



Revisionsrapport – Transportstyrelsens årsredovisning 2019

Rikskrevisionen har granskat Transportstyrelsens årsredovisning 2019, daterad 2020-02-14.

Vi vill med denna revisionsrapport uppmärksamma er på iakttagelser från vår granskning.

Våra iakttagelser har inte påverkat revisionsberättelsen.

Vi vill att ni svarar på denna revisionsrapport senast 2020-06-30. Beskriv om och i så fall vilka åtgärder ni planerar för att rätta till iakttagelserna.

Sammanfattning

Vår granskning visar att Transportstyrelsen

- i flera fall saknar underlag som motiverar och styrker använda fördelningsnycklar för fördelning av kostnader för interna tjänster
- fortfarande saknar underlag som motiverar att IT-avdelningens indirekta kostnader endast belastar vägtrafikområdet
- endast beslutar om och fakturerar trängselskatt för fordon från Sverige och tolv andra länder, vilket innebär att Transportstyrelsen har tagit ut trängselskatt för ungefär hälften av de utländska fordon som omfattas av skattskyldighet
- inte lämnar obetalda trängselskatter för utländska fordon för indrivning
- vare sig skickar betalningsuppsmaning, utfärdar åläggande om förhöjd avgift eller begär indrivning av obetalda felparkeringsavgifter för utländska fordon.

Konsekvensen av bristerna vad gäller hantering och indrivning av obetalda trängselskatter och felparkeringsavgifter för utländska fordon är att statens budget och landets kommuner inte tillförs alla de inkomster som de borde. Totalt handlar det uppskattningsvis om cirka 100 miljoner kronor för 2019.

1 Bristande underlag för hur Transportstyrelsen fördelar kostnader i verksamheten

Vi bedömer att det är oklart om Transportstyrelsen fördelar ut kostnader för interna tjänster och IT-avdelningens indirekta kostnader på ett rättvisande sätt. Eftersom dessa kostnader uppgår till väsentliga belopp finns det risk att Transportstyrelsen belastar olika verksamheter och finansiärer med felaktiga kostnader. Konsekvensen kan därför vara att Transportstyrelsen avräknar olika anslag felaktigt och att olika kundgrupper faktureras med för höga eller låga belopp.

1.1 Bakgrund

Av Transportstyrelsens totala verksamhetskostnader på 2 684 miljoner kronor, uppgår de indirekta kostnaderna som Transportstyrelsen fördelar ut mot kärnverksamheten till cirka 900 miljoner kronor. Transportstyrelsens ekonomimodell innebär också att myndigheten fördelar kostnader som interna tjänster i olika led. Exempelvis fördelar Transportstyrelsen kostnader för IT-lösningar (cirka 600 miljoner kronor) mot olika produkter, vilka är kopplade mot olika finansieringskällor. Eftersom Transportstyrelsen fördelar ut en stor andel av myndighetens kostnader som indirekta kostnader och som kostnader för interna tjänster, är tillämpade principer för fördelningen direkt avgörande för att Transportstyrelsen ska belasta olika finansiärer och verksamheter med rättvisande andel av de indirekta kostnaderna.

1.2 Bristande underlag för hur Transportstyrelsen fördelar kostnader för interna tjänster i verksamheten

Granskningen visar att det finns brister i hur Transportstyrelsen fördelar ut kostnader för interna tjänster i verksamheten, både vad gäller rutiner och i underlag som styrker de fördelningsnycklar som myndigheten använder sig av.

Vi konstaterar följande brister i Transportstyrelsens rutiner för hanteringen av kostnader för interna tjänster:

- Transportstyrelsen saknar en sammanhållen rutinbeskrivning som reglerar hur verksamheten ska hantera kostnader för interna tjänster¹.
- Transportstyrelsen har inte tagit formella beslut om principer för hur myndigheten ska fördela olika kostnader för interna tjänster.
- Transportstyrelsen har inte tydliggjort vilka underlag som verksamheten ska ta fram för att styrka använda fördelningsnycklar.

¹ Det finns en rutinbeskrivning för IT-avdelningen ska hantera kostnader för interna tjänster. Rutinbeskrivningen omfattar inte övriga delar av verksamheten, är informellt skriven och inte uppdaterad sedan 2013.

- Transportstyrelsen saknar krav på att verksamheten löpande ska se över och uppdatera de fördelningsnycklar som Transportstyrelsen ska använda.

Granskningen visar att Transportstyrelsen i flera fall helt saknar underlag som motiverar och styrker de fördelningsnycklar som myndigheten använder. I andra fall använder Transportstyrelsen fördelningsnycklar som myndigheten tog fram för flera år sedan och där det är sannolikt att grunden för fördelningen kan ha förändrats.

Rekommendation

Vi rekommenderar Transportstyrelsen att se över hur myndigheten fördelar ut kostnader för interna tjänster i verksamheten. Transportstyrelsen bör vid översynen särskilt

- ta fram en rutinbeskrivning som tydliggör process och krav i hanteringen av kostnader för interna tjänster
- ta fram och besluta om principer för hur verksamheten bör fördela kostnader för olika interna tjänster
- tydliggöra vilka underlag som verksamheten bör ta fram för att styrka framtagna fördelningsnycklar
- tydliggöra att de fördelningsnycklar som verksamheten använder årligen bör ses över och uppdateras.

1.3 Transportstyrelsen saknar underlag för hur de fördelar IT-avdelningens indirekta kostnader

Indirekta kostnader som uppkommer på IT-avdelningen, till exempel kostnader för ledning och styrning, utbildning och andra gemensamma aktiviteter fördelar Transportstyrelsen endast ut mot vägtrafikområdet (cirka 70 miljoner kronor²). Efter granskningen av årsredovisningen 2018 avrapporterade vi i en revisionsrapport³ att Transportstyrelsen saknade underlag som motiverade denna fördelning och vi rekommenderade Transportstyrelsen att se över principerna för hur myndigheten fördelar ut IT-avdelningens indirekta kostnader i verksamheten.

Vår granskning visar att Transportstyrelsen fortfarande fördelar ut IT-avdelningens indirekta kostnader på samma sätt som tidigare. Transportstyrelsen påbörjade under 2019 en översyn, men slutförde den inte eftersom den behöver samordnas med en översyn av fördelning av kostnader för interna tjänster.

² Totalt uppgår IT-avdelningens indirekta kostnader till cirka 120 miljoner kronor. Cirka 70 miljoner kronor avser kostnader för ledning och styrning och cirka 50 miljoner kronor infrastrukturkostnader.

³ Revisionsrapport daterad 2019-05-02 (dnr 3.1.2-2018-0674)

Rekommendation

Vi rekommenderar Transportstyrelsen att i samband med översynen av fördelning av kostnader för interna tjänster även se över hur Transportstyrelsen fördelar IT-avdelningens indirekta kostnader.

2 Transportstyrelsen brister vad gäller beslut om trängselskatt och indrivning av obetalda trängselskatter för utländska fordon

Vår granskning visar att Transportstyrelsen idag endast beslutar om och fakturerar trängselskatt för fordon från Sverige och tolv andra länder. Detta innebär att Transportstyrelsen endast tar ut trängselskatt för cirka hälften av de utländska fordonen som omfattas av skattskyldighet. Transportstyrelsen ska uppmana den som är skattskyldig att betala en obetald trängselskatt och lämna fordran för indrivning ifall betalning inte sker. Trots detta lämnar Transportstyrelsen inte obetalda trängselskatter för indrivning till Kronofogdemyndigheten. En konsekvens är att statens budget inte tillförs alla de inkomster som de borde och att Transportstyrelsen därför redovisar för låga intäkter i årsredovisningens uppbördsavsnitt.

2.1 Regelverk

Transportstyrelsen beslutar om trängselskatt och tilläggsavgift genom automatiserad behandling enligt lagen (2004:629) om trängselskatt (nedan LTS).⁴ Transportstyrelsen ansvarar även för att trängselskatt och avgift som ägaren av fordon inte betalar i rätt tid, lämnas för indrivning. Av LTS framgår att ägaren till ett fordon som är infört i vägtrafikregistret eller motsvarande utländskt register under vissa förutsättningar ska betala trängselskatt.

Om ägaren av fordonet inte betalar trängselskatten i tid ska Transportstyrelsen påföra en tilläggsavgift på 500 kronor.⁵ Om ägaren trots det inte betalar ska Transportstyrelsen lämna vidare ärendet för indrivning⁶. Innan ansökan om indrivning ska Transportstyrelsen uppmana ägaren att betala trängselskatten.⁷ Transportstyrelsen behöver dock inte begära indrivning för en fordran som understiger 100 kronor om

⁴ Av 2 § LTS framgår att Transportstyrelsen, för beskattningsmyndighetens räkning, genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret, ska besluta om trängselskatt och tilläggsavgift, om inte annat följer av 15, 15 a eller 20 §, samt verkställa uppbörd av sådan skatt och avgift.

⁵ 14 § LTS.

⁶ Enligt 4§ första och andra stycket i förordningen (2004:987) om trängselskatt svarar Transportstyrelsen, för Skatteverkets räkning, för att en obetald fordran lämnas för indrivning.

⁷ Enligt 3 § indrivningsförordningen ska sökanden uppmana gäldenären att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det,

indrivningen inte krävs från allmän synpunkt.⁸ Skyldigheten att betala trängselskatt gäller alltså både ägare av svenska och utländska fordon.

2.2 Transportstyrelsens hantering av trängselskatt för utländska fordon

Transportstyrelsen sköter fakturering och kravhantering av trängselskatt för fordon från Sverige, men inte för fordon från utlandet.

För fordon från tolv länder har Transportstyrelsen anlitat en aviseringspartner⁹ för att sköta fakturering och kravhantering. För fordon från dessa länder förser Transportstyrelsen aviseringspartnern med uppgifter om registreringsnummer och skattepliktiga passager. Utifrån dessa uppgifter fakturerar aviseringspartnern trängselskatt till ägaren av respektive fordon. Om ägaren inte betalar trängselskatten skickar aviseringspartnern en betalningspåminnelse och tilläggsavgift på 500 kronor enligt kraven i LTS. Om ägaren trots det inte betalar lämnar dock Transportstyrelsen inte ärendet vidare för indrivning enligt kraven i LTS.

För utländska fordon från länder där Transportstyrelsen inte lyckats hitta någon lämplig aviseringspartner beslutar Transportstyrelsen överhuvudtaget inte om trängselskatt enligt kraven i LTS.

2.3 Rättsliga förutsättningar för att driva in obetalda trängselskatter utomlands

Transportstyrelsen har inte gjort en utredning av vilka rättsliga förutsättningar som finns för att begära bistånd för att driva in obetalda trängselskatter för utländska fordon utomlands. Vi har därför gjort en egen utredning. Vår utredning är dock inte fullständig och det kan därför finnas andra möjligheter och hinder för indrivning.

Utgångspunkten för indrivning av trängselskatter är lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Om en myndighet i ett annat land kan driva in en fordran ska Kronofogdemyndigheten begära det. Det gäller om inte indrivningen avbryts tills vidare på grund av att indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt.¹⁰ Vad gäller fordringar för trängselskatt har Kronofogdemyndigheten möjlighet att få bistånd av utländsk myndighet med stöd av EU:s indrivningsdirektiv och olika internationella överenskommelser:

⁸ 4 § fjärde stycket förordningen (2004:987) om trängselskatt.

⁹ Transportstyrelsen har upphandlat en aviseringspartner som är specialist på att leta reda på fordonsägare i utlandet

¹⁰ 14 § indrivningsförordningen och 18 § indrivningslagen.

- EU:s indrivningsdirektiv¹¹ innebär att Kronofogdemyndigheten (som huvudregel) får begära bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen om det sammanlagda beloppet av fordringarna överstiger 1 500 Euro.
- Nordiska skattehandräckningsavtalet¹² omfattar regler om indrivning av skattefordringar och delgivning av handlingar mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige.
- Europaråds- och OECD-konventionen¹³ tillämpas vid indrivning, informationsutbyte och delgivning av handlingar för indrivningsändamål.

2.4 Omfattning av trängselskatt för utländska fordon

Transportstyrelsen kan inte få fram beloppsmässiga uppgifter om omfattningen av trängselskatter för utländska fordon. Transportstyrelsen har dock statistik som visar att antalet passager för fordon från utlandet totalt uppgick till cirka 5 120 000 under 2019 och att antalet passager för fordon från de tolv länder som aviseringspartnern hanterar uppgick till cirka 2 575 000. Statistiken visar därmed att Transportstyrelsen under 2019 endast tog ut trängselskatter för cirka hälften av de utländska fordon som enligt LTS var skyldiga att betala trängselskatt.

För de tolv länder där den externa aviseringspartnern sköter faktureringen har Transportstyrelsen, från aviseringspartnern, fått in uppgift om att de under 2019 har påfört trängselskatter med totalt 67,1 miljoner kronor och att 15,7 miljoner kronor inte är betalade.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att vidta åtgärder vad gäller beslut om trängselskatt och tilläggsavgift, betalningsupppmaning och överlämnande för indrivning av trängselskatter för utländska fordon. Transportstyrelsen bör då särskilt

- arbeta för att fatta beslut om trängselskatter för fordon från fler länder än de tolv som Transportstyrelsen för närvarande fakturerar trängselskatt
- upprätta en rutin för att lämna obetalda trängselskatter för indrivning

¹¹ Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom EU.

¹² Avtal mellan de nordiska länderna om handräckning i skatteärenden av den 7 december 1989. Att avtalet ska gälla som svensk lag framgår av lagen (1990:226) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna.

¹³ Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden av den 25 januari 1988. Av lydelse i bilaga 2 som trädde i kraft den 1 april 2020 framgår att konventionen ska tillämpas på de skatter och avgifter som utgår enligt lagen om trängselskatt

- lämna obetalda trängselskatter för indrivning så att Kronofogdemyndigheten får möjlighet att utreda förutsättningarna för indrivning av obetalda trängselskatter i enlighet med EU:s regelverk och internationella överenskommelser.

3 Transportstyrelsen hanterar inte obetalda felparkeringsavgifter för utländska fordon

Transportstyrelsen ska skicka betalningsuppsmaningar för obetalda felparkeringsavgifter till ägare av både svenska och utländska fordon. Vår granskning visar att Transportstyrelsen inte skickar betalningsuppsmaningar till ägare av utländska fordon.

Om ägaren av ett utländskt fordon, trots betalningsuppsmaningar, inte betalar utfärdad felparkeringsavgift ska Transportstyrelsen lämna ärendet vidare för indrivning.¹⁴ Även om det är oklart vilka möjligheter Kronofogdemyndigheten har för att begära bistånd utomlands med indrivning av obetalda felparkeringsavgifter är vår bedömning att Transportstyrelsen bör begära indrivning så att Kronofogdemyndigheten får möjlighet att utreda frågan.

En konsekvens är att Sveriges kommuner inte tillförs alla de inkomster som de borde och att Transportstyrelsen i årsredovisningen redovisar för låga in- och utbetalningar i icke räntebärande flöden samt för låga intäkter av avgifter.

3.1 Regelverk

Den som överträder föreskrifter som rör parkering är enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift skyldig att betala en felparkeringsavgift. Av lagen framgår att det är ägaren till ett fordon som är infört i vägtrafikregistret eller motsvarande utländskt register som ska betala felparkeringsavgiften. Betalar ägaren inte felparkeringsavgiften inom bestämd tid, ska Transportstyrelsen påminna ägaren om betalningsansvaret och uppmana ägaren att inom viss tid betala avgiften. Om ägaren inte betalar ska Transportstyrelsen utfärda ett åläggande om att betala en förhöjd avgift. Om ägaren av fordonet inte heller då betalar ska Transportstyrelsen begära indrivning av avgiften. Transportstyrelsen behöver dock inte begära indrivning för en fordran som understiger 100 kr om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.

I förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift framgår att felparkeringsavgift ska betalas i den ordning som Transportstyrelsen bestämmer.¹⁵ Felparkeringsavgifterna

¹⁴ Indrivning behöver dock inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.

¹⁵ Enligt Transportstyrelsens föreskrifter om meddelande av parkeringsanmärkning m.m. (TSFS 2012:115 ändrad genom TSFS 2016:116) ska Transportstyrelsen snarast möjligt skicka en erinran om felparkeringsavgiften inte är betald inom åtta

tillfaller, som huvudregel, landets kommuner, med avdrag för Transportstyrelsens kostnader för att sköta hanteringen.¹⁶

3.2 Transportstyrelsens hantering av obetalda felparkeringsavgifter för utländska fordon

Om ägaren till ett utländskt fordon inte betalar en felparkeringsavgift skickar Transportstyrelsen inte någon uppmaning att betala och utfärdar inte åläggande om betalning med förhöjd avgift. Transportstyrelsen begär inte heller indrivning av obetalda felparkeringsavgifter för utländska fordon.

Fram till den 1 januari 2009 hanterade Vägverket felparkeringsavgifterna. Vi har i samband med granskningen tagit del av underlag från ett försök på Vägverket där myndigheten via ett aviseringsföretag skickade ut betalningspåminnelser för obetalda utländska felparkeringsavgifter¹⁷. Försöket visade att

- det var fullt möjligt att skicka betalningspåminnelser
- betalningsfrekvensen ökade till 36 procent när betalningspåminnelser skickades
- utan betalningspåminnelser var betalningsfrekvensen under 10 procent.

I Vägverkets rapport lämnade myndigheten förslag på lösningar och rekommendation om att försöket med att skicka betalningspåminnelser borde utökas och utredas ytterligare. Trots detta har Transportstyrelsen inte gått vidare med förslaget och det har inte hänt något sedan försöket på Vägverket 2008.

3.3 Rättsliga förutsättningar för att driva in obetalda felparkeringsavgifter utomlands

Även för felparkeringsavgifter gäller indrivningslagen och indrivningsförordningen. Bestämmelserna innebär att Transportstyrelsen ska uppmana den som är betalningsskyldig att betala en obetald felparkeringsavgift och att Transportstyrelsen ska begära indrivning om betalning inte sker¹⁸. Det är sedan Kronofogdemyndigheten som handlägger indrivningen.

Vi har inte gjort en fullständig utredning av förutsättningarna för att erhålla bistånd med indrivning av obetalda felparkeringsavgifter utomlands. Av det som framkommit i vår

dagar från utfärdandet. Om betalning inte har skett inom tjugo dagar från utfärdandet, ska Transportstyrelsen skicka ett åläggande med förhöjd avgift. Om betalning inte har skett inom tjugo dagar från utfärdandet, ska ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

¹⁶ Av 16 § lagen om felparkeringsavgift framgår att felparkeringsavgiften tillfaller kommunen i de fall en parkeringsanmärkning har meddelats i en kommun som själv svarar för övervakningen enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, efter avdrag för statens kostnader. I andra fall tillfaller avgiften staten.

¹⁷ Rapport daterad 2008-12-29 - Utskick av påminnelse av parkeringsanmärkningar till utländska fordonsägare

¹⁸ Jfr ovan ang. förutsättningar för utlandsindrivning enligt indrivningsförordningen när det gäller trängselskatt.

utredning verkar det dock som att möjligheterna att erhålla bistånd med indrivning av dessa fordringar utomlands är mer begränsade än för trängselskatt.

3.4 Omfattningen av parkeringsavgifter på utländska fordon

Transportstyrelsen kan inte få fram beloppsmässiga uppgifter om utfärdade och betalda parkeringsavgifter som avser utländska fordon. Transportstyrelsen har dock tagit fram statistik som visar att kommunerna och polisen under 2019 utfärdade 73 755 felparkeringsavgifter på utländska fordon och att 10 934 av dessa är betalade. Det innebär att endast cirka 15 procent av utfärdade felparkeringsavgifter på utländska fordon betalas. Enligt Transportstyrelsen uppgår de ej betalade felparkeringsavgifterna på utländska fordon som utfärdades under 2019 till 40,8 miljoner kronor.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att vidta åtgärder för att hantera obetalda felparkeringsavgifter för utländska fordon. Transportstyrelsen bör då särskilt

- vidta åtgärder för att skicka betalningsuppsmaning och utfärda åläggande om förhöjd avgift för obetalda felparkeringsavgifter till ägare av utländska fordon
- upprätta en rutin för att begära indrivning av obetalda felparkeringsavgifter
- begära indrivning obetalda felparkeringsavgifter så att Kronofogdemyndigheten får möjlighet att utreda förutsättningarna för indrivning av obetalda felparkeringsavgifter.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anders Lexner har varit föredragande. Medverkande revisor Henrik Normark och medverkande revisor Anders Tormod har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Andersson

Anders Lexner

Kopia för kännedom:

Regeringen

Infrastrukturdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen