



Riksrevisionens styrelses framställning angående offentlighetsrättsliga avgifter

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och de statliga myndigheternas hantering av offentlighetsrättsliga avgifter. Granskningen redovisades i rapporten *Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter* (RiR 2004:17). Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna framställning till riksdagen.

Granskningen visar att det finns flera väsentliga brister och oklarheter i regeringens och myndigheternas hantering av offentlighetsrättsliga avgifter. Styrelsen föreslår i sin framställning att riksdagen begär att regeringen skall vidta ett antal olika åtgärder för att förbättra hanteringen av offentlighetsrättsliga avgifter samt att regeringen skall återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av vidtagna och planerade åtgärder i budgetpropositionen för 2006.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	8

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Regeringens och myndigheternas hantering av offentligrättsliga avgifter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om åtgärder för att förbättra hanteringen av offentligrättsliga avgifter samt om att regeringen återkommer med en samlad redovisning av vidtagna och planerade åtgärder i budgetpropositionen för 2006.

Stockholm den 8 december 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund och inriktning

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.

Offentligrättsliga 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 att 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 § ska 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 ska 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 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 inte är avgifter utan snarare 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 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 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 med 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 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 möjligt precisera vilka avgifter som är avsedda 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 expeditons- 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 kravet 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 ska 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 ska 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.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision kan ge anledning till. Styrelsen överlämnar mot denna bakgrund en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens och myndigheternas hantering av offentligt rättsliga avgifter. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Regeringens och myndigheternas hantering av offentligt rättsliga avgifter

Offentligt rättsliga avgifter är tvingande och därmed jämförbara med skatter. Det ankommer också på riksdagen att besluta om sådana avgifter. Riksdagen har dock möjlighet att till regeringen, eller till den myndighet som regeringen bestämmer, delegera rätten att besluta om avgifternas storlek och hur intäkterna skall disponeras. Som framgår av Riksrevisionens granskning har drygt ett hundra statliga myndigheter getts befogenhet att ta ut offentligt rättsliga avgifter. Intäkterna från sådana tvingande avgifter uppgick år 2002 till mer än elva miljarder kronor.

Riksrevisionen har granskat vad denna delegering innebär för riksdagens insyn och för regeringens styrning inom området. Granskningen har även omfattat frågan om hur avgifterna sätts och om det finns risk för att myndigheterna tar ut för höga avgifter om de förfogar över avgiftsintäkterna. Granskningens övergripande slutsats är att det finns flera väsentliga brister och oklarheter i regeringens och myndigheternas hantering av offentligt rättsliga avgifter.

Enligt styrelsens mening är frågan om hur systemet med offentligt rättsliga avgifter fungerar 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 av att gränsen mellan offentligt rättsliga 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 ska vara att så endast ska 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 ska 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.

I budgetpropositionen för 2005 redovisar regeringen vilka åtgärder man 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 uppgift 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 ska lämna en samlad och utförlig rapportering av sina på kort sikt vidtagna åtgärder och sina på längre sikt planerade åtgärder när det gäller offentligrättsliga avgifter.

Styrelsens förslag

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