

Vem är det som kör?

Avgiftsbelagd verksamhet i staten



Innehåll

Sammanfattning	5
Avgiftsbelagd verksamhet kan styras på många olika sätt	5
Risker och problem med avgiftsbelagd verksamhet	7
1 En studie om avgiftsbelagd verksamhet i staten	9
Läsanvisning	10
2 Utvecklingen av avgiftsbelagd verksamhet	11
Avgiftsbelagd verksamhet kan styras på många olika sätt	11
Det finns flera skäl till att finansiera statlig verksamhet med avgifter	13
Avgiftsintäkterna har utgjort ungefär lika stor andel av statens totala inkomster de senaste 20 åren	14
Myndigheterna ska redovisa avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen	20
Myndigheterna disponerar avgifterna i mer än hälften av de offentligrättsliga verksamheterna	21
3 Risk för lägre effektivitet när myndigheter disponerar avgifter från offentligrättslig verksamhet	25
Risk för låg effektivitet när en myndighet som disponerar inkomster även bestämmer avgiftens storlek i offentligrättslig verksamhet	26
Risk för höga avgifter när dispositionsrätt och rätten att besluta om avgiftens storlek kombineras	27
Regler som begränsar avgiftshöjningar kan minska riskerna	28
Risk för lägre effektivitet även då regeringen beslutar om avgiftsnivån	30
4 Utmaningar för myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet	35
Utmaningar när en verksamhet finansieras med både avgifter och anslag	36
Svårt att urskilja kostnader i nära integrerade verksamheter	38
Avgifter som ska uppfylla flera syften kan orsaka problem	40

5	Brister i regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet	45
	Regeringen styr inte avgiftsbelagd verksamhet där myndigheterna disponerar inkomsterna lika aktivt som anslagsfinansierad verksamhet	45
6	Diskussion och förslag	53
	Informationen om avgiftsbelagd verksamhet bör ensas och samlas	53
	Redogör för motiven till de fall där myndigheter disponerar avgiftsinkomsterna i offentligrättslig verksamhet	55
	Överväg att ompröva finansieringsformen i offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna	58
	Stärk styrning av de offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna	58
	Referenser	61
	Bilagor	
1.	Metod och tillvägagångssätt	65
2.	Analys av inkomster i avgiftsbelagd verksamhet	69
3.	Analys av över- och underskott i avgiftsbelagd verksamhet	77
4.	Styrning av avgiftsbelagd verksamhet	83

Sammanfattning

Riksdagen och regeringen kan besluta att en myndighet ska ta ut avgifter för en verksamhet. I den här studien kallar vi det för avgiftsbelagd verksamhet.

Statskontoret har i flera rapporter beskrivit problem som kan uppstå i avgiftsbelagd verksamhet. Problemen förekommer främst i offentlig-rättslig verksamhet där myndigheterna disponerar inkomsterna.

Studien är egeninitierad och ingår i skriftserien *Om offentlig sektor*. Statskontoret ska enligt sin instruktion lämna underlag för regeringens arbete med att utveckla förvaltningspolitiken samt främja en god förvaltningskultur i staten. Syftet med studien är att analysera hur regeringen styr och följer upp avgiftsbelagd verksamhet med särskilt fokus på offentligrättsliga avgifter där myndigheter disponerar inkomsterna.

Avgiftsbelagd verksamhet kan styras på många olika sätt

Det finns två typer av avgifter enligt 8 kap. regeringsformen. Den ena är belastande avgifter. Det är avgifter som enskilda måste betala för någon form av myndighetsutövning. Dessa avgifter kan också kallas för betungande, tvingande eller offentligrättsliga avgifter.

Den andra typen av avgifter kallas för frivilliga avgifter eller avgifter i uppdragsverksamhet. Dessa avgifter avser frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Det kan handla om varor och tjänster som även andra aktörer än staten erbjuder.

Det finns många sätt att styra avgiftsbelagd verksamhet. Det grundar sig på att det finns flera olika sätt att kombinera typ av avgift, ekonomiskt mål, vem som beslutar om storleken på avgiften och vem som disponerar inkomsterna.

Myndigheterna disponerar inkomsterna från drygt hälften av de offentligrättsliga verksamheterna

Enligt budgetlagen ska inkomster och utgifter redovisas brutto på statens budget.¹ Det innebär att myndigheten ska redovisa avgiftsinkomster mot en inkomstitel och att regeringen tilldelar myndigheten anslag för verksamheten. När det gäller offentligrättsliga avgifter kan riksdagen besluta om undantag från regeln om bruttoredovisning och låta regeringen använda inkomsterna till ett bestämt ändamål, det vill säga låta regeringen eller myndigheten disponera inkomsten.² Riksdagen har beslutat om riktlinjer för när en myndighet får disponera en offentligrättslig avgift.

Trots att det ska vara ett undantag från regeln om bruttoredovisning disponerade myndigheterna 58 procent av avgiftsintäkterna från den offentligrättsliga verksamheten 2023. Enligt regeringen finns det en risk att myndigheter som disponerar offentligrättsliga avgiftsinkomster får svagare incitament att effektivisera verksamheten och minska sina kostnader. Detta gäller särskilt om myndigheten dessutom får besluta om hur stor avgiften ska vara.³

Vår undersökning visar att det finns flera offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna både disponerar inkomsten och beslutar om storleken på avgiften. Även om antalet verksamheter inte är så många så utgör de drygt 40 procent av de totala avgiftsintäkterna från offentligrättslig verksamhet.

¹ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

² 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

³ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 42.

Risker och problem med avgiftsbelagd verksamhet

Vår studie bekräftar att det finns en risk för lägre effektivitet i offentlighetsrättslig verksamhet när myndigheter disponerar inkomsterna.

Vår analys visar också att det kan finnas utmaningar för myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet. Det handlar bland annat om att det kan vara tidskrävande och administrativt betungande att urskilja kostnader för avgiftsbelagd verksamhet från övrig verksamhet. Men effektiviteten i verksamheten kan också påverkas på andra sätt. Ett exempel är om en avgift ska uppfylla flera syften. Det kan exempelvis handla om att både finansiera verksamheten och fungera som klimatpolitiskt styrmedel. Ett annat exempel är att myndigheternas möjligheter att använda resurserna där de gör mest nytta kan försvåras om bara delar av en verksamhet finansieras med avgifter.

Vi redovisar även flera exempel på att regeringen inte styr avgiftsbelagda verksamheter lika aktivt som anslagsfinansierad verksamhet, vilket också kan påverka effektiviteten. Det handlar om att regeringen inte lika ofta efterfrågar information om den avgiftsbelagda verksamheten och att regeringen i sin dialog med respektive myndighet inte tar upp verksamheten i samma utsträckning jämfört med anslagsfinansierad verksamhet. Det handlar också om att regeringen inte agerar på den information och det underlag som myndigheterna redovisar.

Utifrån vår studie lämnar vi följande förslag till regeringen:

-
- Informationen om avgiftsbelagd verksamhet bör ensas och samlas
 - Redogör för motiven till de fall där myndigheter disponerar avgiftsinkomsterna i offentlighetsrättslig verksamhet
 - Överväg att ompröva finansieringsformen i offentlighetsrättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna
 - Stärk styrningen av de offentlighetsrättsliga verksamheterna där myndigheterna disponerar inkomsterna.
-

1 En studie om avgiftsbelagd verksamhet i staten

Riksdagen och regeringen kan besluta att en myndighet ska ta ut avgifter för en verksamhet, i den här studien kallar vi det för att verksamheten är avgiftsbelagd.

Avgifter kan till exempel användas för att påverka efterfrågan på en vara eller tjänst. Ett skäl till att göra det är att den inte ska överutnyttjas för att den är gratis.

Ett annat syfte med avgiftsbelagd verksamhet är att endast den som använder varan eller tjänsten ska vara med och betala för den. Det gäller exempelvis när Polisen tar ut en avgift för att utfärda pass till medborgare eller när Sjöfartsverket tar ut avgifter från rederier eftersom de trafikerar svenska farleder.

Antingen redovisar myndigheten inkomsterna från avgifter mot en inkomstitel och får anslag som finansierar verksamheten eller så får myndigheten disponera avgiftsinkomsterna och på så sätt finansiera verksamheten. Statskontoret beskriver i flera tidigare rapporter problem inom avgiftsbelagd verksamhet.⁴ Det handlar bland annat om att regeringen inte varit lika aktiv i styrningen och uppföljningen av dessa verksamheter som av anslagsfinansierad verksamhet. I flera fall är också de finansiella förutsättningarna för verksamheterna oklara. De största utmaningarna finns i offentligt rättslig verksamhet där myndigheter disponerar inkomsterna.

⁴ Statskontoret (2024:1). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell*, Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet*, Statskontoret (2023:3). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform*.

När en myndighet disponerar inkomsterna från avgifter så utestängs också riksdagen från möjligheten att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. Det begränsar riksdagens insyn och riskerar att urholka riksdagens finansmakt.⁵

Syftet med den här studien är att bidra med kunskap och diskutera hur regeringen styr och följer upp avgiftsbelagd verksamhet. Vi har särskilt fokuserat på offentlighetsrättslig verksamhet där myndigheterna disponerar inkomsterna.

Vi använder både begreppet inkomster och intäkter i rapporten. Inkomsten uppstår när myndigheten skickar en faktura för varan eller tjänsten, om den också bokförs då. En intäkt är en periodiserad inkomst, intäkten uppstår när myndigheten levererar varan eller när de utför tjänsten.

En beskrivning av metod och tillvägagångssätt finns i bilaga 1.

Läsanvisning

I kapitel 2 presenterar vi hur den avgiftsbelagda verksamheten inom staten har utvecklats under de senaste 20 åren. Här beskriver vi också hur avgiftsbelagd verksamhet styrs, redovisas och följs upp.

I kapitel 3 redovisar vi de risker för låg effektivitet i avgiftsbelagd verksamhet som vi har identifierat.

I kapitel 4 redovisar vi problem som kan uppstå för myndigheter när de har avgiftsbelagd verksamhet och disponerar inkomsterna. Det gäller framför allt offentlighetsrättslig verksamhet.

I kapitel 5 redovisar vi brister i regeringens styrning av avgiftsbelagda verksamheter.

I kapitel 6 avslutar vi med diskussion och förslag till regeringen.

⁵ 9 kap. 1 § regeringsformen.

2 Utvecklingen av avgiftsbelagd verksamhet

I det här kapitlet redovisar vi hur avgiftsbelagda verksamheter inom staten har utvecklats under de senaste 20 åren. Vi beskriver också övergripande hur riksdagen och regeringen styr avgiftsbelagd verksamhet och mer ingående om hur den avgiftsbelagda verksamheten där myndigheterna disponerar inkomsterna styrs.

Våra viktigaste iakttagelser är:

-
- Avgiftsintäkterna har utgjort 7–10 procent av inkomsterna i statens budget under de senaste 20 åren. Svenska kraftnät, Trafikverket och Fortifikationsverket stod för mer än hälften av avgiftsintäkterna 2023.
 - Det ekonomiska målet för en avgiftsbelagd verksamhet regleras på olika ställen. Målet kan finnas i myndighetens regleringsbrev eller i en författning. Ibland anger regeringen inget ekonomiskt mål och då är det full kostnadstäckning som gäller.
 - Myndigheterna disponerar inkomsterna från drygt hälften av de avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamheterna. Det innebär att riksdagen och regeringen i dessa fall har frångått principen om bruttoredovisning på statens budget. Vi kan även konstatera att det finns flera offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna både disponerar inkomsten och beslutar om hur stor avgiften ska vara.
-

Avgiftsbelagd verksamhet kan styras på många olika sätt

Sammantaget finns det 16 möjliga sätt att styra avgiftsbelagd verksamhet på. Det grundar sig på att det finns många olika kombinationer av bland annat typ av avgift, ekonomiska mål och vem som disponerar inkomsten (bilaga 4).

Det finns två typer av avgifter enligt 8 kap. regeringsformen. Den ena är belastande avgifter. Det är avgifter som enskilda måste betala för någon form av myndighetsutövning. Dessa avgifter kan också kallas för betungande, tvingande eller offentlighetsavgifter. Vi kommer fortsättningsvis kalla dessa för offentlighetsavgifter. Ett exempel på en offentlighetsavgift är Trafikverkets avgift för förarprov.⁶

Den andra typen av avgifter kallas för frivilliga avgifter eller avgifter i uppdragsverksamhet. Dessa avgifter avser frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Det kan handla om varor och tjänster som även andra aktörer än staten erbjuder. Ett exempel på det är de avgifter som Statistiska centralbyrån (SCB) tar ut för att göra statistiska undersökningar på uppdrag av olika aktörer.⁷

Det är riksdagen som beslutar om att införa en offentlighetsavgift.⁸ Regeringen får besluta om införande av avgifter för uppdragsverksamhet.⁹ Riksdagen kan delegera till regeringen att besluta om offentlighetsavgifter. Om riksdagen medger det kan regeringen i sin tur delegera till en myndighet att besluta om hur stor den offentlighetsavgiften ska vara.¹⁰

För att en myndighet ska få ta ut en avgift måste den ha ett godkännande från riksdagen eller regeringen, ett bemyndigande. Bemyndiganden kan finnas i lag, förordning eller annat särskilt beslut av regeringen.¹¹ Det finns också två generella bemyndiganden om att ta ut avgifter i avgiftsförordningen som gäller för de flesta myndigheterna under regeringen.

⁶ Förordning (2010:1578) om provavgifter för körkort och yrkesmässig trafik, m.m.

⁷ 15 § förordning (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

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

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

¹⁰ ESV Forum. (Hämtad 2024-11-16). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/belastande-avgifter-i-offentlighetsverksamhet/>.

¹¹ 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

Det ena bemyndigandet handlar om att myndigheter, tillfälligt eller i mindre omfattning, får tillhandahålla vissa varor och tjänster mot en avgift.¹² Det andra bemyndigandet handlar om att myndigheter i vissa fall ska ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar.¹³ Avgifterna enligt de generella bemyndigandena ingår i vår beskrivning av hur avgiftsbelagd verksamhet har utvecklats över tid men vi analyserar dem inte närmare.

Riksdagen eller regeringen beslutar även om ett ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten. Det kan vara antingen ett bestämt eller obestämt mål. Ett bestämt ekonomiskt mål innebär att avgifterna ska beräknas så att de täcker en specificerad del av verksamhetens kostnader. Ett obestämt ekonomiskt mål betyder att det inte finns något krav på att avgiften ska täcka någon specificerad del av verksamhetens kostnader.¹⁴

Riksdagen eller regeringen kan också besluta om att myndigheten får disponera inkomsten och besluta om hur stor avgiften ska vara.

För en mer detaljerad redovisning av hur regeringen kan styra avgiftsbelagd verksamhet, se bilaga 4.

Det finns flera skäl till att finansiera statlig verksamhet med avgifter

Det kan finnas olika skäl till att en verksamhet är avgiftsbelagd. Ett skäl kan vara möjligheten att påverka efterfrågan av varan eller tjänsten. Ett exempel är när Bolagsverket sänkte avgifterna för att lämna in underlag elektroniskt i stället för i pappersform. Syftet var att få fler att använda e-ingivning och visa på de lägre kostnaderna för hantering.¹⁵ Ett annat exempel är att en avgift kan införas för att en tjänst eller vara inte ska

¹² 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹³ 15–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁴ ESV Forum. (Hämtad 2024-11-27). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/ekonomiskt-mal-for-avgiftsbelagd-verksamhet/>.

¹⁵ Statskontoret (2016:09). *Myndighetsanalys av Bolagsverket*, s. 53.

överutnyttjas på grund av att den är gratis. Att avgiftsbelägga en verksamhet kan vara ett sätt att öka kostnadsmedvetenheten hos både myndigheten och den som använder varan eller tjänsten.¹⁶

Ett ytterligare syfte med avgiftsbelagd verksamhet kan vara att endast den som använder en statlig verksamhet ska betala för den.¹⁷ Det gäller exempelvis förarprov vid Trafikverket och avgiften för att få ett pass utfärdat från Polismyndigheten.

Avgiftsintäkterna har utgjort ungefär lika stor andel av statens totala inkomster de senaste 20 åren

I det här avsnittet redovisar vi hur den avgiftsbelagda verksamheten har utvecklats över tid. Vi har använt ESV:s statistik över avgifter i staten som underlag.¹⁸ Statistiken är förknippad med flera osäkerheter som vi beskriver i bilaga 1. Men vi bedömer att vi kan använda statistiken för att på aggregerad nivå göra analyser av utveckling och trender.

Statens avgiftsintäkter var 119 miljarder kronor 2023, vilket var knappt 10 procent av statsbudgetens totala inkomster.¹⁹ Sedan 2003 har avgifternas andel av inkomsterna varierat mellan 7 och 10 procent.²⁰ Men vi kan konstatera att avgiftsintäkterna hålls uppe av Svenska kraftnäts intäkter från avgifter.²¹ Utan dem skulle avgiftsintäkterna ha minskat i förhållande till statsbudgetens inkomster under perioden (figur 1). Av avgiftsintäkterna var 20 procent inomstatliga, alltså avgifter som

¹⁶ ESV Forum. (Hämtad 2024-12-10). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/for--och-nackdelar-med-att-ta-ut-en-avgift/>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ESV. *Avgifter i staten (2023)*. (hämtad 2024-04-23-18). <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/avgifter-i-staten/intakter-20192023/>.

¹⁹ ESV. *Årsutfall för statens budget – öppna data*. (Hämtad 2024-10-15). <https://www.esv.se/statistik-och-data/oppna-data/arsutfall/>.

²⁰ Framgår ej av figur. Procentandelen är beräknad genom att dividera avgiftsintäkterna enligt statistik från ESV med statens samlade inkomster enligt statistik från ESV.

²¹ I Årsredovisning för staten klassificeras de extraordinära intäkterna från kapacitetsavgifterna kopplat till elstöd till hushåll som skatt i stället för avgift.

myndigheter betalar till varandra.²² Resterande 80 procent var utomstatliga, alltså avgifter som är inbetalda av någon annan än en statlig myndighet, till exempel enskilda individer, företag eller kommuner.

De totala intäkterna från avgifter har främst ändrats på två sätt under perioden 2003 till 2023. För det första minskade de med 16 miljarder kronor 2019 för att Försvarets materielverk fick en ny finansiell styrmodell som innebar att myndigheten i stället till största delen finansieras med anslag.²³ För det andra ökade intäkterna för Svenska kraftnät 2022 med 31 miljarder kronor. Det berodde på att de så kallade kapacitetsavgifterna ökade. De ökade på grund av stora prisskillnader på el, både inom Sverige och mellan Sverige och grannländerna.²⁴

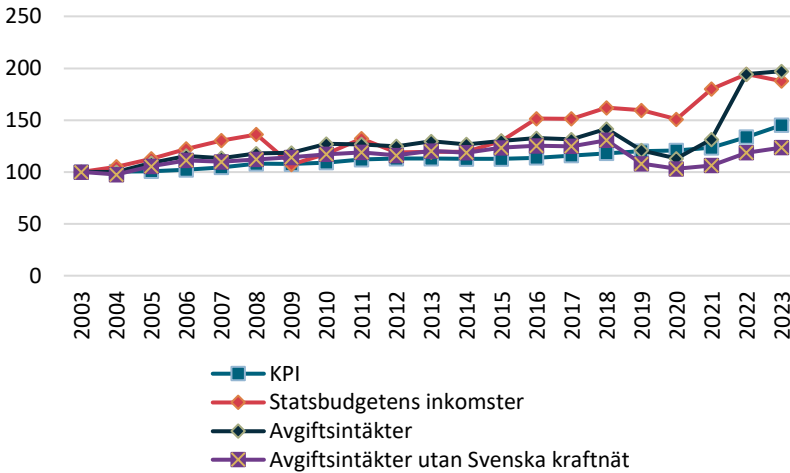
Vår undersökning visar att avgiftsintäkterna minskat i förhållande till KPI om vi inte räknar med Svenska kraftnät. Men om vi räknar med Svenska kraftnät har avgiftsintäkterna vuxit mer än KPI (figur 1).

²² Det är regeringen som beslutar om inomstatliga avgifter. Dessa avgifter räknas alltid som uppdragsverksamhet oavsett om de är frivilliga eller tvingande eftersom de inte är något ingrepp i enskildas förhållanden. Inomstatliga avgifter hanteras enligt praxis i princip som utomstatliga avgifter även om de inte är reglerade i regeringsformen.

²³ Försvarets materielverk (2020). *Årsredovisning för 2019*, s. 8.

²⁴ Svenska kraftnät (2022). *Årsredovisning för 2021*, s. 28–29.

Figur 1. Statens avgiftsintäkter i relation till statens totala inkomster och KPI, indexerat med startvärde år 2003 satt till 100.



Källa: ESV och SCB, bearbetning av Statskontoret.

Den vanligaste typen av avgifter är avgifter enligt 4 § i avgiftsförordningen

Den vanligaste avgiften är avgifter enligt 4 § i avgiftsförordningen. Det är ett generellt bemyndigande som innebär att myndigheterna får ta ut en avgift för att tillhandahålla vissa varor eller tjänster av tillfällig natur eller mindre omfattning, vilket de allra flesta myndigheter gör.²⁵ Dessa avgifter kategoriseras som uppdragsverksamhet.

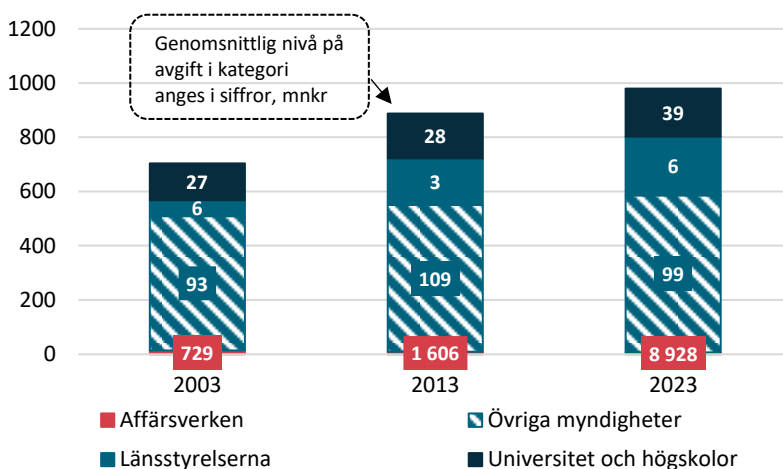
Antalet avgifter har ökat de senaste 20 åren

Det fanns totalt 980 avgiftsbelagda verksamheter 2023. Antalet har växt under de senaste tjugo åren (figur 2). Antalet avgiftsbelagda verksamheter ska tolkas med viss försiktighet på grund av att antalet påverkas av redovisningstekniska skäl, se bilaga 1.

²⁵ 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

Ett generellt mönster är att affärsverken har få avgiftsbelagda verksamheter men höga intäkter för respektive verksamhet (figur 2). Universitet och högskolor och framför allt länsstyrelserna har många avgiftsbelagda verksamheter men relativt låga intäkter för dem. Övriga myndigheter befinner sig däremellan. Affärsverkens avgiftsintäkter har ökat stort till 2023, det beror på den stora ökningen av Svenska kraftnäts kapacitetsavgifter.

Figur 2. Antalet avgifter uppdelat på myndighetstyp och genomsnittlig summa av avgiftsintäkter (miljoner kronor) i löpande priser inom kategori och år.



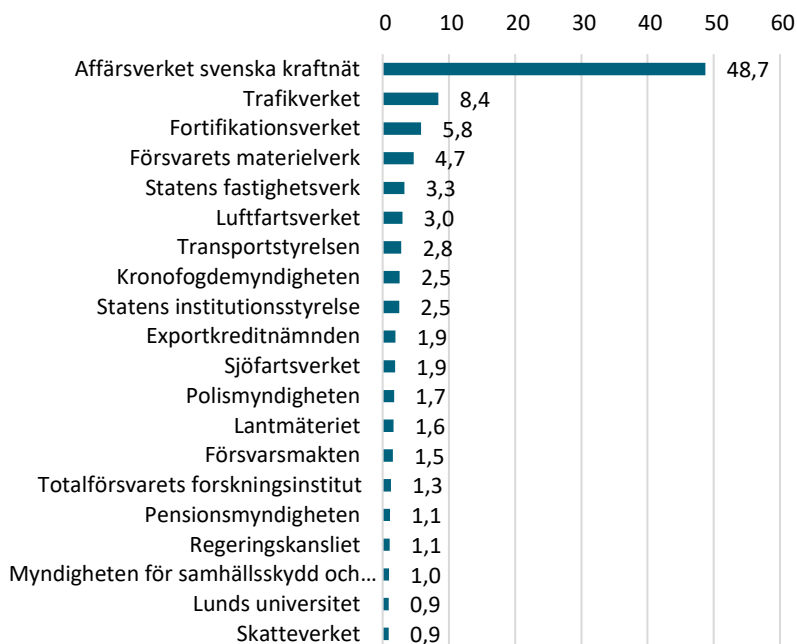
Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Kommentar: Höjden på staplarna avser antal avgiftsbelagda verksamheter. Siffror på staplarna avser medelvärde för de avgiftsbelagda verksamheternas storlek inom kategorin. Exempelvis hade Universitetet och högskolorna 177 olika avgiftsbelagda verksamheter, verksamheterna hade en genomsnittlig omfattning på 39 miljoner kronor år 2023.

Tre myndigheter står för mer än hälften av avgiftsintäkterna 2023

De flesta myndigheter tar alltså ut avgifter men det är ett fåtal som står för en stor del av intäkterna. Det är tre myndigheter som står för mer än hälften av intäkterna. Svenska kraftnät var den myndighet som hade högst avgiftsintäkter 2023 följt av Trafikverket och Fortifikationsverket (figur 3).

Figur 3. Avgiftsintäkter år 2023 för de 20 myndigheter med högst avgiftsintäkter, miljarder kronor.

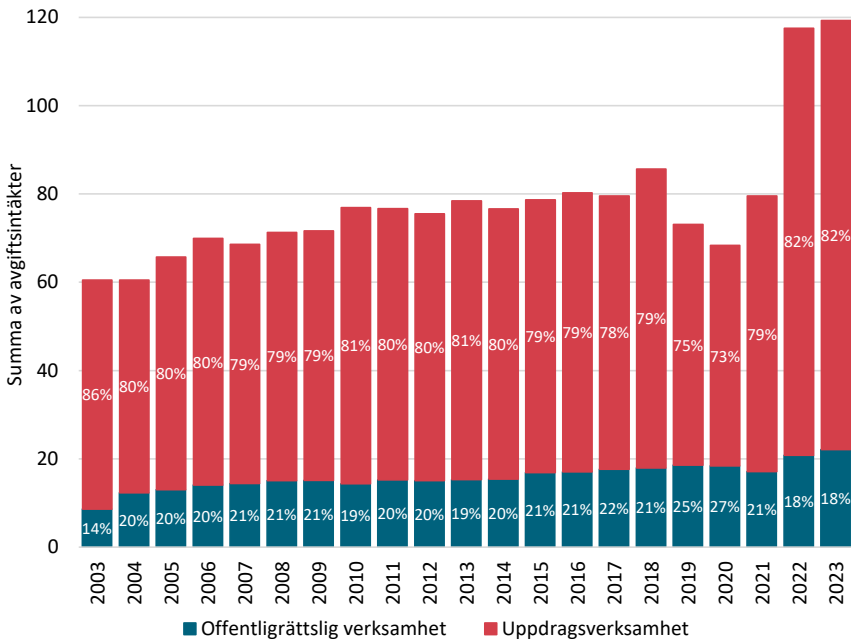


Källa: ESV, SCB, bearbetning av Statskontoret.

Avgiftsintäkterna från uppdragsverksamhet utgör 80 procent av intäkterna

Av statens avgiftsintäkter stod uppdragsverksamheten för 97 miljarder kronor (82 procent) och offentligrättslig verksamhet för 22 miljarder kronor (18 procent), se figur 4.

Figur 4. Summa av avgiftsinkomster i löpande priser (miljarder kronor) per år uppdelat på offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet.



Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Sedan 2003 har intäkterna inom uppdragsverksamheten förändrats främst på två sätt (figur 4). Det är av samma skäl som de totala intäkterna förändrats. Det första är att intäkterna minskade mellan 2018 och 2019 för Försvarets materielverk. Det andra är att intäkterna för Svenska kraftnät ökade både 2021 och 2022. Sedan 2003 har intäkterna från uppdragsverksamhet ökat med 87 procent. Utan Försvarets materielverk och Svenska kraftnät har intäkterna i uppdragsverksamhet endast ökat med 53 procent sedan 2003.

De offentligrättsliga intäkterna har ökat från 9 till 22 miljarder kronor sedan 2003. Intäkterna för de offentligrättsliga avgifterna har också ändrats främst på två sätt under perioden. Mellan 2003 och 2004 ökade de offentligrättsliga avgiftsinkrävningarna från 8,6 till 12,3 miljarder kronor. Det berodde bland annat på att vissa avgifter vid Luftfartsverket började räknas som offentligrättsliga från att tidigare ha räknats som uppdrags-

verksamhet. Den andra förändringen inträffade mellan 2021 och 2022. Då ökade de offentligt rättsliga avgiftsintäkterna från 17,1 till 20,8 miljarder kronor. Detta berodde framför allt på att Trafikverkets intäkter för banavgifter ökade med 1,6 miljarder kronor. Även Polismyndighetens intäkter för pass ökade med 500 miljoner kronor och flera av Transportstyrelsens avgiftsbelagda verksamheter ökade också sina intäkter.

Myndigheterna ska redovisa avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen

I de flesta fall anger regeringen i myndigheternas regleringsbrev en budget för den avgiftsbelagda verksamheten. Myndigheten ska i årsredovisningen särredovisa verksamheten enligt samma indelning och struktur som denna budget har. Om regeringen inte angett en budget ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning som myndigheten tycker är lämplig.²⁶

ESV följer upp avgiftsbelagd verksamhet och samråder med myndigheter om avgifter

ESV sammanställer årligen hela statens avgiftsbelagda verksamhet för att ge regeringen en övergripande bild.²⁷ Sammanställningen innehåller bland annat en redovisning av alla avgiftsinkomster samt förklaringar till stora ökningarna eller minskningar sedan förra året.²⁸

Vart tredje år ska alla myndigheter under regeringen samråda med ESV om alla avgifter som myndigheten tar ut. Myndigheterna ska också samråda med ESV om de planerar att väsentligt förändra en avgift eller ta ut en ny avgift.²⁹ Syftet med samrådet är att ESV översiktligt ska kunna kontrollera att myndigheterna beräknar avgifterna utifrån det ekonomiska

²⁶ 3 kap. 8 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁷ 7 § förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

²⁸ ESV. *Avgifter i staten*. (hämtad 2024-04-23-18). <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/avgifter-i-staten/intakter-20192023/>.

²⁹ 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

mål som gäller för verksamheten, att de följer regler och riktlinjer samt att de tillämpar enhetliga och vedertagna principer för prissättning.³⁰

Myndigheterna disponerar avgifterna i mer än hälften av de offentligrättsliga verksamheterna

Det är de offentligrättsliga verksamheterna där myndigheterna disponerar inkomsterna som främst är i fokus för vår analys. När myndigheter får disponera inkomsterna från offentligrättslig verksamhet för ett särskilt ändamål kallas det för specialdestination.

Myndigheterna disponerar mer än hälften av de offentligrättsliga avgiftsintäkterna

Myndigheterna disponerade 58 procent av avgiftsintäkterna från den offentligrättsliga verksamheten 2023 (figur 5). Andelen har minskat något sedan 2003, då det var 66 procent. Men mellan 1998 och 2004, alltså innan tidsserien som redovisas i denna rapport, ökade andelen offentligrättsliga avgiftsintäkter där myndigheten disponerar intäkten med cirka 40 procentenheter.³¹ Andelen avgiftsintäkter där myndigheten disponerar inkomsten gick med andra ord upp kraftigt under kort period kring år 2000, för att sedan minska långsamt.

Enligt en offentlig utredning om avgifter tillkom många beslut kring 2000-talet, då det blev vanligare att riksdagen och regeringen beslutade att en myndighet fick disponera avgiftsinkomster. Under perioden 1998–2004 ökade andelen av de totala offentligrättsliga avgiftsintäkterna till staten som disponeras av myndigheterna från 19 procent till 58 procent. Till exempel beslutade riksdagen under 2001–2002 att Post- och telestyrelsen, Tullverket, Rikspolisstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsverket och Vägverket skulle få disponera mer av de offentligrättsliga avgifterna.³²

³⁰ ESV. Avgiftssamråd. (Hämtad 2024-11-17).
<https://www.esv.se/rapportering/avgiftssamrad/>.

³¹ SOU 2007:96. *Avgifter*, s. 194.

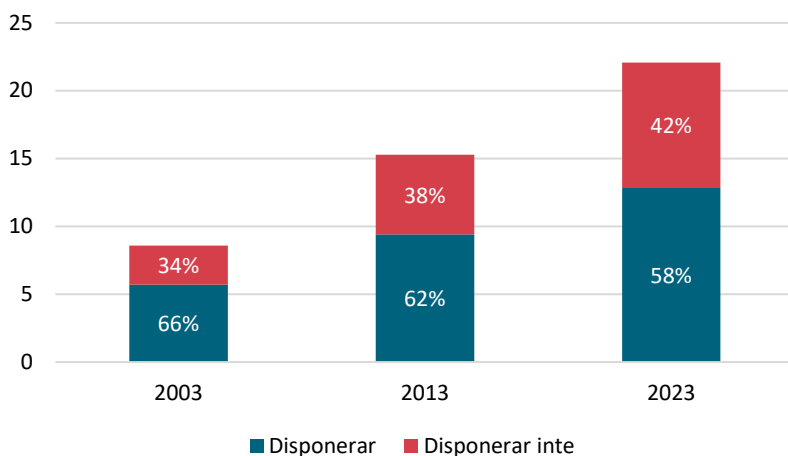
³² SOU 2007:96. *Avgifter*, s. 79.

Ett starkt vägande skäl bakom många av besluten ska enligt utredningen ha varit rena budgetförstärkningar, snarare än något av de motiv som riksdagen slog fast i samband med budgetlagens tillkomst. Genom att myndigheterna fick disponera avgiftsinkomsterna kunde resurserna öka utan att regeringen behövde öka statsbudgeten eller överskrida utgiftstaket.

Även sett till antalet avgifter så disponerade myndigheterna intäkterna i drygt hälften av de offentligt rättsliga verksamheterna 2023 (figur 6).

Inom uppdragsverksamheten disponerade myndigheterna 94 procent av avgiftsintäkterna 2023, det vill säga i nästan samtliga verksamheter.

Figur 5. Avgiftsintäkter i offentligt rättslig verksamhet uppdelat på om myndigheten disponerar avgiften eller inte, miljarder kronor, löpande priser



Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Huvudregeln är att myndigheter inte får disponera offentligt rättsliga avgiftsintäkter

Enligt budgetlagen ska inkomster och utgifter redovisas brutto på statens budget.³³ Det innebär att myndigheten ska redovisa avgiftsintäkterna mot en inkomsttitel och att regeringen tilldelar dem anslag för verksamheten.

³³ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

En inkomsttitel är en post på inkomstsidan i statens budget där myndigheten redovisar sådana statliga inkomster som den inte själv får disponera. Avgifter enligt de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen är undantagna från den bestämmelsen. Dessa avgifter disponeras alltid av myndigheten.

När det gäller offentligrättsliga avgifter kan riksdagen besluta om undantag från regeln om bruttoredovisning och låta regeringen använda inkomsterna till ett bestämt ändamål, det vill säga låta regeringen eller myndigheten disponera inkomsten.³⁴ Det innebär att riksdagen inte beslutar om att tilldela anslag till dessa verksamheter. Riksdagen får därmed inte möjlighet att pröva hur inkomsterna och utgifterna ska prioriteras mellan olika ändamål. När en ny offentligrättslig avgift ska införas och en myndighet får disponera inkomsten bör tydliga motiv anges till varför anslagsfinansiering bedöms vara en sämre lösning.³⁵

Riksdagen har beslutat om följande riktlinjer för när en myndighet ska kunna disponera en offentligrättslig avgift:

-
- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna beror på ett rättsligt tvång
 - verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning
 - specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten
 - en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas
 - utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.³⁶
-

³⁴ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

³⁵ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 41.

³⁶ Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, s. 38.

Myndigheterna bör inte heller både disponera offentligrättsliga avgiftsinkomster och besluta om avgiftsnivån

Enligt regeringen finns det en risk att incitamenten att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskande åtgärder kan bli svagare hos en myndighet som får disponera avgiftsinkomster. Enligt regeringen ökar denna risk om myndigheten dessutom får besluta om avgiftsnivån.³⁷ I Regeringskansliets budgetcirkulär framgår att en myndighet inte både bör disponera inkomsten och besluta om hur stor avgiften ska vara i offentligrättslig verksamhet. Avsteg från detta kan förekomma men då ska regeringen motivera dem.³⁸

Figur 6. Hur intäkterna för de avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamheterna 2023 fördelar sig utifrån hur de styrs.



Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Det finns flera offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna både disponerar intäkten och beslutar nivå

Vår undersökning visar att det finns 32 avgiftsbelagda verksamheter som avviker från regeln om att myndigheterna inte både ska besluta om storleken på avgiften och disponera intäkten (figur 6).

Intäkterna för dessa 32 avgiftsbelagda verksamheterna var 9,2 miljarder kronor 2023. Antalet avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamheter 2023 var totalt 413 och intäkterna uppgick till 22 miljarder kronor. Det är alltså ett litet antal avgiftsbelagda verksamheter som avviker från regeln, men de står ändå för drygt 40 procent av intäkterna.

Men både antalet och intäkterna ska ses med försiktighet eftersom ESV:s statistik är förknippad med vissa osäkerheter (bilaga 1).

³⁷ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 42.

³⁸ Regeringskansliet (Fi 2023:1). *Budgetarbetet 2023*.

3 Risk för lägre effektivitet när myndigheter disponerar avgifter från offentligrättslig verksamhet

Enligt budgetlagen ska all statlig verksamhet eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning.³⁹ Det gäller oavsett om verksamheten finansieras med anslag, avgifter eller bidrag. Vår analys visar att det finns en risk att avgiftsbelagda verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna får lägre drivkrafter att effektivisera verksamheten.

I det här kapitlet diskuterar vi två av riskfaktorerna närmare. Det handlar dels om de fall när myndigheter förutom att de disponerar inkomsterna från verksamheten även får besluta om hur stor avgiften ska vara, dels om att myndigheter som disponerar avgiftsinkomster inte omfattas av det produktivitetsavdrag som finns i den pris- och löneomräkning som gäller för anslagsfinansierad verksamhet.

Ytterligare en faktor som kan bidra till lägre effektivitet är att regeringen inte är lika aktiv i styrningen av den avgiftsbelagda verksamheten som av den anslagsfinansierade verksamheten. Brister i regeringens styrning diskuterar vi i kapitel 5.

Våra viktigaste iakttagelser är:

-
- Risken för låg effektivitet är särskilt hög när myndigheter både disponerar inkomsten och bestämmer hur stor avgiften ska vara.
 - Om de som betalar avgifterna har svårt att bedöma vilken avgiftsnivå som är rimlig ökar risken för låg effektivitet.
 - Produktivitetstrycket blir lägre till följd av att den avgiftsbelagda verksamheten där myndigheten disponerar inkomsterna inte omfattas av produktivitetsavdraget i pris- och löneomräkningen (PLO).
-

³⁹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

- Ett sätt att minska riskerna med att myndigheter disponerar avgiftsinkomster kan vara att begränsa myndighetens möjligheter att höja avgifterna. Men vi anser att detta i första hand bör vara ett komplement till annan styrning.
 - Att regeringen beslutar om avgiftens storlek är ingen garanti för att skapa ett produktivitetstryck i verksamheten.
-

Risk för låg effektivitet när en myndighet som disponerar inkomster även bestämmer avgiftens storlek i offentligrättslig verksamhet

Enligt förarbeten till budgetlagen riskerar myndigheter som disponerar avgiftsinkomster att få svagare incitament att effektivisera och minska sina kostnader. Detta gäller särskilt om myndigheten dessutom får besluta om hur stor avgiften ska vara.⁴⁰

Enligt Regeringskansliets budgetcirkulär är huvudregeln att en myndighet som disponerar inkomsterna från offentligrättslig verksamhet inte får besluta om hur stor avgiften ska vara. Cirkuläret säger också att avsteg ska motiveras.⁴¹

Trots detta fanns det 2023 över 30 exempel på offentligrättsliga verksamheter med sammanlagda intäkter på 9,2 miljarder kronor (figur 6) där myndigheten både bestämmer avgiften och disponerar avgiftsinkomsterna. I flera fall är det också svårt att hitta tydliga motiveringar till varför dessa avsteg från budgetprinciperna förekommer.

⁴⁰ Proposition 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 42.

⁴¹ Regeringskansliet (Fi 2023:1). *Budgetarbetet 2023*.

Risk för höga avgifter när dispositionsrätt och rätten att besluta om avgiftens storlek kombineras

Riksrevisionen visar i en rapport från 2022 att avgifterna för Lantmäteriets fastighetsförrättningar under en lång tid har stigit snabbare än inflationen och att de dessutom verkar vara högre än i andra nordiska länder.⁴² Enligt Riksrevisionen beror det på att Lantmäteriet har en monopolställning, att det ska råda full kostnadstäckning, att avgifterna i huvudsak sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet både får besluta om och behålla avgifterna.⁴³ Det ger enligt Riksrevisionen låga incitament att effektivisera verksamheten.

En fördel med timtaxa kan vara att kunden får betala exakt det pris som tjänsten har kostat. Men timtaxa för med sig en risk att ambitionsnivån blir onödigt hög och att kunden därmed får betala för mer än vad hen egentligen önskat.⁴⁴

Riksrevisionen bedömer också att obalansen mellan säljare och köpare är en riskfaktor i fallet Lantmäteriet. Kunderna kan inte vända sig till någon annan, och de har heller ingen annan möjlighet att sätta tryck på Lantmäteriet att handlägga ärendet snabbt och effektivt. Obalansen förstärks av att många fastighetsägare endast är med om en förrättning vid något enstaka tillfälle i livet och därför har begränsade möjligheter att bedöma om tiden och kostnaden är rimlig eller inte. Riksrevisionen konstaterar att regeringen knappt har förändrat avgiftsmodellen, trots att problemen har diskuterats under lång tid. Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen har varit passiv i frågan och att regeringen bör se över avgiftsmodellen för att verksamheten ska bli mer kostnadseffektiv.⁴⁵

⁴² Riksrevisionen (2022:3). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov.*

⁴³ Lantmäteriets monopol inte gäller de 40 kommuner som i stället har kommunala lantmäterimyndigheter.

⁴⁴ Riksrevisionen (2022:3). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov.*

⁴⁵ Riksrevisionen (2022:3). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov.*

Vi har inte hittat något beslut som tydligt motiverar varför Lantmäteriets avgiftsmodell ser ut som den gör. Men flera utredningar från 1990-talet diskuterar frågan.⁴⁶ Tankarna om att det är naturligt att ansvar och befogenheter följs åt i en organisation och att det kan stimulera att tänka på resultatet ställdes mot riskerna med en monopolsituation. Men det är viktigt att poängtera att den sida som förespråkade nuvarande modell krävde någon slags kontrollfunktion. Exempelvis står det i en utredning att systemet kräver en noggrann uppföljning av styckkostnader, andelen debiterbar tid med mera för att förhindra schablonmässiga avgiftshöjningar. Förordningen som till stora delar styr Lantmäteriets avgifter än i dag gäller sedan 1995.⁴⁷ Regeringen hänvisar i svaret på Riksrevisionens rapport bland annat till utredningarna från 1990-talet. Regeringen lägger även till att det nu kan finnas skäl att överväga om denna avgiftsmodell fortfarande är ändamålsenlig.⁴⁸ I mars 2024 tillsatte regeringen en utredning som bland annat ska se över regelverket för hur Lantmäteriet tar ut avgifter.⁴⁹

Regler som begränsar avgiftshöjningar kan minska riskerna

Ibland finns det regler som begränsar hur myndigheter får sätta avgifter. Detta gäller bland annat för affärsverken Svenska kraftnät och Sjöfartsverket, som Statskontoret analyserat i två rapporter från 2021 respektive 2023.⁵⁰ Båda verksamheterna har karaktären av monopol även om Svenska kraftnäts avgifter definieras som uppdragsverksamhet. Eftersom de är affärsverk begränsas de inte heller av något ekonomiskt mål om full kostnadstäckning utan får gå med vinst.

⁴⁶ SOU 1994:90 *Kart- och fastighetsverksamhet*, Proposition 1994/95:166 *Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet*.

⁴⁷ Förordning (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

⁴⁸ Regeringen (2022). *Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige*, Skr. 2021/22:265.

⁴⁹ Kommittédirektiv 2024:34. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten.

⁵⁰ Statskontoret (2021:14). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät*, Statskontoret (2023:3). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform*.

Vi bedömer att det kan fungera bra att begränsa myndigheternas möjligheter att höja avgifter med särskilda regler i vissa fall, men att det i första hand ska användas som ett komplement till övrig styrning. Om det är så att restriktionen till stor del begränsar myndighetens möjligheter att besluta om avgiftens storlek är frågan om det i praktiken är myndigheten eller regeringen som beslutar om hur hög avgiften ska vara. I sådana fall kan det vara bättre att regeringen beslutar om avgiftens storlek.

Intäktsramen har inte haft någon påverkan på Svenska kraftnäts verksamhet

För Svenska kraftnät är det tänkt att den så kallade intäktsramen ska styra myndigheten mot att bedriva verksamheten effektivt. Intäktsramen sätter ett tak för hur höga avgifter som Svenska kraftnät kan ta ut från transmissionsnätkunderna. Det finns intäktsramar även för regionala och lokala elföretag.

Taket innebär att det inte ska gå att höja avgifterna hur mycket som helst för att finansiera verksamheten. Om myndigheten är i ett läge då de riskerar att överskrida intäktsramen måste de sänka kostnaderna i verksamheten. Men enligt Statskontorets rapport har de inte varit i närheten av att överskrida intäktsramen, så begränsningen har i praktiken inte påverkat myndigheten.

Det är Energimarknadsinspektionen som beslutar om intäktsramarna med en statistisk metod som bygger på jämförelser mellan liknande företag. Denna metod fungerar bättre på de många lokalnätsföretagen där det finns större förutsättningar att göra sådana jämförelser. Men Svenska kraftnät har monopol och kan inte jämföras med något liknande företag och därför har inte effektiviseringskravet kunnat beräknas på detta sätt. För Svenska kraftnät har därför effektiviseringskravet satts till 1 procent årligen, vilket är det lägsta möjliga kravet.

Energimarknadsinspektionen ser nu över hur intäktsramarna ska beräknas. Målet är att regleringen ska bidra till energiomställningen och svara upp till den ökande efterfrågan på elnätskapacitet, utan att kundernas elnätsräkningar blir orimligt höga.⁵¹

Regeringen har beslutat om restriktioner för Sjöfartsverkets avgifter

Regeringen har sedan många år tillbaka lagt en restriktion för hur mycket Sjöfartsverkets avgifter får öka. Det har förekommit kritik mot kraftiga avgiftshöjningar från sjöfartsbranschen.⁵² För farledsavgifterna gäller att avgiftstarifferna får öka med högst konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS). Men medel som används till miljöincitament omfattas inte av restriktionen.⁵³

Begränsningen kan ses som motiverad ur ett effektivitetsperspektiv. Men samtidigt står begränsningen i konflikt med kravet på självförsörjning och att Sjöfartsverket ska gå med vinst. Sjöfartsverket har också lyft att konsumentprisindex inte är det mest lämpliga indexet att använda. De skulle hellre vilja att begränsningen sätts av ett index som i högre grad grundar sig på kostnadsutvecklingen för varor och tjänster som är relevanta för myndighetens verksamhet.⁵⁴

Risk för lägre effektivitet även då regeringen beslutar om avgiftsnivån

Även om regeringen beslutar om avgiftens storlek finns det risk att offentligt rättslig verksamhet där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna blir mindre effektiv än om den anslagsfinansieras.

⁵¹ Energimarknadsinspektionen. (Hämtad 2024-11-25). <https://ei.se/om-oss/nyheter/2024/2024-09-26-energiomstallningen-staller-nya-krav-pa-elnatsregleringen>.

⁵² Regeringskansliet (2022): Svar på fråga från 2021/22: 676 av Jimmy Ståhl (SD) Avgiftshöjningar för sjöfarten, Infrastrukturdepartementet, I 2021/03347.

⁵³ *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Sjöfartsverket.*

⁵⁴ Statskontoret (2023:3). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform.*

Det handlar bland annat om hur aktiv regeringen är när de bestämmer avgifterna och i vilken mån de kan bedöma om avgiftsnivån är rimlig. Det finns flera exempel på att regeringen är mindre aktiv när det gäller att använda avgifternas storlek för att styra myndigheten att bli effektivare än de är när de ska bestämma anslagets storlek, se kapitel 5.

Men det finns även en annan faktor som gör att den avgiftsbelagda verksamheten kan bli mindre effektiv. För anslagsfinansierad verksamhet finns det ett produktivitetsavdrag inbyggt i budgetprocessen i samband med att anslagen räknas upp i den årliga pris- och löneomräkningen (PLO). Avdraget innebär att anslagen inte räknas upp till 100 procent i linje med hur löner och priser har utvecklats utan något mindre än så för att myndigheterna löpande ska effektivisera verksamheten. PLO omfattar myndigheternas medel för förvaltningsändamål samt högskolornas och universitetens anslag för grundutbildning och forskning.

Något motsvarande automatiskt produktivitetsavdrag finns inte när regeringen beslutar om nivån på myndigheternas avgifter. Riksrevisionen föreslog i en rapport från 2022 att regeringen skulle utreda förutsättningarna för att införa ett produktivetskrav även på avgiftsbelagd verksamhet. Skälet var att avgifterna i normalfallet sätts med full kostnadstäckning och till stor del utan konkurrens med andra aktörer. Därför saknas det produktivetsstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för.⁵⁵

Däremot anser Riksrevisionen att det är svårt och kanske inte önskvärt att hitta en generell modell med löpande produktivetskrav för avgiftsbelagd verksamhet, alltså något som liknar den årliga pris- och löneomräkningen. Men Riksrevisionen anser att regeringen ändå bör undvika kostnadsdrivande incitament. Till exempel att myndigheter både beslutar nivån på avgiften och disponerar inkomsterna i offentlighetslig verksamhet.

⁵⁵ Riksrevisionen (2022:2). *Räkna med mindre - den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Det räcker inte att kräva att myndigheterna ska väga in pris- och löneomräkningen i sina underlag

Statskontoret visar i en analys av Läkemedelsverket att regeringens beslut om avgiftsnivåer har ökat kostnaderna mer än vad en anslagsfinansiering skulle ha gjort, förutsatt att regeringen inte skulle ha skjutit till extra anslagsmedel. Detta gäller trots att myndigheten använder en modell där de räknar in ett produktivetsavdrag som liknar det PLO-avdrag som gäller för anslag när de lämnar in sitt förslag om framtida avgifter till regeringen.⁵⁶

En viktig skillnad är att Regeringskansliet i PLO-uppräknningen utgår från historiska data när de räknar fram produktivetsavdraget för förvaltningsanslag, medan Läkemedelsverkets kalkyl baseras på prognoser som myndigheten gör om hur priser och löner kommer att utvecklas under en femårsperiod.

Statskontoret bedömer att det därför är svårt att åstadkomma samma effektiviseringskrav på Läkemedelsverket som på anslagsfinansierade myndigheter. Det är förstås svårt för Läkemedelsverket att beräkna intäkter och kostnader fem år framåt i tiden. Det är lätt att tänka sig att Läkemedelsverket hellre väljer att överskatta behoven än tvärtom.⁵⁷

Exemplet visar att krav på att myndigheterna själva gör ett avdrag som motsvarar PLO i sina underlag inte är en tillräcklig åtgärd för att säkerställa ett produktivetsstryck motsvarande det som gäller för anslagsfinansierade verksamheter. Det krävs också en aktiv styrning och uppföljning av verksamheten från regeringens sida.

⁵⁶ Statskontoret (2024:1). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell*.

⁵⁷ Ibid.

Statskontoret har föreslagit att Läkemedelsverket inte längre ska disponera avgiftsinkomsterna. I stället bör verksamheten finansieras med ett förvaltningsanslag medan avgiftsinkomsterna förs till en inkomsttitel på statsbudgeten. Statskontoret anser att regeringen då skulle få bättre möjligheter att ställa krav på att Läkemedelsverkets verksamhet ska bedrivas effektivt.⁵⁸

Statskontoret har inte heller hittat något motiv för att Läkemedelsverket ska undantas från principen om bruttoredovisning. Det är varken så att efterfrågan på Läkemedelsverkets tjänster varierar i någon större utsträckning eller att myndigheten är beroende av att få disponera avgiftsinkomsterna för att kunna bedriva en effektiv verksamhet.⁵⁹

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

4 Utmaningar för myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet

I det här kapitlet redovisar vi vilka utmaningar som kan uppstå för myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet och disponerar inkomsterna. Under vissa förutsättningar ställer riksdagens och regeringens styrning av verksamheterna högre krav på myndigheterna. Det kan handla om krav på mer uppföljning eller administration. Men det kan också bli svårare för myndigheterna att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt, exempelvis genom att myndigheterna behöver hantera målkonflikter.

Våra viktigaste iakttagelser är:

-
- Att en verksamhet finansieras med både avgifter och anslag kan innebära utmaningar för myndigheterna. Om en avgiftsbelagd verksamhet inte har krav på full kostnadstäckning finansieras den oftast också av anslag. Men det kan vara svårt för myndigheten att prognosticera anslagsbelastningen om efterfrågan i den avgiftsbelagda verksamheten varierar. Myndigheten kan också få sämre finansiella förutsättningar eftersom anslagssparande och anslagskredit baseras på tilldelat anslag och inte på den totala verksamhetens omfattning.
 - Det kan vara tidskrävande och administrativt betungande för myndigheter att urskilja kostnader i nära integrerade verksamheter. Om en myndighet har integrerade verksamheter som finansieras med både anslag och avgifter eller har olika ekonomiska mål behöver myndigheten kunna beräkna och redovisa kostnaderna för respektive verksamhet.
 - Avgifter som ska uppfylla flera syften kan påverka myndigheternas möjligheter att bedriva verksamheten effektivt. Så kan fallet vara om en avgift både ska finansiera en verksamhet och fungera som klimatpolitiskt styrmedel.
-

Utmaningar när en verksamhet finansieras med både avgifter och anslag

Vår analys visar att det kan uppstå problem för myndigheterna när en verksamhet finansieras med både avgifter och anslag. När en avgiftsbelagd verksamhet har ett obestämt ekonomiskt mål eller om avgiften ska täcka en bestämd del av kostnaderna innebär det att den del som inte täcks med avgifter behöver finansieras på annat sätt, oftast med anslagsmedel (bilaga 4).

Svårt att prognosticera anslagsbelastningen

Ett problem som kan uppstå är att det blir svårt för myndigheten att förutse hur mycket anslag som myndigheten behöver för att täcka kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten. Det kan i sin tur också påverka annan verksamhet på myndigheten som finansieras via samma anslag.

Om det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda verksamheten är att avgifterna ska bidra till att täcka kostnaderna behöver resten av kostnaderna täckas av anslag. Om det är svårt för myndigheten att beräkna hur stora avgiftsinkomsterna kommer att bli är det också osäkert hur mycket anslag myndigheten kommer att behöva för att täcka de kostnader som avgifterna inte täcker.

Myndigheten kan få sämre finansiella villkor

Om en myndighet finansierar en större del av sin verksamhet med avgifter som till en obestämd del ska täcka kostnaderna kan det innebära att myndigheten får snävare handlingsutrymme än en helt anslagsfinansierad myndighet. Det beror på att myndigheten oftast kan använda anslagssparande eller anslagskredit för den verksamhet som finansieras med förvaltningsanslag. I avgiftsbelagd verksamhet med målet full kostnadstäckning är det möjligt för myndigheten att inom vissa ramar gå med över- eller underskott vilket fyller en liknande funktion. Men den möjligheten finns inte för avgiftsbelagd verksamhet med ett obestämt ekonomiskt mål. Då ska de kostnader som avgifterna inte täcker finansieras med anslag samma år.

Problemet är att anslagskrediten och anslagssparandet beräknas utifrån det tilldelade anslaget och inte utifrån verksamhetens totala omfattning (inklusive avgiftsintäkterna). Så om den totala omfattningen av

verksamheten är 100 miljoner kronor varav tilldelat anslag är 30 miljoner kronor är det möjligt för myndigheten att använda en kredit på 3 procent vilket blir 900 000 kronor. Om myndigheten i stället skulle ha redovisat avgifterna mot inkomsttitel och finansierat verksamheten via anslag hade de haft 100 miljoner kronor i tilldelat anslag och en kredit på 3 miljoner kronor.

Ett exempel på när det här problemet uppstått är i den finansieringsmodell som Statens institutionsstyrelse (SiS) hade tidigare. SiS finansierade sin verksamhet med vårdavgifter som kommunerna betalade samt med anslag. Statskontoret gjorde 2010 en analys av SiS finansieringsmodell och kunde då konstatera att den varierande efterfrågan på vårdplatser hade en direkt påverkan på hur stor del av anslaget som utnyttjades och att myndigheten över tid hade uppvisat stora över- respektive underskott på anslaget.⁶⁰

Statskontoret bedömde att SiS hade osäkrare planeringsförutsättningar än andra myndigheter och rekommenderade att regeringen skulle överväga att låta SiS disponera ett anslagssparande som var större än tre procent av anslaget och behålla en högre anslagskredit på 10 procent.⁶¹ Regeringen har sedan dess ändrat SiS finansieringsmodell så att avgifterna ska täcka en bestämd del av kostnaderna för verksamheten.⁶²

⁶⁰ Statskontoret (2010:07). *Statens institutionsstyrelsens styrning och finansieringsmodell*.

⁶¹ Ibid.

⁶² *Regleringsbrev för 2024 avseende Statens institutionsstyrelse*.

Svårt att urskilja kostnader i nära integrerade verksamheter

Om en myndighet har verksamheter som finansieras på olika sätt eller har olika ekonomiska mål behöver myndigheten kunna härleda kostnaderna till rätt verksamhet i sin redovisning. Vår granskning visar exempel på att det kan vara både svårt och tidskrävande för myndigheterna att göra det om verksamheterna är nära integrerade i varandra. Det finns också en risk att myndighetens möjligheter att styra resurserna dit de gör mest nytta begränsas vilket påverkar effektiviteten negativt.

Svårigheter när en verksamhet finansieras med både avgifter och anslag

Ett exempel är Pensionsmyndigheten som finansierar sin administration av pensionssystemet både med avgifter och anslag. Det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda verksamheten är full kostnadstäckning vilket innebär att myndigheten behöver beräkna kostnaderna för verksamheten. Samtidigt bedriver myndigheten verksamheterna till stora delar i integrerade processer där det är svårt att urskilja vilka kostnader som egentligen hör till vilken verksamhet och finansieringskälla.

En rapport från Statskontoret visar att Pensionsmyndigheten behöver ta hänsyn till tre olika finansieringskällor i sin redovisning av verksamheten och att det kan försämra myndighetens möjligheter att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.⁶³ Lite förenklat finansieras inkomst- och tilläggs pension med avgifter via AP-fonderna, premiepension med avgifter från premiepensionsfonderna, medan garantipension och inkomstpensionstillägg är anslagsfinansierade.

Risken finns att finansieringsvillkoren för de olika finansieringskällorna och inte verksamhetens effektivitet blir styrande för myndighetens beslut. När myndigheten behöver ändra sina planer för att hålla sig inom de olika budgetarna är det inte säkert att myndigheten utnyttjar sina medel på bästa sätt.

⁶³ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

Modellen ställer också höga krav på en väl fungerande finansiell uppföljning och verksamhetsplanering samt en väl fungerande dialog med regeringen kring myndighetens finansiella förutsättningar och villkor. Statskontoret bedömde att regeringen kan underlätta för Pensionsmyndigheten att utföra uppdraget på ett effektivt sätt genom att bevilja myndigheten större marginaler för anslagssparande respektive anslagskredit.⁶⁴

Olika ekonomiska mål kan också vara utmanande

Ett annat exempel är den avgiftsbelagda verksamheten förskoleklass och fritidshem som Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bedriver. Denna verksamhet har krav på full kostnadstäckning och därför måste SPSM särredovisa kostnaderna från den övriga verksamheten. Det är enligt myndigheten en onödigt administrativ uppgift som också försvårar deras verksamhets- och resursplanering.⁶⁵

SPSM bedriver verksamheterna förskoleklass och fritidshem samt undervisning i specialskolan. Båda verksamheterna finansieras med avgifter från elevernas hemkommuner. Det ekonomiska målet för verksamheten förskoleklass och fritidshem är full kostnadstäckning. Målet för verksamheten undervisning i specialskolan är att avgiften ska bidra till att täcka kostnaderna för verksamheten. Avgifterna för båda verksamheterna är schablonbelopp som beslutas av regeringen. Verksamheterna är till stor del integrerade med varandra, bland annat genom att samma medarbetare arbetar inom båda verksamheterna och genom att verksamheterna använder samma lokaler. Det innebär att det är svårt att urskilja vilka kostnader som hör till vilken verksamhet.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*.

Avgifter som ska uppfylla flera syften kan orsaka problem

Det kan också uppstå problem för myndigheterna när en avgiftsbelagd verksamhet ska uppfylla flera syften. Här redovisar vi några olika exempel.

Det kan vara svårt att sätta avgifter som både ska finansiera verksamheten och fungera som klimatpolitiskt styrmedel

Sjöfartsverket är ett affärsverk som tar ut avgifter för sjöfart. Det ekonomiska målet är att verksamheten ska ge en viss avkastning.⁶⁶ Samtidigt ska avgifterna även fungera som klimatpolitiskt styrmedel. I den klimatpolitiska handlingsplanen lyfter regeringen fram att Sjöfartsverkets avgifter är viktiga styrmedel i arbetet för att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030. Regeringen pekar på att det ska vara ekonomiskt lönsamt att flytta över godstransporter från väg till sjö.⁶⁷

Statskontoret påtalar i en rapport att Sjöfartsverket i praktiken har begränsade möjligheter att utforma och sätta avgifter så att de fungerar som klimatpolitiskt styrmedel. Det största hindret är att avgifternas primära syfte är att generera intäkter till verksamheten.⁶⁸

I rapporten lyfter Statskontoret exempelvis fram att den förändring av avgifterna som mest skulle bidra till att flytta godstransporter till sjö vore att sänka avgifterna för inlandssjöfarten på Mälaren och Vänern. Men sänkta avgifter leder troligen även till att intäkterna minskar.

I rapporten framför Statskontoret att avgifterna bör utformas utifrån ett tydligt syfte, antingen för att fungera som klimatpolitiskt styrmedel eller för att finansiera verksamheten.⁶⁹

⁶⁶ Målet gällde inte under perioden 2021–2024 på grund av följderna av coronapandemin.

⁶⁷ Statskontoret (2023:3). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform*.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

Avgifter som både ska finansiera verksamhet och bibehålla efterfrågan kan leda till svåra avvägningar

Ett annat exempel är när en avgift ska bidra till att finansiera en verksamhet men inte vara så hög att den påverkar efterfrågan negativt. Avgiften till högskoleprovet är ett exempel på det. Den som anmäler sig till högskoleprovet betalar en anmälningsavgift och det är regeringen som beslutar hur hög avgiften ska vara.⁷⁰ Intäkten delas mellan Universitets- och högskolerådet (UHR) och de lärosäten som genomför provet. Enligt UHR:s regleringsbrev för 2024 så finns det inget reglerat mål för hur stor del av kostnaderna som avgiften ska täcka.⁷¹

UHR har haft högre kostnader än intäkter för högskoleprovet sedan 2016 och har fått täcka dem med anslag.⁷² Även flera av de lärosäten som genomför provet har under de senaste åren haft högre kostnader än intäkter. Flera lärosäten lyfter fram att det är ett problem att intäkterna inte täcker kostnaderna eftersom de måste använda anslag för utbildning för att täcka kostnaderna.⁷³

Även utredningen om högskoleprovets organisation och styrning konstaterar att intäkterna inte täcker kostnaderna för högskoleprovet. Utredningen resonerar om att avgiften behöver öka för att täcka en större del av kostnaderna men att den inte ska vara så hög att det hindrar personer från att skriva provet.⁷⁴ Det är ett typiskt exempel på när storleken på avgiften behöver vägas noga utifrån hur den kommer att påverka efterfrågan.

⁷⁰ 21 § högskoleförordningen (1993:100).

⁷¹ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet.*

⁷² ESV:s statistik över avgifter, bearbetad av Statskontoret.

⁷³ Universitetslärares. *Lärosäten går minus på högskoleprovet.* (Hämtad 2024-09-19). <https://universitetslararen.se/2023/03/09/larosatena-gar-minus-pa-hogskoleprovet/>.

⁷⁴ SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning.*

En avgift kan riskera att skapa felaktiga incitament

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har bland annat hand om påminnelseavgifter för studielån. Det är regeringen som beslutar storleken på avgiften. Avgifterna är höga och det är ett medvetet val. Syftet är att öka disciplinen så att låntagarna betalar tillbaka studielånen i tid.⁷⁵

Fram till 2016 disponerade CSN avgiftsintäkterna och sammantaget blev dessa så stora att de finansierade en betydande del av myndighetens verksamhet. Statskontoret påpekade i en rapport att avgiftsintäkterna riskerade att skapa oönskade incitament genom att myndigheten kunde bli beroende av att låntagare *inte* betalade avgifterna i tid. Detta gick tvärt emot myndighetens uppgift att försöka få fler låntagare att betala i rätt tid. I rapporten föreslog Statskontoret att CSN inte borde få disponera intäkterna från påminnelseavgifterna.⁷⁶

Från 2016 disponerar CSN inte längre intäkterna utan verksamheten är anslagsfinansierad och avgifterna förs i stället till en inkomsttitel på statsbudgeten.

En avgift kan utformas på ett sätt som hindrar myndigheten från att bedriva sin verksamhet effektivt

Den modell som Patent- och registreringsverket (PRV) hade före 2017 för att finansiera patenthanteringen visar hur en målkonflikt kan uppstå. Målkonflikten uppstår mellan behoven hos de som söker patent och myndighetens möjlighet att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

PRV finansierade tidigare sin patenthantering med årliga patentavgifter. Det ekonomiska målet för verksamheten var full kostnadstäckning. Avgifterna ökade successivt under den tid som patentet gällde. Men för myndigheten uppstod de största kostnaderna främst under det första året då myndigheten granskade patentet. I praktiken innebar det att PRV kunde få svårt att finansiera verksamheten om det kom in extra många patentansökningar ett år. Men för de som ansöker om patentet är det

⁷⁵ CSN. *Påminnelseavgift*. (Hämtad 2024-11-18). <https://www.csn.se/om-nagot-hander-eller-andras/paminnelseavgift.html>

⁷⁶ Statskontoret (2012:8). *Centrala studiestödsnämnden – finansiering och fortsatta effektiviseringar*.

däremot en stor fördel om kostnaderna det första året inte är alltför höga, det vill säga innan de har börjat tjäna pengar på patentet. För samhället finns det en poäng med att underlätta innovationer genom att inte ta ut för höga avgifter vid en patentansökan. Statskontoret föreslog 2013 att PRV:s offentligrättsliga verksamhet skulle övergå till att finansieras via anslag och att avgiftsintäkter skulle föras till en inkomsttitel i statens budget.⁷⁷

Från 2017 disponerar inte PRV avgiftsintäkterna utan myndigheten får ett anslag och avgifterna redovisas mot en inkomsttitel. Samtidigt har systemet med successivt ökade patentavgifter kunnat behållas.

⁷⁷ Statskontoret (2013:13). *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering.*

5 Brister i regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet

I det här kapitlet redovisar vi brister i regeringens styrning av avgiftsbelagd verksamhet där myndigheterna disponerar inkomsterna.

Våra viktigaste iakttagelser är:

-
- Regeringen styr inte verksamhet där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna lika aktivt som den styr anslagsfinansierad verksamhet.
 - Att en avgiftsbelagd verksamhet går med över- eller underskott under längre tid kan vara ett tecken på en alltför passiv styrning.
 - Det finns en risk att regeringen inte frågar efter information i tillräcklig utsträckning när det gäller verksamhet där myndigheter disponerar avgiftsinkomster. Vi har också sett exempel på att regeringen inte alltid använder sig av den information som finns.
 - Att riksdagen och regeringen inte alltid beslutar om ett ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet gör att styrningen blir otydlig.
-

Regeringen styr inte avgiftsbelagd verksamhet där myndigheterna disponerar inkomsterna lika aktivt som anslagsfinansierad verksamhet

I det här avsnittet redovisar vi några exempel på att regeringen inte varit tillräckligt aktiv i sin styrning av verksamhet där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna.

I riksdagens riktlinjer för när en myndighet ska få disponera avgifts-inkomster i offentligt verksamhet framgår att en god styrning och kontroll av verksamheten ska kunna säkerställas.⁷⁸ Riksdagen har pekat på att de delar av den statliga verksamheten som inte redovisas i statsbudgeten riskerar att inte tas upp till prövning i samband med budgetbehandlingen på samma sätt som den övriga verksamheten.⁷⁹

I de fall där regeringen beslutar om storleken på avgifterna är de beroende av underlag från myndigheterna för att kunna besluta om en avgiftsnivå som både ger incitament till produktivitetsökningar och säkerställer rättssäkerhet och en hög kvalitet i verksamheten. I de fall myndigheten beslutar om storleken på avgifterna behöver regeringen också kunna följa att verksamheten bedrivs effektivt, rättssäkert och med hög kvalitet.

I våra intervjuer samt i flera rapporter och utredningar framgår det att regeringen inte styr verksamheter där myndigheten disponerar avgifts-inkomsterna lika aktivt som den styr anslagsfinansierad verksamhet. Det handlar om att regeringen inte lika ofta efterfrågar information om verksamheten och om att regeringen i dialogerna med respektive myndighet inte tar upp den avgiftsbelagda verksamheten i samma utsträckning som den anslagsfinansierade verksamheten. Det handlar också om att regeringen inte agerar på den information och det underlag som den får av myndigheterna.

En särskild dialog om avgiftsbelagd verksamhet kan vara ett sätt att förbättra styrningen

Ett sätt för regeringen att förbättra styrningen av den avgiftsbelagda verksamheten kan vara att avsätta tid för en särskild dialog med myndigheten om just denna verksamhet. ESV visar i en rapport hur regeringen kan förstärka styrningen av Polismyndighetens avgiftsbelagda verksamhet som avser pass och nationellt ID-kort. När regeringen beslutar om nivån på avgifterna har den en möjlighet att utöva ett

⁷⁸ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 38.

⁷⁹ Finansutskottets betänkande 1997/98:FiU01. *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna*, SOU 2007:96. *Avgifter*, s. 118.

effektivitetstryck på myndigheten. Genom att regeringen beslutar om hur stor avgiften ska vara kan den styra myndighetens ambitionsnivå och dimensionering av verksamheten.⁸⁰

ESV anser att det analysunderlag som myndigheten lämnar till regeringen bland annat bör innehålla myndighetens bedömning av hur olika servicenivåer påverkar kostnaderna och vilka besparingar som kan vara aktuella. ESV anser att Polismyndigheten då bör sträva efter att effektivisera i samma storleksordning som produktivitetsavdraget i den pris- och löneomräkning som gäller för anslag. ESV rekommenderar också att regeringen och Polismyndigheten ska ha en särskild dialog om verksamheten.⁸¹

Regeringens dialog med Universitets- och högskolerådet berörde sällan den avgiftsbelagda verksamheten

Vi har sett flera exempel på att regeringen är mindre aktiv i sin styrning av avgiftsbelagd verksamhet än av anslagsfinansierad verksamhet. I Statskontorets myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet (UHR) finns ett sådant exempel. Analysen visar att UHR ansåg att dialogen med regeringen sällan berörde den avgiftsbelagda verksamhet där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna, trots att avgifterna finansierade nästan hälften av myndighetens kostnader. Myndigheten upplevde att regeringen inte ställde så många frågor om styrningen av den avgiftsbelagda verksamheten och att regeringen inte heller uttryckte några direkta förväntningar på hur verksamheten borde utvecklas.⁸²

Regeringen agerade inte på Nationalmuseumns underlag om den avgiftsbelagda verksamheten

I Statskontorets analys av Nationalmuseum finns ett exempel på när regeringen inte har agerat på den information som myndigheten har lämnat. Analysen visar visserligen att myndighetens finansiella underlag

⁸⁰ ESV (2023:49). *Fördjupad analys av Polismyndighetens avgiftsfinansierade verksamhet.*

⁸¹ ESV (2023:49). *Fördjupad analys av Polismyndighetens avgiftsfinansierade verksamhet.*

⁸² Statskontoret (2024:7). *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet.*

till regeringen hade brister. Men den visar också att regeringen inte hade agerat på de uppgifter som faktiskt fanns i underlagen.

Nationalmuseum hade i budgetunderlagen från ett år till ett annat räknat med kraftigt ökade intäkter från entréavgifter till utställningar och försäljning. De räknade med att intäkterna skulle öka med cirka 30 miljoner kronor. Dessa intäkter skulle enligt budgetunderlaget finansiera både fasta och rörliga kostnader på myndigheten. Men avgiftsintäkterna blev inte i närheten av så stora som Nationalmuseum prognosticerat, de justerade också ner sin prognos för samma år med mer än 30 miljoner kronor. I rapporten bedömer Statskontoret att regeringen bör styra Nationalmuseum mer aktivt.⁸³

Det här exemplet visar att det finns risker med regeringens passiva hållning gällande avgiftsbelagd verksamhet. Regeringen riskerar att gå miste om viktig information som kan få konsekvenser för verksamheten framöver.

Regeringen behöver agera när en avgiftsbelagd verksamhet går med över- eller underskott under lång tid

Att myndigheter har ett under- eller överskott i avgiftsbelagd verksamhet under en längre tid är ett tecken på att det finns problem med verksamheten. Om myndigheten inte kan få ekonomin i balans behöver regeringen agera.

En myndighet som får disponera inkomsterna från en avgiftsbelagd verksamhet med ett bestämt ekonomiskt mål ska balansera årets resultat i en ny räkning. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras.⁸⁴

Om det finns ett underskott i den avgiftsbelagda verksamheten som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare år ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.⁸⁵

⁸³ Statskontoret (2019:16). *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning*.

⁸⁴ 25a § avgiftsförordningen (1992:191).

⁸⁵ 25a § avgiftsförordningen (1992:191).

Vi har analyserat över- och underskott i avgiftsbelagda verksamheter (bilaga 3). Analysen visar att det finns flera avgiftsbelagda verksamheter med krav på full kostnadstäckning som gått med över- eller underskott under en längre tid.

Ett exempel är Polismyndighetens uppdragsverksamhet som handlar om att utbilda ordningsvakter. Polismyndigheten beslutar om hur stor avgiften ska vara och får disponera inkomsterna. Fram till och med 2022 var det ekonomiska målet full kostnadstäckning.⁸⁶ I ESV:s analys framgår att verksamheten hade ett negativt ackumulerat resultat som ökade under flera år och förvärrades av coronapandemin då utbildningar ställdes in. Polismyndigheten beslutade om att höja avgiften med nästan 200 procent vilket fick viss effekt. Men det som till slut löste problemet var att i samband med att den nya lagen om ordningsvakter trädde i kraft så ändrades också det ekonomiska målet till att avgiften ska bidra till att täcka kostnaden för verksamheten. Regeringen beslutade vidare att Polismyndigheten skulle täcka det ackumulerade underskottet med anslag.⁸⁷

Ett annat exempel är från Statskontorets myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet (UHR). Analysen visar att den avgiftsbelagda verksamheten som omfattar digitala antagnings- och studieadministrationstjänster till universitet och högskolor hade gått med överskott under en längre tid utan att regeringen följt upp eller ifrågasatt varför. UHR beslutar själva om storleken på avgiften och disponerar inkomsterna. Det ekonomiska målet för verksamheten är full kostnadstäckning. Verksamheten hade gått med överskott under flera år vilket hade lett till ett ackumulerat överskott på cirka 10 miljoner kronor i början av 2024.⁸⁸

⁸⁶ 8 § ordningsvaktsförordningen (1980:589).

⁸⁷ ESV (2023:49). *Fördjupad analys av Polismyndighetens avgiftsfinansierade verksamhet*, s. 28–29.

⁸⁸ Statskontoret (2024:7). *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*.

Statskontoret bedömde att en orsak till det stora överskottet var att det inte hade funnits en tillräckligt stark press på myndigheten att använda sina tillgängliga medel fullt ut.⁸⁹

Styrningen blir otydlig när riksdagen eller regeringen inte beslutar om ett ekonomiskt mål

Det finns avgiftsbelagda verksamheter för vilka riksdagen eller regeringen inte har uttalat något ekonomiskt mål. Enligt avgiftsförordningen gäller full kostnadstäckning i dessa fall.⁹⁰ Men det blir otydligt om det verkligen är full kostnadstäckning som gäller i de fall där regeringen också beslutar om hur stor avgiften ska vara och där verksamheten gått med underskott under flera år.

Det går att tolka riksdagens eller regeringens styrning som att den anser att myndigheten ska anpassa sig till den beslutade avgiften och sänka kostnaderna. Men det är inte troligt i alla dessa fall. Vi ger här ett exempel.

Exemplet gäller Socialstyrelsens verksamhet att utfärda legitimationer inom vård och omsorg. Det är en offentlighetsrättslig verksamhet med krav på full kostnadstäckning.⁹¹ Det är regeringen som beslutar hur stora avgifterna ska vara.⁹² Kostnaderna har under en längre tid varit högre än intäkterna och verksamheten hade 2023 ett ackumulerat underskott på 175 miljoner kronor.⁹³

Ett sätt att lösa det ackumulerade underskottet skulle vara att regeringen beslutar om att höja avgiftsnivån. Men det är rimligt att anta att regeringen inte vill att avgiften blir så hög så att den hindrar personer att ansöka om legitimation för ett yrke. Det är inte heller troligt att regeringen vill att

⁸⁹ Statskontoret (2024:7). *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*.

⁹⁰ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁹¹ Kravet på full kostnadstäckning gäller inte för yrkestiteln undersköterska, utan för denna yrkestitel gäller att avgifterna ska täcka delar av kostnaderna.

⁹² 8 kap 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), 10 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁹³ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*.

Socialstyrelsen ska sänka kostnaderna genom att minska på kvalitet eller förlänga handläggningstiderna. Vi bedömer att det är bättre att anpassa det ekonomiska målet efter hur den finansiella styrningen verkligen ser ut. Det vill säga att avgiften ska bidra till att täcka kostnaderna för verksamheten.

Socialstyrelsen har i sitt budgetunderlag hemställt om att regeringen ska höja avgiften.⁹⁴

⁹⁴ Socialstyrelsen. *Budgetunderlag 2025–2027*.

6 Diskussion och förslag

Det kan finnas flera goda skäl till att ta ut avgifter för statlig verksamhet. Men vår studie visar att det finns risk för lägre effektivitet i avgiftsbelagd verksamhet där myndigheterna disponerar inkomsterna. Vi har också visat på att regeringens styrning i vissa fall är otydlig och att det kan finnas utmaningar för myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet.

Statskontoret har följande medskick till regeringen:

-
- Informationen om avgiftsbelagd verksamhet bör ensas och samlas
 - Redogör för motiven till de fall där myndigheter disponerar avgiftsinkomsterna i offentligt rättslig verksamhet
 - Överväg att ompröva finansieringsformen i offentligt rättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna
 - Stärk styrningen av de offentligt rättsliga verksamheterna där myndigheterna disponerar inkomsterna.
-

Informationen om avgiftsbelagd verksamhet bör ensas och samlas

Regeringen behöver stärka styrningen av avgiftsbelagd verksamhet. För att kunna göra det behöver regeringen ha bra beslutsunderlag och relevant information om verksamheten. I vår studie har vi sett att det är svårt att få en överblick över samt följa styrning och redovisning av myndigheters avgiftsbelagda verksamheter.

Informationen om avgiftsbelagd verksamhet bör ensas och redovisas på ett enhetligt sätt. Den bör också finnas samlad för att skapa bättre förutsättningar för riksdagen och regeringen att styra och följa upp samt göra analyser av de avgiftsbelagda verksamheterna.

I likhet med ESV anser vi att informationen om den avgiftsbelagda verksamheten i budgetunderlagen, budgetpropositionen, regleringsbrevet och årsredovisningarna bör utgå från samma grundinformation.⁹⁵

Vi föreslår att regeringen utvecklar rapporteringen och redovisningen av avgiftsbelagd verksamhet i informationssystemet Hermes. Men exakt vilken information som ska ingå i systemet och hur den ska redovisas kräver en djupare analys än vad som ryms inom ramen för denna studie.

I avgiftstabellen i myndigheternas regleringsbrev anger regeringen vilka avgifter myndigheterna har, om de är offentligrättsliga- eller uppdragsverksamhet samt om myndigheten disponerar avgiften eller inte. Men när myndigheterna redovisar verksamheterna i årsredovisningen, särskilda regeringsuppdrag eller i ESV:s statistik om avgifter redovisar de ibland på en annan nivå eller använder andra namn för verksamheterna än den struktur som regeringen har använt. Det gör det svårt och ibland omöjligt att följa avgifterna mellan olika dokument. Det begränsar i sin tur möjligheterna för regeringen och riksdagen att analysera de avgiftsbelagda verksamheterna.

Vi konstaterar även att det finns brister i ESV:s statistik om myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter. Vi har funnit flera fel som sannolikt beror på att myndigheterna rapporterar in statistiken manuellt. Det saknas också information som skulle vara intressant för att kunna göra analyser, till exempel vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten. En möjlighet är att ESV utvecklar den statistik som de samlar in via en enkät (bilaga 1). Men vi bedömer att det är mer ändamålsenligt att utveckla rapportering och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet i Hermes för att skapa ett effektivare informationsflöde. Om informationen finns samlad på ett ställe kan regeringen och myndigheter använda den som grund för analyser.

⁹⁵ ESV (2020:58). *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.*

Det ekonomiska målet för en avgiftsbelagd verksamhet bör framgå i myndighetens regleringsbrev

Vi föreslår att regeringen i anslutning till avgiftstabellen i regleringsbrevet också anger det ekonomiska målet för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Det skulle göra styrningen av den avgiftsbelagda verksamheten tydligare och ta bort all osäkerhet om vilket ekonomiskt mål som gäller.

Bakgrunden till vårt förslag är att det idag finns information om hur en avgiftsbelagd verksamhet styrs på flera olika ställen, bland annat i regleringsbreven och i förordningar.

Regeringen bör förtydliga styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna och syftet med den styrning som gäller

När riksdagen eller regeringen beslutar om hur en avgiftsbelagd verksamhet ska styras bör de också motivera varför. Det är idag svårt att hitta motiv och syfte till varför regeringen har valt att styra en avgiftsbelagd verksamhet på ett visst sätt.

I våra intervjuer med myndigheter framgår det att flera upplever samma problem. Även ESV har tidigare konstaterat att det är svårt att tolka och överblicka det regelverk som gäller för avgiftsbelagd verksamhet.⁹⁶ Om regeringens motiv och syfte är tydligt skulle det underlätta för både regeringen och myndigheterna när det gäller att styra och följa upp verksamheten.

Redogör för motiven till de fall där myndigheter disponerar avgiftsinkomsterna i offentligrättslig verksamhet

Vi anser att det är viktigt att riksdagens och regeringens motiv till att göra avsteg från huvudprincipen om bruttoredovisning alltid ska framgå tydligt någonstans. Även för de verksamheter där besluten fattades för länge sedan anser vi att motiven bör lyftas fram. Om det inte finns några tydliga motiv till att de får disponera inkomsterna kan det vara en signal om att riksdagen eller regeringen bör se över finansieringsformen. I de fall där det finns motiv kan det finnas skäl att undersöka om dessa fortfarande gäller.

⁹⁶ ESV (2020:58). *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.*

Ett annat skäl till att riksdagen och regeringen bör synliggöra motiven är att bibehålla legitimiteten och förtroendet för statsförvaltningen. Det är inte bra om det finns stora verksamheter där det är otydligt varför de får disponera avgiftsinkomsterna, särskilt när det är ett undantag från budgetlagens principer.

I förarbetena till budgetlagen är det tydligt att det är ett undantag att myndigheterna ska få disponera offentligrättsliga avgiftsinkomster. Det framgår också att när en ny offentligrättslig avgift ska införas och myndigheterna får disponera inkomsten bör tydliga motiv anges till varför anslagsfinansiering bedöms vara en sämre lösning.⁹⁷ Regeringen ska också motivera när en myndighet både får disponera inkomsten och besluta om hur stor en offentligrättslig avgift ska vara.⁹⁸

I flera av de exempel som vi studerat inom ramen för denna studie har vi inte hittat några tydliga motiv till varför myndigheterna disponerar avgiftsinkomsterna. Det gäller även en del av de fall som vi inte presenterar i själva rapporten. Även i vissa fall när vi gått vidare och frågat myndigheten så har de haft svårt att redogöra för bakgrunden till att myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna.

En förklaring till att motiven saknas kan vara att beslutet om att låta myndigheten disponera avgiftsinkomsten ligger långt tillbaka i tiden, då det kanske inte fanns samma krav på att motiven skulle dokumenteras (se kapitel 2).

⁹⁷ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 44.

⁹⁸ Regeringskansliet (Fi 2023:1). *Budgetarbetet 2023*.

Det finns risker för lägre effektivitet i verksamheten när myndigheter disponerar avgiftsinkomster i offentligt rättslig verksamhet

I förarbetena till budgetlagen framgår att det finns risker med att myndigheter disponerar avgiftsinkomster. En risk är att avgifterna sätts till en högre nivå än vad som motiveras av kostnaderna i verksamheten. En annan risk som gäller särskilt om myndigheten också får besluta om hur hög avgiften ska vara, är att incitamenten hos myndigheten att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskande åtgärder kan bli svagare.⁹⁹

För att undvika dessa risker har riksdagen beslutat om vissa riktlinjer för när en myndighet ska kunna disponera en offentligt rättslig avgift. Enligt riktlinjerna bör myndigheter bara få disponera inkomsterna om möjligheterna till en hög effektivitet och service i verksamheten främjas samt om verksamhetens omfattning styrs av efterfrågan.

I många fall tycks varken varierande efterfrågan eller förbättrad effektivitet vara motivet för att myndigheterna disponerar inkomsterna

Ett motiv för att myndigheter får disponera inkomsterna från offentlig rättslig verksamhet är att det är svårt att uppskatta verksamhetens storlek på förhand.¹⁰⁰ Det kan ofta handla om att efterfrågan varierar kraftigt mellan olika år, vilket gör det svårt att beräkna hur stort anslag som verksamheten behöver. Genom att myndigheten tar ut en avgift för den faktiska verksamheten som genomförs kan myndigheten få finansiering för verksamheten i nära anslutning till att kostnaden uppstår.

Vi har gjort en analys som visar att avgiftsinkomsterna i genomsnitt varierar mer i de offentligt rättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna jämfört med dem där de inte disponerar inkomsterna (bilaga 2). Detta är alltså i enlighet med motivet. Men samtidigt visar flera av de exempel som vi har presenterat i kapitlen 3–5 en låg variation i efterfrågan, och där har det troligen funnits andra skäl till att myndigheterna får disponera avgiftsinkomsterna.

⁹⁹ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 42.

¹⁰⁰ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 39.

Även motivet att effektiviteten i verksamheten skulle förbättras av att myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna kan ifrågasättas i många av de exempel som vi har studerat. Att myndigheter disponerar avgiftsinkomster kan leda till en ökad administrativ börda och även mer direkt påverka verksamhetens effektivitet genom att de måste hantera målkonflikter. Det kan också handla om att myndighetens möjligheter att använda resurserna där de gör mest nytta begränsas. Samtidigt kan det också finnas andra goda skäl för att en myndighet disponerar avgiftsinkomsterna, även om det medför en del negativa konsekvenser.

Överväg att ompröva finansieringsformen i offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna

Utifrån de exempel vi har analyserat bedömer vi att det kan finnas flera verksamheter där det finns skäl att utreda om de uppfyller de riktlinjer som riksdagen beslutat om för när myndigheter ska få disponera avgiftsinkomster. Det gäller särskilt i de fall där en myndighet både disponerar avgiftsinkomsten och beslutar om nivån på avgiften. Där är riskerna för negativa effekter på effektiviteten särskilt stora.

I många av de fall där myndigheten disponerar inkomsterna fattades besluten för flera decennier sedan. Eventuellt gjorde riksdagen och regeringen överväganden för dessa verksamheter som inte skulle gälla idag. Dessutom kan olika förutsättningar i verksamheterna ha förändrats sedan dess.

Sammantaget kan det därför finnas skäl att ompröva om myndigheterna ska disponera inkomsterna i ett antal offentligrättsliga verksamheter.

Stärk styrning av de offentligrättsliga verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna

Det finns en risk att effektiviteten blir lägre i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna. Just att verksamheten inte är en del av den ordinarie budgetprocessen gör att den riskerar att hamna i skuggan av regeringens aktiva ställningstaganden. Vår studie bekräftar detta både genom vissa av de exempel som vi har studerat samt i våra kontakter med myndigheter.

Dessutom blir produktivitetstrycket lägre genom att dessa verksamheter inte omfattas av det produktivitetsavdrag som är en del av den pris- och löneomräkning (PLO) som gäller för anslagsfinansierade verksamheter.

Regeringen behöver bra underlag för att kunna bedöma vilken avgiftsnivå som är ändamålsenlig

I de fall där regeringen beslutar om avgiftens storlek i verksamheter där myndigheten disponerar inkomsterna är det viktigt att besluten är välgrundade. I de undantagsfall där myndigheten beslutar om storleken på avgiften är det ändå viktigt att regeringen kan bedöma om storleken på avgiften utvecklas på ett rimligt sätt.

Regeringen behöver underlag som gör det möjligt att bedöma vilken storlek på avgifterna som är ändamålsenlig. Riksdagens riktlinjer för när en myndighet ska kunna disponera en offentligrättslig avgift anger att en god styrning och kontroll av verksamheten ska kunna säkerställas och att myndigheten ska kunna särredovisa verksamhetens intäkter, kostnader och resultat.

Vår analys visar att de beslutsunderlag regeringen har tillgång till ibland är otillräckliga. Regeringen kan därmed hamna i ett underläge mot myndigheten i diskussioner om avgifternas storlek.

Regeringen måste därför kräva att få relevanta beslutsunderlag från myndigheterna. Exakt vilket beslutsunderlag som är relevant och i vilket dokument det ska lämnas skiljer sig troligen från fall till fall. Flera myndigheter lämnar särskilda underlag till regeringen i samband med att den ska fatta beslut om framtida avgifter. Men hur stora resurser som myndigheterna och regeringen ska lägga på arbetet med underlagen måste självklart vägas mot regeringens behov och verksamhetens omfattning.

I stora drag skiljer sig troligtvis inte regeringens behov av underlag gällande den avgiftsbelagda verksamheten från det behov som regeringen har gällande anslagsfinansierad verksamhet. I båda fallen handlar det om att hitta rätt nivå för att ge förutsättningar för verksamheten att prestera önskad kvalitet till en så låg kostnad som möjligt. Men på en punkt blir det en skillnad genom att underlaget även bör innehålla en redovisning och analys av hur avgifterna har utvecklats under ett antal år bakåt i tiden, och en analys av vilken avgiftsnivå som behövs framåt i tiden för att säkerställa en verksamhet med tillräcklig kvalitet.

I de flesta fall borde det finnas goda förutsättningar att ta fram relevanta underlag och göra en ändamålsenlig analys av verksamhet där myndigheter disponerar avgiftsinkomster. Avgiftsbelagd verksamhet är ofta till sin natur förhållandevis enkel att kvantifiera i termer av prestationer, vilket underlättar både redovisning och analys.

Överväg alternativ till produktivetsavdraget i pris- och löneomräkningen

För att sätta ett tryck på verksamheten att öka produktiviteten som motsvarar det som gäller för anslagsfinansierade verksamheter kan regeringen begränsa hur mycket avgiften får öka. Detta förekommer redan i flera fall och begränsningarna kan se olika ut. De behöver sannolikt också utformas på olika sätt, beroende på vilken verksamhet det gäller. Detta är en slutsats som också Riksrevisionen dragit.¹⁰¹

Ett exempel från en verksamhet där myndigheten bestämmer avgiftsnivån är att nivån inte får öka mer än konsumentprisindex. Samtidigt försvinner själva grundtanken med att myndigheten bestämmer hur stor avgiften ska vara om de måste följa alltför snäva restriktioner.

För verksamheter där regeringen beslutar om avgiftens storlek finns exempel på att myndigheten i sina äskanden om avgiftsnivå ska räkna in en besparing som motsvarar produktivetsavdraget i PLO-omräkningen. Samtidigt visar vår analys att detta inte är ett tillräckligt styrmedel för att skapa det önskade produktivetsstrycket utan snarare är ett komplement till övrig styrning och uppföljning.

¹⁰¹ Riksrevisionen (2022:2). *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Referenser

Centrala studiestödsnämnden (2024). *Påminnelseavgift*. (Hämtad 2024-11-18). <https://www.csn.se/om-nagot-hander-eller-andras/paminnelseavgift.html>.

Energimarknadsinspektionen (2024). *Energiomställningen ställer nya krav på elnätsregleringen*. (Hämtad 2024-11-25). <https://ei.se/om-oss/nyheter/2024/2024-09-26-energiomstallningen-staller-nya-krav-pa-elnatsregleringen>.

ESV Forum (2024). *Belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet*. (Hämtad 2024-11-16). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/belastande-avgifter-i-offentligrattslig-verksamhet/>.

ESV Forum (2024). *Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet*. (Hämtad 2024-11-27). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/ekonomiskt-mal-for-avgiftsbelagd-verksamhet/>.

ESV Forum (2024). *För- och nackdelar med att ta ut en avgift*. (Hämtad 2024-12-10). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/for-och-nackdelar-med-att-ta-ut-en-avgift/>.

ESV (2024). *Avgiftssamråd*. (Hämtad 2024-11-17). <https://www.esv.se/rapportering/avgiftssamrad/>.

ESV (2024). *Årsutfall för statens budget – öppna data*. (Hämtad 2024-10-15). <https://www.esv.se/statistik-och-data/oppna-data/arsutfall/>.

ESV (2023). *Avgifter i staten*. (Hämtad 2024-04-23). <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/avgifter-i-staten/intakter-20192023/>.

ESV (2023:49). *Fördjupad analys av Polismyndighetens avgiftsfinansierade verksamhet.*

ESV (2020:58). *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.*

Finansutskottets betänkande 1997/98:FiU01. *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna.*

Försvarets materielverk (2020). *Årsredovisning för 2019.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11. *En reformerad budgetlag.*

Proposition. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag.*

Proposition 1994/95:166. *Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet.*

Regeringskansliet (Fi 2023:1). *Budgetarbetet 2023.*

Regeringskansliet (2022): Svar på fråga från 2021/22: 676 av Jimmy Ståhl (SD). Avgiftshöjningar för sjöfarten, Infrastrukturdepartementet, I 2021/03347.

Kommittédirektiv 2024:34. *En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten.*

Regeringen (2022): *Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige*, Skr 2021/22:265.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende *Mediemyndigheten.*

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende *Sjöfartsverket.*

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende *Statens institutionsstyrelse.*

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende *Universitets- och högskolerådet.*

Riksrevisionen (2022:2). *Räkna med mindre -den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Riksrevisionen (2022:3). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov.*

Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023.*

Socialstyrelsen. *Budgetunderlag 2025–2027.*

SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning.*

SOU 2007:96. *Avgifter.*

SOU 1994:90. *Kart- och fastighetsverksamhet.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*

Statskontoret (2024:7). *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet.*

Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet.*

Statskontoret (2024:1). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell.*

Statskontoret (2023:3). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform.*

Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten.*

Statskontoret (2021:14). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät.*

Statskontoret (2019:16). *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning.*

Statskontoret (2016:09). *Myndighetsanalys av Bolagsverket.*

Statskontoret (2013:13). *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering.*

Statskontoret (2012:8). *Centrala studiestödsnämnden – finansiering och fortsatta effektiviseringar.*

Svenska kraftnät (2022). *Årsredovisning för 2021*.

Universitetsläraren (2023). *Lärosäten går minus på högskoleprovet*.
(Hämtad 2024-09-19).

<https://universitetslararen.se/2023/03/09/larosatena-gar-minus-pa-hogskoleprovet/>.

Bilaga 1

Metod och tillvägagångssätt

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att bidra med kunskap om avgiftsbelagd verksamhet i staten. Vi har gjort det genom att undersöka och diskutera hur regeringen styr och följer upp avgiftsbelagd verksamhet med särskilt fokus på offentligrättslig verksamhet där myndigheter får disponera avgiftsinkomsterna.

Följande frågor har varit vägledande i studien:

-
- Hur styrs den avgiftsbelagda verksamheten av riksdag och regering på en övergripande nivå?
 - Hur har den avgiftsbelagda verksamheten utvecklats över tid?
 - Vad är syftet med att låta myndigheter disponera avgiftsinkomsterna?
 - Hur fungerar riksdagens och regeringens styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet?
 - Vilka problem finns det med avgiftsbelagd verksamhet?
-

Avgränsningar

Vi har analyserat ett antal avgiftsbelagda verksamheter där myndigheterna disponerar inkomsterna med syftet att konkretisera och exemplifiera. Men vi lämnar inte några rekommendationer till enskilda myndigheter.

Vi har i de flesta fall analyserat offentligrättslig verksamhet. Men vi har även analyserat några verksamheter som definieras som uppdragsverksamhet. De verksamheter som vi analyserat har karaktären av ett monopol och liknar därför offentligrättsliga verksamheter. Vi har inte analyserat uppdragsverksamhet som myndigheter bedriver på en konkurrensutsatt marknad.

Hur vi har genomfört studien

Vår studie baseras till stor del på tidigare rapporter som rör avgiftsbelagd verksamhet. Vi har även använt ESV:s statistik om avgifter i staten för att kartlägga avgiftsbelagd verksamhet och göra urval av intressanta verksamheter att redovisa i rapporten. För att komplettera bilden har vi även varit i kontakt med tjänstepersoner vid ett antal myndigheter samt Regeringskansliet.

Dokumentstudier

De rapporter som vi baserar studien på är huvudsakligen från Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Vi har använt rapporterna som underlag för att sammanställa iakttagelser kring avgiftsbelagd verksamhet och vilka problemområden som finns. Vi har också använt dem för att fördjupa kunskapen om de verksamheter som vi redovisar i vår rapport.

För att ytterligare fördjupa kunskapen om avgiftsbelagda verksamheter har vi tagit del av offentliga utredningar, budgetunderlag, budgetpropositioner, årsredovisningar och regleringsbrev.

Kartläggning av avgiftsbelagd verksamhet

Med hjälp av ESV:s statistik om avgifter i staten har vi kartlagt hur riksdagen och regeringen styr avgiftsbelagda verksamheter (se bilaga 4).

Vi har även tagit fram de tio största avgiftsbelagda verksamheterna i åtta olika kategorier. Dessa åtta kategorier var avgiftsbelagd verksamhet uppdelat på offentlighetslag/uppdrag, myndighet beslutar nivån/myndighet beslutar inte nivån och bestämt ekonomiskt mål/ej bestämt ekonomiskt mål – samtliga där myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna. Verksamheter med en inkomst under 10 miljoner kronor år 2023 exkluderades. Antalet avgiftsbelagda verksamheter blev 56. För dessa verksamheter dokumenterade vi så långt som möjligt för var och en av verksamheterna: bemyndigande, ekonomiskt mål, motiv till att myndigheten får disponera intäkten, ackumulerade över- eller underskott, hur regeringens styrning eventuellt förändrats och om det fanns några kända problem med verksamheterna.

ESV:s statistik om avgifter

ESV:s statistik bygger på uppgifter som myndigheterna rapporterar in via en årlig enkät i informationssystemet Hermes. ESV anser att myndigheterna då bör utgå från den indelning som myndigheten använder för särredovisningen av den avgiftsbelagda verksamheten i resultatredovisningen i årsredovisningen. Antalet avgifter är därför ett otydligt mått. Myndigheternas redovisning i årsredovisningen omfattar inte alltid alla avgifter som myndigheten tar ut. Vissa myndigheter har dessutom krav på sig att i avgiftstabellen redovisa en rad per avgift medan andra har krav på sig att redovisa verksamheten på en mer aggregerad nivå och då kan en rad motsvara flera avgifter.

Myndigheterna redovisar inte heller vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten, bara om det är ett bestämt eller obestämt ekonomiskt mål.

Vi har även hittat en del fel i ESV:s statistik som troligen beror på att myndigheterna har redovisat fel. Vi har exempelvis hittat ett par fall där myndigheterna har redovisat att de beslutar storleken på avgiften men där så inte är fallet. Vi ser också att information i olika dokument inte alltid stämmer överens. Det handlar bland annat om att en avgiftsbelagd verksamhet kategoriseras som offentlighetsrättslig verksamhet på ett ställe och som uppdragsverksamhet på ett annat.

Men vi bedömer ändå att vi kan använda statistiken för att på en aggregerad nivå analysera utveckling och trender.

Kontakt och intervjuer

Vi har genomfört en intervju med en tjänsteperson på Finansdepartementet och en intervju med tjänstepersoner från Trafikverket.

Vi har under studien haft kontakt med Ekonomistyrningsverket vid flera tillfällen för att stämma av frågor. Vi har också haft kontakt med Riksrevisionen om deras granskning av myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag.

Skriftliga frågor

För att komplettera dokumentstudierna har vi ställt frågor via e-post till flera myndigheter och några departement. Dessa kontakter har gällt de exempel på avgiftsbelagda verksamheter som vi redovisar i rapporten men även andra exempel som vi studerat men inte redovisar i rapporten. Även dessa utgör ett underlag till rapportens sammanvägda slutsatser.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört studien består av Maria Kling (projektledare), Magnus Medelberg, Andreas Pistol och Martin Snygg Söder.

En intern referensgrupp har varit knuten till projektet och skriften har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Delar av rapporten har också faktagranskats av berörda myndigheter.

Bilaga 2

Analys av inkomster i avgiftsbelagd verksamhet

Enligt förarbetena till budgetlagen kan undantag från fullständighetsprincipen och bruttoprincipen beslutas för offentligrättsliga avgifter om det är motiverat av effektivitetsskäl. Riksdagen har antagit riktlinjer för när myndigheter kan få disponera inkomster från offentligrättsliga verksamheter.

Enligt riksdagens riktlinjer kan undantag göras om det främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten, och om det gäller avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan. I riktlinjerna finns även villkor om rättvisande redovisning samt god styrning och kontroll.¹⁰² En stor fördel med att låta myndigheter disponera inkomster från avgifter är att det gör det lättare att anpassa verksamheten till en varierande efterfrågan.

Ett argument för att myndigheter ska få disponera avgiftsintäkterna är att intäkterna varierar mycket från år till år, och att det är en fördel om detta kan hanteras utanför statsbudgeten. Detta är logiskt eftersom regeringen annars skulle behöva justera anslagen med stora variationer från år till år.

Vi har analyserat inkomsterna från offentligrättsliga verksamheter med syftet att undersöka om en varierad efterfrågan kan vara en förklaring till att myndigheterna får disponera inkomsterna. Vi har i analysen gjort ett antagande om att variationen i inkomster mellan åren beror på förändringar i efterfrågan och inte på att andra förutsättningar har ändrats, till exempel avgiftens storlek. Med andra ord har vi analyserat variationen i avgiftsintäkter för avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten disponerar inkomsten mot avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten inte disponerar inkomsten.

¹⁰² Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, s. 38.

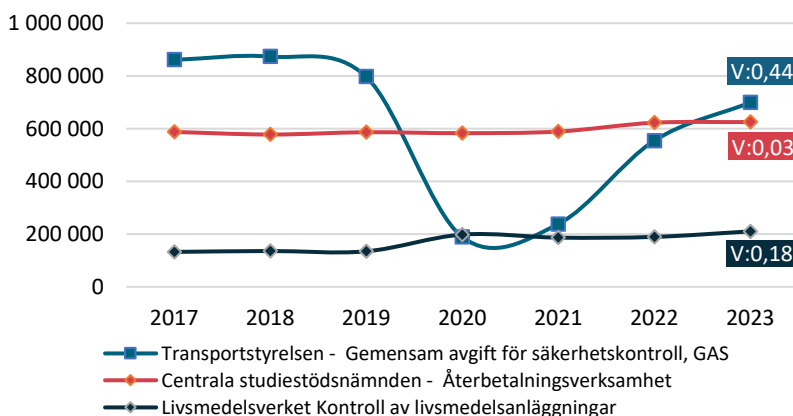
I analysen har vi använt följande kriterier för att välja ut avgiftsbelagd verksamhet att analysera:

- Den avgiftsbelagda verksamheten ska ha funnits under minst sju år ¹⁰³
- Intäkten ska vara minst 10 miljoner kronor år 2023
- Den avgiftsbelagda verksamheten ska vara offentligrättslig.

Det finns 46 offentligrättsliga avgifter som uppfyller dessa kriterier. Vi har grupperat avgifterna baserat på om myndigheterna disponerar avgifterna eller inte och om det är myndigheten som beslutar storleken på avgiften eller inte – totalt fyra kategorier.

För att mäta hur rörliga de olika verksamheterna är har vi konstruerat ett rörlighetsmått i syfte att kunna jämföra verksamheter mot varandra. Måttet ser ut så här: *Standardavvikelse för avgiftens intäkter 2017–2023 dividerat med genomsnittet för avgiftsintäkterna 2017–2023*. Ett högre mått visar på en högre rörlighet och vice versa. Detta illustreras för tre exempel i figur B1 nedan.

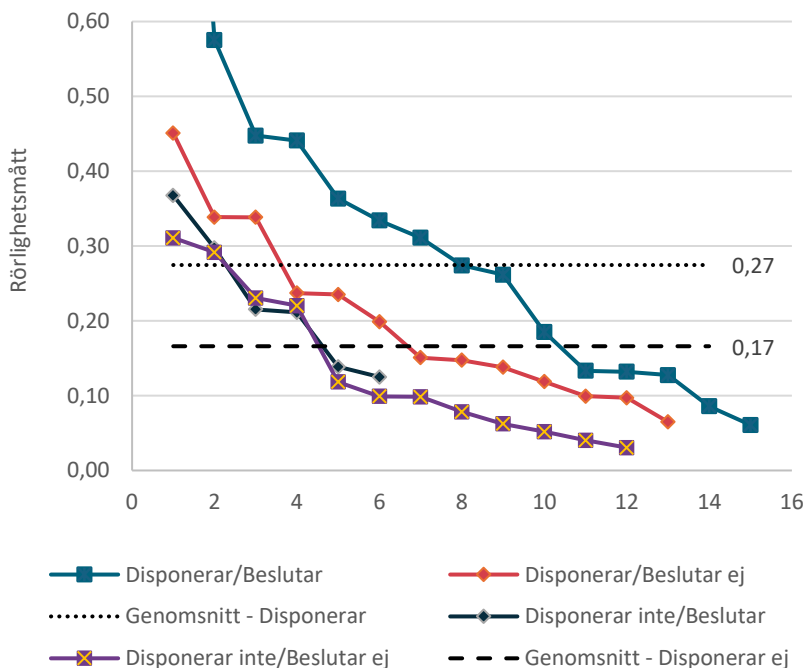
Figur B1. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) för tre avgiftsbelagda verksamheter



¹⁰³ Avgifter kan byta namn, kategoriseras om o.s.v. I analysen har vi bara använt avgifter som inte kategoriserats om eller bytt namn under perioden.

Rörligheten i avgiftsintäkterna är generellt högre för verksamheter där myndigheterna disponerar avgiftsintäkterna (figur B2). Det genomsnittliga rörlighetsmålet för verksamheter där myndigheten disponerar intäkterna är 0,27 medan motsvarande siffra för avgifter där myndigheten inte disponerar intäkterna är 0,17. Alltså ligger resultatet på aggregerad nivå i linje med ett av motiven för att myndigheterna ska disponera inkomsterna.

Figur B2. Rörlighetsmätt för 46 avgifter. Varje prick i figuren är en enskild avgifts volatilitetsmätt för perioden 2017–2023.

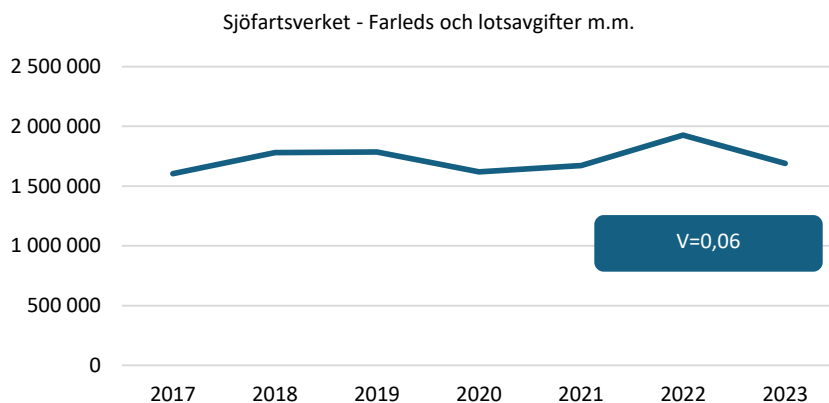


Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

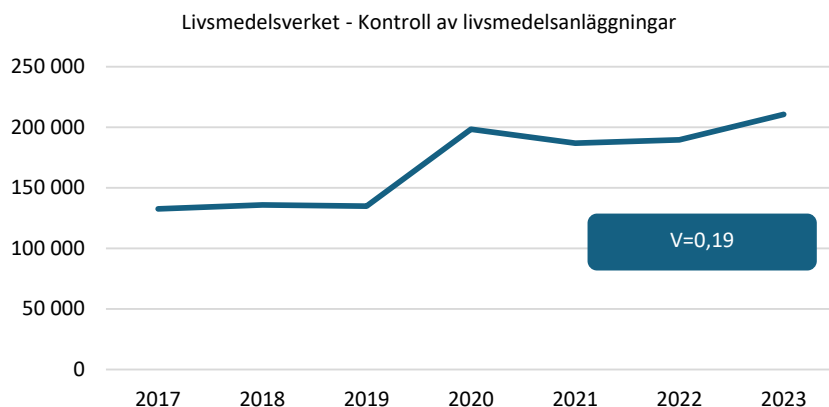
Kommentar: En observation med volatilitet på 1,4 i kategorin Disponerar/Beslutar har exkluderats i figur för att göra figuren tydligare.

I figurerna nedan redovisas rörlighetsmätt för avgiftsbelagda verksamhet som vi tar upp i huvudrapporten och som faller inom urvalskriterierna för denna analys.

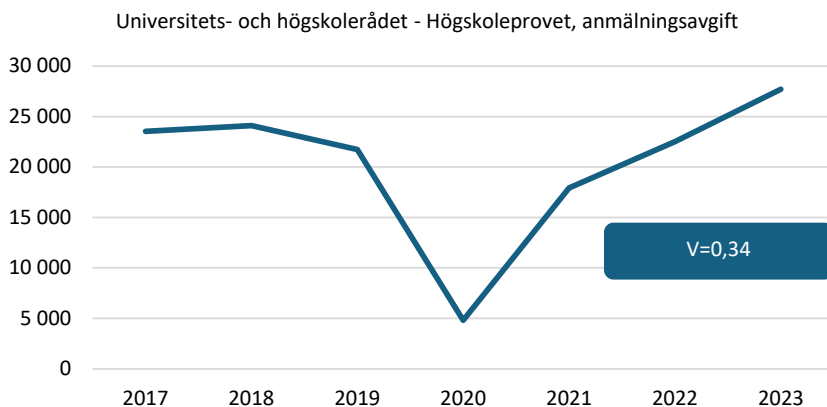
Figur B3. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Sjöfartsverkets verksamheter som rör farleds- och lotsavgifter m.m.



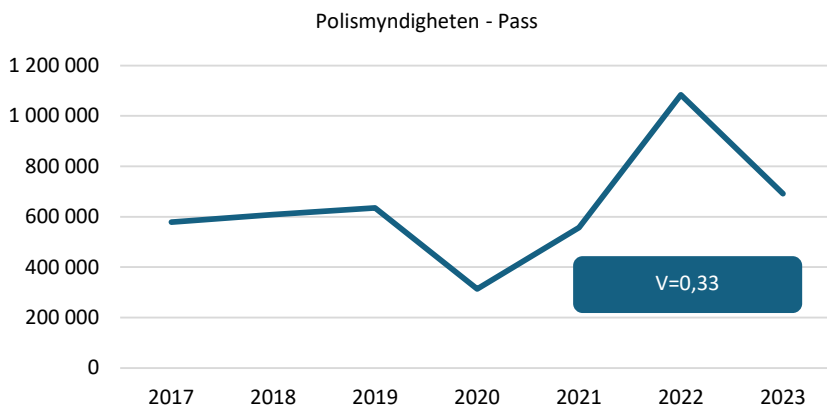
Figur B4. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Livsmedelsverkets verksamhet som rör kontroll av livsmedelsanläggningar.



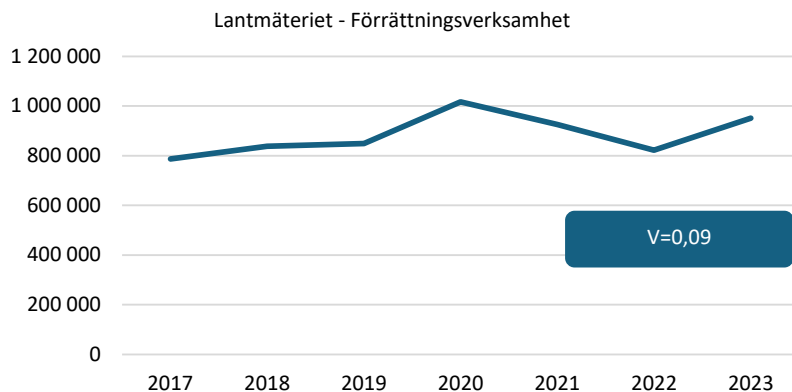
Figur B5. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Universitet- och högskolerådets verksamhet som rör anmälningsavgift till högskoleprovet.



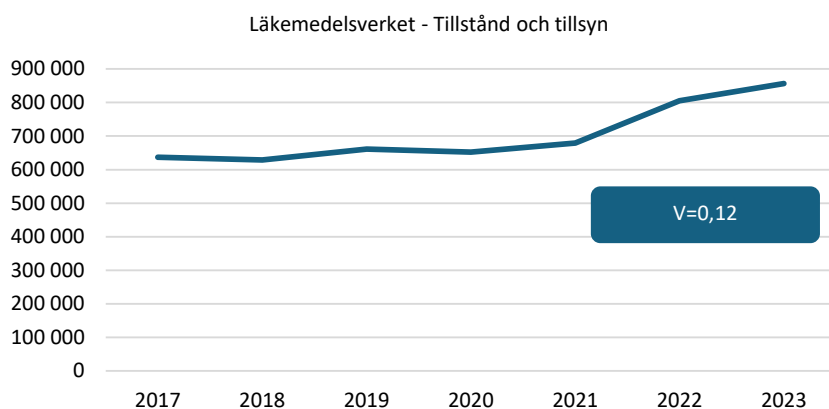
Figur B6. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Polismyndighetens verksamhet som rör utfärdandet av pass.



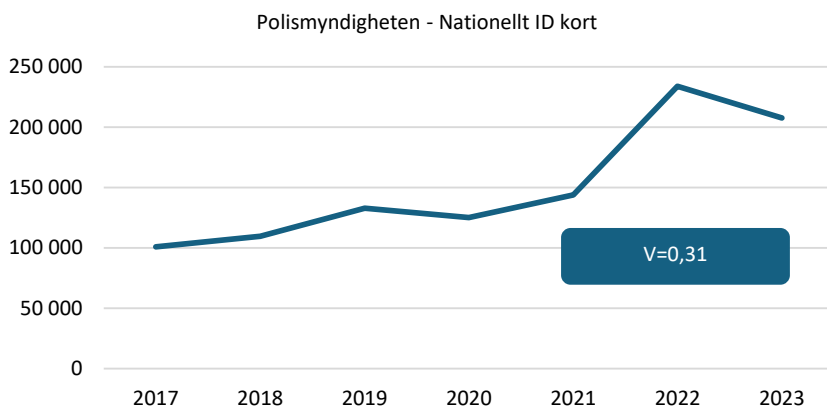
Figur B7. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Lantmäteriets förrättningsverksamhet.



Figur B8. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Läke medelsverkets verksamhet som rör tillstånd och tillsyn.



Figur B9. Avgiftsintäkter (vertikal axel, tkr) och rörlighetsmått (rutor till höger) avseende Polismyndighetens verksamhet som rör utfärdandet av nationellt id-kort.



Bilaga 3

Analys av över- och underskott i avgiftsbelagd verksamhet

Vi har analyserat över- och underskott i avgiftsbelagda verksamheter med hjälp av ESV:s statistik om avgiftsbelagd verksamhet.

Analysen visar att över- och underskotten i offentligtgrättslig verksamhet är större när myndigheten inte bestämmer storleken på avgiften. Generellt är det vanligare med ett ackumulerat överskott jämfört med ett ackumulerat underskott. Det gäller för både offentligtgrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet.

Ackumulerat över- och underskott i offentligtgrättslig verksamhet är större när det inte är myndigheten som beslutar nivån

Även om det är vanligast med överskott i offentligtgrättslig verksamhet när myndigheten beslutar om storleken på avgiften är överskotten förhållandevis små. I de fall där myndigheten inte beslutar om storleken på avgiften är de ackumulerade över- och underskotten större jämfört med om myndigheten beslutar om storleken.

Det kan tyda på att myndigheten har bättre förutsättningar än regeringen att beräkna storleken på avgiften för att uppnå full kostnadstäckning. Detta är rimligt givet att myndigheterna bör ha mer kunskap om verksamheten, efterfrågan och kostnaderna än Regeringskansliet. Det bör också vara enklare för myndigheterna att anpassa nivån på avgiften själva i stället för att till exempel hemställa till regeringen om att fatta beslut om en ny avgiftsnivå.

En annan tolkning är att myndigheterna räknar med en större marginal när de beslutar om hur stora avgifterna ska vara och att underskotten därför inte blir lika stora.

Av de avgiftsbelagda verksamheterna som hade inkomster under 2023 redovisar ungefär hälften ett ackumulerat över- eller underskott.

Av de 985 avgiftsbelagda verksamheter som hade inkomster under 2023 redovisar 470 ett ackumulerat över- eller underskott. Detta beror på att det enbart finns ackumulerade över- och underskott för avgifter som har ett bestämt ekonomiskt mål. Bland de 470 verksamheter som redovisade ackumulerat över- eller underskott hade 171 ett underskott och 242 ett överskott (tabell B1).

För uppdragsverksamheten gäller nästan alltid att myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna, att verksamheten har ett bestämt ekonomiskt mål och myndigheten beslutar om storleken på avgiften. Ungefär hälften av verksamheterna har ett ackumulerat överskott och ungefär en tredjedel ett ackumulerat underskott.

Inom de offentlighetsrättsliga verksamheterna varierar styrningen mer. Det är vanligare att de redovisar ett ackumulerat överskott när myndigheten beslutar storleken på avgiften än om myndigheten inte gör det.

Tabell B1. Ackumulerat över- och underskott år 2023 uppdelat på typ av styrning.

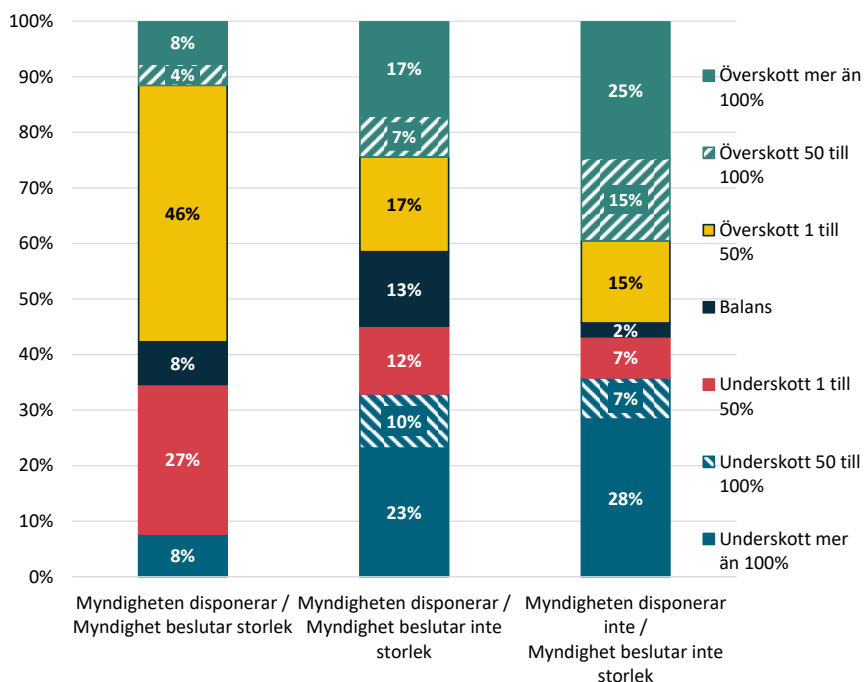
Offentligrättslig(A) / Uppdrag(B)	Myndigheten disponerar avgiften	Bestämt ekonomiskt mål	Beslutar storlek	Andel med negativt ackumulerat underskott	Noll	Andel med positivt ackumulerat överskott	Antal avgifter i kategori
Offentligrättslig verksamhet	Ja	Ja	Ja	35%	8%	58%	26
Offentligrättslig verksamhet	Nej	Ja	Nej	43%	2%	54%	81
Offentligrättslig verksamhet	Ja	Ja	Nej	45%	13%	41%	82
Uppdragsverksamhet	Ja	Ja	Ja	31%	16%	53%	264
Uppdragsverksamhet	Ja	Ja	Nej	50%	13%	38%	8
Offentligrättslig verksamhet	Nej	Ja	Ja	33%	0%	67%	6
Uppdragsverksamhet	Nej	Ja	Nej	33%	0%	67%	3

Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Akkumulerat över- och underskott för offentligrättsliga avgifter

Vi har även analyserat de offentligrättsliga verksamheterna närmare utifrån storlekarna på de ackumulerade över- och underskotten (figur B10). Vi kan konstatera att överskotten är förhållandevis små även om det är vanligast med ackumulerade överskott när myndigheten beslutar nivån på avgiften. När myndigheten inte beslutar om storleken på avgiften är de ackumulerade över- och underskotten ofta större.

Figur B10. Akkumulerat över- och underskott år 2023 för offentligrättsliga avgifter, kategoriserat och uppdelat på typ av styrning.



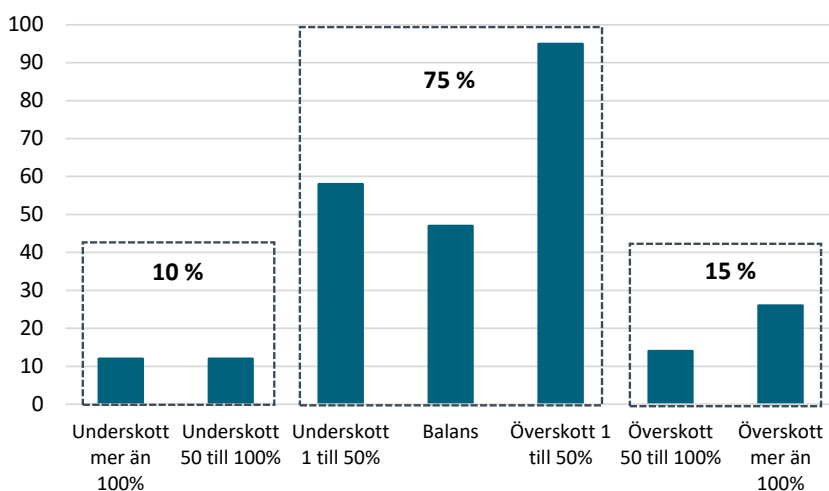
Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Kommentar: Nivåerna i figuren är beräknade genom att dividera det ackumulerade över- eller underskottet med verksamhetens intäkt år 2023. Om exempelvis överskottet är 1 mnkr och intäkten är 2 mnkr så är överskottet 50% och hamnar i kategorin 1–50%.

Akkumulerat över- och underskott för uppdragsverksamhet

Inom uppdragsverksamheten finns enbart en kategori med tillräckligt många verksamheter för att analysera vidare. Det rör sig om verksamheter som har ett bestämt ekonomiskt mål, där myndigheten disponerar avgiften samt beslutar nivån på avgiften. I 75 procent av fallen är det ackumulerade överskottet mellan -50 och 50 procent (figur B11).

Figur B11. Akkumulerat över- och underskott år 2023 för uppdragsverksamhet där myndighet disponerar avgiften, beslutar storleken och har bestämt ekonomiskt mål.



Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.

Bilaga 4

Styrning av avgiftsbelagd verksamhet

Vem som beslutar nivån på avgiften varierar

Myndigheterna får bara bestämma storleken på en avgift om regeringen har gett dem ett särskilt bemyndigande. Riksdagen kan delegera till regeringen att besluta om storleken på offentligt rättsliga avgifter och regeringen kan i sin tur delegera vidare till en myndighet. När det gäller avgifter inom uppdragsverksamhet är det regeringen som beslutar och kan delegera till myndigheten att besluta om storleken på avgiften. Avgifter som myndigheterna tar ut enligt det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen är undantagna från denna regel. För dessa får myndigheten alltid själv beräkna avgiften upp till full kostnadstäckning (med undantag för tjänsteexport där det ekonomiska målet alltid är full kostnadstäckning).¹⁰⁴

Avgiftsbelagd verksamhet kan ha ett bestämt eller obestämt ekonomiskt mål

Avgiftsbelagd verksamhet kan ha ett bestämt eller obestämt ekonomiskt mål. Ett bestämt ekonomiskt mål innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna i verksamheten täcker en specificerad del av verksamhetens kostnader. Ett obestämt ekonomiskt mål betyder att det inte finns något krav på att avgiften ska täcka någon specificerad del av verksamhetens kostnader.¹⁰⁵

¹⁰⁴ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁰⁵ ESV Forum (2024). *Belastande avgifter i offentligt rättslig verksamhet*. (Hämtad 2024-11-16). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/ekonomiskt-mal-for-avgiftsbelagd-verksamhet/>.

Grundprincipen är att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning.¹⁰⁶ Den gäller om regeringen inte har angivit något annat. Det är ett bestämt ekonomiskt mål som innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna så att de på några års sikt täcker alla kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. Ett sådant ekonomiskt mål innebär att det finns ett tydligt samband mellan avgiften och myndighetens kostnad för den avgiftsbelagda varan eller tjänsten.

Riksdagen eller regeringen kan besluta om ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning för en viss verksamhet. Skälet kan vara att full kostnadstäckning skulle motverka syftet med den avgiftsbelagda verksamheten. Exempelvis skulle en hög avgift kunna minska efterfrågan på ett önskat sätt.

Andra exempel på bestämda ekonomiska mål är att regeringen anger vilka kostnader eller hur stor andel av kostnaderna som avgiften ska täcka. Både den avgiftsbelagda verksamheten för utgivningsbevis vid Mediemyndigheten samt den avgiftsbelagda vårdverksamheten vid Statens institutionsstyrelse har sådana ekonomiska mål. När det gäller utgivningsbevis ska avgiften täcka 35 procent av de direkta kostnaderna.¹⁰⁷ När det gäller vårdavgifterna ska de beräknas så att de täcker 67 procent av verksamhetens kostnader.¹⁰⁸

Exempel på obestämda ekonomiska mål är att storleken på avgifterna får beslutas upp till full kostnadstäckning eller att avgifterna ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader. Ekonomiska mål som inte innebär full kostnadstäckning förutsätter att det finns andra finansieringskällor som komplement till avgifterna. Oftast är det anslag.

¹⁰⁶ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁰⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Mediemyndigheten.

¹⁰⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens institutionsstyrelse.

Några exempel på avgifter med obestämda mål är:

-
- Elevavgiften vid Statens specialpedagogiska skolmyndighet. Det ekonomiska målet är att intäkterna ska bidra till att täcka kostnaderna. Det är alltså inte specificerat hur stor del av kostnaden intäkterna ska täcka och den del som inte täcks av avgifter måste täckas av anslag.
 - Anmälningavgiften till högskoleprovet. Storleken på anmälningavgiften beslutas i högskoleförordningen och avgiften delas mellan Universitets- och högskolerådet (UHR) och de lärosäten som genomför provet. Enligt UHR:s regleringsbrev finns det inte något reglerat mål för hur stor del av kostnaderna som ska täckas av avgifterna, så myndigheterna behöver även täcka kostnader med anslag.
 - Avgiften för stämmningsmannadelgivning vid Polisen. Storleken på avgiften beslutas i delgivningförordningen och det ekonomiska målet är att avgiften ska bidra till att täcka kostnaderna.
-

Vår kartläggning visar att det kan vara svårt att hitta det ekonomiska målet för en avgiftsbelagd verksamhet. Det ekonomiska målet anges i myndighetens regleringsbrev eller i en författning. Men det kan också vara så att regeringen inte har angett något mål och då är det full kostnadstäckning som gäller.¹⁰⁹ Det här kan göra att regeringens styrning av verksamheten framstår som otydlig.

Myndigheter som disponerar avgiftsinkomster redovisar olika beroende på vilket ekonomiskt mål som gäller

När ett bestämt ekonomiskt mål gäller för en avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten disponerar intäkten så ska myndigheten redovisa både intäkter och kostnader för verksamheten vid sidan av statens budget, det vill säga varken mot inkomsttitel eller mot anslag.¹¹⁰ Om verksamheten i stället har ett obestämt ekonomiskt mål ska avgiftsintäkten redovisas mot myndighetens anslag.¹¹¹

¹⁰⁹ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹¹⁰ 16 § anslagsförordningen (2011:223).

¹¹¹ 15 § anslagsförordningen (2011:223)

De olika styrformerna ger många styrningskombinationer

Riksdagen och regeringen kan som sagt styra avgiftsbelagd verksamhet på flera olika sätt.

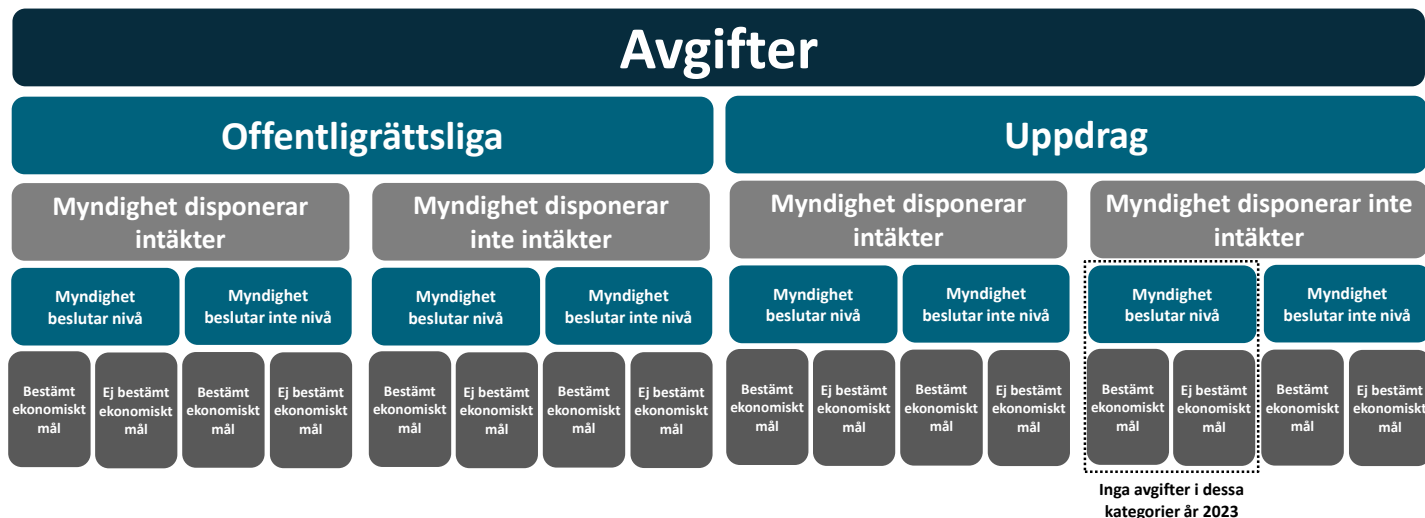
Vi har använt Ekonomistyrningsverkets statistik över avgifter i staten för att analysera styrningen och utvecklingen av de avgiftsbelagda verksamheterna. Med hjälp av statistiken har vi visualiserat de kombinationer av styrning som är möjliga när det gäller avgiftsbelagd verksamhet (Figur B12).

Vi har valt att utifrån ESV:s statistik redovisa avgifterna i fyra nivåer baserat på vad det är för avgift och hur de styrs.¹¹² Den första nivån delar in avgifterna i offentligrättsliga avgifter eller avgifter i uppdragsverksamhet. Den andra nivån handlar om vem som disponerar intäkten, myndigheten eller regeringen. På den tredje nivån har vi delat in avgifterna utifrån vem som beslutar storleken på avgiften, myndigheten eller regeringen. Den fjärde och sista nivån handlar om det finns ett bestämt ekonomiskt mål för verksamheten eller inte. I dessa kategorier ryms fler olika typer av ekonomiska mål (se utförlig beskrivning i avsnittet *Avgiftsbelagd verksamhet kan ha ett bestämt eller obestämt ekonomiskt mål*).

När vi delat upp avgifterna ser vi att det finns 16 möjliga kombinationer av styrning. Även om alla 16 kombinationer i teorin är möjliga är det två kategorier som inte tillämpas i styrningen idag. Det är uppdragsverksamhet där myndigheten inte disponerar intäkten men beslutar hur stor avgiften ska vara, med eller utan bestämt ekonomiskt mål.

¹¹² ESV. ESV forum (2024). *Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet*. (Hämtad 2024-11-27). <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/ekonomiskt-mal-for-avgiftsbelagd-verksamhet>.

Figur B12. Sammanfattning av styrning av avgiftsbelagd verksamhet



Källa: ESV, bearbetning av Statskontoret.