

Verksamhets- anpassning av vissa regler

Regeringsuppdrag

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

MISSIV
DATUM
2006-11-28
ESV DNR
12-150/2006
HANDLÄGGARE
C-G Gustavsson
ERT DATUM
2005-12-20
ER BETECKNING
Fi2005/4706,
Fi2005/6390 (delvis)



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Verksamhetsanpassat regelverk inom den ekonomiska styrningen

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2006 uppdrag att analysera behov av och möjligheter att anpassa regelverket inom ekonomistyrningsområdet till vad som är rationellt för olika verksamheter och myndigheter. Uppdraget skall slutredovisas senast den 30 november 2006. Verket har den 23 maj 2006 redovisa en delrapport om möjliga former för att verksamhetsanpassa regelverket

Med bifogade rapport slutrapporteras uppdraget.

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Experterna Claes-Göran Gustavsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också stf. generaldirektör Bengt Anderson, avdelningscheferna Inge-
mar Härneskog, Kristina Lundqvist och Fredrik Rosengren, experterna Charlotta Carlberg samt utredarna Ingalill Borild, Lasse Henricson, Joakim Lundgren, Maria Olsson och Ann-Louise Wegar deltagit.

Yvonne Gustafsson

Claes-Göran Gustavsson

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	6
2 AVGRÄNSNING OCH UTGÅNGSPUNKTER	6
3 VERKSAMHETSANPASSNING	7
3.1 Metod för verksamhetsanpassning	9
3.2 Undantag från ESV:s föreskrifter och allmänna råd.....	11
3.3 Redovisningsreglerna	11
Bokföringsnämndens förenklingsarbete	12
3.4 Reglerna om rapportering	14
3.5 Finansieringsreglerna	15
4 UNDERSÖKNINGSMETOD	17
5 FÖRSLAG OCH ÖVERVÄGANDEN	18
5.1 Kostnadmässiga anslag för förvaltningskostnader	19
5.2 Det statliga åtagandet för uppdragsverksamhet.....	19
5.3 Antalet myndigheter som ska lämna finansieringsanalys begränsas.....	20
Resultatet av intervjuundersökningen.....	20
5.4 Antalet myndigheter som ska lämna delårsrapport begränsa	20
Resultat av intervjuundersökningen.....	22
5.5 Not om specifikation av behållning på räntekontot tas bort.....	23
Resultat av intervjuundersökningen.....	24
5.6 Särskild dokumentation i bokslutsarbetet begränsas.....	24
Resultat av intervjuundersökningen.....	25
5.7 Anslagsavräkning av nyttjanderätter	25
Resultat av intervjuundersökningen.....	25
5.8 Lättnader i redovisningsreglerna för små myndigheter	26
Föreslagna lättnader	26
Avgränsning av små myndigheter.....	27
Leasing.....	28
Immateriella anläggningstillgångar.....	29
Omräkning av fordringar och skulder i utländsk valuta.....	29
Periodiseringar	30
Restvärde	30
Enklare avskrivningsplan.....	31
5.9 Effektivare hantering av anslagssparande	31

5.10	Användningen av dubbla betalningsflöden begränsas	32
5.11	Inomstatliga transaktioner	33
5.12	Översyn och utveckling av avgiftssamråd	34
5.13	Slopa ”åttaprocentsregeln”	34
5.14	Inrapportering av utfall på verksamhetsgrenar slopas	35
5.15	Vägledning för Regeringskansliet	35
5.16	Överväganden som inte lett till förslag	37
	Gemensam årsredovisning och inrapportering för flera myndigheter	37
	Formen för avlämnande av årsredovisning	38
	Prognoser	39
	Minskning av antalet S-koder i kontoklass 5	41
	Motpartsavstämning av bidrag och intäkter	42
	Resurssamordning	42

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen analyserat behov av och möjligheter till att anpassa regelverket inom ekonomistyrningsområdet till vad som är rationellt för olika verksamheter och myndigheter. Samtidigt ska regeringens krav på information som underlag för styrning och kontroll beaktas.

Uppdraget har avgränsats till regelverket för ekonomistyrningen. Den består av mål- och resultatstyrning och av finansiell styrning och stöds av redovisningen. Mål- och resultatstyrningen utreds i annat sammanhang och ESV har därför inte behandlat den i uppdraget.

Olika metoder för verksamhetsanpassning har övervägts. ESV föreslår att verksamhetsanpassningen av reglerna för den ekonomiska styrningen i huvudsak sker genom att bestämma kriterier för dels vilka myndigheter som ska tillämpa en regel som inte ska omfatta alla dels vilka som ska undantas från en generell regel. I några fall föreslås att dessa kriterier kompletteras genom att för berörda myndigheter i regleringsbrev ange vad som ska gälla för den enskilda myndigheten. Dessutom föreslås att undantag från andra specifika regler kan anges i en myndighets regleringsbrev då det finns starka skäl för det.

ESV har för avsikt att tydligt ange i sina föreskrifter att verket, inom ramen för bestämmelserna i den aktuella förordningen i det enskilda fallet, kan pröva och meddela undantag från sina egna föreskrifter.

Inledningsvis pekar ESV på att den finansiella styrningen via anslagen å ena sidan och mål- och resultatstyrningen å den andra är uttryckta i olika termer. En övergång till **kostnadsmässig redovisning av anslag för förvaltningskostnader** skulle råda bot på det förhållandet. En sådan förändring skulle också underlätta för myndigheterna att samordnat hantera de olika krav som ställs på redovisning och rapportering, liksom att hantera den egna interna styrningen.

Enligt ESV:s mening finns det ett behov av att utveckla en tydligare **styrning av enskilda myndigheters uppdragsverksamhet** i syfte att precisera uppdraget. Det handlar främst om utformningen av regeringens bemyndigande till myndigheten att bedriva avgiftsbelagd verksamhet.

ESV föreslår att endast myndigheter som under de två senaste räkenskapsåren har haft en balansomslutning och verksamhetskostnader om minst 1 miljard kronor ska upprätta **finansieringsanalys**.

Verket föreslår att samma kriterier som föreslås för skyldigheten att upprätta för finansieringsanalys ska användas för vilka myndigheter som ska lämna **delårsrapport**.

I ESV:s föreskrifter finns ett krav på en not i årsredovisningen avseende i vilken utsträckning **behållningen på räntekonto** i Riksgäldskontoret uppskattningsvis fördelar sig på anslag, avgifter, bidrag från annan statlig myndighet, donationer och övriga icke statliga bidrag samt övriga medel. ESV föreslår att kravet på denna not tas bort.

I ESV:s föreskrifter finns en bestämmelse om s.k. **särskild dokumentation**. Den ska bestå av uppgifter avseende balans- och resultaträkning samt anslagsredovisning innan myndighetens årsredovisning slutligt fastställs. ESV avser se över kravet på att upprätta särskild dokumentation i bokslutsarbetet. Utgångspunkten är att dokumentationen ska tas bort för de myndigheter som f.n. inte behöver lämna dokumentationen till ESV.

ESV avser att ändra i det allmänna rådet avseende anslagsavräkning för **nyttjanderätter**. Ett förtydligande införs som begränsar vilka nyttjanderätter som kan komma ifråga. Enbart väsentliga belopp ska komma ifråga att likställa med nyttjanderätter när det gäller hyres- och leasingavgifter för annat än lokaler etc.

Mot bakgrund av att **små myndigheter** har liten betydelse i bedömningar som avser statens ekonomi som helhet har ESV särskilt prövat möjligheterna att lätta på redovisningsreglerna för sådana myndigheter inom ramen för god redovisningssed. De föreslagna förenklingarna omfattar förordningsregler avseende leasing, immateriella tillgångar och omräkning av fordringar och skulder i utländsk valuta. Som små myndigheter föreslås i detta sammanhang myndigheter som under de senaste två räkenskapsåren har haft högst 50 anställda och en balansomslutning om högst 50 miljoner kronor. Vidare planerar ESV att i sina allmänna råd införa förtydliganden om möjliga förenklingar avseende periodiseringar, restvärde och avskrivningsplan för små myndigheter.

ESV konstaterar att tillämpningen av regeln om tre procents **anslags-sparande** motverkar ett effektivt beteende i myndigheterna och samtidigt leder till merarbete i departementen. ESV föreslår att tillämpningen ändras så att de ursprungliga utgångspunkterna vid införandet av sparmöjligheten uppnås. Förslaget innebär att den begränsade överföringsmöjligheten bör respekteras. Verket för också fram att tre procent kan vara en väl låg gräns för att motverka en ineffektiv hantering av anslagsmedlen.

Det är enligt ESV:s mening möjligt att i vissa fall begränsa användningen av **dubbla betalningsflöden**. En sådan ändring bör genomföras genom lämplig anpassning i berörda myndigheters regleringsbrev. Hur och när detta är lämpligt bör utvecklas i en vägledning för anpassning i regleringsbrev, som ESV också föreslår ska utarbetas.

ESV bedömer att ett utvecklingsarbete behövs när det gäller möjligheter och konsekvenser av att ha särskilda regler för **inomstatliga transaktioner**.

Verket planerar att se över och utveckla verksamheten avseende **avgifts-samråd** och att anpassa den efter behovet för olika avgiftsbelagda verksamheter.

ESV föreslår att ”**åttaprocentsregeln**” avskaffas för samtliga myndigheter.

Som ett led i en verksamhetsanpassning av generella regler och riktlinjer föreslår ESV att verket utarbetar underlag till en **vägledning** som riktar sig till Regeringskansliet för arbetet med EA-regler i regleringsbrev. Vägledningen bör på lämpligt sätt integreras i den handledning för utarbetande av regleringsbrev som Finansdepartementet ger ut internt i Regeringskansliet. Av en sådan vägledning bör framgå vilka bestämmelser det kan finnas möjligheter att anpassa eller medge undantag från och när det kan vara lämpligt. Syftet med vägledningen är att vara ett stöd i styrningen av myndigheterna. Här är det regelstyrningen som är i fokus, men det skulle framdeles även kunna övervägas om det finnas behov av att utarbeta också en vägledning där alla styrformer inkluderas och där mixen mellan t.ex. regelstyrning, mål- och resultatstyrning, organisationsstyrning, informell styrning och finansiell styrning behandlas.

ESV föreslår att **inrapportering i Hermes av utfall på verksamhetsgrenar** tas bort. Detta krav var avsett att användas inom ramen för en budget på bokföringsmässig grund och används idag inte som tänkt.

Slutligen redovisas vissa **överväganden som inte lett till några förslag**. Det gäller överväganden om gemensam årsredovisning och inrapportering för flera myndigheter, formen för avlämnande av årsredovisning, rapportering av prognoser, antalet inrapporteringskoder (S-koder) i kontoklass 5, frågan om företrädesrätt vid motpartsavstämning och eventuella krav på resurssamordning mellan myndigheter.

1 Inledning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i regleringsbrevet för år 2006 fått uppdrag att analysera behov av och möjligheter till att anpassa regelverket inom ekonomistyrningsområdet till vad som är rationellt för olika verksamheter och myndigheter. Samtidigt ska regeringens krav på information som underlag för styrning och kontroll beaktas. Förslag till eventuella ändringar på kort och lång sikt i regelverk och rutiner m.m. ska lämnas. Uppdraget ska utföras i nära samverkan med Finansdepartementet och slutredovisas senast den 30 november 2006. En delrapport har i enlighet med regeringens direktiv lämnats till regeringen den 23 maj 2006 (Verksamhetsanpassning av vissa regler, Delrapport, ESV dnr 12-150/2006).

ESV lämnar i denna slutrapport förslag till regel- och rutinändringar. Förslagen är dels sådana som kräver regeringens beslut för att kunna genomföras och dels sådana som ESV självt kan genomföra. Några av förslagen kan behöva bedömas vidare med avseende på vilka myndigheter som förändringarna ska omfatta och delvis som en följd av detta under vilka former förändringarna ska genomföras. Utöver sådana förslag redovisas regel- och rutinändringar som kräver ytterligare överväganden innan ett eventuellt genomförande skulle kunna aktualiseras.

2 Avgränsning och utgångspunkter

Uppdraget har avgränsats till att avse regelverket inom ekonomistyrningsområdet. Ekonomistyrning består av resultatstyrning och finansiell styrning. Ekonomistyrningen stöds av den ekonomiska redovisningen som därigenom står för en väsentlig del av regelverket inom området. Redovisningen används också som underlag för den uppföljning och styrning av den ekonomiska politiken som görs löpande.

I 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) föreskrivs att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Ekonomistyrningen ska bidra till måluppfyllelse för alla de tre mål som statsmakterna har angett för den ekonomiska styrningen i staten (att tillgodose statsmakternas krav på och behov av beslutsunderlag med god kvalitet som bidrar till god kontroll av statens finanser, resursfördelning enligt politiska prioriteringar samt hög effektivitet och produktivitet i resursanvändningen). I enlighet med dessa mål bör beslutsunderlagen vidare vara relevanta i den meningen att de bör utformas med utgångspunkt i behov på olika beslutsnivåer i statsförvaltningen,

En grundläggande utgångspunkt för arbetet med regeringsuppdraget har varit att grunderna i den ekonomistyrningsmodell som infördes i början av 1990-talet med senare utveckling ska ligga fast. Redovisningen med en årsredovisning på myndighetsnivå och för staten som helhet som innehåller

resultat- och balansräkning, helt eller i huvudsak på bokföringsmässiga grunder, antas därför bestå. Årsredovisningen antas likaså även framöver innehålla en särskild redovisning av utfallet mot statsbudgeten för att lösa uppdragen och att fatta beslut med ekonomisk inverkan

I arbetet har en väsentlig begränsning gjorts såtillvida att mål- och resultatstyrningen liksom resultatredovisningen i årsredovisningen inte har behandlats. Avgränsningen har gjorts mot bakgrund av att dessa frågor dels har behandlats av ESV i en särskild rapport till regeringen (Vidareutvecklad årsredovisning, ESV 2004:22), dels att mål- och resultatstyrningen ses över av en särskild utredare som regeringen nyligen har tillkallat med uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning som den kommit till uttryck i relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna (dir. 2006:30). Uppdraget ska redovisas senast den 28 september 2007. I övrigt har arbetet avgränsats till främst sådana regler som finns i publikationen Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet som ESV årligen ger ut. Bland dessa bestämmelser har en huvudsaklig avgränsning gjorts till sådana regler för vilka ESV har möjlighet att utfärda föreskrifter.

En annan utgångspunkt är att arbetet ska bidra till att skapa förutsättningar för ökad produktivitet och effektivitet i myndigheterna genom att underlätta hanteringen av de ekonomiadministrativa kraven. Arbetet ska om möjligt också förbättra förutsättningarna och möjligheterna att utveckla regeringens styrning av myndigheterna mot mer ändamålsenlig och anpassad styrning.

ESV uppfattar att en viktig uppgift för verket är att bidra till att krav från statsmakterna och andra intressenter kan balanseras mot den administrativa börda myndigheterna har till följd av kraven. Denna utgångspunkt har varit vägledande för arbetet med att verksamhetsanpassa reglerna.

Ytterligare en utgångspunkt för arbetet har varit att det är myndigheterna som, tillsammans med verksamhetsgrenarna etc. inom myndigheterna, är de centrala enheter som styrs i ekonomistyrningen, liksom i vissa avseenden staten som helhet. Det innebär att statsmakterna ur styrningssynpunkt antas ha ett syfte med att placera en myndighet direkt under regeringen och anvisa ett särskilt anslag för dess verksamhet. Av det följer att en regelbunden uppföljning under året och en rimlig nivå på den finansiella redovisningen krävs för varje myndighet. I annat fall bör utgångspunkten vara att slå ihop myndigheten med en annan eller att på annat sätt inordna den i en ”myndighetskoncern” så att den inte lyder direkt under regeringen, eftersom regeringens styrning riktar sig till myndigheter under regeringen. Denna utgångspunkt utesluter dock inte på något sätt en ökad samordning där behov och möjligheter finns.

3 Verksamhetsanpassning

Utgångspunkten för behovet av att verksamhetsanpassa reglerna för den ekonomiska styrningen är att det ska finnas en balans mellan informations-

behoven och kostnaderna för att få fram och rapportera informationen. I fokus står naturligtvis statsmakternas och de internationella organisationernas informationsbehov när det gäller hela staten. Informationsbehovet bör präglas av ett väsentlighetskriterium. På motsvarande sätt har väsentlighetskriteriet betydelse när det gäller att ta fram information om de enskilda myndigheterna. Kraven behöver bedömas utifrån behovet av kontroll, av att ha tillgång till relevant beslutsunderlag och att befrämja produktivitet och effektivitet hos såväl myndigheterna som mottagarna av informationen.

I arbetet med regeringsuppdraget har ESV bedömt att det är särskilt angeläget att de förslag som verket lägger fram har stöd av ett empiriskt underlag. Metoderna i arbetet har utformats med denna ambition som utgångspunkt. För att arbetet ska kunna ägnas åt väsentliga frågeställningar har det också varit angeläget att lägga fast vad som ska menas med verksamhetsanpassning av reglerna och hur denna verksamhetsanpassning kan åstadkommas.

Verksamhetsanpassning var i sig ett centralt syfte då mål- och resultatstyrningen infördes efter förslag av regeringen år 1988 (prop. 1987/88:150). En jämfört med tidigare mer långsiktig inriktning med fördjupade analyser av de enskilda myndigheternas resultat var centrala inslag. Former skulle utvecklas för att styra de olika verksamheternas inriktning och innehåll. Verksamheterna skulle anpassas till förutsättningarna inom varje verksamhetsområde. Regelsystemet för den ekonomiska styrningen m.m. förändrades genom att minska detaljeringsgraden och göra det möjligt för varje myndighet att i ökad utsträckning själv bedöma hur verksamheten ska genomföras. Regelsystemet skulle i ökad utsträckning syfta till att ange ramar för myndigheternas befogenheter och i mindre utsträckning föreskriva vissa handlingsalternativ.

Även om verksamhetsanpassning var ett centralt syfte då styrningen av de statliga myndigheterna förändrades från slutet av 1980-talet fanns det inte några explicit uttalade mål för just verksamhetsanpassning. Utveckling av resultatstyrningen inordnades i Riksrevisionsverkets ansvarsområde. Med tillkomsten av Ekonomistyrningsverket år 1998 gavs detta verk denna uppgift. För budgetåret 2002 angav regeringen i verkets regleringsbrev under verksamhetsgrenen Resultatstyrning och finansiell styrning bl.a. att resultatstyrningen och den finansiella styrningen skulle kopplas ihop i högre grad än tidigare. Budgetåret 2003 ersattes denna formulering med följande mål-angivelse: en verksamhetsanpassad ekonomisk styrning i staten genom utveckling av metoder och regler för att bl.a. stärka sambandet mellan resultatstyrning och finansiell styrning. I regleringsbrevet för budgetåret 2006 anges att målet är att utveckla och verksamhetsanpassa den ekonomiska styrningen i syfte att uppnå en effektiv statsförvaltning som kännetecknas av god finansiell kontroll samt hög produktivitet och effektivitet i resursanvändningen.

Redan i den delrapport som ESV lämnade till regeringen i maj 2006 angav verket att verksamhetsanpassning i regelsammanhang inte kan kopplas till särskild myndighetsvis styrning eftersom detta i huvudsak sker genom myn-

dighetsspecifika direktiv, inte genom generella regler. Det handlar i stället om att anpassa de generella reglerna så att onödiga kostnader kan undvikas. Det regelsystem som ESV förvaltar reglerar ramarna för den ekonomiska styrningen, såsom redovisningen, rapporteringen och finansieringen. Även dessa regler behöver vara så anpassade att de medger en tillfredsställande styrning och uppföljning samtidigt som den administrativa bördan för myndigheterna hålls på en nivå som inte är onödigt betungande. Kostnaderna ska således motsvara nyttan. Den nyttoaspekt som inom ekonomistyrningsområdet främst kommer i fokus är det behov som statsmakterna har för styrning och uppföljning av myndigheterna och av staten i sin helhet. Den verksamhetsanpassning som från denna utgångspunkt hittills har bedömts viktig att pröva är att minska den administrativa bördan för små myndigheter. Genom en mer generell ansats kan prövas om det finns möjligheter att anpassa bördan till behoven också för andra myndigheter och verksamheter.

Att ESV avgränsat bort den myndighetsvisa styrningen och koncentrerat verksamhetsanpassningen till de generella reglerna hindrar å andra sidan inte en myndighetsvis tillämpning av dessa generella regler. Detta kan snarare ses som en väsentlig metod för just verksamhetsanpassning, nämligen då reglerna undantar eller anges gälla för på ett eller annat sätt utpekade myndigheter.

Ett sätt att verksamhetsanpassa är att anpassa reglerna efter myndigheternas storlek. Ett annat sätt är utifrån olika typer av verksamhet som myndigheterna bedriver. Regelsystemet är i grunden uppbyggt så att reglerna avser en hel myndighet, inte del av den. Det är inte heller många myndigheter som kan klassificeras entydigt till en specifik verksamhetstyp. I några fall skulle man möjligen kunna identifiera typer av myndigheter. Så är redan fallet för affärsverk, som har särskilda regler för sin redovisning. Vissa regler avser dessutom specifika företeelser hos myndigheterna, såsom avgiftsfinansiering och kapitalförsörjning. Dessa frågor kan dock i sammanhanget inte betraktas som verksamhetstyper.

Eftersom ett av huvudsyftena med att verksamhetsanpassa reglerna är att hålla administrativa kostnader på en så låg nivå som möjligt med hänsyn till informationsbehoven är det viktigt att förändringar också ger en sådan effekt. Regelverket i sig kan vara krävande. Enhetliga men något mer krävande regler kan vara att föredra före mer anpassade men samtidigt svåröverskådliga regler. Genom utformningen av reglerna kan överblicken ökas om detta görs till en viktig utgångspunkt.

3.1 Metod för verksamhetsanpassning

ESV föreslår att verksamhetsanpassningen av reglerna för den ekonomiska styrningen sker genom att kriterier fastställs för vilka myndigheter som ska tillämpa en regel. Denna metod bör tillämpas för vissa redovisnings- och rapporteringsregler. I några fall kan dessa kriterier dock behöva kompletteras med bestämmelser i regleringsbrev. När det gäller andra regler än för

redovisningen bedömer ESV att den lämpligaste metoden är att göra undantag från de generella reglerna i de berörda myndigheternas regleringsbrev. På motsvarande sätt kan ESV anpassa sina regler genom särskilda beslut i sådana fall då det bedöms lämpligt. Skulle det visa sig att en generell avgränsning inte kan bli tillräckligt träffsäker är det möjligt för regeringen att i stället utfärda förteckningar i särskilda beslut eller i bilaga till den berörda förordningen.

Mot denna bakgrund föreslås att större myndigheter avgränsas som ska omfattas av vissa regler och mindre myndigheter som ska undantas från andra regler. ESV har prövat olika möjligheter till sådana avgränsningar. De presenteras i anslutning till de berörda förslagen.

När det gäller anpassningar genom bestämmelser i regleringsbrev föreslår ESV att verket får ett uppdrag att utarbeta underlag för en vägledning om lämpliga anpassningar och undantag. Vägledningen kan förslagsvis integreras i de årliga vägledningarna för regleringsbrev.

ESV avser att i sitt regelverk införa möjligheter att i särskilda fall kunna medge undantag från sina föreskrifter och allmänna råd. Denna fråga behandlas i det följande avsnittet. Vissa föreskrifter och råd kan, som f.n., innehålla uppräkningsavsnitt av myndigheter som ska beröras av en specifik regel.

I den delrapport som ESV lämnade till regeringen i maj 2006 redovisade verket en principiell diskussion om möjliga former att verksamhetsanpassa reglerna. Där angav verket att man skulle kunna överväga att ersätta eller komplettera tekniken att använda särregler med att använda separata regler för olika verksamheter eller myndigheter. Den främsta fördelen med att använda separata regler för olika typer av verksamheter eller myndigheter är att myndigheterna bara behöver ta del av de regler som gäller den egna verksamheten eller myndigheten. Denna fördel är särskilt påtaglig när det är fråga om regler som är omfattande totalt sett, men där det finns stora skillnader mellan de olika typerna av verksamhet eller myndighet. Således är tekniken av mindre värde då reglerna i huvudsak är gemensamma och undantagen få. Det är denna situation som visat sig gälla i den fortsatta regelöversynen sedan maj månad.

För att en anpassning till typer av verksamhet ska kunna komma ifråga krävs att det går att identifiera typer av verksamhet för vilka det är lämpligt att anpassa de regler som används i ekonomistyrningen. I arbetet med att verksamhetsanpassa regler har det visat sig att några sådana generella verksamhetstyper som hänger samman med det berörda regelverket svårligen låter sig identifieras. Generella grupperingar har därför bedömts kunna knytas i huvudsak endast till storlekskriterier.

En förutsättning för en uppdelning efter storlek är att det går att finna sådana kriterier för en uppdelning av myndigheterna efter storlek som leder till en acceptabel avgränsning.

3.2 Undantag från ESV:s föreskrifter och allmänna råd

ESV har föreskriftsrätt till flera förordningar. ESV har dock f.n. inte möjlighet att besluta om undantag från sina egna föreskrifter. Detta innebär att frågor om undantag från ESV:s föreskrifter ska prövas av regeringen. ESV anser att detta i viss mån orsakar onödig administration i Regeringskansliet. Dessutom försvåras härigenom ESV:s möjligheter att fånga upp signaler direkt om att verkets föreskrifter skulle behöva justeras och anpassas till ändrade förutsättningar eller behov.

Det finns möjligheter för ESV att inom ramen för gällande bestämmelser självt hantera denna fråga. I den av Statsrådsberedningen utgivna skriften Myndigheternas föreskrifter, Handbok i författningsskrivning (Ds 1998:43) framgår nämligen:

En myndighet får inte i ett enskilt fall besluta om undantag från det som den själv har meddelat föreskrifter om, såvida inte myndigheten har gett sig en sådan rätt genom en särskild regel i föreskrifterna. Regeringen kan däremot ge dispens från en myndighets föreskrifter med stöd av 11 kap. 12 § RF. Regeringen kan också utan särskild föreskrift i den egna författningen dispensera från sina egna föreskrifter (s. 54).

ESV har för avsikt att tydligt ange i sina föreskrifter att verket inom ramen för bestämmelserna i den aktuella förordningen i det enskilda fallet kan pröva och meddela undantag från sina egna föreskrifter. Undantag skulle t.ex. vara motiverat om föreskriften skulle motverka syftet med bestämmelsen i förordningen på grund av särskilda omständigheter i det enskilda fallet

3.3 Redovisningsreglerna

Redovisningen är ett gemensamt informationssystem för flera syften. Den används för resultatredovisning, myndighetens egen internredovisning, uppföljning av anslag och inkomstitlar, som underlag för den ekonomiska politiken och för årsredovisningen för staten. För resultatredovisningen ger reglerna för den finansiella redovisningen en definition av kostnader och intäkter. De sammanlagda kraven gör att det är svårt att åstadkomma förenklingar därför att det ofta är något av kraven som det är svårt att göra avkall på.

Reglerna avseende redovisningen och bokföringen finns i huvudsak i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF) och i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till förordningarna. Därtill finns bestämmelser om redovisning mot statsbudgetens anslag och inkomstitlar i anslagsförordningen (1968:1189) med ESV:s föreskrifter och allmänna råd.

Redovisningen har egenskapen att den innehåller inslag av överväganden om väsentlighet när det gäller hur reglerna tillämpas. Detta förhållande gör det möjligt att minska precisionen i uppgifterna i sådana fall då detta har liten betydelse. Särskilt gäller det att transaktioner som har liten betydelse för helheten kan redovisas på ett förenklat sätt där detta är möjligt inom ramen för god redovisningssed. En liten myndighets redovisning har således endast en marginell inverkan på redovisningen för hela staten. Om samtidigt myndighetens internredovisning och resultatredovisning inte är komplicerad blir det möjligt att förenkla den lilla myndighetens redovisning. En detaljerad uppföljning av en liten myndighets verksamhet bör inte vara lika väsentlig som uppföljningen av en större myndighet. Också mot denna bakgrund bör det vara möjligt att ställa mindre krav på redovisningen i små myndigheter. Detta allmänna resonemang har lett ESV till att det skulle kunna vara möjligt med olika lättnader i de små myndigheternas redovisning.

Då förenklningar för små myndigheter övervägs är det naturligt att beakta det arbete som bedrivits av Bokföringsnämnden (BFN) ifråga om att differentiera reglerna för redovisning i företag och vissa andra organisationer. En redogörelse för detta arbete lämnas därför här som en bakgrund till verkets ställningstaganden.

Bokföringsnämndens förenklingsarbete¹

Svenska företag som inte är noterade på någon börs kan välja mellan att tillämpa redovisningsregler i form av allmänna råd från Bokföringsnämnden eller motsvarande rekommendationer från Redovisningsrådet. De allmänna råden innehåller anpassningar av rekommendationer från Redovisningsrådet. De börsnoterade företagen ska följa internationella redovisningsrekommendationer, som är speciellt utformade för informationsbehoven på de finansiella marknaderna, International Financial Reporting Standards (IFRS). Det råd eller den rekommendation som företaget valt att följa ska tillämpas i sin helhet. Det går däremot bra att tillämpa BFN:s allmänna råd inom ett område och en rekommendation från Redovisningsrådet inom ett annat område

BFN beslutade i februari 2004 att ändra inriktning på sin nationella normgivning. Samlade och fullständiga regelverk ska utarbetas för fyra olika kategorier av företag:

- Kategori K1 omfattar små enskilda näringsidkare och små handelsbolag som ägs av fysiska personer. Från och med januari 2007 gäller nya regler för dessa de minsta företagen
- Kategori K2 omfattar privata aktiebolag och ekonomiska föreningar under en viss storlek

¹ Beskrivningen baseras på rapporten Förenklingsförslag för mindre aktiebolag Dnr 28-04/BFN och annan information från BFN:s hemsida

- Kategori K3 omfattar publika mindre aktiebolag och större företag som inte följer de internationella redovisningsreglerna (IFRS)
- Kategori K4 omfattar företag som tillämpar IFRS-reglerna.

Definitionen av större och mindre företag finns införd i årsredovisningslagen 1 kap. 3 § och träder i kraft den 1 januari 2007.

BFN:s utgångspunkt är att utgivna vägledningar ska vara fullständiga. Företag som tillämpar reglerna i vägledningen ska bara tillämpa dessa regler som ska vara enkla och kortfattade. Bestämmelserna måste användas fullt ut, dvs. de går inte att använda bara i valda delar.

BFN och Skatteverket har bedrivit ett projekt (aktiebolagsgruppen) i syfte att förenkla reglerna för redovisning och beskattning för mindre och medelstora företag (kategori K2). Utgångspunkten är det kompletta regelverket för enskilda näringsidkare (kategori K1). Rapporten innehåller en principskiss till allmänna råd och förslag till lagändringar i årsredovisningslagen och inkomstskattelagen för att ytterligare samordna redovisningen och beskattningen.

Aktiebolagsgruppen har funnit att det inte är vare sig lämpligt eller möjligt att tillämpa samma regler för mindre aktiebolag och för enskilda näringsidkare. Aktiebolagsformen, med ett skyddat eget kapital, kräver finansiell information med högre precision. Vidare måste aktiebolag följa de regler som finns i EG:s fjärde bolagsrättsliga direktiv. Direktivet innehåller redovisningsregler och flera av dessa är inte förenliga med de förslag som lämnats för enskilda näringsidkare.

Aktiebolagsgruppen har emellertid prövat om de *metoder för förenkling* som ligger till grund för förslaget för enskilda näringsidkare kan fungera även för mindre aktiebolag. De metoder det gäller är:

- att redovisning och beskattning i materiellt avseende samordnas ytterligare,
- att reglerna presenteras samlad i ett dokument (en s.k. ”one shop stop”),
- att regelverket förkortas och förenklas genom att antalet tillåtna alternativa redovisningsprinciper begränsas och
- att tydliga beloppsmässiga undantagsregler från komplicerade principer utvecklas med väsentlighetsprincipen som grund.

Förenklingar föreslås när det gäller redovisning av intäkter, kostnader, varulager, anläggningstillgångar, inventarier, byggnader, markanläggningar, mark, skulder och avsättningar, koncernbidrag, aktieägartillskott och utdelning

BFN har med utgångspunkt från aktiebolagsgruppens rapport arbetat fram ett utkast till *allmänna råd* avseende mindre aktiebolag som sänts på remiss. Svarstiden för remissen har gått ut och BFN arbetar nu med en ny remission som även ska inkludera en vägledning. BFN planerar att komma ut

med den nya remissen under slutet av 2006. Den bygger på nuvarande lagstiftning och ska gälla för mindre aktiebolag. En av regeringen tillsatt utredning arbetar med sambandet mellan redovisning och beskattning (FI 2004:19). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 30 juni 2007. Först därefter kan ytterligare anpassningar av reglerna mellan redovisning och beskattning komma ifråga.

Det allmänna rådet bygger i huvudsak på:

- Försiktighetsprincipen
- Värdering till anskaffningsvärde
- Tydliga väsentlighetsregler
- Förenkling genom att samla alla regler och minska valmöjligheter
- Språkliga och pedagogiska förenklingar

Av särskilt intresse att beakta då ändringar i de statliga redovisningsreglerna övervägs är att

- Egenupparbetade immateriella tillgångar inte blir tillåtna att aktivera med utgångspunkt i försiktighetsprincipen. En försiktig inställning präglar redan de statliga reglerna. Aktivering är dock tillåten under vissa förutsättningar.
- Uppskrivning tillåts bara för fastigheter. Så tillämpas uppskrivningsreglerna i staten.
- Avsättningar begränsas till legala åtagandens om ska infrias inom tio år från bokslutsdatum (exklusive pensioner). De statliga reglerna är också försiktiga, men i andra avseenden.
- Restvärde beaktas inte vid aktivering av tillgångar. Här avviker det statliga regelverket.

Sammanfattningsvis karakteriseras BFN:s regelförenkling av att lättnader införs för små redovisningsskyldiga enheter, att en anpassning görs mellan reglerna för redovisning och beskattning och att tillämpning av de komplicerade internationella redovisningsreglerna begränsas till börsnoterade företag och i begränsad omfattning också till stora företag i övrigt.

3.4 Reglerna om rapportering

Reglerna avseende rapportering av redovisningsdata återfinns i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till 21 § FBF. Kraven på innehållet i rapporteringen är där differentierade på tidpunkter och i viss mån på myndigheter. Ett särskilt krav ställs på vissa uppräknade myndigheter att i anslutning till årsbokslut lämna en särskild dokumentation till ESV. Denna regel återfinns i ESV:s föreskrifter till 2 kap. 3 § FÅB. Ytterligare verksamhetsanpassning skulle kunna göras genom ökad diversifiering och utpekande. Vissa krav skulle kunna ställas i särskilda beslut riktade till vissa myndigheter. Även när det gäller rapporteringsreglerna är det därför möjligt att åstadkomma differentiering på det sätt som ESV:s allmänna förslag innebär.

3.5 Finansieringsreglerna

Förordningarna inom det ekonomiadministrativa regelverket har olika karaktär på ett sådant sätt att förslagen om verksamhetsanpassning kan behöva ha olika utgångspunkter – finansieringsförordningarna skiljer sig särskilt från redovisningsreglerna.

De ekonomiadministrativa förordningarna inom finansieringsområdet är:

- Anslagsförordningen (1996:1189)
- Avgiftsförordningen (1992:191)
- Donationsförordningen (1998:140)
- Förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt
- Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)

Även tjänsteexportförordningen (1992:192) tillhör finansieringsområdet. Enligt budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2, sid. 29) avser regeringen att ge ESV i uppdrag att föreslå hur tjänsteexportverksamheten bör regleras i framtiden och vilket ekonomiskt mål som kan vara lämpligt för olika typer av tjänsteexport. Förordningen kommer därför inte att behandlas i denna rapport.

Regelverken inom det ekonomiadministrativa området skiljer sig åt vad gäller syfte och uppbyggnad. Förordningarna inom finansieringsområdet ger uttryck för vissa övergripande modeller och principer som gäller för styrning i staten, t.ex.

- ramanslagsmodellen som kopplar till tankarna bakom mål- och resultatstyrning om att myndigheterna själva ska få bestämma den bästa produktionsmixen och det tidsmässiga genomförandet för att uppnå de mål som statsmakterna satt upp för verksamheten och för att utgiftsruscher i slutet av budgetåret ska undvikas,
- lånemodellen och räntekontomodellen som syftar till att föra ut kapitalkostnader på de verksamheter som har orsakat dem, göra myndighetens val av investeringstillfällen neutralt i förhållande till myndighetens likviditet, ge myndigheterna erforderlig tillgång till kapital och förbättra kassahållningen i staten,
- full kostnadstäckning som huvudprincip för avgiftssättning för att täcka myndighetens kostnader utan att ”beskatta” avnämaren samt
- konkurrensneutralitet, främst genom modellen med myndigheters rätt till kompensation för ingående moms för att göra myndighetens val av att producera varor och tjänster i egen regi neutralt i förhållande till att köpa motsvarande vara eller tjänst på den privata marknaden.

Dessa regelverk innebär i huvudsak rättigheter och fördelar för myndigheterna, t.ex. att myndigheterna får ta ut avgifter enligt generellt bemyndigan-

de i avgiftsförordningen, får ta emot donationer, ska ta upp lån för att finansiera inköp av anläggningstillgångar och har rätt till kompensation för ingående moms. Samtidigt har de dock det uttalade syftet att ge ramar för myndigheternas finansiella ansvar inom ekonomistyrningsområdet. Det bidrar därvid till att på myndigheterna fördela också sådana kostnader, främst kapitalkostnader, som myndigheterna annars inte skulle ansvara för, men som uppkommer som ett led i deras verksamhet. ESV bedömer att det främst är bestämmelser i förordningar som innebär olika former av skyldigheter för myndigheterna, t.ex. när det gäller redovisning och inrapportering, som kan behöva verksamhetsanpassas med beaktande av regeringens behov av underlag för styrning och kontroll. Därför kan också vissa delar av finansieringsreglerna komma ifråga för verksamhetsanpassning, genom att de också syftar till att fördela ansvar för statens kostnader på de myndigheter som förorsakar kostnaderna.

Om man med en generell verksamhetsanpassning av regelverken menar att olika krav och regler ska gälla för olika myndigheter beroende på t.ex. storleken på myndigheten, storleken på belopp eller vissa verksamheter bedömer ESV att man i fråga om finansieringsförordningarna varken kan eller bör göra en sådan generell verksamhetsanpassning. Även om några av bestämmelserna i finansieringsförordningarna skulle kunna riktas till en viss grupp myndigheter, är det inte möjligt att anpassa alla bestämmelser efter samma kriterium, t.ex. viss storlek på myndigheten. I vissa fall skulle t.ex. en bestämmelse om beloppsgränser vara mer relevant och i andra fall t.ex. typ av myndighet/verksamhet. En anpassning kan också behöva göras till hur myndigheten eller verksamheten i övrigt styrs, t.ex. beställar- och utförarmodellen, önskemål om samordning av myndigheters administration, investeringar etc. eller offentlig – privat samordning. En minskning av antalet regler och bestämmelser som en myndighet ska följa genom att använda *olika* kriterier för vilka bestämmelser som ska tillämpas skulle snarare komplicera tillvaron för myndigheterna än förenkla den.

ESV anser att finansieringsförordningarna bättre lämpar sig som generella och allmängiltiga regler från vilka regeringen vid behov kan meddela undantag om bestämmelserna i det enskilda fallet skulle vara onödigt betungande för myndigheten, ge felaktiga styrsignaler eller vara olämpliga på annat sätt.

Finansieringsförordningarna utgör således ett ramregelverk. Vid behov måste regeringen i regleringsbrevet för respektive myndighet komplettera förordningarna genom att ange närmare villkor, t.ex. besluta om anslagskredit och räntekontokredit. I avgiftsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen trycker regeringen också särskilt på att bestämmelserna är dispositiva genom att föreskriva att reglerna bara gäller om inget annat följer av annan förordning eller särskilt regeringsbeslut.

4 Undersökningsmetod

ESV:s arbete med regeringsuppdraget har organiserats i en arbetsgrupp med syftet att flera av ESV:s avdelningar ska vara delaktiga i arbetet och att respektive avdelnings synpunkter och intressen ska kunna tas tillvara. Gruppen innehåller härigenom representanter från både den regelgivande verksamheten och användarna av den information som rapporteras till ESV. Medarbetare från avdelningarna Redovisning och intern revision, Statsmakternas styrning och Statsredovisning har deltagit i projektet.

Information har samlats in genom intervjuer. Urvalet av myndigheter har gjorts med utgångspunkten att det ska vara en blandning av myndigheter som representerar olika aspekter. Det främsta kriteriet för urvalet har varit myndigheternas storlek beträffande exempelvis antal anställda, balansomslutning, verksamhetskostnader och transfereringar. Utifrån dessa faktorer har arbetsgruppen klassificerat små, mellanstora och stora myndigheter. Intervjuer har genomförts vid tre myndigheter ur respektive storleksklass. Vidare har hänsyn tagits till art av verksamhet, om myndigheterna lämnar separata prognoser till ESV och huruvida myndigheten sköter sin ekonomistyrning själv (avser främst små myndigheter).

Departementen har valts för intervjuer med utgångspunkt i valet av myndigheter. Strävan har varit att i så stor utsträckning som möjligt besöka de departement under vilka de utvalda myndigheterna lyder. Dessutom har en intervju med totalsammanställarna på Finansdepartementet genomförts.

Genomgående har större delen av de intervjuade myndighetsrepresentanterna arbetat vid myndighetens ekonomiavdelning. Exempel på befattningar är ekonomichef, redovisningsekonom, ekonomihandläggare och controller. Beträffande departementen har flertalet av de intervjuade arbetat vid departementens budgetsekretariat eller arbetat som myndighetshandläggare.

Förutom de nämnda intervjuerna har ESV:s samtliga råd informerats under arbetets gång. Vidare har diskussioner förts med representanter från enheten för Budgetutveckling och styrning vid Finansdepartementets budgetavdelning i frågor som rör årsredovisningen för staten. Kontakter med denna enhet har också fortlöpande skett i enlighet med direktiven som anger att i arbetet nära kontakt ska hållas med Finansdepartementet.

En förteckning över samtliga intervjuade myndigheter och departement återfinns i bilaga 4.

Under våren 2006 utarbetade arbetsgruppen inom ESV hypoteser om regeländringar. I flera fall kan dessa hypoteser betraktas mer som regelförenklingar än som verksamhetsanpassning av reglerna, även om man beaktar att skillnaden mellan dessa inte är entydig när det gäller administrativa regler. Flertalet av hypoteserna bestod av förslag som under senare år väckts inom

verket i anslutning till olika regelstudier. Dessa finns redovisade i rapporterna Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter (regeringsuppdrag) (ESV 2004:1), Kartläggning av överensstämmelse mellan EA-regler och Hermes (79-125/2006) och Att styra med generella krav i staten (regeringsuppdrag) (ESV 2003:30).

I detta stadium fick gälla att inga förslag avvisades mot bakgrund av att deltagarna i arbetsgruppen representerar olika kravställare som är delvis motstridiga. Att i ett tidigt skede bedöma hypoteserna utifrån realism, angelägenhet etc. skulle kunna riskera att leda till att förslag utmönstrades som ur någon aspekt inte bedömdes realistiska, men som i en sammanvägning av olika intressen kanske skulle förtjäna att föras vidare.

De olika hypoteserna sorterades på olika förslagskategorier, vilka till viss del var anpassade till vilka kategorier av myndigheter som skulle kunna komma ifråga för anpassningen, liksom till vilka metoder för regelanpassningen som skulle kunna användas. En del hypoteser kunde därför återfinnas inom flera av förslagskategorierna.

I anslutning till övervägandena i avsnitt 5 sammanfattas resultatet av intervjuundersökningen för de olika frågorna. I förhållande till de frågor som behandlades har dock presentationen begränsats såtillvida att frågor som berörde rena administrativa förenklingar eller utveckling av vissa rutiner har utelämnats. En del av dessa frågor behandlas dock vidare i andra former inom ESV.

5 Förslag och överväganden

ESV:s förslag avser dels vissa principiella och grundläggande frågor och dels mer marginella justeringar i befintliga regler. I båda fallen kan den textmässiga regeländringen vara av enkel karaktär, men de kräver helt olika slag av överväganden.

Vissa förslag innebär förhållandevis konkreta ändringar i regelverket och i tillämpningen av det. ESV redovisar också områden som kräver fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete.

En annan dimension i vilken förslagen skiljer sig åt är vem som ska besluta om ändringarna. Här rör det sig om regeländringar och regeltillämpningar som antingen regeringen eller ESV kan besluta om.

ESV har i arbetet med regeringsuppdraget sett ett behov av att väcka några grundläggande frågeställningar, som enligt ESV:s mening bör övervägas av regeringen. Det är fråga om grundläggande förändringar i ekonomistyrningen som i huvudsak skulle syfta till att förbättra själva styrningen, men som samtidigt skulle kunna bidra till att på sikt väsentligt minska statens kostnader för ekonomiadministrationen.

De förslag som har framkommit i ESV:s undersökningar påverkar reglerna inom alla de områden som ingår i den ekonomiska styrningen i staten. Efter- som utgångspunkterna delvis är olika för reglerna inom redovisningsområ- det, myndigheternas rapportering till ESV respektive regeringen och för finansieringen föreslår ESV i viss mån olikartade metoder för verksamhets- anpassningen inom de olika regelsystemen.

5.1 Kostnadsmässiga anslag för förvaltnings- kostnader

I flera sammanhang i arbetet med förslag till att verksamhetsanpassa regler- na för den ekonomiska styrningen har problem kommit fram som hänger samman med att anslagen och den finansiella redovisningen inte är uttryckta i samma redovisningstermer. Detta gäller speciellt myndigheter som finan- sierar sin verksamhet blandat, dvs. med både anslag och avgifter eller bi- drag. Ett intryck är att verksamhetsstyrningen och anlagsredovisningen inte hänger ihop utan hanteras skilt från varandra i redovisningen. Det är vanligt att redovisningen mot anslag görs schablonmässigt faktura för faktura med hjälp av fördefinierade behandlingsregler, s.k. triggare, i redovisningssyste- met utan att man justerar för hur resurserna verkligen används. I sådana fall då verksamheten är okomplicerat finansierad vållar detta inga andra pro- blem än att tekniken är onödigt komplicerad.

En ändring så att redovisningen mot anslagen för myndigheternas verksam- het, dvs. förvaltningskostnader, görs kostnadsmässigt skulle förenkla redo- visningen påtagligt. En minst lika betydelsefull effekt av en sådan ändring är att transparensen ökar i den statliga redovisningen. Det är denna utgångs- punkt som hittills har varit huvudsyftet i det arbete som har bedrivits med att ändra principerna för statsbudgeten, senast redovisat i departementsprome- morian Nya principer för utformningen av statsbudgeten (Ds 2003:49).

ESV föreslår att regeringen tar frågan om kostnadsmässig redovisning av anslag för förvaltningskostnader under övervägande.

5.2 Det statliga åtagandet för uppdragsverk- samhet

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) anges som huvudprincip att statlig konkurrensutsatt verksam- het inte bör bedrivas i myndighetsform om det inte finns särskilda skäl. En- ligt ESV:s mening finns det mot denna bakgrund ett behov av att utveckla en tydligare styrning och uppföljning av enskilda myndigheters uppdrags- verksamhet i syfte att precisera uppdraget. Det handlar främst om utform- ningen av regeringens bemyndigande till myndigheten att bedriva avgiftsbe- lagd verksamhet. Sådana bemyndiganden ges i regel i myndighetens in- struktion eller regleringsbrev.

5.3 Antalet myndigheter som ska lämna finansieringsanalys begränsas

ESV föreslår att antalet myndigheter som ska upprätta finansieringsanalys begränsas. Det har i olika sammanhang tidigare konstaterats och framgår också av ESV:s intervjuundersökning att behovet av analysen är begränsat. Kravet att lämna finansieringsanalys bör mot bakgrund av det begränsade behovet avgränsas till sådana myndigheter där den kan bidra med värdefull information om finansieringsbilden och som underlag för att upprätta årsredovisningen för staten. Myndigheter som särskilt skulle kunna komma ifråga är t.ex. affärsverken, infrastrukturmyndigheter, myndigheter med annan omfattande investerings- eller utlåningsverksamhet och vissa myndigheter med stor avgifts- eller bidragsfinansierad verksamhet. I den senaste handledningen för regleringsbrev som används inom Regeringskansliet anges att det bör prövas om vissa små myndigheter ska lämna finansieringsanalysen eller undantas från detta i regleringsbrevet. Enligt ESV:s uppfattning bör i stället regeln utformas så att endast de största myndigheterna omfattas av kravet. Som avgränsning föreslår verket att myndigheten under de två senaste räkenskapsåren ska ha en balansomslutning och verksamhetskostnader om minst 1 miljard kronor. De myndigheter som uppfyllde kriterierna räkenskapsåret 2005 framgår av bilaga 2 (alternativ 2). Avgränsningen av dessa myndigheter har också betydelse för frågan om vilka myndigheter som ska lämna delårsrapport. Frågan diskuteras därför också i avsnitt 5.4 som behandlar delårsrapporten.

Resultatet av intervjuundersökningen

Intervjuade personer från tre **departement** ansåg att man utan problem kan ta bort finansieringsanalysen. Två ansåg att det kunde vara bra att i regleringsbrevet peka i ut vissa myndigheter som ska lämna finansieringsanalys, t.ex. större eller med komplex finansieringsbild.

När det gäller **myndigheterna** anser de flesta att det inte är alltför betungande att upprätta finansieringsanalys. De flesta myndigheterna anser vidare inte att det finns något internt behov på myndigheten av finansieringsanalysen, men två menar att den kan vara bra att ha som avstämningsinstrument. Ingen av de intervjuade myndigheterna tror heller att det finns något externt behov av finansieringsanalysen

5.4 Antalet myndigheter som ska lämna delårsrapport begränsa

ESV föreslår att samma kriterium för vilka myndigheter som ska lämna finansieringsanalys också ska gälla för delårsrapport, dvs. myndigheter som

under de två senaste räkenskapsåren har haft en balansomslutning och verksamhetskostnader om minst 1 miljard kronor. Härigenom kan en enkel definition tillämpas för båda dessa redovisningskrav, vilka enligt verkets bedömning är de enda redovisningskrav som i förordningsform kommer att behöva skilja dessa stora myndigheter från de andra. På motsvarande sätt som ifråga om finansieringsanalysen blir det sedan möjligt för regeringen att i myndigheternas regleringsbrev lägga till eller dra ifrån kravet på delårsrapport där detta bedöms lämpligt. ESV föreslår vidare att en ändrad period för delårsrapporten övervägs vidare. Det skulle t.ex. kunna övervägas att låta delårsrapporten avse ett eller två tertial i stället för halvåret.

För närvarande finns ett krav att på ett specifikt sätt definierade stora myndigheter (hade det föregående räkenskapsåret kostnader överstigande en miljard kronor, enbart andra intäkter än intäkter av anslag eller sådana andra intäkter som uppgick till minst 300 miljoner kronor) ska lämna en delårsrapport till regeringen. Delårsrapporten tillkom i samband med omläggningen av statens räkenskapsår 1996. Den medgav då jämförelser mellan helår trots att budgetåret vid omläggningen avsåg ett och ett halvt år. Numera är huvudsyftet med rapporten att vara underlag för regeringens kontroll av verksamheten under pågående verksamhetsår och en kontroll av räkenskaperna från revisionen under löpande år.

I förhållande till den avgränsning som gäller för närvarande föreslår ESV som framgått att kriterierna för avgränsning ska ha varit uppfyllda de två senaste räkenskapsåren. Detta tilläggs-kriterium är viktigt när det gäller myndigheter som ligger nära gränsvärdena i storleksavgränsningen. Utan varaktighetskriteriet skulle kravet på myndigheten att lämna delårsrapport och finansieringsanalys kunna variera mellan åren.

Delårsrapporten har också betydelse för kvaliteten på rapporteringen för den internationella statistiken. I ESV:s rapport om förenklningar för små myndigheter (Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter, ESV 2004:1) finns detta krav beskrivet: ”Det finns internationella statistikkra-
v som motiverar att myndigheterna rapporterar in kostnader och intäkter respektive tillgångar och skulder per halvår. Egentligen krävs detta per kvartal, men Sverige har tillstånd att rapportera utifrån Statsredovisningen för de övriga kvartalen. Myndigheterna rapporterar information till Statsredovisningen varje månad och den informationen är alltså endast periodiserad per hel- och halvår. För att kunna rapportera intäkter och kostnader samt tillgångar och skulder så krävs att det görs värderingar och periodiseringar vid halvårsskiftet. Denna del av arbetet med delårsrapporten måste därför vara kvar. Frågan är hur långtgående kraven på värdering och periodisering behöver vara vid olika rapporteringstillfällen.”

Jämfört med nuläget innebär förslaget att färre myndigheter blir skyldiga att upprätta delårsrapport. Det rör sig om ca 30 myndigheter. De nuvarande villkoren uppfylldes år 2005 av drygt 130, varav 112 har sänt in rapporten i elektronisk form till ESV. Mot bakgrund av de angivna statistiska kraven krävs att ytterligare myndigheter får särskilda krav på sig att periodisera

redovisningen vid kvartalsskiftena, särskilt vid halvårsskiftet. Det mer konkreta innehållet i och omfattningen av en sådan rapportering behöver utredas i avsikt att inte bli mer betungande än nödvändigt. Sådana särskilda krav på periodisering skulle inte behöva ställas vid en övergång till kostnadsmässiga anslag. Löpande periodisering av väsentliga poster skulle i en sådan modell ändå krävas för att följa upp anslagsutfallet under året.

Ett alternativ till en generellt uttryckt avgränsning av berörda myndigheter i en regel skulle vara att ta bort det generellt uttryckta kravet för myndigheter med viss storlek på att lämna delårsrapport och i stället ange att en delårsrapport ska lämnas om regeringen särskilt begär det, på motsvarande sätt som tas upp som ett alternativ avseende finansieringsanalysen. Regeringens krav kan i så fall uttryckas i en särskild förteckning eller i de berörda myndigheternas regleringsbrev.

ESV:s förslag om att en delårsrapport även i fortsättningen ska lämnas till regeringen grundas på det behov som uttryckts från departementen, särskilt Finansdepartementet, att tillgodose ett krav på kontroll under räkenskapsåret. Bördan på myndigheterna skulle, utöver genom att minska antalet berörda myndigheter, eventuellt kunna begränsas genom att ändra tidpunkten för rapporten. Mot bakgrund av att myndigheterna i stor omfattning använder tertial för sin egen uppföljning skulle en tertialrapport i stället för halvårsrapport kunna övervägas. De krav på halvårsvis statistikinformation som finns behöver då lösas på annat sätt, genom att ytterligare göra tydligt vilka myndigheter som kommer att behöva upprätta halvårsbokslut samtidigt som kraven i detta till begränsas till vad som kan vara absolut nödvändigt.

En möjlighet som kan prövas ytterligare är om det är möjligt att göra tidpunkten för delårsrapporten flexibel, så att den kan avse den period som för varje berörd myndighet är mest lämplig. De företag som ska upprätta delårsrapport har en sådan flexibilitet. I årsredovisningslagen (1995:1554) finns bestämmelser om vilken tidsperiod delårsrapporten ska avse. Den ska således avse företagets verksamhet från räkenskapsårets början. Minst en rapport ska omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret. Härigenom finns en möjlighet att välja mellan valfri kvartalsrapport och halvårsrapport.

I anslutning till jämförelsen med årsredovisningslagen är det värt att notera att t.o.m. utgången av 2006 ska företag som ska upprätta finansieringsanalys också upprätta delårsrapport. Det är fråga om större företag och företag vars aktier eller skuldebrev är marknadsnoterade, liksom försäkringsbolag och kreditinstitut.

Resultat av intervjuundersökningen

Samtliga **myndigheter** ansåg att delårsrapporten bör slopas. Delårsrapporten tar lång tid att upprätta – flera veckor – under semestertid. Det största arbetet med delårsrapporten är periodiseringar, specifikationer i bokslutsbilagorna och den formella hanteringen. En myndighet ansåg att revisorer-

nas granskning är bekymmersam och kräver mycket resurser. Revisorerna kräver i princip lika mycket underlag till delårsrapporten som till årsredovisningen. Den enda fördelen som några myndigheter kan se med delårsrapporten är för intern avstämning. För avstämning externt borde dock någon form av avvikelserapportering (eller t.ex. prognosrapportering) vara tillräcklig. Det är nästan ingen myndighet som använder sig av informationen från delårsrapporten internt på myndigheten, huvudsakligen för att den ligger fel i tiden för de interna processerna. I arbetet med att upprätta delårsrapporten är det många gånger inte möjligt att blanda in sakområdena då myndighetens anställda på dessa avdelningar har semester under denna period. Många myndigheter har istället egna uppföljningar tertialvis där alla myndighetens avdelningar deltar i arbetet

Flera anser att tertialuppföljning skulle vara bättre. Två myndigheter anser att det kanske räcker med att t.ex. de 40 största myndigheterna lämnar delårsrapport eller att regeringen anger vilka myndigheter som ska lämna delårsrapport. Den myndighet som var mest positiv till delårsrapport (behöver inte lämna, men upprättar ändå) anser att man skulle kunna upprätta delårsrapport, men slippa lämna in den (och därmed de formalia som finns kring den).

Departementsrepresentanterna hade delade åsikter när det gäller delårsrapporten. Vissa angav att de använder den i viss mån eller för vissa större eller medelstora myndigheter eller avgiftsfinansierade myndigheter. Flera påpekade att den låg fel i tiden, varför informationen inte är till så stor nytta. Någon nämnde att man borde överväga en tertialuppföljning istället för halvårsuppföljning. Flera påpekade att det kunde vara bra att myndigheterna ändå upprättade en delårsrapport, främst så att myndigheterna hade kontroll på räkenskaperna inför årsbokslutet

5.5 Not om specifikation av behållning på räntekontot tas bort

I ESV:s föreskrifter till FÅB finns ett krav på en not avseende i vilken utsträckning behållningen på räntekonto i Riksgäldskontoret uppskattningsvis fördelar sig på anslag, avgifter, bidrag från annan statlig myndighet, donationer och övriga icke statliga bidrag samt övriga medel. Noten avser att spegla hur över- och underskott etc. av likvida medel hänförs till olika verksamheter för att t.ex. göra det möjligt att avgöra om myndigheten binder likvida medel som skulle kunna tas in till statskassan. I en statlig myndighet kan en stor behållning på räntekontot uppkomma som en följd av överskott i avgiftsfinansierad verksamhet, oförbrukade medel i bidragsfinansierad verksamhet och att anslag inte används fullt ut. I övrigt kan likvida medel finnas som en följd av gåvor och donationer. Saldot på räntekontot ger dock ingen bra bild av resultatet i avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet och av outnyttjade anslagsmedel. Sådana uppgifter avläses bättre främst i särredo-

visning i resultatredovisningen, på särskilda balansposter avseende bidrag och i anslagsredovisningen.

ESV föreslår mot den nämnda bakgrunden att noten om specifikation av behållning på räntekonto tas bort. Förslaget har stöd i den genomförda intervjuundersökningen. Notan är inte betungande att upprätta i myndigheter som endast är anslagsfinansierade men för dem fyller den heller inte någon egentlig funktion. I myndigheter med en komplicerad finansieringsbild är arbetet betungande, samtidigt som det finns bättre metoder att göra de avsedda bedömningarna.

Resultat av intervjuundersökningen

De flesta av **myndigheterna** var positiva till att ta bort noten. En anser dock att det är viktigt för den externa läsaren att förstå vad noten består av. En menar att det inte är någon större belastning att upprätta noten när man väl stämt av de dubbla betalningsflödena (det är de som är det stora problemet). Fördelen med noten, menar en, är intern avstämning. Någon anser att kravet kan tas bort för alla myndigheter. En intervjuad på ett universitet anser att arbetet inte tar så lång tid men att det är meningslöst eftersom man får en stor övrig post som inte går att specificera. Den intervjuade menar att också övriga universitet har samma inställning. Flera myndigheter angav att noten inte tar så lång tid eftersom de till stor del är anslagsfinansierade.

Representanter för alla **departementen** ansåg att noten kan tas bort eftersom uppgiften i de flesta fall inte används.

5.6 Särskild dokumentation i bokslutsarbetet begränsas

I ESV:s föreskrifter till 2 kap. 3 § FÅB finns en bestämmelse om s.k. särskild dokumentation. Denna ska utgöras av ett utdrag ur det förslag till årsredovisning som upprättas inom myndigheten inför slutligt beslut. Den ska bestå av balans- och resultaträkning samt anslagsredovisning och vara utformad i enlighet med de bestämmelser som gäller för motsvarande uppgifter i årsredovisningen. Om en myndighet beslutar om årsredovisningen senast den 15 februari behöver ingen separat dokumentation upprättas. 44 myndigheter ska lämna den särskilda dokumentationen till ESV medan resterande myndigheter kan bevara den på myndigheten. Kravet på att upprätta en särskild dokumentation som inte sänds till ESV har ifrågasatts, särskilt när det gäller mindre myndigheter.

ESV avser se över kravet på att upprätta särskild dokumentation i bokslutsarbetet med utgångspunkt i att kravet tas bort för de myndigheter som nu inte behöver lämna dokumentationen till ESV. Utgångspunkten är därvid att inrapporteringen den 15 februari så länge inte särskilda skäl föreligger ska vara den slutliga.

Resultat av intervjuundersökningen

Samtliga **myndigheter** var positiva till att slopa den särskilda dokumentationen. Ett par intervjuade påpekade att det endast borde vara de ca 40 största myndigheterna som ska behöva lämna särskild dokumentation. I en liten myndighet bedömdes att det var mer värdefullt att ha möjlighet att justera årsredovisningen efter den 15 februari än att slippa den särskilda dokumentationen, även om denna möjlighet aldrig behövt användas.

5.7 Anslagsavräkning av nyttjanderätter

I ESV:s föreskrifter till anslagsförordningen anges att nyttjanderätter som betalas i juni och december ska avräknas mot anslag efterföljande månad om nyttjanderätsperioden i sin helhet infaller under kommande redovisningsperiod. I de allmänna råden preciseras vad som avses med nyttjanderätter. Med nyttjanderätt avses där i första hand rätt för en annan än ägaren att utnyttja en fastighet. Vidare anges att hyres- eller leasingavgifter avseende kontorsmaskiner, transportmedel och liknande kan likställas med nyttjanderätter. Det förekommer även att abonnemangavgifter för telefon, prenumerationer etc. ibland behandlats på samma sätt. En osäkerhet om vilka möjligheter som finns och om vilka krav som finns har uppstått.

ESV avser att ändra i det allmänna rådet avseende anslagsavräkning för nyttjanderätter så att det blir en begränsning av vilka nyttjanderätter som kan komma ifråga. Enbart väsentliga belopp ska komma ifråga att likställas med nyttjanderätter när det gäller hyres- och leasingavgifter för annat än lokaler etc.

Det bör särskilt påpekas att problemet över huvud taget inte skulle finnas vid kostnadsmässig redovisning mot anslag för förvaltningskostnader.

Resultat av intervjuundersökningen

De flesta **myndigheterna** var positiva till ändringen. Flera nämnde dock att detta inte är något stort problem för dem.

Representanter för alla **departementen** var positiva. En intervjuad satte frågetecknen för om nuvarande ordning eventuellt skulle behöva behållas för stora myndigheter till följd av att periodiseringseffekten påverkar anslagsutfallet.

5.8 Lättnader i redovisningsreglerna för små myndigheter

Mot bakgrund av att små myndigheter har liten påverkan på bedömningar som avser hela statens ekonomi har ESV särskilt prövat möjligheterna att lätta på redovisningsreglerna för sådana myndigheter. Arbetet har bestått i dels att identifiera regler som skulle kunna förenklas, dels att finna en lämplig definition som avgränsar små myndigheter.

Föreslagna lättnader

Förenklade krav på redovisningen hos små myndigheter har sin bakgrund i uppfattningen att kraven inte motsvarar de arbetsinsatser som krävs men också i de förslag som BFN fört fram om förenklade redovisningsregler för mindre företag. Nämndens arbete och förslag inom området framgår i stora drag i avsnitt 3.3. Det bör särskilt framhållas att förenklingarna för de mindre aktiebolagen i huvudsak handlar om att anpassa reglerna för redovisning och beskattning till varandra och att inte tvinga på de små företagen sådana komplicerade internationella redovisningsregler som till följd av EU-bestämmelser nyligen har införts för de börsnoterade företagen. Förändringarna i redovisningsreglerna för de stora börsnoterade företagen kan inte heller antas få fullt genomslag på de statliga myndigheternas redovisning. När de gäller små myndigheter har i arbetet med verksamhetsanpassning dock särskilt prövats möjligheter att anpassa reglerna till förslag som framkommit i nämndens arbete, såsom när det gäller att inte redovisa leasingkontrakt som finansiella, att inte ta hänsyn till restvärden vid avskrivning och att inte aktivera poster som avser egenupparbetade immateriella tillgångar. Även några andra särregler för små företag som ingår i nämndens arbete har prövats. Särskilt har nämndens utgångspunkt i väsentlighetsprincipen varit vägledande också i ESV:s undersökning.

ESV bedömer mot bakgrund av undersökningen att vissa lättnader bör göras i redovisningskraven för små myndigheter. Något särskilt regelverk för dessa föreslås dock inte. Avvikelserna från de generella reglerna är nämligen alltför blygsamma. I stället föreslås vissa undantag i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Vidare bör reglerna utformas som en möjlighet till avvikelse, dvs. inte som ett obligatorium. Det gäller reglerna avseende

- leasing (som alltid ska kunna redovisas som operationell)
- immateriella tillgångar (bara köpta behöver tas upp som immateriell tillgång) och
- omräkning av fordringar och skulder i utländsk valuta.

ESV avser vidare att i sina allmänna råd göra vissa preciseringar för tillämpning av bedömningen av när avvikelse kan göras från ESV:s föreskrifter till följd av att avvikelsen bedöms oväsentlig för små myndigheter. Det gäller

- periodiseringar,
- restvärde och
- avskrivningsplan.

Avgränsning av små myndigheter

ESV arbetade under 2005 med förslag om minskade krav på redovisningen för små myndigheter, där ett slopande av finansieringsanalysen för dessa var ett väsentligt inslag. Ett ytterligare antal mindre redovisningsfrågor behandlades.

I arbetet avgränsades myndigheter som små enligt en definition som arbetsgruppen utgår från även i regeringsuppdraget om verksamhetsanpassade regler:

- högst 50 anställda och
- en balansomslutning om högst 50 miljoner kronor.

För att motverka tillfälliga förändringar för myndigheter som ligger nära gränsvärdena krävs också att gränsvärdet uppfyllts de två senaste räkenskapsåren.

En viktig utgångspunkt för avgränsningen har varit den avgränsning av mindre företag som BFN arbetar med och som finns inskriven i årsredovisningslagen. Där anges att mindre företag är sådana som inte är större. De större företagen ska uppfylla något av följande villkor:

- företag vars andelar, teckningsoptioner eller skuldebrev är noterade vid en börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller
- företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:
 - medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
 - b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 25 miljoner kronor,
 - c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50 miljoner kronor.

För avgränsning av myndigheterna har gränsen om 50 för antalet anställda bedömts lämplig. Balansomslutningen har också setts som ett lämpligt kriterium, men jämfört med årsredovisningslagen har en dubbling skett till 50 miljoner kronor. I stället för nettoomsättning har undersökts om de för myndigheter mer relevanta beloppen för totala kostnader eller verksamhetskostnader skulle påverka avgränsningen för vilka myndigheter som ska klassificeras som små, De har dock ingen sådan inverkan och behöver således inte användas som avgränsande kriterier.

Slutsatsen av dessa undersökningar är att den föreslagna avgränsningen kan vara lämplig. ESV föreslår att i FÅB en grupp små myndigheter definieras som under de senaste två räkenskapsåren har haft högst 50 anställda och en balansomslutning om högst 50 miljoner kronor. Beräknat på utfallet begränsat till räkenskapsåret 2005 skulle denna avgränsning för en liten myndighet ha omfattat 77 rapporterade myndigheter (myndigheter som utgör ett eget redovisningsobjekt i staten och som rapporterar utfall i Hermes). De berörda myndigheterna framgår av bilaga 3.

Leasing

En företeelse som i många myndigheter upplevs svår att hantera i redovisningen är leasing. Mot bakgrund av att redovisningen inte bara ska utgå från formalia utan spegla den reella innebörden i transaktioner, vad som brukar benämnas ”substance over form”, behöver vissa leasingavtal redovisas som om myndigheten köpt den tillgång som leasas (hyrs). Det är då fråga om finansiell leasing. Ett leasingkontrakt som saknar sådana egenskaper är lättare att hantera eftersom leasingavgifterna redovisas som kostnader.

Leasingen omfattar på små myndigheter normalt sett persondatorer och kontorsutrustning. Ifråga om dessa leasingobjekt anges i den handledning som ESV utarbetat för redovisning av materiella anläggningstillgångar (ESV 2004:10) att det många gånger kan vara naturligt att utgå från att avtalen till sin karaktär är operationella även om det finns inslag som skulle kunna föranleda att objektet klassificeras som finansiell leasing. Det gäller t.ex. kontorsmaskiner som kopiatorer där en förutsättning för leasingmöjligheten är att det finns ett väsentligt inslag av service. Ett fall som principiellt ofta skulle klassificeras som finansiell leasing är s.k. hemlånadatorer om de disponeras av myndighetens personal mot bruttolöneavdrag. I de fall löneavdragen sätts så att de täcker myndighetens leasingavgifter och avtalet har utformats så att myndigheten kan undvika egen hantering av hemlånadatorerna kan det trots den principiella utgångspunkten vara rimligt att redovisa avtalen som operationella. En annan situation där en sådan klassificering ofta är naturlig är leasing av bilar där avtalet innehåller ett restvärde som i huvudsak bestäms i förväg. I sådana fall står ju leasegivaren den väsentligaste risken för värdeförändringen.

Mot bakgrund av denna generella avgränsning torde redovisning av leasingkontrakt som finansiell leasing vara ovanligt i små myndigheter. Eftersom redovisningen av finansiella leasingavtal är väsentligt mer komplicerad än av operationella avtal och att kostnaderna både för finansiella och operationella avtal redovisas periodiserat över leasingperioden bör det vara acceptabelt att de få objekt som det kan vara fråga om redovisas som operationell leasing. En sådan lättnad skulle också innebära att de berörda myndigheterna inte behöver använda tid till att överväga vilken leasingform som används, vilket är tidsbesparande i sig. En sådan regeländring kräver en ändring i 4 kap. 2 § FÅB som nu kräver att balansräkningen i sammandrag ska redovisa myndighetens samtliga tillgångar och skulder. Ett undantag behövs

avseende finansiella leasingavtal i de små myndigheterna. Små myndigheter skulle alltså kunna redovisa alla leasingavtal som operationella även om de enligt de generella reglerna betraktas som finansiella. Denna förenkling ingår också i BFN:s förslag för små företag.

Samtliga **myndigheter** stödde förslaget. **Departementsrepresentanterna** uttryckte antingen ingen åsikt eller tyckte förslaget var bra.

Immateriella anläggningstillgångar

ESV föreslår att små myndigheter bara ska behöva ta upp immateriella anläggningstillgångar som är förvärvade. Eventuella egenutvecklade immateriella tillgångar ska istället kostnadsföras direkt. Förslaget ingår i de regler som BFN behandlar i sitt förslag till redovisningsregler för små företag. Förslaget innebär att berörda myndigheter inte behöver använda tid till att överväga i vad mån myndigheten i sin verksamhet skulle kunna tänkas utveckla immateriella tillgångar. Detta är tidsbesparande i sig.

I grunden ger reglerna om redovisning av materiella anläggningstillgångar (5 kap. 2 § FÅB och ESV:s föreskrifter till denna paragraf) uttryck för en restriktiv inställning till när utgifter för utveckling ska redovisas som tillgång. En kompletterande bestämmelse kan därför tas in i förordningstexten med innebörden att små myndigheter inte behöver ta upp utgifter för utveckling som immateriell anläggningstillgång.

Alla **myndigheter** ansåg att förslaget är bra. Några frågar sig om det förekommer immateriella anläggningstillgångar hos små myndigheter. Någon nämner även förslag på beloppsgräns. **Departementsrepresentanterna** tyckte att förslaget var bra eller uttryckte ingen åsikt.

Omräkning av fordringar och skulder i utländsk valuta

I 5 kap. 12 § FÅB föreskrivs att fordringar och skulder i utländsk valuta normalt ska räknas om enligt växelkursen på balansdagen. Enligt ESV:s mening bör små myndigheter kunna slippa detta eftersom det inte kan anses vara väsentligt. Det görs genom att ett undantag förs in i förordningstexten. Någon sådan ändring föreslås inte i arbetet med nya redovisningsregler för små aktieföretag som BFN har föreslagit. Skälet till detta är att det finns ett samband med valutaomräkning av finansiella instrument och redovisning av finansiella instrument har uteslutits från bedömningarna eftersom redovisningen avseende dessa bedöms vara för komplex för att kunna behandlas på den korta tid som arbetet har genomförts på. Några sådana överväganden behöver inte göras för de små statliga myndigheterna.

Företrädarna för myndigheterna var generellt positiva till ändringen. En nämner att detta bör gälla alla myndigheter, med undantag för stora belopp.

Departementsrepresentanterna ansåg att förslaget var bra (om det inte rör sig om för stora belopp) eller uttryckte ingen åsikt.

Periodiseringar

Det bör vara okomplicerat att små myndigheter begränsar periodiseringarna i årsbokslutet. En metod att åstadkomma detta skulle kunna vara att använda centralt fastställda beloppsgränser. BFN har en gräns om 5 000 kronor för periodiseringar i sitt förslag till förenklade redovisningsregler för små aktiebolag. Behovet av en fastställd gräns kan ses mot bakgrund av kravet på en likformig beskattning.

ESV bedömer att det inte är nödvändigt att i det generella regelverket använda beloppsgränser för sådana förenklingsregler. Myndigheterna har redan stora möjligheter att begränsa periodiseringarna som ett inslag i väsentlighetsprincipen. Det kan dock vara lämpligt att förtydliga detta genom ett tillägg i ESV:s allmänna råd till 4 kap. 1 § FÅB med innebörden att ju mindre en myndighet är desto mindre väsentligt är det att periodisera transaktioner som normalt sett uppkommer både i början och i slutet av året och att det i övrigt bara är väsentliga belopp för ovanliga transaktioner som kan behöva periodiseras.

Samtliga **myndigheter** var positiva till en beloppsgräns för periodiseringar. Flera myndigheter har det redan idag (5 000, 10 000 och 50 000 kronor nämns, de flesta har 10 000 kronor). Många föreslår att ESV fastställer beloppsgränserna. Ett par nämner att det vore bra att slippa göra periodiseringar eller att beloppsgränserna bör vara mycket höga. Företrädare för de flesta **departementen** ansåg att förslaget var bra om beloppsgränserna sätts centralt och inte på enskilda myndigheter. Ett departement visade dock viss tveksamhet inför förslaget.

Restvärde

ESV avser att precisera sina bestämmelser så att små myndigheter inte skulle behöva ta hänsyn till restvärde vid framtagande av avskrivningsplan.

Regeln om restvärde finns i ESV:s föreskrifter till 5 kap. 4 § FÅB. Av föreskriften framgår att ett restvärde ska beaktas vid beräkning av anskaffningsvärdet för en anläggningstillgång om det är sannolikt att restvärdet uppgår till ett betydande belopp. I förenklingssyfte kan en precisering införas i de allmänna råden till paragrafen med innebörd att det i små myndigheter normalt sett inte förekommer restvärden till betydande belopp. Det förefaller som om en sådan tillämpning i praktiken sker redan idag. Förslaget ingår i de regler som BFN föreslår för små aktiebolag.

Myndigheterna bedömde att förslaget är bra. Några nämnde att de redan gör så idag. En påpekar att detta bör gälla alla myndigheter.

Departementsrepresentanterna ansåg att förslaget var bra eller uttryckte ingen åsikt.

Enklare avskrivningsplan

I ESV:s allmänna råd till 5 kap. 4 § FÅB finns regeln att avskrivning i princip påbörjas den månad en tillgång tas i bruk. Vidare anges att en mer approximativ redovisning kan tillåtas förutsatt att en rättvisande redovisning av myndighetens kostnader därigenom inte eftersätts. ESV bedömer att små myndigheter kan tillämpa en enklare avskrivningsplan, så att man inte behöver ta hänsyn till under vilken månad tillgången har tagits i bruk. Avskrivning skulle kunna påbörjas antingen första eller andra halvåret. Detta är genom tillämpning av väsentlighetsprincipen redan möjligt men bör förtydligas i det allmänna rådet. BFN:s förslag till förenkling för små företag innebär att avskrivning påbörjas det räkenskapsår som tillgången tas i bruk efter det att säljaren överfört de risker och förmåner som är förknippade med förvärvet av tillgången. Avskrivning får ske för helt år oavsett när tillgången tas i bruk under räkenskapsåret

Myndigheterna är generellt positiva till förslaget. Några nämner att de redan gör så idag. En påpekar att detta bör gälla alla myndigheter. **Departementsrepresentanterna** ansåg att förslaget var bra eller uttryckte ingen åsikt.

5.9 Effektivare hantering av anslagssparande

Enligt 11 § anslagsförordningen (1996:1189) har en myndighet rätt att föra över och disponera ett anslagssparande på ramanslag motsvarande 3 procent av tilldelat anslag minskat med eventuell indragning av anslagsbelopp. Treprocentsregeln infördes för att begränsa de stora behållningar som ackumulerades på ramanslagen och som fördes över mellan åren. Vid sidan av bestämmelserna om den s.k. treprocentsregeln har det efter hand som budgetutrymmet blivit alltmer begränsat utvecklats en praxis som innebär att regeringen prövar anslagssparanden för alla ramanslag och meddelar myndigheten beslutet.

ESV föreslår att tillämpningen av treprocentsregeln anpassas till de utgångspunkter som ligger bakom att sparmöjligheten införts. Detta innebär att ett anslagssparande upp till tre procent förs över till nästa budgetår utan särskild prövning. I sammanhanget vill ESV också uttrycka att verket bedömer att tre procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till effektiv användning av anslagsmedlen som sparmöjligheten ska ge. För riktigt små anslag kan övervägas att i regleringsbrev ange en beloppsbegränsning i stället för den generella procentregeln. Viktiga faktorer att ta hänsyn till vid utformningen av nya regler för prövning av anslagssparande är således möjlighet till förutsägbarhet och goda planeringsförutsättningar för myndigheterna så att de kan utnyttja sina resurser effektivt.

Myndigheterna har i olika sammanhang uttryckt att de är positivt inställda till ramanslagsmodellen, men kritiska till hur tillämpningen av den har utvecklats. Detta har bl.a. framkommit vid ESV:s kartläggning av regeringens beslut om begränsningar av anslagssparande och anslagskredit 2005 (ESV 2006:3) samt vid intervjuer med myndigheter inom ramen för detta uppdrag.

Möjligheten till anslagssparande och anslagskredit är viktiga förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av anslagsmedlen. Flera myndigheter har påtalat att införandet av treprocentsregeln skapar sådana incitament som statsmakterna vill motverka genom införandet av ramanslagsmodellen, t.ex. utgiftsruscher i slutet av budgetåret. Vissa myndigheter har dock påtalat att treprocentsregeln trots allt innebär en viss säkerhet om att myndigheten åtminstone har rätt att disponera ett anslagssparande kommande år upp till tre procent av tilldelat anslag. En generell åsikt är dock att för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt är det viktigt att de vet hur sparade medel hanteras på sikt. Det är viktigt att kunna lita på givet handlingsutrymme. Kortsiktiga restriktioner och förändringar i tillämpningen av ramanslagsmodellen påverkar myndigheterna planeringsförutsättningar negativt och får effekter på hur myndigheterna använder sina anslag. Detta kan i värsta fall ge upphov till att incitamentet till god hushållning med statens resurser urholkas.

Ett annat problem med treprocentsregeln är att i de fall en myndighet redovisar avgifter mot anslaget utgör avgiftsinkomsterna en del av anslagssparandet vid beräkningen enligt treprocentsregeln. Vid beräkningen är det därför viktigt att man tar hänsyn även till omsättningen i avgiftsbelagd verksamhet i det fall avgiftsinkomsterna redovisas under anslag.

Nästan alla intervjuade **myndigheter** påpekade att treprocentsregeln lett till sådan ”köphysteri” i slutet av året som fanns innan ramanslaget infördes och alltså leder till ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande. Representanterna för **departementen** ansåg att det skulle vara bra med en anpassning av bestämmelserna till praxis. Det är bättre med en årlig prövning av anslagssparandet av regeringen istället för treprocentsregeln. En representant för Finansdepartementet som fackdepartement ansåg att små myndigheter borde kunna få disponera mer än tre procent. Det läggs ned mycket arbete med treprocentsregeln och det ger inte så mycket pengar för små myndigheter (det skulle t.ex. kunna övervägas att de alltid få föra över upp till 500 000 kronor).

5.10 Användningen av dubbla betalningsflöden begränsas

Myndigheternas betalningar för den egna verksamheten hanteras med få undantag över räntekonton i Riksgäldskontoret. Betalningar som avser transfereringar och uppbörd hanteras i ett separat betalningsflöde som är knutet till statens centralkonto i Riksbanken (SCR). Användningen av dubb-

la betalningsflöden kan vara komplicerat i myndigheter med en mängd olika verksamheter där bidragsmedel etc. ingår, särskilt om också egen verksamhet kan finansieras med sådana medel.

ESV anser när det gäller användningen av dubbla betalningsflöden att det är möjligt att i vissa fall begränsa användningen. En sådan ändring bör genomföras genom lämplig anpassning i berörda myndigheters regleringsbrev. Hur och när detta är lämpligt bör utvecklas i den föreslagna vägledningen för anpassning i regleringsbrev. Se bilaga.1. Att i större omfattning blanda räntebelagda och inte räntebelagda pengar är dock enligt verkets mening inte lämpligt eftersom detta skulle kunna få negativa konsekvenser för den finansiella styrningen.

De flesta intervjuade **myndigheter** ansåg att systemet med dubbla betalningsflöden är besvärligt och tidskrävande och att det bör vara en prioriterad fråga att se över och förenkla systemet så snart som möjligt. Man bör i så stor utsträckning som möjligt kunna hantera samtliga betalningar i ett flöde. Ett par myndigheter tyckte systemet med dubbla betalningsflöden borde avskaffas helt

5.11 Inomstatliga transaktioner

ESV bedömer att ett utvecklingsarbete behövs när det gäller möjligheter och konsekvenser av att införa särskilda regler för inomstatliga transaktioner.

I vissa fall kan det finnas gränsdragningsproblem mellan olika typer av inkomster, dvs. om inkomsten ska anses vara en avgift, ett bidrag eller en annan ersättning. Beroende på hur inkomsten klassas gäller olika regler och redovisningsprinciper.

Mellan statliga myndigheter förekommer olika typer av ekonomiska transaktioner. De kan avse köp av varor och tjänster, bidrag, utbetalning eller överföring av anslag och andra typer av ekonomiska transaktioner. I praktiken är det många gånger en budgetteknisk fråga om en verksamhet finansieras direkt med anslag till den utförande myndigheten eller om anslaget i stället ges till den beställande myndigheten.

Inomstatliga transaktioner regleras inte i något särskilt regelverk utan för den inomstatliga transaktionen tillämpas av praktiska skäl det regelverk som tillämpas för motsvarande externa transaktioner.

ESV får ofta frågor som handlar om att definiera vad som är avgift, ersättning respektive bidrag. Detta gäller oftast inomstatliga transaktioner. Dessa transaktioner definieras, klassificeras och redovisas många gånger olika hos inblandade myndigheter och skapar problem exempelvis vid motpartsavstämning.

Det finns anledning att närmare utreda om det finns förutsättningar att ta bort kraven på att behöva skilja på om en inomstatlig transaktion utgörs av en avgift, ett bidrag eller något annat och vilka konsekvenser en sådan ändring skulle få.

5.12 Översyn och utveckling av avgiftssamråd

ESV planerar att se över och utveckla verksamheten avseende avgiftssamråd och att anpassa den efter behovet för olika avgiftsbelagda verksamheter. I översynen bör övervägas om och i så fall vilka olika krav som bör gälla för olika typer av avgiftsbelagd verksamhet. De kan t.ex. avse offentlighetsrättslig verksamhet, inomstatlig verksamhet och uppdragsverksamhet. Syftet är huvudsakligen att effektivisera avgiftssamråden genom att utforma och prioritera resursinsatsen från ESV.

Enligt 7 § första stycket avgiftsförordningen ska en myndighet varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut. Av ESV:s föreskrifter framgår vilka uppgifter ett samrådsunderlag ska innehålla. I översynen bör övervägas t.ex. att kräva in olika uppgifter i underlaget för samråd om offentlighetsrättsliga avgifter och om avgifter i uppdragsverksamhet.

5.13 Slopa ”åttaprocentsregeln”

ESV föreslår att ”åttaprocentsregeln” avskaffas för samtliga myndigheter genom att regeringen beslutar att 1 § andra stycket, 3, 5, 6 och 10 §§ förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt (momsförordningen) upphör att gälla.

Regeringen har i budgetpropositionen för budgetåret 2007 tagit upp frågan om den s.k. högskolemomsen: Regeringen avser att ta bort den s.k. högskolemomsen på externa forskningsbidrag under mandatperioden. Denna åtgärd utgör en kraftfull resursförstärkning för forskning vid universitet och högskolor (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 16, sid. 297).

ESV anser att det vore olämpligt att behålla bestämmelsen för andra typer av bidrag än forskningsbidrag och föreslår därför att åttaprocentsregeln avskaffas i sin helhet, dvs. inte bara för högskolesektorn.

Det finns skäl att slopa ”åttaprocentsregeln” framför allt för att den kräver mycket administration och är svår att förklara för bidragsgivare. Den kan även göra dessa tveksamma till att ge bidrag till statliga myndigheter. Myndigheterna väljer ibland att hellre definiera det mottagna beloppet som någon form av omsättning för att slippa betala 8 procent på beloppet.

”Åttaprocentsregeln” anges i 5 § momsförordningen. Bestämmelsen innebär att myndigheter som tar emot icke-statliga bidrag som i genomsnitt totalt överstiger 5 miljoner kronor per år ska betala 8 procent av det mottagna beloppet till statskassan. Syftet med ”åttaprocentsregeln” är att neutralisera den överkompensation som myndigheter som till stor del finansieras med externa bidrag anses få genom kompensationssystemet. Det är i stor utsträckning universitet och högskolor som omfattas av bestämmelsen, men även ett antal andra myndigheter omfattas, t.ex. de största museerna. För myndigheter som tillhör universitets- och högskoleområdet (exkl. Statens Lantbruksuniversitet) eller kulturinstitutioner inom det som vid införandet var Kulturdepartements område har anslagen inte dragits ner så att övergången till rekvisition av ingående moms skulle vara neutralt för statskassan. Så har dock skett för övriga myndigheter som är berörda.

De tillfrågade företrädarna för **myndigheterna** ansåg att förslaget var bra. Ingen av representanterna för **departementen** hade något att invända.

5.14 Inrapportering av utfall på verksamhetsgrenar slopas

En gång om året, i början av mars, görs inrapportering i Hermes av utfall på verksamhetsgrenar. ESV föreslår att detta krav tas bort mot bakgrund av att denna information var avsedd att användas inom ramen för en budget på bokföringsmässig grund och idag inte används som tänkt. Mot bakgrund av att ESV föreslår att regeringen överväger kostnadsmässiga anslag för förvaltningskostnader (avsnitt 5.1) skulle behovet av informationen om verksamhetsgrenar i Hermes eventuellt ha kunnat bli aktuellt igen. Det finns dock på kort sikt inget självklart samband mellan kostnadsmässig anslagsredovisning och användning av information om verksamhetsgrenar.

I intervjuerna framkom från samtliga **myndigheter** att inrapporteringen kunde tas bort om den inte används. De flesta upplevde dock att det inte är en allt för betungande uppgift, men att den ändå tar viss tid. Representanter från fyra **departement** visste inte att den fanns eller hade aldrig använt informationen – den skulle därmed kunna tas bort. Representanter för Finansdepartementet kände till att fackdepartementen inte använde dessa uppgifter och menade själva att de försökt att använda uppgifterna men inte riktigt ”fått ihop det”. Man hade bland annat försökt använda dessa data för uppsummering på politikområden, men det fungerade inte. På **Finansdepartementets Budgetavdelning** pågår överväganden om i vilken mån informationen behövs.

5.15 Vägledning för Regeringskansliet

ESV:s utgångspunkt för verksamhetsanpassningen är att de berörda förordningarna även fortsättningsvis bör innehålla generella regler med undantag

för de anpassningar av redovisningsreglerna för stora och små myndigheter som redan har behandlats. Därutöver kan det finnas behov av att i större utsträckning än idag anpassa eller meddela undantag för vissa myndigheter från dessa generella och allmängiltiga regler. Skälen till att man vill eller behöver medge undantag från de generella bestämmelserna kan dock variera. Det kan bero på att bestämmelserna ger fel styr signaler till myndigheten. Det kan också bero på att bestämmelsen blir onödigt betungande t.ex. för en myndighet med speciell finansieringsbild eller en myndighet som endast hanterar enstaka transaktioner av ett bestämt slag.

Som ett led i en verksamhetsanpassning av generella regler och riktlinjer föreslår ESV därför att verket utarbetar underlag till en vägledning som riktar sig till Regeringskansliet för arbetet med EA-regler i regleringsbrev. Vägledningen bör på lämpligt sätt integreras i den handledning för utarbetande av regleringsbrev som Finansdepartementet ger ut internt i Regeringskansliet.

Av en sådan vägledning bör framgå vilka bestämmelser det kan finnas skäl att medge undantag från och en redogörelse för vilka undantag som kan komma ifråga och motiven för dem. Utgångspunkten bör alltså vara att bestämmelserna i framför allt finansieringsförordningarna gäller samtliga myndigheter, men att det i vissa fall kan vara lämpligt att medge undantag från dem eller i övrigt anpassa bestämmelserna. ESV:s vägledning skulle i dessa fall kunna användas som stöd för vilka överväganden som bör göras innan undantaget beslutas.

Syftet med vägledningen är att vara ett stöd för handläggaren i styrningen av de myndigheter handläggaren ansvarar för. Här är det regelstyrningen som är i fokus, men det skulle även framdeles kunna övervägas om det finnas behov av att ta fram också en vägledning där alla styrformer inkluderas och där mixen mellan t.ex. regelstyrning, mål- och resultatstyrning, organisationsstyrning, informell styrning och finansiell styrning behandlas.

Utformning av och innehåll i en vägledning för att anpassa reglerna beroende på vilken verksamhet som de enskilda myndigheterna bedriver måste ESV utveckla närmare. Detta arbete ryms inte inom ramen för detta uppdrag. Arbetet bör bedrivas i samverkan med representanter för Regeringskansliet.

I bilaga 1 redovisas för varje förordning *exempel* på anpassningar av regler. En mer funktionell indelning kan t.ex. utgå från begreppen redovisning och finansiering och underindelningar till dessa begrepp. Hur anpassningarna ska förmedlas till myndigheterna bör också övervägas, men enligt detta förslag är det tänkt att det görs i regleringsbrev.

I intervjuerna påpekade representanter för flera **departement** att det är svårt för myndighetshandläggarna att idag bevilja undantag från EA-reglerna och att tanken med vägledning och förtydliganden är bra. Någon menade att det

finns mycket att göra beträffande hjälp och förtydliganden till handläggarna i Regeringskansliet.

5.16 Överväganden som inte lett till förslag

Som framgick i avsnitt 4 lades arbetet upp utifrån hypoteser som ESV:s arbetsgrupp utarbetade under våren 2006. Tidigare i kapitel 5 har presenterats förslag och överväganden avseende förändringar som ESV bedömt direkt eller efter vissa överväganden bör genomföras. Härutöver finns flera frågor bland hypoteserna som ESV med stöd av intervjuerna och andra överväganden har bedömt inte bör föras vidare. Syftet med avsnitt 5.15 är att kortfattat redovisa sådana frågor.

Gemensam årsredovisning och inrapportering för flera myndigheter

En arbetshypotes har varit att i några få särskilt små myndigheter skulle årsredovisningens finansiella delar kunna utformas gemensamt och tillsammans med en myndighetsvis specificerad resultatredovisning lämnas i en av de berörda myndigheternas årsredovisning eller i en gemensam årsredovisning. Det skulle normalt även innebära att inrapporteringen till statsredovisningen skulle göras gemensamt, men med bibehållna särskilda anslag till de berörda myndigheterna. Åtgärden skulle vara ett ytterligare steg i en ambition att samordna administrationen mellan myndigheter om statsmakterna av särskilda skäl inte vill se över den organisatoriska lösningen

ESV har kommit fram till att det i nuläget inte finns tillräckligt starka skäl gå vidare med att pröva en sammanläggning av myndigheters årsredovisning. I första hand bör den administrativa bördan begränsas genom samordnad administration eller genom att använda annan administrativ service, såsom Kammarkollegiets servicebyrå. Det finns dock flera andra administrativa krav på myndigheterna som också talar för att där det är möjligt undvika att organisera den statliga verksamheten i små myndigheter direkt under regeringen

I intervjuerna var diskussionen oprecis eftersom hypotesen inte var fullständigt utvecklad och de flesta av **myndigheterna** var lite tveksamma och tyckte att förslaget var svårt att förstå. Frågetecken finns kring ansvar för underskrift, inrapportering etc. Det borde vara bättre att slå ihop myndigheterna. Några **departementsrepresentanter** var positiva eller svagt positiva till tanken om gemensam årsredovisning för riktigt små myndigheter medan representanter för ett departement bedömde att det inte var någon bra idé.

Formen för avlämnande av årsredovisning

Årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag ska lämnas till regeringen både genom elektronisk överföring och i pappersform. Båda handlingarna ska lämnas senast det datum som anges för respektive typ av dokument. Tiden skulle nu kunna vara mogen för att införa att alla handlingar avlämnas elektroniskt. Om detta inte är genomförbart är det kanske möjligt att myndigheterna till regeringen, ESV och Riksrevisionen sänder ett pappersexemplar av årsredovisningen och delårsrapporten. Övriga mottagare skulle få handlingarna elektroniskt. Budgetunderlaget borde alltid kunna lämnas elektroniskt.

Ordning och reda kan antas kräva att en till regeringen inkommen handling bara finns i ett exemplar, oberoende av form. En strävan bör rimligen vara att handlingar kan hanteras i elektronisk form. Flertalet myndigheter torde därutöver framställa kopior i pappersform av sin årsredovisning. I flera fall görs det en tryckt produkt med klistrad rygg, som är lättare att hantera för användarna i Regeringskansliet än en sladdrig utskrift från en insänd fil. Det är därför naturligt att handläggarna i Regeringskansliet vill arbeta med och spara en sådan tryckt årsredovisning. Det borde vara självklart att myndigheten överlämnar sådana exemplar till närmast berörda tjänstemän utan att detta behöver regleras i bestämmelserna om det formella överlämnandet till regeringen. När hantering av allmänna handlingar i elektronisk form blir vanlig kan därför bestämmelsen begränsas till att avse den till regeringen avlämnade handlingen samtidigt som behov av arbetskopior kan hanteras under hand mellan berörda tjänstemän.

Intervjuerna stöder att frågan f.n. inte kräver några särskilda insatser. För **myndigheterna** föreföll hypotesen inte vara en väsentlig fråga. Ingen upplevde några större problem, men ansåg naturligtvis att det vore enklare att bara behöva lämna elektroniskt. Några påpekade att man bör eftersträva enhetlighet och välja en form. Någon tyckte att man kan avvakta framtida utveckling med elektronisk signatur. En annan påpekade att avlämnandet i pappersform är ett större problem för myndigheter ute i landet och föreslog avlämnande i pdf-fil, med möjlighet för mottagarna att beställa pappersexemplar i efterhand. En annan uttrycker förståelse för att vissa mottagare kan vilja ha årsredovisningen i pappersform. Representanter från tre **departement** tyckte att det räcker bra med att lämna årsredovisningen i elektronisk form. Ett departements representanter ville definitivt ha årsredovisningen på papper (och elektroniskt). I ett departement avstod man från att svara då man hade funderingar kring hur rättssekretariatet skulle ställa sig till detta.

Prognoser

Rapportering av prognoser görs i vissa fall såväl till Regeringskansliet som till ESV. Dessa rapporter skulle eventuellt kunna samordnas i avsikt att minska arbetsbördan för uppgiftslämnarna, dvs. myndigheterna.

ESV gör prognoser på statsbudgetens inkomster och utgifter. Vanligtvis görs fyra budgetprognoser per år. Prognoserna används bl.a. som underlag för analys och uppföljning av statsbudgeten, utgiftstaket och budgetpropositionen. De utgör därmed ett viktigt underlag för regering och riksdag. De används även av flera andra intressenter för att följa statsbudgetens utveckling.

ESV:s prognoser baseras på Konjunkturinstitutets senaste bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen och gällande statsmaktsbeslut inklusive propositioner. Verket samlar in uppgifter om statsbudgetens inkomster och utgifter från ca 65 prognosmyndigheter. Myndigheternas prognoser analyseras och bedöms av ESV. Vid eventuella oklarheter kontaktas myndigheten för klargörande. Utifrån dessa förutsättningar står ESV oberoende och strävar efter bästa möjliga prognos.

Skillnader mellan myndigheternas prognoser till ESV jämfört med de till Regeringskansliet består i tidpunkt, tidshorisont, prognosvariabler, förutsättningar och antalet prognosmyndigheter.

Prognoser lämnas till ESV vid fyra tillfällen enligt ESV:s direktiv och till Regeringskansliet vid fem tillfällen enligt krav i regleringsbrev. Tidpunkterna sammanfaller i de flesta fall inte. Anledningen till detta är att prognoserna har olika användningsområden. ESV gör sina prognoser inför och efter såväl vårproposition som budgetproposition medan Regeringskansliets prognoser används som underlag i olika faser i regeringens budgetarbete.

Under budgetåret 2006 skulle således prognoser lämnas enligt följande tidschema:

<u>RK</u>	<u>ESV</u>
20 januari	
8 mars	24 februari
2 maj	27 april
21 augusti	11 augusti
2 november	2 november

Prognoserna till ESV avser månadsfördelade prognoser för det innevarande året och i slutet av året även för kommande år. Dessutom ingår årsprognoser för ytterligare tre år framåt. Antalet prognosår är således 4-5 år. Prognoserna till Regeringskansliet omfattar normalt inte månadsfördelade prognoser och antalet prognosår är alltid fyra.

I ESV:s myndighetsprognoser efterfrågas utgifter på anslagsnivå och i vissa fall även lägre nivåer som anslagspost och delpost. I regeringens prognoser efterfrågas utgifter på anslag och anslagsdelar.

ESV använder sig av Konjunkturinstitutets senaste makroekonomiska förutsättningar. Regeringen använder sig av egna makroekonomiska förutsättningar, som oftast skiljer sig från Konjunkturinstitutets. När det gäller övriga beräkningsförutsättningar, t.ex. olika volymuppgifter som ”antal asylsökande” utgår ESV från myndighetens prognos som bedöms och analyseras. Regeringen använder sig av egna beräkningsförutsättningar. Resultatet i exemplet blir att myndigheterna sänder olika prognoser till ESV och regeringen. ESV får en prognos baserad på myndigheternas egna beräkningar för antalet asylsökande medan regeringen får en prognos baserad på sitt antagande om antal asylsökande

ESV begär myndighetsprognoser från cirka 65 myndigheter. För ungefär 20 myndigheter efterfrågas myndighetsprognoser främst för att kunna göra en långsiktsskalkyl (så kallad LK-beräkning) till regeringen. Dessa bortfaller till stor del när regeringskansliet börjar göra egna prognoser på övriga inkomster (inkomster som inte är skatteinkomster). Regeringen efterfrågar myndighetsprognoser från alla myndigheter.

ESV:s prognosverksamhet behöver egna myndighetsprognoser för att få en så bra bedömning som möjligt. Också den annorlunda tidshorizonten och fördelning per månad riskerar att bortfalla vid en samordning. Alternativt skulle man kunna riskera att alla myndigheter måste månadsfördela sina prognoser för pågående år och behöva lämna prognos för ett extra år. Detta skulle i sådana fall öka uppgiftslämnarbördan för ett stort antal myndigheter.

Om regeringens makroekonomiska förutsättningar skulle ligga till grund för prognosen behöver ESV anpassa myndighetsprognoserna i efterhand till förutsättningarna från Konjunkturinstitutet, vilket kan kräva ytterligare kontakter med myndigheterna. Detta kan minska kvalitén på ESV:s prognoser samtidigt som det kan bli mer arbetsamt för alla parter.

Utan egna myndighetsprognoser så är det tveksamt om ESV:s prognoser kan vara oberoende. Resultaten kan bli mer likriktade och därmed sämre som beslutsunderlag. Om tidpunkterna inte kan anpassas till behovet så skulle ESV:s prognos i många fall grundas på ett äldre underlag, således en sänkt kvalitet. En månads extra utfall kan i vissa fall betyda mycket för myndighetsprognosen. Ökade kontakter med myndigheterna skulle behövas för att få fram den information som nu lämnas i myndighetsprognoserna. Detta skulle komma att öka arbetsbördan både för ESV och för myndigheterna

ESV bedömer sammanfattningsvis att undersökningen har visat att det finns motiverade skillnader i syfte och därmed såväl tidpunkter som innehåll i de prognoser som ska lämnas till Regeringskansliet och de som ska lämnas till ESV. Alla prognostillfällen har ett motiverat syfte. Regeringskansliet skulle

dock kunna överväga att pröva möjligheten att begränsa bördan för myndigheterna genom att differentiera kraven på myndigheterna på ett motsvarande sätt som ESV gör.

I undersökningen var samtliga **myndigheter** positiva till att samordna tiderna för inlämnandet av prognosinformation. Någon påtalade att det är skillnad på den information som lämnas till Regeringskansliet och till ESV och att också uppgifterna bör samordnas. Flera myndigheter nämnde att det är problem med inlämnandet av prognosinformationen och de begränsade öppettiderna i Hermes för inrapportering av prognoserna till regeringen. En myndighet efterfrågade möjligheten att lämna prognosen till ESV via fil istället för att som idag gå in på ESV:s hemsida för att mata in informationen. Flera myndigheter ifrågasatte också värdet av den prognosinformation som lämnas till Regeringskansliet i januari.

På **fackdepartementen** var de flesta positiva till att samordna tiderna för prognosinformationen. Tre påpekade att prognoserna i början av året (januari – februari) inte tillför någon information och därför kan tas bort. En annan påpekade att de flesta myndigheter kanske inte behöver lämna prognoser fem gånger per år. Viktigast är tillfällena i mars och augusti. En var dock lite tveksam till att rucka på tidpunkterna, men att det borde finnas möjlighet till viss samordning.

Totalsammanställningen på Finansdepartementets Budgetavdelning har behov av prognosinformation angivna tider och med angivet innehåll inför olika faser i regeringens budgetarbete. Prognosinformationen i januari behövs som underlag för regeringens budgetöverläggningar inför det kommande budgetåret.

Minskning av antalet S-koder i kontoklass 5

Överväganden har gjorts om huruvida antalet inrapporteringskoder (S-koder) i kontoklass 5 skulle kunna minska. 1998 gjordes en verksamhetsanpassning av S-koderna där dessa utreddes och mycket av den uppdelning som tidigare fanns i varor/tjänster togs bort. När det gäller S-koder måste man beakta nationalräkenskapernas krav innan några S-koder kan slopas. Idag finns inget känt tryck från myndigheterna på att minska antalet S-koder. Myndigheternas kontoplaner är mycket mer detaljerade än S-kodsförteckningen. Periodiseringar görs dock på särskilda S-koder för flertalet kostnader. Detta krävs inte i företag och kommuner/landsting. Om kravet endast skulle grundas på SCB-behov borde det prövas mot bakgrund av att kravet på statens redovisning inte skulle vara proportionerligt mot andra samhällssektorer. Undersökningen har dock visat att det finns flera andra skäl för myndigheterna att använda separata S-koder för periodiseringar i sin användning av Hermes och för att hantera sin anslagsredovisning. ESV kommer därför fram till att någon allmän minskning av S-koderna finns det f.n. inte behov av.

Ingen av **myndigheterna** upplevde något större problem med detta, även om det kan vara en fördel med ett mindre antal S-koder. En myndighet tyckte man kunde slopa periodiseringskontona i kontoklass 5 för universitet och avgiftsfinansierade myndigheter.

Motpartsavstämning av bidrag och intäkter

I arbetet har övervägts i vad mån företrädesrätt vid motpartsavstämning skulle ges för den myndighet som har intäkten och fordringen. Skatteverket har motpartsproblem när myndigheter får bidrag etc. via reduktion på skattekonto. Detta problem har dock lösts under året. Vidare har diskuterats om exempelvis Sida borde få avgöra vad som ska avses som utbetalning av bidrag när det gäller transaktioner med andra myndigheter.

Avstämningsproblemen har under senare tid varit relativt små till följd av höga beloppsgränser och schablonartade metoder. Differenserna är små. Mot denna bakgrund finns enligt ESV:s mening inte anledning att nu behandla frågan vidare. Det finns också principiella skäl som talar mot företrädesrätt.

I denna fråga gick åsikterna från **myndigheterna** något isär. De flesta tyckte dock att förslag om företrädesrätt var bra. Men några andra menade att förslaget var lite konstigt och ifrågasatt varför en parts åsikt skulle ha företräde framför en annans. Myndigheterna var i intervjuerna i grunden för att motpartsavstämningen skulle kunna förenklas eller uttryckte inga särskilda åsikter.

Resurssamordning

I arbetet har arbetsgruppen inom ESV övervägt att små myndigheter, med hänsyn till kostnadseffektivitet, skulle bli tvungna att samordna sin ekonomi- och lönehantering med en eller flera andra myndigheter eller köpa tjänsterna av Kammarkollegiet. Eftersom den svenska förvaltningsmodellen i grunden utgår från att myndigheterna ansvarar för hur den egna verksamheten bedrivs ser ESV ingen möjlighet att f.n. föra frågan vidare. I samband med förslaget om en vägledning för regeringskansliets ekonomiska styrning har dock tagits upp att departementen skulle kunna överväga att påverka myndigheterna i riktning mot en ökad samordning.

De flesta **myndigheter** var positiva till samordning, men nästa alla ansåg att systemet måste bygga på frivillighet och inte tvång. Någon menade dock att det kunde vara bra att tvinga små myndigheter till samordning. Någon var tveksam till hela förslaget. Representanter för två **departement** var positiva och tyckte att frågan var viktig. En trodde det kunde vara bra för nya myndigheter men att det kunde bli problem att tvinga befintliga myndigheter att t.ex. anlita Kammarkollegiet. En intervjuad ville inte ta ställning men tyckte att det var en intressant fråga som borde undersökas vidare.

Exempel på vad en vägledning för Regeringskansliet skulle kunna innehålla:

AVGIFTSFÖRORDNINGEN:

Anpassat ekonomiskt mål

Enligt 5 § första stycket avgiftsförordningen ska, om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

Om detta ekonomiska mål innebär så höga avgifter att verksamheten hämmas bör målet omprövas av regeringen. Detta kan genomföras genom att regeringen i myndighetens regleringsbrev anger ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning, t.ex. att endast de direkta kostnaderna ska täckas. Exempel på ”hämmande” är när obligatoriska provningar av tillstånd uteblir av kostnadsskäl, eller att spridningen av en informationsskrift blir för begränsad till följd av priset på produkten.

Om verksamheten är konkurrensutsatt bör ett ekonomiskt mål som innebär att avgifterna endast delvis ska täcka kostnaderna, undvikas.

Begränsningsregeln enligt 4 §

Då en myndighet bedriver avgiftsbelagd verksamhet med stöd av 4 § avgiftsförordningen och den inte längre är av ”mindre omfattning” kan regeringen antingen utfärda ett särskilt bemyndigande för verksamheten eller medge undantag från begränsningsregeln i andra stycket.

Beslutet kan t.ex. vara att verksamheten får bedrivas utan begränsning av avgiftsintäkter eller att verksamhet av mindre omfattning får uppgå till högst 10 procent (i stället för 5 procent som gäller enligt ESV:s allmänna råd).

I vissa fall skulle det även kunna vara motiverat att regeringen beslutar att viss avgiftsbelagd verksamhet som en myndighet bedriver, men som inte ryms inom de uppräknade varorna och tjänsterna i 4 §, ändå ska omfattas av bestämmelserna i denna paragraf, t.ex. webbportaler, försäljning av andra varor än de som räknas upp i paragrafen.

KAPITALFÖRSÖRJNINGSFÖRORDNINGEN

Lånemodellen och räntekontomodellen enligt 5 och 13 §§

ESV anser inte att räntekonto- och lånemodellen bör avskaffas. Däremot bör ett underlag tas fram för att underlätta för departementshandläggare att pröva om en viss myndighet bör undantas från krav på att tillämpa modellerna.

Det kan t.ex. röra sig om myndigheter som betalar ut transfereringar/bidrag och som huvudsakligen har ”bundna” driftskostnader och anläggningstillgångar av obetydligt värde. (En fördjupad analys bör göras beträffande dubbla betalningsflöden – se vidare nedan.)

Överföring av anslag till räntekontot

Normalt överförs anslag för förvaltningsändamål med en tolfedel varje månad till räntekontot. Andra överföringsmöjligheter finns dock och kan undantagsvis vara att föredra i särskilda fall. Vägledningen skulle kunna innehålla resonemang kring när andra överföringsprofiler kan vara att föredra.

Räntekontokredit enligt 4 §

Vägledningen skulle kunna ta upp exempel på vilka faktorer man bör ta hänsyn till när man beräknar räntekontokreditens storlek.

Låneramen enligt 4 §

Vägledningen skulle kunna innehålla exempel på vilka faktorer man bör ta hänsyn till när man beräknar låneramens storlek.

Disposition av över- och underskott enligt 23 §

En myndighet som får disponera inkomster från en avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Uppgår det ackumulerade överskottet till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska myndigheten till regeringen lämna ett förslag om hur hela överskottet ska disponeras. Om det har uppkommit ett underskott som inte täcks av ett balanserat överskott ska myndigheten lämna förslag om hur underskottet ska täckas. Bestämmelsen i 23 § gäller för den avgiftsbelagda verksamheten sammantaget oavsett indelning av verksamheten.

Regeringen kan föreskriva att en högre eller en lägre procentsats än 10 procent ska tillämpas. Om den avgiftsbelagda verksamheten är särskilt ekonomiskt riskabel eller att intäkterna är konjunkturberoende kan det vara skäl för att en högre procentsats ska tillämpas.

Regeringen kan bestämma att myndigheten ska lämna förslag till regeringen om disposition av överskott respektive täckning av underskott enligt reglerna i 23 § som endast avser en viss avgiftsbelagd verksamhet eller sammantaget för de offentligt rättsligt avgiftsbelagda verksamheterna respektive sammantaget för uppdragsverksamheten.

I vägledningen bör anges exempel på under vilka förutsättningar det kan vara lämpligt att meddela undantag enligt ovan från de generella bestämmelserna.

ANSLAGSFÖRORDNINGEN

Anslagstyper enligt 8–15 §§

I praktiken tillämpas inte längre olika anslagstyper när anslagen anvisas och tilldelas. Istället kan handläggarna i Regeringskansliet använda möjligheterna att begränsa och utvidga anslagssparande och anslagskredit utifrån vad som gäller generellt för ramanslag. I en vägledning skulle resonemang kunna föras kring olika styreffekter av de olika valmöjligheterna samt hur dessa val påverkar myndigheterna.

Anslagssparande enligt 11–11 a §§

Vid sidan av bestämmelserna om treprocentsregeln har det utvecklats en praxis som innebär att regeringen prövar anslagssparanden för alla ramanslag och meddelar myndigheten beslutet. Av vägledningen skulle kunna framgå vad handläggarna på Regeringskansliet bör överväga när de ska pröva anslagssparandet och vad man särskilt bör ta hänsyn till som t.ex. omsättning i avgiftsbelagd verksamhet i den mån avgifterna redovisas mot anslaget samt hur stor del av anslaget som är upplåst i framtida åtaganden och förpliktelser.

Beställningsbemyndiganden enligt 20 §

En myndighet som har behov av att göra förpliktelser som kommer att infräsa senare än innevarande år kan behöva ett beställningsbemyndigande.

Vägledningen skulle kunna innehålla resonemang kring i vilka fall en myndighet kan behöva tilldelas ett beställningsbemyndigande enligt 20 §.

Dubbla betalningsflöden 26–27 §§

Systemet med dubbla betalningsflöden innebär att många myndigheter har tillgång till både ett räntebelagt och ett icke räntebelagt betalningsflöde. Det räntebelagda flödet, via myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret, ska användas för medel som myndigheten disponerar i den egna verksamheten. Det icke räntebelagda flödet, via statens centralkonto i Riksbanken (SCR), ska användas för sakverksamhet i form av bidragsbetalningar, uppbörd och transfereringar m.m.

En myndighet som har dubbla betalningsflöden måste se till att in- och utbetalningar så långt som möjligt hanteras i rätt flöde från början och ha rutiner för att upptäcka fel och vid behov korrigera mellan betalningsflödena t.ex. genom regelbundna avstämningar mellan betalningsflödena. För myndigheter som hanterar många bidragsbetalningar kan alltså systemet med dubbla betalningsflöden ta en hel del tid i anspråk.

Möjligheten att fördela dispositionsrätten till ett anslag används inte heller längre. Detta system har ersatts av ett system med bidragsutbetalningar mel-

lan myndigheter, vilket har lett till att bidragsbetalningarna mellan myndigheter ökat markant de senaste åren. Detta leder i sin tur till att de problem och nackdelar som finns med systemet med dubbla betalningsflöden ökar i omfattning.

När det gäller just bidragsutbetalningar mellan myndigheter kan också systemet med dubbla betalningsflöden ge felaktiga styr signaler. Ofta sker utbetalningen av ett bidrag från den utbetalande myndigheten från ett icke räntebelagt flöde, medan den mottagande myndigheten tar emot bidraget i ett räntebelagt flöde för att använda det i verksamheten. Detta ger signal om att betala ut bidraget fort från den utbetalande myndigheten så att den mottagande myndigheten kan ha bidraget så länge som möjligt på räntekontot och på så sätt tillgodogöra sig mer ränta på pengarna. Detta ger i sin tur upphov till större diskrepans mellan den tidpunkt då anslagsavräkning görs hos den utbetalande myndigheten och då verksamheten utförs hos den mottagande myndigheten, vilket gör att det blir svårare att göra uppföljning av vilken verksamhet som utförs för vilka resurser.

ESV anser att det borde finnas möjligheter att i ökad utsträckning ge myndigheter rätt att endast använda ett betalningsflöde, dvs. antingen räntekonto eller SCR-flöde. Myndigheter som har enstaka, små transfereringar borde kunna hantera samtliga betalningar via räntekontot. Myndigheter som i huvudsak betalar ut bidrag och liknande och där förvaltningskostnaderna är marginella i förhållande till bidragsbetalningarna borde kunna klara sig utan tillgång till räntekonto. En förutsättning är att myndigheten inte har så mycket anläggningstillgångar i verksamhet, utan att dessa kan anslagsfinansieras. Idag är det endast knappt en handfull myndigheter som saknar tillgång till räntekonto.

När det gäller myndigheter som behöver ha tillgång till båda flödena anser ESV att det bör vara möjligt att göra förenklingar för myndigheterna i den administrativa hanteringen av betalningarna. När det t.ex. gäller bidrag som en myndighet tar emot för att till viss mindre del använda i egen verksamhet och till annan, större del transferera vidare till någon annan skulle man kunna tänka sig att myndigheten tar in hela bidraget i det icke-räntebelagda flödet.

Frågan om dubbla betalningsflöden behöver utredas vidare.

FÖRORDNING OM MYNDIGHETERS RÄTT TILL KOMPENSATION FÖR INGÅENDE MERVÄRDESSKATT

4 § momsförordningen

Ett underlag bör tas fram för att underlätta för Regeringskansliet att pröva om en myndighet bör undantas från rätten till kompensation för ingående moms av andra skäl än de som ESV prövar enligt 2 § förordningen eller besluta att en myndighet, som annars inte har rätt till momskompensation enligt 1 och 2 §§, ska omfattas av kompensationsrätten. Det kan t.ex. vara

aktuellt om det rör sig om en myndighet med en speciell finansieringsbild eller speciell verksamhet.

FÖRORDNING OM ÅRSREDOVISNING OCH BUDGETUNDERLAG

Delårsrapport och finansieringsanalys enligt 1 kap. 3 § och 6 kap. 2 §

Ett alternativt sätt att lätta bördan för myndigheterna när det gäller delårsrapport och finansieringsanalys är att reglerna i förordning om årsredovisning och budgetunderlag ändras så att det endast är de myndigheter som regeringen beställer delårsrapport eller finansieringsanalys från (genom regleringsbrevet) som behöver lämna detta. Av vägledningen skulle i så fall kunna framgå i vilka fall det kan vara intressant att beställa denna information särskilt.

ESV:s förslag till avgränsning för myndigheter (stora myndigheter) som ska lämna delårsrapport och finansieringsanalys

Urval 1) Balansomslutning och/eller Verksamhetskostnader (totala kostnader) överstigande 1 miljard kronor

Exkluderade affärsverken och Riksdagsförvaltningen

Visar också summa av myndighetens anläggningstillgångar (inkl. Finansiella tillgångar) och utlåning som är av betydelse för finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten.

Som upplysning lämnas också uppgift om antalet årsarbetskrafter i myndigheten.

Myndigheter markerade med fet stil är de som ESV bedömer behövs för finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten.

*) Myndighetens totala kostnader i resultaträkningen.

Här ingår alla kostnader i RR utom uppbördsavsnittet, samt avsättningar till fonder S7611. Ingår gör S-koderna S4x, S5x, s6911, S7551-7579, debetposter på S7611 samt S7711-S79999

Utfall år 2005 i Tkr

Antal	Myndighet	Balansomslutning	Tot. Kostnad *)	Års.arb	Anl. Tillg samt utlåning
1	Arbetsmarknadsstyrelsen (1088)	1 085 822	64 763 126	10 341	359 018
2	Banverket (1182)	89 165 778	10 503 458	6 333	86 615 026
3	Boverket (1183)	40 565	2 340 031	170	10 229
4	Centrala studiestödsnämnden (1107)	147 007 558	15 003 228	885	146 710 618
5	Domstolsverket (1143)	614 462	4 953 381	4 276	479 239
6	Exportkreditnämnden (1074)	14 917 263	4 324 618	95	18 467 321
7	Fortifikationsverket (1219)	10 544 057	2 462 001	757	9 310 259
8	Försvarets materielverk (1006)	17 383 477	18 330 729	1 841	196 068
9	Försvarsmakten (1221)	98 914 855	45 877 265	18 575	91 965 347
10	Försäkringskassan (1325)	15 057 015	433 978 787	14 754	1 949 953
11	Göteborgs universitet (1064)	2 293 340	4 294 430	4 651	874 469
12	Insättningsgarantinämnden (1239)	15 819 655	1 453 675	4	15 421 022
13	Integrationsverket (1248)	14 568	2 039 344	84	4 150
14	Kammarkollegiet (1003)	652 864	32 542 401	164	132 655
15	Karolinska institutet (1047)	2 744 925	3 851 941	3 561	1 126 067
16	Kriminalvårdsstyrelsen (1053)	1 167 073	5 587 126	7 785	480 134
17	Krisberedskapsmyndigheten (1278)	281 601	1 422 583	173	191 684
18	Kungl. Tekniska högskolan (1050)	1 315 451	2 799 247	2 881	485 467
19	Kärnavfallsfondens styrelse (1240)	34 818 541	1 013 890	0	33 221 551
20	Lantmäteriverket (1005)	960 776	1 601 540	1 945	145 141
21	Linköpings universitet (1131)	940 741	2 543 949	3 280	249 709
22	Luleå tekniska universitet (1126)	423 158	1 216 535	1 334	87 347
23	Lunds universitet (1030)	2 651 189	5 056 181	5 399	731 269
24	Länsstyrelsen i Norrbottens län (1048)	285 825	1 045 787	308	8 603
25	Migrationsverket (1120)	317 482	4 508 001	2 643	100 971
26	Naturvårdsverket (1115)	4 761 623	3 327 532	471	3 838 003
27	Premiepensionsmyndigheten (1249)	46 444 271	310 842	207	16 930 440
28	Regeringskansliet (1243)	275 565 906	33 726 982	4 471	541 273 056
29	Riksgäldskontoret (1043)	1 383 569 829	113 631 843	131	244 523 652
30	Rikspolisstyrelsen (1104)	3 273 202	15 823 168	22 555	2 330 988
31	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (1266)	69 306	1 386 249	166	3 993
32	Skatteverket (1128)	29 860 497	89 210 106	9 933	745 262
33	Skogsstyrelsen (1078)	460 680	1 831 434	1 213	101 142

Antal	Myndighet	Balansomslutning	Tot. Kostnad *)	Års.arb	Anl. Tillg samt utlåning
34	Socialstyrelsen (1029)	334 817	21 855 172	483	245 574
35	Statens bostadskreditnämnd (1203)	1 695 186	232 493	12	99 639
36	Statens energimyndighet (1250)	133 639	1 106 242	224	92 625
37	Statens fastighetsverk (1213)	14 258 572	1 897 739	292	13 474 328
38	Statens institutionsstyrelse (1215)	300 798	1 794 984	2 613	68 079
39	Statens jordbruksverk (1195)	8 301 942	12 641 075	968	108 549
40	Statens kulturråd (1139)	6 776	1 714 692	76	1 126
41	Statens pensionsverk (1103)	205 002 276	12 991 594	332	140 412
42	Statens räddningsverk (1180)	1 370 302	1 388 004	770	1 022 153
43	Statens skolverk (1196)	62 756	8 898 201	378	16 736
44	Stockholms universitet (1061)	1 227 951	2 925 123	3 635	264 820
45	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (1112)	3 512 742	14 513 834	749	1 220 609
46	Sveriges lantbruksuniversitet (1158)	1 413 123	2 292 528	2 627	434 906
47	Totalförsvarets forskningsinstitut (1265)	601 240	1 246 498	1 183	252 982
48	Tullverket (1023)	1 510 425	4 579 763	1 937	162 267
49	Umeå universitet (1113)	1 420 910	2 965 226	3 834	331 699
50	Uppsala universitet (1001)	2 253 316	4 230 735	5 154	894 693
51	Verket för innovationssystem (1270)	103 273	1 419 808	138	7 485
52	Verket för näringslivsutveckling (1192)	362 015	1 669 216	201	136 783
53	Vetenskapsrådet (1267)	138 504	2 898 625	128	28 552
54	Vägverket (1051)	110 102 093	20 763 363	6 995	103 605 326

Summa	2 557 536 013	1 056 786 322	164 115	1 341 679 191
Summa totalt alla myndigheter urval i andel av totalt belopp	2 611 385 147 97,94%	1 114 186 559 94,85%	203 327 80,71%	1 381 635 705 97,11%
Summa urval inklusive affärsverk urval i andel av totalt belopp	2 595 123 866 99,38%	1 069 446 743 95,98%	169 021 83,13%	1 375 427 705 99,55%

Urval 2) Balansomslutning och Verksamhetskostnader (totala kostnader) överstigande 1 miljard kronor

Exkluderade affärsverken och Riksdagsförvaltningen

Visar också belopp summa av myndighetens anläggningstillgångar (inkl. Finansiella tillgångar) och utlåning som är av betydelse för finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten.

Som upplysning lämnas också uppgift om antalet årsarbetskrafter i myndigheten.

Myndigheter markerade med fet stil är de som ESV bedömer behövs för finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten.

Utfall år 2005 i Tkr

Antal	Myndighet	Balansomslutning	Tot. Kostnad *)	Års.arb	Anl. Tillg samt utlåning
1	Arbetsmarknadsstyrelsen (1088)	1 085 822	64 763 126	10 341	359 018
2	Banverket (1182)	89 165 778	10 503 458	6 333	86 615 026
3	Centrala studiestödsnämnden (1107)	147 007 558	15 003 228	885	146 710 618
4	Exportkreditnämnden (1074)	14 917 263	4 324 618	95	18 467 321
5	Fortifikationsverket (1219)	10 544 057	2 462 001	757	9 310 259
6	Försvarets materielverk (1006)	17 383 477	18 330 729	1 841	196 068
7	Försvarsmakten (1221)	98 914 855	45 877 265	18 575	91 965 347
8	Försäkringskassan (1325)	15 057 015	433 978 787	14 754	1 949 953

Antal	Myndighet	Balansomslutning	Tot. Kostnad *)	Års.arb	Anl. Tillg samt utlåning
9	Göteborgs universitet (1064)	2 293 340	4 294 430	4 651	874 469
10	Insättningsgarantinämnden (1239)	15 819 655	1 453 675	4	15 421 022
11	Karolinska institutet (1047)	2 744 925	3 851 941	3 561	1 126 067
12	Kriminalvårdsstyrelsen (1053)	1 167 073	5 587 126	7 785	480 134
13	Kungl. Tekniska högskolan (1050)	1 315 451	2 799 247	2 881	485 467
14	Kärnavfallsfondens styrelse (1240)	34 818 541	1 013 890	0	33 221 551
15	Lunds universitet (1030)	2 651 189	5 056 181	5 399	731 269
16	Naturvårdsverket (1115)	4 761 623	3 327 532	471	3 838 003
17	Regeringskansliet (1243)	275 565 906	33 726 982	4 471	541 273 056
18	Riksgäldskontoret (1043)	1 383 569 829	113 631 843	131	244 523 652
19	Rikspolisstyrelsen (1104)	3 273 202	15 823 168	22 555	2 330 988
20	Skatteverket (1128)	29 860 497	89 210 106	9 933	745 262
21	Statens fastighetsverk (1213)	14 258 572	1 897 739	292	13 474 328
22	Statens jordbruksverk (1195)	8 301 942	12 641 075	968	108 549
23	Statens pensionsverk (1103)	205 002 276	12 991 594	332	140 412
24	Statens räddningsverk (1180)	1 370 302	1 388 004	770	1 022 153
25	Stockholms universitet (1061)	1 227 951	2 925 123	3 635	264 820
26	Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (1112)	3 512 742	14 513 834	749	1 220 609
27	Sveriges lantbruksuniversitet (1158)	1 413 123	2 292 528	2 627	434 906
28	Tullverket (1023)	1 510 425	4 579 763	1 937	162 267
29	Umeå universitet (1113)	1 420 910	2 965 226	3 834	331 699
30	Uppsala universitet (1001)	2 253 316	4 230 735	5 154	894 693
31	Vägverket (1051)	110 102 093	20 763 363	6 995	103 605 326
	Summa	2 502 290 710	956 208 314	142 716	1 322 284 309
	Summa totalt alla myndigheter urval i andel av totalt belopp	2 611 385 147 95,82%	1 114 186 559 85,82%	203 327 70,19%	1 381 635 705 95,70%
	Summa urval inklusive affärsverk urval i andel av totalt belopp	2 539 878 563 97,26%	968 868 735 86,96%	147 622 72,60%	1 356 032 823 98,15%

ESV:s förslag till avgränsning av liten myndighet

Avgränsningsförslag: Myndigheten har högst 50 årsarbetskrafter och balansomslutning om högst 50 miljoner kronor

Nedanstående 77 myndigheter uppfyllde ovanstående kriterier räkenskapsåret 2005. Dessa myndigheter var samtidigt identiska med de som också uppfyllde alla tilläggsriterier som prövats.

Tilläggsriterier framgår av följande p. 1 och 1a. P. 2 och 3 är grundkriterierna.

1. Myndighetens totala kostnader uppgår till högst 1 miljard kronor, alternativt 1a. Myndighetens verksamhetskostnader uppgår till högst 100 miljoner kronor och totala kostnader inklusive transfereringar uppgår till högst 1 miljard kronor.
2. Myndigheten har högst 50 årsarbetskrafter
3. Myndighetens balansomslutning är högst 50 miljoner kronor.

* högst 50 årsarbetskrafter

** Balansomslutning högst 50 miljoner kronor

***Verksamhetskostnader (i resultaträkningens avsnitt Verksamhetens kostnader) högst 100 miljoner kronor, s-koder S4111-S5999 och S6911

****Myndighetens totala kostnader uppgår till högst 1 miljard kronor

Här ingår alla kostnader i resultaträkningen utom uppbördsavsnittet, och avsättningar till fonder, S7611. Ingår gör S-koderna S4x, S5x, s6911, S7551-7579, debetposter på S7611 och S7711-S79999

Myndighet	Års.arb *	BO **	VK ***	Tot kostn ****
Allmänna reklamationsnämnden (1116)	28	3 146	24 813	24 813
Arbetsdomstolen (1072)	21	1 954	23 649	23 797
Arkitekturmuseet (1098)	29	17 711	42 454	42 454
Barnombudsmannen (1207)	25	3 352	20 415	20 415
Bokföringsnämnden (1144)	6	1 106	7 468	7 468
Centrala etikprövningsnämnden (1318)	0	395	3 529	3 529
Danshögskolan (1121)	47	24 226	39 156	39 156
Datainspektionen (1135)	41	2 921	30 790	30 790
Elsäkerhetsverket (1208)	39	5 732	41 236	41 236
Expertgruppen för EU-frågor (1277)	10	1 105	10 492	13 040
Fastighetsmäklarnämnden (1229)	11	1 248	11 823	11 823
Folke Bernadotteakademin (1281)	22	43 936	32 461	42 632
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (1268)	21	9 399	31 872	310 360
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (1269)	48	19 089	64 181	617 107
Forum för levande historia (1282)	26	11 413	42 470	42 671
Gentekniknämnden (1222)	2	284	3 162	3 162
Glesbygdverket (1191)	32	2 580	24 848	26 330
Granskningsnämnden för radio och TV (1223)	12	1 114	9 501	9 501
Handelsflottans kultur- och fritidsråd (1090)	27	11 579	25 966	25 966
Handikappombudsmannen (1224)	18	2 900	18 009	18 009
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (1164)	30	4 747	26 676	26 676
Inspektionen för strategiska produkter (1238)	19	25 592	21 303	21 303

Myndighet	Års.arb *	BO **	VK ***	Tot kostn ****
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (1242)	23	2 998	18 985	24 304
Institutet för psykosocial medicin (1166)	27	9 175	27 498	27 498
Justitiekanslern (1035)	20	2 668	21 542	51 754
Jämställdhetsombudsmannen (1165)	28	1 804	26 087	26 087
Järnvägsstyrelsen (1320)	42	6 059	40 224	40 224
Konstnärsnämnden (1145)	12	3 415	24 149	134 226
Livsmedelsekonomiska institutet (1254)	13	3 303	11 447	11 447
Lotteriinspektionen (1138)	32	6 160	37 857	37 857
Läkemedelsförmånsnämnden (1280)	24	13 300	51 638	51 638
Marknadsdomstolen (1127)	8	554	8 495	8 495
Medlingsinstitutet (1263)	9	10 349	49 260	49 260
Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (1326)	10	1 028	8 938	10 717
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (1274)	20	9 324	21 466	858 399
Myndigheten för Sveriges nätuniversitet (1276)	12	9 347	32 130	32 480
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA) (1228)	45	23 536	100 943	100 943
Nordiska Afrikainstitutet (1099)	49	7 207	41 515	43 986
Nämnden för offentlig upphandling (1210)	10	1 136	9 229	9 229
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (1256)	8	830	8 081	8 081
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (1179)	27	4 358	26 199	26 199
Operahögskolan i Stockholm (1117)	20	16 945	21 750	21 750
Patentbesvärsrätten (1160)	14	1 199	14 741	14 741
Polarforskningssekreteriatet (1175)	14	8 687	57 116	57 116
Presstödsnämnden (1146)	4	4 579	5 631	636 339
Radio- och TV- verket (1225)	15	1 358	11 172	11 172
Regionala etikprövningsnämnden i Göteborg (1312)	0	3 020	4 430	4 430
Regionala etikprövningsnämnden i Linköping (1314)	0	1 768	2 775	2 775
Regionala etikprövningsnämnden i Lund (1313)	0	2 277	4 179	4 179
Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm (1315)	0	4 087	9 114	9 114
Regionala etikprövningsnämnden i Umeå (1316)	0	1 738	2 510	2 510
Regionala etikprövningsnämnden i Uppsala (1317)	0	1 834	3 872	3 872
Revisorsnämnden (1231)	18	6 893	25 021	25 021
Rikstrafiken (1257)	13	5 186	27 475	858 669
Rymdstyrelsen (1132)	18	2 159	22 986	970 759
Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete inom EU (1201)	12	988	15 553	15 570
Samarbetsnämnden för statsbidrag till trosamfund (1261)	3	2 338	4 031	51 791
Sametinget (1211)	21	4 500	24 323	89 638
Språk- och folkminnesinstitutet (1122)	50	4 305	31 775	31 775
Statens beredning för medicinsk utvärdering (1202)	30	12 349	47 975	47 975

Myndighet	Års.arb *	BO **	VK ***	Tot kostn ****
Statens biografbyrå (1068)	11	992	10 533	10 533
Statens bostadsnämnd (1279)	3	136	4 738	85 436
Statens haverikommission (1161)	12	7 033	20 920	20 920
Statens institut för kommunikationsanalys (1232)	26	6 560	51 137	51 137
Statens institut för särskilt utbildningsstöd (1123)	16	1 174	16 888	241 928
Statens konstråd (1076)	16	12 202	33 055	33 055
Statens kvalitets- och kompetensråd (1258)	10	2 175	22 189	22 219
Statens utsädeskontroll (1071)	50	9 363	32 548	32 548
Statens va-nämnd (1124)	6	584	7 263	7 263
Statens växtsortnämnd (1130)	2	8	2 081	2 081
Styrelsen för psykologiskt försvar (1176)	19	9 295	32 557	48 219
Svenskt biografiskt lexikon (1101)	5	518	5 127	5 127
Teaterhögskolan i Stockholm (1042)	37	5 988	29 984	29 984
Turistdelegationen (1236)	7	99	29 053	29 053
Valideringsdelegationen (1319)	8	1 270	8 611	14 889
Valmyndigheten (1271)	12	5 679	29 252	29 252
Överklagandenämnden för studiestöd (1272)	14	968	10 145	10 145
summa	1 419	462 337	1 804 471	6 439 829
totsumma alla mynd (tot rapporterat Hermes)	203 327	2 611 385 147	361 011 118	1 114 186 559
andel små i procent av alla	0,70%	0,02%	0,50%	0,58%

Intervjuade myndigheter och departement

Myndigheter

Arbetsmiljöverket
Arbetsdomstolen
Domstolsverket
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
Försäkringskassan
Kammarkollegiet (angående Presstödsnämnden)
Livsmedelsverket
Länsstyrelsen i Uppsala
Skogsstyrelsen
Stockholms universitet

Departement

Finansdepartementet
– Länsstyrelseenheten
– Fackdepartementet
– Budgetavdelningen (Totalsammanställningen)
Jordbruksdepartementet
Näringsdepartementet
Utbildnings- och Kulturdepartementet



EKONOMISTYRNINGSVERKET