

Befogenheter för avgiftsbelagd verksamhet

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Skogsstyrelsen (SKS) granskat myndighetens efterlevnad av de ekonomiska målen för den avgiftsbelagda verksamheten. Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa SKS:s uppmärksamhet på. Iakttagelserna har tidigare i år påtalats muntligt både för styrelsen och för representanter för Näringsdepartementet.

Riksrevisionen önskar information senast 2015-10-21 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

SKS uppnår inte de ekonomiska mål som regeringen har bestämt för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. SKS hade per 2014-12-31 ett totalt ackumulerat underskott i myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Det största underskottet avser resultatområdet uppdrag åt Arbetsförmedlingen. Regeringen skulle i nuvarande situation behöva anslå ca 24,2 mnkr för att täcka de befintliga underskotten i detta resultatområde.

SKS har i samband med tertialuppföljningen för första tertialet 2015 inte tagit fram någon uppföljning av resultatet per resultatområde utan enbart per produktområde, varför vi inte har möjlighet att presentera något motsvarande senare utfall. Enligt uppgift har SKS ambitionen att beräkna utfallet per resultatområde per halvårsskiftet 201506.

SKS har under en längre period inte lyckats vända den ekonomiska utvecklingen inom uppdragsverksamheten inom något resultatområde. Trenden är istället att befintliga överskott resp. underskott tenderar att öka. Det ackumulerade underskottet för resultatområde uppdrag åt skogsbruket ökade under år 2014 från -4,7 mnkr vid årets början till ca -11,1 mnkr vid årets slut. Samtidigt ökade det ackumulerade överskottet i resultatområde uppdrag åt övriga från ca +11,9 mnkr till ca +14,4 mnkr. Det finns därför en risk att prissättningen av tjänsterna gentemot de olika kundgrupperna är felaktig.

Riksrevisionen bedömer att det är angeläget att SKS vidtar åtgärder för att de ekonomiska målen för respektive resultatområde ska nås.

Bakgrund

SKS bedriver avgiftsbelagd uppdragsverksamhet i Sverige inom fyra olika resultatområden. Dessa är uppdrag åt Arbetsförmedlingen, uppdrag åt skogsbruket, uppdrag åt övriga respektive fastighetsförvaltning och övrig verksamhet. Dessutom bedriver SKS tjänsteexport. (Härutöver bedrivs avgiftsbelagd offentligrättslig verksamhet, men på grund av dess särställning i förhållande till uppdragsverksamheten och p.g.a. dess relativt ringa omfattning, behandlas inte den offentligrättsliga verksamheten i rapporten.)

Det ekonomiska målet för uppdragsverksamheten har bestämts av regeringen. Målet för uppdragsverksamheten i Sverige är att verksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning¹. Detta innebär bl.a. både att verksamheten inte till någon del får finansieras med anslag och att inga vinster får upparbetas. Målet full kostnadstäckning behöver inte uppnås för varje enskilt verksamhetsår, men ska uppnås över tid på några års sikt. För att kunna följa upp resultatutvecklingen för avgiftsbelagd verksamhet har regeringen beslutat² att myndigheter har en särskild rapporteringsskyldighet i sådana fall där den avgiftsbelagda verksamheten ger underskott eller har genererat överskott överstigande 10 % av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret. Rapporteringsskyldigheten gäller enbart i de fall då det ackumulerade nettoresultatet för alla resultatområden uppfyller kriterierna i bestämmelsen. Det ekonomiska målet gäller dock före varje resultatområde separat.

Vidare har regeringen beslutat³ att myndigheterna årligen ska samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om avgifternas storlek. ESV har vid upprepade tillfällen i sina årliga samrådsyttranden framfört att ESV anser att SKS ska ”vidta åtgärder för att uppnå full kostnadstäckning”. I sitt senaste yttrande över SKS:s samrådsunderlag inför räkenskapsåret 2015⁴ anger ESV att SKS för resultatområdena uppdrag åt skogsbruket, uppdrag åt övriga samt fastighetsförvaltning bör ”vidta åtgärder för att nå full kostnadstäckning”. Vidare framför ESV, avseende resultatområde uppdrag åt Arbetsförmedlingen, att ”Underskottet har även uppmärksamrats i tidigare samråd men ESV noterar att ingen åtgärd har vidtagits. ESV anser att Skogsstyrelsen, i dialog med Regeringskansliet, bör utarbeta en flerårsplan för hur underskottet ska skrivas av vilket ESV ansåg även vid 2014 års samråd.”

SKS har i budgetunderlaget⁵ för perioden 2016-2018 hemställt om att erhålla 24,2 mnkr i anslag för att täcka det balanserade underskottet i uppdrag åt Arbetsförmedlingen.

¹ 13 § 2 stycket förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

² 25a § avgiftsförordning (1992:191)

³ 7 § avgiftsförordning (1992:191)

⁴ ESV dnr: 42-1163/2014, SKS dnr: 2014/3056

⁵ SKS dnr: 2015/539

Lakttagelser

SKS uppnår inte de ekonomiska mål som regeringen har beslutat ska gälla för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Vid utgången av år 2014 var redovisades utfallet i tabell 32 i årsredovisningen. Se nedan.

Verksamhet (tkr)	Över-/ underskott t.o.m.	Över-/ underskott	Intäkter	Kostnader	Över-/ underskott	Ack över-/ underskott
	2012	2013	2014	2014	2014	
Uppdragsverksamhet						
Uppdrag åt Arbetsförmedlingen	-38 384	280	497 200	483 257	13 943	-24 161
Uppdrag åt övriga	13 321	-1 382	70 315	67 856	2 459	14 398
Uppdrag åt skogsbruket	-1 979	-2 687	31 736	38 155	-6 419	-11 085
Tjänsteexport	-1 872	-214	96	130	-34	-2 120
Summa Uppdragsverksamhet	-28 914	-4 003	599 347	589 398	9 949^a	-22 968
Fastighetsförvaltning och övrig verksamhet	9 710	252	9 079	7 431	1 648	11 610
Summa Uppdragsverksamhet inklusive fastighetsförvaltning	-19 204	-3 751	608 426	596 829	11 597	-11 358
Offentligrättslig verksamhet						
Offentligrättslig verksamhet	-170	-25	318	262	56	-139
Totalt	-19 374	-3 776	608 744	597 091	11 653	-11 497

^a Inklusive återbetalning av för högt utbetalda sjukförsäkringsförmåner (FORA) med 14,8 mkr under åren 2005-2006.

SKS har uppfyllt sin samrådsskyldighet med ESV enligt avgiftsförordningens krav, men Riksrevisionen bedömer att de synpunkter som ESV har framfört i samråden inte har beaktats i tillräcklig omfattning.

Utöver hemställan om anslagsmedel för att täcka det befintliga underskottet i resultatområdet uppdrag åt Arbetsförmedlingen, omnämns i det senaste budgetunderlaget även de övriga resultatområdena. I bilaga 1 redovisas en prognos över utfallet per resultatområde, som visar att SKS bedömer att resultatutvecklingen för uppdrag åt skogsbruket samt uppdrag åt övriga bedöms kunna börja vändas under år 2016, medan utvecklingen för resultat fastighetsförvaltning och övriga verksamhet bedöms kunna börja förbättras redan under innevarande år. Däremot prognosticeras ingen förbättring avseende tjänsteexporten, vilket sannolikt beror på att dess omfattning även fortsättningsvis bedöms vara marginell. Budgetunderlaget innehåller inga detaljerade uppgifter om vilka åtgärder SKS planerar att vidta för att vända utvecklingen inom den avgiftsbelagda verksamheten, men där anges att SKS avser att återkomma till regeringen med en redovisning av läget under första halvåret 2015.

Uppdrag åt Arbetsförmedlingen

Det största underskottet avser uppdrag åt Arbetsförmedlingen. Underskottet härstammar från projektet Gröna jobb under åren 2007 och 2008. Frågan har årligen diskuterats med regeringskansliet. I en skrivelse från SKS till regeringen (landsbygdsdepartementet) 2012-04-13 redogör myndigheten kort för historiken i ärendet och hemställer om en dialog med regeringen om ett antal förslag till åtgärder för att komma tillrätta med underskottet.

År 2014 uppnåddes ett relativt stort överskott (+13,9 mnkr) i resultatområdet. SKS fick under året en återbetalning (+14,8 mnkr) av för högt utbetalda sjukförsäkringspremier avseende perioden 2005-2006. Resultatet är därför effekten av en engångsföreteelse som med stor sannolikhet inte kommer att upprepas bl.a. beroende på ett lägre antal personer i åtgärd övriga år. I övrigt gav uppdragsverksamheten åt Arbetsförmedlingen även år 2014 ett mindre underskott. Inte heller prognosticerats något överskott från det avtal med Arbetsförmedlingen som nu är aktuellt avseende det s.k. SAFT-projektet. Som framgår ovan, har SKS under 2015 äskat om anslag för att täcka hela underskottet.

Uppdrag åt övriga

Det ackumulerade överskottet i SKS uppdrag åt övriga uppgick vid slutet av 2014 till ca +14,4 mnkr, vilket motsvarar ca 20 % av resultatområdets omsättning för året. Riksrevisionen bedömer därför att det ekonomiska målet för resultatområdet inte har nåtts. Resultatutvecklingen under de senaste tre åren visar att resultatet har fluktuerat mellan åren, men totalt sett har det ackumulerade överskottet ökat under perioden med ca +2,2 mnkr.

Uppdrag åt skogsbruket

För resultatområdet uppdrag åt skogsbruket råder det omvända förhållandet. Här finns ett ackumulerat underskott om ca -11,1 mnkr vid slutet av år 2014. Detta motsvarar ca 35 % av ett års omsättning till denna kundgrupp. Riksrevisionen bedömer därför att det ekonomiska målet för resultatområdet inte har nåtts. Resultatutvecklingen under de senaste tre åren visar också att underskottet under perioden konsekvent har ökat istället för att minska. Vid utgången av år 2011 fanns ett överskott om ca +3,2 mnkr, som sedan dessa har utvecklats till ett större underskott.

Åtgärden att slå ihop de två resultatområdena uppdrag åt skogsbruket med uppdrag åt övriga skulle till synes förbättra SKS:s ekonomiska måluppfyllelse, eftersom nettoresultatet av dessa är +3,3 mnkr. Riksrevisionen vill därför i sammanhanget poängtera att det viktigt att vissa kundgrupper inte subventioneras på bekostnad av andra kundgrupper, då prisdiskriminering inte är tillåten inom staten.

Tjänsteexport

Omfattningen på SKS tjänsteexport är numera liten. Omsättningen uppgick år 2014 till knappt 0,1 mnkr, men underskottet av verksamheten uppgick till en tredjedel av omsättningen. Det ackumulerade resultatet uppgår till ca -2,1 mnkr.

I sammanhanget vill vi även uppmärksamma att det ekonomiska mål som regeringen har bestämt⁶ för tjänsteexporten inte är ”full kostnadstäckning” utan ”inom ramen för full kostnadstäckning”. Uttrycket ”inom ramen för full kostnadstäckning” innebär att prissättningen får ske på ett sådant sätt att avgifterna bara delvis (mellan 0 % och 100 %) kan täcka kostnaderna och att resterande del kan täckas med anslag. Detta innebär att regeringens ekonomiska mål för avgiftsbelagd verksamhet till utländska kunder är lägre än till svenska kunder, vilket är en avvikelse från den målsättning som normalt gäller för tjänsteexport och som också uttrycks i avgiftsförordningen⁷. (Tidigare har det funnits ett överskottskrav avseende tjänsteexport, men det togs bort för några år sedan.) Riksrevisionen bedömer att det ekonomiska mål som gäller för SKS tjänsteexport enligt myndighetens instruktion inte är i samklang med det generella ekonomiadministrativa regelverket.

SKS har valt att inte tillämpa det ekonomiska målet full kostnadstäckning, vilket har lett till det underskott som nu finns. Enligt budgetunderlaget för perioden 2016-2018 kommer underskottet kvarstå vid utgången av 2018.

Fastighetsförvaltning och övrig verksamhet

Det ackumulerade överskottet i SKS fastighetsförvaltning uppgick vid slutet av 2014 till ca +11,6 mnkr, vilket motsvarar 127 % av 2014 års totala omsättning i resultatområdet.

Resultatutvecklingen under de senaste två åren visar också att överskottet ökar istället för att minska. SKS budgeterar dock med underskott i verksamheten för de närmaste åren.

⁶ 8 § förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

⁷ 5 § avgiftsförordning (1992:191)

DNR: 3.1.2-2015-0627

SKOGSSTYRELSEN
551 83 JÖNKÖPING

BESLUT: 2015-06-26

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar SKS att vidta åtgärder för att full kostnadstäckning ska uppnås i den avgiftsbelagda verksamhetens respektive resultatområden. Riksrevisionen rekommenderar även SKS att verka för en förändring av myndighetens instruktion, så att det ekonomiska målet för tjänsteexporten ändras till full kostnadstäckning.

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Camilla Ricknell har varit föredragande.

Marie Örtengren

Camilla Ricknell

Kopia för kännedom:

*Regeringen**Näringsdepartementet**Finansdepartementet, budgetavdelningen*