



Kemikalieinspektionen

Revisionsrapport – Årsredovisning 2015

Riksrevisionen har granskat Kemikalieinspektionens (KemI) årsredovisning, daterad 2016-02-22. Syftet har varit att bedöma om:

- årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med gällande regelverk,
- den ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning,
- resultatredovisningen är förenlig med övriga delar, samt om
- ledningen efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster

Riksrevisionen har lämnat en upplysning av särskild betydelse i anslutning till uttalandet om ledningens efterlevnad av de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster. Vi vill därför fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående samt andra iakttagelser från revisionen.

Riksrevisionen önskar information senast 2015-05-09 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1 Sammanfattning

KemI har i förhållande till myndighetens storlek relativt omfattande avgiftsbelagd offentligrättslig verksamhet. Vissa avgifter disponeras av KemI, men större delen av avgifterna disponeras inte utan redovisas mot inkomsttitel och inbetalas till statens centralkonto i Riksbanken (SCR). De största avgiftsintäkterna avser avgifter för allmänskemikalier och bekämpningsmedel och dessa disponeras inte, utan de redovisas kassamässigt mot inkomsttitel och inbetalas löpande till SCR. Av misstag har avgifterna redovisats även kassamässigt i tabell 54 i årsredovisningen, vilket har fått till följd dels att årets intäkter redovisas med ett för lågt belopp och dels att de ackumulerade resultaten per resultatområde är felaktiga.

För båda resultatområdena är det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Ändå föreligger ett stort överskott avseende allmänskemikalieavgifter medan ett stort underskott finns avseende bekämpningsmedelsavgifter. Riksrevisionen bedömer att

regeringens ekonomiska styrning för dessa resultatområden är otydlig, och har valt att särskilt upplysa om förhållandet i revisionsberättelsen.

Även för avgifter inom Svenska Rapportörprogrammet (SERP) gäller det ekonomiska målet full kostnadstäckning, men för detta resultatområde gäller samtidigt att eventuella underskott får täckas med anslagsmedel. Riksrevisionen bedömer att regeringens ekonomiska styrning av dessa avgifter är tydlig, men att styrningens konsekvenser skulle kunna redovisas på ett mer transparent och lättförståeligt sätt i årsredovisningen.

2 Avgifter som inte disponeras

2.1 Bakgrund

KemI tar ut avgifter för allmänekemikalier, med stöd av 6 kap. 2-6 §§ förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Myndigheten tar även ut avgifter för bekämpningsmedel med stöd av 2-5 kap. och 8 kap. förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Avgifterna är offentlighetsrättsliga och disponeras inte av KemI, utan intäkterna redovisas mot inkomsttitel och inbetalas till SCR.

Det ekonomiska målet för verksamheten är full kostnadstäckning. Särredovisning av dessa avgiftsbelagda verksamheter enligt kraven i 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag finns i tabell 54 på s. 101 i årsredovisningen. Vid utgången av 2015 fanns ett stort ekonomiskt överskott avseende allmänekemikalieavgifter, medan det samtidigt fanns ett större ekonomiskt underskott avseende bekämpningsmedel.

2.2 Felaktiga ackumulerade resultat i uppbördsverksamheten

Av misstag redovisar KemI felaktigt intäkterna i tabell 54 kassamässigt istället för intäktsmässigt, vilket framgår av not till tabellen. Effekten av detta är att 2015 års resultat per resultatområde i tabellen inte är de verkliga periodiserade resultaten. Som en följd av detta är således inte heller de ackumulerade resultat som redovisas i tabellen verkliga periodiserade resultat.

För att få en uppfattning om hur stor påverkan metodfelet har på informationen i årsredovisningen, har vi rekonstruerat intäktsuppgifterna. Effekten av felet är att i tabell 54 i årsredovisningen redovisas

- 2015 års intäkter med 2,3 mnkr för lågt belopp (borde istället vara 91,1 mnkr)
- ackumulerat överskott avseende allmänekemikalier med 5,3 mnkr för lågt belopp (borde istället vara +70,1 mnkr)

- ackumulerat underskott avseende bekämpningsmedel med 7,7 mnkr för högt belopp (borde istället vara -75,5 mnkr)

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar KemI att i kommande årsredovisningar istället redovisa periodiserade intäkter i motsvarande tabell.

2.3 Otydligheter i regeringens styrning för vissa avgifter

Som nämnts ovan, är det ekonomiska målet för både allmänkemikalieavgifter och bekämpningsmedelsavgifter full kostnadstäckning. Trots detta redovisar KemI sedan flera år stora överskott avseende allmänkemikalieavgifter och stora underskott avseende bekämpningsmedelsavgifter.

Noteras bör att de olika avgifterna belastar olika företag, vilket innebär att de företag som betalar allmänkemikalieavgifter över tid har betalat mer än vad som är föranlett av statens kostnader. Samtidigt har de företag som betalar bekämpningsmedelsavgifter erlagt mindre än KemI:s kostnader för verksamheten.

Som synes finns ett stort ackumulerat överskott sedan tidigare avseende allmänkemikalieavgifter, medan det finns ett större ackumulerat underskott avseende bekämpningsmedelsavgiften. Eftersom avgifterna inte disponeras av KemI, har resultat inte ackumulerats i myndighetens redovisning.

Ekonomistyrningsverket (ESV) hade år 2013 ett regeringsuppdrag avseende offentligrättsliga avgifter. Uppdraget redovisades i rapporten ESV (2013:53) *Styrning av offentligrättsliga avgifter*. Där konstaterar ESV att regeringen inte alltid har fattat beslut om avgiftsförändringar i enlighet med det ekonomiska målet full kostnadstäckning. ESV bedömer vidare att underuttaget för bekämpningsmedel inte kan kompenseras genom framtida avgiftssättning, vilket innebär att full kostnadstäckning är mycket svår att uppnå för denna verksamhet. ESV framförde därför synpunkten att regeringen bör ompröva det ekonomiska målet för bekämpningsmedelsavgifterna. Samtidigt konstaterar ESV att allmänkemikalieavgifterna uppvisar ett kraftigt överuttag. Dessa förhållanden torde vara väl kända inom Regeringskansliet.

Riksrevisionen konstaterar, å ena sidan, att KemI följer det regelverk som gäller för uppbördsverksamheten men, å andra sidan, att det ekonomiska målet för vare sig allmänkemikalieavgifter eller bekämpningsmedelsavgifter har uppnåtts, samt att avvikelserna är stora i förhållande till avgifternas årliga omfattning. Riksrevisionen delar ESV:s uppfattning att det är osannolikt att bekämpningsmedelsavgifterna kan höjas i den omfattningen att det äldre underskottet kan balanseras, eftersom underskottet istället årligen ökar. KemI har redovisat för regeringen vilka avgiftsnivåer som måste tas ut

avseende bekämpningsmedel för att balans ska uppnås. Regeringen har ändå fattat beslut om att inte höja avgifterna till dessa nivåer. Riksrevisionen anser därför att regeringens styrning av bekämpningsmedelsavgifterna är motsägelsefull och otydlig. Motsvarande otydliga styrning gäller allmänkemikalieavgifterna även om det ackumulerade resultatet har blivit det motsatta. Det ekonomiska målet är full kostnadstäckning, men regeringens beslut om tidigare och nuvarande avgiftsnivåer har lett till att stora under- respektive överskott har uppstått över tid.

KemI kommenterar utfallen i direkt anslutning till tabell 54 (s. 101-102) i årsredovisningen. Trenden att överskottet avseende allmänkemikalieavgifter årligen ökar och att underskotten avseende bekämpningsmedel årligen ökar har fortsatt under år 2015, även om ökningstakten har avtagit till följd av åtgärder som KemI har vidtagit inom ramen för projektet *Finans i balans*. Genom ytterligare åtgärder, som t.ex. regeringens ytterligare höjning av bekämpningsmedelsavgifterna inför år 2016, har KemI målet att resultatutvecklingen ska fortsätta förbättras. KemI påpekar samtidigt att det finns områden för vilka den nuvarande avgiftskonstruktionen inte har förmågan att leda till full kostnadstäckning. KemI bedömer också att det inte finns förutsättningar att komma tillrätta med de ackumulerade resultaten för vare sig allmänkemikalieavgifter eller bekämpningsmedelsavgifter.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen valt att särskilt uppmärksamma förhållandena genom att lämna nedanstående upplysning i revisionsberättelsen:

Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på sidan 101 i årsredovisningen, där Kemikalieinspektionen redovisar resultatet av avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna inte disponeras. Som framgår av tabell 54 finns ett stort överskott för allmänkemikalieavgifter respektive ett stort underskott för bekämpningsmedelsavgifter. På grund av otydligheter i den ekonomiska styrningen för dessa resultatområden har myndigheten inte getts möjlighet att efterleva de ekonomiska målen. Vi uttalar oss inte med reservation i detta avseende.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar KemI att fortsätta dialogen med Regeringskansliet om hur de historiskt ackumulerade resultaten i båda avgiftsområdena ska hanteras.

Om inte regeringen förändrar det ekonomiska målet för resultatområdena inför framtiden, rekommenderar Riksrevisionen KemI att verka för en sänkning av allmänkemikalieavgifterna för att motverka ett överuttag i förhållande till myndighetens kostnader för verksamheten. Vidare rekommenderas att KemI både fortsätter arbeta för en mer kostnadseffektiv prövningsprocess avseende bekämpningsmedel och för att bekämpningsmedelsavgifterna höjs ytterligare för att nå det ekonomiska målet full kostnadstäckning.

3 SERP

KemI är även behörig myndighet för prövning av verksamma ämnen på EU-nivå som myndigheten gör enligt växtskyddsmedelsförordningen [EG (nr) 1107/2009] respektive biocidförordningen [EU (nr) 528/2012]. Den del av myndighetens åtagande som rör utvärdering av verksamma ämnen i växtskyddsmedel och biocider kallas Svenska Rapportörprogrammet (SERP). Verksamheten finansieras av ansökande företag och möjligheterna till avgiftsuttag samt avgifternas storlek framgår av respektive EU-förordning samt i förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Avgifterna är max-avgifter. Eventuella underskott i verksamheten får enligt regeringens beslut i KemI:s regleringsbrev finansieras med medel från anslag. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning av denna avgiftsbelagda verksamhet därmed är tydlig.

I regleringsbrevet för år 2015, liksom för tidigare år, redovisar regeringen intäkter, kostnader och ackumulerade resultat för denna avgiftsbelagda verksamhet exklusive de anslagsmedel som under årens gång har tillfogats för att täcka de underskott som har uppstått. Effekten av detta är att KemI på s. 100 i tabell 53 avseende avgifter som disponeras och på raden för SERP redovisar ett utgående ackumulerat underskott om ca -16,6 mnkr. Detta är dock inget reellt underskott utan anger istället hur mycket anslagsmedel som genom åren har tillförts för att finansiera verksamheten. KemI har i direkt anslutning till tabell 53 i text beskrivit hur uppgifterna ska förstås.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar fortsatt KemI att verka för att utfallet av de SERP-avgifter som tas ut ska beskrivas på ett tydligt sätt redan i avgiftstabellen i kommande årsredovisningar. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. genom att både intäkter av anslag och intäkter av avgifter redovisas i tabellen, vilket skulle få till effekt att det ackumulerade resultatet för SERP skulle redovisas till +/- 0. Det sätt som KemI redovisar utfallet på måste dock även fortsättningsvis vara konsekvent med den budget som regeringen har beslutat om i regleringsbrev. En förändring av redovisningsmetoden måste därför först förankras hos Regeringskansliet och avspeglas i regleringsbrev.

Ansvarig revisor Marie Örtengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Elina Gustafsson har varit föredragande

Marie Örtengren

Elina Gustafsson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Miljö- och energidepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen