

Rapport

Särredovisning av tjänsteexport

– ett regeringsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se.

Datum: 2012-05-24

Dnr: 39-355/2012

ESV-nr: ESV 2012:29

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Lasse Henricson

Förord

Ekonomistyrningsverket har av regeringen i uppdrag att säkerställa att krav på särredovisning finns för intäkter av tjänsteexport från statliga myndigheter i deras årsredovisningar. I denna rapport redovisas hur detta ska genomföras.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Lasse Henricson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman, expert Claes-Göran Gustavsson och utredare Svante Andersson deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Uppdrag	6
3 Inledning	6
3.1 Bakgrund.....	6
3.2 Avgränsningar	8
3.3 Genomförande	8
4 Hur kan kraven utformas?	9
4.1 Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	9
4.2 ESV:s föreskrifter till FÅB.....	10
4.2.1 Ny föreskrift till 7 kap.1 §.....	10
4.2.2 Ny föreskrift till 3 kap. 2 §.....	12
5 Hur kan tjänsteexport definieras?	15
5.1 Definition av tjänsteexport	16
5.2 Avgränsning av tjänsteexport.....	18
6 Överväganden	21
6.1 Krav som säkerställer särredovisning	21
6.2 Definition och avgränsning av tjänsteexport.....	21
Referenser	22
Bilaga 1 Exempel på internationella samarbeten	23
Bilaga 2 Enkät om tjänsteexport	24

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av regeringen fått i uppdrag att säkerställa att krav på särredovisning finns för intäkter av tjänsteexport från statliga myndigheter i myndigheternas årsredovisningar. I samband med uppdraget har ESV även övervägt om begreppet tjänsteexport kan förtydligas eller avgränsas.

ESV har för avsikt att komplettera föreskrifterna till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med följande innebörd.

Intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen, 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen och av tjänsteexport

Myndigheten ska i not till posten Intäkter av avgifter och andra ersättningar särredovisa avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191) respektive icke statliga medel enligt definitionen i 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Därutöver ska myndigheten i noten särredovisa avgiftsintäkter från tjänsteexport. Kravet på särredovisning gäller oavsett om tjänsteexporten bedrivs med stöd av 4 § punkt 10 avgiftsförordningen eller ett särskilt bemyndigande och oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för tjänsteexporten.

Ändring av föreskrifterna genomförs i ESV:s ordinarie regelgivningsprocess under hösten 2012 och träder i kraft den 1 januari 2013.

ESV lämnar i rapporten inga förslag på hur begreppet tjänsteexport kan förtydligas eller avgränsas. Detta ingår inte heller formellt i uppdraget. För att kunna förtydliga begreppet behöver ESV få riktlinjer av regeringen för vilka internationella samarbeten som regeringen vill kunna följa upp genom kravet på särredovisning.

2 Uppdrag

I regleringsbrevet 2012 ges ESV följande uppdrag:

Myndigheten ska säkerställa att krav på särredovisning finns för intäkter av tjänsteexport från statliga myndigheter i myndigheternas årsredovisningar. Om myndigheten anser att någon av de ekonomiadministrativa förordningarna behöver ändras ska den lämna förslag om detta senast den 1 juni 2012 till regeringen (Finansdepartementet).

Enligt ESV innebär uppdraget i huvudsak att ange hur kravet på särredovisning kan säkerställas och möjligen även hur begreppet tjänsteexport kan förtydligas eller avgränsas.

3 Inledning

3.1 Bakgrund

Tjänsteexporten i statliga myndigheter kan bedrivas på många sätt och av olika anledningar enligt *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport* (Regeringskansliet).

Under 1980-talet motiverades en ökad export av statligt förvaltningskunnande utifrån främst **ekonomiska aspekter**. Exporten skulle ge direkta bidrag till bytesbalansen. Idag bedrivs inte svensk statlig förvaltningsexport i vinstsyfte. Däremot kan det finnas vissa mer indirekta ekonomiska effekter som motiverar en ökad förvaltningsexport, t.ex. kan statliga myndigheter och andra offentliga organisationer agera dörröppnare för svensk industri och näringsliv i andra länder. Det är i sammanhanget dock viktigt att poängtera att exporten inte får tränga undan myndigheternas kärnverksamhet, där produktionen först och främst ska tillgodose de nationella behoven.

Sverige har en lång tradition av deltagande i utvecklingssamarbete, vilket innebär **utvecklingspolitiska motiv** för tjänsteexport. Att bidra till att fattiga människor kan ta sig ut ur fattigdom, och att Sverige genom sitt kunnande bidrar i uppbyggnaden av demokratiska institutioner är starka motiv till engagemang i utvecklingsländer. *Politiken för global utveckling* (PGU) ger hela den statliga sektorn i uppdrag att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Den solidariska motivationen och riktlinjerna för en rättvis och hållbar global utveckling, som tidigare kanske mer varit reserverad för biståndsorgan, har i och med PGU spridits till ett politiskt mål i hela

förvaltningen. En ökad förvaltningsexport kan, då motivet är grundat i PGU:s mål, ses som en del i genomförande av politiken.

Viss förvaltningsexport motiveras utifrån mer renodlat **utrikespolitiska argument**, t.ex. att upprätthålla en god relation med andra länder och motverka konflikter. Ofta rör det samarbeten med olika länder runt Östersjön, samt kandidatländer och nya medlemmar i EU.

Tjänsteexport kan även bedrivas utifrån **förvaltningspolitiska motiv**. Internationaliseringen är ofrånkomlig och ökar alltmer. I och med inträdet i EU har svensk förvaltning i många avseenden tvingats anpassa sig till internationella förhållanden. Att exportera tjänster utomlands kan t.ex. vara ett sätt att ta tillvara och utveckla kapaciteten i organisationen och bygga internationella nätverk inom myndighetens verksamhetsområde. Då många politiska beslut som påverkar förvaltningen fattas utanför de nationella gränserna torde det vara förvaltningspolitiskt motiverat att delta internationellt via export av förvaltningskunnande.

Slutligen kan tjänsteexport även bedrivas med **kompetensmässiga motiv**. Ett ökat utbyte med andra förvaltningar kan höja kompetensnivån i den svenska förvaltningen. Genom att arbeta med nya människor på främmande språk under andra förhållanden utvecklas personalen och därmed organisationen. Om gränserna mellan det nationella och det internationella suddas ut kommer en arbetsplats som erbjuder möjligheter till många internationella kontakter och arbete utomlands att bli en attraktiv arbetsplats. Kompetensen stimuleras och höjs och den organisatoriska självkänslan ökar.

Det fanns tidigare ett generellt krav i tjänsteexportförordningen (1992:192) att intäkter och kostnader i tjänsteexport ska särredovisas. Detta upphörde i och med att förordningen upphävdes den 1 oktober 2010.

För att regeringen ska kunna följa utvecklingen av tjänsteexportens totala omfattning krävs att intäkterna i tjänsteexporten i ett första steg särredovisas på myndigheterna. I ett senare skede kan undersökas hur intäkterna ska aggregeras.

För att myndigheterna ska veta vad som ska anses vara tjänsteexport och som därmed ska särredovisas, har ESV även övervägt om definitionen av begreppet kan förtydligas inom ramen för detta arbete.

3.2 Avgränsningar

Uppdraget omfattar endast särredovisning av intäkter, dvs. inte såväl intäkter som kostnader.

Myndigheters tjänsteexport som genomförs via bolag omfattas inte av uppdraget.

Uppdraget omfattar inga krav på aggregerad redovisning för regeringens uppföljning.

Uppdraget omfattar tjänsteexport oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för tjänsteexporten. Det innebär att kravet på särredovisning av intäkter från tjänsteexport ska omfatta tjänsteexport som bedrivs med det ekonomiska målet full kostnadstäckning eller annat ekonomiskt mål.

Uppdraget omfattar vidare tjänsteexport som bedrivs med stöd av ett särskilt bemyndigande av regeringen och export som bedrivs med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

3.3 Genomförande

ESV har berett ett 40-tal myndigheter som 2011 bedrev tjänsteexport tillfälle att lämna synpunkter på kraven på särredovisning och på definitionen av tjänsteexport. Synpunkterna redovisas i bilaga 2.

ESV har vidare haft kontakter med representanter för Riksrevisionen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Utrikesdepartementet (Enheten för styrning av utvecklingssamarbetet), Socialdepartementet och Finansdepartementet.

Skriftliga referenser redovisas i avsnittet Referenser (s.22).

ESV planerar att implementera föreskriftsändringar i ESV:s regelgivningsprocess under hösten 2012.

4 Hur kan kraven utformas?

För närvarande finns inga generella krav på att tjänsteexport ska särredovisas i myndigheternas årsredovisningar. Det krav som finns är det som framgår av 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Det innebär att särredovisning av tjänsteexport ska ske om regeringen angett detta i myndighetens regleringsbrev. Normalt är det tjänsteexport med det ekonomiska målet full kostnadstäckning som särredovisas (se avsnitt 4.2.2). Tjänsteexport särredovisas således bara om regeringen särskilt krävt detta eller om myndigheten själv valt att särredovisa exporten. Tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen (1992:191) särredovisas inte i regel eftersom verksamheten normalt är av mindre omfattning och sällan pekas ut i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Slutligen är det enligt ESV oklart om och hur tjänsteexport med det ekonomiska målet ”upp till full kostnadstäckning” redovisas.

Ovanstående redovisningskrav kommer att gälla även fortsättningsvis, dvs. parallellt med de nya generella krav som här diskuteras.

Ett tänkbart styrdokument för ett generellt krav på särredovisning av intäkter från tjänsteexport i myndigheternas årsredovisningar bedömer ESV vara förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) eller ESV:s föreskrifter till förordningen.

4.1 Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)

Med tanke på att det är regeringen som vill att särredovisning av tjänsteexport säkerställs är förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) det styrdokument som först bör övervägas. Ytterligare ett argument är att tidigare krav på särredovisning föreskrevs på förordningsnivå (tjänsteexportförordningen).

ESV bedömer emellertid att ett krav på särredovisning av intäkter från tjänsteexport i förordning är en oproportionerligt hög nivå. Verksamheten är lite för specifik och begränsad i statsförvaltningen för att föreskrivas på förordningsnivå. Med anledning av att regeringen i uppdraget ställt ett krav på att särredovisning ska införas kan ESV använda sin föreskriftsrätt för att verkställa kravet.

4.2 ESV:s föreskrifter till FÅB

4.2.1 Ny föreskrift till 7 kap.1 §

Ett alternativ är att kravet på särredovisning föreskrivs i kapitlet om *Tilläggsupplysningar* i FÅB. Ett tillägg görs till nuvarande föreskrifter med följande innebörd.

Nuvarande lydelse

**Förordning (2000:605) om
årsredovisning och budgetunderlag**

ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 §

**Intäkter enligt 4 §
avgiftsförordningen och 6 kap. 1§
kapitalförsörjningsförordningen**

Myndigheten ska i not till posten
Intäkter av avgifter och andra
ersättningar särredovisa
avgiftsintäkter enligt 4 §
avgiftsförordningen (1992:191)
respektive icke statliga medel enligt
definitionen i 6 kap. 1§
kapitalförsörjningsförordningen
(2011:210).

Tillägg med följande innebörd

**Förordning (2000:605) om
årsredovisning och budgetunderlag**

ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 §

**Intäkter enligt 4 §
avgiftsförordningen, 6 kap. 1§
kapitalförsörjningsförordningen
och av tjänsteexport**

Myndigheten ska i not till posten
Intäkter av avgifter och andra
ersättningar särredovisa
avgiftsintäkter enligt 4 §
avgiftsförordningen (1992:191)
respektive icke statliga medel enligt
definitionen i 6 kap. 1§
kapitalförsörjningsförordningen
(2011:210).

*Därutöver ska myndigheten i noten
särredovisa avgiftsintäkter från
tjänsteexport. Kravet på
särredovisning gäller oavsett om
tjänsteexporten bedrivs med stöd av
4 § punkt 10 avgiftsförordningen eller
ett särskilt bemyndigande och oavsett
vilket ekonomiskt mål som gäller för
tjänsteexporten.*

4.2.2 Ny föreskrift till 3 kap. 2 §

Ett tredje alternativ är att kravet på särredovisning föreskrivs i kapitlet om *Resultatredovisningen* i FÅB. Ett tillägg görs till nuvarande föreskrifter med följande innebörd.

Nuvarande lydelse

Avgiftsbelagd verksamhet
 Myndigheten ska dessutom särredovisa avgiftsbelagd verksamhet. Redovisningen ska följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur myndigheten finner lämplig.

Tillägg med följande innebörd

Avgiftsbelagd verksamhet
 Myndigheten ska dessutom särredovisa avgiftsbelagd verksamhet. Redovisningen ska följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur myndigheten finner lämplig.

Avgiftsintäkter från tjänsteexport ska alltid särredovisas, dvs. oavsett om tjänsteexport särskilt angetts i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet eller inte.

Regeringens indelning av en myndighets avgiftsbelagda verksamhet styrs vanligtvis genom den budget för avgiftsbelagd verksamhet som redovisas i myndighetens regleringsbrev. Det innebär att myndighetens avgiftsbelagda verksamhet ska särredovisas enligt den indelning och struktur som framgår av budgeten i regleringsbrevet. Detta framgår av 3 kap. 2 § FÅB och beskrivs i det följande:

3 kap. 2 §

Myndigheten ska fördela verksamhetens totala intäkter och kostnader enligt den indelning som följer av 1 § tredje stycket.

ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 §, Avgiftsbelagd verksamhet

Myndigheten ska dessutom särredovisa avgiftsbelagd verksamhet. Redovisningen ska följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur myndigheten finner lämplig.

Med ”indelning” avses de avgiftsbelagda verksamheter, eller avgiftsområden, som ska särredovisas, t.ex. tjänsteexport. Med ”struktur” avses om intäkter, kostnader eller ackumulerat utfall för verksamheten ska särredovisas i budgeten.

För att kravet på särredovisning ska gälla generellt för tjänsteexport behöver föreskrifterna till 3 kap. 2 § kompletteras med ett krav på att tjänsteexporten alltid ska särredovisas oavsett vad som framgår av budgeten i regleringsbrevet. Se tillägg till nuvarande föreskrifter på föregående sida!

Inget hindrar naturligtvis att regleringsbrevet används i de fall regeringen önskar. Det kan exempelvis gälla att tjänsteexporten ska särredovisas avseende både intäkter och kostnader. Dessa krav gäller då parallellt med de generella krav som ESV redovisar i kapitel 6.

5 Hur kan tjänsteexport definieras?

Nuvarande allmänt tillämpad definition av tjänsteexport är i princip

*tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls avnämare i utlandet.*¹

Definitionen är vid och kan i princip omfatta en mängd olika internationella samarbetsformer som genomförs av statliga myndigheter. Med hänsyn till att definitionen är otydligt avgränsad kan det finnas skäl att överväga om den kan preciseras och formuleras på något nytt sätt. Man kan också överväga om vissa internationella samarbeten inte ska klassificeras som sådan tjänsteexport som ska särredovisas i årsredovisningen.

Ett problem med definitionen är att den kan hävdas omfatta all resursförbrukning i statliga myndigheter som görs för utländska subjekt. Detta innebär att anslags-, bidrags- och avgiftsfinansierad verksamhet kan omfattas.

Anslag till bistånd (Sida) som medför intäkter på andra myndigheter anses ofta – men inte alltid – vara tjänsteexport. Anslag direkt till en myndighet som utför motsvarande uppdrag till utländskt subjekt definieras däremot normalt inte som tjänsteexport. Dessa verksamheter genererar inte några direkta exportintäkter. De avser dock användning av inhemska resurser för utländska avnämare.

Även bland internationella samarbeten som direkt medför exportintäkter (avgifter) varierar praxis. Samma, eller likartad verksamhet, klassificeras olika beroende på ställningstaganden i myndigheter och i departementen. Därutöver finns sannolikt olika former av internationellt arbete som ger exportintäkter, men där verksamheten inte klassificeras som tjänsteexport. Det kan exempelvis gälla olika former av internationella forskningssamarbeten. Enligt definitionen kan tjänsteexport också vara en delmängd av en uppdragsverksamhet. I dessa fall är det antagligen inte vanligt att intäkterna från de utländska kunderna redovisas särskilt som tjänsteexport i stället för att ingå i intäkterna från uppdragsverksamheten i fråga.

Enligt nuvarande praxis är det främst tjänsteexport som medför avgiftsintäkter som brukar uppmärksammas. Det förefaller också vara denna syn som ligger till grund för föreliggande uppdrag. ESV har inte övervägt förslag eller konsekvenser av om särredovisning av intäkter skulle krävas även för bidrags- eller anslagsfinansierad tjänsteexport. Dessa verksamheter ryms emellertid inom definitionen av tjänsteexport.

¹ ESV:s Allmänna råd till 4 § (punkt 10) avgiftsförordningen (1992:191).

Ett stort problem bedömer ESV består i att exkludera verksamheter som innefattas av definitionen, men som varken myndigheterna eller statsmakterna vill hänföra till tjänsteexport. Dessa verksamheter kan vara anslagsfinansierad tjänsteexport. Det kan även röra sig om internationellt inriktat arbete där intäkter förekommer, men där verksamheten ändå av olika skäl inte anses vara tjänsteexport.

Det kan även handla om mycket begränsade aktiviteter som görs för utländska kunder (enstaka konsulttimmar) eller där enstaka utländska elever deltar i undervisning för svenska elever.

ESV har inga uppgifter om omfattningen av verksamheter som enligt definitionen kan redovisas som tjänsteexport, men där detta inte görs. I bilaga 1 redovisas exempel på internationella samarbeten där klassificeringen ansetts vara oklar.

I avsnitt 5.1 övervägs först om det finns skäl att ändra på definitionen. Därefter övervägs i 5.2 om vissa internationella samarbeten ska exkluderas från den tjänsteexport som ska särredovisas.

5.1 Definition av tjänsteexport

Inledningsvis i avsnittet redovisas ett antal exempel på definitioner av begreppet tjänsteexport. Definitionerna är hämtade från dokument utgivna av ESV, nationalräkenskaperna och regeringens senaste vägledning om tjänsteexport.

”Med statliga myndigheters tjänsteexport avses de prestationer som myndigheterna utför för utländska användares (konsumenters) räkning oavsett om prestationerna levereras utomlands eller i Sverige och oavsett om det är användarna (konsumenterna) som betalar eller ej för att få tillgång till tjänsterna i fråga.”²

”Statliga myndigheters tjänsteexport är alla prestationer som myndigheterna utför för utländska användares (konsumenters) räkning oavsett om prestationerna levereras utomlands eller på svenskt territorium och oavsett om det är användarna (konsumenterna) som betalar eller ej för att få tillgång till tjänsterna i fråga. Statliga myndigheters tjänsteexport sträcker sig från enstaka utbildningar på hemmaplan till längre utbildningar i utlandet, från kortsiktiga uppdrag på ett par veckor till uppdrag som sträcker sig över flera år.”³

² Avgifter 2010 ESV 2011:29, s.13, härrör från 2 § tjänsteexportförordningen.

³ Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport, ESV 2007:34, s.8.

”Med tjänsteexport menas att en myndighet får ta till vara möjligheterna att inom eller utom landet marknadsföra tjänster inom sitt område.”⁴

”Export innebär att varor eller tjänster som produceras i ett land genom försäljning, byte eller gåva ställs till utländska konsumenters förfogande.”⁵

”Export av varor och tjänster består av transaktioner av varor och tjänster (försäljning, byte, gåvor, donationer) från inhemska till utländska subjekt.”⁶

”Export av tjänster består av alla tjänster som inhemska subjekt gör för utländska subjekt.”⁷

”Med tjänsteexport avses överföring av tjänster från såväl offentliga som privata aktörer till andra länder.”⁸

Som tidigare framgått kan statlig tjänsteexport ha en rad olika motiv, t.ex. utvecklingspolitiska, utrikespolitiska, ekonomiska, förvaltningspolitiska och kompetensmässiga. Motiven är delvis sammanvävda, t.ex. ekonomiska och utvecklingspolitiska motiv. Statlig tjänsteexport kan även bedrivas som en del av myndigheters bidrag till politiken för global utveckling. Denna export kan i vissa fall vara biståndsfinansierad.

Enligt ESV:s bedömning är definitionerna i grunden likartade och avser överföring av inhemska prestationer till utländska subjekt.

Det som enligt ESV skulle kunna övervägas är att tjänsteexport som ska särredovisas enbart ska omfatta tjänsteexport som medför direkta avgiftsintäkter.

ESV ser emellertid inte tillräckliga skäl till att föreslå ändring av den nuvarande grundläggande definitionen. Definitionen liknar definitioner som används inom andra sektorer än den statliga. Risken med en snävare definition är att sådan tjänsteexport som regering och riksdag eventuellt vill följa upp utesluts. För att närmare kunna precisera tjänsteexporten behövs enligt ESV någon viljeinriktning om vad statsmakterna önskar följa upp genom kravet på särredovisning. Någon sådan information har ESV för närvarande inte tillgång till. Om ESV skulle föreslå en

⁴ Alla myndigheter får ta betalt, men ... ESV 2002:7, s. 13, härrör från 2 § tjänsteexportförordningen.

⁵ Enligt United Nations System of National Accounts: "Exports of goods and services consist of sales, barter, or gifts or grants, of goods and services from resident to non residents" (14.88). Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport, ESV 2007:34, s.7.

⁶ ENS § 3.128, "nationalräkenskaperna".

⁷ ENS § 3.140, "nationalräkenskaperna".

⁸ Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport (Stockholm i maj 2011), s.5.

ändring av definitionen skulle detta dessutom behöva förankras i främst Regeringskansliet med dess departement samt hos myndigheterna.

I nästa avsnitt övervägs om vissa internationella samarbeten ska undantas från den tjänsteexport som ska särredovisas.

5.2 Avgränsning av tjänstexport

Definitionen av tjänsteexport omfattar i grunden all verksamhet på en statlig myndighet som görs för ett utländskt subjekt. Myndigheter och departement exkluderar i praktiken vissa aktiviteter som teoretiskt ryms inom definitionen. Det rör sig exempelvis om anslagsfinansierad verksamhet riktad till utländska studenter, delmängder av uppdragsverksamheter, begränsade försäljningar av publikationer eller andra internationella samarbeten som av någon anledning inte anses vara tjänsteexport. ESV har inte utrett omfattningen och inte heller skälen till att olika klassificeringar förekommer. ESV:s tentativa bedömning är att varken riksdagen, huvudmannen eller myndigheterna vill att samtliga uppdrag som formellt ryms inom definitionen verkligen ska följas upp genom särredovisning som tjänsteexport. Många internationella verksamheter följs upp på annat sätt eller anses inte utgöra tjänsteexport.

Frågan är således om det finns internationella samarbeten som bör exkluderas från begreppet tjänsteexport, i vart fall från den tjänsteexport som generellt ska särredovisas i myndigheternas årsredovisningar.

Ett grundläggande problem med den frågan är att ESV inte har någon vägledning när det gäller vad statsmakterna önskar följa upp inom området. Det är därför svårt att ange vad som ska medräknas i begreppet. Tolkningen av vad som ska följas upp blir inte lättare i och med att motiven för att bedriva tjänsteexport enligt ESV:s bedömning vidgats under de senaste decennierna. Lite förenklat uttryckt har de ekonomiska motiven för tjänsteexport minskat till förmån för andra motiv. Dessa motiv har redovisats i kapitel 3. Detta medför även att förutsättningarna för att generellt begränsa tjänsteexportområdet försvåras eftersom begreppet enligt regeringen ska omfatta en mängd aktiviteter med koppling till utländska subjekt.

I det följande anges ändå några områden som eventuellt skulle kunna uteslutas i det generella kravet på särredovisningen.

Biståndsfinansierad tjänsteexport

En stor del av det som många myndigheter, och även regeringen enligt *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport*, anser vara tjänsteexport finansieras med anslag från riksdagen. Skattemedel via anslag till Sida klassificeras som avgiftsintäkter av tjänsteexport. Det kan enligt ESV ifrågasättas om det ska klassificeras som tjänsteexport som ska särredovisas.

Mot bakgrund av den senaste vägledningen som utarbetats inom Regeringskansliet utgår ESV i denna rapport från att även denna i grunden anslagsfinansierade tjänsteexport ska betraktas som tjänsteexport. Denna verksamhet skulle kunna exkluderas från begreppet tjänsteexport och i stället följas upp i särskild ordning, t.ex. genom krav på Sida.

EU-samarbeten

Det finns givetvis en mängd internationella samarbeten inom EU. Det mesta betraktas inte som tjänsteexport, utan som samarbeten om gemensamt regelverk och andra gemensamma förhållanden. Även dessa samarbeten ryms dock i definitionen av tjänsteexport. Svenska resurser används bl.a. för andra EU-stater. Det är också fråga om svenskt förvaltningskunnande genom de experter som deltar i samarbetet.

Det kan övervägas om vissa samarbeten och uppdrag till svenska myndigheter inom ramen för EU-samarbetet borde avgränsas bort. Med hänsyn till regeringens syn på att samarbeten med utrikespolitiska motiv ingår undersöks inte om dessa samarbeten bör exkluderas.

Områden av ringa omfattning

Av praktiska skäl och av effektivitets skäl bör inte krav ställas på att försäljning av ringa omfattning ska omfattas av särredovisning. Detta avser t.ex. försäljning av enstaka publikationer till utländska medborgare eller studenter som deltar i grundutbildning på universitet och högskolor. Här avses inte studenter från tredjeland som ska betala avgifter enligt SFS 2010:543. Denna utbildning betraktas som tjänsteexport och ska särredovisas enligt bestämmelser i regleringsbrev.

Uppdragsverksamhet där kunderna, åtminstone i mindre omfattning, delvis utgörs av utländska subjekt behöver eventuellt inte heller redovisas särskilt vid sidan av aktuell uppdragsverksamhet.

Även om kraven på särredovisning inte skulle omfatta försäljning av ringa omfattning innebär det heller inget förbud mot att avgiftsintäkterna ingår i särredovisningen.

Sammanfattande kommentarer

ESV har inte underlag för att föreslå någon ändring av definitionen eller generellt sett definiera bort verksamheter. För att kunna precisera definitionen och ange vilka verksamheter som ska, eller inte ska, ingå i tjänstexport behövs en viljeinriktning från regeringen. Vilka typer av internationella samarbeten och uppdrag av olika slag vill regeringen följa upp? Vill regeringen följa upp inhemsk resursförbrukning som används för utländska subjekt oavsett finansiering eller är det enbart avgiftsfinansierad tjänstexport som är av intresse? Nu ankommer det på respektive myndighet att bedöma vad som ska särredovisas som tjänstexport.

I fråga om avgränsning av tjänsteexporten konstaterar ESV avslutningsvis att det inte har framkommit vilka områden som uppenbart generellt borde exkluderas på förhand. Möjligen skulle bidrags- och anslagsfinansierad tjänstexport exkluderas, såvida den inte bedrivs i samarbete med Sida för utländska subjekt. Vidare skulle aktiviteter av mycket ringa omfattning eventuellt kunna exkluderas från kravet på särredovisning.

6 Överväganden

6.1 Krav som säkerställer särredovisning

ESV avser att göra ett tillägg till föreskrifterna till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med följande innebörd.

Intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen, 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen och av tjänsteexport

Myndigheten ska i not till posten Intäkter av avgifter och andra ersättningar särredovisa avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191) respektive icke statliga medel enligt definitionen i 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Därutöver ska myndigheten i noten särredovisa avgiftsintäkter från tjänsteexport. Kravet på särredovisning gäller oavsett om tjänsteexporten bedrivs med stöd av 4 § punkt 10 avgiftsförordningen eller ett särskilt bemyndigande och oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller för tjänsteexporten.

Föreskriftsändringar implementeras genom ESV:s regelgivningsprocess under hösten 2012 och träder i kraft den 1 januari 2013.

6.2 Definition och avgränsning av tjänsteexport

ESV lämnar i detta uppdrag inga förslag till ändring av definitionen av tjänsteexport eller hur den skulle kunna avgränsas. En grundläggande förutsättning för att ESV ska kunna förtydliga definitionen är att regeringen närmare anger principer eller riktlinjer för vilka internationella samarbeten som bör följas upp genom krav på särredovisning.

ESV förutsätter slutligen att kravet på särredovisning av intäkter av tjänsteexport avser avgiftsintäkter, trots resonemangen i avsnitten 5.1 och 5.2. Det är i så fall, som ESV uppfattar det, ingen väsentlig förändring jämfört med nuvarande praxis.

Referenser

Regeringen

- Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport, skriften har utarbetats inom Socialdepartementet och Utrikesdepartementet som ett stöd för Regeringskansliets arbete, maj 2011
- Proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
- Regeringens skrivelse 2011/12:52, Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
- Regeringens förordningsmotiv till tjänsteexportförordningen (1992:4)

Myndigheter

- Tjänsteexportuppdrag i regleringsbrev 2012 för Sida, 2012-03-26
- Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport, regeringsuppdrag, ESV 2007:34
- Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet, regeringsuppdrag, ESV 2003:21
- www.kommers.se, Vad är tjänstehandel?
- www.scb.se, Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna
- Svensk tjänstehandel – omfattning, utveckling och betydelse, PM 2010:15, Tillväxtanalys
- Export av statligt förvaltningskunnande, SOU 2000:27, s.26 ff.

Bilaga 1 Exempel på internationella samarbeten

Internationella samarbeten med osäker klassificering

Nedan anges exempel på internationella samarbeten som Sida huvudsakligen redovisat som tjänsteexport, men som myndigheten inte rapporterat som tjänsteexport till ESV. I princip faller alla exempel inom definitionen på tjänsteexport enligt ESV:s bedömning. Det förefaller genomgående vara fråga om tjänsteexport av kunskap från statliga myndigheter till andra stater. ESV:s slutsats är att vissa myndigheter inte anser att det är fråga om tjänsteexport – i vart fall råder osäkerhet om detta.

Det internationella samarbetet

- syftar bl.a. till att stödja länder i att utveckla nationell kemikaliekontroll genom lagar och institutioner,
- har som målsättning att bidra till en effektiv miljöförvaltning på regional, nationell och global nivå i sitt internationella utvecklingsarbete,
- handlar bl.a. om domstolars kommunikation med externa parter,
- syftar till effektiv energianvändning och användning av biogas,
- innebär bl.a. att upprätthålla beredskap för internationella katastrof- och biståndsinsatser, ge stöd till humanitära minhanteringsinsatser och insatser för tidig återuppbyggnad, och
- syftar till bl.a. förbättrad kvalitetskontroll inom medicinsk radiologi, lindring av risker från exponering av radongas och sanering vid uranbrytning.

Bilaga 2 Enkät om tjänsteexport

Svar på ESV:s enkät om tjänsteexport

Enkäten skickades ut till 40 myndigheter, varav 18 har svarat. Av dessa har två myndigheter inga synpunkter.

I det följande redogörs för de synpunkter på redovisningen om definitionen och som myndigheterna lämnat. Texterna har i vissa fall förkortats och komprimerats. De två myndigheter som inte hade några synpunkter har exkluderats.

Skogstyrelsen

Skogstyrelsen har en relativt begränsad omsättning i tjänsteexport med 682 tkr år 2011 och 5 612 tkr år 2010.

Vår synpunkt är att det finns en fördel med att förtydliga nuvarande definition på tjänsteexport. EU-samarbeten som t ex med medfinansiering med anslagsmedel är ett område som behöver förtydligas. Ett annat område är utförda tjänster, som t ex vindkraftsetablering, utförda i Sverige åt utländsk juridisk enhet. Nämnade exempel som biståndsexport bör dock enligt vår mening definieras som tjänsteexport.

Umeå universitet

Vid inrapportering av statistik bör det vara lätt att ta fram uppgifterna ur befintlig redovisning. Tjänsteexporten går på ”tvärs” mot annan redovisning t.ex. på verksamhetsgren och kan därför vara svår att fånga.

När det gäller tjänsteexport krävs en tydligare definition av vad som ska räknas som tjänsteexport. Definitionen ”tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls av närmare i utlandet” begränsar inte tillräckligt att det endast avser avgifter. Detta blir tydligt i Riksrevisionens rapport där de tagit med alla intäkter från Sida, både uppdragsintäkter och bidragsintäkter, trots att dessa i flera projekt bokförts som bidragsintäkter. Bidrag kräver inte motprestation och är inte avgiftsintäkter, men är det tjänsteexport? Sida-medel är bistånd och borde kunna fångas hos Sida direkt och inte via alla statliga myndigheter.

Den vidare definitionen ”Med statliga myndigheters tjänsteexport avses de prestationer som myndigheterna utför för utländska användares räkning oavsett om prestationerna levereras utomlands eller i Sverige och oavsett om det är användarna som betalar eller ej för att få tillgång till tjänsterna i fråga”, komplicerar det hela ytterligare eftersom vi i redovisningen fångar vem som

finansierar och vem som betalar för en tjänst. Prestationerna/kostnaderna mäts inte i redovisningen på dimensionen tjänsteexport. De återfinns under uppdragsfinansierad verksamhet. För att få fram dessa krävs en omfattande analys. Det borde räcka att redovisa intäkterna för att få en bild av omfattningen av tjänsteexporten.

Göteborgs universitet

En tydligare definition av vad som ska redovisas som tjänsteexport behövs. Göteborgs universitet redovisade tjänsteexport först i årsredovisningen för 2011. Enligt den tolkning universitetet då gjorde definierades tjänsteexport som avgiftsinkomster från utländska kunder/motparter.

Bidragsintäkter från exempelvis Sida inkluderades inte i redovisningen av tjänsteexport då det utgör medel universitetet mottagit för viss verksamhet utan krav på direkt motprestation, även om medlen senare använts för eller i biståndsländer.

Avgiftsinkomster från utländska kunder återfinns i alla grupper av verksamhet som universitetet bedriver. Kostnader mäts inte i redovisningen på dimensionen tjänsteexport men de kan oftast knytas till inkomsterna i uppdragsfinansierad verksamhet. För övrig verksamhet krävs en omfattande analys att få fram kostnaderna. Att redovisa intäkterna borde vara tillräckligt för att få en bild av omfattningen av tjänsteexporten.

Vid all inrapportering av statistikuppgifter är också viktigt att det är någorlunda lätt att ta fram uppgifterna ur befintlig redovisning. Detta för att undvika omfattande merarbete och för att säkerställa kvalitet liksom jämförbarhet.

Linköpings universitet

En vid definition är bättre än en definition som innehåller flera undantag. Eventuella undantag anser vi bör formuleras i en separat punkt, inte ingå i själva grunddefinitionen.

Polarforskningssekretariatet

Polarforskningssekretariatet tar ut avgifter för polarforskningsexpeditioner. Expeditionerna har i huvudsak varit marina isbrytarexpeditioner till Arktis och Antarktis. Polarforskningssekretariatet har sedan haft samarbetsavtal med nationella polarorganisationer/myndigheter i t.ex. USA och Danmark. Grunden för samarbetena har varit gemensamma forskningsuppgifter och därmed gemensam finansiering, inte att ”sälja” tjänsten polarforskningsexpeditioner.

Begreppet tjänsteexport har både internt och externt upplevts som underligt.

Kan man tänka sig att undanta forskning från tjänsteexportbegreppet?

Smittskyddsinstitutet

SMI anser att definitionen av tjänsteexportbegreppet i grunden är bra men det bör tas fram tydligare tillämpningsregler som underlättar klassificeringen.

Ett annat begrepp som borde kunna tillämpas är väsentlighetsprincipen. Skälet är att det i en del fall kan ifrågasättas om hela beloppet är tjänsteexport.

Totalförsvarets forskningsinstitut

FOI är en uppdragsfinansierad myndighet med uppdragsgivare såväl inom som utom landet. Därför är en stor del av våra uppdrag med utländska kunder (och några av de inhemska) potentiellt tjänsteexport. Det är därför viktigt för FOI att ha en tydlig definition av tjänsteexport och vi har under det senaste året försökt tydliggöra definitionen genom en enhetlig tillämpning.

Ett motiv för statsmakternas tillåtande av tjänsteexport är export av myndigheters förvaltningskunnande. Detta syfte är begränsat tillämpbart för FOI, då vårt huvudsakliga syfte med internationella uppdragsgivare är intäkt. Därför bör särskilt de problem med tolkning och gränsdragning som uppstår för uppdragsfinansierade myndigheter tydliggöras.

Vi har i vårt interna arbete upptäckt följande problem:

- Att det är svårt att förklara vad tjänsteexport är. Vi har haft ett arv av att tjänsteexport har setts som en "egen" sorts uppdrag.
- Vi har omfattande internationella samarbeten. Hur dessa ska tolkas bör tydliggöras. Det finns goda skäl till att exkludera samarbeten där varje part står för sina egna kostnader och där inga pengar passerar gränserna. EU-samarbeten bör också tydliggöras.
- Begreppet avnämare är inte tillräckligt tydligt. Vi har en inte obetydande intäkt från internationella forskningsfinansiärer (bl.a. Europeiska kommissionen). Vi har tolkat avnämare som "användare" och avser därför inte att räkna in uppdrag från internationella forskningsfinansiärer som tjänsteexport.
- Vi har ett potentiellt problem med att endast delar av ett uppdrag eller projekt med nuvarande definition räknas som tjänsteexport. Ett fiktivt exempel är ett uppdrag från svenska Försvarmakten för att utveckla ny teknik för havsövervakning med tillämpning på Östersjön. Uppdraget omfattar 6 mnkr. Inom ramen för detta ska FOI för Försvarmaktens räkning överföra

viss kompetens eller teknik till Estland för att kunna åstadkomma gemensam havsövervakning i Östersjön. Det ekonomiska värdet av denna kunskap är 600.000 kr, dvs. tjänsteexporten är i själva verket 10 ggr så liten.

Lunds universitet

- Vad gäller definitionen av vad som är tjänsteexport skulle vi gärna se att det förtydligas. Vilka typer av intäkter kan klassificeras som tjänsteexport?
- Är det möjligt att koppla intäkterna till S-koder? Det skulle underlätta sårredovisningen. En enkel rapportering är ett starkt önskemål med tanke på den mångfald av projekt och uppdrag som finns inom Lunds universitet.
- Vi önskar få information och instruktion om hur och vad som ska rapporteras i god tid före rapporteringstillfället.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Swedac

Definitionen vad som ska redovisas som tjänsteexport måste vara så väl preciserad att det inte råder något tvivel om vad som ska ingå i redovisningen.

Om man väljer att inte ta med biståndsfinansierad verksamhet som tjänsteexport kan ett gränsdragningsproblem uppstå. Till exempel Sida har anslag för att utföra biståndsverksamhet. Denna verksamhet består av tjänster som ibland utförs av annan myndighet. Denna myndighet fakturerar Sida för att erhålla ersättning för utförd tjänst. Hur ska den myndighet som utfört tjänsten redovisa denna i årsredovisningen, som tjänsteexport eller inte?

Sveriges lantbruksuniversitet

SLU:s forskningsverksamhet är, i likhet med andra universitets, mycket internationell. Forskningssamarbeten med utländska lärosäten och andra institutioner behandlas inte på något annat sätt än motsvarande samarbeten med svenska lärosäten och institutioner. Är SLU "underleverantör" i ett forskningsprojekt blir det ofta ett uppdrag. Begreppet tjänsteexport känns väldigt främmande i detta sammanhang – är det verkligen det statsmakterna avser?

SLU utför tjänster inom ramen för det svenska biståndet. De finansieras av utrikesdepartementet och av Sida, ibland med bidrag och ibland med uppdrag. Den del som finansieras med bidrag kan inte rapporteras som avgifter från tjänsteexport, även om den tycks rymmas inom den nuvarande definitionen. Dessutom varierar det över tid om vi får dessa medel som bidrag eller uppdrag. För att rapporteringen ska bli meningsfull skulle biståndsmedlen antingen behöva styras över helt till uppdrag eller lyftas bort ur definitionen.

Med den nuvarande definitionen kan SLU inte använda begreppet tjänsteexport i sin interna styrning. Uppgifter om intäkter tar vi på förfrågan

fram som intäkter från utländska kunder. Eftersom vi har mycket tjänsteförsäljning till små belopp, exempelvis föreläsningar vid utländska universitet, har vi ingen möjlighet att ta fram motsvarande kostnader ur redovisningen. För att hantera det skulle det behövas en nedre beloppsgräns för rapporteringen (se dock första punkten ovan).

Statens veterinärmedicinska anstalt

SVA anser att den vida definitionen av tjänsteexport ”tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls av närmare i utlandet” ska behållas. Anledningen är att det är ett enkelt sätt att avgränsa vilka poster som ska ingå i underlaget som ska tas fram. Om vissa poster ska exkluderas bedömer SVA att avgränsningsproblematiken ökar. Det blir mer komplext att klassificera posterna i affärs- ekonomisystemet, med risk för olika bedömningar. Den manuella hanteringen bedöms öka då vissa behöver plockas bort från underlaget. Manuell hantering kostar tid samt innebär en ökad risk för fel, och därmed risk för en sämre kvalitet i redovisningen.

Intäkterna är relativt enkelt att söka fram/särredovisa. Det kan vara svårare att särredovisa kostnaderna. Kvarstår regeringens behov av särredovisning av dessa? Om behovet inte kvarstår, skulle det underlätta om detta krav på särredovisning togs bort.

Bolagsverket

Vi tycker att det borde finnas gränsvärden för rapportering, t.ex. uppnå en viss omsättning tjänsteexport, mindre myndigheter, för att inte administrationen ska bli för tung för dessa.

Trafikverket

Trafikledning inom Trafikverket har inte någon verksamhet som berörs av detta enligt den definition som används.

Vi har utländska järnvägsföretag som kör i Sverige men denna verksamhet faller inte under definitionen för särredovisning av tjänsteexport.

Stockholms dramatiska högskola

Förslaget om att biståndsfinansierad tjänsteexport inte bör omfattas av det som skall särredovisas låter klokt.

Vi driver sedan 1994 ett teaterprojekt i MENA-regionen finansierat av Sida. Detta redovisades från början som bidrag, men från år 2005 har enligt era rekommendationer det delvis redovisats som tjänsteexport. Detta får jag varje

är förklara för Riksrevisionen och styrelsen då det inte känns helt logiskt att redovisa delar av Sida-bidraget som en konsultintäkt.

Det vore även bra att endast projekt av större omfattning redovisas, dvs. ert förslag att vissa EU-samarbeten eller mycket begränsade försäljningar till utlandet ska exkluderas. Om vi ska hushålla med statens resurser på bästa sätt, är det bra att avgränsa mindre flöden som innebär mycket resurskrävande merarbete.

Utan att förstå vad regeringen vill få ut av särredovisningen är det svårt att ha åsikter om gränsdragningar. Men att avgränsa och klargöra definitioner är välkommet.

Ekonomistyrningsverket

Biståndsfinansierad tjänsteexport utifrån ett myndighetsperspektiv är institutionsuppbyggnad. Denna kan vara finansierad av EU eller av Sida eller Världsbanken. Därför bör den vara med i redovisningen i årsredovisningen och uppdelad efter finansiär och både intäkter och kostnader ska redovisas.

KTH

KTH önskar förtydligande instruktioner om vad som ska klassificeras och vad som ska undantas från att klassificeras som tjänsteexport. Vi önskar också information om hur det ska rapporteras.

ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.
Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med
Regeringskansliet och myndigheterna.