



Riksrevisionens styrelses framställning angående offentligrättsliga avgifter

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 10 mars 2005 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över Riksrevisionens styrelses framställning angående offentligrättsliga avgifter (2004/05:RRS8). En motion har väckts med anledning av framställningen.

Konstitutionsutskottet bedömer sammanfattningsvis att den granskning som riksrevisorn har gjort är värdefull och att de förslag till både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder som lämnas förefaller vara värda att arbeta vidare med för regeringen. Utskottet är emellertid inte berett att tillstyrka de förslag som Riksrevisionens styrelse eller motionärerna lämnar. Skälet är för det första att regeringen enligt budgetlagen är skyldig att för riksdagen redogöra för de åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskningar. För det andra har regeringen redan vidtagit flera åtgärder vilket den redovisat för riksdagen. I några fall har regeringen återkommit till riksdagen med förslag, och riksdagen har också bifallit regeringens förslag. Utskottet har dessutom inhämtat upplysningar från Finansdepartementet om att en översyn av statens avgifter förbereds.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas hantering av tvingande avgifter. Resultatet redovisas i rapporten (RiR 2004: 17) *Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter*. Rapporten publicerades den 11 juni 2004.

Offentlighetsrättsliga avgifter – i rapporten används begreppet ”tvingande avgifter” – tas ut av myndigheter som i författning givits monopol att driva sin verksamhet inom landet. Den enskilde kan därmed inte vända sig till någon annan för att få tjänsten utförd. Avgifter för utfärdande av pass och körkort är exempel på tvingande avgifter. Drygt ett hundra myndigheter tar ut sådana avgifter, och intäkterna uppgick under år 2002 till 11,4 miljarder kronor.

Enligt rapporten brukar som skäl för att avgiftsbelägga statlig verksamhet bl.a. anges behovet av att finansiera eller påverka efterfrågan på de aktuella tjänsterna samt principen att den som använder sig av en statlig verksamhet även bör betala för den. Riksdagen har ställt sig bakom principen att full kostnadstäckning normalt skall gälla för avgifterna.

Riksrevisionen understryker att tvingande avgifter, i likhet med skatter, innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Enligt regeringsformen 8 kap. 3 § skall föreskrifter om sådana avgifter beslutas av riksdagen. Riksdagen har beslutat att myndigheter som tar ut tvingande avgifter inte skall få förfoga över intäkterna annat än i undantagsfall. Avgiftsinkomsterna skall 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.

Riksdagen har möjlighet att delegera rätten att besluta om avgifternas storlek och hur intäkterna skall disponeras. I rapporten noteras att regeringen på senare år, efter bemyndigande av riksdagen, i ökad utsträckning har beviljat myndigheter att själva förfoga över intäkter från tvingande avgifter.

Regeringens och myndigheternas hantering av tvingande avgifter är omgärdad av ett omfattande regelverk. Grundläggande i granskningen har varit att undersöka hur hanteringen förhåller sig till de bestämmelser som finns på området. Två huvudfrågor har varit vägledande:

- Vad innebär riksdagens delegering av befogenheter kring avgifter 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 förfogar över avgiftsintäkterna?

Granskningsarbetet har genomförts i tre steg: (1) en genomgång av regelverket, (2) en kartläggning av avgifterna vid sjutton myndigheter samt (3) en mer ingående granskning av avgifterna vid fem myndigheter. Dessa fem myndigheter är Centrala studiestödsnämnden (CSN), Tullverket, Läkemedelsverket, Vägverket och Luftfartsverket.

Riksdagens insyn och regeringens styrning – iakttagelser och rekommendationer

Enligt Riksrevisionen finns det brister såväl när det gäller riksdagens insyn som när det gäller regeringens styrning av tvingande avgifter. I rapporten konstateras att den avgiftsbelagda verksamheten inte följs upp i samma utsträckning som verksamhet som är anslagsfinansierad. Staten har i vissa fall kunnat öka sina utgifter utan att det fått konsekvenser för utgiftstaket, eftersom utgifterna inte längre redovisas på statsbudgeten. Det kan ifrågasättas om vissa avgifter egentligen är avgifter utan snarare är skatter eller sanktioner, eftersom de inte uppfyller kravet på motprestation. Regeringens information till riksdagen om de totala intäkterna från tvingande avgifter är enligt Riksrevisionen delvis felaktig och otydlig. Intäkter från tvingande avgifter har t.ex. redovisats som intäkter i uppdragsverksamhet, vilket medfört att omfattningen av statens intäkter från tvingande avgifter inte går att fastställa.

I vissa fall är det vidare 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 heller inte alltid med det som riksdagen sagt skall 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 enligt rapporten 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 förfoga över intäkter från tvingande avgifter annat än av de skäl som medges i lagen om statsbudgeten 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 av 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 inte 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 skall 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 möjligt precisera vilka avgifter som är avsedda att tas ut, i vilket syfte, vilka som skall betala avgifterna, vem som skall förfoga över intäkterna och vem som skall 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 skall redovisas.
- Regeringen bör ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att upprätta ett register över tvingande avgifter. Ett sådant register bör innehålla uppgifter om bl.a. vilken instans som beslutar om avgifterna och de bestämmelser som gäller för avgifterna.

Avgiftssättningen – iakttagelser och rekommendationer

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att det finns en rad brister i avgiftssättningen. Riksdagen har ställt sig bakom att full kostnadstäckning i normalfallet bör gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Det innebär att avgiften skall täcka kostnaderna för den verksamhet som är avgiftsbelagd. Intäkterna får dock inte överstiga kostnaderna. Avgifterna är i flera fall för högt satta i förhållande till kravet på full kostnadstäckning, vilket i praktiken innebär att överskott kan användas för att täcka underskott i andra verksamheter. Det finns heller ingen tydlig gräns för hur länge myndigheter kan avvika från kravet på full kostnadstäckning.

I rapporten konstateras också att vissa myndigheter inte kan särredovisa sina kostnader och intäkter i den avgiftsbelagda verksamheten. Därmed går det inte att avgöra om myndigheten tar ut för höga eller för låga avgifter och om den uppnår full kostnadstäckning. Riksrevisionen anser vidare att kra-

vet på att myndigheterna skall samråda med Ekonomistyrningsverket inte garanterar att avgifterna är rätt satta. Riksrevisionen ifrågasätter om samrådet i sin nuvarande form är ändamålsenligt.

Riksrevisionens slutsatser när det gäller avgiftssättningen ger enligt rapporten underlag för ett antal förslag till regeringen. Några av förslagen bedöms kunna genomföras redan på kort sikt, medan andra förslag kräver 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 kravet på full kostnadstäckning.
- Regeringen bör överväga om myndigheterna skall lämna uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens intäkter, kostnader och ackumulerade resultat i sina 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 skall lämna förslag till regeringen om hur överskott skall användas och hur underskott skall täckas.
- Regeringen bör se över Ekonomistyrningsverkets befogenheter och uppgifter i avgiftssättningen. I en sådan översyn bör bl.a. ingå frågan om hur samrådsinstrumentet kan stärkas.

Regeringens återrapportering i budgetpropositionen för 2005 och riksdagsbehandlingen

I budgetpropositionen för år 2005 redogör regeringen för de åtgärder de vid den aktuella tidpunkten vidtagit med anledning av granskningsrapporten. När det gäller åtgärder beträffande Tullverket, Svenska kraftnät, Patent- och registreringsverket samt Jordbruksverket lämnas specificerade upplysningar för respektive myndighet. Övriga rekommendationer övervägs, anges vidare i propositionen, inom Regeringskansliet (prop. 2004/05:1, utg.omr. 2, s. 25).

När det gäller Tullverket rekommenderas i granskningsrapporten bl.a. att verket ges i uppdrag att redovisa kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten. I budgetpropositionen anges att Tullverket har meddelat att man inom myndigheten kommer att arbeta med åtgärder för att kunna ha en tillfredsställande kostnadsredovisning, Myndigheten planerar för att kunna hantera redovisningen fr.o.m. den 1 januari 2005. Regeringen bedömer att inga ytterligare åtgärder avseende Tullverket behöver vidtas (prop.

2004/05:1 utg.omr. 3, s. 28). Redogörelsen föranledde ingen motion och skatteutskottet berörde den inte i sina överväganden när det behandlade ärendet (bet. 2004/05:SkU1).

Beträffande Svenska kraftnät föreslår Riksrevisionen angående nätavgifter och balansersättningar att regeringen prövar om de är tvingande eller inte och återkommer till riksdagen med ett förtydligande. Vidare föreslår Riksrevisionen att Svenska kraftnäts avgifter för elcertifikat och ursprungsgarantier skall redovisas som tvingande. I budgetpropositionen redovisar regeringen sin bedömning att nätavgifterna och balansersättningarna inte är offentligrättsliga avgifter utan intäkter i kommersiell verksamhet. Intäkterna bör således enligt regeringen även fortsättningsvis redovisas som uppdragsverksamhet. Regeringen föreslog vidare att regeringen av riksdagen bemyndigas att låta Svenska kraftnät disponera avgifter enligt lagen (2003:437) om ursprungsgarantier avseende förnybar el samt övriga offentligrättsliga avgifter inom Svenska kraftnäts verksamhet (prop. 2004/05:1 utg. omr. 21 avsnitt 7.2.3). Näringsutskottet hade inget att erinra mot propositionsförslaget och tillstyrkte det därmed. Näringsutskottet noterade samtidigt regeringens bedömning att de nätavgifter och balansersättningar som Svenska kraftnät tar ut inte är offentligrättsliga avgifter utan intäkter i kommersiell verksamhet. Utskottet var enigt. I ett särskilt yttrande från utskottets moderata representanter anfördes att de såg de konstaterade bristerna som anmärkningsvärda. De klarlägganden som föreslagits såg moderaterna som angelägna, varför de tillstyrkte propositionen i denna del. Riksdagen följde näringsutskottets förslag (bet. 2004/05:NU3).

När det sedan gäller Riksrevisionens förslag angående Patent- och registreringsverket föranledde det regeringen att komma med förslag på tilläggsbudget. Regeringen föreslog att riksdagen bemyndigar regeringen att förfoga över intäkter från verksamhetsgrenen Namn vid Patent- och registreringsverket för att täcka statens kostnader för verksamheten (prop. 2004/05:1 vol. 1, s. 244; jfr utg.omr. 24 s. 56). Riksdagen biföll regeringens förslag. Inga motioner hade väckts med anledning av propositionsförslaget (bet. 2004/05:FiU11).

Slutligen redovisas i budgetpropositionen regeringens bedömning beträffande Riksrevisionens iakttagelser angående Jordbruksverket. I granskningsrapporten redovisades att det var oklart om riksdagen uttryckligen bemyndigat regeringen att förfoga över avgiftsintäkterna från Jordbruksverkets resultatområden Djur och Väst. Utöver dessa resultatområden förfogar regeringen över avgiftsintäkter från resultatområdet. För att inga oklarheter skall råda föreslog regeringen i propositionen att riksdagen godkänner att regeringen får disponera avgiftsinkomsterna för resultatområdena Djur, Distriktsveterinärorganisationen och Väst vid Statens jordbruksverk för att täcka statens kostnader för verksamheterna (prop. 2003/04:1 utg.omr. 23, s. 78 och 79). Riksdagen biföll förslaget. Moderaterna reserverade sig mot beslutet och menade att riksdagen i samband med bemyndigandet borde ha

gjort ett tillkännagivande med innebörden att regeringen skulle gjorts uttryckligt skyldig att för riksdagen redovisa de aktuella avgiftsinkomsterna (bet. 2004/05:MJU2).

Riksrevisionens styrelses framställning

Styrelsen anför i framställningen att frågan om hur systemet med offentlig-rättsliga avgifter fungerar är av stort principiellt intresse. Det handlar ytterst om hur denna del av riksdagens finansmakt utövas. Styrelsen vill särskilt peka på att granskningen visar att det är oklart hur stora intäkter som staten får från denna typ av avgifter, bl.a. beroende på att gränsen mellan offentligrättsliga avgifter och avgifter från uppdragsverksamhet är otydlig. Det finns också enligt granskningsresultaten t.ex. brister i redovisningen till riksdagen av avgiftsintäkterna.

Styrelsen noterar att myndigheterna enligt granskningen förfogar över mer än 80 % av intäkterna, trots att huvudprincipen enligt riksdagens riktlinjer skall vara att så endast skall ske i undantagsfall. Detta innebär i sin tur att utgifterna för olika verksamheter inte blir föremål för en samlad budgetprövning av riksdagen och att de utgifter som finansieras via avgifter inte omfattas av statsbudgetens utgiftstak. Enligt styrelsens mening bör utgångspunkten vara att myndigheterna inte skall förfoga över intäkter annat än med hänvisning till de skäl som riksdagen tidigare tagit ställning till.

Styrelsen konstaterar att riksdagen har uttalat att principen om full kostnadstäckning skall gälla då avgifterna sätts. Granskningen visar att avsteg görs från principen att avgifterna endast skall täcka kostnaderna för den aktuella verksamheten. I vissa fall har avgifter under lång tid givit överskott som använts för att finansiera andra verksamheter vid respektive myndighet. Därmed försvagas också betydelsen av den prövning av resursbehovet för och prioriteringarna mellan olika verksamheter som riksdagen gör årligen. Enligt styrelsen är det väsentligt att principen om full kostnadstäckning upprätthålls.

Styrelsen återger att regeringen i budgetpropositionen för 2005 redovisar vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Det framgår där att regeringen nu överväger att vidta åtgärder när det gäller Riksrevisionens rekommendationer rörande Tullverket, Svenska kraftnät, Patent- och registreringsverket och Jordbruksverket. Något samlat grepp för området aviseras emellertid inte i propositionen.

Enligt vad som kommit till styrelsens kännedom övervägs inom Regeringskansliet för närvarande frågan om en allmän översyn av systemet med offentligrättsliga avgifter. Riksrevisionens granskning kommer att vara ett viktigt underlag för arbetet. Styrelsen förutsätter att regeringen i samband med en sådan översyn kommer att pröva de mera grundläggande och långsiktiga frågor som Riksrevisionen behandlat i sin granskning. Enligt upp-

gift avser regeringen därutöver att i samband med framtagandet av årsredovisningen för staten för 2004 vidta olika åtgärder som förbättrar återrapporteringen av avgiftsintäkterna till riksdagen.

Styrelsen ser för sin del positivt på de åtgärder som planeras och föreslår mot denna bakgrund att riksdagen begär att regeringen redan i budgetpropositionen för år 2006 skall lämna en samlad och utförlig rapportering av sina på kort sikt vidtagna åtgärder och sina på längre sikt planerade åtgärder när det gäller offentligt rättsliga avgifter.

Med hänvisning till det anförda föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen skall vidta åtgärder för att förbättra hanteringen av offentligt rättsliga avgifter samt återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av vidtagna och planerade åtgärder i budgetpropositionen för 2006.

Motionen

Karin Pilsäter m.fl. (fp) inleder motion 2004/05:Fi1 med att nämna att rapporten innehåller allvarliga konstateranden om hur de statliga avgifterna hanteras. Motionärerna återger flera av de iakttagelser som riksrevisorn har gjort. Bland annat betonas vikten av att användningen av avgifter görs tydligare och att riksdagens insyn förstärks. Motionärerna pekar vidare på vikten av att riksdagen får information om hur mycket myndigheternas administration av avgifterna kostar.

Motionärerna tar särskilt upp det riksrevisorn iakttagit beträffande Centrala studiestödsnämnden. De allvarliga redovisningsfel som där förekommit undergräver enligt motionen inte bara regeringens utan framför allt riksdagens möjligheter att korrekt bedöma skäligheten i anslagskraven från myndigheten. Motionärerna anser att Riksrevisionens styrelse är alltför överslätande i sin framställning, och de anser att riksdagens beslut i frågan måste bli tydligare. Riksdagen bör ge regeringen ett tydligt uppdrag i fråga om vad som bör genomföras på kort sikt och en tydlig inriktning på de överväganden som bör göras på längre sikt.

I motionen lämnas fem förslag till riksdagsbeslut. Motionärerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförts om att pröva Livsmedelsverkets, CSN:s och Luftfartsverkets avgifter i de avseenden som anges i Riksrevisionens rapport (yrk. 1). Ett annat tillkännagivande föreslås beträffande vad som i Riksrevisionens rapport sägs om översyn av avgiftsförordningen i syfte att förtydliga under vilka omständigheter avvikelser från full kostnadstäckning får ske (yrk. 4). Ett tredje tillkännagivande föreslås beträffande vad som i rapporten sägs om myndigheternas redovisning av den avgiftsbelagda verksamhetens intäkter och kostnader (yrk. 5).

Motionärerna föreslår att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om hur avgiftsintäkter kan redovisas på ett mer enhetligt och fullständigt sätt (yrk. 3) och med tydliggöranden när det gäl-

ler bemyndiganden i lag om tvingande avgifter i fråga om vilka avgifter som skall tas ut, i vilket syfte och i fråga om vem som skall besluta om avgiftsnivåerna, om vem som skall betala avgifterna samt om vem som skall förfoga över intäkterna (yrk. 2).

Offentligrättsliga avgifter

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen (RF) skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Det gäller t.ex. skatt till staten.

Vad som närmare avses med ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är inte alltid helt klart. Enligt lagmotiven bör emellertid med ingrepp förstås sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjlighet att förfoga över egendom, etc. (prop. 1973:90 s. 210).

Föreskrifter om skatter och tvingande avgifter tillhör den typ av föreskrifter som avses med ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som anges i 8 kap. 3 § RF. Med avgift menas en penningprestation för vilken det allmänna lämnar ett specificerat vederlag (prop. 1973:90, s. 219). En skatt är med andra ord något den enskilde betalar till staten utan att kunna förvänta sig en direkt motprestation. Vad som i varje enskilt fall är en skatt eller en avgift är inte alltid enkelt att avgöra.

Det förekommer olika beteckningar på de avgifter som faller in under bestämmelsen. Riksrevisionen har valt att skilja mellan tvingande avgifter, som faller under 8 kap. 3 § RF, och avgifter i verksamheten. Av praktiska skäl används i detta ärende samma termer som i granskningsrapporten. Tvingande avgifter motsvarar i stort sett vad som i andra sammanhang betecknas som offentligrättsliga avgifter medan avgifter i verksamheten i andra sammanhang betecknas som frivilliga avgifter.

Till åligganden i 8 kap. 3 § RF räknas inte förpliktelsen att betala sådana avgifter för en statlig eller kommunal prestation som utgör ett rimligt vederlag för en prestation som den enskilde frivilligt har tagit i anspråk och som därför kan betecknas som frivilliga avgifter eller avgifter i verksamheten. Rätten att bestämma sådana avgifter ingår, när det gäller staten, i regeringens kompetens (prop. 1973:90, s. 218). Detsamma har antagits gälla för övriga villkor för sådana frivilligt ianspråktaga prestationer.

I princip skall tvingande avgifter beslutas genom lag av riksdagen, men enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan riksdagen bemyndiga regeringen eller kommun att meddela föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i stora drag förhåller det sig på det sättet att skatter och tvingande avgifter skall beslutas av riksdagen. Riksdagen har emellertid möjlighet att delegera rätten att besluta om en tving-

ande avgift till regeringen och kan också bemyndiga regeringen att den i sin tur kan delegera beslutsrätt till myndighet under regeringen. Delegationen kan beslutas genom bestämmelser i lag men kan också beslutas genom ett bemyndigande. Däremot kan riksdagen inte delegera rätten att besluta om statlig skatt. Avgifter i verksamheten kan beslutas av regeringen eller, efter bemyndigande från regeringen, av myndigheten.

Kompletterande upplysning från Finansdepartementet

Enligt upplysningar som utskottet under beredningen inhämtat från budgetavdelningen vid Finansdepartementet pågår det förberedelser för att genomföra en översyn av avgifterna i staten. Till de aspekter som skall genomlysas i en sådan översyn hör de iakttagelser och förslag till åtgärder som riksrevisorn beslutat om i rapporten *Rätt avgifter?* (RIR 2004:17).

Riksrevisionens styrelsens framställningar och redogörelser

Riksrevisionens styrelsens uppgift är uttömmande reglerad i regeringsformen (12 kap. 7 § tredje stycket). Där står bl.a. att till styrelsens uppgift hör att lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter kan ge anledning till.

Styrelsens initiativrätt fanns med redan när Riksdagskommittén presenterade sitt förslag om att bilda en ny revisionsmyndighet under riksdagen. Genom motionsrätten och berednings- och behandlingskraven i riksdagsordningen skulle det ge upphov till revisionsdebatter i riksdagens kammare. Utskotten förutsattes emellertid ta del av iakttagelserna som görs i effektivitetsrevisionen inom sina respektive beredningsområden även om rapporterna inte blev formliga riksdagsärenden (förs. 1999/2000:RS1).

I lagen med instruktion för Riksrevisionen (SFS 2002:1023) preciseras i 12 § rätten att väcka förslag i riksdagen. Där står att styrelsen beslutar om framställningar och redogörelser till riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen och den årliga rapporten samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Av förarbetena till denna lag framgår att det ankommer på styrelsen att fritt pröva om och i så fall vilka politiska beslut som skall fattas med anledning av revisionsberättelserna och granskningsrapporterna. Det anförs vidare att förslag inte kommer att behöva väckas med anledning av varje granskningsrapport eller revisionsberättelse utan snarare kommer att följa av revisionella iakttagelser av större vikt. Utskottet underströk i sitt betänkande (bet. 2002/03:KU12) att styrelsens befattning med granskningsrapporterna och revisionsberättel-

serna inte får medföra risk för att förtroendet för riksrevisorernas kompetens och självständiga ställning rubbas och att det således blir fråga om överprövning av riksrevisorernas granskning.

Regeringens skyldigheter med anledning av Riksrevisionens rapporter

Enligt 47 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall regeringen årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Riksdagsbehandling av Riksrevisionens styrelses framställningar

Under perioden fram till den 1 januari 2005 har Riksrevisionen redovisat 27 granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen (exklusive den årliga rapporten). Av dessa har Riksrevisionens styrelse behandlat 21. Styrelsen beslutade under perioden om 13 framställningar och fyra redogörelser. Sju av dessa har riksdagsbehandlats. Två av dessa ledde till tillkännagivanden till regeringen medan fyra avslogs. En redogörelse har lagts till handlingarna.

När utskottet (bet. 2004/05:KU3) behandlade Riksrevisionens styrelses framställning om kommittéväsendet (2003/04:RRS6) avslogs förslaget till riksdagsbeslut. Motiveringen var att styrelsens förslag om ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen skulle redovisa för riksdagen vad den gjort med anledning av rapporten inte var nödvändigt. Utskottet räknade med att regeringen så snart som möjligt skulle komma att redovisa utförligt för riksdagen vad den gjort med anledning av revisionsiakttagelserna. Utskottet tillade att det räknade med att nästa höst, dvs. hösten 2005, skulle en sådan redovisning kunna vara ett värdefullt underlag för den granskning som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer på utskottet.

Även andra utskott har i sina betänkanden funnit att det vore meningslöst att bifalla styrelsens framställningar med tanke på att regeringen kan förväntas beakta de iakttagelser som riksrevisorerna gör och de förslag till åtgärder de lämnar och som riktar sig till regeringen. Utskotten har hänvisat till att regeringen redan har en i lag reglerad skyldighet att redovisa till riksdagen vad den gör med anledning av Riksrevisionens rapporter.

I finansutskottets betänkande 2003/04:FiU28, där riksrevisionsstyrelsens redogörelse angående den statliga garantimodellen behandlades, anförde det eniga utskottet att mot bakgrund av att Riksrevisionens styrelse inte lämnat några förslag till riksdagen med anledning av granskningen och att åtgärdsförslagen i granskningsrapporten är riktade till regeringen, överlämnar utskottet till regeringen att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av Riksrevisionens rapport. Vidare överlämnade utskottet till

regeringen att bedöma vilken återrapportering som bör göras till riksdagen i detta avseende. Utskottet föreslog därmed att riksdagen borde lägga Riksrevisionens styrelses redogörelse till handlingarna, vilket också blev riksdagens beslut.

Utskottets ställningstagande

Gränsdragningen mellan skatter och avgifter samt mellan tvingande och frivilliga avgifter har varit omdiskuterad länge. Grundlagberedningen anförde emellertid att den fann det acceptabelt att gränsen mellan skatt och avgift är oskarp eftersom det ankommer på riksdagen att göra gränsdragningen. I propositionen gick föredragande statsråd på samma linje. I fall då det är tveksamt om regeringen har egen rätt att besluta om avgifter kan den nämligen utverka riksdagens bemyndigande för sin befogenhet (prop. 1973:90, s. 214 och 219).

Inte minst mot denna bakgrund är den granskning som riksrevisorn genomfört enligt utskottets mening värdefull. I granskningsrapporten ställs frågan om regeringen hanterar tvingande avgifter i enlighet med riksdagens beslut och i enlighet med bestämmelser i regeringsformen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Bland annat undersöks om gränsdragningen mellan skatter och avgifter eller typer av avgifter upprätthålls på avsett sätt och om det finns stöd i riksdagsbeslut att ta ut de tvingande avgifter som i dag tas ut.

I granskningsrapporten redogörs för iakttagelser som regeringen enligt utskottets mening har skäl att uppmärksamma och, om det visar sig att det finns oklarheter om vad riksdagen bemyndigat regeringen eller andra oklarheter, återkomma till riksdagen med förslag om tydligare riksdagsbeslut. Som regeringen redovisat i budgetpropositionen har den för vissa myndigheter redan gjort en analys och också begärt tydliga riksdagsbeslut i de fall det fanns risk för oklarhet. Riksdagen har godtagit regeringens förslag och har inte fattat något beslut med anledning av de bedömningar som regeringen redovisade i propositionen. En översyn av statliga avgifter förbereds i Regeringskansliet. Utskottet vill också, i likhet med vad utskottet anförde i betänkande 2004/05:KU3, påminna om att regeringen är skyldig att inför riksdagen redogöra för vilka åtgärder den vidtar med anledning av granskningsrapporterna. Det vore med andra ord överflödigt att begära en särskild redogörelse hösten 2006 så som Riksrevisionens styrelse föreslår.

I det aktuella fallet måste också beaktas att granskningsrapporten beslutades i juni 2004. Återrapporteringen gjordes i budgetpropositionen som beslutades den 13 september samma år. Det får med andra ord förutsättas att regeringen också i senare budgetpropositioner kommer att redogöra för långsiktiga åtgärder som föranletts av granskningsrapporten. Regeringen bör ges en rimlig tid att ta hand om de förslag till åtgärder som riksrevisorn beslutat både för att bedöma relevansen av iakttagelserna och att förbereda väl avvägda initiativ på kort och lång sikt.

Utskottet noterar att Riksrevisionens styrelse i framställningen redogör för att den tagit del av regeringens återrapport i budgetpropositionen för år 2005 och att den har informerat sig om att regeringen förbereder en översyn med anledning av granskningsrapporten. Utskottet förutsätter att styrelsen dessutom gjort sig bekant med riksdagens behandling av regeringens återrapport i budgetpropositionen fram till den 8 december när styrelsen behandlade frågan. Styrelsens förslag om att riksdagen skall begära att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra hanteringen av tvingande avgifter och att regeringen senast år 2006 skall lämna en samlad redovisning av åtgärderna har lagts fram under dessa betingelser.

Utskottet vill peka på att förfarandet riskerar att kunna uppfattas som att Riksrevisionens styrelse värderar regeringens och riksdagens agerande. Bestämmelserna i regeringsformen är en uttömmande beskrivning av styrelsens uppgifter. Att utvärdera och kommentera de åtgärder som regeringen gör och redovisar för riksdagen kan inte sägas vara styrelsens uppgift. Även om dessa kommentarer är positiva (att styrelsen ser positivt på de åtgärder regeringen planerar) kan de riskera att uppfattas som att styrelsen överprövar regeringens åtgärder. Det hör inte heller till styrelsens uppgifter att överpröva riksdagens beslut eller avsaknad av beslut med anledning av redogörelserna i budgetpropositionen. Detta tillkommer riksdagen allena.

Utskottet vill påpeka att den riksdagsledamot som inte var nöjd med regeringens redogörelse i budgetpropositionen hade kunnat väcka motion om vad regeringen, enligt ledamotens mening, bör göra eller vilket annat beslut som kan tänkas påfordras från riksdagen i det aktuella fallet. Det fanns också utrymme för utskotten att ta initiativ till riksdagsbeslut om de under beredningen hade funnit att regeringens åtgärder vore ofullgångna. Vidare bör erinras om den årliga granskning som konstitutionsutskottet är skyldigt att göra enligt regeringsformen och till vilken varje ledamot har möjlighet att göra en anmälan.

Enligt förarbetena till instruktionen för Riksrevisionen ansågs det vara självklart att Riksrevisionens styrelse inte skulle begagna sin rätt att väcka förslag i riksdagen med anledning av varje granskningsrapport utan begränsa detta till frågor av större vikt. Utskottet anser att initiativ i första hand bör väckas i saker där det krävs riksdagsbeslut och där det är mindre lämpligt att invänta ett förslag från regeringen. Initiativrätten bör med andra ord i första hand handla om brådskande lagstiftningsåtgärder eller budgetåtgärder. Däremot är åtgärder som berör regeringens styrning av myndigheterna och myndigheternas interna förhållanden normalt sett i första hand en regeringsfråga. I den aktuella granskningsrapporten är förslagen till åtgärder uttryckligen riktade till regeringen. Riksrevisorn ser att det i vissa delar kan finnas behov av riksdagsbeslut men anser att de lämpliga åtgärderna först bör övervägas av regeringen som sedan kan förväntas lämna förslag till tydligare riksdagsbeslut m.m. Utskottet instämmer i den bedömningen.

Förslaget i framställningen är dessutom allmänt hållet. Styrelsen föreslår att riksdagen skall begära att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra hanteringen av offentligrättsliga avgifter. Utskottet utgår från att styrelsen här syftar på de olika åtgärder som presenteras i granskningsrapporten. Utskottet anser emellertid att värdet av förslag till riksdagen ökar om det presenteras precisa förslag på sådana riksdagsbeslut som tillhör riksdagens centrala beslutsuppgifter på lagstiftningsmaktens och finansmaktens områden.

Förslagsrätten avsågs också i förarbetena vara begränsad till de politiska åtgärder som kunde vara föranledda av Riksrevisionens granskningsrapporter. Det skulle inte få uppkomma en risk för att förtroendet för riksrevisorernas kompetens och självständiga ställning rubbades och att det i så fall skulle riskera att bli en överprövning av riksrevisorernas granskning. Enligt Riksrevisionens styrelses framställning saknas det i budgetpropositionen redovisningar om ett samlat grepp för området. I framställningen förhåller sig styrelsen därför i stället till muntliga upplysningar som inhämtats om att det i Regeringskansliet pågår förberedelser för att göra en samlad översyn över de statliga avgifterna. Styrelsen anför att den ser positivt på detta arbete. Utskottet finner det anmärkningsvärt att styrelsen inte enbart förhåller sig till förslagen i Riksrevisionens granskningsrapport utan i stället till förslag som anges övervägas inom Regeringskansliet.

Utskottet vill avslutningsvis betona det värde det har att riksdagen uppmärksammar Riksrevisionens granskningsrapporter. Bildandet av Riksrevisionen syftade ytterst till att förstärka riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Styrelsens initiativrätt är ett sätt genom vilket riksdagen kan få anledning att ta del av och debattera iakttagelser och slutsatser som riksrevisorerna drar. Det finns också andra sätt, vilket påpekas i förarbetena. I det aktuella ärendet har riksdagen redan haft anledning att ta upp flera av åtgärdsförslagen i samband med att riksdagen behandlade budgetpropositionen för år 2005.

Utskottet bedömer sammanfattningsvis att den granskning som riksrevisorerna har gjort är värdefull och att de förslag till både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder som lämnas förefaller vara värda att arbeta vidare med för regeringen. Utskottet är emellertid inte berett att tillstyrka de förslag som Riksrevisionens styrelse eller motionärerna lämnar. Skälet är att regeringen enligt budgetlagen är skyldig att för riksdagen redogöra för de åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskningar. Regeringen har redan vidtagit flera åtgärder vilket den redovisat för riksdagen. I några fall har regeringen redan återkommit till riksdagen med förslag, och riksdagen har också bifallit regeringens förslag. Utskottet har dessutom upplysts om att en översyn av statens avgifter förbereds i Regeringskansliet.

I granskningsrapporten räknas en rad åtgärdsförslag upp som alla riktas mot regeringen. Inte i något fall kan utskottet se att det finns uppenbart behov av riksdagsbeslut innan regeringen haft möjlighet att själv underätta sig om de förhållanden som riksrevisorerna uppmärksammat och bedöma

vilka åtgärder dessa föranleder. Utskottet utgår från att regeringen även fortsättningsvis kommer att för riksdagen redovisa vad den gör för att förbättra eventuella brister på området.

Stockholm den 15 mars 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Magnusson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Mats Einarsson (v), Inger Jarl Beck (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Karin Åström (s), Carl-Erik Skårman (m), Liselott Hagberg (fp), Helena Höij (kd) och Lotta Hedström (mp).

Avvikande meningar

Tobias Krantz och Liselott Hagberg (båda fp) anför:

Vi instämmer i den kritik som i motion 2004/05:Fi1 riktas mot regeringen när det gäller bl.a. avgifterna i Livsmedelsverket, Centrala studiemedelsnämnden och Luftfartsverket. Vi anser också att motionärerna lämnar konkreta förslag på åtgärder som bör genomföras. Det är synnerligen viktigt att användningen av avgifter blir tydligare och att riksdagens insyn förstärks. Vi anser därför att de fem yrkandena i motionen bör bifallas.