomföras även med en mindre anpassning av befintlig systemlösning för regleringsbrev. Detta beskrivs i avsnitt 5.4.7, och inkluderar bl.a. utveckling av systemet så att inte alla celler i avgiftsbudgeten behöver fyllas i (exempelvis för verksamheter med ett obestämt ekonomiskt mål). ESV uppskattar utgiften för en sådan mindre anpassning av befintlig systemlösning till cirka 400 tkr, vilket leder till en årlig kostnad på 80 tkr.

7.4 Konsekvenser för ESV

Förslaget om att digitalisera uppgifter om avgifter innebär att ESV kommer att få i uppdrag av regeringen att genomföra systemutvecklingen, eftersom det är ESV som utvecklar och förvaltar Hermes. Det kommer att innebära merarbete för ESV, både för IT-personal och för personal från verksamheten.

ESV bedömer att en möjlig konsekvens på kort sikt är att Regeringskansliet och myndigheterna behöver rådgivning om exempelvis vilken typ av ekonomiskt mål som gäller för en viss verksamhet. Samtidigt ser ESV att en långsiktig konsekvens av tydligare styrning bör vara förenklad hantering av avgiftssamråd och färre frågeställningar om regeringens styrning av avgifter genom avgiftsbudgeten i ESV:s rådgivningstjänst.

7.5 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas (nollalternativet)

ESV har i rapporten framfört att styrningen och uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet i staten kan förbättras. Om förslagen inte genomförs innebär det att de otydligheter som finns idag och som ESV har sammanställt och analyserat i kapitel 4 kommer att finnas kvar. ESV menar att det ökar risken för att antalet verksamheter där förutsättningarna är otydliga och där direkta fel uppstår blir fler. Anledningen är att styrning som inte är enhetlig och entydig i kombination med manuell hantering riskerar att över tid bli ännu otydligare när nya verksamheter ska börja bedrivas och tas in i systemet. Konsekvensen kan då bli att felaktiga tolkningar ökar och i värsta fall att felaktiga avgifter tas ut.

Bilaga 1 Uppdrag

Utveckling av avgiftstabellerna i myndigheternas regleringsbrev

Myndigheten ska utreda och föreslå hur avgiftstabellen i myndigheternas regleringsbrev kan utvecklas så att uppgifter om avgifter kan hanteras digitalt i informationssystemet Hermes. Avstämning ska göras med Regeringskansliet (Finansdepartementet) under arbetets gång. Uppdraget ska senast den 15 april 2025 redovisas till Regeringskansliet.

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.