

Finansutskottets betänkande 2025/26:FiU15

Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten om avgiftsbelagda tjänster och sina åtgärder med anledning av iakttagelserna.

Behandlade förslag

Skrivelse 2025/26:29 Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheterna bestämmer och disponerar avgifterna.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden.....5

 Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster5

 Utskottets ställningstagande.....8

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag10

 Skrivelsen.....10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2025/26:29 till handlingarna.

Stockholm den 26 februari 2026

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Eva Lindh (S), Hans Eklind (KD), David Perez (SD), Janine Alm Ericson (MP), Cecilia Rönn (L), Peder Björk (S), Adam Reuterskiöld (M), Ilona Szatmári Waldau (V) och Anders Karlsson (C).

Redogörelse för ärendet

Den 7 maj 2025 överlämnade riksdagen (talmannen) Riksrevisionens rapport Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna (RiR 2025:9) till regeringen, i enlighet med 9 kap. 10 § sista stycket riksdagsordningen (RO). Den 4 november 2025 återkom regeringen till riksdagen med skrivelse 2025/26:29 Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheterna bestämmer och disponerar avgifterna.

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Vid utskottets sammanträde den 18 september 2025 informerade riksrevisor Christina Gellerbrant Hagberg med medarbetare om Riksrevisionens rapport.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat myndigheters offentligrättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag, i de fall där myndigheter både beslutar om avgifternas storlek och disponerar intäkterna från dem.

Enligt regeringsformen är det riksdagen som har rätt att fatta beslut om att införa offentligrättsliga avgifter. Riksdagen har även rätt att bestämma storleken på offentligrättsliga avgifter, men delegerar i regel detta till regeringen. Om riksdagen medger det kan regeringen i sin tur överlåta till en myndighet att besluta om avgiftens storlek. Kännetecknande för offentligrättsliga avgifter är att de finansierar någon form av myndighetsutövning, t.ex. prövning av tillstånd eller tillsyn. I praktiken har den enskilde begränsade möjligheter att avstå från motprestationen till avgiften. I regel finns det heller ingen annan än myndigheten att vända sig till, då det oftast framgår av en lag eller förordning att myndigheten har ensamrätt inom landet att bedriva den avgiftsbelagda verksamheten.

Enligt 3 kap. 4§ budgetlagen (2011:203) ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag (bruttoprincipen). Det innebär att inkomster från offentligrättsliga avgifter som regel ska budgeteras på statens budget och därmed redovisas mot inkomsttitlar av myndigheterna. Enligt huvudregeln får myndigheter alltså inte disponera intäkter från offentligrättsliga avgifter. Myndigheternas behov av likvida medel i den avgiftsbelagda verksamheten tillgodoses genom att de tilldelas anslagsmedel för förvaltningskostnader.

Riksdagen kan dock besluta om specialdestination, dvs. att inkomster få tas i anspråk för ett bestämt ändamål på något annat sätt än genom beslut om anslag (3 kap. 6§ budgetlagen). I de fallen ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar utan i stället disponeras av myndigheterna. Riksdagen har antagit riktlinjer för under vilka omständigheter myndigheter kan få disponera avgiftsinkomster i offentligrättslig verksamhet (prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om styrningen av statliga myndigheters offentlig-rättsliga avgiftsbelagda tjänster riktade till företag är effektiv. Granskningen är avgränsad till de tio myndigheter som tar ut den största delen av de avgifter där myndigheter själva bestämmer avgifternas storlek och disponerar avgiftsintäkterna. Riksrevisionen har också granskat om Ekonomistyrningsverkets (ESV) verksamhet bidrar till att myndigheternas avgiftsbelagda tjänster till företag utförs med högre produktivitet och effektivitet.

Huvudprincipen är att myndigheters verksamhet ska finansieras genom anslag. När avgiftsfinansiering ändå förekommer är utgångspunkten att myndigheterna i fråga inte ska både bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna. Enligt de riktlinjer som riksdagen beslutat om kan det vara aktuellt för myndigheter att få disponera avgiftsinkomster i offentlig-rättslig verksamhet 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. Det finns därför en risk för att de tjänster som avgifterna avser inte har det innehåll eller den kvalitet som bäst motsvarar behoven eller att de inte produceras med den produktivitet eller effektivitet som vore möjlig. Några särskilda åtgärder i regeringens styrning eller myndigheternas arbete har detta dock inte medfört. Riksrevisionen noterar vidare att ESV:s redovisning inte är uppdelad på enskilda avgifter, vilket innebär att det inte är möjligt att använda redovisningen för analyser av kostnadseffektivitet. Riksrevisionen lämnar fyra rekommendationer till regeringen, bl.a. att löpande följa upp om riksdagens riktlinjer följs och att återkommande bedöma om en myndighet både bör bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsintäkterna.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser men understryker att det med hänsyn till verksamheternas skilda karaktärer är svårt att dra generella slutsatser om en verksamhet endast utifrån 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.

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det finns ett behov av att ytterligare utveckla styrningen av avgiftsfinansierade verksamheter. Regeringen har gett ESV i uppdrag att utreda och föreslå hur en ny avgiftsförordning kan utformas. Uppdraget ska redovisas i februari 2027. Regeringen framhåller också att man under lång tid utvecklat redovisningen av avgiftsintäkter i budgetpropositionen.

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. Det gör

regeringen inom ramen för den löpande styrningen av myndigheterna. I skrivelsen konstateras vidare att 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 medgivna undantag inte har omprövats i tillräcklig utsträckning.

ESV:s årliga redovisning ger en samlad bild av de avgiftsbelagda verksamheterna och hur de utvecklas. Den ger också en övergripande bild av hur olika avgiftstyper har utvecklats och förändrats. Regeringen anser inte att det finns något behov av att ytterligare fastställa syftet med uppdraget. Att ha med uppgifter om varje avgift i ESV:s årliga redovisning skulle göra redovisningen mycket omfattande och svåröverskådlig, och inte ändamålsenlig, anser regeringen. Enligt regeringen är det myndigheternas årsredovisningar som är det huvudsakliga underlaget för uppföljningen av myndigheterna.

När det gäller iakttagelsen om att regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att ytterligare följa upp de avgiftsbelagda tjänsterna konstaterar regeringen att myndigheter i sina årsredovisningar ska redovisa sina verksamheter och utvecklingen av resultaten. Sådana uppdrag som Riksrevisionen vill se bör enligt regeringen övervägas i varje enskilt fall utifrån verksamhetens karaktär och behov av styrning.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Enligt regeringen visar granskningen på flera utmaningar, som i vissa fall är kopplade till enskilda verksamheter snarare än avgiftsregelverket som sådant. I sådana fall bör utmaningarna hanteras inom ramen för den löpande styrningen. 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 i de fall där myndigheter både bestämmer avgifternas storlek och disponerar avgiftsintäkterna. I det arbetet kommer man också att fokusera på om undantagen behöver kvarstå.

Tidigare riksdagsbehandling

Riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter

I finansutskottets yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av regeringens proposition 2010/11:40 En reformerad budgetlag konstaterade utskottet att en hel del undantag hade gjorts från principen om bruttoredovisning när det gällde offentligt rättsliga avgifter. Mot bakgrund av att specialdestinationer gör det svårare för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål ställde sig utskottet positivt till regeringens förslag om när belastande avgifter skulle kunna specialdestineras. Genom att regeringen avsåg att i kommande förslag om specialdestination av belastande avgifter beskriva hur förslagen

förhöll sig till riktlinjerna ansåg utskottet att regeringens avvägning mellan att å ena sidan låta utgifter i en verksamhet underkastas riksdagens prövning och att å andra sidan främja en effektiv styrning av den statliga verksamheten skulle bli tydligare än tidigare. Vidare noterade utskottet med tillfredsställelse att verksamhetens intäkter, kostnader och resultat skulle särredovisas i myndighetens årsredovisning. Det betydde nämligen, enligt utskottet, att riksdagen skulle få möjlighet att följa hur verksamheten utvecklades även om den inte redovisades brutto mot inkomstitlar och anslag.

Avgiftsfinansierad verksamhet

Riksrevisionen har under många år i sin årliga rapport uppmärksammat iakttagelser från den årliga revisionen som handlar om regeringens styrning av den avgiftsfinansierade verksamheten i staten, vilket utskottet senast behandlade i betänkande 2025/26:FiU9. Utskottet har vid dessa tillfällen konstaterat att det finns lika goda skäl för regeringen att noga styra och följa upp den verksamheten som det finns för att styra de anslagsfinansierade verksamheterna. En aspekt som utskottet lyft är att underskott i avgiftsfinansierad verksamhet som i praktiken finansieras genom att anslag tas i anspråk kan påverka möjligheten att uppnå ändamålet med det anslaget. Oreglerade underskott i avgiftsfinansierad verksamhet innebär också att de behöver finansieras med framtida medel. En sådan prioritering anser utskottet behöver vara transparent. Utskottet har sett positivt på det utvecklingsarbete som pågår i Regeringskansliet med att förbättra styrningen av den avgiftsfinansierade verksamheten.

Med anledning av regeringens skrivelse 2021/22:241 Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag understryker utskottet i betänkande 2022/23:FiU12 vikten av att fortlöpande arbeta med att utveckla styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna så att även dessa verksamheter har tryck på sig att bli mer produktiva.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning som handlar om offentlig-rättsliga avgiftsbelagda tjänster där myndigheter både beslutar om avgifternas storlek och disponerar intäkterna från dem. Som Riksrevisionen anger i sin granskning utgör detta undantag från bruttoprincipen, dvs. att statens inkomster och utgifter enligt budgetlagen ska redovisas brutto på inkomstitlar och anslag. Den allvarigaste nackdelen med att avgifter specialdestineras och att avvikelser därmed görs från bruttoredovisningsprincipen är enligt utskottet att det gör det svårare för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. Utskottet noterar att regeringen i skrivelsen anger att man kommer att lägga ett ökat fokus på att följa upp medgivna undantag från bruttoprincipen och på att se över om dessa undantag behöver kvarstå. Utskottet står fast vid sina tidigare uttalanden, bl.a. att det finns lika goda skäl för regeringen att noga

styra och följa upp den avgiftsfinansierade verksamheten i staten som det finns att styra och följa upp de anslagsfinansierade verksamheterna. Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2025/26:29 Riksrevisionens rapport om avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheterna bestämmer och disponerar avgifterna.