

RiR 2004:17

Rätt avgifter?

Statens uttag av tvingande avgifter

ISBN 91 7086 018 1

RiR 2004:17

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till Regeringen
Finansdepartement

Datum 2004-06-11
Dnr 31-2003-0585

Statens tvingande avgifter

Riksrevisionen har granskat Regeringskansliets och myndigheternas hantering av tvingande avgifter.

Företrädare för Regeringskansliet och berörda myndigheter har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rapportens faktadelar. Därefter har Riksrevisionen självständigt utarbetat rapportens slutsatser och förslag.

I enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Samtidigt lämnas rapporten till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Inom Riksrevisionen har granskningen genomförts av revisionsdirektör *Michael Kramers*, projektansvarig och revisor *Roy Melchert*. Även revisionschef *Charlotta Gustafsson* har deltagit i granskningen.

Lennart Grufberg

Michael Kramers

För kännedom
Ekonomistyrningsverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	9
1.1 Motiven för en granskning av tvingande avgifter	9
1.2 Frågor som granskningen ska ge svar på	11
1.3 Hur granskningen har genomförts	12
1.4 Rapportens uppläggning	15
2 Rätten att införa tvingande avgifter	17
2.1 Regeringsformen och dess förarbeten om rätten att införa tvingande avgifter	17
Revisionens iakttagelser	20
2.2 Är villkoren för en avgift uppfyllda?	20
2.3 Riksdagens bemyndiganden	21
2.4 Gränsen mellan frivillighet och tvång	24
2.5 Regeringskansliets och myndigheternas kunskaper om avgifter	29
3 Rätten att förfoga över intäkterna	31
3.1 Lagen om statsbudgeten	31
Revisionens iakttagelser	35
3.2 Vem förfogar över intäkterna?	35
3.3 Motiven för att låta myndigheterna förfoga över avgiftsintäkterna	38
4 Rätten att sätta avgifter	43
4.1 Lagar, förordningar och principer för beslut om avgifters storlek	43
Revisionens iakttagelser	46
4.2 Vem sätter avgiften?	46
4.3 Avviker myndigheterna från målet om full kostnadstäckning?	47
4.4 Regeringens styrning av avgiftssättningen	52
4.5 Regeringens rapportering till riksdagen	54
4.6 Brister i myndigheternas hantering av avgifter	57
5 Ekonomistyrningsverkets roll i avgiftssättningen	61
5.1 Myndigheter ska samråda med ESV om sina avgifter	61
Revisionens iakttagelser	63
5.2 ESV:s samråd	63
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	69
6.1 Riksdagens insyn och regeringens styrning av tvingande avgifter	70
6.2 Hur sätts avgifterna?	76
6.3 Riksrevisionens rekommendationer	80
Bilaga 1 Lagstöd för avgiftsuttag	83

Sammanfattning

Mer än 100 statliga myndigheter tar tillsammans in drygt 11 miljarder kronor i intäkter från avgifter som är tvingande bl.a. för medborgare och företag. De som vill ta del av den statliga tjänsten har inget annat val än att betala en avgift eftersom ingen annan än staten tillhandahåller tjänsten. Mängden tvingande avgifter per myndighet varierar från ett par till omkring 100 avgifter. Exempel på tvingande avgifter är avgifter för körkort, pass, inspektion av fartyg, byte av namn och kontroll av läkemedel.

Eftersom avgifterna innebär ingrepp i bl.a. medborgarnas ekonomi står det i Sveriges grundlag att riksdagen ska besluta om dem. Enligt grundlagen har riksdagen dock möjlighet att låta regeringen eller statliga myndigheter besluta om avgifterna. Förr levererade myndigheterna intäkterna till statskassan. Numera förfogar myndigheterna över merparten av intäkterna från avgifterna. Dessutom avgör myndigheterna i många fall själva hur stora avgifterna ska vara. Riksdagen har således delegerat betydande beslutsbefogenheter till myndigheterna.

Riksrevisionen har granskat vad denna delegering innebär för riksdagens insyn och för regeringens styrning över tvingande avgifter. Riksrevisionen har också granskat om det finns risk för att myndigheterna tar ut för höga avgifter om de förfogar över avgiftsintäkterna.

Riksrevisionen har funnit att det råder många oklarheter och brister kring tvingande avgifter. Riksrevisionen kan konstatera att avgiftsbelagd verksamhet inte följs upp och prövas i samma utsträckning som anslagsfinansierad verksamhet. Staten har i vissa fall kunnat öka sina utgifter utan att påverka utgiftstaket. Lagstiftningen är oklar på flera punkter. Gränsen mellan avgifter och skatter liksom gränsen mellan tvingande avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet är svår att dra. Riksdagens bemyndiganden att låta regeringen och myndigheter besluta om tvingande avgifter är i vissa fall oprecisa. Det är också oklart hur många tvingande avgifter som staten tar ut. Samma avgifter hanteras ibland som tvingande, ibland som avgifter i uppdragsverksamhet. Klassificeringen av avgifter kan få konsekvenser för myndigheternas möjlighet att dra av momskostnader. Det går inte heller att få en entydig bild av statens totala intäkter från tvingande avgifter. Uppgifter om totala intäkter varierar från 7 till 17 miljarder kronor. Avgifter har dessutom ofta varit för höga och under lång tid givit stora överskott i förhållande till omsättning-

en i den avgiftsbelagda verksamheten. Överskotten kan användas för att finansiera andra, ospecificerade, verksamheter vid myndigheten som inte har något att göra med den avgift som betalas. De samråd om avgifter som Ekonomistyrningsverket (ESV) har med myndigheterna garanterar inte att avgifterna är rätt satta.

Riksrevisionen lämnar flera rekommendationer. Lagstiftningen och innebörden i vissa riksdagsbeslut bör tydliggöras. Regeringen bör se över hur uppgifter om avgiftsintäkter kan redovisas på ett enhetligt sätt till riksdagen. För att minska risken att avgifterna i fortsättningen är för högt satta bör regeringen sätta tydligare gränser för hur länge och med hur mycket en myndighet får ha överskott i sin avgiftsbelagda verksamhet. Regeringen bör också se över om Ekonomistyrningsverkets roll i avgiftssättningen kan stärkas.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Motiven för en granskning av tvingande avgifter

Utgifterna för den statliga verksamheten är drygt 700 miljarder kronor per år.¹ Statens verksamhet finansieras huvudsakligen med skatter och avgifter som myndigheter tar ut. Avgiftsinkomsterna uppgick år 2002 till drygt 57 miljarder kronor.² Avgifterna kan delas in i avgifter i uppdragsverksamhet och tvingande avgifter. Tvingande avgifter benämns också "offentligrättsliga avgifter". I denna granskning kommer begreppet "tvingande avgifter" att användas.³ Intäkterna från avgifter i uppdragsverksamhet uppgick till ca 46 miljarder kronor, medan intäkterna från tvingande avgifter var ca 11, 4 miljarder kronor.⁴ Ämnet för denna granskning är de statliga myndigheternas tvingande avgifter.⁵ Drygt 100 myndigheter tar ut sådana avgifter.

1.1.1 Staten tar ut tvingande avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet

Skälen för att avgiftsbelägga statlig verksamhet kan bl.a. vara att ersätta annan finansieringskälla eller att påverka efterfrågan. Bland de argument som enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) talar för avgiftsbeläggning är att den som utnyttjar en statlig verksamhet också bör betala för den.⁶

Riksdagen har beslutat att full kostnadstäckning i normalfallet ska gälla för avgifterna. Det innebär att intäkterna från avgiften inte ska överstiga kostnaderna för att tillhandahålla den avgiftsbelagda varan eller tjänsten.⁷

Avgifter i uppdragsverksamhet tas ut för uppdrag som myndigheterna utför åt kunder som efterfrågat myndigheternas tjänster frivilligt. Exempel på sådana uppdrag är Statistiska centralbyråns försäljning av statistiktjänster. Kännetecknande för uppdragen är att de genomförs eller kan genomföras i konkurrens med andra offentliga eller privata leverantörer. Den större delen av intäkterna från avgifter i uppdragsverksamhet är interna debiteringar mellan statliga myndigheter.

¹ Årsredovisning för staten, skr.2003/04:101. Statsbudgetens utfall, s. 111.

² ESV (2004:9): *Avgifter 2003*.

³ I statsrättslig forskning används termen tvångsavgifter. I regeringsformens förarbeten används begreppet offentligrättsliga avgifter som synonymt med tvingande avgifter. I regeringsformens förarbeten (prop. 1973:90) sägs att sådana avgifter kännetecknas av att den enskilde rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att betala avgiften.

⁴ ESV (2003:15): *Avgifter 2002*. Beloppet inkluderar inte Svenska kraftnäts avgiftsintäkter. ESV klassificerade avgifterna som tvingande medan Näringsdepartementet och Svenska kraftnät inte gjorde det. ESV har ändrat klassificeringen till avgifter i uppdragsverksamhet fr.o.m. 2003.

⁵ Även kommuner tar ut tvingande avgifter med stöd av statliga föreskrifter. Sådana avgifter behandlas dock inte i denna rapport.

⁶ ESV (2000:21): *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*.

⁷ Prop.1991/92:100, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128.

Myndigheterna tar även ut tvingande avgifter. Myndigheten som tillhandahåller tjänsten har genom författning givits monopol på att bedriva sin verksamhet inom landet. Därmed kan den enskilde inte vända sig till någon annan för att få tjänsten utförd. Avgifter för utfärdande av pass och körkort är exempel på tvingande avgifter.

1.1.2 *Riksdagen ska besluta om tvingande avgifter*

Eftersom tvingande avgifter, i likhet med skatter, innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden har riksdagen i grundlag slagit fast att riksdagen ska besluta om tvingande avgifter.⁸ Riksdagen har också beslutat att myndigheter som tar ut tvingande avgifter inte ska få förfoga över intäkterna, annat än i undantagsfall.⁹ Avgiftsinkomsterna ska redovisas mot statsbudgetens inkomstsida, vilket innebär att riksdagen förfogar över dem på samma sätt som skatteinkomster. Riksdagen kan därmed besluta om användningen av dessa medel.

Skälen för att inkomster ska redovisas brutto mot statsbudgeten är bl.a. att riksdagen vill kunna följa upp och kontrollera utgiftsutvecklingen i staten.¹⁰

1.1.3 *Riksdagen har delegerat beslutsrätten över de tvingande avgifterna*

Riksdagen har möjlighet att till regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, delegera rätten att besluta om avgifternas storlek och hur intäkterna ska disponeras.¹¹ På senare år har regeringen, med riksdagens tillstånd, i ökad utsträckning beviljat att myndigheter själva får förfoga över intäkter från tvingande avgifter. År 2002 förfogade myndigheterna (exklusive affärsverken) över nära 4 miljarder kronor i intäkter från tvingande avgifter, jämfört med 1,5 miljarder kronor år 1998. Riksdagen och regeringen har således efterhand alltmer delegerat rätten att förfoga över statens intäkter från tvingande avgifter.

1.1.4 *Kan delegeringen medföra problem?*

Under hösten 2003 genomförde Riksrevisionen en förstudie om avgifter i staten. Förstudien visade att delegeringen av rätten att förfoga över intäkter från tvingande avgifter kunde medföra ett flertal risker. Riksdagens möjlighet att följa upp och kontrollera utgiftsutvecklingen minskar eftersom varken inkomster eller utgifter i den avgiftsbelagda verksamheten redovisas på statsbudgeten. Det kan också finnas en risk för att myndigheter som förfogar över intäkter försöker ta ut så höga avgifter som möjligt. På grundval av de

⁸ 8 kap. 3 § regeringsformen, prop.1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265.

⁹ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

¹⁰ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

¹¹ 8 kap. 9 och 11 §§ regeringsformen.

iakttagelser som gjordes i förstudien valde Riksrevisionen att gå vidare med en större granskning av tvingande avgifter. Granskningen har genomförts under våren 2004.

1.2 Frågor som granskningen ska ge svar på

Regeringens och myndigheternas hantering av tvingande avgifter är kringgärdad av ett omfattande regelverk. Regeringsformen anger vilka typer av avgifter som riksdagen respektive regeringen får besluta om. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten anger bl.a. vem som får förfoga över inkomster från avgifter. I avgiftsförordningen (1992:191) anges bl.a. ekonomiska mål för avgiftsbelagd verksamhet. Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) anger hur avgiftsintäkter ska redovisas och hanteras. I andra förordningar anges vilka avgifter som enskilda myndigheter får ta ut. Om myndigheten fått befogenhet att besluta om avgifter anges bestämmelserna om avgifter i myndighetens föreskrifter.

Ett genomgående tillvägagångssätt i granskningen har varit att undersöka hur regeringen och myndigheterna hanterar tvingande avgifter i förhållande till de bestämmelser som finns på området. Eftersom avgifterna innebär ingrepp i bl.a. medborgarnas ekonomi är det särskilt viktigt att avgifterna hanteras i enlighet med de lagar som riksdagen beslutat ska gälla.

Två huvudfrågor har varit vägledande för granskningen:

- Vad innebär delegeringen för riksdagens insyn och regeringens styrning av tvingande avgifter?
- Hur sätts avgifterna – finns incitament för regeringen och myndigheterna att ta ut för höga avgifter när myndigheterna får förfoga över avgiftsintäkterna?

De två huvudfrågorna har delats in i ett antal delfrågor.

1.2.1 Riksdagens insyn och regeringens styrning av tvingande avgifter

- Hanterar regeringen tvingande avgifter i enlighet med riksdagens beslut och i enlighet med bestämmelser i regeringsformen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten? I denna fråga ingår följande delfrågor:
 - uppfyller avgifterna de villkor som regeringsformen ställer för tvingande avgifter eller är avgifterna att betrakta som avgifter i uppdragsverksamhet? Finns det avgifter som snarare är skatter än avgifter?
 - finns det stöd i riksdagsbeslut för att ta ut de tvingande avgifter som i dag tas ut?
 - har regeringen fått riksdagens tillstånd att låta myndigheterna förfoga över intäkterna från tvingande avgifter?

- Vilka motiv har regeringen och riksdagen haft för att låta myndigheterna förfoga över avgiftsintäkterna?
- Vilken kunskap om och kontroll över myndigheternas uttag av tvingande avgifter har regeringen?
- Vilken information ger regeringen till riksdagen när det gäller tvingande avgifter?

1.2.2 *Hur sätter regeringen och myndigheterna avgifterna?*

- Hanterar regeringen och myndigheterna tvingande avgifter i enlighet med gällande bestämmelser? I denna fråga ingår följande delfrågor:
 - uppnås det ekonomiska målet om full kostnadstäckning eller är avgifterna för högt alternativt för lågt satta?
 - hur redovisar myndigheterna intäkter och kostnader när det gäller tvingande avgifter?
- Ekonomistyrningsverket (ESV) har en särskild roll när det gäller avgiftsbelagd verksamhet i staten. Myndigheterna ska bl.a. samråda med ESV om sina avgifter. Samråden ska vara ett underlag för beslut om storleken på avgifterna. Vilket inflytande har ESV på avgiftssättningen?

1.3 **Hur granskningen har genomförts**

Granskningsarbetet har indelats i tre steg: en genomgång av regelverk, en kartläggning av avgifterna vid sjutton myndigheter samt en mer ingående granskning av avgifterna vid fem myndigheter.

1.3.1 *Genomgång av regelverk*

Tillämpliga delar av regeringsformen, lagen om statsbudgeten, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen samt ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen och myndigheternas regleringsbrev har gått igenom. Även förarbeten till nämnda lagstiftning har analyserats. Syftet har varit att fastställa kriterier för att kunna bedöma regeringens och myndigheternas hantering av tvingande avgifter.

1.3.2 *Kartläggning av myndigheter som disponerar mycket intäkter*

I kartläggningen ingår de avgifter som togs ut vid de myndigheter som disponerade mest intäkter från avgifter år 2002. Totalt disponerar ett sjuttio total myndigheter intäkter från tvingande avgifter. Av de totala intäkterna på 11,4 miljarder kronor år 2002 disponerade myndigheterna (inklusive affärsverken) 8,7 miljarder kronor.

Flertalet av myndigheterna disponerar relativt sett små belopp. Kartläggningen har därför inriktats på de 17 myndigheter som disponerar mer än 25 miljoner kronor i intäkter. Kartläggningen omfattar dock nära nog hela det belopp som disponerades av alla myndigheter – 8,5 av 8,7 miljarder kronor. Nedan redovisas intäkterna för de 17 myndigheterna år 2002.

Tabell 1. Myndigheter som disponerade över 25 miljoner kronor i intäkter från tvingande avgifter år 2002. Belopp i miljoner kronor.

Myndighet	Totala intäkter	Disponerades?	Intäkter som disponerades
Luffartsverket (affärsverk)	3 548	Helt	3 548
Sjöfartsverket (affärsverk)	1 152	Helt	1 152
Vägverket	698	Delvis	530
Lantmäteriverket	642	Delvis	375
Patent- och registreringsverket	534	Helt	534
Banverket	480	Helt	480
Centrala studiestödsnämnden ¹²	300	Helt	300
Läkemedelsverket	264	Helt	264
Polisväsendet	259	Delvis	222
Post- och telestyrelsen	259	Helt	259
Premiepensionsmyndigheten	234	Helt	234
Riksgäldskontoret	178	Helt	178
Livsmedelsverket	148	Helt	148
Statens bostadskreditnämnd	103	Helt	103
Statens jordbruksverk	89	Helt	89
Tullverket	52	Delvis	31
Statens utsädeskontroll	27	Helt	27
Totalt	8 967		8 474

Källa: Egen sammanställning utifrån Ekonomistyrningsverkets rapport *Avgifter 2002* (ESV 2003:15).

Riksrevisionen har bl.a. undersökt vilka beslut som ligger till grund för avgifterna, syfte med avgifterna, intäkter från avgifterna och vad som står i regleringsbrev och eventuella andra förordningar när det gäller avgifterna. Syftet med kartläggningen har bl.a. varit att få en översiktlig bild över vilka tvingande avgifter som finns och att få ett underlag för att kunna välja ut fem myndigheter för närmare granskning. Nedan redovisas en tabell över avgiftsbelagda resultatområden vid de 17 myndigheterna.

¹² ESV anger i *Avgifter 2002* (ESV 2003:15) att CSN disponerade 346 miljoner kronor. Beloppet 346 miljoner kronor avser CSN:s utestående fordringar. Enligt CSN disponerades enbart 300 miljoner kronor under 2002 eftersom inte alla utestående fordringar inbetalades under 2002.

Tabell 2. Resultatområden med offentligrättsliga avgifter där intäkterna disponeras av myndigheterna år 2002.

Myndighet	Verksamheter där avgifter tas ut
Luftfartsverket	Trafikavgifter (landningsavgift, avgasavgift, bulleravgift, TNC [Terminal Navigation Charge], passageraravgift, luftfartsskyddsavgift, undervägsavgift) samt Luftfartsinspektionens avgifter.
Sjöfartsverket	Farledsavgifter, Lotsavgifter och Sjöfartsinspektionens avgifter.
Vägverket	Fordon och Förare.
Lantmäteriverket	Förrättningsverksamhet och Pantbrev m.m.
Patent- och registreringsverket	Patent, Varumärke, Mönster, Namn, Periodisk skrift och Bolag.
Banverket	Banavgifter
Centrala studiestödsnämnden	Offentligrättslig verksamhet (omfattar uppläggning av lån, expeditions- och påminnelseavgifter samt tilläggsavgifter).
Läkemedelsverket	Läkemedel, Läkemedelsnära produkter och Medicintekniska produkter.
Polisväsendet	Pass och Stämningmannadelgivning.
Post- och telestyrelsen	Tillit IT, Tillgänglighet IT, Tele, Post och Radio.
Premiepensionsmyndigheten	Avgifter från pensionsmedlen.
Riksgäldskontoret	Garantier och In- och utlåningsverksamhet.
Livsmedelsverket	Myndighetsärenden, Tillsyn livsmedelsanläggningar, Vegetabiliekontroll, Köttbesiktning, Animaliekontroll och Gränskontroll.
Statens bostadskreditnämnd	Äldre garantier, Nyare garantier och Garantier för kommunala lån.
Statens jordbruksverk	Växt, Djur och Djurregister.
Tullverket	Offentligrättslig verksamhet (omfattar expeditions- och ansökningsavgifter, tullförrättningar och tullräkningsavgifter).
Statens utsädeskontroll	Fältbesiktning, Sortprovning, Analysering och Certifieringsprovtagning.

Källa: Sammanställning av myndigheternas regleringsbrev för budgetåret 2002. För affärsverken har informationen sammanställts utifrån verkens föreskrifter om avgifter.

1.3.3 Fallstudier – fem myndigheter av olika karaktär

På grundval av iakttagelser som vi gjort i kartläggningen har vi valt ut fem myndigheter för närmare granskning. Dessa är Centrala studiestödsnämnden (CSN), Tullverket, Läkemedelsverket, Vägverket och Luftfartsverket. Urvalet har inte styrts av krav på representativitet, därtill är de 17 myndigheternas storlek och verksamheter alltför olika. Urvalet har i stället styrts av att myn-

digheternas verksamheter är olika och att de uppvisade delvis olika problem i kartläggningen.

Ett kriterium för urvalet av fall har varit att myndigheterna ska ha redovisat relativt stora över- eller underskott i sin avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamhet. Över- eller underskott skulle kunna indikera svårigheter att beräkna de tvingande avgifterna. I urvalet har hänsyn också tagits till att några myndigheter inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för sin offentligrättsliga verksamhet. Ett annat kriterium vid urvalet har varit att välja myndigheter som ESV har haft synpunkter på i avgiftssamråden samt myndigheter som är undantagna från samråd med ESV. Ett av affärsverken ingår också i urvalet eftersom särskilda regler gäller för affärsverken.

Riksgäldskontoret och Statens bostadskreditnämnd har valts bort därför att deras avgifter är garantiavgifter. Garantiverksamhet skiljer sig från övrig offentligrättslig verksamhet som är avgiftsbelagd. Målet om full kostnadstäckning gäller i dessa fall på mycket lång sikt – ibland upp till 40 år – vilket gör det svårt att avgöra om myndigheterna lever upp till ekonomiska mål.

Slutligen har vi undvikit att välja sådana myndigheter vars avgiftssystem nyligen setts över eller håller på att utredas, exempelvis Sjöfartsverket, Livsmedelsverket och Lantmäteriverket.

I fallstudierna har vi intervjuat ansvariga myndighetshandläggare vid departementen samt ansvariga handläggare vid respektive myndighet. Underlag för avgiftssättningen vid respektive myndighet har också gått igenom. Företrädare för Ekonomistyrningsverket har också intervjuats.

Samtliga som intervjuats har givits tillfälle att lämna synpunkter på rapportens faktaavsnitt. Utöver detta har de delar av rapportens kapitel 2 och 3 som berör regeringsformen och lagen om statsbudgeten särskilt kvalitetssäkrats av Hans-Heinrich Vogel, professor i offentlig rätt vid Lunds universitet.

1.4 Rapportens uppläggning

Kapitelindelningen bygger på att lagstiftningen ger olika instanser ansvar och befogenheter för olika delar av hanteringen kring offentligrättsliga avgifter. Kapitel två behandlar rätten att avgöra om tvingande avgifter ska finnas, kapitel tre handlar om rätten att förfoga över intäkterna från avgifterna, kapitel fyra om rätten att bestämma avgifternas storlek och hur väl ekonomiska mål uppnås. Kapitel fem behandlar ESV:s ansvar för att ge stöd åt myndigheterna och regeringen i arbetet med att sätta avgifter. Därefter redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel sex.

Varje kapitel inleds med en redogörelse av lagstiftningen och de principer som kan härledas ur de förarbeten som föregått riksdagens beslut om lagstiftning. Därefter redovisas för varje kapitel revisionens iakttagelser. Iakttagelserna från kartläggningen och fallstudierna redovisas tillsammans löpande i rapporten.

2 Rätten att införa tvingande avgifter

2.1 Regeringsformen och dess förarbeten om rätten att införa tvingande avgifter

2.1.1 *En avgift förutsätter en motprestation annars är det en skatt*

Enligt regeringsformen ska riksdagen besluta om föreskrifter som innebär ingrepp i den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden.¹³ Av förarbeten till grundlagen framgår att skatter och vissa typer av avgifter innebär ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden.¹⁴

I förarbetena förs resonemang om vilka avgifter som kan anses innebära ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden.¹⁵ En utgångspunkt för dessa resonemang är gränsdragningen mellan avgifter och skatter. En avgift förutsätter en motprestation som har att göra med avgiften.¹⁶ En skatt är ett tvångsbidrag till staten utan direkt motprestation från staten. Om ingen motprestation finns bör avgiften betraktas som en skatt och därmed beslutas av riksdagen.

Likaså bör avgiften betraktas som en skatt om avgiften syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader.

2.1.2 *Gränsen mellan tvingande avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet är svår att dra*

Enligt förarbetena bör även graden av tvång i avgiften avgöra när riksdagen ska besluta om den. Om den enskilde befinner sig i en sådan situation att denne rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att betala avgiften bör riksdagen i princip fatta beslut om avgiften. Regeringen får dock besluta om en avgift när den betalas frivilligt för en vara eller tjänst som myndigheten tillhandahåller.

Det går inte att sätta upp något generellt kriterium för när en avgift är tvingande. Frågan om när en avgift är tvingande får, enligt propositionen, avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning.

¹³ 8 kap. 3 § regeringsformen.

¹⁴ Prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265.

¹⁵ Prop. 1973:90.

¹⁶ Av prop. 1973:90, s. 219 framgår: "Enligt min mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen ifråga enligt särskilda regler."

Graden av tvång kan vara svår att fastställa. Exempelvis definieras körkortsavgiften som en tvingande avgift. Man måste betala den för att få ett körkort och ingen annan än Vägverket tillhandahåller körkortet. Å andra sidan kan man avstå från att skaffa körkort. I den bemärkelsen är körkortsavgiften frivillig. Företrädare för ESV menar att en mer praktisk definition av tvingande avgifter skulle kunna göras med utgångspunkt i marknadssituationen. En tvingande avgift tas ut i en verksamhet som en myndighet, med stöd i författning, bedriver med ensamrätt inom landet.¹⁷ Frågan om marknadssituationen för den avgiftsbelagda verksamheten tas dock inte upp i regeringsformens förarbeten.

2.1.3 Riksdagen kan delegera rätten att fatta vissa beslut

Riksdagen kan inte delegera beslut om skatter. Av detta följer att sådana avgifter som kan betraktas som skatter ska beslutas av riksdagen. Av grundlagen och dess förarbeten följer även att regeringen eller myndigheter inte kan fatta beslut om att införa tvingande avgifter utan att först ha vänt sig till riksdagen för att få ett bemyndigande.

Även om en avgift skulle innebära ingrepp i enskildas förhållanden kan riksdagen, enligt regeringsformen, delegera rätten att besluta om föreskrifter för sådana avgifter till regeringen.¹⁸ Riksdagen kan också ge regeringen rätt att i sin tur delegera rätten att fatta beslut om föreskrifter vad gäller tvingande avgifter till myndigheter.

Avgifter sägs, enligt regeringsformens förarbeten, genomsnittligt vara av mindre ingripande natur än skatter. Därför bör riksdagen inte undanta särskilda slag av avgifter från delegationsmöjligheten. Delegationen av beslutsrätten bör enligt propositionen komma till stånd i inte obetydlig omfattning samt i enkla former. Något krav på att bemyndigande skall ges i lag bör inte uppställas. I fall då det är tveksamt om regeringen har en egen rätt att besluta om avgifter kan den be att få riksdagens bemyndigande att föreskriva om avgifter.¹⁹

¹⁷ Riksrevisionsverket (1997:61): *Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet* samt ESV (2003:15): *Avgifter 2002*.

¹⁸ 8 kap. 9 och 11 §§ regeringsformen.

¹⁹ Prop. 1973:90.

2.1.4 *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis gäller följande:

- En avgift ska vara en ersättning för en specificerad motprestation från statens sida. Avgiften ska gälla som ersättning för den tjänst eller vara som myndigheten levererar.
- En tvingande avgift förutsätter att den enskilde rättsligt eller faktiskt kan anses vara tvingad att betala avgiften.
- Bara riksdagen kan besluta att en tvingande avgift får tas ut. Riksdagen kan dock delegera rätten att fatta andra beslut som rör tvingande avgifter.

Revisionens iakttagelser

2.2 Är villkoren för en avgift uppfyllda?

2.2.1 I vissa fall är statens motprestationer otydliga

Av kartläggningen och av fallstudierna framgår att en del av myndigheternas tvingande avgifter tas ut för tjänster där det kan ifrågasättas om myndigheten verkligen tillhandahåller en motprestation till den som betalar.

I Livsmedelsverkets fall betalar näringsidkare en årlig tillsynsavgift för tillsyn enligt förordningen (1989:1110) om avgifter för livsmedelshantering. Trots att näringsidkaren betalat en tillsynsavgift är det inte säkert att denne blivit föremål för tillsyn.²⁰

Lagrådet har i ett antal lagstiftningsärenden under 1990-talet hävdat att avgifter ska vara kopplade till motprestationer för att kunna betraktas som avgifter. Om en avgift skulle utkrävas av alla som bedriver en viss verksamhet, även om de inte blivit föremål för någon direkt åtgärd från tillsynsmyndighetens sida, utgör avgiften i själva verket en skatt. Om beslut om sådana avgifter skulle delegeras till regeringen så sker det i strid med grundlagen.²¹

En liknande diskussion om gränsen mellan skatter och avgifter har nyligen förts i regeringens proposition om trängselskatter.²² Trängselskatten ska betalas av bilister som kör i vissa tätortsområden. Skattens syfte är att undvika trängsel i trafiken. Av propositionen framgår att gränsdragningen mellan skatt och avgift varit föremål för diskussion i ett antal lagstiftningsärenden under 90-talet, bl.a. när det gäller avgifter enligt livsmedelslagstiftningen och när det gäller avgifter för allmän kameraövervakning.²³ Slutsatsen från dessa lagstiftningsärenden är, enligt propositionen om trängselskatter, att en pålaga kan godtas som en avgift om den utgör en ersättning för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt till den enskilde. Däremot är avgiften en skatt om avgiften utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från den berörda myndighetens sida.

Enligt propositionen om trängselskatter kan det också diskuteras hur mycket av verksamhetens kostnader som en avgift ska täcka för att anses vara en avgift. Avgifterna måste utformas så att de står i rimlig proportion till

²⁰ Riksdagens revisorer: *Statens styrning av livsmedelstillsynen, Riksdagens revisorers förslag till riksdagen, RR 2001/02:RR19.*

²¹ Strömberg, Håkan (1999): *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform.*

²² Prop. 2003/04:145.

²³ Se prop. 1997/98:48 respektive prop. 1997/98:64.

den avgiftsbelagda verksamhetens kostnader. Att avgifterna måste stå i rimlig proportion till kostnaderna angavs också i regeringens förslag om ny miljöbalk.²⁴

Det kan ifrågasättas om CSN:s påminnelseavgifter vid försenad återbetalning av lån är en avgift i regeringsformens bemärkelse. Inga kostnader har beräknats för att hantera påminnelser. Avgiftsnivån är satt i förebyggande syfte för att förhindra försena inbetalningar. Förseningsavgifter kan snarare betraktas som en sanktion. Sanktionsavgift innebär åliggande för enskild och bör därför beslutas av riksdagen. Det finns inget uppenbart svar på frågan om beslut om sanktionsavgifter är delegeringsbara. Regeringsformen ger ingen tydlig vägledning. Enligt den juridiska doktrinen är det tveksamt om beslut gällande sanktionsavgifter kan delegeras.²⁵

2.3 Riksdagens bemyndiganden

2.3.1 *Precisionsgraden i riksdagens bemyndiganden varierar*

Enligt regeringsformen kan riksdagen delegera till regeringen att föreskriva om tvingande avgifter.²⁶

Vad delegerar riksdagen när den delegerar rätten att föreskriva om tvingande avgifter? Delegeras bara rätten att avgöra avgiftsnivåer? Eller delegeras också rätten att införa nya avgifter inom lagens område och disponera intäkter från avgifter?²⁷

Den närmare innebörden om vad som delegeras kan framgå av de bemyndiganden som riksdagen ger i lag eller annat beslut för de enskilda myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet. Bemyndigandena kan vara mer eller mindre allmänt hållna. Frågan om hur riksdagens bemyndiganden ska vara utformade togs upp i samband med regeringens förslag till ny regeringsform. Enligt propositionen ska detaljeringsgraden kunna avgöras från fall till fall. Om det är fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter bör riksdagen kunna ge tämligen vidsträckt bemyndiganden. Om det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen däremot mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen ska få röra sig.²⁸

²⁴ Prop. 1997/98:45, del 2-3.

²⁵ Strömberg, Håkan (1999): *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Se även prop 1983/84:192.

²⁶ 8 kap. 3 och 9 §§ regeringsformen.

²⁷ Inte heller i den juridiska litteraturen ges vägledning, se bl.a. Westerberg, Ole i *Förvaltningsrättslig tidsskrift* (1982, häfte 1-2)

²⁸ Prop. 1973:90.

Låg precisionsgrad medför oklarheter

Precisionsgraden i de bemyndiganden som rör de myndigheter som kartlagts i granskningen varierar starkt. Bemyndigandena för Luftfartsverket, Statens utsädeskontroll och Livsmedelsverket är exempel på allmänt hållna bemyndiganden.²⁹ Av Luftfartsverkets bemyndigande framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. Av Statens utsädeskontrollens bemyndigande framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter i ärenden enligt lagen om utsädeskontroll eller enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Livsmedelsverket har ett liknande bemyndigande. Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets eller enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn enligt lagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletterar lagen.

Av dessa bemyndiganden framgår, enligt Riksrevisionen, inte klart vad rätten att föreskriva om avgifter innebär. Innebär bemyndigandena en rätt för regeringen eller myndigheten att avgöra avgiftsnivåer eller införa nya avgifter inom lagens område eller innebär bemyndigandena bådadera?

Tullverkets bemyndigande när det gäller tullräkning och bemyndigandet för CSN att ta ut avgifter är exempel på mer preciserade bemyndiganden när det gäller vilken typ av avgifter som får tas ut.³⁰ I Tullverkets fall nämns tullräkningsavgiften specifikt. I CSN:s fall är precisionsgraden ännu högre. I bemyndigandet anges att enbart regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om ett antal specificerade avgifter, bl.a. avgifter för återbetalning av lån och för uppläggning av lån.

En allmän iakttagelse i Riksrevisionens kartläggning är att i de fall lagarna inte anger ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna när det gäller avgiftshanteringens preciserar regeringen ansvarsfördelningen i förordningar. I förordningar framgår exempelvis typ av avgift och vem som avgör avgiftsnivåerna.

2.3.2 Riksdagen har fattat beslut om att avgifter får tas ut

I kartläggningen har vi undersökt om riksdagsbemyndiganden finns för uttag av tvingande avgifter. Riksdagsbemyndiganden finns för samtliga av de avgifter som vi undersökt. Vanligen har bemyndiganden givits i lag. När det gäller Polisväsendets rätt att ta ut avgifter för pass och stämningmannadelgivning finns dock inget lagstöd. Rätten att ta ut avgifter följer av ett gene-

²⁹ Se 6 kap. 13 § luftfartslagen (1957:297) för Luftfartsverkets bemyndigande, 6 § utsädeslagen (1976:298) för Statens utsädeskontrollens bemyndigande samt 29 § livsmedelslagen (1971:511) för Livsmedelsverkets bemyndigande.

³⁰ Se 11 kap. 5 § tullagen (2000:1281) respektive 6 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395).

rellt riksdagsbemyndigande för myndigheter att ta ut vissa ansöknings- och expeditionsavgifter.³¹ Lantmäteriverket har inte heller bemyndigande i lag för sina avgifter. Bemyndigande har givits i två riksdagsbeslut.³² Rätten att ta ut en avgift behöver dock inte regleras i lag. Enligt den juridiska doktrinen finns det nackdelar med att inte använda lagformen för bemyndiganden. Det skapar osäkerhet om den rättsliga grunden för avgiftsbeslut. Dessutom är det svårt att i riksdagstrycket återfinna bemyndiganden som inte givits i lag.³³

En sammanställning över det lagstöd som myndigheterna har för sina avgiftsuttag redovisas i bilaga 1.

2.3.3 *Riksdagens bemyndigande till regeringen att besluta om ansöknings- och expeditionsavgifter är oklart*

1990 fattade riksdagen beslut om generella principer för ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter. I samband med detta beslut bemyndigade riksdagen regeringen att meddela föreskrifter om ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter.³⁴ Exempel på sådana avgifter är bl.a. avgifter för tillstånd av olika slag och avgifter för pass. Bakgrunden till riksdagsbeslutet var att expeditionskungörelsen (1964:618,ExpK) som tidigare reglerat expeditionsavgifter skulle ersättas med nyare bestämmelser.

Med stöd av bemyndigandet har regeringen beslutat om vissa ansökningsavgifter i 10 § avgiftsförordningen. Avgifterna är indelade i tio avgiftsklasser och har ersatt de detaljerade bestämmelserna om olika avgifter i expeditionskungörelsen. Regeringen har också använt bemyndigandet för att införa avgifter för kopior, bevis och registerutdrag angivna i 15–22 §§ avgiftsförordningen.

Bemyndigandet är dock oklart på flera sätt. För det första är det oklart om det enbart avser sådana avgifter som reglerades i expeditionskungörelsen eller om det har en vidare syftning och avser samtliga expeditions- och ansökningsavgifter – alltså även de som inte reglerades i expeditionskungörelsen. För det andra är det oklart om bemyndigandet ska tolkas som att regeringen enbart har rätt att besluta om avgiftsnivåer för befintliga avgifter eller om det också ger regeringen rätt att införa nya ansöknings- och expeditionsavgifter.

Regeringen har gjort en snäv tolkning av det tidigare riksdagsbeslutet och vänt sig till riksdagen för att få ett bemyndigande att ta ut nya avgifter.

³¹ Prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289. Närmare bestämmelser om avgifter för pass finns i passförordningen (1979:664) och bestämmelser om avgifter för stämningssmannadelgivning finns i delgivningförordningen (1979:101).

³² Se bilaga 1.

³³ Strömberg, Håkan (1999): *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*.

³⁴ Prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289.

Begreppet ansöknings- och expeditonsavgifter kan dock tolkas mycket brett. Flera av de tvingande avgifter som myndigheterna tar ut i dag – och som regeringen sökt bemyndigande för att ta ut – skulle kunna kategoriseras som ansökningsavgifter eller expeditonsavgifter. En sådan vid tolkning av bemyndigandet skulle innebära att regeringen inte hade behövt vända sig till riksdagen för att få rätt att ta ut de avgifter som nu tas ut. Regeringen skulle inte heller i framtiden behöva vända sig till riksdagen för att få bemyndigande att ta ut avgifter så länge de kan klassas som ansöknings- eller expeditonsavgifter.

2.4 Gränsen mellan frivillighet och tvång

Att det är svårt att dra gränsen mellan tvång och frivillighet har möjliggjort att affärsverken, regeringen och ESV, alltefter omständigheterna, har redovisat affärsverkens avgiftsintäkter som antingen tvingande eller som intäkter i uppdragsverksamhet.

2.4.1 *Moms får inte dras av i verksamhet som är myndighetsutövning*

I granskningen har det framkommit att affärsverken inte gärna vill klassificera verksamheter där avgifter tas ut som offentligrättsliga verksamheter. Anledningen är att verksamheter som är offentligrättsliga oftast innebär myndighetsutövning. Uttag av avgifter i myndighetsutövning är inte skattepliktig verksamhet. Därmed får myndigheter inte heller dra av momskostnader i sådan verksamhet. Om myndigheternas uttag av avgifter däremot inte klassas som myndighetsutövning får myndigheten dra av sina momskostnader, vilket innebär att myndigheten får lägre kostnader.

I skattelagstiftningen används begreppen myndighetsutövning och yrkesmässig verksamhet.³⁵ Enligt uppgifter från företrädare för Skatteverket kan likhetstecken vanligtvis – men inte alltid – sättas mellan offentligrättslig verksamhet och myndighetsutövning respektive mellan yrkesmässig verksamhet och uppdragsverksamhet.

Enligt svensk rätt kännetecknas myndighetsutövning av att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma över den enskilde på ett beslut av regering eller riksdag. Om myndigheten däremot träffar avtal eller överenskommelse med någon enskild – så att den enskildes rätt skyddas genom det civilrättsliga systemet och tvist därmed kan avgöras i allmän domstol – handlar det inte om myndighetsutövning.³⁶

³⁵ Se mervärdesskattelagen (1994:200).

³⁶ Se Kammarrätten i Jönköping 2003-10-01, dom i mål nr 261-2001.

2.4.2 *Sjöfartsverkets uttag av farledsavgifter är myndighetsutövning*

Sjöfartsverket tar ut avgifter i sin farledsverksamhet. Avgifterna tas ut av fartyg som lossar och lastar gods eller hämtar eller lämnar passagerare i svensk hamn. År 2002 inbringade avgifterna 927 miljoner kronor och svarade för merparten av verkets intäkter.³⁷

Sjöfartsverket har ansett att farledshållningen inte är myndighetsutövning och därmed inte heller offentligrättslig verksamhet. Sjöfartsverket har därför dragit av moms i verksamheten. Skattemyndigheten har inte delat Sjöfartsverkets uppfattning utan har ansett att farledshållningen är myndighetsutövning. Sjöfartsverket har därför, enligt Skattemyndigheten, inte haft rätt att dra av moms i verksamheten. I en dom hösten 2003 slog Kammarrätten i Jönköping fast att verkets uttag av farledsavgifter var att betrakta som myndighetsutövning och inte som yrkesmässig verksamhet. Kammarrätten slog därmed fast att Sjöfartsverket till Skattemyndigheten skulle betala in den moms som verket tidigare hade dragit av.³⁸

2.4.3 *Luftfartsverkets avgifter är tvingande – men redovisas som avgifter i uppdragsverksamhet*

De avgifter vid Luftfartsverket som har klassificerats som tvingande avgifter består främst av trafikavgifter. Sju olika avgifter innefattas, bl.a. startavgift, bulleravgift och en s.k. undervägsavgift som flygbolag får betala om de trafikerar det svenska luftrummet. Utöver trafikavgifterna klassificeras även Luftfartsinspektionens avgifter som tvingande.

Av trafikavgifterna är det bara den s.k. undervägsavgiften som alla flygbolag som trafikerar svenskt luftrum måste betala. Övriga sex avgifter tar Luftfartsverket endast ut om flygplanen landar på någon av Luftfartsverkets nitton flygplatser. Avgifterna varierar beroende på flygplatsernas storlek och kostnadsstruktur. Icke statliga flygplatser sätter egna trafikavgifter. Ett plan som landar på Arlanda kan således få betala andra avgifter än ett plan som landar på en icke statlig flygplats i Stockholmsregionen. I de fall flygbolag kan välja mellan att trafikera Luftfartsverkets flygplatser eller närbelägna flygplatser kan det således delvis sägas råda en viss konkurrens. I Stockholms- och Öresundsregionerna är konkurrensen hårdast mellan Luftfartsverkets flygplatser och av andra ägda flygplatser. Huvuddelen av både svensk och skandinavisk flygtrafik utgår från dessa regioner, och således är det från dessa regioner som huvuddelen av Luftfartsverkets intäkter från trafikavgifter kommer.

I de allra flesta fallen finns det dock inga konkurrerande flygplatser inom rimliga avstånd till Luftfartsverkets flygplatser för att det ska kunna anses

³⁷ Sjöfartsverkets årsredovisning 2002.

³⁸ Kammarrätten i Jönköping 2003-10-01, dom i mål nr 261-2001.

råda någon konkurrens, menar företrädare för Luftfartsverket och tjänstemän vid Näringsdepartementet.

Luftfartsverket klassificerar avgifterna olika i olika sammanhang

Tjänstemän vid Näringsdepartementet och företrädare för Luftfartsverket har motiverat att trafikavgifterna är tvingande med att Luftfartsverket tar ut avgifterna med stöd av lag och förordning.³⁹ Trafikavgifterna fanns även innan luftfartstrafiken avreglerades i början av 1990-talet. Fram till början av 1990-talet satte regeringen avgifterna. ESV har också länge klassificerat avgifterna som tvingande.⁴⁰

I 2004 års version av sin årliga sammanställning av avgifter i staten har ESV dock redovisat avgiftsintäkterna som intäkter i uppdragsverksamhet.⁴¹ Omdefinieringen har ESV gjort med anledning av att Luftfartsverket i underlaget till ESV:s rapport har definierat avgifterna som avgifter i uppdragsverksamhet.

Enligt företrädare för Luftfartsverket är dock trafikavgifterna fortfarande att betrakta som tvingande avgifter. Att Luftfartsverket redovisade dem som avgifter i uppdragsverksamhet i underlaget till ESV:s rapport berodde, enligt uppgift från Luftfartsverket, på att Luftfartsverket inte ville riskera att verksamheten ska betraktas som myndighetsutövning. En sådan definition skulle innebära att verket förlorade möjligheten att dra av moms i verksamheten. Även om Luftfartsverket har betraktat avgifterna som tvingande har verket alltid dragit av moms i denna verksamhet – dvs. hanterat intäkterna på samma sätt som intäkterna i verkets uppdragsverksamhet.

Enligt företrädare för Luftfartsverket är det väsentligt att Luftfartsverket får dra av moms i verksamheten för att avgifter vid Luftfartsverkets flygplatser och undervägsavgifterna ska kunna vara konkurrenskraftiga. För Luftfartsverket är det viktigt att verksamheten har samma villkor som gäller både i andra länder och för dem som driver icke-statliga flygplatser. Skulle Luftfartsverket inte få dra av moms i verksamheten kopplad till trafikavgifterna skulle det innebära att verket blev tvunget att höja vissa trafikavgifter för att kompensera sig ekonomiskt. En höjning av avgifterna innebär, enligt företrädare för verket, en risk för att flygbolag väljer andra flygplatser än Luftfartsverkets. Risken finns också att flygbolag som flyger över svenskt luftrum, men som inte använder sig av svenska flygplatser, väljer att flyga över andra länder för att slippa betala de högre svenska undervägsavgifterna. I slutändan skulle de höjda avgifterna drabba resenärerna. Luftfartsverket har dock

³⁹ Luftfartslag (1957:297) samt luftfartsförordning (1986:171).

⁴⁰ Se t.ex. ESV (2003:15): *Avgifter 2002*.

⁴¹ ESV (2004:9): *Avgifter 2003*.

inget emot att avgifterna klassificeras som tvingande – så länge som verket kan dra av moms i verksamheten.

Skatteverket har inte tagit ställning till om verksamheten är myndighetsutövning
Enligt uppgift från Skatteverket har Skatteverket inte tagit ställning till huruvida Luftfartsverkets uttag av trafikavgifter är att betrakta som myndighetsutövning eller inte. Däremot har Skatteverket tillåtit Luftfartsverket att dra av momskostnader.

Regeringen har följt ESV:s klassificering av avgifterna

ESV:s ändrade redovisning av intäkterna från Luftfartsverkets trafikavgifter har haft konsekvenser för hur regeringen redovisar intäkterna från avgifterna. Företrädare för Finansdepartementet uppger att departementet har utgått från ESV:s underlag när man sammanställt statens inkomster i årsredovisning för staten. I *Årsredovisning för staten 2003* definierar regeringen därför inte längre trafikavgifterna som tvingande. Endast intäkterna vid Luftfartsinspektionen redovisas som intäkter i offentligrättslig verksamhet. Luftfartsverkets offentligrättsliga intäkter uppgick enligt *Årsredovisning för staten 2003* därmed endast till 77 miljoner kronor, jämfört med 3 548 miljoner kronor år 2002.

Riksrevisionen kan inte finna annat än att Luftfartsverkets trafikavgifter är tvingande. Avgifterna är reglerade i lag. Riksdagen har i omgångar bemyndigat först regeringen, och därefter via regeringen även Luftfartsverket att föreskriva om trafikavgifterna.⁴² Regeringen har dessutom uttryckligen uttalat att undervägsavgifterna är tvingande.⁴³

2.4.4 Oklarheter kring Svenska kraftnäts avgifter

Affärsverket Svenska kraftnät förvaltar och driver det av staten ägda stamnätet, som utgör stommen i det svenska elnätet.

ESV har fram t.o.m. 2003 klassificerat Svenska kraftnäts nättariffer och balansersättningar som tvingande. Tjänstemän vid Näringsdepartementet och jurister vid Svenska kraftnät har dock inte betraktat nättarifferna eller balansersättningarna som tvingande.

Nättariffer

Nätavgifter tar Svenska kraftnät ut av regionala nätägare när el överförs från stamnätet till regionala nät. Regionala nätägare tillämpar i sin tur egna nättariffer när el överförs till lokala nät. Näringsdepartementets och Svenska

⁴² Se prop. 1957:69; 1Lu 1957:28, rskr. 1957:310 respektive 1989/90:26, bet. 1989/90:TU11, rskr. 1989/90:64.

⁴³ Prop. 1993/94:104, bet. 1993/94:TU19, rskr. 1993/94:201.

kraftnäts främsta argument för att Svenska kraftnäts nättariffer inte är tvingande är att nättarifferna genom ellagen (1997:857) är reglerade på samma sätt som regionala och lokala nätägares tariffer.

Balansersättning

Balansersättning kan Svenska kraftnät betala ut till eller erhålla av de elproducenter eller elleverantörer som åtagit sig att till elnätet leverera en viss mängd el. Företrädare för Svenska kraftnät och Näringsdepartementet menar att den ersättning som företag får betala när de levererat för lite el inte är att betrakta som tvingande avgifter, bl.a. därför att förhållandet mellan Svenska kraftnät och företagen bygger på en kommersiell överenskommelse.

ESV har ändrat redovisningen av intäkterna

ESV har i den senaste årliga sammanställningen över avgifter i staten inte längre klassificerat nättarifferna eller balansersättningarna som tvingande.⁴⁴ ESV har gjort ändringen efter kontakter med Svenska kraftnät. Företrädare för ESV anser emellertid att det finns argument som både talar för och emot att avgifterna betraktas som tvingande.

ESV:s klassificering av avgifter ligger till grund för regeringens redovisning av avgiftsintäkter i årsredovisningen för staten. Så länge ESV har klassificerat Svenska kraftnäts avgifter som tvingande har regeringen redovisat intäkterna som offentligrättsliga avgiftsintäkter. I årsredovisningen för staten 2003 redovisar dock regeringen intäkterna som avgiftsintäkter i uppdragsverksamhet.

Sammantaget innebär regeringens ändrade redovisning av Svenska kraftnäts och Luftfartsverkets avgifter att affärsverkens offentligrättsliga intäkter enligt *Årsredovisningen för staten 2003* uppgick till 1,3 miljarder kronor, jämfört med 7,9 miljarder kronor år 2002. Intäkterna redovisades i stället som intäkter i uppdragsverksamhet.

Nya tvingande avgifter har inte redovisats som tvingande

Sedan 2003 har Svenska kraftnät bemyndigats att ta ut två nya avgifter som enligt förarbetena till lagstiftningen är tvingande. Den ena är avgiften för registrering av överlåtelse av elcertifikat.⁴⁵ Den andra är avgiften för att utfärda s.k. ursprungsgarantier till producenter som producerar förnybar el.⁴⁶ I ESV:s årliga rapport om avgifter i staten för år 2003 och i årsredovisningen för sta-

⁴⁴ ESV (2004:9): *Avgifter 2003*.

⁴⁵ Lag (2003:113) om elcertifikat. Se regeringens författningskommentar till lagens 6 kap. 11 § i prop. 2002/03:40.

⁴⁶ Lag (2003:437) om ursprungsgarantier avseende förnybar el. Se Lagrådets yttrande i prop. 2002/03:85.

ten 2003 redovisas dock intäkter från dessa avgifter som intäkter i uppdragsverksamhet.

2.5 Regeringskansliets och myndigheternas kunskaper om avgifter

2.5.1 *Osäkerhet om antalet avgifter*

Det finns ingen förteckning över vilka tvingande avgifter som tas ut av statliga myndigheter. Befintliga uppgifter, från exempelvis ESV, är på mer övergripande nivå.⁴⁷

Riksrevisionens kartläggning visar att myndigheterna tar ut en stor mängd avgifter för olika tjänster som de tillhandahåller. Av tabell 2 framgår att den avgiftsbelagda verksamheten vid varje myndighet i normalfallet är indelad i flera resultatområden. Totalt för de undersökta myndigheterna (exklusive affärsverken) finns nästan 40 resultatområden. Inom varje resultatområde tas vanligen ett flertal avgifter ut. Mängden avgifter per resultatområde varierar från ett par när det gäller Polisväsendets offentlighetsrättsliga verksamhet till omkring 100 i Läke-medelsverkets fall.

I arbetet med kartläggningen har det visat sig mycket svårt att få en samlad överblick över de tvingande avgifter som myndigheterna tar ut. I de lagar eller andra riksdagsbemyndiganden som ligger till grund för uttag av avgiften anges vanligtvis inte vilka de olika avgifterna är. Av regleringsbrevet går det inte heller att utläsa vilka enskilda avgifter som tas ut. Inte heller redovisas enskilda avgifter i myndigheternas årsredovisningar. Ansvariga myndighetshandläggare vid departementen känner sällan till vilka avgifter som myndigheten tar ut, annat än på övergripande nivå.

De handläggare på myndigheterna som på olika sätt ansvarar för avgifterna har vanligen en god uppfattning om vilka avgifter som tas ut. I de fall regeringen fattar beslut om storleken på en myndighets avgifter ska det i en särskild förordning finnas uppgifter om vilka enskilda avgifter myndigheterna tar ut och hur stora avgifterna är. Om myndigheterna själva bestämmer avgifternas storlek framgår det av de föreskrifter myndigheterna har utfärdat vilka avgifter och avgiftsnivåer som gäller. Ofta finns det flera föreskrifter eftersom myndigheterna tar ut avgifter i flera verksamhetsgrenar.

2.5.2 *Få känner till vilket lagstöd som ligger till grund för avgifterna*

Få handläggare inom Regeringskansliet och på myndigheter känner till vilka riksdagsbemyndiganden, i de flesta fall lagar, som ligger till grund för uttag av avgifter. De förordningar som gäller myndigheternas avgifter har hand-

⁴⁷ Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet och företrädare för ESV.

läggarna dock bättre kunskap om. ESV har inte heller någon sammanställning över det lag- och förordningsstöd som finns för myndigheternas avgiftsuttag.⁴⁸

För att kunna sammanställa vilka avgifter som myndigheterna tar ut och med vilket lagstöd har Riksrevisionen behövt ta en mängd kontakter på olika nivåer inom såväl departementen som myndigheterna. Sammanställningen av lagstödet bygger på dessa kontakter samt genomgång av lagar, riksdagsbetänkanden, regleringsbrev, förordningar och föreskrifter. Den samlade kunskapen som ges i kartläggningen (se bilaga 1) har inte tidigare funnits att tillgå.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen år 1975 gav dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att föra ett register över offentligrättsliga avgifter. Registret skulle innehålla uppgifter om vilken instans som beslutade om avgifterna och på vilken laglig grund dessa beslut fattades.⁴⁹ RRV förde ett register över statliga avgifter fram t.o.m. 1991.

⁴⁸ I inkomstliggaren, som publiceras årligen, sammanställer dock ESV författningsstöd för de tvingande avgifter där myndigheterna inte disponerar intäkterna.

⁴⁹ Prop.1975:8, bet. 1975:KU10, rskr. 1975:62.

3 Rätten att förfoga över intäkterna

3.1 Lagen om statsbudgeten

Intäkter från tvingande avgifter kan hanteras på två olika sätt.

Ett sätt är bruttoredovisning mot statsbudgeten. Myndigheten ska då betala in alla avgiftsintäkterna till statskassan. I dessa fall får myndigheten anslag för att finansiera den avgiftsbelagda verksamheten.

Det andra sättet är att myndigheten får förfoga över (disponera) avgiftsintäkterna för att täcka kostnaderna i verksamheten. Myndigheten får behålla eventuella överskott och använda dem i sin verksamhet. Underskott ska täckas av framtida avgiftsintäkter. Över- eller underskott redovisas således överhuvudtaget inte på statsbudgeten i de fall myndigheterna disponerar intäkterna.

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten regleras bl.a. myndigheternas rätt att disponera intäkter från avgiftsbelagd verksamhet.

3.1.1 *Statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statsbudgeten*

Av lagens 17 § framgår att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Detta innebär att myndigheternas intäkter från bl.a. tvingande avgifter som regel ska levereras in till statskassan.⁵⁰

3.1.2 *Undantagen från huvudprincipen är många*

Av förarbetena till lagen framgår att huvudprincipen bör vara bruttoredovisning. Riksdagen bör dock, enligt propositionen, ha möjlighet att göra undantag från denna princip. I vissa fall kan myndigheten få förfoga över avgiftsintäkterna och använda dem i sin verksamhet. Intäkterna behöver då inte redovisas mot statsbudgeten.⁵¹

Ett undantag framgår av lagens 18 §. En verksamhet där statens kostnader helt ska täckas med verksamhetens intäkter ska inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomsttitlar, dvs. på statsbudgeten. Det betyder bl.a. att myndigheter som bara bedriver avgiftsfinansierad verksamhet får förfoga över sina intäkter. Exempel på en myndighet som helt täcker sina kostnader med avgifter är Läkemedelsverket.

Ett annat undantag gäller då det ekonomiska målet med den avgiftsbelagda verksamheten är att intäkterna endast ska bidra till att täcka utgifter. Ett

⁵⁰ Se även prop. 1995/96:220.

⁵¹ Prop. 1995/96:220.

exempel är CSN:s inbetalade avgifter. Avgiftsintäkterna läggs samman med anslaget och utgör den ekonomiska ramen för CSN:s verksamhet.

Riksdagen har även före tillkomsten av lagen om statsbudgeten sagt att bruttoredovisning bör gälla för inkomster från tvingande avgifter. Undantag bör dock kunna göras från bruttoredovisningsprincipen för offentligt rättslig verksamhet i de fall verksamhetsvolymen är så svår att bedöma på förhand att finansiering över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.⁵²

3.1.3 *Riksdagen måste godkänna att regeringen och myndigheterna får disponera intäkter från tvingande avgifter*

Enligt förarbetena till lagen om statsbudgeten får regeringen besluta om uttag av avgifter i uppdragsverksamhet. Regeringen får även besluta hur hög avgiften ska vara eller hur den ska beräknas. En rätt att besluta om dispositionen av sådana specialdestinerade inkomster följer, enligt regeringen, däremot inte av regeringens restkompetens, dvs. regeringen kan inte besluta om förfogandet över avgiftsinkomster om inte riksdagen medgivit det.⁵³ Regeringens befogenhet att besluta om förfogandet över avgiftsinkomster har därför kommit till uttryck i lagen om statsbudget.

Av lagen om statsbudgeten 19 § framgår att regeringen får besluta om dispositionen av avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Att rätten att förfoga över intäkter från tvingande avgifter inte kommer till uttryck i lagen om statsbudget innebär att riksdagen fattar beslut om förfogandet över intäkter från tvingande avgifter. Om regeringen vill att en myndighet ska få förfoga över intäkter från tvingande avgifter krävs således ett bemyndigande från riksdagen.

3.1.4 *Riksdagen vill ha bruttobudgetering för att ha bättre kontroll*

Av förarbetena till lagen om statsbudgeten framgår att införandet av tak för statens utgifter gör det särskilt viktigt att klargöra hur statsbudgeten ska avgränsas.⁵⁴ Finansutskottet sade i sitt yttrande till konstitutionsutskottet att det vid flera tillfällen yttrat att principen om bruttoredovisning bör tillämpas. Av yttrandet framgår att det bl.a. mot bakgrund av att alltmer av statens inkomster inte redovisades mot statsbudgeten saknades möjligheter att få en klar uppfattning av den statliga verksamhetens omfattning. Finansutskottet ansåg att det fanns risk för att de delar av statens inkomster som inte redovisas på statsbudgeten inte blev föremål för samma budgetprövning som de delar som redovisas på statsbudgeten. Likaså minskade värdet av att fast-

⁵² Prop. 1991/92:100 bil 1, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128,129.

⁵³ Prop. 1995/96:220.

⁵⁴ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

ställa utgiftsramar om vissa utgifter inte omfattades av ramarna. Möjligheten att följa upp och därmed att kontrollera utgiftsutvecklingen minskade.⁵⁵

Riksdagen tillstyrkte därför regeringens förslag om avgränsning av statsbudgeten, dvs. alla inkomster och utgifter ska, med de undantag som regeringen föreslår, redovisas på statsbudgeten.

Riksdagen har även nyligen framhållit att den grundläggande utgångspunkten bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten. Ställningstagandet gjordes i samband med att riksdagen beviljade Finansinspektionen rätt att föfoga över intäkterna från prövning av ärenden. Finansutskottet ansåg att bruttoredovisning ger en bättre överblick över den statliga verksamheten. Bruttoredovisning ger också möjlighet för riksdagen att pröva anslagstilldelningen och därmed också möjlighet att årligen ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha. Finansutskottet ansåg att stor försiktighet borde iakttas när det gäller att bevilja nya undantag från bruttoredovisningsprincipen. Om undantag trots detta beviljas borde åtgärderna vara välmotiverade.⁵⁶

3.1.5 *Sedan lång tid tillbaka får affärsverken disponera intäkterna*

1911 fattade riksdagen beslut om en budgetreform. Reformen innebar att bruttoredovisning skulle gälla för statens verksamhet.⁵⁷ Affärsdrivande verk undantogs från denna princip, i och med att riksdagen beslutade att statens affärsmässiga verksamhet skulle hållas redovisningsmässigt åtskild från statsverkets övriga inkomster och utgifter. Endast över- eller underskott i affärsdrivande verk skulle tillföras eller belasta statskassan, dvs. affärsverken skulle nettoredovisa sin verksamhet mot statskassan. Nettoredovisningen omfattade såväl intäkter från uppdragsverksamhet som intäkter från offentligrättslig verksamhet, t.ex. Postverkets taxor som fastställdes av riksdagen. 1911 utgjordes de affärsdrivande verken av Postverket, Telegrafverket, Statens järnvägar, Statens vattenfallsverk och Domänverket. Numera föfogar affärsverken helt och hållet över sina intäkter från avgifter.

⁵⁵ 1992/93:FiU30.

⁵⁶ Prop. 2003/04:1 utgiftsområde 2, bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125,126 och 127.

⁵⁷ Prop. 1/1911, skr. 249.

3.1.6 Sammanfattning

Följande gäller för disposition av intäkter från tvingande avgifter:

- Riksdagen måste ha bemyndigat regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att få disponera intäkter från tvingande avgifter.
- Affärsverken har haft riksdagens bemyndigande att disponera sina intäkter från avgiftsbelagd verksamhet, även tvingande avgifter, ända sedan 1911 års budgetreform.

Undantag från bruttoredovisningsprincipen kan medges, dvs. myndigheter kan få förfoga över avgiftsintäkterna:

- Om det ekonomiska målet med verksamheten är att avgiftsintäkterna endast ska "bidra till att täcka verksamhetens kostnader", dvs. full kostnadstäckning gäller inte som mål.
- Om verksamhetens kostnader helt ska täckas med avgifter, dvs. om myndigheten är helt avgiftsfinansierad.
- Om verksamhetsvolymen i den avgiftsbelagda verksamheten varierar så mycket att det på förhand var svårt att bedöma anslagens utveckling.

Revisionens iakttagelser

3.2 Vem förfogar över intäkterna?

3.2.1 Bruttoredovisning är inte längre huvudprincip

Trots att riksdagen sagt att bruttoredovisning ska vara huvudprincip visar utvecklingen från år 1998 och framåt att riksdag och regeringen låtit myndigheterna få disponera en allt större del av sina intäkter från tvingande avgifter. Av tabellen nedan framgår att myndigheterna år 2002 disponerade 4 miljarder kronor jämfört med 1,6 miljarder kronor år 1998. Affärsverken redovisas inte i tabellen eftersom dessa alltid har fått förfoga över sina intäkter.

Tabell 3. Intäkter från tvingande avgifter som disponerades av myndigheterna (exklusive affärsverken) 1998–2002. Belopp i tusentals kronor.

	Totala intäkter	Intäkter som disponerades	Andel av intäkterna som disponerades
1998	8 268	1 567	19 %
1999	7 462	1 920	26 %
2000	7 667	2 695	35 %
2001	5 996	3 714	62 %
2002	6 721	3 949	59 %

Källa: ESV 1999:12, 2000:11, 2001:7, 2002:13 samt 2003:15.

Det kan ifrågasättas om huvudprincipen om bruttoredovisning gäller för myndigheterna bl.a. mot bakgrund av att myndigheterna (exklusive affärsverken) numera disponerar mer än hälften av sina intäkter från tvingande avgifter. Om affärsverken inkluderas i beräkningen disponerar myndigheterna nästan 80 % av intäkterna.⁵⁸

ESV anser att de undantag som beviljats i enskilda fall urholkar principen om bruttoredovisning. De skäl för undantag som riksdagen tidigare medgivit, bl.a. att finansiering över anslag kan framstå som mindre ändamålsenlig om verksamhetsvolymen är svår att förutse är i vissa fall inte tillämpliga på de undantag som beviljats under senare år. Skälet till att myndigheterna, t.ex. Tullverket och Rikspolisstyrelsen, under senare år fått rätt att disponera intäkter handlar i stor utsträckning om att statens kostnader för någon annan av myndigheternas verksamheter kan utökas utan att anslaget behöver höjas.⁵⁹

⁵⁸ Se tabell 1 för en redovisning av affärsverkens intäkter.

⁵⁹ ESV (2003:15): *Avgifter 2002*. Se även avsnitt 3.3.2 om statsbudgetens utgiftstak.

3.2.2 *Flera undantag från bruttoredovisningsprincipen efter 1996*

Flera myndigheter har tillåtits att disponera intäkter från tvingande avgifter efter införandet av lagen om statsbudgeten.

Premiepensionsmyndigheten fick rätt att disponera sina tvingande avgifter i samband med att myndigheten bildades vid slutet av 1990-talet.⁶⁰ Banverket tilläts disponera intäkter från banavgifter i samband med att riksdagen fattade beslut om nya banavgifter i slutet av 1990-talet.⁶¹ Post- och telestyrelsen fick fr.o.m. 2000 disponera samtliga avgiftsintäkter.⁶²

Vid behandlingen av vårpropositionen 2000 godkände riksdagen regeringens förslag att låta CSN disponera intäkterna från uppläggningsavgifter och lån samt att Vägverket, Tullverket och Rikspolisstyrelsen skulle få disponera merparten av sina offentligt rättsliga intäkter.⁶³

CSN disponerade sedan tidigare avgiftsintäkter från bl.a. påminnelseavgifter. CSN:s bemyndiganden för att få disponera intäkter från övriga avgifter utöver avgiften för uppläggningsavgifter har givits vid två tillfällen under 80-talet.⁶⁴

Tullverkets ökade dispositionsrätt innebar att Tullverket skulle få disponera intäkter från expeditions- och ansökningsavgifter, tullförrättningar samt tullräkningsavgifter. Rikspolisstyrelsen fick rätt att disponera intäkter från passverksamheten. Vägverket bemyndigades att disponera avgiftsintäkterna från bl.a. bilregister- och körkortavgifter fr.o.m. år 2001.

Nu senast i december 2003 tillät riksdagen att Finansinspektionen skulle få behålla intäkter från avgifter för prövning av ärenden.⁶⁵

3.2.3 *Dispositions rätt innan införandet av lagen om statsbudget*

Ett antal myndigheter har bemyndigats att disponera intäkter i samband med att riksdagen har fattat övergripande beslut, t.ex. om myndighetens inrättande. Det gäller Statens utsädeskontroll 1978⁶⁶ och Läkemedelsverket 1990⁶⁷.

En del myndigheter har fått sin rätt att disponera intäkter i samband med beslut om finansieringsformer. Det gäller Lantmäteriverket 1971⁶⁸, Livsme-

⁶⁰ Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

⁶¹ Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266-267.

⁶² Prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:TU1, rskr. 1999/2000:85-86.

⁶³ Prop. 1999/2000:100, bet. 1999/2000:FiU27, rskr. 1999/2000:262.

⁶⁴ Prop. 1982/83:100 bil.10, Sfu 1982/83:19, rskr. 1982/83:268 och prop. 1988/89:100 bil.10, Sfu 1988/89:15, rskr. 1988/89:173.

⁶⁵ Prop. 2003/04:1 utgiftsområde 2, bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125-127.

⁶⁶ Prop. 1977/78:100 bil 13, bet. JoU 1977/78:12, rskr. 1977/78:177.

⁶⁷ Prop. 1989/90:99, bet. 1989/90:SoU21, rskr. 1989/90:124.

⁶⁸ Prop. 1970:1, bilaga 14.

delsverket 1989⁶⁹ samt Riksgäldskontoret och Statens bostadskreditnämnd 1996⁷⁰.

Oklarheter kring Patent- och registreringsverkets dispositionsrätt

Riksdagen har genom flera beslut under 1980-talets slut antagit regeringens förslag om att låta Patent- och registreringsverket disponera avgiftsintäkter när det gäller verksamheterna Patent, Varumärkes- och mönsterärenden (inklusive verksamheten Periodisk skrift)⁷¹ samt bolagsärenden⁷². Riksrevisionen har, efter kontakter med Regeringskansliet och Patent- och registreringsverket, dock inte funnit att regeringen särskilt har hemställt om bemyndigande att låta Patent- och registreringsverket förfoga över intäkter från verksamheten Namn.

Osäkert om Jordbruksverket har dispositionsrätt

Jordbruksverket förfogar över intäkterna i resultatområdena Djurregister, Växt samt Djur. I samband med behandlingen av vårpropositionen 2001 godkände riksdagen att intäkterna i verksamheten Djurregister skulle disponeras av Jordbruksverket.⁷³ Det råder dock en del oklarheter kring Jordbruksverkets rätt att disponera intäkter i verksamheterna Växt och Djur. Inför bildandet av Jordbruksverket 1991 fattade riksdagen beslut om att verksamhetsgrenarna Växtinspektionen och Foderkontroll skulle avgiftsfinansieras genom ett s.k. tusenkronorsanslag.⁷⁴ Dessa verksamheter ingår i de nuvarande resultatområdena Växt respektive Djur. Flertalet avgifter som år 2003 togs ut i verksamheterna Växt och Djur har dock införts efter det att riksdagen 1991 fattade sitt beslut om att Växtinspektionen och Foderkontrollen skulle avgiftsfinansieras. Tjänstemän vid Jordbruksdepartementet och riksdagens miljö- och jordbruksutskott känner inte till att regeringen i särskild ordning har begärt att Jordbruksverket ska få disponera intäkter sedan myndigheten bildades 1991. Det är således inte säkert att riksdagen har bemyndigat regeringen att låta Jordbruksverket disponera alla de intäkter som man disponerar i dag.

⁶⁹ Prop. 1988/89:68, bet. 1988/89:JoU14, rskr. 1988/89:263.

⁷⁰ Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU10, rskr. 1996/97:141.

⁷¹ Prop. 1986/87:25, bet. NU 1986/87:15, rskr. 1986/87:99.

⁷² Prop. 1986/87:100 bilaga 14 s. 92ff, bet. NU 1986/87:21, rskr. 158.

⁷³ Prop. 2000/01:100, bet 2000/01:FiU:27, rskr. 2000/01:279.

⁷⁴ Prop. 1990/91:100, bet. 1990/91:JoU22, rskr. 1990/91:202.

3.3 Motiven för att låta myndigheterna förfoga över avgiftsintäkterna

3.3.1 *Motiven överensstämmer inte alltid med riksdagens tidigare beslut*

Riksrevisionen har gått igenom hur regeringen inför riksdagen har motiverat att myndigheterna ska få disponera avgiftsintäkter. Flera av undantagen från bruttoredovisningsprincipen har regeringen motiverat med andra skäl än de som riksdagen har beslutat ska ge möjlighet till undantag från principen. Riksdagen har dock godkänt att myndigheterna ska få förfoga över avgiftsintäkterna.

Myndigheternas ekonomi behöver förstärkas

Ett relativt vanligt skäl för undantag från bruttoredovisningsprincipen har varit att myndigheternas ekonomi behöver förstärkas. Detta gäller CSN, Tullverket, Vägverket och Polisväsendet.

I CSN:s fall motiverade regeringen det utökade bemyndigandet med att CSN:s verksamhet behövde ett resurstillskott motsvarande 100 miljoner kronor per år. Den utökade rätten att disponera avgiftsintäkter skulle täcka 80 miljoner kronor av behovet.

När det gäller Tullverket menade regeringen att Öresundsbronns öppnande skulle medföra en merkostnad för Tullverket motsvarande 25 miljoner kronor per år. Då regeringen inte ville att Tullverkets ambitionsnivå i övrig verksamhet skulle sjunka ansåg regeringen att Tullverket behövde ett resurstillskott.⁷⁵

Motivet för att låta Rikspolisstyrelsen få disponera intäkter från pass var att regeringen inte ville att arbetet med närpolisreformen skulle stanna av på grund av polisens dåliga ekonomi. Ett resurstillskott var därför nödvändigt omedelbart, ansåg regeringen. Polisen fick därför börja disponera intäkter redan under andra halvåret 2000.⁷⁶

Bemyndigandet för Vägverket att disponera intäkter från avgifter innebar ett resurstillskott för Vägverket som helhet. Av det underlag från Vägverket som föregick regeringens förslag i vårpropositionen framgår Vägverkets motiv till att Vägverket ville disponera intäkterna från sin avgiftsbelagda verksamhet. Vägverket menade att det skulle bli lättare att anpassa verksamheten till efterfrågan om man fick disponera intäkterna. Vägverket ansåg också att styrningen av den avgiftsbelagda verksamheten skulle underlättas om man fick disponera avgiftsintäkterna.⁷⁷ Detta var dock inget motiv som regeringen framförde till riksdagen.

⁷⁵ Prop. 1999/2000:100 s. 110, bet. 1999/2000:FiU27, rskr. 1999/2000:262.

⁷⁶ Prop. 1999/2000:100 s. 111, bet. 1999/2000:FiU27, rskr. 1999/2000:262.

⁷⁷ PM 2000-02-15 från Vägverket, bilaga till Vägverkets budgetunderlag för 2001-2003.

Ökad effektivitet och anpassningsförmåga

I vissa fall har regeringen angett ökad effektivitet som motiv för att få disponera intäkter. I Banverkets fall ansåg regeringen att den ekonomiska styrningen skulle förbättras om avgiftsintäkterna användes för att delfinansiera banhållningen. Anslaget föreslogs minskas med samma belopp som de totala avgiftsintäkter som Banverket fick disponera.⁷⁸ För Post- och telestyrelsens del ansåg regeringen att verksamheten skulle bedrivas mer effektivt om Post- och telestyrelsen fick disponera inkomsterna. Anslaget minskades med de avgiftsintäkter som Post- och telestyrelsen fick disponera.

I Patent- och registreringsverkets fall motiverade regeringen dispositionsrätten med att den skulle innebära större möjlighet för Patent- och registreringsverket att snabbt anpassa resurserna till förändringar i kundernas efterfrågan.⁷⁹ Liknande resonemang förde regeringen när Finansinspektionen föreslogs få disponera sina avgiftsintäkter. Om resurserna kan anpassas kommer ärendehanteringens att påskyndas och därmed också förbättra servicen gentemot företagen, menade regeringen. Beslutet att tillåta Finansinspektionen att disponera intäkterna innebar också att anslaget minskades med 12 miljoner kronor. Förändringen innebar således ingen resursförstärkning av Finansinspektionens verksamhet.⁸⁰

3.3.2 *Statens utgifter kan öka utan att utgiftstaket riskerar att överskridas*

Sedan 1997 budgeteras ett utgiftstak för utgifterna på statsbudgeten. Utgiftstaket omfattar samtliga utgifter på statsbudgeten förutom utgifter för statskuldräntor. Riksdagen fastställer utgiftstaket tre år i förväg och detta utgör en övre gräns för hur stora statens utgifter på statsbudgeten får vara.

Enligt 42 § lagen om statsbudgeten ska regeringen, om det finns risk för att det beslutade utgiftstaket överskrids, vidta de åtgärder som den har befogenhet att göra eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

I 2003 års ekonomiska vårproposition konstaterar regeringen att utgiftstaket är ett mycket viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen som främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Ett utgiftstak förhindrar att tillfälligt högre inkomster finansierar varaktigt högre utgifter. Utgiftstaket tvingar också fram prioriteringar mellan olika utgiftsområden.⁸¹

I de fall myndigheten förfogar över sina avgiftsintäkter redovisas inte inkomster och utgifter i den avgiftsbelagda verksamheten på statsbudgeten. Riksdagsbeslut om att låta myndigheterna förfoga över sina avgiftsintäkter

⁷⁸ 1997/98:56, 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266, 267.

⁷⁹ Prop. 1986/87:25, s. 39f, bet. NU 1986/87:15, sid. 5, rskr. 1986/87:99.

⁸⁰ Prop. 2003/04:1 utgiftsområde 2 s. 114, Bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125,126 och 127.

⁸¹ Prop. 2002/03:100.

får bl.a. till följd att den avgiftsbelagda verksamheten inte underkastas samma budgetprövning som den anslagsfinansierade verksamheten.

Riksdagsbesluten år 2000 om att låta CSN, Tullverket, Vägverket och Rikspolisstyrelsen disponera sina avgiftsintäkter motiverades med att myndigheterna behövde en resursförstärkning. CSN fick förfoga över intäkter motsvarande 80 miljoner kronor, Tullverket ca 30 miljoner kronor, Vägverket drygt 500 miljoner kronor och Rikspolisstyrelsen ca 180 miljoner kronor. Anslagen för dessa myndigheter minskades inte med motsvarande belopp.⁸² Justering av utgiftstaket med anledningen av dessa beslut gjordes inte. Detta innebär att statens utgifter kunde öka utan att utgiftstaket riskerade att överskridas.

Att myndigheter får disponera avgiftsintäkter innebär att kostnader för verksamheter som tidigare ingått i beräkningarna av utgiftstaket lyfts bort från beräkningarna. Därmed påverkas förutsättningarna för att beräkna utgiftstaket. Om utgiftstaket inte justeras nedåt, med anledning av att myndigheter får disponera avgiftsintäkter, innebär det att statens verksamhet kan utökas utan att utgifterna på statsbudgeten ökar.

3.3.3 För- och nackdelar med att disponera avgiftsintäkterna

I regel ser de myndigheter som vi intervjuat flera fördelar med att få disponera sina intäkter från avgifter. Myndigheterna framhåller att de slipper budgetdiskussioner kring den del av intäkterna som de får behålla. Pengar som disponeras blir inte föremål för omprioriteringar och eventuella nedskärningar på samma sätt som myndigheternas anslag. Att få disponera avgiftsintäkterna gör det också enklare för myndigheterna att anpassa sina resurser till förändringar i efterfrågan. Exempel på detta är Vägverkets körkortshantering och CSN:s uppläggning av lån där volymen ärenden varierar över tid.

Handläggare på Vägverket menar att rätten att disponera avgiftsintäkter också leder till att den avgiftsbelagda verksamheten prioriteras framför internt arbete. I den avgiftsbelagda verksamheten får man en snabb återkoppling på sitt arbete då resultatet av arbetet syns i form av intäkter.

När det gäller Tullverket anser myndighetsföreträdare att rätten att disponera avgiftsintäkterna borde ersättas med anslag. Avgifterna är osäkra inkomstkällor. Tullverket förutspår att intäkterna dessutom kommer att minska i takt med att flera länder blir medlemmar i EU eftersom medlemmar inte behöver betala tullförrättnings- och tullräkningsavgifter. Tullverket har fram-

⁸² I CSN:s fall finansierades merparten av det resurstillskott som dispositionen av avgiftsintäkter gav genom att anslaget till särskilda utgifter inom universitet och högskolor minskades med 60 miljoner kronor. Prop. 1999/2000:100.

ställt sina önskemål i budgetunderlagen till regeringen, men önskemålen har inte blivit hörsammade.

Med undantag för Tullverket anser handläggare vid de myndigheter som ingått i våra fallstudier att avgifterna är relativt säkra intäktskällor. Intäkterna varierar inte så mycket och de är dessutom lätta att prognostisera.

4 Rätten att sätta avgifter

4.1 Lagar, förordningar och principer för beslut om avgifters storlek

Enligt regeringsformens förarbeten talar praktiska skäl för att regeringen i många fall får bestämma avgifterna, eventuellt sedan riksdagen angivit efter vilka principer de ska beräknas.⁸³ Riksdagen kan också medge att regeringen i sin tur överlåter rätten att fastställa avgifternas storlek till myndigheterna.⁸⁴

4.1.1 Full kostnadstäckning bör vara det ekonomiska målet

Ett ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet anger hur stor del av kostnaderna som intäkterna från avgifterna ska täcka. Det ekonomiska målet kan t.ex. vara att avgiften endast delvis ska täcka kostnaderna. Ett annat mål kan vara att avgiften ska ge överskott. En tredje variant är målet om full kostnadstäckning, vilket innebär att intäkter och kostnader ska gå jämnt ut. I det ligger att intäkterna på sikt inte får överstiga statens kostnader för den vara eller tjänst som tillhandahålls.

Riksdagen har ställt sig bakom att full kostnadstäckning i normalfallet bör gälla som ekonomiskt mål för avgiftsfinansierad verksamhet.⁸⁵

Att avgifter ska sättas så att full kostnadstäckning uppnås framgår också av avgiftsförordningen. Avgiftsförordningen gäller såvida inte riksdag eller regering har fattat beslut om annat ekonomiskt mål för verksamheten.⁸⁶

Enligt ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen innebär kravet på full kostnadstäckning att avgifterna ska sättas så att intäkterna "på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader".⁸⁷ Någon mer exakt bestämmelse om hur länge en myndighet får gå med över- eller underskott finns varken i avgiftsförordningen eller i ESV:s föreskrifter.

4.1.2 ESV har utformat riktlinjer för hur avgifter ska beräknas

I avgiftsförordningen anges inte vilka kostnader som ska inkluderas när kostnader ska beräknas i avgiftsbelagd verksamhet. Av ESV:s föreskrifter till

⁸³ Prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265.

⁸⁴ 8 kap. 3, 9 och 11 §§ regeringsformen samt prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265.

⁸⁵ Prop. 1991/92:100, bet 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128.

⁸⁶ Se 2 och 5 §§ i avgiftsförordningen (1992:191).

⁸⁷ ESV (2004:2): EA 2004. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.*

förordningen framgår att avgifter ska sättas så att intäkterna ”täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader”.⁸⁸

ESV har närmare definierat vad som kan ses som direkta och indirekta kostnader i handledningar för hur avgifter ska beräknas.⁸⁹ Direkta kostnader är kostnader som direkt kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten, exempelvis personalkostnader. Indirekta kostnader avser kostnader som är gemensamma för olika verksamheter inom myndigheten, exempelvis kostnader för lokaler som används av både avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet.⁹⁰

Enligt ESV behöver inte varje enskild avgift som en myndighet tar ut vara beräknad så att kostnaden för att tillhandahålla varan eller tjänsten täcks. Avgiften kan sättas så att den ger ett underskott i förhållande till självkostnaden under förutsättning att avgiften för en annan prestation, som hör till samma resultatområde, ger motsvarande överskott så att resultatområdet som helhet uppnår full kostnadstäckning.⁹¹

4.1.3 Regeringens krav på redovisning av avgiftsbelagd verksamhet

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter särredovisa kostnader och intäkter i avgiftsbelagd verksamhet i budgetunderlag och årsredovisningar. Enligt ESV:s föreskrifter till förordningen ska redovisningen följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Det innebär att intäkter och kostnader ska redovisas för varje resultatområde för vilket regeringen angivit intäkter och kostnader i regleringsbrevet.⁹² Det innebär också, enligt företrädare för ESV, att myndigheter ska redovisa ackumulerat resultat för varje resultatområde i de fall regeringen gör det i regleringsbrevet.

Enligt ESV:s föreskrifter till förordningen ska den information som myndigheterna redovisar i resultatredovisningen omfatta de tre senaste räkenskapsåren, inklusive det närmast avslutade räkenskapsåret. Det innebär att regeringen genom myndigheters årsredovisningar eller budgetunderlag ska få information om bl.a. intäkter och kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten tre år bakåt i tiden.

⁸⁸ ESV (2004:2): EA 2004. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*.

⁸⁹ Se t.ex. ESV (2001:11): *Sätt rätt pris!*

⁹⁰ ESV (2001:11): *Sätt rätt pris!*

⁹¹ ESV (2001:11): *Sätt rätt pris!*

⁹² ESV (2004:2): EA 2004. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*. ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § samt 7 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

4.1.4 *I vissa fall ska myndigheter i särskild ordning informera regeringen om över- eller underskott*

Myndigheter som får disponera avgiftsinkomster ska överföra årets resultat i den avgiftsbelagda verksamheten till nästa år.⁹³

Myndigheter ska också lämna förslag till regeringen om hur överskott ska disponeras, om det ackumulerade överskottet i en myndighets avgiftsbelagda verksamhet överstiger 10 % av intäkterna under verksamhetsåret. Myndigheter ska även lämna förslag till regeringen om hur ackumulerade underskott – oavsett storlek – ska täckas om det uppkomna underskottet inte täcks av ett överskott från tidigare räkenskapsår. Kraven gäller den avgiftsbelagda verksamheten som helhet, oavsett eventuell indelning av verksamheten.⁹⁴ I detta sammanhang gör alltså regeringen och ESV ingen skillnad mellan offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet. Över- och underskott i dessa verksamheter räknas samman. Det innebär t.ex. att en myndighet inte i särskild ordning behöver föreslå regeringen hur ett överskott på mer än 10 % i ett resultatområde ska användas, om det totala överskottet i alla avgiftsbelagda resultatområden understiger 10 % av omsättningen under räkenskapsåret. Uppgift om att myndigheten har ackumulerat överskott i resultatområdet ska dock alla myndigheter lämna i budgetunderlag eller årsredovisning, om regeringen har budgeterat ett ackumulerat utfall i regleringsbrevet.

4.1.5 *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis gäller följande:

- Riksdagen har enligt regeringsformen rätt att delegera till regeringen att besluta om avgifters storlek. Med bemyndigande från riksdagen kan regeringen överlåta till myndigheterna att bestämma avgifternas storlek.
- Riksdagen har ställt sig bakom principen att full kostnadstäckning i normalfallet bör gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Riksdag eller regering kan dock besluta om andra ekonomiska mål.
- Full kostnadstäckning ska enligt ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen uppnås på ett eller några års sikt. Det finns ingen mer exakt precisering av hur lång tid en myndighet får gå med över- eller underskott.
- Myndigheter måste särredovisa intäkter och kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten.
- Regeringens krav på särskild information från myndigheterna om hur stora överskott ska användas gäller myndigheters avgiftsbelagda verksamhet som helhet om myndigheten disponerar avgiftsintäkterna.

⁹³ 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

⁹⁴ ESV (2004:2): EA 2004. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*. ESV:s föreskrifter till 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

Revisionens iakttagelser

4.2 Vem sätter avgiften?

Med några få undantag har riksdagen överlåtit till regeringen att besluta om storleken på tvingande avgifter. Regeringen har i sin tur, via riksdagsbemyndigande, i flera fall överlåtit till myndigheterna att sätta avgifterna.

4.2.1 *Inte önskvärt att låta myndigheter sätta sina egna avgifter*

Företrädare för ESV anser att det finns risk för att myndigheter som får disponera sina intäkter ökar ambitionsnivån mer än nödvändigt. Exempelvis kan myndigheter som tar ut timtaxor i tillsynsverksamhet välja att främst utöva tillsyn över de företag som anses kapitalstarka och därför har råd att betala för mycket tillsyn. Om myndigheter dessutom får besluta om avgifternas storlek har myndigheterna ytterligare ett sätt att försöka öka sina intäkter på, nämligen att höja avgifterna. Företrädare för ESV anser att det är olämpligt att myndigheter som disponerar intäkter i offentligrättslig verksamhet även har rätt att besluta om avgifternas storlek.

4.2.2 *Flertalet myndigheter beslutar själva om sina avgifter*

Granskningen visar att av de 17 myndigheter som ingått i granskningen har regeringen bemyndigat 13 att helt eller delvis besluta om avgifternas storlek i verksamheter där myndigheterna disponerar intäkterna.

Tabellen nedan visar att myndigheterna – inklusive affärsverken – år 2002 disponerade 6 miljarder kronor från avgifter som myndigheterna själva hade fastställt. Exkluderas affärsverken beslutar myndigheterna om avgiftsnivåer vars intäkter uppgår till nästan 1,4 miljarder kronor. Av tabellen framgår också att myndigheterna disponerade 2,4 miljarder kronor från avgifter vars nivåer hade bestämts av regeringen.

Tabell 4. Avgiftsintäkter som myndigheterna disponerade år 2002, fördelade över vem som fattade beslut om avgifternas storlek. Belopp i miljoner kronor.

Myndighet	Intäkterna från avgifter som myndigheten bestämde	Intäkter från avgifter som regeringen bestämde
Luftfartsverket (affärsverk)	3 548	-
Sjöfartsverket (affärsverk)	1 152	-
Vägverket	-	512
Lantmäteriverket	370	5
Patent- och registreringsverket	-	534
Banverket	-	480
Centrala studiestödsnämnden	2	344
Läkemedelsverket	4	260
Polisväsendet	-	222
Post- och telestyrelsen ⁹⁵	209	50
Premiepensionsmyndigheten ⁹⁶	234	-
Riksgäldskontoret	146	-
Livsmedelsverket	148	-
Statens bostadskreditnämnd	103	-
Statens jordbruksverk	89	-
Tullverket	21	31
Statens utsädeskontroll	27	-
Totalt:	6 055	2 438

Källa: Egen bearbetning av uppgifter i ESV (2003:15) *Avgifter 2002* samt myndigheternas årsredovisningar för 2002.

4.3 Avviker myndigheterna från målet om full kostnadstäckning?

4.3.1 Flertalet myndigheter långt ifrån full kostnadstäckning år 2002

Av de 17 myndigheter som ingått i kartläggningen hade tolv stycken full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för sin avgiftsbelagda verksamhet. I tabellen nedan presenteras dessa myndigheters intäkter, kostnader och ackumulerade utfall år 2002. Med ackumulerat resultat avses det sammantagna resultatet under flera års tid.

⁹⁵ Post- och telestyrelsen bestämde avgiftsnivåerna men regeringen hade angivit vissa minimi- eller maxibelopp för olika avgifter i förordningen (1999:836) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet.

⁹⁶ Premiepensionsmyndigheten bestämde avgiftsnivån men regeringen hade beslutat en högsta nivå för avgiften i 11 § förordning (2000:585) med instruktion för Premiepensionsmyndigheten.

Tabell 5. Intäkter och kostnader samt ackumulerat resultat den 31 december 2002 i verksamheter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Intäkterna disponerades av myndigheterna. Belopp i miljoner kronor.

Myndighet	Avgiftsbelagda offentligrättsliga resultatområden	Intäkt 2002	Kostnad 2002	Ackumulerat resultat t.o.m. 2002
Vägverket	Fordon	332	270	+83,2
	Förare	183	306	-97,9
Lantmäteriverket	Förrättningsverksamhet	370,7	334,8	+12,9 ⁹⁷
	Pantbrev m.m.	41,6	30,5	+50,5
Patent- och registreringsverket	Patent	287,2	267,4	+40,0
	Varumärke	60,7	65,3	+6,0
	Mönster	9,8	9,3	-8,5
	Namn	5,5	5,4	-5,2
	Periodisk skrift	1,2	1,6	-4,6
Läkemedelsverket	Bolag	266,7	255,7	- 251,7
	Läkemedel	259,6	240,9	+61,1
	Läkemedelsnära produkter	19,4	21,3	+1,7
	Medicintekniska produkter ⁹⁸	17,7	12,0	+7,7
Rikspolisstyrelsen	Passhantering	183,7	<i>Anges ej</i>	<i>Anges ej</i>
	Stämningmannadelgivning	36,0	<i>Anges ej</i>	<i>Anges ej</i>
Post- och telestyrelsen	Tillit IT	0	1,5	-2,4
	Tillgänglighet IT	7,6	6,8	+0,7
	Tele	77,6	76,5	+2,9
	Post	18,5	18,5	+2,2
	Radio	105,4	99,0	+10,0 ⁹⁹
Riksgäldskontoret	Garantiverksamhet	145,5	2 051,0	-3 725

Tabellen fortsätter på nästa sida.

⁹⁷ Uppgifter i denna kolumn för Lantmäteriverket är hämtade från myndighetens årsredovisning för 2002.

⁹⁸ Uppgifter för resultatområdet avser perioden 2001-09-01 – 2002-12-31.

⁹⁹ Uppgifter i denna kolumn för Post- och telestyrelsen baseras på egen beräkning av uppgifter i regleringsbrevet för budgetår 2003 samt uppgifter i myndighetens årsredovisning för år 2002, bil 1.

Fortsättning från föregående sida:

Myndighet	Avgiftsbelagda offentligrättsliga resultatområden	Intäkt 2002	Kostnad 2002	Ackumulerat resultat t.o.m. 2002
Livsmedelsverket	Myndighetsärenden	0,1	0,05	+0,1
	Tillsyn livsmedelsanl. ¹⁰⁰	7,0	7,2	0
	Vegetabiliekontroll	5,6	6,0	+3,5
	Köttbesiktning	119,5	116,8	-3,3
	Animaliekontroll	8,2	7,7	+0,7
	Gränskontroll	7,8	8,4 ¹⁰¹	-0,3 ¹⁰²
Statens bostads-kreditnämnd	Äldre garantier	49,5	10,5	+1 167
	Nya garantier	15,8	2,1	+72
	Garantier kommunala lån	0	0	0
Statens jordbruks- verk	Växt	20,5	22,0	+1,8
	Djur	35,3	28,7	+7,3
	Djurregister	26,9	22,2	+6,3
Tullverket	Offentligrättslig verksamhet	30,9	<i>Anges ej</i>	<i>Anges ej</i>
Statens utsädes- kontroll¹⁰³	Fältbesiktning	6,5	6,2	+0,7
	Sortprovning	1,0	0,8	+0,4
	Analysering	9,3	9,6	-2,4
	Certifieringsprovtagning	9,8	10,1	+1,3

Källor (om inget annat anges i not): Kolumn två – regleringsbrevet för budgetår 2002, kolumn tre och fyra – myndigheternas årsredovisningar 2002, kolumn fem – regleringsbrevet för budgetår 2004.

Enligt tabellen uppvisade 27 av totalt 38 verksamhetsgrenar ackumulerade resultat motsvarande mer än 1 miljon kronor i överskott eller mer än 1 miljon kronor i underskott. Hos åtta myndigheter motsvarar överskottet i sammanlagt 15 resultatområden mer än 10 % av intäkterna under året. Till exempel motsvarade Vägverkets överskott i resultatområdet Fordon 25 % av intäkterna under året. Ett annat exempel är överskottet i Livsmedelsverkets vegetabiliekontroll som motsvarade 63 % av intäkterna under året. Så länge myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet som helhet – inklusive eventuell uppdragsverksamhet – inte uppvisade överskott motsvarande mer än 10 % av omsättningen var myndigheterna inte tvungna att enligt 23 § kapitalförsörj-

¹⁰⁰ Tillsyn av livsmedelsanläggningar skulle, enligt regleringsbrevet för 2002, finansieras med anslagsmedel till den del kostnaderna inte täcktes av avgiftsintäkter.

¹⁰¹ Uppgifter i denna kolumn för Livsmedelsverket baseras på uppgifter i budgetunderlaget för år 2004.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Samtliga uppgifter för Statens utsädeskontroll är hämtade från myndighetens årsredovisning 2002.

ningsförordningen lämna förslag till regeringen om hur överskotten skulle användas.

Av tabellen ovan framgår också att Riksgäldskontorets och Bostadskreditnämndens garantiverksamhet gick med stora under- respektive överskott. Förklaringen till detta är att garantiverksamhet skiljer sig från annan offentligrättslig verksamhet. Vanligtvis används intäkterna i offentligrättslig verksamhet löpande för att täcka verksamheternas kostnader. I garantiverksamhet åtar sig staten – mot en avgift – låntagares förpliktelser i händelse av betalningsinställelse. Beroende på om garantiåtaganden har behövts infrias eller inte kan garantiverksamheter uppvisa stora över- eller underskott.

Av tabellen ovan framgår även att myndigheter i de flesta fallen för år 2002 kunde redovisa både intäkter och kostnader. Undantagen var Tullverket och Rikspolisstyrelsen som inte kunde redovisa kostnaderna.

4.3.2 *Många myndigheter hade varaktiga överskott mellan 1998 och 2002*

En vanlig förklaring som myndigheter, regeringen och ESV för fram när myndigheter uppvisar resultat som ligger över eller under full kostnadstäckning är att det ekonomiska målet ska uppnås på några års sikt.

I tabellen nedan redovisas ackumulerat utfall under perioden 1998–2002 för åtta av de tolv myndigheterna med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Endast de verksamhetsgrenar som fanns samtliga år redovisas. Uppgifter för Rikspolisstyrelsen och Tullverket redovisas inte eftersom de inte har kunnat redovisa sina kostnader. Resultatet i Riksgäldskontorets och Statens bostadskreditnämnds garantiverksamheter redovisas inte heller, eftersom denna verksamhet till sin karaktär väsentligt skiljer sig från övrig offentligrättslig verksamhet.

Av tabellen nedan framgår att nästan samtliga myndigheter som uppvisade överskott 2002 hade gjort det under den senaste femårsperioden. Underskott var också varaktiga. Främst var det myndigheter med stora intäkter, såsom Vägverket och Patent- och registreringsverket, som uppvisade varaktiga över- eller underskott. Målet om full kostnadstäckning uppnåddes således inte på något eller några års sikt. I tabellen är myndigheterna redovisade i fallande ordning med de myndigheter med mest intäkter redovisade överst i tabellen. Uppgifterna i tabellen tyder på att ju mindre intäkter myndigheterna har, desto närmare ligger myndigheterna i absoluta belopp full kostnadstäckning. Det ackumulerade överskottet ställt i relation till omsättningen kan dock vara stort.

Tabell 6. Ackumulerat resultat perioden 1998-12-31–2002-12-31 i verksamheter med full kostnadstäckning och där intäkterna disponeras av myndigheterna. Belopp i miljoner kronor. u.s. = uppgift saknas.

Myndighet	Avgiftsbelagda resultatområden	t.o.m. 1998	t.o.m. 1999	t.o.m. 2000	t.o.m. 2001	t.o.m. 2002
Vägverket¹⁰⁴	Fordon	+354	+400	+399	+21,3	+83,2
	Förare	-87	-78,2	-78,2	-41,3	-97,9
Lantmäteriverket	Förrättningsverksamhet	-102,5	-102,5	-66,3	-48,8	+12,9
	Pantbrev m.m.	+15,5	+15,6	+27,3	+39,5	+50,5
Patent- och registreringsverket	Patent	+13,6	+6,7	+9,0	+16,1	+40,0
	Varumärke	+16,3	+19,9	+23,5	+10,5	+6,0
	Mönster	-1,2	-3,3	-6,4	-8,9	-8,5
	Namn	-1,0	-1,6	-3,8	-5,2	-5,2
	Periodisk skrift	-1,0	-1,4	-3,7	-4,2	-4,6
Läkemedelsverket	Bolag	-102,5	-203	-241,8	-245	-251,7
	Läkemedel	+16,9	-7,1	+18,4	+42,4	+61,1
	Läkemedelsnära prod.	+5,3	+4,3	+3,9	+3,6	+1,7
Post- och telestyrelsen	Tele	+24	u.s.	+3,9	u.s.	+2,9
	Post	0	u.s.	+0,8	+2,3	+2,2
	Radio	+10,0	u.s.	+6,7	u.s.	+10,0
Livsmedelsverket	Myndighetsärenden	-0,1	+0,1	+0,2	0	+0,1
	Tillsyn livsmedelsanl.	-0,7	0	0	0	0
	Vegetabiliekontroll	+2,0	+5,7	+5,2	+3,9	+3,5
	Köttbesiktning	+5,6	+10,6	+1,1	-6,0	-3,3
	Animaliekontroll	0	+1,6	+1,1	+0,2	+0,7
Statens jordbruksverk	Växt	+1,6	u.s.	+3,2	+3	+1,8
	Djur	+5,5	u.s.	+1,6	+0,7	+7,3
Statens utsädeskontroll¹⁰⁵	Fältbesiktning	+1,0	+0,7	+0,1	0	+0,7
	Sortprovning	+0,5	0	+0,4	+0,1	+0,4
	Analysering	+0,5	+0,6	-0,4	-0,6	-2,4
	Certifieringsprovtagning	+2,5	+2,7	+2,1	-0,3	+1,3

Källa: Uppgifter för åren 1998 t.o.m. 2001 är hämtade från regleringsbrev för budgetåren 2000–2003. Uppgifter för år 2002 är – om inget annat anges i not – hämtade från regleringsbrev för år 2004.

Tabellen visar att över- och underskott förekommer både i verksamheter där regeringen fattar beslut om avgifters storlek och i verksamheter där myndigheterna sätter avgifterna. Regeringen bestämde i huvudsak avgiftsnivåerna för Vägverkets, Läkemedelsverkets och Patent- och registreringsverkets avgifter. Dessa myndigheter uppvisade i huvudsak ackumulerade över-

¹⁰⁴ Till och med 2001 var verksamheten uppdelad i sju verksamhetsgrenar, som därefter slogs samman till "Fordon" och "Förare". I samband med att Vägverket fick disponera intäkterna fr.o.m. 2001 nollställdes det ackumulerade resultatet i verksamheterna.

¹⁰⁵ Samtliga uppgifter för Statens utsädeskontroll är hämtade från myndighetens årsredovisning för år 2002.

skott. Övriga myndigheter bestämde själva storleken på sina avgifter och uppvisade något oftare överskott än underskott.

4.3.3 *Överskott kan användas för att finansiera annan verksamhet*

Likvida överskott i resultatområden kan användas för att täcka underskott i en annan verksamhet. Myndigheter har vanligtvis bara ett räntekonto där intäkter sätts in och som belastas av myndighetens kostnader. Ett överskott i ett resultatområde innebär därmed en mindre belastning på räntekontot än vad underskott i andra verksamheter annars hade orsakat. Det innebär att myndigheterna "lånar" pengar från dem som betalar avgifterna och att intäkterna kan användas i andra delar av myndighetens verksamhet.

Enligt företrädare för ESV bör myndigheter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål i dessa fall tillämpa en intern räntefördelningsrutin. Det innebär att den verksamhet som täcker sitt underskott med överskott från en annan verksamhet ska betala ränta på de medel som lånas. Någon bestämmelse om att myndigheter måste ha interna ränterutiner i denna typ av fall finns inte.

4.4 Regeringens styrning av avgiftssättningen

I de fall regeringen fattar beslut om avgiftsnivåer gör regeringen oftast det utifrån myndigheternas förslag till ändrade avgifter. De nya avgiftsnivåerna fastslår regeringen i de förordningar som styr verksamheten. Vid intervjuer med företrädare för myndigheterna och tjänstemän i Regeringskansliet har det framkommit att regeringen inte alltid beslutar att höja avgifter enligt myndigheternas förslag. I de fall regeringen beslutat om ändrade avgiftsnivåer har den i huvudsak beslutat enligt myndigheternas förslag.

Ett intryck från några av intervjuerna med tjänstemän i Regeringskansliet är att den avgiftsbelagda verksamheten inte är lika prioriterad i budgetdiskussioner som den anslagsfinansierade verksamheten i de fall myndigheterna förfogar över avgiftsintäkterna. Företrädare för Finansdepartementets budgetavdelning uppger att den avgiftsbelagda verksamheten vid olika myndigheter i vissa fall inte genomlysas i samma utsträckning som den anslagsfinansierade verksamheten i budgetdiskussioner med myndighetshandläggare på de andra fackdepartementen.

4.4.1 *Oförändrade avgiftsnivåer under lång tid*

I CSN:s fall har avgifterna inte ändrats sedan 1998 och i vissa fall – uppläggningsavgift för studielån och påminnelseavgifter – inte sedan 1994. CSN har velat höja avgifterna, men Utbildningsdepartementet har inte gått med på avgiftshöjningar. CSN har, i den allmänna debatten, kritiserats för

sin alltför låga servicenivå. En höjning skulle, enligt företrädare för Utbildningsdepartementet, kunna spå på den kritiken.

Tullverkets avgifter oförändrade sedan 1995

När det gäller Tullverket har avgifterna för tullförrättning och tullräkning inte ändrats sedan 1995. Enligt företrädare för Tullverket är skälen till att avgifterna för tullförrättning inte ändrats att en avgiftshöjning inte legat i linje med ett av målen för tullverksamheten, nämligen att genom bl.a. förenklingar minska näringslivets kostnader för tullproceduren. Tjänstemän vid Finansdepartementet uppger att orsaken till att avgifterna för tullräkning inte höjts är att Tullverket inte hört av sig med önskemål om att avgiften skulle höjas.

Läkemedelsverkets avgifter på samma nivå sedan 2000

Läkemedelsverket har inte kunnat höja sina avgifter de senaste åren. I stort sett ligger avgifterna på samma nivå som år 2000. Socialdepartementet har inte velat godkänna Läkemedelsverkets förslag med hänvisning till att Läkemedelsverket går med överskott i sin avgiftsbelagda verksamhet. Enligt Läkemedelsverket beror överskotten på att ärendevolymerna blivit högre än beräknat. I flertalet fall uppnår Läkemedelsverket full kostnadstäckning i sin verksamhet. För vissa tjänster gäller dock att avgiften inte motsvarar kostnaden. När det gäller naturläkemedel har Socialdepartementet, enligt Läkemedelsverket, inte velat höja avgiften mot bakgrund av att det varit politiskt prioriterat att underlätta framtagande av naturläkemedel. När det gäller veterinära läkemedel menar företrädare för Läkemedelsverket att avgifterna är lågt satta i förhållande till kostnaderna, men att detta är ett medvetet ställningstagande från verkets sida eftersom branschen för veterinära läkemedel inte har råd att betala avgifterna fullt ut.

Vägverkets körkortavgifter täcker inte kostnaderna

Tjänstemän vid Näringsdepartementet uppger att Vägverkets avgifter för körkortshantering och bilregister inte har ändrats särskilt ofta. Körkortavgifterna har enligt Vägverket varit för låga. Verket har inte fått täckning för sina kostnader. Regeringen har dock varit återhållsam med att höja avgifterna för körkort eftersom det ansetts politiskt prioriterat att hålla låga körkortavgifter. Avgifterna för bilregistret har sänkts vid ett flertal tillfällen men ger fortfarande ett överskott.

Polisväsendets avgifter oförändrade sedan 1997

Avgifterna för Polisväsendets passhantering har varit oförändrad sedan år 1997 trots att företrädare för Rikspolisstyrelsen uppger att verksamheten gick

med underskott i passhanteringen mellan år 2000 och 2003.¹⁰⁶ Rikspolisstyrelsen har begärt att få höja avgiften för pass till 270 kronor. Justitiedepartementet bereder frågan.

När det gäller stämningmannadelgivning har avgifterna inte ändrats sedan 1991. År 1997 begärde Rikspolisstyrelsen hos regeringen att få höja avgiften från 250 till 300 kr. Regeringen har inte fattat något beslut om höjning av avgiften. Orsaken är att först Rikspolisstyrelsen och därefter Justitiedepartementet har sett över verksamheten med stämningmannadelgivning.¹⁰⁷ Frågan har varit om Polisväsendet ska ansvara för stämningmannadelgivning i framtiden. Justitiedepartementet bereder för närvarande denna fråga.

Politiska överväganden kan påverka avgiftsnivåer

Sammantaget visar Riksrevisionens iakttagelser att andra faktorer än krav på kostnadstäckning i många fall har påverkat nivån på myndigheternas avgifter. Avgiftsnivåer har inte höjts på flera år trots att kostnader, t.ex. lönekostnader, torde ha stigit under perioden. Läkemedelsverket, Rikspolisstyrelsen och Vägverket har kunnat uppvisa ökade kostnader men inte tillåtit att höja avgifterna.

I några fall har politiska överväganden snarare än krav på full kostnadstäckning påverkat avgiftsnivåerna. Detta gäller Vägverket och Läkemedelsverket. Vad gäller Tullverket och CSN finns inga uppgifter om graden av kostnadstäckning. Avgiftsnivåerna synes dock mer ha påverkats av politiska överväganden än av att de ska täcka kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten. När det gäller Polisväsendet tycks utdragna utredningar ha försvårat en höjning av avgiften för stämningmannadelgivning.

4.5 Regeringens rapportering till riksdagen

4.5.1 Budgetpropositionen ger ingen entydig bild

I budgetpropositionen redovisar regeringen de intäkter som myndigheterna förväntas få från tvingande avgifter men som de inte får disponera. Intäkterna redovisas under olika inkomsttitlar.¹⁰⁸

I regeringens uppställning av intäkter mot inkomsttitlar ingår även sådant som ESV inte klassificerar som offentligrättsliga avgifter. Det gäller de finansieringsavgifter och utjämningsavgifter som varje arbetslöshetskassa enligt lag ska betala in till staten.¹⁰⁹ Finansieringsavgiften delfinansierar statens kostnader för arbetslöshetsersättningarna. Utjämningsavgiften finansierar

¹⁰⁶ Rikspolisstyrelsens samrådsunderlag till ESV, 2003-11-21, dnr EKB-905-5757/03.

¹⁰⁷ Rikspolisstyrelsens samråd med ESV, 2003-10-28, dnr EKB-905-5277/03.

¹⁰⁸ Se t.ex. prop 2003/04:1.

¹⁰⁹ Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.

det utjämningsbidrag som vissa kassor får av staten. Kostnaderna för avgifterna betalas ytterst av arbetslöshetskassornas medlemmar genom medlemsavgifter. I budgetpropositionen för 2004 svarade finansierings- och utjämningsavgifterna för 3,2 av de 6,5 miljarder kronor som regeringen budgeterade som inkomster under inkomstitlar som kallades för "Offentligrättsliga avgifter".

Riksrevisionen har inte funnit att det förs resonemang i förarbetena till den gällande lagstiftningen om arbetslöshetskassornas avgifter är tvingande eller inte. I förarbetena benämns avgifterna som egenavgifter.¹¹⁰

Intäkter som myndigheter disponerar behöver inte redovisas i budgetpropositionen

Intäkter i avgiftsbelagd verksamhet där myndigheterna disponerar intäkterna redovisas inte på statsbudgeten.¹¹¹ Riksdagen får därmed i budgetpropositionen ingen samlad bild över hur mycket intäkter från tvingande avgifter som staten kommer att förfoga över. Däremot redovisar regeringen budgeterade intäkter och kostnader för "offentligrättslig verksamhet" vid respektive myndighet.

I en departementspromemoria har Finansdepartementet föreslagit en ny utformning av statsbudgeten baserad på bokföringsmässiga principer.¹¹² Ett av Finansdepartementets huvudförslag är att statsbudgeten ska innehålla alla intäkter och kostnader i statlig verksamhet, oavsett hur den är finansierad. Jämfört med gällande ordning innebär förslaget att intäkter som disponeras i avgiftsfinansierad verksamhet skulle synliggöras i statsbudgeten. Om förslaget genomförs innebär det att regeringen ska beräkna alla intäkter och kostnader på statsbudgeten och att riksdagen ska godkänna dessa beräkningar.

Riksrevisionen har i ett remissvar tillstyrkt förslaget att avgiftsfinansierad verksamhet ska bruttoredo visas över statsbudgeten. Riksrevisionen anser att en sådan presentation av statsbudgeten ger en mer fullständig bild av den statliga verksamhetens totala omfattning.¹¹³

4.5.2 Alla inkomster ska redovisas i statens årsredovisning

Enligt 38 § lagen (1996:1059) om statsbudget ska regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Till skillnad från

¹¹⁰ Se förarbetena till lag (1997:239) om arbetslöshetskassor, prop. 1996/97:107, bet. 1996/97:AU13, rskr. 1996/97:236 samt förarbetena till lag (1988:645) om ändring av lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, prop. 1987/88:114, bet. AU 1987/88:18, rskr. 1987/88:387.

¹¹¹ Lag (1996:1059) om statsbudget.

¹¹² Finansdepartementet (2003): *Nya principer för utformning av statsbudgeten* (DS 2003:49).

¹¹³ Riksrevisionens remissyttrande, diarenummer 15-2004-0037.

vad som gäller i budgetpropositionen ska regeringen i årsredovisning för staten således även redovisa avgiftsintäkter som myndigheterna disponerar. Detta har regeringen också gjort.¹¹⁴ Riksrevisionen har dock noterat en del oklarheter som rör årsredovisningen.

Regeringen och ESV redovisar olika uppgifter

Regeringen använder sig av underlag från ESV för att sammanställa årsredovisningen för staten. Uppgifterna om de totala intäkterna från tvingande avgifter skiljer sig emellertid åt mellan regeringens årsredovisning för staten och ESV:s årliga publikation om statens avgifter. I *Årsredovisningen för staten 2002* redovisade regeringen totalt 13,9 miljarder kronor som offentligt-rättsliga avgiftsintäkter, vilket var 700 miljoner kronor lägre än vad ESV redovisade i sin årliga sammanställning. Differensen var lika stor mellan de båda publikationerna år 2003.

Enligt företrädare för ESV är en förklaring till skillnaderna mellan dokumenten att regeringen inte inkluderar Premiepensionsmyndighetens avgiftsintäkter på drygt 200 miljoner kronor i årsredovisningen. Regeringen redovisar avgiftsintäkterna netto i statens konsoliderade resultaträkning under posten "Lämnade bidrag m.m." som transfereringar från pensionsavgifterna.

Den andra förklaringen till skillnaden mellan dokumenten är att myndigheterna inkommer med ändrade uppgifter till ESV från det att ESV lämnar underlag till regeringens årsredovisning för staten och det att ESV publicerar sin årliga rapport om avgifter. ESV publicerar vanligen sin rapport en dryg månad efter att regeringen överlämnar årsredovisningen för staten till riksdagen.

Inkomster från arbetslöshetskassorna redovisas på två olika sätt

I årsredovisningarna för staten åren 2002 och 2003 har regeringen redovisat statens inkomster från arbetslöshetskassorna på två sätt.

I redovisningen av inkomster på inkomstitlar redovisar regeringen inkomsterna från arbetslöshetskassorna som offentligt-rättsliga inkomster. I årsredovisningens resultaträkning redovisar dock regeringen inte inkomsterna som offentligt-rättsliga. Regeringen redovisar i detta sammanhang i stället intäkterna som inkomster från andra ersättningar.¹¹⁵

¹¹⁴ Se *Årsredovisning för staten 2002 samt Årsredovisning för staten 2003*.

¹¹⁵ Se exempelvis *Årsredovisning för staten 2003* s. 72 not 2, inkomster redovisade för Arbetsmarknadsverket under rubriken "Andra ersättningar".

4.6 Brister i myndigheternas hantering av avgifter

I granskningen har vi undersökt om myndigheterna kan redovisa intäkter och kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten. Vi har funnit brister i tre fall.

4.6.1 CSN har redovisat avgiftsintäkter felaktigt

I årsredovisningen för år 2003 redovisade CSN ett överskridande av sitt anslag med ca 45 miljoner kronor. Bakgrunden till anslagsöverskridandet var bl.a. att CSN hade redovisat avgiftsintäkter felaktigt.

Avgiftsintäkter har använts två gånger

Från och med år 2001 övergick CSN till en ny finansieringsmodell där man fick disponera alla sina avgiftsintäkter. Från 2001 läggs alla inbetalda avgifter samman med årets anslag och utgör ramen för CSN:s utgifter under året. Intäkter från avgifter och anslag förs till samma räntekonto på Riksgälden.

När CSN gick över till den nya finansieringsmodellen fanns en fordran på ca 64 miljoner kronor i form av avgifter till låntagare som inte betalats in under året, men som CSN räknade med att få in under 2001 och framåt. Eftersom avgifterna betalades in i efterhand använde CSN tillfälligt sitt räntekonto för att täcka denna fordran.

Under åren 2001–2003 betalade låntagarna in avgifterna. Allteftersom låntagarna betalade in avgifterna fördes de till räntekontot för att återställa den tillfälliga finansieringen. De inbetalda avgifterna bokfördes dock också felaktigt mot anslaget som en intäkt. Avgifterna som redan använts för att täcka underskottet på räntekontot användes således en gång till genom att de bokfördes som en intäkt och lades till anslaget. Intäkten var fiktiv eftersom pengarna redan förbrukats, men i CSN:s bokföring och för CSN:s beslutsfattare framstod det som att man hade 64 miljoner kronor mer att röra sig med. CSN förbrukade dessa fiktiva pengar genom att dra på sig 64 miljoner kronor mer i utgifter än vad man i själva verket hade råd med.

Det dröjde flera år innan felet upptäcktes

Den felaktiga bokföringen upptäcktes först under andra halvan av 2003 och då av CSN:s internrevision. Internrevisionen ansåg att den felaktiga redovisningen av avgiftsintäkter var allvarlig eftersom CSN:s ledning och styrelse inte haft korrekt information när de tagit beslut om de ekonomiska ramar inom vilka CSN ska bedriva sin verksamhet.¹¹⁶

¹¹⁶ CSN:s internrevision 2003: *Granskning likvida flöden, rapport 1/2003 från internrevisionen.*

Riksrevisionen har i samband med granskningen av CSN:s årsredovisning för 2003 lämnat en revisionsberättelse med invändning med anledning av att CSN överskridit sitt förvaltningsanslag.

CSN har fått hjälp

I vårpropositionen 2004 har regeringen föreslagit att CSN ska få ytterligare 41 miljoner kronor i anslag för att finansiera en del av det underskott som bl.a. uppstått pga. den felaktiga redovisningen av inbetalda avgifter. Det extra anslaget till CSN föreslås finansieras genom en motsvarande neddragning av anslaget till enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m.¹¹⁷

4.6.2 Myndigheter kan inte redovisa kostnader

Tullverket

Tullverkets avgifter för tullförrättning tas ut av dem som ska förtulla varor på andra tider eller andra platser än de tider som tullen bestämt ska vara befriade från tullförrättningsavgift. Tanken är att tullen ska ersättas för de merkostnader som kan uppstå när befraktaren väljer att förtulla sina varor på platser som normalt sett inte är bemannade av tullen eller på tider utanför kontorstid. Tullen har dock inte kunnat redovisa vilka faktiska merkostnader som tullförrättningsavgiften avser att täcka.

Tullräkningsavgift betalar befraktaren för att få en specifikation över vilka tullar och andra avgifter som denne ska betala. Avgiften kan ses som ett slags fakturaavgift och betalas av alla kommersiella befraktare som har förtullat varor. Tullverket kan, i likhet med tullförrättningsavgiften, inte redovisa kostnaderna för den tjänst som befraktaren får i samband med att tullräkningsavgift betalas.

Tullförrättningsavgiften har, i olika konstruktioner, funnits sedan 60-talet. Tullräkningsavgiften infördes under 80-talet i samband med en allmän trend i staten om att öka graden av avgiftsfinansiering. Företrädare för Tullverket menar att vissa avgifter kan ifrågasättas och om det är rimligt att statsmakterna stiftar lagar som stadgar att kommersiella befraktare ska betala tull och att tullen sen tar betalt för skyldigheten att betala tull. Dessutom avgör tullen själv nivån på tullförrättningsavgiften, vilka platser som ska vara bemannade och under vilka tider. På så sätt kan tullen påverka sina intäkter från tullförrättningsavgiften.

¹¹⁷ Prop. 2003/04:100, s. 170.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen kan inte redovisa vilka kostnader som avgiften för stämningmannadelning ska täcka. Stämningmannadelgivning ger intäkter på drygt 33 miljoner kronor.¹¹⁸ Polisväsendets avgifter för stämningmannadelgivning baserar sig på kostnadsuppgifter som Rikspolisstyrelsen sammanställde i början av 1990-talet.¹¹⁹

När det gäller passavgiften baseras denna i stor utsträckning på antaganden om kostnader, inte på faktiskt uppmätta kostnader.¹²⁰ I sin årsredovisning kan polisen inte ange kostnader för vare sig pass eller stämningmannadelgivning.

Den årliga revisionen vid Riksrevisionen har nyligen anmärkt att intäkter och kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten inte särredovisas i Rikspolisstyrelsens resultatredovisning. Riksrevisionen rekommenderar att Rikspolisstyrelsen i fortsättningen särredovisar sådana intäkter och kostnader i sin resultatredovisning.¹²¹

Polisväsendets och Tullverkets avgifter kan ifrågasättas mot bakgrund av det svaga sambandet mellan kostnader och avgifterna. Full kostnadstäckning gäller för både Polisväsendets och Tullverkets avgifter, men eftersom inga faktiska kostnader kan redovisas finns risk för att avgifterna antingen är för låga eller för höga i förhållande till de kostnader som avgifterna avser att täcka. Om avgifterna är för höga i förhållande till kostnaderna subventionerar den som betalar även annan verksamhet vid myndigheten.

¹¹⁸ Rikspolisstyrelsens årsredovisning för 2003.

¹¹⁹ Rikspolisstyrelsens samråd med Riksrevisionsverket, 1997-02-18, dnr EKB-905-784/97.

¹²⁰ Rikspolisstyrelsens samråd med ESV, 2003-10-28, dnr EKB-905-5277/03.

¹²¹ Riksrevisionen, revisionsrapport 2004-03-24, dnr 32-2003-0137.

5 Ekonomistyrningsverkets roll i avgifts-sättningen

5.1 Myndigheter ska samråda med ESV om sina avgifter

Alla myndigheter under regeringen, utom affärsverken, är enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) skyldiga att årligen samråda med ESV om sina avgifter. Samrådsyttrandet ska vara ett underlag för regeringens eller myndighetens beslut om avgiftens storlek. Vid införandet av avgiftsförordningen motiverade regeringen behovet av samrådsfunktionen med att det fanns ett behov av en enhetlig bedömning av avgiftsuttag i relation till ställda ekonomiska mål.¹²²

I samråden tar ESV inte ställning till huruvida enskilda avgifter är rätt satta. ESV bedömer om avgifterna – utifrån de principer och antaganden som ligger till grund för de föreslagna avgiftsnivåerna – verkar rimliga i relation till det ekonomiska mål som gäller för verksamheten. När det gäller verksamheter med full kostnadstäckning innebär detta att ESV bedömer om de föreslagna avgiftsnivåerna kan innebära att verksamheten som helhet kommer att uppnå – eller fortsätta visa upp – full kostnadstäckning på några års sikt.

Samråd ska genomföras om alla avgifter som myndigheter tar ut eller avser att införa. Myndigheterna ska lämna samrådsunderlag även om myndigheterna inte avser att ändra avgifterna. Samrådsskyldigheten gäller även för myndigheter som har andra mål än full kostnadstäckning, om inte ESV har fattat annat beslut.¹²³

Myndigheterna är skyldiga att inleda samråd med ESV minst fyra veckor före myndighetens beslut om avgiftens storlek. I de fall regeringen ska besluta om avgifterna ska myndigheten inleda samråd minst fyra veckor innan den ska lämna underlaget till regeringen.

Samrådet mynnar ut i ett skriftligt yttrande från ESV där ESV tillstyrker eller avstyrker myndighetens förslag till avgifter samt framför synpunkter på förslaget. ESV:s samrådsyttrande ska bifogas den framställan om avgifter som myndigheten lämnar till regeringen i de fall regeringen fattar beslut om avgiftens storlek.¹²⁴

¹²² Regeringens förordningsmotiv 1992:3, 1992-04-23.

¹²³ ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen i ESV (2003:2): EA 2004. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.*

¹²⁴ ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen i ESV (2003:2): EA 2004. *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.*

Revisionens iakttagelser

5.2 ESV:s samråd

5.2.1 *Myndigheter måste inte följa ESV:s yttranden*

ESV fattar inte beslut om avgifter. Samrådsyttrandena är endast ett stöd för myndigheten eller regeringen vid beslutet om avgiftens storlek.

År 2002 genomförde ESV drygt 120 samråd om både tvingande och frivilliga avgifter. ESV avstyrker årligen ca en tiondel av alla avgiftsförslag. ESV:s vanligaste kritik har varit att myndigheterna inte har tagit hänsyn till att verksamheten tidigare har gått med över- eller underskott vid beräkning av avgifternas storlek.¹²⁵

Myndigheterna är inte skyldiga att följa ESV:s rekommendationer i samrådsyttrandena. Enligt företrädare för ESV följer oftast myndigheter ESV:s rekommendationer. ESV har dock ingen samlad uppföljning av hur väl myndigheterna följer ESV:s rekommendationer. Handläggare på ESV brukar följa upp myndighetens samråd från föregående år när ett nytt samråd är aktuellt.

5.2.2 *Underlag sänds in för sent*

Det är inte alltid myndigheterna följer avgiftsförordningens krav om att sända samrådsunderlag till ESV minst fyra veckor innan beslut ska fattas av myndigheternas styrelser eller fyra veckor innan myndigheten sänder underlaget till regeringen. Granskningen har visat att Läke medelsverket har inkommit med samråd efter det att regeringen redan fattat beslut om avgiftsnivåerna. Vägverket har sänt in samrådsunderlag till ESV samtidigt som avgiftsförslaget sändes till regeringen.

ESV brukar i samrådsyttrandena påpeka om myndigheter har inkommit med samråden för sent, men förseningen får inga praktiska konsekvenser för myndigheten.

5.2.3 *ESV kan ge undantag från samrådsskyldigheten*

ESV kan med stöd av 7 § avgiftsförordningen medge att en myndighet undantas från den årliga samrådsskyldigheten. Enligt regeringens förordningsmotiv (1992:3) kan undantag ges ”exempelvis när myndigheten besitter hög ekonomiadministrativ kompetens och när det ekonomiska målet för

¹²⁵ Intervju med företrädare för ESV.

verksamheten uppfyllts under en lämpligt avvägd tidsperiod”. Enligt ESV kan ett annat skäl för undantag vara att verksamheten är av ringa omfattning.¹²⁶

Företrädare för ESV uppger att ESV inte är benäget att ge undantag för samråd för tvingande avgifter lika ofta som verket ger undantag från samråd om avgifter i uppdragsverksamhet. I oktober 2003 var fyra av drygt 100 myndigheter med offentligrättslig verksamhet undantagna kravet på samråd.¹²⁷

ESV har också beslutat att ge myndigheter undantag från att samråda om garantiavgifter, som är en särskild typ av tvingande avgifter. Verket har bedömt att det inte är meningsfullt att genomföra samråd om garantiavgifter, bl.a. därför att målet om full kostnadstäckning gäller för en mycket lång period, ibland upp till 40 år. ESV har också ansett att verket inte besitter tillräcklig kompetens för att kunna bedöma och beräkna riskerna i garantiverksamhet.¹²⁸

5.2.4 *Alla myndigheter inkommer inte med samrådsunderlag*

Mellan åren 1998 och 2002 var det i genomsnitt ca 20 myndigheter med samrådsskyldighet som inte samrådde med ESV om samtliga sina avgifter. Flertalet av dessa myndigheter hade någon form av tvingande avgifter, däribland Kemikalieinspektionen, Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket.¹²⁹

Vissa myndigheter inkom inte med samrådsunderlag under flera år. Till exempel inkom inte Tullverket med något underlag mellan åren 1998 och 2002 när det gäller tvingande avgifter.¹³⁰ Tullverket gjorde en medveten bortprioritering av samråden eftersom man ansåg att det fanns annat som var viktigare att lägga resurser på.¹³¹ År 2003 lämnade dock Tullverket in ett samrådsunderlag.

Regeringen fattar det formella beslutet om en del av Tullverkets tvingande avgifter. Finansdepartementet är ansvarigt departement för Tullverket. Departementet har inte reagerat över att Tullverket inte har genomfört avgiftssamråd om tvingande avgifter med ESV under fem år.

Om en myndighet inte samråder med ESV om sina avgifter får myndigheten en lägre relativ poäng i den årliga värdering som ESV gör av myndigheternas ekonomiadministration, den s.k. EA-värderingen. Företrädare för ESV bedömer att detta bidrar till att myndigheterna lämnar samrådsunderlag,

¹²⁶ ESV (2001:11): *Avgifter 2000*.

¹²⁷ Uppgifter från ESV via e-post, 2003-10-28. Myndigheterna var Riksskatteverket (endast avgiften för förhandsbesked), Statens kärnkraftinspektion, Elsäkerhetsverket och Centrala studiestödsnämnden.

¹²⁸ ESV, beslutsunderlag 2002-02-28 samt beslut 2002-03-01.

¹²⁹ Egen bearbetning av ESV:s statistikunderlag för EA-värderingen 1998 till 2002.

¹³⁰ Egen bearbetning av ESV:s statistikunderlag för EA-värderingen 1998 till 2002.

¹³¹ Intervju med företrädare för Tullverket.

eftersom de vill ha ett bra resultat i EA-värderingen. Någon ytterligare sanktion att förmå myndigheterna att lämna samrådsunderlag har dock inte ESV.

ESV tar i regel inte kontakt med de myndigheter som inte har lämnat samrådsunderlag. Företrädare för ESV hänvisar till att det är myndigheternas ansvar att ta initiativ till samråd. Regeringskansliet får i EA-värderingen information om att myndigheter inte har lämnat något samrådsunderlag till ESV.¹³² ESV informerar inte fackdepartement på något annat sätt.

5.2.5 *Trots ofullständiga underlag har ESV inte haft några invändningar*

ESV har i föreskrifter till 7 § avgiftsförordningen angivit vilka uppgifter som ska framgå av det underlag som myndigheterna sänder till ESV för verksamheter som har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Enligt föreskrifterna ska underlagen innehålla följande uppgifter för varje enskild avgiftsbelagd verksamhet:

- utfall av kostnader och intäkter för senast avslutad resultatperiod,
- balanserat resultat,
- preliminärt utfall av kostnader och intäkter för innevarande räkenskapsår,
- beräknade kostnader och intäkter för närmast följande räkenskapsår eller för den period avgifterna avses gälla,
- när verksamheten förväntas uppvisa ett nollresultat, om det beräknade resultatet tillsammans med det ackumulerade resultatet väsentligt avviker från full kostnadstäckning,
- föreslagen eller tillämpad kalkylmodell med exempel,
- principer eller metoder för fördelning av kostnader,
- föreslagen genomsnittlig procentuell avgiftsförändring,
- övriga faktorer som i väsentlig grad påverkat beräkningen av intäkter eller kostnader.¹³³

Under 2003 genomförde 11 av de myndigheter som ingått i denna granskning minst ett samråd om tvingande avgifter i verksamheter med full kostnadstäckning som mål.¹³⁴ En del myndigheter genomförde flera samråd under året. Totalt godkände ESV 19 samrådsunderlag. I sju fall¹³⁵ godkände ESV samrådsunderlag som helt eller delvis saknade information om följande: utfall av kostnader och intäkter för senast avslutad resultatperiod, balanserat

¹³² Intervju med företrädare för ESV.

¹³³ Föreskrifterna finns angivna i EA-handboken (ESV 2003:2) i anslutning till 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹³⁴ Affärsverken behöver inte samråda om sina avgifter, ESV samråder inte med Riksgäldskontoret och Statens bostadskreditnämnd, Banverket samrådde endast om myndighetens uppdragsverksamhet och CSN var undantagen samrådsplikt t.o.m. 2004.

¹³⁵ Detta gäller följande samråd: Jordbruksverket dnr 74-272/03, PRV dnr 74-344/03 och 74-1116/03, Lantmäteriverket dnr 74-356/03, Post- och telestyrelsen dnr 74-503/03, Rikspolisstyrelsen dnr 74-1094/03, Tullverket dnr 74-349/03.

resultat, preliminärt utfall av kostnader och intäkter under innevarande räkenskapsår, beräknade kostnader och intäkter för kommande räkenskapsår samt uppgifter om när verksamheten förväntades uppvisa nollresultat. De uppgifter som saknades är väsentliga för att kunna göra en bedömning av om myndigheterna föreslår avgiftsnivåer som innebär att målet om full kostnadstäckning kan nås.

Företrädare för ESV tillstår att man godkänner samrådsunderlag trots att underlagen inte är kompletta. ESV:s generella förklaring till detta är att handläggarna kan komplettera uppgifter om kostnader, intäkter och balanserat resultat med uppgifter från t.ex. budgetpropositioner, regleringsbrev och årsredovisningar. En annan förklaring till att ESV godkänner ofullständiga samrådsunderlag är att kraven på uppgifter i föreskrifterna inte alltid är tillämpliga på alla verksamheter.

5.2.6 *Samrådsunderlagen är ofta svåröverskådliga*

Trots att ESV i föreskrifterna till avgiftsförordningen har angivit vilka uppgifter som underlagen ska innehålla kan myndigheternas underlag se mycket olika ut. Företrädare för ESV uppger att innehållet i samrådsunderlagen ibland är svårt att analysera. Myndigheternas redovisning av uppgifterna i underlagen är ofta svåröverskådliga.

ESV vill dock inte ha något standardformulär för hur de uppgifter som är angivna i föreskrifterna ska presenteras. Det finns en risk för att ett sådant formulär skulle orsaka merarbete för myndigheterna. Uppgifter och verksamheter skiljer sig för mycket åt mellan olika myndigheter för att en mall ska vara tillämpbar.¹³⁶

5.2.7 *Samrådsunderlag kan lämnas året runt till ESV*

ESV har inte bestämt att myndigheterna ska lämna samrådsunderlag vid en viss tidpunkt på året. Det är dock vanligt att myndigheter lämnar ett samrådsunderlag under hösten som omfattar samtliga avgifter myndigheten avser att ta ut nästföljande år. En del myndigheter lämnar flera samrådsunderlag under året om olika avgifter. Företrädare för ESV uppger att en förklaring till detta kan vara att olika handläggare på myndigheterna hanterar olika avgifter och att samordningen på myndigheterna brister.

Företrädare för ESV säger att ESV helst ser att myndigheterna försöker samla ihop sina avgifter till ett sammanhållet samråd per år. När myndigheter t.ex. inkommer med flera samråd under året för olika avgifter inom samma resultatområde försvårar det för ESV att få en helhetsbild av det ekonomiska läget i resultatområdet.

¹³⁶ Intervju med företrädare för ESV.

Företrädare för ESV vill dock inte ställa ett formellt krav – t.ex. i föreskrifter – på att myndigheter bara får komma in med ett enda samrådsunderlag under året. ESV befärdar att det skulle innebära att en del myndigheter inte skulle samråda i rätt tid eller om alla sina avgifter, t.ex. om avgifter som ändras under året.

Den genomsnittliga handläggningstiden för avgiftssamråden var 14 dagar år 2002. Med handläggningstid avses tiden från ankomstregistrering till expediering.¹³⁷ Den effektiva handläggningstiden är dock betydligt kortare.

Företrädare för den enhet på ESV som bl.a. arbetar med avgiftsfrågor uppger att man ägnar ca 10 % av arbetstiden åt avgiftssamråden. Utöver samråden erbjuder enheten även stöd i form av utbildningar och handledning om avgifter och kalkylering. ESV får också motta många förfrågningar om avgifter från regeringen och myndigheter. Frågor om avgifter upptar en tredjedel av de totala antalet frågor ESV:s finansieringsenhet fick år 2002.¹³⁸

5.2.8 *Myndigheternas syn på samråden*

Av de fem myndigheter som ingått i fallstudierna har alla utom Luftfartsverket samrådsplikt. CSN har dock undantag från samråd t.o.m. år 2004.

Företrädare för myndigheterna med samrådsplikt uppger att man inte anser sig ha särskilt stor nytta av samråden. Kontakterna inskränker sig oftast till ett skriftligt utbyte av dokument. Företrädare för Vägverket och Läkemedelsverket ser främst samråden som ett stöd för regeringen, som beslutar om avgifternas storlek. På Läkemedelsverket anser man dessutom att ESV:s synpunkter i vissa fall inte har varit relevanta. ESV har inte varit tillräckligt insatt i hur Läkemedelsverkets verksamhet fungerar.

5.2.9 *Regeringskansliets syn på samråden*

Tjänstemän vid Socialdepartementet uppger att man beaktar ESV:s yttranden över Läkemedelsverkets avgiftsförslag när regeringen ska fastställa avgifterna. Tjänstemän vid Näringsdepartementet anser att samrådsunderlagen kan vara till hjälp vid departementets bedömning av Vägverkets förslag till avgifter om ESV har något att invända mot förslaget. På senare år har dock ESV inte haft några väsentliga synpunkter på Vägverkets förslag. Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet har inga synpunkter på avgiftssamråden eftersom CSN har beviljats undantag t.o.m. år 2004. Tjänstemän vid Finansdepartementet med ansvar för Tullverket har också begränsade erfarenheter av ESV:s samråd eftersom Tullverket under flera år underlåtit att samråda med ESV.

¹³⁷ ESV:s årsredovisning för år 2002.

¹³⁸ Underlag från ESV:s finansieringsenhet.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Jämfört med skatteintäkter utgör intäkterna från tvingande avgifter en liten del av statens inkomster. I absoluta tal handlar det dock om stora belopp: drygt 11 miljarder kronor år 2002.

Tvingande avgifter tas ut för verksamheter som staten har ensamrätt på att bedriva. Det handlar bl.a. om avgifter för körkort, pass och läkemedelskontroller. Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen har varit att statens tvingande avgifter innebär ingrepp i bl.a. medborgarnas och företagens ekonomi. Av detta skäl är det särskilt angeläget att hanteringen av avgifterna går rätt till.

Under det senaste decenniet har regeringen, efter riksdagens bemyndigande, i stor omfattning delegerat rätten att förfoga över avgiftsintäkter till myndigheterna. Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna numera förfogar över merparten, ca 80 % eller 8,5 miljarder kronor, av intäkterna från tvingande avgifter. För merparten (ca 70 % eller 5,9 miljarder) av de intäkter som myndigheten förfogade över beslutade myndigheterna dessutom själva om avgiftsnivåerna. Myndigheter har således givits långtgående befogenheter att hantera avgifter som i regeringsformen jämföras med skatter i det att de innebär ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Vad innebär delegeringen för riksdagens insyn och för regeringens styrning av myndigheternas tvingande avgifter? Hur sätts avgifterna – finns incitament för regeringen och myndigheterna att ta ut för höga avgifter när myndigheterna får förfoga över avgiftsintäkterna?

Riksrevisionens övergripande slutsats

Riksrevisionens granskning omfattar ungefär tre fjärdedelar av myndigheternas totala uttag av tvingande avgifter. Riksrevisionens övergripande slutsats är att tvingande avgifter är ett område där det finns flera brister och oklarheter. Lagstiftningen är oklar på flera punkter. Det är också oklart hur många tvingande avgifter som finns. Samma avgifter hanteras ibland som tvingande, ibland som avgifter i uppdragsverksamhet. Ingen vet med säkerhet hur mycket intäkter statens tvingande avgifter inbringar. Uppgifter om totala intäkter skiljer sig åt mellan regeringen och ESV. Avgifterna har i flera fall varit för högt satta. Avgifterna har givit stora överskott i förhållande till omsättningen i den avgiftsbelagda verksamheten. Riksrevisionens intervjuer med handläggare på myndigheter och Regeringskansliet visar att handlägg-

garna ofta inte känner till lagstödet för avgifterna eller vilket riksdagsbemyndigande som ligger till grund för myndigheters rätt att förfoga över intäkterna.

6.1 Riksdagens insyn och regeringens styrning av tvingande avgifter

6.1.1 *Mindre uppföljning av avgiftsbelagda verksamheter*

När myndigheten får förfoga över intäkterna från avgifter innebär detta att den avgiftsbelagda verksamheten inte redovisas i statsbudgeten. Inkomster och utgifter i den avgiftsbelagda verksamheten blir således inte föremål för samma uppföljning och budgetprövning av regering och riksdag som de inkomster och utgifter som ingår i statsbudgeten blir.

Riksrevisionens granskning visar att många myndigheter som disponerar sina intäkter från tvingande avgifter under många år haft överskott i delar av sin avgiftsbelagda verksamhet. Merparten av de intervjuade myndighetsföreträdarna anser att det är en fördel att få disponera intäkter från avgifter. Myndigheterna uppger bl.a. att den avgiftsfinansierade verksamheten inte blir föremål för budgetdiskussioner och eventuella nedskärningar på samma sätt som den anslagsfinansierade verksamheten kan bli.

Tjänstemän vid Finansdepartementets budgetavdelning uppger också att den avgiftsfinansierade verksamheten i vissa fall inte blir lika genomlyst som den anslagsfinansierade i budgetdiskussioner med ansvariga fackdepartement. Konsekvenserna av att myndigheterna har haft överskott i sin avgiftsbelagda verksamhet behandlas längre fram i detta kapitel.

6.1.2 *Statens utgifter kan öka utan att utgiftstaket överskrids*

Sedan år 1997 beslutar riksdagen om ett tak för statens utgifter på statsbudgeten. Utgiftstaket utgör ett åtagande för riksdagen och regeringen att inte överskrida den budget för statens utgifter som beslutats.

Riksdagsbesluten år 2000 om att låta CSN, Tullverket, Polisväsendet och Vägverket förfoga över sina avgiftsintäkter motiverades med att dessa myndigheter behövde mer resurser. Beslutet innebar att dessa fyra myndigheter sammantaget fick drygt 700 miljoner kronor mer att röra sig med. Anslagen för myndigheterna minskades nämligen inte med motsvarande belopp. Därmed kunde dessa fyra myndigheters verksamheter utökas utan att utgifterna på statsbudgeten behövde ökas, eftersom utgifterna inte längre redovisas på statsbudgeten.

6.1.3 Villkor för tvingande avgifter uppfylls inte alltid

Regeringsformens förarbeten ställer upp vissa villkor för när en avgift ska betraktas som tvingande.

Av den kartläggning Riksrevisionen gjort av tvingande avgifter framgår att de statliga myndigheternas avgifter i de allra flesta fall uppfyller villkoren för motprestation och tvång.

I några fall kan det dock ifrågasättas om avgifterna uppfyller kraven på motprestation. Livsmedelsverkets årliga avgifter för livsmedelstillsyn betalas av alla näringsidkare som hanterar livsmedel. Även om näringsidkaren betalat avgiften är det inte säkert att denne blir föremål för tillsyn. Lagrådet har ansett att denna typ av tillsynsavgifter skulle kunna betraktas som skatter. Om sådana avgifter delegeras till regeringen sker det i strid med grundlagen. Enligt Riksrevisionens mening är det också tveksamt om CSN:s påminnelseavgift kan anses vara kopplade till någon motprestation. Avgiften är snarare en sanktion för försenad inbetalning och tas ut i syfte att avskräcka från försenade inbetalningar. Det är tveksamt om beslut gällande sanktionsavgifter kan delegeras till regeringen.

6.1.4 Oklarheter och felaktigheter i redovisningen av affärsverkens intäkter

Gränsen mellan tvingande avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet är oklar. I förarbeten till regeringsformen sägs att gränsen får avgöras från fall till fall efter en helhetsbedömning.

Oklarheten har medfört att det funnits utrymme för skilda uppfattningar om affärsverkens avgifter är tvingande eller avgifter i uppdragsverksamhet. Ett avgörande om att en avgift är tvingande kan få stora praktiska konsekvenser för affärsverken. Om affärsverkens avgifter bedöms som tvingande och som ett led i myndighetsutövning får affärsverken inte dra av momskostnader i sin verksamhet. Hänsyn till momsregler har påverkat hur affärsverken valt att definiera sin avgiftsbelagda verksamhet.

Sjöfartsverket har ansett att uttag av farledsavgifter är en del av deras uppdragsverksamhet och har därför dragit av sina momskostnader. Kamrarrätten har dock bedömt att uttag av avgifterna är myndighetsutövning. Därför har verket inte rätt att dra av momskostnader.

Luftfartsverket, Näringsdepartementet och ESV har ansett att Luftfartsverkets trafikavgifter är tvingande. Skatteverket har inte tagit ställning till om avgifterna är ett led i myndighetsutövning. Skatteverket har dock tillåtit Luftfartsverket att dra av momskostnader i verksamheten. För att även fortsättningsvis ha möjlighet att dra av momskostnader har Luftfartsverket nyligen självt omdefinierat verksamheten med trafikavgifter till uppdragsverksamhet i sitt underlag till ESV:s årliga sammanställning över avgiftsintäkter vid statliga myndigheter.

Enligt Riksrevisionen torde Luftfartsverkets trafikavgifter vara tvingande. Uttaget av avgifterna är reglerat i lag. Undervägsavgifterna är tvingande för de som flyger över svenskt luftrum. Övriga trafikavgifter torde också vara tvingande, åtminstone i det helt övervägande antalet fall där Luftfartsverket inte möter någon konkurrens.

Oklarheter finns också när det gäller Svenska kraftnäts nätavgifter och balansersättningar. Svenska kraftnät och Näringsdepartementet har betraktat avgifterna som uppdragsverksamhet, medan ESV klassat avgifterna som tvingande. ESV har dock under våren 2004 ändrat uppfattning och klassar numera avgifterna som avgifter i uppdragsverksamhet. Enligt Riksrevisionen är det oklart hur avgifterna ska betraktas. De är inte reglerade i lag på det sätt som är brukligt för tvingande avgifter. Graden av tvång för de som betalar avgifterna kan också diskuteras.

Intäkterna från Svenska kraftnäts avgifter för elcertifikat och ursprungsgarantier har redovisats som intäkter i uppdragsverksamhet. Riksrevisionen konstaterar dock att avgifterna är tvingande enligt riksdagens beslut.

6.1.5 *Myndigheterna kan inte omdefiniera avgifterna på egen hand*

Att omdefiniera tvingande avgifter till avgifter i uppdragsverksamhet kan få en rad konsekvenser, eftersom andra regler gäller för avgifter i uppdragsverksamhet. Som nämnts ovan kan en omdefiniering av avgifter påverka myndigheternas rätt att dra av moms i verksamheten. Avgifterna blir inte heller längre föremål för riksdagens ställningstaganden. Avgiftsintäkterna redovisas också på ett annat sätt inför riksdagen.

Riksrevisionen noterar att det råder oklarhet om vem som definierar vad som är tvingande avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet när det gäller redovisningen av avgiftsintäkter.

ESV har ändrat klassificeringen av Svenska kraftnäts och Luftfartsverkets avgifter på initiativ av affärsverken. ESV har dock inget mandat att juridiskt bestämma hur avgifter ska klassificeras. I fallen med Svenska kraftnäts och Luftfartsverkets avgifter har dock ESV:s klassificering påverkat om regeringen redovisar intäkterna som offentligrättsliga eller som intäkter i uppdragsverksamhet. Den ändrade klassificeringen av avgifterna synes inte ha grundats på några närmare överväganden från regeringens sida.

Det faktum att tvingande avgifter redovisas som avgifter i uppdragsverksamhet ändrar inte avgifternas tvingande karaktär. Regeringen och riksdagen har ansett att avgifterna är tvingande eftersom de ansetts behöva regleras i lag eller annat riksdagsbeslut. Om avgifterna inte längre ska klassificeras och redovisas som tvingande krävs därför att riksdagen beslutar att de inte längre är tvingande. Därigenom skulle avgifterna kunna falla in under regeringens restkompetens.

6.1.6 Riksdagens bemyndiganden är i vissa fall oklara

När det gäller rätten att ta ut avgifter har regeringen, för de avgifter vår granskning omfattar, i samtliga fall sökt och fått bemyndiganden av riksdagen. I merparten av fallen har riksdagen givit sitt bemyndigande i lag. När det gäller Polisväsendets och Lantmäteriverkets tvingande avgifter har bemyndigandena givits i andra riksdagsbeslut än lag. Enligt förarbeten till grundlagen behöver inte heller lagformen användas för bemyndiganden.

I vissa fall saknas bemyndiganden att disponera intäkter

Regeringen har även i flertalet fall fått riksdagens tillåtelse att låta myndigheterna förfoga över intäkterna. När det gäller vissa av Patent- och registreringsverkets och Jordbruksverkets avgifter är det dock mera oklart om myndigheterna har rätt att förfoga över alla avgiftsintäkter. Riksrevisionen har, liksom myndigheterna och Regeringskansliet, inte kunnat återfinna stöd i riksdagsbeslut för att nämnda myndigheter förfogar över intäkterna från vissa av sina avgifter.

I andra fall är bemyndigandena i lag oklara

De enskilda riksdagsbesluten, oftast lagar, som ger regeringen eller myndigheterna rätt att hantera tvingande avgifter är mer eller mindre preciserade när det gäller vilka aspekter av avgiftshanteringen som delegerats. I vissa fall framgår enbart att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter inom det ansvarsområde som anges i lagen. När bemyndiganden är utformade på detta vis står det inte klart vilka avgifter som kommer att tas ut och om bemyndigandet också gäller rätten att besluta om avgiftsnivån. I andra fall definieras enskilda avgifter och vem som ska besluta om avgiftsnivån i lagen.

Oprecisa bemyndiganden ger, enligt Riksrevisionen, regeringen ett stort manöverutrymme när det gäller avgifter. Sådana bemyndiganden kan leda till att myndigheterna tar ut en mängd olika avgifter inom sitt ansvarsområde och att avgiftsintäkterna blir betydande. Riksdagen har slagit fast att bemyndiganden kan få vara mer eller mindre allmänt hållna. Om avgifterna inte innebär stora ingrepp från medborgarnas synvinkel kan bemyndigandena vara tämligen vidsträckta. Men om mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av avgiften bör riksdagen mer preciserat ange de ramar inom vilka regeringen har att röra sig.

Det faktum att avgifter behandlats som tvingande av regering och riksdag talar enligt Riksrevisionen för att riksdagens bemyndiganden i lag i flera fall behöver vara mer preciserade än vad som är fallet i dag.

Oklarheter finns också kring ett tidigare riksdagsbemyndigande som ger regeringen en generell rätt att meddela föreskrifter om ansöknings- och expeditionavgifter. Bemyndigandet finns i förarbetena till avgiftsförordningen.

Bemyndigandet skulle kunna tolkas som att regeringen har rätt att fatta beslut om införande av nya tvingande avgifter utan att vända sig till riksdagen förutsatt att avgifterna kan klassas som expeditions- och ansökningsavgifter.

6.1.7 *Disposition i strid med tidigare beslut*

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att myndigheterna inte ska förfoga över intäkter från tvingande avgifter. Lagen om statsbudget och tidigare riksdagsbeslut medger vissa undantag från denna huvudprincip. Myndigheterna kan få förfoga över intäkterna från tvingande avgifter i något av följande fall:

- Om myndigheten är helt avgiftsfinansierad.
- Om intäkterna endast ska bidra till att täcka kostnaderna.
- Om verksamhetsvolymen varierar så mycket att finansiering över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.

I flertalet fall disponerar myndigheterna avgiftsintäkter i enlighet med dessa motiv. I andra fall är det mer tveksamt om motiven för att disponera intäkter från tvingande avgifter kan anses vara uppfyllda. Tullverket, Vägverket, CSN och Rikspolisstyrelsen fick förfoga över intäkterna med hänvisning till att myndigheternas ekonomi behövde förstärkas. I CSN:s fall ska intäkterna från avgifterna endast bidra till att täcka kostnaderna. Detta motiv lyftes dock inte fram av regeringen i samband med att riksdagen beviljade CSN att disponera avgiftsintäkterna. I Vägverkets fall fanns också ett underliggande motiv – nämligen att verksamhetsvolymen varierade – men detta lyftes inte fram i regeringens förslag. När det gäller Tullverkets och Rikspolisstyrelsens rätt att förfoga över avgiftsintäkterna har Riksrevisionen inte kunnat finna något annat motiv än att myndigheternas ekonomi behövde förstärkas.

6.1.8 *Regeringens information till riksdagen ger inte hela bilden*

Rätten att ta ut avgifter och att förfoga över intäkterna har givits myndigheterna vid olika tillfällen och över en lång tidsperiod. Vissa bemyndiganden går tillbaka till början av förra seklet, men flertalet har givits under de sista 30–40 åren. Mängden tvingande avgifter per myndighet varierar från ett par till omkring 100 avgifter. Sammantaget tas en mycket stort antal avgifter ut för en mängd skilda ändamål. Avgiftsnivåerna varierar också starkt mellan olika ändamål och över tid. Avgifter tas ut för att flygplan ska få starta, för att fartyg ska inspekteras, för att bilar ska registreras, för pantbrev, för ansökan om mönsterskydd, för uppläggning av studielån, för kontroll av läkemedel, för pass, för att få en specifikation på de tullar som betalats, för kontroll av grönsaker, för att hålla djurregister, för hantering av PET-flaskor osv.

Det är uppenbart att det är svårt för riksdagen och regeringen att skapa överblick i ett sådant komplicerat system. Kunskapen om vilka avgifter som tas ut finns nästan uteslutande på respektive myndighet. Inom Regeringskansliet har man liten kunskap om vilka avgifter som tas ut. Kunskapen är också liten när det gäller vilket lagstöd eller annat riksdagsbeslut som ligger till grund för rätten att ta ut avgifterna. I regleringsbrev och i myndigheternas årsredovisning återges den avgiftsbelagda verksamheten på en mycket övergripande nivå.

Riksrevisionen vill i detta sammanhang erinra om det register över avgifter som dåvarande RRV förde. Registret upphörde att föras i början av 1990-talet.

Okklarheter kring omfattningen av totala intäkter för staten

Det är inte bara antalet avgifter, syftena med avgifterna och lagstödet för avgifterna som är svåröverskådligt. Det är även svårt att få en samlad bild av intäkterna från de tvingande avgifter där myndigheterna förfogar över intäkterna. Beroende på hur avgifterna vid Svenska kraftnät, Luftfartsverket och från arbetslöshetskassorna definieras kan uppgifter om statens totala intäkter från offentligt rättslig verksamhet år 2002 variera mellan 7 och 17 miljarder kronor. Okklarheten kring hur mycket intäkter staten har från tvingande avgifter beror på att ESV och regeringen redovisar intäkterna på olika sätt. De skilda sätten att redovisa intäkter medför att uppgifter om intäkter skiljer sig mellan ESV:s sammanställningar och årsredovisning för staten som regeringen lämnar till riksdagen.

I årsredovisningen för staten redovisar regeringen till riksdagen hur mycket intäkter som alla myndigheter sammantaget disponerar eller betalar in på inkomstitel. Riksrevisionen har dock noterat att regeringens uppgifter om totala avgiftsintäkter var 700 miljoner kronor lägre än vad ESV redovisar. Detta gällde både för år 2002 och 2003.

Riksrevisionen har också noterat att regeringen redovisar intäkter från arbetslöshetskassorna både som inkomster från tvingande avgifter och som andra inkomster i årsredovisning för staten. ESV klassificerar inte avgifterna som tvingande. Enligt Riksrevisionen bidrar skillnaderna i redovisningen till svårigheterna att sammanställa uppgifter om intäkter från tvingande avgifter. Statens inkomster från dessa avgifter uppgår till ca 3 miljarder kronor varje år. Riksrevisionen kan också notera att det inte tydligt framgår av riksdagens beslut om avgifterna ska klassificeras som tvingande eller inte.

Därtill är regeringens information i budgetpropositionen om tvingande avgiftsintäkter inte fullständig. I budgetpropositionen redovisar regeringen inte hur mycket de budgeterade intäkterna totalt är vid myndigheter som förfogar över intäkterna. Riksdagen får därmed i budgetpropositionen ingen

samlad bild över hur mycket inkomster från tvingande avgifter som staten förfogar över.

6.2 Hur sätts avgifterna?

Riksdagen har beslutat att full kostnadstäckning i normalfallet bör vara det ekonomiska målet för avgiftsbelagd verksamhet. För merparten av de granskade myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter var också full kostnadstäckning det ekonomiska målet år 2002.

6.2.1 *Flera parter är inblandade i avgiftssättningen*

Avgiftsnivåerna bestäms nästan uteslutande av regeringen eller myndigheterna. ESV har en rådgivande roll i avgiftssättningen. Riksrevisionen har i sin roll som externrevisor av myndigheters årsredovisningar bl.a. i uppgift att i efterhand granska myndigheters ekonomi och årsredovisningar.

Det är således många parter som på ett eller annat sätt är inblandade i hanteringen av myndigheternas tvingande avgifter. Det yttersta ansvaret för att full kostnadstäckning uppnås – eller att andra ekonomiska mål uppfylls i de fall sådana mål finns – ligger dock enligt Riksrevisionen på den som beslutar om avgiftsnivån.

6.2.2 *Flertalet myndigheter tog ut för höga avgifter*

Riksrevisionens granskning visar att flertalet myndigheter inte nådde målet om full kostnadstäckning. Det gäller t.ex. Vägverket, Lantmäteriverket, Patent- och registreringsverket, Läkemedelsverket, Post- och telestyrelsen, Livsmedelsverket och Jordbruksverket. De flesta resultatområden uppvisade varaktiga överskott under perioden men varaktiga underskott förekom också. De ackumulerade överskotten var i många fall mer än 10 % av omsättningen under år 2002.

Enligt Riksrevisionen indikerar varaktiga över- eller underskott att avgifterna är för högt eller för lågt satta.

6.2.3 *De som betalar avgifter betalar även för annat*

Riksrevisionens slutsats är att likvida överskott i avgiftsbelagd verksamhet – i alla fall tillfälligt – finansierar andra verksamheters underskott.

Om full kostnadstäckning aldrig uppnås över tid innebär det att överskott i en verksamhet i praktiken kan täcka underskott i andra verksamheter. Även i de fall då full kostnadstäckning uppnås efter några år kan tillfälliga överskott täcka tillfälliga underskott i olika verksamhetsgrenar.

Om avgiften ger ett överskott betalar den enskilde ett för högt pris för den motprestation som staten tillhandahåller. Överskottet kan användas för att

finansiera annan, ospecificerad, verksamhet som inte har något att göra med den avgiftsbelagda motprestationen. Enskilda kan få betala för höga avgifter under mycket lång tid. Att myndigheten längre fram i tiden har avgifter som bättre motsvarar kostnaderna för varan eller tjänsten behöver inte gynna den som redan har betalat för höga avgifter. Detta talar för att målet om när full kostnadstäckning ska vara uppnått måste preciseras.

Underskott i offentligt rättsliga verksamheter med full kostnadstäckning medför också problem, eftersom avgifterna inte täcker statens kostnader. På något sätt måste likvida underskott då täckas, antingen med anslag eller andra avgiftsintäkter, till dess att myndigheten – eventuellt – uppnår full kostnadstäckning i den aktuella verksamheten. Underskotten betalas då av andra som inte får del av den avgiftsbelagda tjänsten.

I detta sammanhang vill Riksrevisionen peka på risken för att målet om full kostnadstäckning kan vara kostnadsdrivande. Målet innebär att alla kostnader ska täckas. Således ger målet om full kostnadstäckning i sig inga incitament för myndigheterna att rationalisera och hålla igen på kostnaderna. Målet om full kostnadstäckning behöver kompletteras med andra restriktioner, t.ex. besparingskrav i den avgiftsbelagda verksamheten, om det inte ska bli kostnadsdrivande.

6.2.4 *Många hinder i vägen för att uppnå full kostnadstäckning*

Över- och underskott i avgiftsbelagd verksamhet där myndigheterna disponerar intäkterna förekommer både i verksamheter där regeringen beslutar om avgiftsnivåerna och där myndigheterna beslutar om avgiftsnivåerna. Riksrevisionen har således inte sett att myndigheter som själva sätter sina avgifter i större utsträckning har överskott än myndigheter där regeringen sätter avgifterna. Från principiell utgångspunkt anser dock Riksrevisionen att det kan vara problematiskt att myndigheter både får besluta om avgiftsnivåer och disponera intäkterna. En sådan kombination kan göra att myndigheterna blir benägna att ta ut för höga avgifter. Regeringen får dessutom mindre möjligheter att styra den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning.

I granskningen har flera iakttagelser gjorts som enligt Riksrevisionen kan förklara varför full kostnadstäckning inte uppnås.

Regeringen ändrar inte avgifter

Avgifterna vid de myndigheter som har ingått i granskningen som fallstudier fastställs i huvudsak av regeringen. Granskningen har visat att flera avgifter vid myndigheterna inte ändras på många år. Detta trots att kostnader i verksamheterna bör ha ökat. I Vägverkets, Läkemedelsverkets, Tullverkets och CSN:s fall har regeringen avstått från att ändra vissa avgifter. Avgiftsnivåerna har i vissa fall snarare beslutats på grundval av politiska överväganden än

krav på full kostnadstäckning. Regeringen har t.ex. gjort bedömningen att en avgiftshöjning inte kan genomföras eftersom en höjning skulle kunna leda till att inte alla medborgare skulle ha råd att betala avgiften. I sådana fall kan mål om full kostnadstäckning och värnandet om medborgarnas intressen komma i konflikt med varandra.

Myndigheter kan i praktiken avvika från full kostnadstäckning mycket länge

Riksrevisionen anser att bestämmelsen i ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen om att full kostnadstäckning ska uppnås på "ett eller några års sikt" i praktiken tillåter att myndigheter avviker från full kostnadstäckning under lång tid. Någon mer precis innebörd har inte angivits.

Riksrevisionen anser att kravet på full kostnadstäckning är rimligt. Att myndigheternas kostnader exakt ska motsvara intäkterna är dock knappast något rimligt krav. Beroende på den avgiftsbelagda verksamhetens karaktär bör det dock vara möjligt att från fall till fall avgöra hur stora avvikelser från full kostnadstäckning som kan accepteras.

Regeringen får inte tillräcklig information om avgifternas utveckling

Riksrevisionen anser att den information som regeringen efterfrågar med stöd av olika förordningar inte ger tillräcklig information om långvariga avvikelser från full kostnadstäckning.

För det första får regeringen ingen löpande information om utfall i avgiftsbelagd verksamhet längre tillbaka än tre år i tiden.

För det andra efterfrågar regeringen inte särskild information om hur överskott från avgiftsintäkter i offentligt rättslig verksamhet ska användas, varken för enskilda offentligt rättsliga resultatområden eller för den offentligt rättsliga verksamheten som helhet. Riksrevisionen anser att detta är en brist, både med tanke på att enskilda offentligt rättsliga resultatområden i vissa fall omsätter mycket pengar och med tanke på att avgifterna är tvingande till sin karaktär.

ESV:s samråd garanterar inte att avgifterna är rätt satta

ESV har till uppgift att samråda med myndigheterna om deras avgifter. Om målet är full kostnadstäckning ska ESV yttra sig över om avgifterna är satta enligt principer och beräkningsgrunder som kan antas leda till att full kostnadstäckning uppnås. Att ESV har godkänt en myndighets samrådsunderlag innebär inte att ESV har godkänt enskilda avgifter. Det slutliga beslutet om avgifters storlek fattas aldrig av ESV. Ansvar för att full kostnadstäckning uppnås ligger därmed inte på ESV.

Riksrevisionens slutsats utifrån iakttagelserna om ESV:s avgiftssamråd är att nyttan med samråden i deras nuvarande utformning kan ifrågasättas.

ESV saknar befogenheter i samrådsförfarandet. Myndigheterna behöver inte följa rekommendationerna i ESV:s samrådsyttranden. Därtill drabbas inte myndigheter som inte samråder med ESV av någon egentlig sanktion – myndigheten får en anmärkning i den årliga EA-värderingen. Myndigheter som inlämnar samrådsunderlag för sent – dvs. efter det att den nya avgiftsnivån införts – drabbas över huvud taget inte av någon sanktion, trots att samrådet i det läget i stort sett har spelat ut sin roll.

Riksrevisionen har iakttagit att ESV som regel sänder sina samrådsyttranden till regeringen men inte informerar i särskild ordning om att myndigheter inte har samrått. Granskningen visar också att ESV har godkänt samrådsunderlag som inte har innehållit uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma om full kostnadstäckning kan uppnås på sikt. Riksrevisionen ställer sig frågande till vilken nytta samråden har för regeringen och myndigheter i de fall ESV godkänner samrådsunderlag som inte innehåller underlag för att bedöma om ekonomiska mål för den avgiftsbelagda verksamheten är uppfyllda. Riksrevisionen anser att det bör ställas högre krav på att myndigheternas samrådsunderlag ska innehålla de uppgifter som ESV kräver i sina föreskrifter.

6.2.5 *Brister i kostnadsredovisning och hantering av intäkter*

Myndigheter är skyldiga att redovisa intäkter och kostnader i avgiftsbelagd verksamhet skilt från verksamhet finansierad på annat sätt. Granskningen visar att alla myndigheter, utom Tullverket och Rikspolisstyrelsen, kunde särredovisa intäkter och kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten.

När myndigheter inte kan redovisa kostnader för verksamheten går det inte att avgöra om myndigheten tar ut för höga eller för låga avgifter. Därmed går det inte heller att avgöra om intäkterna från avgifterna bidrar till att finansiera annan verksamhet än den som avgiften tas ut för.

Den årliga revisionen vid Riksrevisionen har nyligen anmärkt att Rikspolisstyrelsen inte särredovisar kostnader och intäkter i sin avgiftsbelagda verksamhet. Riksrevisionen rekommenderar att Rikspolisstyrelsen i fortsättningen särredovisar sådana kostnader och intäkter.

Riksrevisionens årliga revision har under våren 2004 också uppmärksammat att CSN har bokfört intäkter från avgifter felaktigt. På grund av brister i hanteringen av intäkterna har CSN kunnat ha högre kostnader än vad man har haft råd med, och därmed överskridit sitt anslag.

6.3 Riksrevisionens rekommendationer

6.3.1 Riksdagens insyn och regeringens styrning

Det finns brister när det gäller riksdagens insyn och regeringens styrning av tvingande avgifter. Riksrevisionen kan konstatera att den avgiftsbelagda verksamheten inte följs upp i samma utsträckning som den anslagsfinansierade verksamheten. Staten har i vissa fall kunnat öka sina utgifter utan att det har fått konsekvenser för utgiftstaket. Några avgifter är egentligen inte avgifter utan snarare skatter eller sanktioner. Intäkter från tvingande avgifter har redovisats som intäkter i uppdragsverksamhet, vilket medfört att omfattningen av statens intäkter från tvingande avgifter inte går att fastställa. Regeringens information till riksdagen vad gäller totala intäkter från tvingande avgifter är delvis felaktig och otydlig. I vissa fall är det oklart om myndigheterna har rätt att förfoga över avgiftsintäkterna. Riksdagens bemyndiganden är i flera fall oprecisa, vilket ger regeringen stor möjlighet att självständigt hantera avgifterna. Motiven för att låta myndigheterna förfoga över avgiftsintäkterna överensstämmer inte alltid med det som riksdagen sagt ska gälla.

Riksrevisionens slutsatser när det gäller riksdagens insyn och regeringens styrning av tvingande avgifter ger underlag för ett antal förslag. En del av förslagen är sådana att de bör kunna genomföras på kort sikt, medan andra kan kräva mer ingående överväganden från regeringens sida.

Åtgärder på kort sikt:

- Myndigheter bör inte få förfoga över intäkter från tvingande avgifter annat än med de skäl som medges av lagen om statsbudget eller om verksamhetens volym varierar så mycket att en finansiering över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.
- Regeringen bör klargöra om riksdagen har fattat beslut om att låta Patent- och registreringsverket och Jordbruksverket disponera avgiftsintäkter i de fall där oklarhet råder. Har riksdagen inte givit sitt bemyndigande bör regeringen snarast begära detta från riksdagen.
- Regeringen bör pröva om Livsmedelsverkets tillsynsavgifter och CSN:s påminnelseavgifter är att betrakta som avgifter och återkomma till riksdagen med ett förtydligande.
- Regeringen bör pröva om Svenska kraftnäts nätavgifter och balansersättningar är tvingande eller ej och återkomma till riksdagen med ett förtydligande.

- Luftfartsverkets trafikavgifter bör redovisas som tvingande. Likaså bör Svenska kraftnäts avgifter för elcertifikat och ursprungsgarantier redovisas som tvingande. Om regeringen skulle ändra uppfattning om avgifternas karaktär och i stället anse att avgifterna ska definieras som avgifter i uppdragsverksamhet måste ett sådant ställningstagande underställas riksdagen.

Åtgärder på längre sikt:

- Regeringen bör tydliggöra sina förslag till riksdagen när det gäller bemyndiganden i lag om att hantera tvingande avgifter. Regeringen bör så långt som det är möjligt precisera vilka avgifter som avses att tas ut, i vilket syfte, vilka som ska betala avgifterna, vem som ska förfoga över intäkterna och vem som ska besluta om avgiftsnivåerna.
- Regeringen bör se över bemyndigandet om expeditions- och ansökningsavgifter i förarbetena till avgiftsförordningen och återkomma till riksdagen med ett förtydligande av vilka avgifter som bemyndigandet avser.
- Regeringen bör se över hur avgiftsintäkter kan redovisas på ett mer enhetligt och fullständigt sätt för riksdagen. I denna översyn bör regeringen se över hur bl.a. Premiepensionsmyndighetens och arbetslöshetskassornas avgiftsintäkter ska redovisas.
- Regeringen bör ge ESV i uppdrag att upprätta ett register över tvingande avgifter. Ett sådant register bör kunna innehålla uppgifter om bl.a. vilken instans som beslutar om avgifterna och de bestämmelser som gäller för avgifterna.

6.3.2 Avgiftssättningen

Det finns brister när det gäller avgiftssättningen. Avgifterna är i flera fall för högt satta, likvida överskott kan användas för att finansiera andra verksamheter än den avgiftsbelagda. Det finns ingen tydlig begränsning för hur länge myndigheter kan avvika från full kostnadstäckning. Vissa myndigheter kan inte redovisa kostnaderna i sin avgiftsbelagda verksamhet – därmed går det överhuvudtaget inte att avgöra om dessa myndigheter uppnår full kostnadstäckning i sin avgiftsbelagda verksamhet. Ändamålsenligheten i ESV:s samråd kan ifrågasättas.

Riksrevisionens slutsatser när det gäller avgiftssättningen ger underlag för ett antal förslag. Några av förslagen bör regeringen kunna genomföra på kort sikt. Andra förslag kan kräva mer ingående överväganden.

Åtgärder på kort sikt:

- Regeringen bör snarast ge Tullverket i uppdrag att redovisa kostnaderna för den avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamheten.

Åtgärder på längre sikt:

- Regeringen bör se över avgiftsförordningen i syfte att förtydliga hur länge och med hur mycket myndigheterna kan få avvika från full kostnadstäckning.
- Regeringen bör överväga om myndigheterna ska lämna uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens intäkter, kostnader och ackumulerade resultat i myndigheters årsredovisningar och budgetunderlag för en period längre än tre år.
- Regeringen bör se över tillämpningen av 23 § kapitalförsörjningsförordningen så att intäkter från tvingande avgifter inte räknas samman med intäkter från avgifter i uppdragsverksamhet i de fall myndigheterna ska lämna förslag till regeringen om hur överskott ska användas och hur underskott ska täckas.
- Regeringen bör se över ESV:s befogenheter och uppgift i avgiftssättningen. I en sådan översyn bör bl.a. ingå frågan om hur samrådsinstrumentet kan stärkas.

Bilaga 1 Lagstöd för avgiftsuttag

Tabell 7. Lagstöd eller annat riksdagsbeslut till grund för uttag av offentligrättsliga avgifter där myndigheterna disponerade intäkterna år 2002.

Myndighet	Avgiftsbelagda verksamheter	Lag eller riksdagsbeslut
Luftfartsverket	Trafikavgifter (landningsavgift, avgasavgift, bulleravgift, TNC [Terminal Navigation Charge], passageraravgift, luftfartsskyddsavgift, undervägsavgift) samt Luftfartsinspektionens avgifter.	Luftfartslag (1957:297)
Sjöfartsverket	Farledsavgifter	Lag (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer
	Lotsavgifter	7 kap. 6 § fartygssäkerhetslagen (2003:364)
	Sjöfartsinspektionen	6 kap. 4 § fartygssäkerhetslagen (2003:364)
Vägverket	Fordon, Förare	Lag (1998:1276) om vägtrafikregister, yrkestrafiklagen (1998:490) m.fl.
Lantmäteriverket	Förrättningsverksamhet, Pantbrev	Riksdagsbeslut prop. 1971:170, 1971:CU32 samt prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313
Patent- och registreringsverket	Patent	76 § patentlagen (1967:837),
	Varumärke	48, 64 och 65 §§ varumärkeslagen
	Mönster	49 § mönsterskyddslagen (1970:485)
	Namn	39 § namnlagen (1982:670)
	Periodisk skrift	2 kap. 4 § lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden
	Bolag	18 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1375), 20 § handelsregisterlagen (1974:157), 15 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, 28 § lagen (1992:160) om utländska filialer
Banverket	Banavgifter	Lag (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet

Tabellen fortsätter på nästa sida.

Centrala studiestödsnämnden (CSN)	Offentligrättslig verksamhet (omfattar uppläggning av lån, expeditions- och påminnelseavgifter samt tilläggsavgifter)	Studiestödslag (1999:1395)
Läkemedelsverket	Läkemedel, Läkemedelsnära produkter, Medicintekniska produkter	Läkemedelslag (1992:859)
Polisväsendet	Pass Stämningssmannadelgivning	Generellt riksdagsbemyndigande för vissa ansöknings- och expeditionsavgifter (prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38, rskr. 289)
Post- och telestyrelsen	Elektronisk kommunikation Post RTTE Elektroniska signaturer	Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation Postlagen (1993:1684) Lag (2000:121) om radio- och terminalutrustning Lag (200:832) om kvalificerade elektroniska signaturer
Premiepensionsmyndigheten	Avgifter från pensionsmedlen	11 kap 1 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension
Riksgäldskontoret	Garantier, In- och utlåningsverksamhet	Lag (1996:1059) om statsbudgeten
Livsmedelsverket	Myndighetsärenden, Tillsyn livsmedelsanläggningar, Vegetabiliekontroll, Köttbesiktning, Animaliekontroll, Gränskontroll, Dioxinkontroll	Livsmedelslag (1971:511)
Statens bostadskreditnämnd	Äldre garantier, Nyare garantier och Garantier för kommunala lån	Lag (1996:1059) om statsbudgeten
Statens jordbruksverk	Växt Djur Djurregister	Se särskild tabell nedan.
Tullverket	Offentligrättslig verksamhet (omfattar expeditions- och ansökningsavgifter, tullförrättningar och tullräkningsavgifter)	Tulllag (2000:1281)
Statens utsädeskontroll	Fältbesiktning Sortprovning Analysering Certifieringsprovtagning	Utsädeslag (1976:298)

Källa: Egen sammanställning.

Tabell 8. Lagstöd för Jordbruksverkets avgifter där myndigheten disponerade intäkterna år 2002.

Verksamhetsgrenar med resultat-områden inom verksamhetsgrenen	Lagstöd för avgiftsuttag
Verksamhetsgren "Växt"	
– växtskyddsavgifter	1 och 2 §§ lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor
– kvalitetskontroll för frukt och grönt	Lag (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter. Enligt 11 § får föreskrifter meddelas om avgifter för tillsyn, märkning och registrering enl. lagen. Kvalitetskontrollen utgör en del av tillsynen
– avgifter för GMO	27 kap 1 § miljöbalken (1998:808)
– PET-hanteringstillstånd	Lag (1991:336) om vissa dryckesförpackningar
– dispens från djurtäthetsreglerna	27 kap. miljöbalken (1998:808)
Verksamhetsgren "Djur" (exkl. Distriktsveterinärorganisationen)	
– foderkontroll	16 § lagen (1985:295) om foder
– införsel av djur	1 och 2 §§ lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor
– avgifter för djurmärken	11 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter
– avgifter för GMO, djur	27 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)
– kontroll av äggproduktion	11 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter
– exportpass	11 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter (exportpassen utgör en del av det av EU föreskrivna märknings- och registreringssystemet)
– avgift för BSE-tester	9 § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.
Verksamhetsgren "Djurregister"	
– nöt	11 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter
– gris	9 § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.
– höns	9 § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

Källa: Egen sammanställning av uppgifter i regleringsbrev, förordningar, föreskrifter samt uppgifter från Jordbruksdepartementet.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2003:16 Premiepensionens första år

