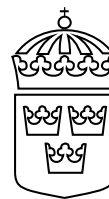


Regeringens skrivelse

2025/26:29



Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheterna bestämmer och disponerar avgifterna

Skr.
2025/26:29

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 oktober 2025

Lotta Edholm

Niklas Wykman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till regeringen i rapporten Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna (RiR 2025:9).

Riksrevisionen anser att styrningen av myndigheternas offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag inte är tillräckligt effektivt genomförd. Riksrevisionen konstaterar att myndigheter som bedriver offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet där de både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna innebär undantag från viktiga budgetprinciper och att undantagen innebär en risk för ineffektivitet. Riksrevisionen konstaterar även att Ekonomistyrningsverket har en viktig roll när det kommer till myndigheternas avgiftssättning och att det finns en potential för myndigheten att bidra ytterligare avseende andra myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster.

Regeringen välkomnar granskningen och instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen av avgifter för att förbättra förutsättningarna för uppföljning samt i ökad utsträckning pröva om behovet av medgivna undantag på avgiftsområdet kvarstår.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

- 1 Ärendet och dess beredning3
- 2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer3
- 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer4
 - 3.1 Regeringen bör löpande följa upp riksdagens riktlinjer.....5
 - 3.2 Regeringen bör stärka styrningen av myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet5
 - 3.3 Regeringen bör fastställa syftet med Ekonomistyrningsverkets årliga redovisning6
 - 3.4 Regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att ytterligare följa upp de avgiftsbelagda tjänsterna.....6
- 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer7
- Bilaga Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna (RiR 2025:9).....8
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 202566

Riksrevisionen granskar om styrningen av statliga myndigheters offentlig-rättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag, där myndigheterna själva bestämmer avgifternas storlek och disponerar intäkterna från dem, är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna (RiR 2025:9), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 6 maj 2025. I denna skrivelse behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser och de rekommendationer som riktas till regeringen.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Granskningen är avgränsad till de myndigheter som tar ut den största delen av de avgifter där myndigheter själva bestämmer avgifternas storlek och disponerar avgiftsintäkterna. De myndigheterna är E-hälsomyndigheten, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Statens jordbruksverk, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Trafikverket och Transportstyrelsen. Granskningen avser även om Ekonomistyrningsverkets (ESV) verksamhet bidrar till att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag utförs med högre produktivitet och effektivitet.

Det finns flera budgetprinciper för hur statlig verksamhet ska finansieras. I de fall myndigheter disponerar avgiftsintäkterna från offentlig-rättsliga avgiftsbelagda tjänster är det ett undantag från huvudprincipen om att myndigheters verksamhet ska finansieras genom anslag. När avgiftsfinansiering ändå förekommer är utgångspunkten att myndigheter inte både ska bestämma avgiftens storlek och disponera avgiftsintäkten.

Riksdagen har antagit riktlinjer för när det kan vara aktuellt för myndigheter att få disponera avgiftsinkomster i offentlig-rättslig verksamhet. Enligt riktlinjerna kan detta bl.a. vara tillåtet när det främjar hög effektivitet och service i verksamheten.

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av myndigheternas offentlig-rättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag inte är tillräckligt effektivt genomförd. Riksrevisionen konstaterar att i situationer där myndigheter både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna finns det en risk för ineffektivitet, i den meningen att de tjänster som avgifterna avser riskerar att inte ha det innehåll eller den kvalitet som bäst motsvarar behoven, eller att de inte produceras med den produktivitet eller effektivitet som vore möjlig. Trots denna risk för ineffektivitet har de fall där undantag beviljats från de berörda budgetprinciperna enligt Riksrevisionen inte medfört några särskilda åtgärder i regeringens styrning eller myndigheternas arbete.

Granskningen omfattar även dokumentation från myndighetsdialoger med de berörda myndigheterna. Enligt Riksrevisionen använder reger-

ingen inte sina relevanta verktyg i sin löpande styrning i den årliga myndighetsdialogen med någon större systematik eller intensitet.

Riksrevisionen konstaterar även att ESV har en viktig roll när det kommer till myndigheternas avgiftssättning och att det finns en potential för ESV att bidra ytterligare till effektivitetstrycket avseende myndigheters offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänster. Riksrevisionen bedömer att ESV:s redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten är omfattande men innehåller osäkerheter och fel. Myndigheten noterar att redovisningen inte omfattar uppgifter om antalet offentligt rättsliga avgifter och att den innehåller flera tidsserier. Därutöver noterar Riksrevisionen att den inte är uppdelad på avgifter, vilket enligt myndigheten innebär att det inte är möjligt att använda den för analyser av kostnadseffektivitet för enskilda avgifter.

För att stärka styrningen av och minska riskerna för ineffektivitet i de offentligt rättsliga verksamheterna där myndigheter både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- 1 löpande följa upp om riksdagens riktlinjer följs och återkommande bedöma om en myndighet både bör bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna,
- 2 stärka styrningen av myndigheterna för att löpande säkerställa att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster är ändamålsenliga och kostnadseffektiva,
- 3 fastställa syftet med det befintliga uppdraget till Ekonomistyrningsverket om att lämna en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och utreda om redovisningen behöver föras på avgiftsnivå med uppgifter om antalet avgifter, kostnader och intäkter per avgift, och
- 4 ge uppdrag till de myndigheter som har offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänster där de både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna att systematiskt följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen vill dock understryka att offentliga verksamheter har olika förutsättningar och tar ut avgifter av olika skäl. Exempelvis tar Lantmäteriet ut avgifter för sin förrätningsverksamhet och Trafikverket tar bl.a. ut banavgifter för järnvägstrafik. Med hänsyn till verksamheternas skilda karaktärer är det svårt att dra några generella slutsatser om en verksamhet endast utifrån den omständigheten att den är avgiftsfinansierad. Den största delen av intäkterna från avgifter som myndigheter själva bestämmer storleken på och

disponerar intäkterna från härrör från affärsverk och avser varor eller tjänster som produceras utifrån affärsmässiga principer. Skr. 2025/26:29

Regeringen har under lång tid utvecklat styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna och redovisningen av avgiftsintäkter, t.ex. genom att införa krav på att myndigheterna redovisar det ekonomiska utfallet. Vidare arbetar regeringen löpande med att utveckla formerna för myndigheternas avgiftssamråd med ESV. För myndigheter med avgiftsbelagda verksamheter redovisar regeringen i tabellform i budgetpropositionen det ekonomiska utfallet och hur väl de beslutade ekonomiska målen uppnås.

3.1 Regeringen bör löpande följa upp riksdagens riktlinjer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att löpande följa upp om riksdagens riktlinjer följs och återkommande bedöma om en myndighet både bör bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är viktigt att löpande göra uppföljningar och återkommande bedöma om förutsättningarna för medgivna undantag från budgetprinciperna fortfarande är uppfyllda. Sådana bedömningar görs inom ramen för den löpande styrningen av myndigheterna och uppföljningen sker och utvecklas löpande. Under de senaste tio åren har regeringen endast i ett fåtal fall medgett nya undantag från de berörda budgetprinciperna. Regeringen instämmer dock i att det kan finnas fall där omprövning av medgivna undantag inte har skett i tillräcklig utsträckning.

3.2 Regeringen bör stärka styrningen av myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att stärka styrningen av myndigheterna för att löpande säkerställa att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster är ändamålsenliga och kostnadseffektiva.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att förbättra styrningen av myndigheternas verksamheter, inklusive de avgiftsbelagda verksamheterna. I den löpande styrningen ingår att följa upp att den gällande finansieringslösningen är ändamålsenlig och, om det rör sig om en avgiftsbelagd verksamhet, att valet av ekonomiskt mål bidrar till en effektiv verksamhet samt att det ekonomiska målet följs. Ekonomiska mål gäller dock över tid. Att en myndighet redovisar över- eller underskott under något eller några år innebär inte nödvändigtvis att det ekonomiska målet inte uppnås. I många fall kan avvikelser hanteras inom ett fåtal år. Den årliga myndighetsdialogen kan ge ett värdefullt underlag för styrningen av myndigheterna och fyller en viktig funktion. Dialog utgör dock inte i sig ett formellt styrmedel, utan regeringens styrning av myndigheterna sker genom regeringsbeslut.

Ett väl fungerande regelverk är centralt för att den avgiftsbelagda verksamheten ska fungera väl. Regeringen har, bl.a. mot denna bakgrund, i regleringsbrevet för 2025 gett ESV i uppdrag att utreda och föreslå hur

en ny avgiftsförordning kan utformas. Syftet med uppdraget är att se över hur regelverket kan utvecklas och uppdateras till förändrade förutsättningar. Uppdraget ska redovisas i februari 2027.

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det finns ett behov av att ytterligare utveckla styrningen av avgiftsfinansierade verksamheter.

3.3 Regeringen bör fastställa syftet med Ekonomistyrningsverkets årliga redovisning

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att fastställa syftet med det befintliga uppdraget till ESV om att lämna en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och utreda om redovisningen behöver föras på avgiftsnivå med uppgifter om antalet avgifter, kostnader och intäkter per avgift.

Syftet med ESV:s uppgift om en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten är att ge en samlad bild av de avgiftsbelagda verksamheterna och hur de utvecklas när det gäller bl.a. volym och sammansättning. Rapporten syftar även till att ge en övergripande bild av hur olika avgiftstyper har utvecklats och förändrats. Myndigheten utvecklar löpande rapportens utformning utifrån nya behov. Regeringen anser emellertid inte att det finns något behov av att i t.ex. ESV:s instruktion fastställa syftet med uppdraget.

Information till den årliga redovisningen hämtas från myndigheternas årsredovisningar och rapporter och därför varierar detaljeringsgraden. I regleringsbrevet ställer regeringen krav på hur myndigheterna ska utforma sina avgiftsredovisningar i årsredovisningarna. Vid behov ställs krav på en mer utförlig redovisning. Årsredovisningarna är det huvudsakliga underlaget för uppföljningen av myndigheternas arbete. Myndigheterna ansvarar för att följa upp varje avgift som de tar ut och ska enligt avgiftsförordningen (1992:191) samråda med ESV om avgifterna. Dessa samråd kan avse enskilda avgifter. Att inkludera uppgifter om varje avgift i ESV:s årliga redovisning skulle göra redovisningen mycket omfattande, svåröverskådlig och inte ändamålsenlig. Mot denna bakgrund anser regeringen att ESV:s årliga redovisning inte bör föras på avgiftsnivå.

3.4 Regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att ytterligare följa upp de avgiftsbelagda tjänsterna

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge uppdrag till de myndigheter som har offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster där de både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna att systematiskt följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov.

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Detta krav gäller all statlig verksamhet, även avgiftsbelagd verksamhet. Av 3 § myndighetsför-

ordningen (2007:515) framgår att myndighetens ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt. Myndigheter ska i årsredovisningen redovisa sina verksamheter och utvecklingen av resultaten. I vissa fall kan det finnas behov av att ge myndigheter ett särskilt uppdrag att följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov. Enligt regeringen bör dock sådana uppdrag övervägas i varje enskilt fall utifrån verksamhetens karaktär och behov av styrning.

Skr. 2025/26:29

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar på flera utmaningar. I vissa fall är utmaningarna kopplade till enskilda verksamheter, snarare än avgiftsregelverket som sådant. I sådana fall bör de hanteras inom ramen för den löpande styrningen, t.ex. genom att regeringen ger en myndighet i uppdrag att genomföra en särskild uppföljning av den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen av avgifter för att förbättra förutsättningarna för uppföljning samtidigt som onödiga rapporteringskrav undviks. Inom ramen för detta arbete kommer ett ökat fokus att läggas på att följa upp medgivna undantag från budgetprinciperna som medför att myndigheter både bestämmer avgiftens storlek och disponerar avgiftsintäkterna och om behovet av undantagen kvarstår.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RiR 2025:9

Avgiftsbelagda tjänster

risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer
och disponerar avgifterna

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen
RiR 2025:9
ISBN 978-91-7086-712-5
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2024-04-15
Diarienummer: 2024/0186
RiR 2025:9

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Avgiftsbelagda tjänster

– risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna

Riksrevisionen har granskat om styrningen av myndigheters avgiftsbelagda tjänster riktade till företag är effektiv när myndigheterna bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, E-hälsomyndigheten, ESV, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, PTS, Sjöfartsverket, Swedac, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Dimitrios Ioannidis har varit föredragande. Revisionsdirektören Jesper Fagerberg och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Dimitrios Ioannidis

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, E-hälsomyndigheten, ESV, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, PTS, Sjöfartsverket, Swedac, Trafikverket, Transportstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	16
2 Myndigheters offentligrättsliga avgifter	19
2.1 Intäkterna i statens avgiftsbelagda verksamhet	19
2.2 Vanligt att myndigheter får bestämma avgifternas storlek och disponera intäkterna	20
2.3 Framför allt 10 myndigheter har avgifter som de bestämmer storlek på och disponerar intäkter från	22
2.4 Styrningen av myndigheternas avgiftsbelagda tjänster	24
2.5 ESV:s arbete med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster	24
3 Regeringens arbete med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster	26
3.1 Styrningen omfattar inte tydligt produktivitet och effektivitet	26
3.2 Regeringen använder sina styrmedel sporadiskt i den löpande förvaltningen	28
3.3 Rapporteringskraven beaktar som regel inte riskerna med att myndigheter verkar under undantag	33
4 ESV:s bidrag till styrningen och utvecklingen av de avgiftsbelagda tjänsterna	34
4.1 ESV har genomfört regeringsuppdrag om myndigheternas avgifter men effektivitetsfrågor ingår inte	34
4.2 Samrådsprocessen är en central del	37
4.3 ESV:s redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten är omfattande men innehåller osäkerheter och fel	38
5 Myndighetsarbetet med produktivitet och effektivitet i avgiftsbelagda offentligrättsliga tjänster	41
5.1 Myndigheter fördjupar inte arbetet med effektivitet och produktivitet i de avgiftsbelagda tjänsterna	41
5.2 Dialogerna med företag om offentligrättsliga avgifter är ett utvecklingsområde enligt branschorganisationer	46
6 Slutsatser och rekommendationer	49
6.1 Regeringen utövar inte ett aktivt effektiviseringsstryck	50
6.2 ESV har en roll för effektivitetsstrycket och det finns en potential för ESV att bidra ytterligare	51
6.3 Myndigheterna beaktar inte de risker som följer när de bestämmer avgiftsstorlek och disponerar intäkterna	52
6.4 Rekommendationer	53
Referenslista	54

Sammanfattning

De offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsterna innefattar myndighetsutövning och utgör statliga monopol. Att myndigheter har offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet där de både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna utgör undantag från två viktiga budgetprinciper. Undantagen innebär en risk för ineffektivitet, i meningen att de tjänster som avgifterna avser inte har det innehåll eller den kvalitet som bäst motsvarar behoven, och/eller att de inte produceras med den produktivitet eller effektivitet som vore möjlig. Trots denna risk för ineffektivitet har undantagen inte medfört några särskilda åtgärder i regeringens styrning eller myndigheternas arbete.

Regeringen utövar inte ett aktivt effektiviseringsstryck

Myndigheters verksamhet ska främst finansieras med anslag och i den verksamhet som ändå finansieras med avgifter, ska situationen undvikas att myndigheten både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkter från avgiften. Riksrevisionen bedömer att det finns risk för att de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster som myndigheter ändå bestämmer storlek på och disponerar intäkterna från inte utvecklas och erbjuds med den effektivitet eller produktivitet som vore möjlig.

Regeringen har framfört att det finns strukturer för effektivitet inom myndigheters avgiftsfinansierade verksamhet och att det finns ett fortlöpande arbete med att utveckla myndigheternas avgiftsbelagda tjänster med produktivitetskrav och effektivitetstryck. Enligt Riksrevisionens bedömning, har regeringen dock inte särskilt hanterat de risker för ineffektivitet som finns när myndigheter bestämmer storlek på avgifterna och disponerar intäkter från avgifterna. Till exempel har regeringen inte löpande följt upp riksdagens riktlinjer för när myndigheter kan disponera intäkterna från offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster.

Regeringen behandlar inte heller systematiskt myndigheternas dialog med de betalande företagen i sin styrning. Detta kan enligt Riksrevisionen försvåra uppfyllandet av andan i myndigheternas regelförenklingsarbete, som ju är nära kopplat till frågor om effektivitet och produktivitet. De enskilda exempel som finns, till exempel i regeringens myndighetsdialoger med myndigheterna, skapar inte enligt Riksrevisionens bedömning sammantaget ett effektivitetstryck. Det saknas också tydliga medel för systematisk uppföljning och utvärdering såsom nyckeltal.

ESV har en roll för effektivitetstrycket och det finns en potential för ESV att bidra ytterligare

Ekonomistyrningsverket (ESV) har avseende den statliga avgiftsverksamheten uppdrag att ge stöd till andra myndigheter och att lämna en redovisning av avgiftsverksamheten. Enligt Riksrevisionens bedömning vidtar ESV inte några särskilda åtgärder för myndigheter som bestämmer avgifters storlek och disponerar intäkter från offentligrättsliga avgifter, och ESV har i detta sammanhang en begränsad roll.

Processen för myndigheternas samråd med ESV är en central del av ESV:s arbete med avgiftsbelagda tjänster. Riksrevisionen bedömer att ESV:s arbete med att se över processen och bedriva utvecklingsarbete är av vikt för effektivitetstrycket i myndigheternas avgiftsbelagda tjänster.

Riksrevisionens bedömning är att det finns en potential för ESV att bidra ytterligare till effektivitetstrycket avseende myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster genom sin vägledning till myndigheterna, genom att utveckla principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten samt genom sin redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten.

Myndigheter beaktar inte särskilt riskerna för ineffektivitet

Riksrevisionens bedömning är att de myndigheter som ingått i granskningen inte särskilt arbetar med frågor om effektivitet och produktivitet i de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster som de själva bestämmer avgiften för och disponerar intäkterna från. Detta trots att myndigheterna då verkar under undantag. Riksrevisionen bedömer att det därför finns en påtaglig risk för att myndigheternas arbete inte leder till att myndigheterna arbetar effektivt med krav på högre produktivitet och effektivitet.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det inte finns några krav på att myndigheterna har en aktiv dialog med de som utnyttjar tjänsterna. En sådan dialog är dock, enligt Riksrevisionens bedömning, viktig för att identifiera företagets behov och för att kunna säkerställa att myndigheternas tjänster är ändamålsenliga och effektiva. Det kan handla om sådant som antalet avgifter, avgifternas storlek, handläggningstider, transparens, förutsägbarhet och långsiktighet.

Rekommendationer

För att stärka styrningen av och minska riskerna för ineffektivitet i de offentligrättsliga verksamheterna där myndigheter både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- löpande följa upp om riksdagens riktlinjer följs och återkommande bedöma om en myndighet både bör bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna
- stärka styrningen av myndigheterna för att löpande säkerställa att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster är ändamålsenliga och kostnadseffektiva
- fastställa syftet med det befintliga uppdraget till ESV om att lämna en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och också utreda om redovisningen behöver föras på avgiftsnivå med uppgifter om antalet avgifter, kostnader och intäkter per avgift
- ge uppdrag till de myndigheter som har offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster där de både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna att systematiskt följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov.

Riksrevisionen rekommenderar ESV att

- i sitt uppdrag att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten ägna extra uppmärksamhet åt de offentligrättsliga avgifter där berörd myndighet både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna
- säkerställa att den årliga redovisningen av den statliga avgiftsbelagda verksamheten i största möjliga utsträckning inte innehåller felaktigheter.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Det är relativt vanligt att myndigheter till viss del finansieras med avgifter och bedriver avgiftsbelagd verksamhet som omfattar tjänster till enskilda däribland företag. Med avgift avses vanligen betalning för specifika motprestationer (varor och tjänster som myndigheterna tillhandahåller).¹ För att avgifterna inte i praktiken ska vara en skatt behöver de motsvaras av ett visst tjänsteinnehåll. Tjänsteinnehållet omfattar faktorer av direkt betydelse för exempelvis det företag som betalar avgiften, till exempel handläggningstider och noggrannheten i tillsynen. Även andra, som till exempel företagets kunder och leverantörer, har intressen i detta tjänsteinnehåll. Köpare av livsmedel behöver till exempel kunna lita på att tillsynen av livsmedelproduktionen håller god kvalitet.

Offentligrättsliga avgifter² är avgifter som staten med stöd av författning kan ta ut av enskilda, inbegripet företag, för olika tjänster.³ Statliga myndigheter tar ut offentligrättsliga avgifter från företag för tjänster såsom kontroll, tillsyn, certifiering och liknande områden. Detta är viktiga områden för företag och företagande så att de kan bedriva verksamhet på fungerande marknader. Det är därför angeläget att dessa tjänster produceras effektivt, bidrar till effektivitet i de berörda marknaderna samt att företag och andra berörda har tillit till tjänsterna. De offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsterna innefattar myndighetsutövning och är inte konkurrensutsatta. Företag som använder dessa tjänster kan därför inte välja leverantörer. Eftersom marknadsmekanismen saknas får regeringens styrning, och myndigheternas eget arbete en avgörande betydelse för tjänsternas utveckling, till exempel i termer av produktivitet och effektivitet.

I de fall myndigheterna disponerar avgiftsintäkterna från offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster är det ett undantag från huvudprincipen om att myndigheters verksamhet ska finansieras genom anslag.⁴ När avgiftsfinansiering ändå förekommer är huvudprincipen också att myndigheter inte både ska bestämma avgiftens storlek och disponera avgiftsintäkten. Det finns många undantag från båda dessa principer, trots att frågåendet av principerna ska undvikas eftersom en myndighet som både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna från avgifterna i praktiken kan avgöra verksamhetens storlek och ambitionsnivå.⁵ Beslut om sådana undantag kan leda till sämre effektivitet⁶ eftersom incitamenten att hålla kostnaderna nere

¹ Se Persson, "Statliga avgifter", Förvaltningsrättslig tidskrift, 2016, s. 561. Se även prop. 1973:90, s. 213.

² De offentligrättsliga avgifterna kallas även betungande eller tvingande avgifter.

³ Med enskilda menas både fysiska och juridiska personer. Den här granskningen avser dock endast avgifter som myndigheter tar ut av företag.

⁴ Se 8 kap. regeringsformen.

⁵ Se Cirkulär Fi 2023:1 och Cirkulär Fi 2024:1.

⁶ Effektivitet som begrepp inbegriper strävan efter god hushållning, bättre resursutnyttjande och högre måluppfyllelse.

minskar⁷, och eftersom utgiftsökningar inte omfattas av sedvanliga restriktioner i budgetprocessen.⁸ En nackdel i sammanhanget är enligt regeringen att, när en myndighet direkt får disponera avgiftsintäkter, och särskilt om den får bestämma avgiftens storlek, kan incitamenten hos myndigheten att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskande åtgärder bli svagare.⁹

År 2023 hade 18 myndigheter, varav två av affärsverken, offentligt rättslig verksamhet där myndigheterna både bestämde avgiftens storlek och disponerade intäkterna. Sammanlagt genererade dessa avgifter 9,2 miljarder kronor i intäkter för staten. Av dessa 18 myndigheter (varav två affärsverk) genererade 10 merparten av dessa intäkter, drygt 9 miljarder kronor.¹⁰ Statskontoret har gjort bedömningen att det i flera fall är svårt att hitta tydliga motiveringar till undantagen från budgetprinciperna ovan.¹¹

Även om det alltså finns redovisning som visar på den ekonomiska omfattningen av dessa avgifter, saknas uppgifter om exakt vilka avgifter det handlar om, liksom om hur många sådana här avgifter det finns. Den mest aktuella sammanställningen av detta är från 2007. Då uppskattade ESV att det fanns 483 offentligt rättsliga avgifter.¹²

ESV är en myndighet som bland annat har i uppgift att lämna en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och ge råd och stöd till myndigheterna om deras avgifter. ESV har fram till juni 2024 tillhandahållit en handledning om prissättning till myndigheterna. I handledningen gjorde ESV det grundläggande konstaterandet att offentligt rättslig avgiftsbelagd verksamhet alltid innebär myndighetsutövning i någon form, vilket enligt ESV placerar den enskilde i en beroendeställning gentemot myndigheterna.¹³ Handledningen avpublicerades den 4 juni 2024.¹⁴

⁷ Se ESV, *Avgifter 2021 - Om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2022, s. 18.

⁸ Se bl.a. SOU 2007:96.

⁹ Se prop. 2010/11:40, s. 42, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178.

¹⁰ Regeringskansliet har lämnat följande skriftliga uppgifter 2025-03-24, Luftfartsverket (LFV) bestämmer inte avgiftens storlek. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har under granskningen lämnat information om att avgifterna (genom beslut om den så kallade kostnadsbasen för undervägsavgifter) bestäms av EU efter förslag från Transportstyrelsen. I granskningen har vi utgått från uppgifter i ESV:s årliga sammanställningar av avgifter i staten. Enligt dessa hade LFV avgifter som myndigheten bestämde. Se ESV, "2023 Avgifter i staten", hämtad 2025-03-27.

¹¹ Se Statskontoret, *Vem är det som kör? - Avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2024, s. 26.

¹² Se bilaga 3 till SOU 2007:96, Kartläggning av offentligt rättsliga avgifter – sammanställning till Avgiftsutredningen (Fi 2005:11). Enligt skriftlig uppgift från såväl Regeringskansliet (2025-02-12) som ESV (2025-02-13) finns det ingen mer aktuell inventering.

¹³ ESV, *Handledning – Sätt rätt pris! Prissättning för myndigheter*, 2014, s. 9.

¹⁴ Enligt skriftlig uppgift från ESV 2025-03-28 finns större delen av informationen i handledningen nu på ESV Forum, se ESV, "Prissättning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet", hämtad 2025-03-31. Handledningen var enligt skriftlig uppgift från ESV 2025-03-28 en del av det stöd ESV erbjuder de statliga myndigheterna i att tillämpa regelverken.

Om inte regeringen har föreskrivit något annat är det ekonomiska målet för myndigheters avgiftsbelagda tjänster, oavsett om de är offentligrättsliga eller inte, att de ska prissättas så att myndigheterna får full kostnadstäckning.¹⁵ Målet om full kostnadstäckning avser, per definition, enbart att intäkterna ska täcka kostnaderna. Det innehåller därmed inte i sig någon bedömning av kostnadsnivåernas rimlighet och utveckling, till exempel genom nyckeltal eller index för kvalitet och kostnader som del av utvärdering. Det kan därför behövas andra mekanismer för att säkerställa att de kostnader som ligger till grund för avgiftsnivåerna blir genomlysta och ifrågasatta när det är befogat.

Anslagsfinansierad verksamhet omfattas å andra sidan av ett produktivitetskrav, som följer av den årliga omräkningen av anslag (produktivitetsavdrag).¹⁶ Detta gäller alltså inte myndigheternas offentligrättsliga avgiftsfinansierade tjänster. Det är ändå angeläget att dessa tjänster tillhandahålls både produktivt och effektivt. Produktivt, så att till exempel handläggningstider minskar, och effektivt, så att tjänsterna även är relevanta för sina syften. Tjänsternas innehåll och kvalitet bör vara så relevant som möjligt, och kostnaden för detta så låg som möjligt.

När myndigheter finansierar sin verksamhet genom en kombination av anslag och avgifter uppstår en risk för korssubvention. Sådan korssubvention kan vara ett sätt att täcka kostnader utan att först undersöka och pröva om kostnaderna kan minska.

Regeringen har bedömt att det finns strukturer för att skapa ett effektiviseringstryck också inom myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet i stort. Regeringen har också uttryckt att den fortlöpande arbetar med att utveckla styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna där produktivitetskravet är en del av styrningen.¹⁷ Riksdagen har dock understrukit vikten av att regeringen fortlöpande arbetar med att utveckla styrningen av avgiftsbelagda verksamheter och tjänster så att trycket finns även på dessa att bli mer produktiva.¹⁸

Statliga avgifter¹⁹

En statlig avgift är en betalning för någon form av vara eller tjänst som staten tillhandahåller. Det som skiljer en statlig avgift från en skatt är att en avgift har en direkt motprestation.

¹⁵ Sjöfartsverket har 2025-03-24 lämnat följande skriftliga uppgifter: För vissa myndigheters avgifter som till exempel Sjöfartsverkets farledsavgifter medges prissättning som ska gå utöver full kostnadstäckning.

¹⁶ De statliga myndigheternas anslag räknas om varje år så att de inte ska påverkas när priser och löner förändras i omvärlden. Ett avdrag görs för att myndigheterna ska nå en produktivitet utveckling i nivå med den privata tjänstesektorn. Se Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, 2022, s. 4.

¹⁷ Skr. 2021/22:141, s. 5.

¹⁸ Bet. 2022/23:FiU12, s. 9.

¹⁹ Uppgifter hämtade från ESV, *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*, 2020.

Av 8 kap. regeringsformen – som reglerar normgivningsmakten – framgår att det finns två grundläggande typer av avgifter, offentligrättsliga och frivilliga. De offentligrättsliga avgifterna är avgifter som enskilda måste betala för någon form av myndighetsutövning.²⁰ Det kan till exempel handla om tillstånd som företag behöver ha och tillsyn som behöver ske för att företag ska kunna bedriva verksamhet. Den andra typen av avgifter kallas frivilliga eller avgifter i uppdragsverksamhet.

Riksdagen beslutar om införande av offentligrättsliga avgifter, medan regeringen på egen hand kan besluta om frivilliga uppdragsavgifter. Riksdagen måste inte fatta alla beslut som rör offentligrättsliga avgifter och regeringen måste inte fatta alla beslut som rör avgifter i uppdragsverksamhet. Såväl riksdagen som regeringen kan delegera rätten att besluta om exempelvis avgiftens konstruktion och nivå. Vad gäller offentligrättsliga avgifter kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela närmare föreskrifter. Riksdagen kan även medge att regeringen i sin tur delegerar föreskrifträtt om offentligrättsliga avgifter till en myndighet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om styrningen av myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag som myndigheterna bestämmer avgiftens storlek på och disponerar intäkterna från är effektiv.

Den övergripande frågan besvarar vi med tre delfrågor:

- Arbetar regeringen med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag så att tjänsterna tillhandahålls med krav på högre produktivitet och effektivitet?
- Bidrar ESV:s verksamhet till att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag utförs med högre produktivitet och effektivitet?
- Arbetar myndigheterna med att öka produktiviteten och effektiviteten i de avgiftsbelagda tjänster som riktas till företag?

1.2.1 Avgränsningar

I granskningen avgränsar vi oss till de 10 myndigheter, varav två affärsverk, som står för merparten av de offentligrättsliga avgiftsintäkter som myndigheter totalt sett bestämmer storlek på och disponerar intäkterna från. Dessa myndigheter är E-hälsomyndigheten, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket (LFV), Post- och Telestyrelsen (PTS), Sjöfartsverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Trafikverket och Transportstyrelsen.

²⁰ Dessa avgifter kallas också för belastande, betungande eller tvingande avgifter. I denna granskningsrapport använder vi genomgående begreppet offentligrättsliga avgifter, då vi menar att det förtydligar att det handlar om myndighetsutövning.

1.3 Bedömningsgrunder

I granskningen har vi utgått från ett antal bestämmelser i lagar och förordningar som vi operationaliserat, i meningen konkretiserat vad de innebär i praktiken för regeringens styrning och myndigheternas genomförande.

Vår utgångspunkt är budgetlagens (2011:203) krav på att god hushållning ska iakttas i statens verksamhet och att hög effektivitet ska eftersträvas.²¹ Trots att det produktivitetsavdrag som finns för anslag saknas för avgifter, gäller kraven på effektivitet och god hushållning enligt budgetlagen och myndighetsförordningen (2007:515) även för avgiftsfinansierad verksamhet. Budgetlagen, tillsammans med avgiftsförordningen (1992:191), reglerar även hur avgifter ska hanteras och redovisas.²²

Riksdagen har uttalat att det är viktigt för den att kunna bedöma den statliga verksamhetens effekter och att riksdagen därför behöver få en klar uppfattning av den statliga verksamheten. Detta inbegriper de väsentliga delar av verksamheten som bedrivs vid sidan av statsbudgeten, som till exempel avgiftsfinansierad verksamhet. Detta kommer till uttryck i förarbeten till lagen om statsbudgeten.²³

En central bedömningsgrund är också att riksdagen framhållit vikten av att regeringen arbetar fortlöpande med att utveckla styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna, så att det finns ett produktivetskrav på dessa verksamheter i enlighet med vad regeringen uppgett till riksdagen.²⁴

Riksdagen har antagit riktlinjer för när det kan vara aktuellt för myndigheter att få disponera avgiftsinkomster i offentligrättslig verksamhet.²⁵ Enligt riktlinjerna kan detta vara tillåtet när det främjar hög effektivitet och service i verksamheten.²⁶

När det gäller ESV omfattar bedömningsgrunderna även det som styr ESV:s verksamhet, såsom förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket och regler om full kostnadstäckning i avgiftsförordningen. Enligt ESV:s instruktion ska ESV bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. ESV ska också enligt instruktionen utveckla och förvalta principer,

²¹ Se 1 kap. 3 § budgetlagen.

²² Enligt skriftlig uppgift från Regeringskansliet 2025-03-24 är det så kallade verksamhetsansvaret reglerat i 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²³ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3.

²⁴ Se bet. 2022/23:FiU12, s. 7.

²⁵ Se ESV, "Belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet", hämtad 2024-11-20.

²⁶ Övriga krav som ska vara uppfyllda är följande:

- Det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång.
- Verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning.
- En god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas.
- Utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Vidare ska ESV enligt instruktionen ge stöd åt myndigheterna genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Även avgiftsförordningen, inklusive målet om full kostnadstäckning är en central bedömningsgrund. Enligt avgiftsförordningen ska myndigheter vart tredje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheter tar ut.²⁷

När det gäller de övriga myndigheter som ingår i granskningen och deras avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamhet utgår vi från bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) som har betydelse för myndigheters verksamhet i förhållande till bland annat företag.

- Enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet lämna den enskilde sådan hjälp att hen kan ta tillvara sina intressen.²⁸
- Enligt 9 § förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Vidare finns det krav enligt myndighetsförordningen på att myndigheter fortlöpande ska utveckla verksamheten.²⁹ Av den interna promemorian som låg till grund för förslaget till myndighetsförordning framgår att det är angeläget att förvaltningen anpassar sig till snabbt förändrade krav, och för detta krävs ett kontinuerligt arbete med att utveckla verksamheten. Detta arbete ska bland annat syfta till bättre service för medborgare och företag och hög effektivitet.³⁰

Vi utgår slutligen också från förenklingspolitiken, som ska vägleda myndigheternas verksamheter, till exempel avseende handläggningstider, bemötande och service till företag. Denna politik har direkt koppling till granskningens övergripande motiv. För att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster ska vara effektiva behöver de som betalar få sina ärenden behandlade i god tid och med gott bemötande.³¹

²⁷ Se 7 § avgiftsförordningen.

²⁸ Denna bedömningsgrund tillämpar vi primärt på de myndigheter utöver ESV som vi föreslår ska granskas, 6 § myndighetsförordningen.

³⁰ Se promemoria från Finansdepartementet refererad i RiR 2020:8, s. 13.

³¹ De förenklingspolitiska målen omfattar följande:

- De ska bidra till att främja svenska företags tillväxt, konkurrenskraft och omställningsförmåga.
- De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.
- Förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparenta, och den förväntade handläggningstiden ska synliggöras för den sökande i fler ärendekategorier.
- Förvaltningsmyndigheters bemötande och service till företag ska vara företagsanpassat och väl fungerande.
- Andelen tjänster för företags kontakter med det offentliga som är digitala och andelen enskilda ärenden som kan hanteras digitalt ska öka i syfte att förenkla företagens uppgiftslämnande och övriga myndighetskontakter – det långsiktiga målet är att företagen ska lämna en uppgift en gång och till ett ställe.

Se skr. 2021/22:3, och Regeringen, "En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga", hämtad 2025-02-17.

1.3.1 Operationalisering av bedömningsgrunderna

Samtliga bedömningsgrunder för de tre delfrågorna baseras på en rimlighetsbedömning av de övergripande bedömningsgrunderna.

Delfråga 1 – om regeringens styrning

Arbetar regeringen med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag så att tjänsterna tillhandahålls med krav på högre produktivitet och effektivitet?

Våra operationaliserade bedömningsgrunder är följande:

- Regeringens övergripande långsiktiga styrning av myndigheterna genom främst instruktioner och andra förordningar, avseende avgiftsbelagda tjänster, ska inbegripa produktivitet och effektivitet samt tydligt peka ut de ekonomiska mål som ska gälla för avgifterna.
- Regeringens löpande styrning av myndigheterna ska inkludera aspekter avseende effektivitet och produktivitet och vara riskbaserad. Det vill säga ägna relativt sett mer uppmärksamhet åt de situationer där risken för brister avseende till exempel produktivitet och effektivitet är större. Verktyg för detta kan vara uppdrag från regeringen och Regeringskansliets myndighetsdialoger³², övrig löpande förvaltning, samt utvärderingar av hur den avgiftsbelagda verksamheten fungerar utifrån centrala gemensamma nyckeltal och hur den uppfattas utifrån de betalande företagens perspektiv.
- Regeringens rapporteringskrav på myndigheterna avseende avgiftsuttag ska vara likvärdiga och inkludera en uppföljning av bemyndigandet att myndigheterna får disponera och bestämma intäkter från avgifterna.

Delfråga 2 – om ESV:s bidrag

Bidrar ESV:s verksamhet till att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag utförs med högre produktivitet och effektivitet?

³² Regeringskansliet förtydligar i skriftlig uppgift 2025-03-24 att myndighetsdialoger är en form av informella kontakter. Enligt Regeringskansliets cirkulär 2023:2 om den årliga myndighetsdialogen är de årliga myndighetsdialogerna en viktig del i arbetet med att genom myndigheterna förverkliga regeringens politik. Enligt cirkuläret utgör dessa årliga dialoger ett viktigt inslag i relationen mellan regeringens och dess myndigheter och är det tillfälle under året då en samlad bedömning görs utifrån ett helhetsperspektiv av myndighetens resultat, verksamhet och fortsatta inriktning. Enligt cirkuläret ges vid den årliga myndighetsdialogen möjlighet till informations- och kunskapsutbyte samt diskussion om regeringens förväntningar på myndigheten. Detta ger enligt cirkuläret stöd och underlag för regeringens fortsatta styrning.

Våra operationaliserade bedömningsgrunder är följande:

- ESV:s rådgivning och stöd till myndigheterna och utförandet av regeringsuppdrag ska vara användbart för myndigheterna respektive regeringen.
- ESV ska årligen ta fram en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten. Denna redovisning ska vara av god kvalitet för de avgifter som myndigheterna bestämmer storlek på och disponerar intäkter från.

Delfråga 3 – myndigheters åtgärder för att öka effektivitet och produktivitet i de avgiftsbelagda tjänsterna

Arbetar myndigheterna med att öka produktiviteten och effektiviteten i de avgiftsbelagda tjänster som riktas till företag?

Våra operationaliserade bedömningsgrunder är följande:

- Myndigheternas styrning, uppföljning och utveckling av den avgiftsbelagda verksamheten ska vara särskilt omsorgsfull avseende sådan verksamhet som utgör ett undantag från budgetprinciperna om att myndigheter inte både ska bestämma storlek på avgifter och disponera intäkterna från dem.³³ Detta kan till exempel innefatta
 - att hantera de risker som är förknippade med att myndigheterna både bestämmer om storlek på avgifterna och disponerar intäkterna från dem genom sin uppföljning och styrning
 - känslighetsanalyser och konsekvensanalyser av avgifts- och servicenivåer.
- Myndigheterna ska ha återkommande dialoger med berörda företag och/eller branschorganisationer, i syfte att skaffa sig kunskap om och kunna förhålla sig till företagets behov och förväntningar i förhållande till de offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheternas produktivitet och effektivitet.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Dimitrios Ioannidis (projektledare) och Jesper Fagerberg. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Vilhelm Persson, professor vid Juridiska institutionen Lunds universitet, och Andreas Werr, professor vid Institutionen för företagsledning och organisation, Handelshögskolan i

³³ Vi har utgått ifrån den beskrivning av ESV:s vägledningar till myndigheterna för myndigheternas verksamhetsutveckling som återfinns i elektronisk bilaga 2 i Riksrevisionens granskning: Riksrevisionen, *Kommerskollegiums arbete mot handelshinder – informationsinhämtningens avgörande betydelse*, 2020. Se *Bilaga 2. Vägledningar och andra dokument från Ekonomistyrningsverket*. Vi har i denna granskning stämt av aktualiteten i denna beskrivning med ESV, 2024-10-23.

Stockholm. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Utrikesdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), E-hälsomyndigheten, ESV, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, LFV, PTS, Sjöfartsverket, Swedac, Trafikverket och Transportstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

I granskningen har vi arbetat med skriftliga underlag från Regeringskansliet och myndigheterna. Vi har ställt skriftliga frågor och erhållit skriftliga svar från Regeringskansliet och de granskade myndigheterna.³⁴ Skriftväxlingen har varit omfattande och möjliggjort fortsatt fördjupande informationsinhämtning.

Underlag från Regeringskansliets arbete med myndighetsdialogerna har utgjort en viktig grundläggande del för granskningen avseende delfråga ett.³⁵

Skriftliga underlag från ESV har utgjort underlag i granskningen med avseende på delfråga två. Vi har skickat skriftliga frågor till ESV och intervjuat företrädare för myndigheten vid ett antal tillfällen. I denna del har vi också gjort en översikt av myndigheternas avgiftssamråd med ESV (se tabell 6 i kapitel 4).

Inom ramen för granskningen har vi begärt underlag från och ställt skriftliga frågor till de myndigheter som granskas.³⁶ Underlag från framför allt myndigheternas verksamhetsplanering och utvecklingsarbete är en central del i granskningen avseende delfråga tre.³⁷

Eftersom de offentligrättsliga avgifterna utgör myndighetsutövning i förhållande till enskilda, i granskningens fall företag, har vi bedömt det som viktigt att ta del av synpunkter från företag genom deras branschorganisationer. Vi har därför genomfört intervjuer med branschorganisationer, i vissa fall tillsammans med enskilda medlemsföretag.³⁸

Vi har också ställt skriftliga frågor till sammanlagt 37 branschorganisationer och enskilda företag i branscher som täcks av de avgiftsbelagda offentligrättsliga

³⁴ En av myndigheterna, E-hälsomyndigheten valde att besvara de frågor vi ställde under ett endagsbesök på myndigheten, då vi fick presentationer från olika företrädare för myndigheten såsom en avdelningschef, finansiell controller, tre enhetschefer och en utredare.

³⁵ Se fotnot 30 och Regeringskansliet, Cirkulär Fi 2023:2, *Den årliga myndighetsdialogen*. Dokumentationen från myndighetsdialogerna kan enligt cirkuläret inkludera bland annat en analyspromemoria med analys av respektive myndighets verksamhet, underlag inför enskilda samtal med respektive myndighetschef och underlag inför enskilda samtal med respektive myndighets styrelseordförande, i förekommande fall.

³⁶ Se bilaga 1 som återfinns i granskningens akt med benämningen, *Underlag vi begärt från myndigheterna och skriftliga frågor som vi ställt*.

³⁷ För att säkerställa att våra bedömningar av dessa underlag vilar på rätt grund utifrån ESV:s vägledning inom området stämde vi av en översikt av dessa med ESV. Vi har stämt av med ESV om vår sammanfattning av dessa underlag är adekvat och fått beskedet att den lista med underlag som vi identifierat är adekvat, skriftlig uppgift ESV, 2024-10-23.

³⁸ Vi har träffat Drivkraft Sverige, Företagarna, Näringslivets regelnämnd, Svenskt näringsliv, Köttföretagen, Sweship, TechSverige, Transportföretagen. Efter mötena har vi skickat skriftliga uppföljande frågor och erhållit skriftliga svar på dessa.

avgifterna i de 10 myndigheterna som granskningen omfattar.³⁹ Inom ramen för delfråga tre har vi gått igenom 13 remissvar från sju branschorganisationer,⁴⁰ samt tagit del av en remissammanställning från Transportstyrelsen och ett överklagande av Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 29 april 2020 i mål nr 1725-20.⁴¹

Statskontoret publicerade den 20 december 2024 en egeninitierad rapport om avgiftsbelagd verksamhet.⁴² Vi har haft kontakt med Statskontorets projektgrupp från det att Statskontoret inledde sitt arbete med rapporten fram till rapportens publicering. Vi har använt information från Statskontorets rapport i tillämpliga delar av granskningsrapporten.

De bilagor vi hänvisar till i rapporten återfinns i granskningens akt.

³⁹ Se bilaga 2 som återfinns i granskningens akt med benämningen, *Branschorganisationer som fått skriftliga frågor*.

⁴⁰ Företagarna, Näringslivets regelnämnd, Näringslivets transportråd, Sweship (Svensk sjöfart), Svenskt näringsliv, Skogsindustrierna, Transportföretagen,

⁴¹ Se bilaga 3 som återfinns i granskningens akt med benämningen, *Lista på underlag från branschorganisationer och företag*.

⁴² Statskontorets arbete inleddes efter Riksrevisionens beslut att i inleda granskningen 2024-03-05. Statskontorets arbetsplan för projektet beslutades 2024-04-22.

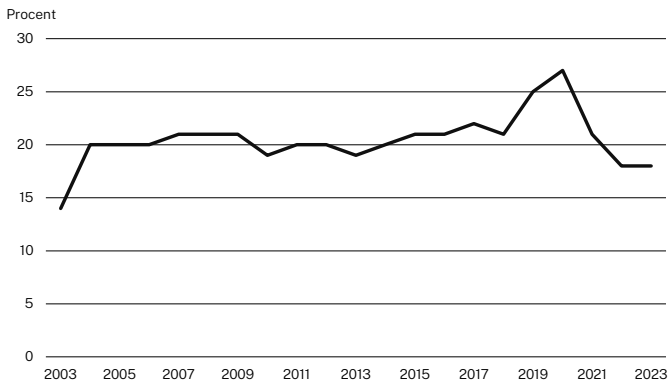
2 Myndigheters offentligrättsliga avgifter

Beslut om myndigheters uttag och disposition av offentligrättsliga avgifter är en fråga som riksdagen kan delegera till regeringen.⁴³ När regeringen fattar sådana beslut kan regeringen följa upp myndigheternas verksamhet inom området med hjälp av bland annat de årliga myndighetsdialogerna. ESV har uppgifter avseende myndigheters avgiftsbelagda verksamhet i ett antal avseenden. Den avgiftsfinansierade verksamheten i staten har ökat över tid. Det gäller också sådana offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster där myndigheter både bestämmer avgifterna och disponerar avgiftsintäkterna.⁴⁴

2.1 Intäkterna i statens avgiftsbelagda verksamhet

Statens avgiftsintäkter har utgjort mellan 7 och 10 procent av statens totala inkomster de senaste 20 åren. De offentligrättsliga avgiftsinkomsternas andel av de totala avgiftsinkomsterna har också varit i stort sett konstant (se diagram 1).⁴⁵

Diagram 1 De offentligrättsliga avgiftsinkomsternas andel av de totala avgiftsinkomsterna 2003–2023



Källa: Statskontoret, 2024.

⁴³ Se 9 kap. 1 § jämfört med 8 kap. 3 § RF. Se även 9 kap. 3 och 7 §§ RF. Av 3 kap. 6 § budgetlagen framgår vidare att om riksdagen har beslutat att inkomsterna helt eller till en bestämmd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte budgeteras eller redovisas mot anslag. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifter i en verksamhet ska inkomsterna redovisas mot anslag (netto-redovisning). Detta gäller även när regeringen har bemyndigats att besluta om specialdestination.

⁴⁴ Se Statskontoret, *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2024, s. 17, 19.

⁴⁵ Se Statskontoret, *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2024, s. 14.

Under 2023 tog 196 myndigheter ut avgifter inom offentligrättslig verksamhet eller uppdragsverksamhet. Cirka 78 procent av de totala intäkterna var utomstatliga, det vill säga avgifter som enskilda betalar. De totala utomstatliga intäkterna av offentligrättslig verksamhet var cirka 22 miljarder kronor, varav cirka 21,7 miljarder kronor var intäkter från enskilda för avgiftsbelagda tjänster.⁴⁶

2.2 Vanligt att myndigheter får bestämma avgifternas storlek och disponera intäkterna

År 2023 disponerade myndigheterna 58 procent av avgiftsintäkterna från den offentligrättsliga verksamheten, se tabell 1.

Tabell 1 Avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet uppdelat på om myndigheten disponerar avgiften eller inte (andel av avgiftsintäkterna, procent)

	2003	2013	2023
Disponerar	66	62	58
Disponerar inte	34	38	42

Källa: Statskontoret, 2024, s. 22.

Enligt Statskontoret blev det vanligare kring 2000-talet att riksdagen och regeringen beslutade att en myndighet fick disponera avgiftsinkomster. Ett starkt vägande skäl bakom många av besluten ska enligt Statskontoret 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.⁴⁷

Tabell 2 visar att myndigheter 2023 hade intäkter som uppgick till 9,2 miljarder kronor från offentligrättsliga avgifter som de bestämde storlek på och disponerade intäkterna från.

Tabell 2 Hur intäkterna för de avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamheterna 2023 fördelar sig utifrån myndigheternas rådighet över avgifterna (miljarder kronor)

	Bestämmer inte storlek på avgiften		Bestämmer storlek på avgiften	
	Disponerar inte avgiftsintäkten	Disponerar avgiftsintäkten	Disponerar inte avgiftsintäkten	Disponerar avgiftsintäkten
Omfattning (mdkr)	7,3	3,6	1,9	9,2*

Anm.: * De 10 myndigheter som ingår i granskningen hade 2023 avgiftsintäkter från avgifter som de bestämmer och disponerar som uppgick till cirka 9,1 miljarder kronor. Resterande 22 myndigheter som hade sådana avgifter hade avgiftsintäkter som uppgick till cirka 100 miljoner kronor.

Källa: Statskontoret, 2024, s. 24.

⁴⁶ ESV, "2023 - Avgifter i staten", hämtad 2024-11-18. För översikten i detta kapitel har vi valt att inledningsvis i granskningen använda oss av uppgifter från ESV:s redovisning. Dock har vi i granskningens senare skeden sett att det finns problem med osäkerheter och fel i ESV:s redovisning som även Statskontoret uppmärksammat. Dessa osäkerheter och fel beskriver vi i avsnitt 4.2.

⁴⁷ Se Statskontoret, *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2024, s. 21

Enligt budgetlagen ska inkomster och utgifter redovisas brutto i statens budget.⁴⁸ Det innebär att myndigheterna ska redovisa avgiftsinkomsterna mot en inkomsttitel och att regeringen tilldelar dem anslag för verksamheten. En inkomsttitel är en post på inkomstsidan i statens budget där myndigheterna redovisar sådana statliga inkomster som de inte själva får disponera.⁴⁹ När det gäller offentligt rättsliga avgifter kan riksdagen besluta om att låta regeringen använda inkomsterna till ett bestämt ändamål, det vill säga låta regeringen eller myndigheten disponera inkomsten. 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 offentligt rättslig avgift ska införas och en myndighet får disponera inkomsten bör tydliga motiv anges till varför anslagsfinansiering bedöms vara en sämre lösning.⁵⁰ Riksdagen har beslutat om riktlinjer för när en myndighet ska kunna disponera en offentligt rättslig avgift.⁵¹

Mellan åren 2021 och 2023 har intäkterna från offentligt rättsliga avgifter som myndigheterna bestämmer storlek på och disponerar intäkterna från ökat som andel av de offentligt rättsliga avgifterna. Detta framgår av diagram 2 nedan. Intäkterna från offentligt rättsliga avgifter som myndigheter bestämmer storlek på och disponerar intäkter från har ökat med cirka 2,9 miljarder kronor mellan år 2021 och 2023. Under samma period har de offentligt rättsliga avgiftsintäkterna ökat med cirka 4,9 miljarder kronor. Ökningen av offentligt rättsliga avgifter som myndigheterna bestämmer storlek på och disponerar intäkterna från, står för nästan 60 procent av den totala ökningen av de offentligt rättsliga avgifterna mellan 2021 och 2023.

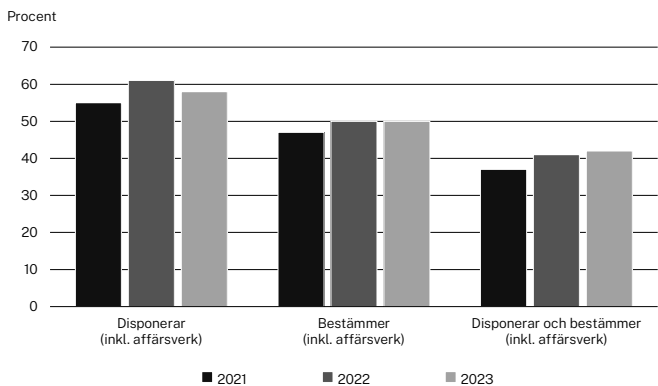
⁴⁸ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

⁴⁹ Avgifter enligt de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen är undantagna från den bestämmelsen. Dessa avgifter disponeras alltid av myndigheten. I avsnitt 3.1.5 behandlar vi om och hur regeringen beaktat dessa riktlinjer.

⁵⁰ Prop. 2010/11:40, s. 44, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178.

⁵¹ Enligt riktlinjerna kan detta vara tillåtet när det främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten. Se avsnitt 1.3 *Bedömningsgrunder*.

Diagram 2 Andelen intäkter från offentligrättsliga avgifter som myndigheter bestämmer storlek på och disponerar intäkter från



Källa: ESV:s årliga redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten.

2.3 Framför allt 10 myndigheter har avgifter som de bestämmer storlek på och disponerar intäkter från

ESV:s redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten visar att det är framför allt 10 myndigheter (varav två affärsverk) som har avgifter som de bestämmer och disponerar intäkter från. Det är dessa myndigheter som ingår i granskningen. Tabell 3 visar vilka myndigheter det är och vilka verksamhetsområden som dessa avgifter återfinns inom år 2023.

Tabell 3 De 10 myndigheter som har störst intäkter från avgifter som de bestämmer storlek på och disponerar intäkter från 2023 inom offentligrättslig verksamhet, per typ av verksamhet, i storleksordning från störst till minst

Myndighet	Typ av verksamhet	Utomstatliga intäkter (tkr)
Trafikverket	Banavgifter	2 325 097
Luftfartsverket*	Startavgifter	2 315 927
Sjöfartsverket	Farleds och lotsavgifter m.m.	1 690 379
Lantmäteriet	Förrättningsverksamhet	881 124
Transportstyrelsen	Gemensam avgift för säkerhetskontroll, GAS	699 644
E-hälsomyndigheten	Avgifter enligt lag: human- och djuravgifter	284 332
Livsmedelsverket	Kontroll av livsmedelsanläggningar	210 570
Transportstyrelsen	Luftfartsområdet: Undervägsavgifter (en route)	197 506
Post-och telestyrelsen	Elektronisk kommunikation och post m.m. (exklusive anmälan och nummer)	184 447

Myndighet	Typ av verksamhet	Utomstatliga intäkter (tkr)
Transportstyrelsen	Luftfartsområdet: CNS**	114 012
Statens jordbruksverk	Djur	41 572
Statens jordbruksverk	Utsäde	35 587
Statens jordbruksverk	Tillsyn	29 942
Livsmedelsverket	Kontroll av restsubstanser	23 420
Livsmedelsverket	Gränskontroll	20 778
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)	Legal mätteknik och ädelmetall	9 771
Statens jordbruksverk	Växt	8 929
Statens jordbruksverk	Djurregister	3 975
Livsmedelsverket	Kontroll av kontaminanter exkl. Dioxinkontroll	3 864
Statens jordbruksverk	Distriktveterinärsorganisation	1 722
Livsmedelsverket	Myndighetsärenden	524

Anm.: *Enligt skriftlig uppgift från LFV 2025-03-25 har LFV sedan delningen mellan Luftfartsverket (flygtrafiktjänsten) och Swedavia (flygplatser) inte haft några startavgifter. Dessa tas ut av flygplatsen. Enligt LFV har olyckligtvis en gammal rubrik hängt kvar och fortsatt att användas för avgifter.
**CNS står för Communication, Navigation, Surveillance; radioutrustning, navigationshjälpmedel och radarutrustning/övervakning.
Källa: ESV:s årliga redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten

Tabell 4 nedan visar hur stor andel av dessa 10 myndigheters totala intäkter som kommer från offentligrättsliga avgifter som de bestämmer och disponerar intäkter från. För ett antal av dessa myndigheter kommer en ansenlig del av intäkterna från sådana avgifter.

Tabell 4 Intäkter från offentligrättsliga avgifter som myndigheter bestämmer storlek på och disponerar intäkter från 2023, i storleksordning från störst till minst

	Intäkter (tkr)	Intäkternas andel av myndigheternas totala intäkter (procent)	Myndighetens total intäkter 2023 (tkr)
Luftfartsverket	2 315 927	65	3 584 000
Sjöfartsverket	1 690 379	61	2 773 000
E-hälsomyndigheten	284 332	40	704 482
Lantmäteriet	881 124	40	2 216 385
Livsmedelverket	259 156	36	720 557
Post-och telestyrelsen	184 447	33	563 971
Transportstyrelsen	1 011 162	32	3 191 613
Jordbruksverket	121 907	6	1 993 770
Swedac	9 711	6	161 214
Trafikverket	2 325 097	6	40 157 942

Källa: ESV:s årliga redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och myndigheternas årsredovisningar

2.4 Styrningen av myndigheternas avgiftsbelagda tjänster

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.⁵² När det gäller offentligrättsliga avgifter beslutar riksdagen om att införa sådan avgift. Riksdagen kan delegera rätten till regeringen att besluta om offentligrättsliga avgifter. Om riksdagen medger det kan regeringen i sin tur överlåta till en myndighet att bestämma om avgiftens storlek.⁵³

Varje myndighets verksamhet, inklusive den avgiftsbelagda verksamheten, styrs genom regeringsbeslut i form av exempelvis instruktioner och andra förordningar, regleringsbrev och uppdrag till myndigheterna.

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.⁵⁴

Utöver regeringens formella styrning genom beslut ger de årliga myndighetsdialogerna som regeringen har med myndigheterna möjlighet för regeringen att klargöra, precisera och motivera sina ställningstaganden. De årliga myndighetsdialogerna är ett tillfälle för regeringen att utifrån ett helhetsperspektiv göra en samlad bedömning av myndighetens resultat, verksamhet och fortsatta inriktning. Den årliga myndighetsdialogen ger möjlighet till informations- och kunskapsutbyte samt diskussion om regeringens förväntningar på myndigheten, vilket ger stöd och underlag för regeringens fortsatta styrning och myndigheternas genomförande av verksamheten.⁵⁵

Regeringen har också vidtagit vissa enskilda åtgärder riktade mot några myndigheter avseende effektivitet i handläggning och bemötande som omfattar även offentligrättsliga avgifter som dessa myndigheter bestämmer storlek på och disponerar. Detta beskriver vi närmare i avsnitt 3.1.2.

2.5 ESV:s arbete med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster

ESV lämnar en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och myndigheter samråder med ESV om avgifter. Ett antal delar av ESV:s instruktion omfattar direkt eller indirekt de områden som granskningen omfattar.⁵⁶ Även i avgiftsförordningen finns det en bestämmelse om ESV som berör statlig avgiftsbelagd verksamhet.

⁵² 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁵³ Se 8 kap. 3 och 10 §§ RF samt 3 och 5 §§ avgiftsförordningen.

⁵⁴ 3 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁵ Cirkulär Fi 2023:2, *Den årliga myndighetsdialogen*, från Finansdepartementets avdelning för förvaltning och budgetavdelning.

⁵⁶ Det handlar om 1–4 §§, 7 §, 16 §, 18 § och 31–32 §§ förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

En övergripande uppgift i ESV:s instruktion är uppgiften att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Denna uppgift är relevant även avseende myndigheters avgifter, eftersom myndigheters uttag av avgifter påverkas av dessa principer, regelverk och metoder.

Sammantaget har ESV följande uppgifter när det gäller myndigheters uttag av avgifter:⁵⁷

- ESV ska ge stöd till andra statliga myndigheter inom uttag av avgifter som ingår i ESV:s verksamhetsområde⁵⁸
- ESV ska varje år lämna en redovisning till regeringen av den statliga avgiftsbelagda verksamheten⁵⁹
- ESV genomför avgiftssamråd med statliga myndigheter som ska samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut⁶⁰
- ESV får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av avgiftsförordningen.

De avgiftssamråd som myndigheterna ska ha med ESV vart tredje år är skriftliga, men det förekommer att ESV och myndigheterna inom ramen för samråden för en muntlig dialog.⁶¹ Myndigheterna ska också samråda med ESV om de planerar att förändra en avgift eller ta ut en ny avgift.⁶²

Syftet med samråden är att ESV översiktligt ska kunna kontrollera att myndigheterna beräknar avgifterna utifrån det ekonomiska mål som gäller för verksamheten, att myndigheten följer regler och riktlinjer samt att myndigheten tillämpar enhetliga och vedertagna principer för prissättning.⁶³

ESV ger ut handledningar till myndigheterna inom olika områden. En sådan som är viktig för denna granskning, är ESV:s handledning från 2014 om prissättning för statliga myndigheter. Denna avpublicerades visserligen i juni 2024 men har utgjort en del av det stöd som ESV erbjuder i att tillämpa regelverken om avgifter under stora delar av den period som granskningen avser.⁶⁴ Större delen av informationen i handledningen finns enligt ESV på webbplatsen ESV Forum.⁶⁵

⁵⁷ Skriftlig uppgift ESV, 2024-04-19.

⁵⁸ Enligt 16 § förordningen (2016:23) ska myndigheten inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. ESV har i sin instruktion som en årlig uppgift att till regeringen lämna en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten. Denna uppgift rapporterade ESV tidigare i särskilda rapporter, men efter dialog med Regeringskansliet gick ESV 2023 i stället över till översiktlig information på sin webbplats, inklusive redovisning i Excel format som lämnas av myndigheten. Skriftlig uppgift ESV, 2024-04-19. Se också ESV, "2023 - Avgifter i staten", hämtad 2024-11-21. I avsnitt 4.3 behandlar vi särskilt ESV:s utförande av denna uppgift.

⁵⁹ Se 7 § punkt 4 i förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁶⁰ Se 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁶¹ Skriftlig uppgift ESV, 2025-03-28.

⁶² 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁶³ ESV, "Avgiftssamråd", hämtad 2024-11-17.

⁶⁴ ESV, *Handledning – Sätt rätt pris! Prissättning för myndigheter*, 2014.

⁶⁵ Skriftlig uppgift ESV, 2025-03-28; Se ESV, "Prissättning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet", hämtad 2025-03-31.

3 Regeringens arbete med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster

Regeringens styrning av myndigheterna omfattar inte tydligt produktivitet och effektivitet i de avgiftsbelagda offentligt-rättsliga tjänster där myndigheterna både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkten. Regeringen har vidtagit enskilda åtgärder som tyder på medvetenhet om risker för ineffektivitet, men det saknas till exempel en aktuell överblick över antalet offentligt-rättsliga avgifter. De offentligt-rättsliga avgiftsbelagda tjänsternas effektivitet inbegrips inte i regeringens övergripande långsiktiga styrning i myndigheternas instruktioner. Regeringen följer heller inte löpande upp de riktlinjer som riksdagen har beslutat för när myndigheter ska kunna få disponera intäkter från offentligt-rättsliga avgifter.

Vi har gått igenom regeringens myndighetsdialoger med de granskade myndigheterna, med utgångspunkt i ett antal grundläggande faktorer som rör framför allt produktivets- och effektivitetsfrågor. Det finns exempel på att dessa faktorer tas upp i de myndighetsdialoger vi gått igenom, men som regel saknas de. Därutöver så tillämpas inte nyckeltal. Regeringen beaktar inte heller det undantag som det utgör att myndigheter bestämmer storlek på och disponerar intäkter från offentligt-rättsliga avgiftsbelagda tjänster i rapporteringskraven till myndigheterna.

3.1 Styrningen omfattar inte tydligt produktivitet och effektivitet

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder som tyder på medvetenhet om risken för svaga eller missriktade incitament för myndigheters behandling av offentligt-rättsliga avgifter.

Regeringen varken behandlar eller följer upp riksdagens riktlinjer för när myndigheter kan få disponera intäkterna från offentligt-rättsliga avgiftsbelagda tjänster. Detta ökar risken för ineffektivitet.

3.1.1 Det saknas en aktuell sammanställning över antalet offentligt-rättsliga avgifter

Den senaste sammanställningen av antalet offentligt-rättsliga avgifter som finns är från 2007.⁶⁶ Det är denna som Regeringskansliet hänvisar till på frågan om det nuvarande antalet offentligt-rättsliga avgifter. Regeringskansliet hänvisar också till ESV och då särskilt ESV:s årliga avgiftsrapportering och ESV:s avgiftssamråd med myndigheterna.⁶⁷ År 2007 fanns det 483 offentligt-rättsliga avgifter, varav 64 var sådana som myndigheterna bestämde och disponerade.

⁶⁶ Bilaga 3 till SOU 2007:96, Kartläggning av offentligt-rättsliga avgifter – sammanställning till Avgiftsutredningen (Fi 2005:11).

⁶⁷ Skriftlig uppgift Regeringskansliet 2025-02-12. Se också avsnitt 4.2.5 för uppgifter från ESV i denna fråga.

3.1.2 Regeringen har vidtagit enskilda åtgärder som tyder på medvetenhet om risker för ineffektivitet med offentligrättsliga avgifter

Regeringskansliet har i budgetcirkulär 2023 och 2024 angett att det ska undvikas att myndigheter både får bestämma om hur stor en avgift ska vara och disponerar intäkten från den.⁶⁸ Enligt Regeringskansliet ska undantag motiveras.⁶⁹ Budgetcirkulären speglar härigenom åtminstone i formell mening den medvetenhet som fanns i propositionen om en reformerad budgetlag om att sådana undantag kan skapa försämrade incitament hos myndigheterna att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskningar.⁷⁰ Som framgått i kapitel 2 är det dock förhållandevis vanligt att regeringen gör undantag från denna regel och låter myndigheter både bestämma avgifter och disponera avgiftsintäkter från offentligrättslig verksamhet.

Regeringen har dock i enskilda fall infört regler som begränsar hur myndigheter får sätta avgiftsnivån. Detta gäller till exempel Sjöfartsverket. Eftersom Sjöfartsverket är ett affärsverk begränsas inte myndigheten av något mål om full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen utan får bedriva sin verksamhet med vinst. Det har förekommit kritik mot Sjöfartsverkets avgiftshöjningar från sjöfartsbranschen och mot bakgrund av detta har regeringen begränsat hur Sjöfartsverket får sätta avgifter. För till exempel farledsavgifterna gäller att avgiftstarifferna får öka med högst konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS). Begränsningen kan ses som motiverad ur ett effektivitetsperspektiv.⁷¹ Regeringen har också efter 2024 infört fasta avgifter för Livsmedelsverkets slakteri- och vilthanteringsavgifter. Detta utgör en betydande förändring som påverkar principerna för styrningen.⁷²

Ett annat exempel är att de av PTS avgifter som omfattas av granskningen är underställda avgiftstak.⁷³ Ett ytterligare exempel på åtgärd med avseende på myndigheters avgifter är att regeringen i mars 2024 tillsatte en utredning som bland annat ska se över regelverket för hur Lantmäteriet tar ut avgifter.⁷⁴

3.1.3 De offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsternas effektivitet inbegrips inte direkt i myndigheternas instruktioner

Regeringens instruktioner till myndigheterna är en del av regeringens övergripande långsiktiga styrning. Dock saknas till exempel tydliga skrivningar om de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsternas effektivitet i regeringens instruktioner till

⁶⁸ Cirkulären omfattar utformningen av den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen och ändringar i statens budget samt anvisningar för arbetet med utgiftsprognoser. Riktlinjerna i cirkuläret grundar sig på regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser samt de krav som budgetlagen (2011:203) ställer på regeringen i förhållande till riksdagen. Se Cirkulär Fi 2023:1 och Cirkulär Fi 2024:1.

⁶⁹ Se Statskontoret, *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten, 2024*, s. 26, där Regeringskansliet (Fi 2023:1) Budgetarbetet 2023 citeras.

⁷⁰ Se prop. 2010/11:40, s. 42, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178.

⁷¹ Se Statskontoret, *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten, 2024*.

⁷² Skriftlig uppgift Livsmedelsverket, 2025-03-25.

⁷³ Förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsen verksamhet.

⁷⁴ Kommittédirektiv 2024:34. *En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten*.

myndigheterna.⁷⁵ Regeringskansliet har uppgett att det skiljer sig åt från fall till fall hur instruktionerna utformas.⁷⁶ Det förekommer däremot i flera fall allmänna och standardiserade formuleringar om verksamheten som indirekt berör effektivitet. Ett exempel är följande del av Livsmedelsverkets instruktion:

Myndigheten ska se till att dess föreskrifter och vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för konsumenter, företag och kontrollmyndigheter.⁷⁷

3.1.4 Riksdagens riktlinjer för myndigheters disponering av offentligrättsliga avgiftsintäkter beaktas inte i uppföljningen

Riksdagen har beslutat om tydliga riktlinjer för när myndigheter ska kunna få disponera intäkter från offentligrättsliga avgifter. Riksdagen kan genom lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter. Enligt uppgift från Regeringskansliet finns det ingen särskild process för löpande uppföljning av dessa bemyndiganden. Om det görs en väsentlig förändring av den avgiftsbelagda verksamheten prövas dock, enligt Regeringskansliet, helheten. Det finns också flera olika processer där det enligt Regeringskansliet kan uppkomma signaler på att en sådan översyn kan behövas (till exempel i årsredovisningar, myndighetsdialoger och ESV:s avgiftssamråd).⁷⁸

3.2 Regeringen använder sina styrmedel sporadiskt i den löpande förvaltningen

Vår genomgång av regeringens myndighetsdialoger med de 10 granskade myndigheterna visar att dialogerna skiljer sig åt vad gäller djup, även med avseende på grundläggande förhållanden som ska uppfyllas bland annat enligt lagar och förordningar. Gemensamma nyckeltal används sällan.

3.2.1 Regeringen använder sina verktyg sporadiskt i myndighetsdialogerna

Myndighetsdialogerna för de 10 myndigheter som ingår i granskningen är delvis olika avseende vad som tas upp. I tabell 5 sammanfattas vår genomgång av regeringens myndighetsdialoger med de 10 myndigheter som ingått i granskningen, under åren 2020–2024.⁷⁹ Genomgången omfattar ett antal grundläggande faktorer som rör framför allt produktivets- och effektivitetsfrågor, och som gäller för alla myndigheter. Av genomgången framgår att dessa faktorer som regel inte tas upp i

⁷⁵ Ett grundläggande krav på myndigheternas effektivitet finns dock redan i 3 § myndighetsförordningen och gäller för alla myndigheter i hela verksamheten.

⁷⁶ Skriftlig uppgift Regeringskansliet, 2024-06-24.

⁷⁷ Se 4 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁷⁸ Skriftlig uppgift Regeringskansliet, 2025-01-09.

⁷⁹ Vi har gått igenom de underlag från de årliga myndighetsdialogerna med de granskade myndigheterna som Regeringskansliet gjort tillgängliga för oss i granskningen. Vi har utifrån vår genomgång gjort helhetsbedömningar.

myndighetsdialogerna. I vår genomgång av underlag från myndighetsdialogerna framträder ett mönster som motsäger att regeringen arbetar konsekvent med en riskbaserad styrning av myndigheternas offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster.

Grundläggande bestämmelser i förvaltningslagen och myndighetsförordningen nämns inte och tas därmed inte direkt upp i större utsträckning, med vissa undantag. Det handlar om bestämmelser om att myndigheter ska lämna enskilda hjälp för att de enskilda ska kunna ta tillvara sina intressen, att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt och om att myndigheter fortlöpande ska utveckla sina verksamheter. Ett tydligt undantag är framför allt i den årliga myndighetsdialogen med Lantmäteriet, där det till exempel i underlagen från myndighetsdialogen för 2023 finns en tabell med en sammanfattande bedömning av Lantmäteriets funktionssätt avseende bland annat 3 och 6 §§ myndighetsförordningen. Något motsvarande exempel från myndighetsdialogerna med de andra myndigheter som ingår i granskningen finns inte.

I budgetpropositionerna, utgiftsområde 2, utvecklar regeringen sin syn på effektivitet och effektivisering. Vår genomgång av underlag från den årliga myndighetsdialogen med myndigheterna visar att regeringen inte hänvisar till eller använder dessa skrivningar i den årliga myndighetsdialogen.⁸⁰ I regeringens skrivningar hänvisar regeringen också direkt till enskilda rapporter som regeringen menar är av särskilt intresse; det rör sig om rapporter från bland annat Statskontoret, till exempel avseende det förenklingspolitiska målet om digitalisering.⁸¹

Sammanfattningsvis visar det mönster som framträder i vår genomgång av myndighetsdialogerna att regeringen inte använder sina relevanta verktyg i sin löpande styrning i den årliga myndighetsdialogen med någon större systematik eller intensitet.⁸²

⁸⁰ Vår genomgång av regeringens myndighetsdialoger med de 10 myndigheter som ingår i granskningen visar att regeringen med ett undantag (myndighetsdialogen med Trafikverket) inte direkt har behandlat skrivningar i budgetpropositionerna om regeringens syn på effektivitet och effektivisering i staten, och att regeringen med två undantag (myndighetsdialogerna med Jordbruksverket och Sjöfartsverket) inte hänvisat till Statskontorets och andra kunskapsmyndigheters rapporter.

⁸¹ Regeringen har med två undantag (Jordbruksverket och Sjöfartsverket) inte hänvisat till Statskontorets eller andra kunskapsmyndigheters rapporter.

⁸² Med verktyg menar vi till exempel följande: bestämmelser i lagar och förordning, regeringens skrivningar i budgetpropositionerna för utgiftsområde 2 om effektivitet och effektivisering, rapporter och riktlinjer från ESV och andra kunskapsmyndigheter.

Tabell 5 Regeringens användning av verktyg för uppföljning och styrning i myndighetsdialogerna för 2020–2024

	E-hälsomyndigheten	Jordbruksverket	Lantmäteriet	Livsmedelsverket	Lufftartsverket	PTS	Sjöfartsverket	Swedac	Trafikverket	Transportstyrelsen
Omnämns och behandlas 6 och 9 §§ förvaltningslagen? *	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Omnämns och behandlas 3 § myndighetsförordningen? **	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej
Omnämns och behandlas 6 § myndighetsförordningen? ***	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Omnämns och behandlas budgetpropositionen, utgiftsområde 2 om effektivisering?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Omnämns och behandlas Statskontorets och andra kunskapsmyndigheters rapporter?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Finns det ett tydligt fokus på avgifter som myndigheter bestämmer och disponera intäkterna från?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Tas effektivitet/produktivitet upp, på något sätt?	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Omnämns ESV:s riktlinjer för effektivitet och eller ESV?	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Omnämns myndighetens servicemål?	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej

Anm.: *En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpén ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

** Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

*** Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten. Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från myndighetsdialogerna 2020–2024.

Vi konstaterar också att det finns ett övergripande "paraply" för myndigheters förhållningssätt till företag, i form av regeringens förenklingspolitik. Trots att de områden som förenklingspolitiken omfattar är konkreta har de enligt vår genomgång av underlag lämnat förhållandevis små avtryck i den årliga myndighetsdialogen med myndigheterna och även i regeringens rapporteringskrav, instruktioner och uppdrag.

Ett tydligt undantag är dock livsmedelsområdet där livsmedelsstrategin framstår som en potentiell katalysator för förenklingspolitiken genom att frågor om till exempel handläggningstider, bemötande och effekter för de som betalar avgifter behandlas.

Förenklingspolitiken omfattar samtliga myndigheter och bland annat följande områden:⁸³

- De samlade regelverken ska utgå från proportionalitet så att de bidrar till att främja svenska företags tillväxt, konkurrenskraft samt innovations- och omställningsförmåga.
- De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.
- Förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparenta och den förväntade handläggningstiden ska synliggöras för den sökande i fler ärendekategorier.
- Förvaltningsmyndigheters bemötande och service till företag ska vara företagsanpassat och väl fungerande.
- Andelen tjänster för företagens kontakter med det offentliga som är digitala och andelen enskilda ärenden som kan hanteras digitalt ska öka i syfte att förenkla företagens uppgiftslämnande och övriga myndighetskontakter. Det långsiktiga målet är att företagen ska lämna en uppgift en gång och till ett ställe.

För flera av dessa områden är myndigheternas dialog med de betalande företagen central. Regeringen behandlar dock inte den dialogen i sin styrning av myndigheterna.

3.2.2 Regeringens löpande uppföljning och utvärdering av de avgiftsbelagda tjänsterna inbegriper inte centrala gemensamma nyckeltal

Den löpande uppföljning och utvärdering som görs av myndigheterna i bland annat myndighetsdialogerna använder generellt inte några centrala gemensamma nyckeltal för analys och uppföljning av resultatet av myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet, enligt uppgift från Regeringskansliet. Regeringskansliet uppger att det alltid finns utvecklingspotential; detta gäller även resultatindikatorer. Även de myndigheter som har väl fungerande resultatindikatorer behöver enligt Regeringskansliet arbeta med att hålla dem aktuella och upprätthålla kvaliteten på sin redovisning.⁸⁴ Effektivitet ska tas upp i myndighetsdialogerna enligt cirkuläret för myndighetsdialoger. Men vår genomgång visar att det i och för sig sker på något sätt men inte med något särskilt djup.

⁸³ Skr. 2021/22:3.

⁸⁴ Skriftligt svar Regeringskansliet, inkommet 2024-11-15.

Ett exempel på när behovet av centrala nyckeltal visar sig är myndighetsdialogen med Lantmäteriet för 2023. Det framkommer av underlagen från denna myndighetsdialog att antalet nedlagda timmar per ärende ökat under den senaste femårsperioden. Lantmäteriet anförde att några av de bidragande orsakerna till detta kunde vara hög personalomsättning och andelen oerfaren personal. Detta är ett exempel på områden där användande av nyckeltal skulle kunna vara befogat. Ett centralt gemensamt nyckeltal för uppföljningen av offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänster i myndigheterna skulle kunna inbegripa till exempel personalomsättningen i de verksamheter på myndigheterna som arbetar med offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänster.

Vi har dock sett exempel på att regeringen använder nyckeltal för effektivitet för uppföljning av vissa myndigheter. Regeringens utgångspunkt är att myndigheterna inte ska styras mer än vad som är nödvändigt. Därför har inte fler myndigheter servicemål. Det är också i få av myndighetsdialogerna med de 10 myndigheterna som service- eller verksamhetsmål tas upp. Det har förekommit för Sjöfartsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket, men inte för övriga myndigheter i vårt urval, se tabell 5.

Regeringen har också beslutat om uppdrag avseende nyckeltal med koppling till flera myndigheters avgiftsbelagda tjänster till en enskild myndighet. I september 2022 fick nio nationella myndigheter i uppdrag att följa upp sitt arbete avseende handläggningstider och bemötande och vid behov vidta lämpliga åtgärder. Myndigheterna ska redovisa till Tillväxtverket, senast den 15 februari varje år, under perioden 2023–2029. Av de myndigheter som ingår i den här granskningen omfattas fyra av detta uppdrag: Lantmäteriet, Jordbruksverket, Trafikverket och Transportstyrelsen.⁸⁵ Detta uppdrag är en del av genomförandet av förenklingspolitiken. I november 2024 gav regeringen även Tillväxtverket i uppdrag att erbjuda stöd till myndigheter i deras förenklingsarbete.⁸⁶

Tillväxtverkets senaste delrapport för 2024 visar på att handläggningstiderna sammantaget är i stort sett oförändrade.⁸⁷ Tillväxtverket riktade i delrapporten rekommendationer till Regeringskansliet och myndigheterna. Tillväxtverket rekommenderar Regeringskansliet att genom behörigt departement fördjupa dialogen om handläggningstider och de åtgärder myndigheterna behöver stöd med för att korta handläggningstiderna. Tillväxtverket rekommenderar bland annat myndigheterna att i högre utsträckning undersöka var det ur företagets perspektiv finns behov av att arbeta med förbättrad samordning vilket kan leda till kortare handläggningstider.

⁸⁵ Tillväxtverket, "Handläggningstider och myndighetskontakter", hämtad 2025-04-06.

⁸⁶ Hämtat från Regeringskansliets webbplats 2025-01-16, "Utökad stöd i myndigheternas förenklingsarbete".

⁸⁷ Tillväxtverket, *Uppdrag att följa upp mål om handläggningstider samt om bemötande och service hos vissa myndigheter*, delrapport 2024, dnr: Å 2022-4494. Ett antal handläggningstider har ökat, ett antal har minskat och enstaka är oförändrade eller i stort sett oförändrade.

Uppdraget till Tillväxtverket om uppföljning av nio myndigheters handläggningstider och bemötande, varav fyra myndigheter alltså ingår i vår granskning, borde kunnat vara relevant för samtliga myndigheter som bestämmer och disponerar avgifter.

3.3 Rapporteringskraven beaktar som regel inte riskerna med att myndigheter verkar under undantag

De rapporteringskrav för årsredovisningarna som regeringen ställer upp för de myndigheter som ingår i granskningen är i stort sett likvärdiga. Dessa krav tydliggör dock inte att dessa myndigheters offentligrättsliga avgifter sker under undantag med avseende på att myndigheterna bestämmer storlek på avgifterna och disponerar intäkterna från dem.⁸⁸

Rapporteringen är därför inte heller särskilt tydlig och användbar om man vill följa upp produktivitetskrav och effektivitetstryck. Att verksamheterna bedrivs som undantag från budgetprinciperna torde medföra ett behov av en särskild uppmärksamhet ur risksynpunkt.

⁸⁸ Som underlag för detta har vi gått igenom myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar.

4 ESV:s bidrag till styrningen och utvecklingen av de avgiftsbelagda tjänsterna

ESV har en roll avseende myndigheters avgifter och effektivitet. Formellt sett uppfyller ESV också denna roll. ESV har genomfört regeringsuppdrag om myndigheters avgifter men effektivitetsfrågor ingår inte i dessa.

Av grundläggande betydelse är att ESV:s målgrupp är den statliga verksamheten, och ESV:s vägledning och rådgivning till myndigheter har därför ett starkt inomstatligt perspektiv. De som använder och betalar för de offentligrättsliga tjänsterna är inte en målgrupp för ESV, även om ESV i olika yttranden har förmedlat vikten av att myndigheterna tänker på de som betalar avgifterna.

Processen för myndigheternas avgiftssamråd med ESV är en central del av ESV:s arbete med avgiftsbelagda tjänster. Rådgivningen kopplad till avgifter och avgiftssamråden sker dock inte enbart i samband med samrådsförfarandet.

ESV har ett uppdrag att lämna en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten. Den redovisning som ESV lämnar är potentiellt viktig eftersom den till synes visar en aktuell helhetsbild. Men ESV:s redovisning om den statliga avgiftsbelagda verksamheten är förknippad med osäkerheter och fel som försämrar för såväl regeringen som myndigheter att använda informationen som grund för analyser.

4.1 ESV har genomfört regeringsuppdrag om myndigheternas avgifter men effektivitetsfrågor ingår inte

ESV har avrapporterat några regeringsuppdrag som tangerar avgiftsområdet avseende några av de myndigheter som ingår i granskningen. Två av dessa regeringsuppdrag har rört Post- och telestyrelsens OH-modell⁸⁹ respektive finansiell styrning av Trafikverket.⁹⁰ Dessutom ingår många av de myndigheter som ingår i granskningen i de mer sektorövergripande regeringsuppdrag ESV utfört. Se till exempel ESV:s rapport "Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet".⁹¹ Ibland får också myndigheterna regeringsuppdrag där det framgår att de ska inhämta synpunkter från ESV. Ett sådant exempel är uppdrag 15 i Trafikverkets regleringsbrev för budgetåret 2022 – Avgiftsuttag i balans.⁹²

ESV:s vägledning och rådgivning till myndigheterna behandlar bland annat myndigheternas uppfyllande av principen om full kostnadstäckning, men har i

⁸⁹ ESV, *Rapport Post- och telestyrelsens OH-modell*, 2022.

⁹⁰ ESV, *Delrapport Finansiell styrning av Trafikverket*, 2020.

⁹¹ ESV, *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*, 2020.

⁹² Skriftligt svar ESV, 2024-11-18.

samband med detta inte som huvudsyfte att skapa och upprätthålla ett produktivitets- och effektivitetstryck.⁹³

I sin vägledning och rådgivning till myndigheterna vidtar ESV få särskilda åtgärder för myndigheter som bestämmer storleken på och disponerar intäkter från offentligrättsliga avgifter.⁹⁴ Stödet från ESV till myndigheterna omfattar inte heller frågor om myndigheternas hantering av enskilda, företag inbegripna.⁹⁵

4.1.1 ESV vidtar få särskilda åtgärder för myndigheter som omfattas av avsteg från budgetprinciperna

ESV ansvarar inte för någon särskild uppföljning av myndigheter som bestämmer storleken på och disponerar intäkter från offentligrättsliga avgifter. ESV kontrollerar däremot översiktligt att myndigheterna följer de regler och riktlinjer som finns. Om det är beslutat att en myndighet ska disponera avgiftsintäkterna och bestämma om nivån prövar inte ESV lämpligheten i detta. ESV kommunicerar dock regelbundet regelverket om vad som gäller exempelvis för när undantag från budgetprinciperna om disposition av offentligrättsliga avgifter ska vara aktuellt, exempelvis i samband med rådgivning till myndigheter och på ESV Forum.⁹⁶

ESV har de senaste 18 åren sammanställt två rapporter särskilt om offentligrättsliga avgifter på uppdrag av Avgiftsutredningen respektive regeringen. Inget av dessa uppdrag riktades särskilt mot myndigheter som bestämmer storlek på avgifter och disponerar intäkterna från dem, trots de risker som denna omfattar.⁹⁷

- År 2007 publicerade ESV på uppdrag av Avgiftsutredningen en kartläggning av offentligrättsliga avgifter. Kartläggningen gjordes i enlighet med en struktur fastställd av Avgiftsutredningen och utgjordes i huvudsak av en förteckning över olika avgifter och vissa andra avgiftsliknande ersättningar. Redovisningen skulle inte enligt uppdraget omfatta någon analys eller problembeskrivning.⁹⁸
- År 2013 publicerade ESV en rapport om styrning av offentligrättsliga avgifter på uppdrag av regeringen. ESV utredde i rapporten hur offentligrättsliga avgifter som redovisas mot inkomsttitel uppfyllde kravet på full kostnadstäckning och tog fram förslag till förbättring av hanteringen av dessa avgifter. Bakgrunden till uppdraget var att dessa avgifter inte följdes upp och omprövades i önskvärd grad.⁹⁹

⁹³ Skriftlig uppgift ESV, 2024-04-19.

⁹⁴ Skriftlig uppgift ESV, 2024-11-18.

⁹⁵ Skriftlig uppgift ESV, 2024-04-19.

⁹⁶ Skriftlig uppgift ESV, 2024-11-18.

⁹⁷ Skriftlig uppgift ESV på fråga från Riksrevisionen, 2024-06-27.

⁹⁸ ESV, *Kartläggning av offentligrättsliga avgifter – sammanställning till Avgiftsutredningen*, 2007.

⁹⁹ ESV, *Styrning av offentligrättsliga avgifter*, 2013.

År 2020 publicerade ESV en generell rapport om utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.¹⁰⁰ Denna rapport behandlade också offentligtgrättsliga avgifter. ESV lämnade i rapporten ett antal förslag. Det finns i dag krav på att myndigheterna i budgetunderlagen kommenterar och lämnar förslag till åtgärder om ackumulerade resultat i avgiftsbelagd verksamhet. ESV föreslog att dessa krav bör anpassas till hur kraven på uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet i övrigt är utformade. ESV föreslog även att myndigheterna därutöver skulle redogöra för väsentliga principiella ändringar av vilken offentligtgrättslig avgiftsbelagd verksamhet de bedriver. ESV bedömde att förslagen på sikt skulle komma att leda till effektivare styrning, budgetering och utfallsrapportering av den avgiftsbelagda verksamheten. Enligt ESV skulle det genom förslagen skapas en sammanhängande informationskedja där varje del bidrog till att ge värde till en helhet i styrkedjan i stället för att enbart ge värde till myndighetens egna verksamhetsprocess. De som arbetar med styrningen och uppföljningen skulle få bättre förutsättningar för att följa regler och riktlinjer. ESV påpekar att förslagen inte var utarbetade i detalj. De borde i stället ses som en utgångspunkt för fortsatt arbete med utveckling av regler och systemstöd.¹⁰¹

4.1.2 ESV:s vägledning och rådgivning till myndigheterna har ett starkt inomstatligt perspektiv

ESV har formellt sett en viktig roll när det kommer till myndigheternas avgiftssättning. I ESV:s instruktion (1–3 §§) finns ett fokus på den statliga verksamheten och det inomstatliga perspektivet är tydligt när det kommer till myndigheternas avgiftssättning. De som använder och betalar för de offentligtgrättsliga avgiftsbelagda tjänsterna är inte en målgrupp för ESV och inte heller direkt synliga i det stöd som ESV ger till myndigheterna. ESV har dock i olika yttranden förmedlat vikten av att myndigheterna tänker på de som betalar avgifterna vid stora förändringar i avgiftsnivåer eller förändrade avgiftskonstruktioner. Detta har ESV också kommenterat i exempelvis remisser och rådgivning.¹⁰²

ESV publicerade 2014 en handledning om prissättning av avgiftsbelagda tjänster till myndigheter. Denna avpublicerades i juni 2024, och större delen av informationen i handledningen återfinns nu på ESV Forum. Denna handledning var en del av det stöd som ESV erbjuder de statliga myndigheterna att tillämpa regelverken. I handledningen angavs att en myndighet vet om den har bestämt rätt pris på sina avgiftsbelagda tjänster när "intäkterna på några års sikt täcker kostnaderna."¹⁰³

Även om ESV i handledningen också noterade att offentligtgrättsliga avgifter innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden,¹⁰⁴ så är detta ett exempel på hur det

¹⁰⁰ ESV, *Rapport Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*, 2020.

¹⁰¹ Se ESV, *Rapport Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*, 2020, s. 7.

¹⁰² Skriftlig uppgift ESV, 2025-03-28.

¹⁰³ ESV, *Handledning Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*, 2014, s. 7.

¹⁰⁴ ESV, *Handledning Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*, 2014, s. 10.

inomstatliga perspektivet präglade handledningen. Ett annat exempel på detta är att det i handledningen enbart angavs att myndigheter ska följa upp utifrån sina behov.¹⁰⁵

För de som utnyttjar tjänster är vidare inte bara avgiftsnivån viktig utan också kvaliteten. Denna aspekt ingår enligt ESV inte i ESV:s arbete.¹⁰⁶

4.2 Samrådsprocessen är en central del

Processen för myndigheternas avgiftssamråd med ESV är en central del av ESV:s arbete med avgiftsbelagda tjänster. Processen är skriftlig men det förekommer att ESV och myndigheterna inom ramen för samrådsförfarandet för en muntlig dialog. ESV ger huvudsakligen råd via sin webbplatsida "Fråga ESV". I förekommande fall kontaktar myndigheterna ESV för rådgivning via "Fråga ESV" före och efter samråd när de har frågor inför eller kopplat till samråden/samrådsyttrandena. Avgiftssamråden är ett stöd för myndigheterna och det finns inga regler om att en myndighet måste följa ESV:s yttranden. Rådgivningen kopplad till avgifter och avgiftssamråd är inte isolerad till samrådsförfarandet.¹⁰⁷

Tabell 6 visar de avgiftssamråd som ESV genomfört med de granskade myndigheterna 2016–2023.¹⁰⁸

Tabell 6 Antal genomförda avgiftssamråd 2016–2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
E-hälsomyndigheten	2	1	2		5	1		4
Jordbruksverket	4	10	8	4	11	5	6	11
Lantmäteriet	3	2	1	4	2	2	6	2
Livsmedelsverket	2	5	3	3	1	3	2	2
PTS	1	2	1	1		1	2	2
Swedac	2	2	2				1	
Trafikverket	3	4	1	5	2		2	2
Transportstyrelsen	2	3	5	2	3	3	3	3

Källa: ESV.

ESV:s uppgift att genomföra avgiftssamråd är inte enkel. En stor mängd samråd ska genomföras med myndigheter som tillsammans har många olika avgifter, var och en med speciella karaktärstika för sin verksamhet.

ESV uppger att man kontinuerligt ser över processen för avgiftssamråd och bedriver löpande utvecklingsarbete inom exempelvis handläggarstöd, kunskapsöversyner

¹⁰⁵ ESV, *Handledning Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*, 2014, s. 67.

¹⁰⁶ Se ESV, *Oversyn av avgiftssamråd – Bilaga 4 till regeringsuppdraget – Förslag till utvecklad finansiell styrning*, 2020, s. 13, 17, 20.

¹⁰⁷ Skriftlig uppgift ESV, 2025-03-28.

¹⁰⁸ Enligt 1 a § avgiftsförordningen (1992:191) följer att affärsverken inte omfattas av kravet på avgiftssamråd.

mm.¹⁰⁹ Under 2023 gjorde ESV en översyn av hela samrådsprocessen, bl.a. ur ett juridiskt perspektiv och i syfte att skapa ökad kvalitet. Syftet var också att identifiera möjliga effektiviseringar.¹¹⁰

Översynen rörde huvudsakligen ESV:s interna handlägningsrutiner och syftade bland annat till att effektivisera ESV:s processer. ESV såg också över sin kommunikation kring samråden.¹¹¹

4.3 ESV:s redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten är omfattande men innehåller osäkerheter och fel

Kvaliteten på den redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten som ESV lämnar årligen har potentiell betydelse för såväl regeringens som myndigheternas förmåga att använda informationen i redovisningen som grund för analyser.¹¹² Uppgifterna i redovisningen kan också vara värdefulla utanför myndighetsvärlden för de som vill kunna följa myndigheternas avgifter, till exempel ur effektivitetsperspektiv.

ESV:s redovisning omfattar inte uppgifter om antalet offentligrättsliga avgifter, trots att uttag av offentligrättsliga avgifter utgör myndighetsutövning. Den sammanställning som ESV gjorde 2007 på uppdrag av Avgiftsutredningen är den mest aktuella som är tillgänglig.¹¹³ Då fanns bara 7 av de 10 myndigheter som ingår i vår granskning och dessa 7 hade då sammanlagt nära 100 offentligrättsliga avgifter, varav drygt hälften var sådana som myndigheterna både bestämde och disponerade.

ESV:s redovisning omfattar flera tidsserier för avgiftsverksamheten. exempelvis över totala avgiftsintäkter, men även över ackumulerade resultat. För avgiftsverksamheten omfattar redovisningen också uppgifter om kostnader med mera per avgiftsverksamhet.¹¹⁴ Redovisningen är dock inte uppdelad på avgifter vilket innebär att det inte är möjligt att använda den för analyser av kostnadseffektivitet för enskilda avgifter.

¹⁰⁹ Skriftlig uppgift ESV, 2024-11-18.

¹¹⁰ Skriftlig uppgift ESV, 2024-04-19 och 2025-03-05.

¹¹¹ Exempel på relativt nyligen gjorda förändringar externt gentemot myndigheterna är (skriftlig uppgift ESV, 2025-03-05):

- ESV uppdaterade under 2023 informationen om avgiftssamråd på sin webbplats, och bland annat klargjordes syftet med samråden
- Inför 2025 tog ESV fram ett nytt samrådsunderlag, dvs den Excel-fil som myndigheterna gör sina samråd utifrån. ESV har förtydligat och lagt in ytterligare instruktioner i Excel-filen. Detta dels för att underlätta för myndigheterna genom större tydlighet i vad de ska fylla i och hur, dels för att i större grad få in rätt underlag i filen för att underlätta ESV:s handläggning. ESV har förhoppningen att de på så sätt i mindre grad ska behöva be om kompletteringar från myndigheterna.

¹¹² Se avsnitt 2.5 för beskrivning av ESV:s arbete med myndigheternas avgiftsbelagda tjänster. Där beskriver ESV:s uppdrag att ta fram en årlig redovisning och sammanställning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten.

¹¹³ Skriftlig uppgift ESV, 2025-02-13.

¹¹⁴ Skriftlig uppgift ESV, 2024-03-28.

Syftet med redovisningen är inte beskrivet i regeringens instruktion till ESV. ESV uppger att redovisningen 2023 utgörs av uppgifter i en Excelfil och en sammanfattande beskrivning av utvecklingen av den statliga avgiftsbelagda verksamheten.¹¹⁵ Användbarheten av denna beskrivning begränsas dock av att den förs på verksamhetsnivå och inte på avgiftsnivå. Statskontoret har också i sin rapport om avgiftsbelagd verksamhet i staten från 2024 konstaterat att ESV:s redovisning är förknippad med flera osäkerheter och att det finns fel i den.¹¹⁶ Dessa osäkerheter och fel betyder enligt Statskontoret att ESV:s uppgifter ska ses med försiktighet. Statskontoret menar att sådana felaktigheter kan försvåra för såväl regeringen som berörda myndigheter att använda informationen som grund för analyser.¹¹⁷

Statskontoret utgår från att regeringen i avgiftstabellen i myndigheternas regleringsbrev anger vilka avgifter myndigheterna har, om de är offentligrättsliga eller avser 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 enligt Statskontoret ibland på en annan nivå eller använder andra namn för verksamheterna än den struktur som regeringen har använt. Det gör det enligt Statskontoret svårt och ibland omöjligt att följa avgifterna mellan olika dokument, vilket i sin tur begränsar möjligheterna för regeringen och riksdagen att analysera de avgiftsbelagda verksamheterna.¹¹⁸

Statskontoret har också funnit flera fel som sannolikt beror på att myndigheterna rapporterar in statistiken manuellt. Andra problem handlar om att det saknas information som skulle vara intressant för att kunna göra analyser (till exempel vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten), och att information om myndigheternas avgifter är spridd på flera ställen, vilket försvårar för regering och myndigheter att använda informationen som grund för analyser.¹¹⁹

I vår granskning har vi identifierat att LFV under flera år rapporterat in information om avgifter med felaktig benämning.¹²⁰ ESV hänvisar till att det är myndigheterna som själva ansvarar för att rapportera in uppgifterna samt att ESV gör en huvudsaklig avstämning och ber myndigheterna justera om ESV misstänker avvikelser.¹²¹

¹¹⁵ Skriftlig uppgift ESV, 2024-12-09.

¹¹⁶ Statskontoret, 2024, s. 14.

¹¹⁷ Statskontoret, 2024, s. 24.

¹¹⁸ Statskontoret, 2024, s. 54.

¹¹⁹ Statskontoret, 2024, s. 54 och 67.

¹²⁰ Vi har ställt skriftliga frågor om detta till och erhållit skriftliga svar från ESV (2024-08-26, 2024-09-12, Luftfartsverket (2024-12-12) och Regeringskansliet (2024-09-04, 2024-12-12)). Enligt skriftlig uppgift från LFV 2025-03-25 har medarbetare som skött inrapporteringen genom åren missförstått vad LFV får/kan/ska ändra i inrapporteringssystemet. I och med att ingen fråga ställt har de fortsatt i god tro. LFV anser att det är mycket bra att detta förhållande nu uppmärksammas. Den kvalitetssäkring som sker är en genomgång av de förändringar av S-koder som kommuniceras från ESV, och att de stämmer överens med innehållet på LFV:s konton. En avstämning sker också innan uppgifterna skickas i väg, så att de stämmer med beloppen i huvudboken som ligger till grund för redovisade intäkter i årsredovisningen och att de rapporteras på samma sätt som föregående år.

¹²¹ Skriftlig uppgift ESV, 2024-08-26.

Vi konstaterar att någon sådan begäran om justering inte kommit i detta fall. Luftfartsverket uppger å sin sida att de inte gör någon egen kvalitetssäkring av inrapporteringen utöver en genomgång av förändringar i de koder som kommuniceras från ESV.¹²² Regeringskansliet hänvisar till att det sannolikt funnits ett missförstånd kring vilka benämningar som Luftfartsverket får, kan och ska ändra. Missförståndet har medfört att myndigheten fortsatt att rapportera med felaktig benämning. Regeringskansliet menar vidare att det inträffade inte fått några konsekvenser vare sig för Regeringskansliet eller för Luftfartsverket och att det inte handlar om avgifter som Luftfartsverket bestämmer.¹²³

¹²² Skriftlig uppgift Luftfartsverket, 2024-12-12.

¹²³ Skriftlig uppgift Regeringskansliet, 2024-09-04 och 2025-03-24.

5 Myndighetsarbetet med produktivitet och effektivitet i avgiftsbelagda offentligttsliga tjänster

Myndigheterna arbetar generellt sett inte på ett riskbaserat sätt med att öka produktiviteten och effektiviteten i de offentligttsliga avgiftsbelagda tjänsterna som riktas till företag. Det finns dock olika exempel på att myndigheter gör vissa saker bra.

De granskade myndigheterna redovisar, med vissa undantag, inte i årsredovisningar särskilt intäkterna från offentligttsliga avgifter som myndigheterna bestämmer och disponerar intäkter från.

De granskade myndigheterna beaktar avgifter allmänt och översiktligt i sina uppföljnings- och verksamhetsplaneringsprocesser. Dock ägnas ingen särskild uppmärksamhet åt de risker för ineffektivitet som är kopplade till offentligttsliga avgifter där myndigheterna både bestämmer avgifternas storlek och disponerar intäkterna.

Myndigheters dialoger med företag om offentligttsliga avgifter är ett utvecklingsområde enligt branschorganisationer. Spelreglerna är viktiga för företag och då särskilt långsiktighet, transparens och förutsägbarhet. Företagen reagerar på att myndigheterna kan välja förhållningssätt, att det till exempel är frivilligt att erbjuda konsultation till exempelvis företrädare för företag.

5.1 Myndigheter fördjupar inte arbetet med effektivitet och produktivitet i de avgiftsbelagda tjänsterna

De granskade myndigheterna arbetar allmänt och översiktligt med avgifter i enlighet med de olika bedömningsgrunder vi tillämpar i granskningen, det vill säga avseende verksamhetsplanering, processer, kännedom om företagets behov och förväntningar samt användning av ESV:s råd (se bilaga 4¹²⁴). Vi ser dock inga tecken på att myndigheterna arbetar särskilt med de offentligttsliga avgifter som de själva bestämmer storlek på och disponerar intäkter från i sitt uppföljnings- och utvecklingsarbete.¹²⁵

¹²⁴ Bilaga 4 återfinns i granskningens akt med benämningen, *Riksrevisionens genomgång av underlag från de 10 granskade myndigheterna utifrån bedömningsgrunderna*.

¹²⁵ Underlagen från myndigheternas verksamhets- och utvecklingsarbete visar inte på att detta arbete fördjupas och specificeras i någon större utsträckning genom konkreta insatser med syfte att arbeta med effektivitet och produktivitet.

5.1.1 Myndigheterna redovisar som regel inte i årsredovisningar särskilt intäkterna från offentligrättsliga avgifter som de bestämmer och disponerar intäkter från

De 10 myndigheter som ingår i granskningen finansierar sin verksamhet genom en kombination av anslag och avgifter, vilket är utmanande. Det kan till exempel 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 därutöver 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.

Myndigheternas årsredovisningar är dock en viktig kanal för transparens avseende myndigheternas verksamhet och utvecklingsarbete. Särskilt intressant är det ur granskningens synpunkt om över- respektive underskott från den offentligrättsliga verksamheten framgår och om avgiftsintäkterna från avgifter som myndigheterna bestämt storlek på och disponerar intäkter från också framgår. Vi konstaterar att de granskade myndigheterna för år 2023 generellt redovisar över- respektive underskott från den offentligrättsliga verksamheten. Däremot redovisar de som regel med vissa undantag inte någonstans särskilt intäkterna från de offentligrättsliga avgifter som de både bestämmer storlek på och disponerar intäkter från och kostnaderna för den verksamhet som dessa avser.¹²⁶ Formellt sett finns inget krav på sådan information i myndigheternas redovisning, men ur risksynpunkt skulle den kunna vara befogad eftersom myndigheterna för de avgifterna verkar under undantag från grundläggande principer.

5.1.2 Målet om full kostnadstäckning inbegriper inte att kostnaderna ska vara låga

Det finns ett generellt fokus på myndigheters kostnader i den styrning som myndigheterna får av regeringen genom bestämmelsen om full kostnadstäckning. Men detta fokus avser inte nödvändigtvis om kostnaderna och därmed avgifterna kan bli lägre i myndigheternas offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamhet. Detta betyder inte att myndigheterna i allmänhet inte uppmärksammar eller arbetar med effektiviseringsfrågor. Det är som regel dock inte tydligt att det sker på ett systematiskt sätt, t.ex. genom mätningar av effektivitet med nyckeltal eller

¹²⁶ Denna verksamhet särskiljs i Transportstyrelsens och E-hälsomyndighetens årsredovisningar. Skriftliga uppgifter från Transportstyrelsen 2025-03-24, E-hälsomyndigheten 2025-03-24 och vår genomgång av de två myndigheternas årsredovisningar.

bedömningar av nuläge och bör läge.¹²⁷ En illustration av att myndigheter inte utvecklar systematiken i effektiviseringsarbetet är att de å ena sidan uppger att de har mätetal för verksamhetens produktivitet, effektivitet och kvalitet men "att de inte kopplas till varandra".¹²⁸ Detta samtidigt som en analys av avgiftsuttaget inte i sig ger någon bild av produktivitet, effektivitet eller kvalitet.¹²⁹

5.1.3 En enskild sakpolitisk strategi kan konkretisera och intensifiera arbetet med avgifter – Livsmedelsstrategin

Livsmedelsverket är en myndighet som illustrerar det genomslag som en statlig strategi kan ha i att konkret lyfta frågor om avgiftsbelagd verksamhet och effektivitet i förhållande till kvaliteten på tjänsterna.

Livsmedelverkets avgiftsintäkter har ökat med drygt 60 procent mellan 2017 och 2023, från ungefär 130 miljoner kronor till ungefär 210 miljoner kronor. Det finns inget i Livsmedelsverkets instruktion som uttrycker något direkt om produktivitet och effektivitet i hur myndigheten ska arbeta kopplat till avgifter, men däremot finns krav på effektivitet i myndighetens kontroll och föreskrifter.¹³⁰

Livsmedelsstrategin är av uppenbar betydelse för Livsmedelsverkets arbete i förhållande till företag som använder myndighetens avgiftsbelagda offentliggrättsliga tjänster. Med utgångspunkt i Livsmedelsstrategin arbetar Livsmedelsverket med dialog och möten med livsmedelsföretagen samt guider och vägledningar. Myndigheten har även utvecklat e-tjänster för att underlätta för företagen att lämna uppgifter och ansöka om tillstånd och registreringar. För att öka företagets involvering i regelarbetet har Livsmedelsverket inom ramen för pågående uppdrag inom Livsmedelsstrategin utvecklat samarbetsgrupper inom olika regelområden där bland annat branschföreträdare och företagen löpande och strukturerat kan ha dialog med myndigheten inför framtagande av underlag och stöd till regeringens EU-arbete.

¹²⁷ Enligt skriftlig uppgift från Transportstyrelsen 2025-03-24 sker det hos Transportstyrelsen ett systematiskt arbete med att effektivisera verksamheten. Systemet med undervägsavgifter omfattas av ett europeiskt system med prestationsplaner, vars syfte får anses vara just en förbättrad effektivitet. Inom GAS-systemet genomför Transportstyrelsen löpande systematiska revisioner av de aktuella kostnader som flygplatserna vill få kostnadstäckning för.

¹²⁸ Skriftlig uppgift Trafikverket, 2024-10-04. Skriftlig uppgift Trafikverket, 2025-03-21: Banavgiften har ett skall-krav, en lagstadgad miniminivå (Järnvägsmarknadslagen, SFS 2022:365, 8:3), som reglerar avgiftsuttagets nivå. Avgiften har ett finansierande syfte som en delmängd av den totala medelåtgången för att underhålla järnvägen. Vad gäller kostnadsdelen av produktiviteten så upphandlar Trafikverket underhåll av entreprenörer på en marknad vilket torde ge produktivetsförbättringar. Dvs, effektiviseringar i underhållsarbetet ger i förlängningen förutsättningar för ett lägre avgiftsuttag. Vidare är hela kundkollektivet inkluderade i samråd och som remissinstanser vid framtagandet av den årliga järnvägsnätsbeskrivningen som reglerar villkoren för den tjänst som Trafikverket levererar.

¹²⁹ Enligt skriftlig uppgift från Trafikverket 2023-03-21 har banavgiften ett skall-krav, en lagstadgad miniminivå (Järnvägsmarknadslagen, SFS 2022:365, 8:3), som reglerar avgiftsuttagets nivå. Avgiften har ett finansierande syfte som en delmängd av den totala medelåtgången för att underhålla järnvägen. Vad gäller kostnadsdelen av produktiviteten så upphandlar Trafikverket underhåll av entreprenörer på en marknad vilket torde ge produktivetsförbättringar. Dvs, effektiviseringar i underhållsarbetet ger i förlängningen förutsättningar för ett lägre avgiftsuttag. Vidare är hela kundkollektivet inkluderade i samråd och som remissinstanser vid framtagandet av den årliga järnvägsnätsbeskrivningen som reglerar villkoren för den tjänst som Trafikverket levererar.

¹³⁰ Livsmedelverkets instruktion.

Myndigheten har en grupp medarbetare som dedikerat arbetar med att svara på muntliga och skriftliga frågor om bland annat de regler som gäller för livsmedelsföretag. Livsmedelsverket har utvecklat sin webbplats med tjänsten "Kontrollwiki" där det finns information och vägledning om regler och kontroll. Även målen och grunderna för planeringen av kontrollen finns att läsa på Livsmedelsverkets webbplats. Myndigheten har interna projekt om god kontrollsed.¹³¹

5.1.4 Myndigheter kan trots att de fått relativt tydlig styrning om effektivitet ha svårt att uppfylla kraven – exemplet Lantmäteriet

Riksrevisionen noterade i en granskning från 2022 att avgifterna för lantmäteriförrättning under en lång tid har stigit snabbare än inflationen och att de dessutom verkar vara högre än i andra nordiska länder.¹³² Enligt Riksrevisionen berodde det på att Lantmäteriet har en monopolställning, att det ska räkna full kostnadstäckning, att avgifterna i huvudsak sätts genom timtaxa och att Lantmäteriet både får bestämma avgiftens storlek och disponera avgifterna. Enligt Riksrevisionen gav detta Lantmäteriet svaga incitament att effektivisera verksamheten. En fördel med timtaxa kunde vara att kunden betalar 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. Riksrevisionen bedömde också att obalansen mellan säljare och köpare var 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 förstärktes av att många fastighetsägare endast är med om en lantmäteriförrättning vid enstaka tillfällen och därför har begränsade möjligheter att bedöma om tiden och kostnaden är rimlig eller inte.

Vi konstaterar att Lantmäteriets instruktion inte uttrycker något direkt om produktivitet och effektivitet i hur myndigheten ska arbeta kopplat till avgifter. Däremot ställer regeringen i instruktionen krav på att regelverk och rutiner som Lantmäteriet förfogar över ska vara effektiva bland annat för företag.

Antalet nedlagda timmar per ärende hos Lantmäteriet har ökat under den senaste femårsperioden vilket bidragit till att kundens kostnad ökat. Lantmäteriet har då anfört att bidragande orsaker till detta bland annat är hög personalomsättning, med större andel oerfaren personal samt teamarbete där fler yrkeskategorier medför mer intern dialog i ärenden.¹³³

Detta exempel visar på att det inte alltid är lätt att öka effektiviteten trots att det finns uttalad kritik.

¹³¹ Skriftlig uppgift Livsmedelsverket, 2025-03-26. Se även bilaga 1 för underlag vi begärt och frågor vi ställt.

¹³² Riksrevisionen, *Nödknappen 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm*, 2023.

¹³³ Underlag från myndighetsdialogen med Lantmäteriet för 2023.

5.1.5 Myndigheternas dialoger med företag om avgifterna – Transportstyrelsen respektive Sjöfartsverket

Myndigheterna har ett handlingsutrymme för om och hur de arbetar med att inkludera de betalande företagens perspektiv i sitt arbete.

Transportstyrelsen har till exempel påpekat att de föreskrifter som reglerar avgifter inte har samma krav på konsekvensutredningar som andra föreskrifter.¹³⁴

Transportstyrelsen påpekar också att de inte omfattas av regelverk som kräver att avgiftsförslag ska remitteras. Samtidigt konstaterar Transportstyrelsen att remittering ger transparens och information samt en möjlighet att ta emot synpunkter från berörda parter, både på avgiften och på begripligheten i föreskriften.¹³⁵

Sjöfartsverket är exempel på en myndighet som arbetar på flera sätt med dialog om sina avgifter med företag, projekt, servicemål och utvecklingsarbete mot effektivare arbetssätt och processer. Sjöfartsverket nämner till exempel följande:¹³⁶

- Sjöfartsverket genomför så kallade branschdialoger två gånger per år och remitterar ut årliga förändringar i föreskrifter och taxor samt andra strukturella förändringar i avgifterna. Sjöfartsverket inkluderar också branschen i projekt som Sjöfartsverket leder som syftar till att gemensamt hitta nya arbetssätt och processer.
- Sjöfartsverkets utvecklingsarbete är enligt myndigheten grundat i de transport- och näringspolitiska mål som riksdagen och regeringen har beslutat, samt de utvecklingsmål och servicemål för Sjöfartsverket som har beslutats av myndighetens styrelse och ledning.
- Sjöfartsverket har ett antal strategiska utvecklingsområden som är beslutade av styrelsen. Dessa ses över årligen utifrån förändringar i omvärlden och dess påverkan på uppdraget. Strategiska utvecklingsområden 2025–2028 är bland annat effektivare arbetssätt och processer (och därutöver även ökad lönsamhet, effektivare och säkrare anlöp, förstärkt säkerhet och beredskap, ökad satsning på miljö och klimat, modernare och attraktivare arbetsplats).

¹³⁴ Remissammanställning, 2024-11-21- Transportstyrelsen: *Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2024:78) om avgifter*.

¹³⁵ Enligt skriftlig uppgift från Transportstyrelsen 2025-03-24 gäller detta främst myndighetens offentligrättsliga avgifter där myndigheten inte disponerar intäkterna. För de avgiftssystem där myndigheten disponerar intäkterna och som är föremål för denna granskning finns det i författningskrav på samråd och dialog. Avseende systemet för undervägsavgifter sker detta genom marknadskonsultationer med branschen två gånger om året, och avseende GAS sker det genom referensgruppsmöten där både flygplatser och flygbolag deltar två gånger per år (samt ytterligare tillfällen om det är något speciellt som ska diskuteras). Dessutom bör det noteras att Transportstyrelsen både remitterar avgiftsförslag och genomfört branschmöten inom ramen för den årliga avgiftsprocessen och beträffande avgifter där myndigheten inte disponerar avgiftsintäkterna.

¹³⁶ Hämtade från Sjöfartsverkets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor.

5.2 Dialogerna med företag om offentligrättsliga avgifter är ett utvecklingsområde enligt branschorganisationer

De branschorganisationer vi har träffat inom ramen för granskningen upplever att myndigheterna på ett grundläggande plan har bra avsikter. De branschorganisationer som lämnat uppgifter till oss har uttryckt att företagen har behov av transparens, förutsägbarhet och långsiktighet och att dessa behov behöver mötas i så stor utsträckning som möjligt i offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet.

5.2.1 Många branschorganisationer upplever att antalet avgifter, avgifternas storlek och handläggningstiderna ökat

Övergripande förmedlar de branschorganisationer vi träffat att de uppfattar att myndigheter har goda avsikter med den avgiftsbelagda verksamheten. Men trots detta förekommer det, enligt branschorganisationerna, endast undantagsvis att myndigheterna kommunicerar om sådant som företagen efterfrågar och har behov av i hanteringen av avgifterna. Det gäller till exempel kostnads- och konsekvensanalyser.¹³⁷

Branschorganisationerna förmedlar också att de upplever att antalet avgifter och avgiftsnivåerna ökat utan effektiva informationsinsatser eller dialog. Därigenom har oförutsägbarheten kring avgifterna ökat för företagen enligt branschorganisationerna.¹³⁸ Det är av vikt för företag, och deras förtroende för myndighetsutövningen, att kunna få förklarat hur en avgift räknas fram och varför den tas ut.¹³⁹

En annan fråga som hör samman med avgifterna är tiden det tar för en myndighet att till exempel handlägga ett ärende. Långa handläggningstider skapar enligt branschorganisationerna både kostnader och osäkerhet. I värsta fall kan det leda till att investeringar till sist inte genomförs.¹⁴⁰

5.2.2 Branschorganisationer upplever att dialog, transparens, förutsägbarhet och långsiktighet behöver prioriteras

Enligt branschorganisationer behöver deras medlemsföretag stabila och långsiktiga verksamhetsförutsättningar. När myndigheter förändrar avgifter är det därför viktigt med genomarbetade konsekvensanalyser av avgifter som beaktar de olika branschernas konkurrenskraft. Konsekvensanalyserna bör tydliggöra vilka kostnadskomponenter som ingår i myndighetens avgiftsbelagda tjänster och hur

¹³⁷ Se till exempel Näringslivets regelnämnd 2019-09-12 – Remissvar angående Bolagsverkets avgiftsöversyn, Svenskt näringsliv 2019-09-12 – Remissvar promemorian "Bolagsverkets avgiftsöversyn", Svenskt näringsliv 2019-11-25 – Remissvar – Kompletterande remiss, Företagarna 2019-11-28 – Remissyttrande – komplettering Bolagsverkets avgiftsöversyn.

¹³⁸ Skriftlig uppgift Företagarna, i samband med omvärldsbevakning, 2023-03-07.

¹³⁹ Skriftlig uppgift Företagarna, i samband med omvärldsbevakning, 2023-03-07.

¹⁴⁰ Skriftlig uppgift Företagarna, i samband med omvärldsbevakning, 2023-03-07.

dessas utvecklas.¹⁴¹ En annan viktig faktor för företagen är förutsägbarhet och denna försämrats om myndigheterna gör många ändringar i system och modeller på kort tid.¹⁴² Transparens i myndigheternas kommunikation är därför viktigt.

Bland företag finns det en avvaktande inställning till myndigheters kontroller och regeltillämpning med avseende på avgifter. Ett exempel avser Livsmedelsverket.

Livsmedelsverkets förändringar av sina kontroller utgör ett stort orosmoment för de minsta producenterna på nivån att de överväger att lägga ned.¹⁴³

Branschorganisationer upplever att det förekommer mycket envägskommunikation från myndigheterna utan att företagen har den insyn de anser att de behöver.¹⁴⁴

Att myndigheter faktiskt inte behöver genomföra konsultationer av sina avgifter är något som branschorganisationer reagera starkt på. Det är enligt till exempel Transportföretagen inte tillräckligt.

För våra medlemmar räcker det inte att hänvisa till att myndigheten inte behöver genomföra en konsultation av sina avgifter enligt andra punkten i 2 § i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning i kombination med avgiftsförordningen 7 § och att ESV har någon form av tillsyn över Transportstyrelsens avgifter. Vi framhåller att det enligt vår bedömning är både rimligt och viktigt att en konsekvensutredning utförs för att analysera hur avgiftshöjningarna 2024 och framåt kan komma att påverka de delar av transportnäringen som måste absorbera avgiftshöjningar.¹⁴⁵

Branschorganisationerna menar också att de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsterna och avgifterna för dem är en del av det sakpolitiska genomförandet. Hanteringen av tjänsterna och avgifterna behöver därför vara i överensstämmelse med sakpolitiken, till exempel den vidare näringspolitiken.¹⁴⁶

5.2.3 Det spelar enligt branschorganisationer roll om myndigheterna själva får bestämma avgifternas storlek och/eller om de får disponera intäkterna

Branschorganisationerna förmedlar en upplevelse av att det spelar roll om myndigheterna själva får bestämma avgifternas storlek och/eller om de får disponera avgifterna själva.

¹⁴¹ Se till exempel Transportföretagen 2021-09-07, Remissvar – yttrande över förslag till förändringar i Transportstyrelsens föreskrifter.

¹⁴² Skriftlig uppgift Svensk Fågel, 2024-11-25.

¹⁴³ Skriftlig input Företagarna, 2023-03-07.

¹⁴⁴ Transportföretagen, Byggföretagen, Stadsnätföreningen, Svensk Fågel.

¹⁴⁵ Transportföretagen 2023-08-31 – remissvar yttrande över förslag till ändring av Transportstyrelsens föreskrifter. Den förordning som Transportföretagen hänvisar till är nu ersatt av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

¹⁴⁶ En samlad bedömning vi gör utifrån skriftligt underlag och intervjuer.

En fördel med att en myndighet får disponera avgifterna är att den då direkt kan finansiera en ökad efterfrågan på den avgiftsbelagda tjänsten, förutsatt att det finns en stark koppling mellan myndighetens intäkter och kostnader för en verksamhet. Möjligheten att möta variationer i efterfrågan med god servicenivå blir enligt branschorganisationer bättre om verksamheten relativt snabbt kan anpassas till förändringar i intäkter, kostnader och efterfrågan.¹⁴⁷ Detta kan dock vara tveeggat och det är kanske inte lika lätt för myndigheter att vara flexibla när efterfrågan viker. Transportföretagen uppger att de upplevde detta i samband med pandemin och dess efterdyningar, och att det var särskilt tydligt inom flygområdet.¹⁴⁸

Enligt Företagarna finns ett inbyggt problem med stor myndighetsfrihet på kontrollområdet. Det skapar stor osäkerhet beträffande förutsägbarheten för företagen kring hur stora avgifter de kommer att betala under den nära framtiden.¹⁴⁹

Andra nackdelar som branschorganisationer anför med att myndigheter får disponera avgiftsintäkterna är att det kan leda till svagare incitament att genomföra effektiviseringar och åtgärder för att minska kostnaderna, särskilt om myndigheten själv får bestämma om avgiftsnivå.¹⁵⁰

Företag upplever också att myndigheter uppger att avgifter tas ut för ett ändamål men att de disponeras för andra ändamål.¹⁵¹ Enligt TechSverige är PTS ett exempel.

PTS har mycket kontakt med företag men enligt TechSverige förefaller inte kontakten vara kopplad till avgifternas uttag och tjänsternas innebörd. Företag som använder PTS avgiftsbelagda tjänster har principiella frågor där myndigheten inte lyckats lämna övertygande svar. Det handlar om kombinationen av omsättningsbaserad årlig avgift och anslagsfinansiering för samma slags arbetsuppgift/arbetsområde. Myndigheten får därigenom enligt TechSverige möjlighet att relativt fritt via tidsallokering göra omfördelningar mellan de två finansieringskällorna. Att använda två finansieringskällor för samma område skapar en komplexitet som tillför lite enligt TechSverige.¹⁵²

¹⁴⁷ Skriftlig uppgift Svenskt näringsliv, i samband med omvärldsbevakning, 2023-03-20.

¹⁴⁸ Uppgift Transportföretagen, 2024-11-25.

¹⁴⁹ Skriftlig uppgift Företagarna, i samband med omvärldsbevakning, 2023-03-07.

¹⁵⁰ Skriftlig uppgift Svenskt näringsliv, i samband med omvärldsbevakning, 2023-03-20.

¹⁵¹ Intervju TechSverige med flera, 2024-11-11.

¹⁵² Skriftliga uppgifter TechSverige, 2024-11-20.

6 Slutsatser och rekommendationer

Styrningen av myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag är inte tillräckligt effektivt genomförd. Eftersom staten har monopol på dessa tjänster och de omfattar myndighetsutövning har företag inte något alternativ. Att myndigheter har offentligrättslig verksamhet där de själva får både bestämma avgifternas storlek och disponera intäkterna från avgifterna är undantag från budgetprinciperna som annars gäller. Detta innebär en risk för att effektiviteten påverkas negativt jämfört med anslagsfinansierad verksamhet, bland annat genom att incitament till produktivitets- och effektivitetsförbättringar förvinns eller försvagas. Trots denna risk har undantagen inte medfört några särskilda åtgärder i regeringens styrning eller myndigheternas arbete, med vissa undantag.

Regeringen har tidigare bedömt att det finns strukturer för att skapa ett effektiviseringsstryck inom myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet. Regeringen har också uttryckt att den fortlöpande arbetar med att utveckla styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna där produktivetskravet är en del av styrningen. Regeringen har vidtagit vissa åtgärder som tyder på medvetenhet om risker för effektivitetsbrister i myndigheternas utförande av offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster. Men granskningen visar att detta sker med olika intensitet och konkretion i regeringens styrning av olika myndigheter.

Granskningen visar också att regeringen inte arbetat med styrningen av myndigheternas offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster ur ett riskperspektiv. Eftersom risken för ineffektivitet är relativt sett större i den offentligrättsliga verksamheten där myndigheterna både bestämmer avgifternas storlek och disponerar intäkterna, är det rimligt att regeringen ägnar detta relativt sett större uppmärksamhet i sin styrning. Riksrevisionens bedömning är att detta inte sker.

ESV:s uppdrag är bland annat att vägleda och ge råd till myndigheter och att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Riksrevisionens bedömning är att det finns en potential för ESV att genom dessa uppdrag bidra ytterligare till effektivitetsstrycket avseende myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster.

Riksrevisionen bedömer slutligen att inte heller de granskade myndigheterna, med hög grad av offentligrättslig avgiftsfinansierad verksamhet, på något särskilt sätt beaktar de risker och svårigheter som följer av att både bestämma avgiftens storlek och disponera avgiftsintäkterna. Vidare uppfyller myndigheterna, enligt flera branschorganisationer, inte alltid företagets förväntningar om och behov av långsiktighet, transparens och förutsägbarhet.

6.1 Regeringen utövar inte ett aktivt effektiviseringstryck

Riksrevisionen bedömer att det faktum att regeringen har framfört till riksdagen, att det finns strukturer för effektivitet inom myndigheters avgiftsfinansierade verksamhet, innebär att regeringen uttalat höga ambitioner. Men Riksrevisionen bedömer i granskningen att regeringens styrning inte med någon särskild omfattning och systematik inbegriper produktivitet och effektivitet så att det finns ett aktivt effektiviseringstryck.

Riksrevisionens bedömer bland annat att regeringen varken behandlar eller följer upp riksdagens riktlinjer för när myndigheter kan disponera intäkterna från offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster. Myndigheters verksamhet ska främst finansieras med anslag. För den verksamhet som ändå finansieras med avgifter ska situationen undvikas att myndigheten både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkter från avgiften. Det finns dock undantag från detta. Regeringen har tidigare framfört att en nackdel med att en myndighet direkt får disponera avgiftsintäkter, och särskilt om den får bestämma om avgiftsnivån, kan vara att incitamenten hos myndigheten att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskande åtgärder kan bli svagare. Trots detta har regeringen, enligt Riksrevisionens bedömning, inte hanterat de risker det innebär att myndigheter bestämmer storlek på avgifterna och disponerar intäkter från avgifterna. Till exempel har det inte medfört särskild uppföljning eller omprövning över tid. Riksrevisionen bedömer att detta medför en risk för att de tjänster det gäller inte utvecklas och erbjuds med den effektivitet eller produktivitet som vore möjlig.

När det kommer till regeringens myndighetsdialoger med de granskade myndigheterna konstaterar Riksrevisionen att det finns enskilda exempel på goda föresatser. Dessa skapar dock enligt Riksrevisionens bedömning, sammantaget inte något effektivitetstryck. Riksrevisionen bedömer att det tryck som regeringen utövar är sporadiskt och utan tydliga medel för systematisk uppföljning och utvärdering såsom nyckeltal.

Regeringen behandlar inte heller systematiskt myndigheternas dialog med de betalande företagen i sin styrning. Detta kan enligt Riksrevisionen försvåra uppfyllandet av andan i myndigheternas regelförenklingsarbete, som ju är nära kopplat till frågor om effektivitet och produktivitet. Regeringen har dock gett upprepade uppdrag till Tillväxtverket med avseende på framför allt regelförenkling och målen för denna. Men Riksrevisionen konstaterar att inte alla de 10 myndigheter som ingår i denna granskning omfattas av regeringens uppdrag.

Det finns styrning från regeringen som inte direkt avser offentligrättsliga avgiftsfinansierade tjänster, men som ändå kan påverka hur dessa utförs. Ett exempel är att när kopplingen mellan sakpolitiska mål och de offentligrättsliga tjänsterna är tydliga för myndigheten, genom till exempel en strategi, kan detta utgöra en signal

från regeringen att arbeta även med effektivitet och produktivitet. Ett sådant exempel är när Livsmedelsstrategin påverkar styrningen av Livsmedelsverket.

ESV har genom regeringens instruktion ett brett uppdrag att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. De myndigheter som har avgiftsfinansierad verksamhet ska också samråda med ESV i så kallade avgiftssamråd. Regeringen har dock inte gett ESV i uppdrag att på något särskilt sätt uppmärksamma de effektivitetsrisker som är förknippade med att det finns offentligrättsliga avgifter som myndigheterna bestämmer storlek för och disponerar intäkterna från.

Regeringen har gett ESV ett löpande uppdrag att lämna en redovisning av den statliga avgiftsverksamheten. Detta skulle kunna ge regeringen ett välbehövligt underlag, men regeringen har inte upptäckt och reagerat på brister i ESV:s redovisning. Det finns inte heller någon aktuell sammanställning över antalet offentligrättsliga avgifter, vare sig genom ESV:s redovisning eller på annat sätt. Riksrevisionen bedömer att en sådan sammanställning är en grundläggande förutsättning för arbete med produktivitetskrav och effektivitetstryck i de tjänster för vilka avgifter tas ut.

6.2 ESV har en roll för effektivitetstrycket och det finns en potential för ESV att bidra ytterligare

ESV:s uppdrag är bland annat att vägleda och ge råd till myndigheter, samt att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Riksrevisionens bedömning är att det finns en potential för ESV att genom dessa uppdrag bidra ytterligare till effektivitetstrycket avseende myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster. Till exempel är ESV:s vägledning och rådgivning till myndigheter, myndigheternas samrådsprocesser med ESV och ESV:s årliga redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten betydelsefulla.

Enligt Riksrevisionens bedömning vidtar ESV få särskilda åtgärder för myndigheter som bestämmer avgifters storlek och disponerar intäkter från offentligrättsliga avgifter, och ESV har en begränsad roll i sammanhanget. Vidare har ESV:s vägledning och rådgivning till myndigheterna ett starkt inomstatligt perspektiv. Det är en följd av ESV:s instruktion, där det framgår att målgruppen för ESV:s stöd är den statliga verksamheten. ESV har dock förmedlat vikten av att myndigheterna tänker på de som betalar avgifterna vid stora förändringar i avgiftsnivåer eller förändrade avgiftskonstruktioner.

De offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänsterna är inte konkurrensutsatta och utgör myndighetsutövning i förhållande till enskilda. För de som behöver utnyttja dessa tjänster är såväl avgiftsnivån som kvaliteten viktig. Den senare aspekten ingår inte i ESV:s uppdrag.

Processen för myndigheternas avgiftssamråd med ESV är en central del av ESV:s arbete med avgiftsbelagda tjänster. Riksrevisionen bedömer att ESV:s kontinuerliga arbete med att se över processen och bedriva löpande utvecklingsarbete är av vikt för effektivitetstrycket i de avgiftsbelagda tjänsterna.

Kvaliteten på den redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten som ESV lämnar årligen har potentiell betydelse för såväl regeringen och myndigheterna som berörda utanför den statliga verksamheten som grund för analyser. Redovisningen innehåller dock osäkerheter och fel. Redovisningen omfattar inte heller uppgifter om antalet offentligt rättsliga avgifter, utan utgår från avgiftsverksamheter. Den senaste sammanställningen av antalet offentligt rättsliga avgifter som finns är från 2007.

6.3 Myndigheterna beaktar inte de risker som följer när de bestämmer avgiftsstorlek och disponerar intäkterna

De granskade myndigheterna både bestämmer storlek på och disponerar intäkter från offentligt rättsliga avgifter. Detta är undantag från budgetprinciperna. Men granskningen visar att myndigheterna inte fördjupar arbetet med effektivitet och produktivitet i de offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänster som de bestämmer storlek på och disponerar intäkter från, genom uppföljning, utvecklingsarbete och redovisning. Till exempel redovisar inte myndigheterna, med vissa undantag, särskilt intäkterna från offentligt rättsliga avgifter som de bestämmer storlek på och disponerar intäkterna från.

Det finns generella formuleringar om produktivitet och effektivitet i budgetlagen, myndighetsförordningen och i förekommande fall i myndigheters instruktioner. På en mer konkret nivå gäller full kostnadstäckning som ekonomiskt mål (om inte regeringen föreskrivit något annat) för de flesta av de offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänsterna som erbjuds av de myndigheter som ingått i granskningen. Det innebär att avgifterna för tjänsterna, på några års sikt ska täcka alla de kostnader myndigheterna har för att erbjuda tjänsterna. Målet innehåller därmed inte i sig något som handlar om produktivitet och effektivitet. När det gäller sådana tjänster där myndigheterna både bestämmer avgifterna och disponerar intäkterna bedömer Riksrevisionen därför att det finns en påtaglig risk för att myndigheterna inte arbetar effektivt med att höja produktiviteten och effektiviteten i dessa verksamheter. Bestämmelsen om full kostnadstäckning har inte fokus på om kostnaderna och därmed avgifterna kan bli lägre. Det är slutligen upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt och i vilken omfattning de ska föra dialog med de företag som nyttjar tjänsterna. Riksrevisionen bedömer att en sådan dialog är angelägen för att myndigheterna ska förstå de behov som finns, samt för att de ska kunna säkerställa att tjänsterna är ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Situationen att myndigheterna både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna ska enligt regeringen undvikas då den innefattar risker avseende myndigheternas ambitionsnivå. Myndigheternas dialoger med företag om

de offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster där de både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna är därför viktig.

6.4 Rekommendationer

För att stärka styrningen av och minska riskerna för ineffektivitet i de offentligrättsliga verksamheterna där myndigheter både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- löpande följa upp om riksdagens riktlinjer följs och återkommande bedöma om en myndighet både bör bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna
- stärka styrningen av myndigheterna för att löpande säkerställa att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster är ändamålsenliga och kostnadseffektiva
- fastställa syftet med det befintliga uppdraget till ESV om att lämna en årlig redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och också utreda om redovisningen behöver föras på avgiftsnivå med uppgifter om antalet avgifter, kostnader och intäkter per avgift
- ge uppdrag till de myndigheter som har offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster där de både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna att systematiskt följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov.

Riksrevisionen rekommenderar ESV att

- i sitt uppdrag att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten ägna extra uppmärksamhet åt de offentligrättsliga avgifter där berörd myndighet både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna
- säkerställa att den årliga redovisningen av den statliga avgiftsbelagda verksamheten i största möjliga utsträckning inte innehåller felaktigheter

Referenslista

Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter

Avgiftsförordning (1992:191).

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Förordning (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsen.

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Regeringsform – kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Regeringsbeslut

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

Underlag från Regeringskansliet

Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning och budgetavdelning.

Cirkulär Fi 2023:2, *Den årliga myndighetsdialogen.*

Finansdepartementets budgetavdelning, *Cirkulär Fi 2023:1 Budgetarbetet 2023.*

Finansdepartementets budgetavdelning, *Cirkulär Fi 2024:1, Budgetarbetet 2024.*

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:KU3, *Lag om statsbudgeten.*

Bet. 2022/23:FiU12, *Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, rskr. 1973:265 och rskr. 1974:19.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, rskr. 1996/97:27, rskr. 1996/97:28, rskr. 1996/97:29 och rskr. 1996/97:30.

Prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag*, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178.

Skr. 2021/22:141, *Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2021.*

Skr. 2021/22:3, *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft tillväxt och innovationsförmåga.*

Utredningar

Bilaga 3 till SOU 2007:96, *Kartläggning av offentligrättsliga avgifter – sammanställning till Avgiftsutredningen (Fi 2005:11)*.

SOU 2007:96, *Avgifter*.

Rapporter

Ekonomistyrningsverket, *Kartläggning av offentligrättsliga avgifter – sammanställning till Avgiftsutredningen*, ESV 2007:36, 2007.

Ekonomistyrningsverket, *Rapport – Styrning av offentligrättsliga avgifter*, ESV 2013:53, 2013.

Ekonomistyrningsverket, *Översyn av avgiftssamråd – Bilaga 4 till regeringsuppdraget – Förslag till utvecklad finansiell styrning*, ESV 2020:39, 2020.

Ekonomistyrningsverket, *Delrapport Finansiell styrning av Trafikverket*, ESV 2020:57, 2020.

Ekonomistyrningsverket, *Rapport Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*, ESV 2020:58, 2020.

Ekonomistyrningsverket, *Rapport Avgifter 2021 Om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, ESV 2022:35, 2022.

Ekonomistyrningsverket, *Rapport Post- och telestyrelsens OH-modell*, ESV 2022:16, 2022.

Ekonomistyrningsverket, *Avgifter i staten 2023*, 2023.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2019*, 2020.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2020*, 2021.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2021*, 2022.

Riksrevisionen, *Riksrevisorns årliga rapport 2023*, 2024.

Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, RiR 2022:2, 2022.

Riksrevisionen, *Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm*, RiR 2023:22, 2023.

Statskontoret, *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2024.

Webbsidor

ESV, "Prissättning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet i staten", <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/prissattning-och-uppfoljning-av-avgiftsbelagd-verksamhet/>, hämtad 2025-03-31.

ESV, "2023 Avgifter i staten", <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/avgifter-i-staten/intakter-2019-2023/>, hämtad 2025-03-27.

ESV, "Avgiftssamråd.", <https://www.esv.se/rapportering/avgiftssamrad/>, hämtad 2024-11-17.

ESV, "Belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet", <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/belastande-avgifter-i-offentligrattslig-verksamhet/>, hämtad 2024-11-20.

Regeringen, "En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga", <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/09/skr.-2021223>, hämtad 2025-02-17.

Tillväxtverket, "Handläggningstider och myndighetskontakter", <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/varauppdrag/allauppdrag/handlaggningstiderochmyndighetskontakter.2852.html>, hämtad 2025-04-06.

Regeringen, "Utökat stöd i myndigheternas förenklingsarbete", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/11/utokat-stod-i-myndigheternas-forenklingsarbete/>, hämtad 2025-01-16.

Artiklar

Persson, V., "Statliga myndigheters avgiftsinkomster", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, häfte nr. 4, 2016, s. 561–602.

Övrigt

Ekonomistyrningsverket, *Handledning – Sätt rätt pris! Prissättning för myndigheter*, ESV 2014:52, 2014.

Ekonomistyrningsverket, ESV:s vägledning till myndigheterna om verksamhetsutveckling som återfinns i Riksrevisionen, *Kommerskollegiums arbete mot handelshinder – informationsinhämtningens avgörande betydelse. Bilaga 2. Vägledningar och andra dokument från Ekonomistyrningsverket*, RiR 2020:8, 2020, hämtad 2024-11-20.

Finansdepartementet, promemoria från Finansdepartementet refererad i RiR 2008.

Finansdepartementet, *Den årliga myndighetsdialogen*, Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning och budgetavdelning, Cirkulär Fi 2023:2, 2023.

Företagarna, remissyttrande – komplettering Bolagsverkets avgiftsöversyn. 2019.

Näringslivets regelnämnd, remissvar angående Bolagsverkets avgiftsöversyn, 2019.

Svenskt näringsliv, remissvar – kompletterande remiss, 2019.

Transportföretagen, remissvar yttrande över förslag till ändring av Transportstyrelsens föreskrifter.

Transportstyrelsen, remissammanställning: Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2024:78) om avgifter. 2024.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Avgiftsbelagda tjänster risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna (RiR 2025:9)

Ett stort antal statliga myndigheter bedriver verksamhet som finansieras med avgifter, som till exempel tillsyn, tillståndsgivning och certifiering. Dessa offentligt rättsliga avgiftsbelagda tjänster innefattar myndighetsutövning och utgör ofta statliga monopol.

Att myndigheter har offentligt rättslig avgiftsbelagd verksamhet där de både bestämmer avgiftens storlek och disponerar intäkterna utgör undantag från viktiga budgetprinciper och innebär en förhöjd risk för ineffektivitet.

Trots denna risk har undantagen förutom i några enstaka fall inte medfört några särskilda åtgärder i regeringens styrning eller myndigheternas arbete, visar Riksrevisionens granskning. Ekonomistyrningsverket (ESV) har en roll för effektivitetstrycket och det finns en potential för ESV att bidra ytterligare.

Riksrevisionen lämnar i granskningen rekommendationer till regeringen och ESV.

Regeringen rekommenderas bland annat att

- löpande följa upp och bedöma om en myndighet bör bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna
- stärka styrningen för att säkerställa att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster är ändamålsenliga och kostnadseffektiva
- ge uppdrag till berörda myndigheter att följa upp hur tjänsterna fungerar i förhållande till marknadernas och företagens behov.

ESV rekommenderas bland annat att ägna extra uppmärksamhet åt de offentligt rättsliga avgifter där berörd myndighet både bestämmer storlek på avgiften och disponerar intäkterna.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgratan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Waltersson Grönvall, Jonson, Forssell, Wykman, Liljestrand, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz

Föredragande: statsrådet Wykman

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheterna bestämmer och disponerar avgifterna