

Regeringen

Datum 2021-06-14

Miljödepartementet

SMHI Dnr 2021/1322/2.2.1

103 33 STOCKHOLM

m.registrator@regeringskansliet.se

elin.kronqvist@regeringskansliet.se

Ny indelning av SMHIs konkurrensutsatta avgiftsbelagda verksamhet.

Bakgrund/uppdrag

Enligt SMHIs instruktion ska SMHI bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och bedriva affärsverksamhet. SMHI får även bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde. SMHI ska ta ut avgifter för dessa verksamheter och får disponera intäkterna. Avgifterna ska bestämmas så att de täcker myndighetens kostnader för att tillhandahålla varan eller tjänsten och bidrar till myndighetens kostnader för uppbyggnad, uppdatering och utveckling av system, databaser och information. Det innebär att det ekonomiska kravet är full kostnadstäckning.

Återrapportering till regeringen görs i myndighetens årsredovisning och ska göras enligt den indelning som regeringen har beslutat. Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) föreskrifter till 3 kap. 2 § till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska en myndighet särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev.

I 2021 års regleringsbrev har SMHI fått i uppdrag ”att göra en översyn av den nuvarande indelningen och föreslå en mer ändamålsenlig uppdelning som möjliggör uppföljning av utvecklingen inom olika avgiftskollektiv”. Nuvarande indelning berör endast SMHIs konkurrensutsatta avgiftsbelagda verksamhet och inte den avgiftsbelagda verksamheten som bedrivs med stöd av 4§ Avgiftsförordningen (1992:191).

Utgångspunkter för lämnat förslag

Uppdraget är att göra en översyn av nuvarande indelning. Det innebär att SMHI i detta uppdrag inte beaktar den avgiftsbelagda verksamhet som bedrivs med stöd av 4§ Avgiftsförordningen (1992:191).

ESV har i sin rapport "Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet (ESV2000:58)" föreslagit att det bör tas fram riktlinjer som tydliggör vilka principer som verksamhetsindelningen bör bygga på. Av kapitel 6.3.2 i rapporten framgår vissa utgångspunkter som ESV menar bör ligga till grund för sådana principer. I bilaga redovisas dessa utgångspunkter samt hur SMHIs konkurrensutsatta avgiftsbelagda verksamhet förhåller sig till dessa.

Enligt uppdraget i regleringsbrevet är det en viktig utgångspunkt att kunna följa utvecklingen inom olika avgiftskollektiv. SMHI ställde hösten 2020 en fråga till ESV avseende tolkningen av begreppet avgiftskollektiv. Det svar som lämnades av ESV var att ett avgiftskollektiv ska ses som en relativ homogen köpargrupp. Det innebär att det är mer fokus på den som betalar avgiften än på den levererade varan eller tjänsten. Med detta tydliggörs att leverans av en identisk vara eller tjänst kan göras till olika avgiftskollektiv. Det viktiga är att utgå från köparen och kunna gruppera köparna i olika avgiftskollektiv.

En annan utgångspunkt är att den föreslagna indelningen ska vara stabil över tiden. Det följer direkt av ESV:s allmänna råd till 3 kap. 2 § till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag där följande framgår: "Indelningsstrukturen bör hållas stabil över tiden". Det innebär är att det lämnade förslaget, så långt det är möjligt, behöver kunna hantera förändringar i SMHIs verksamhet utan att indelningen måste ändras. Det leder till att de föreslagna avgiftskollektiven inte får vara för fragmenterade eller utgå från för små homogena kundgrupper. De föreslagna avgiftskollektiven måste av den anledning vara av en viss storlek för att kunna hantera naturliga förändringar inom avgiftskollektiven. Indelningen ska bygga på långsiktighet och så långt möjligt över tiden stabila, homogena köpargrupper (avgiftskollektiv).

En sista utgångspunkt är att respektive avgiftskollektiv ska uppnå det ekonomiska resultat som regeringen har angivit i regleringsbrevet, vilket är full kostnadstäckning. Det innebär att respektive avgiftskollektiv på några års sikt ska täcka samtliga direkta och indirekta kostnader med koppling till avgiftskollektivet. Någon subvention mellan avgiftskollektiven ska således inte förkomma. En subvention skulle betraktas som indirekt beskattning, vilket skulle bryta mot regelverket.

Stabil indelning av avgiftskollektiv

SMHIs avgiftsbelagda verksamhet är under stor omställning och genomgår fortlöpande förändringar. Under år 2020 utvecklades bland annat den globala sjöfartsverksamheten. Under de senaste tio åren har det inom mediaområdet skett en övergång till fria data och olika gratistjänster, samt stora förändringar i behov och lösningar i och med digitaliseringen inom branschen. Inom mediaområdet har SMHI valt att fokusera sina erbjudanden mot aktörer som har i uppgift att nå ut med eller använda information om väder och klimat för ett hållbart samhälle. Samtidigt har det tillkommit nya tjänster, bland annat riktade mot skogsnäringen i form av

beslutsstödsystem med syfte att bidra till effektivt och hållbart arbete med avverkning, skogsvård och markberedning.

SMHI anser att den föreslagna indelningen ska vara hållbar över tid och att indelningen så långt det är möjligt inte ska behöva justeras. Det är av denna anledning viktigt att avgiftskollektiven inte blir för snäva utan kan bibehållas även om verksamheten förändras. Den avgiftsbelagda verksamheten kommer fortsätta att utvecklas då nya produktområden och målgrupper tillkommer samt genom avveckling av andra där förutsättningar över tid förändrats. Den nya indelningen måste vara flexibel och kunna hantera dessa omställningar.

Detta resonemang stöds av ESV:s ovan nämnda rapport där det på sida 80 framgår följande:

”ESV bedömer att det är lämpligt att behålla de krav som finns på att myndigheterna i förslaget till avgiftsbudget ska ta hänsyn till eventuella verksamheter som förutses tillkomma respektive avvecklas och att de ska föreslå de ändringar av verksamhetsindelningen som de ser behov av. Det finns ett värde i att kunna följa verksamheter över tid, vilket är enklare om indelningen ligger fast.”

Utgångspunkt för indelning i avgiftskollektiv

I arbetet med att identifiera avgiftskollektiv har SMHI utgått från hur de olika presumtiva avgiftskollektiven är finansierade och även till viss grad om avgiftskollektiven består av svenska eller utländska köpargrupper. Inom Sverige levererar SMHI tjänster till statliga myndigheter och affärsverk, kommuner och regioner samt till företag och organisationer. Utanför Sverige levererar SMHI tjänster till utländska myndigheter, universitet, kommuner, företag, organisationer och till verksamheter som finansieras över EUs budget.

Mot bakgrund av att SMHI är en del av svenska staten har en utgångspunkt varit att försäljning till statliga myndigheter och affärsverk inte ska subventionera annan försäljning och vice versa. I det fall SMHIs försäljning inom staten subventionerar försäljning till företag och andra organisationer kan det ses som att statliga skattemedel har används för att finansiera sådan försäljning, vilket i förlängningen skulle ses som givande av statsstöd. Av denna anledning är det viktigt med en uppdelning mellan försäljning till statliga myndigheter och affärsverk och försäljning till andra kundgrupper.

En del försäljning som sker utanför Sverige finansieras delvis med svenska skattemedel. Det handlar bland annat om projekt/uppdrag finansierade över EU:s budget, till exempel uppdrag avseende leverans av operationella tjänster inom EU:s Copernicusprogram. Det handlar även om projekt/uppdrag som genomförs på uppdrag av internationella organisationer, vilka är finansierade med deltagarländernas medlemsavgifter eller lämnade bidrag. Exempel på sådana organisationer kan vara WMO, Eumetsat, FN med flera. Det är viktigt att säkerställa att sådan försäljning inte subventionerar annan försäljning, då dessa köpargrupper delvis är finansierade över Sveriges statsbudget.

SMHIs övriga köpargrupper består av både svenska och utländska företag och organisationer, men även av svenska och utländska kommuner och regioner. Andra köpargrupper som kan nämnas är utländska myndigheter och universitet.

Försäljningen till privatpersoner är dock försumbar. Dock är många av dessa köpargrupper relativt små.

Föreslagen indelning av avgiftsbelagd verksamhet

Mot bakgrund av ovanstående utgångspunkter lämnar SMHI ett huvudförslag på fem avgiftskollektiv. Det går dock att resonera kring en annan indelning av avgiftskollektiven, vilket SMHI även berör i detta avsnitt. För respektive avgiftskollektiv lämnas indikativa belopp på intäkterna.

Leverans av flygväder till civila flyget (ca 50 mnkr)

SMHI får enligt instruktionen 14 § själv bestämma sina avgifter. Ett undantag gäller dock för leverans av flygväderprognoser till det civila flyget där ersättningsnivåerna beslutas av Europeiska kommissionen. SMHI är även designerade av Transportstyrelsen som ensam leverantör av denna tjänst avseende svenskt luftrum. Avnämarna av denna tjänst är tydligt definierade och består av svenska och utländska flygbolag som flyger i svenskt luftrum. SMHI rapporterar även årligen sina kostnader för denna verksamhet direkt till Eurocontrol¹ via Transportstyrelsen. Mot bakgrund av att denna verksamhet styrs på ett annat sätt än SMHIs övriga avgiftsbelagda verksamhet, prissättningen görs på ett annat sätt samt att verksamheten riktar sig direkt mot en väl definierad köpargrupp föreslås att denna ska särredovisas.

Statliga myndigheter och affärsverk (ca 70 mnkr)

SMHI ser starka skäl för att hantera statligt skatte- och avgiftsfinansierad verksamhet som ett eget avgiftskollektiv, det vill säga att se staten som ett avgiftskollektiv. Detta är kopplat till att kunna säkerställa att sådan försäljning inte subventionerar annan försäljning. Redan idag rapporterar SMHI årligen till ESV inomstatliga intäkter, vilket tyder på att det finns ett sådant intresse från statsmakternas sida. Dessutom nämner ESV i sin rapport ”Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet” (ESV2000:58) att inomstatliga intäkter kan vara ett eget avgiftskollektiv. Detta blir också en mycket homogen och stabil köpargrupp. Statligt ägda bolag ingår dock inte i detta avgiftskollektiv.

En möjlighet skulle vara att även försäljning till svenska kommuner och regioner ska hänföras till detta avgiftskollektiv, som då kommer vara svensk offentlig sektor. Då blir utgångspunkten all skatte- och avgiftsfinansierad verksamhet i Sverige. Att hantera kommuner och regioner som ett eget avgiftskollektiv bedömer inte SMHI vara aktuellt då SMHIs intäkter från kommuner och regioner endast uppgår till 10 mnkr per år. Det lämnade förslaget innebär dock att försäljning till kommuner och regioner ska separeras från försäljning till statliga myndigheter och affärsverk.

Internationell kapacitetsuppbyggnad (ca 25 mnkr)

SMHI är en viktig aktör i att leverera utbildningsprogram inom ämnesområdena klimatförändring och klimatanpassning till främst afrikanska länder. Utbildningsprogrammen är breda och omfattar allt från den senaste klimatforskningen

¹ Eurocontrol är en mellanstatlig organisation med 41 stater samt den Europeiska unionen. Syftet är att skapa ett gränslöst luftrum över de medverkande europeiska länderna.

till hur samhällen ska anpassas och kriser förebyggas. Speciellt fokus ligger på vattenresurser och jordbruk. Dessa utbildningsprogram finansieras främst av Sida.

SMHI arbetar också med att bygga upp och etablera både meteorologiska och hydrologiska tjänster i utvecklingsländer. Det innebär till exempel att etablera varningstjänster för översvämning och därigenom vara bättre förberedda för att kunna skydda liv och egendom. Arbetet är även viktigt med avseende på det lokala jordbruket.

SMHIs arbete inom internationell kapacitetsuppbyggnad är ett led i Sveriges arbete med Agenda 2030. Detta är ett arbete som kan utökas och där det finns en stor efterfrågan på SMHIs tjänster. Det beror mycket på den kunskap och erfarenhet som SMHI har byggt upp avseende klimatfrågor och klimatanpassning, inklusive olika modeller för vattenflöden.

Avgiftskollektiv kommer innehålla både svenska som utländska skattefinansierade köpargrupper, men för denna verksamhet är mottagaren av den levererade tjänsten en annan avnämare än finansiären. Mot denna bakgrund samt att denna verksamhet oftast finansieras med biståndsmedel är det önskvärt att kunna hantera denna som ett eget avgiftskollektiv. Detta för att visa att biståndsmedel (både svenska som utländska) hanteras effektivt och att mottagarländerna får så stor nytta som möjligt.

Annan svensk skattefinansierad utländsk verksamhet (ca 40 mnkr)

Som nämnts ovan betalar Sverige medlemsavgifter eller lämnar bidrag till internationella organisationer. Samtidigt betalar Sverige en årlig medlemsavgift för sitt EU-medlemskap. Detta blir verksamheter som indirekt finansieras med svenska skattemedel. Delar av SMHIs avgiftsbelagda verksamhet riktar sig mot uppdrag/projekt som är finansierad över EUs-budget eller som finansieras av skattefinansierade internationella organisationer där Sverige är medlem. Av denna anledning föreslår SMHI att sådan verksamhet hanteras som ett separat avgiftskollektiv. Detta är också en relativ homogen köpargrupp.

Svenska kommuner, företag och organisationer samt myndigheter, kommuner, företag och organisationer i andra länder (ca 60 mnkr)

SMHI föreslår att övrig avgiftsbelagd verksamhet samlas i ett avgiftskollektiv som benämns affärsverksamhet. Till detta avgiftskollektiv hänförs försäljningen av tjänster till företag, kommuner, regioner och organisationer både inom Sverige och i utlandet. Det är inte lämpligt att dela in denna köpargrupp i undergrupper då det skulle innebära en fragmentering i små avgiftskollektiv, vilket skulle försvåra en stabil indelning över tiden.

Eventuellt kan myndigheter, kommuner, företag och organisationer i andra länder separeras ut och läggas i ett eget avgiftskollektiv, benämnt tjänsteexport. Det som talar emot det är att det skulle bli ett litet avgiftskollektiv (beräknad omsättning är ca 10 mnkr), där en stor del av intäkterna kommer från ett fåtal kunder. Ett bortfall av ett fåtal kunder skulle i stort utradera hela avgiftskollektivet.

Lämnat förslag till indelning i förhållande till SMHIs instruktion

SMHI önskar uppmärksamma regeringen på att dagens indelning i regleringsbrevet av avgiftsbelagd verksamhet följer av de begrepp som framgår av SMHIs instruktion (5§ punkt 6 och 7§). SMHIs bedömning är att den nya föreslagna indelningen inte behöver följa dessa begrepp utan att indelningen kan göras utifrån andra utgångspunkter. SMHI ska fortfarande bedriva affärsverksamhet, uppdragsverksamhet och får fortfarande bedriva tjänsteexport, men avrapporteringen av dessa ska följa en annan indelning och struktur.

Beslut i denna fråga har fattats av generaldirektören Håkan Wirtén efter föredragning av redovisningschefen Geir Varlid. Ekonomichef Marie Hallman har deltagit i handläggningen.

Norrköping som ovan.



Håkan Wirtén
Generaldirektör

Geir Varlid
Redovisningschef

Bilaga 1

ESV:s utgångspunkter för principer för verksamhetsindelning

Utgångspunkter	Hur SMHI förhåller sig till utgångspunkterna
Avgifter som disponeras respektive inte disponeras av myndigheten	SMHI disponerar avgifterna
Avgiftsbelagd verksamhet för vilken ett bestämt respektive ett obestämt ekonomiskt mål gäller	Ett bestämt ekonomiskt mål gäller (full kostnadstäckning)
Belastande avgifter i offentligrättslig verksamhet, frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet respektive helt inomstatliga avgifter	Frivilliga avgifter i uppdragsverksamhet *)
Avgifter som beslutas av myndigheten själv, av annan myndighet respektive av regeringen eller riksdagen	Avgifter beslutas av myndigheter själv *)
Tydligt åtskilda avgiftsbelagda verksamheter som bedrivs med stöd av särskilda bemyndiganden, åtminstone om det rör sig om offentligrättslig verksamhet.	Svar ja

*) När det gäller SMHIs leverans av prognoser till civila flyget i svenskt luftrum är SMHI destinerade via Transportstyrelsen för denna uppgift. Ersättningen som SMHI erhåller beslutas av Europeiska kommissionen.