

Finansiering av tillsyn

– rapport till Tillsynsutredningen

1	HUR FINANSIERAS TILLSYN?	3
1.1	Statlig tillsyn	3
1.2	Kommunal tillsyn	7
1.3	Kartläggning av nuläget	9
1.3.1	Omfattning och finansiering	9
1.3.2	Finansiering i författningar	12
1.4	Problem med och synpunkter på nuvarande finansiering	15
1.4.1	Remissinstansernas synpunkter på finansiering	15
1.4.2	Sammanställning av problemområden	20
2	HUR BÖR TILLSYN FINANSIERAS?	23
2.1	Skattefinansiering	23
2.1.1	Fördelar med skattefinansiering	23
2.1.2	Nackdelar med skattefinansiering	24
2.2	Avgiftsfinansiering	25
2.2.1	Fördelar med avgiftsfinansiering	25
2.2.2	Nackdelar med avgiftsfinansiering	25
2.3	Krav på framtida finansieringssystem	27
2.3.1	Principer för finansiering av tillsyn	27
A	Statsmakterna bör besluta om tillsynens omfattning	28
B	Finansiering bör vara konkurrensneutral	28
C	Finansieringen bör uppfattas som rättvis även i övrigt	29
D	Finansieringen bör inte vara hämmande	29
E	Finansieringen bör bidra till en effektiv tillsyn	29
F	Finansieringen bör vara enhetlig	30
G	Finansieringen bör vara förutsebar	31
H	Avgift bör erläggas för en motprestation	31
I	Vid avgiftsbeläggning bör hänsyn tas till ”närliggande områdets” finansiering	31
J	Avgiftskonstruktionen bör vara ändamålsenlig	31
2.3.2	Val av avgiftssystem?	33
3	CHECKLISTA FÖR BESLUTFATTARE	34
3.1	Skatt-avgift?	34
3.2	Bemyndiganden och beslutsnivå	34
3.3	Styrdokument	35
3.4	Avgiftskonstruktion	36

MISSIV
DATUM
2004-05-28
ESV DNR
Dnr 79-465/2004
HANDLÄGGARE
Lasse Henricson



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Tillsynsutredningen
103 33 Stockholm

Uppdrag att utreda finansiering av tillsyn

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) utrett finansieringen av tillsyn.

Uppdraget avrapporteras med denna rapport.

I rapporten beskrivs nuvarande finansiering för statlig, och i viss mån för kommunal, tillsyn. Fördelar och nackdelar med skatte- respektive avgiftsfinansiering av tillsyn diskuteras. Förslag lämnas också till vilka krav som bör vara vägledande för finansieringen av tillsyn. Dessutom lämnas ett förslag till en grundläggande konstruktion för finansiering av tillsyn med avgifter. Slutligen redovisas ett förslag till en checklista för beslutsfattares överväganden om finansiering av tillsyn.

I detta ärende har sakområdeschef Bengt Anderson beslutat. Utredare Lasse Henricson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Susanne Jansson deltagit.

Bengt Anderson

Lasse Henricson

1 Hur finansieras tillsyn?

Med tillsyn avses i denna rapport tillsyn som bedrivs av statliga myndigheter om inget annat sägs. Tillsyn finansieras huvudsakligen med skatt eller med avgift. Begreppen avgiftsfinansiering och avgiftsbeläggning används synonymt i meningen att avgifter helt eller delvis tas ut för en verksamhet.

1.1 Statlig tillsyn

Ramarna för hur tillsyn kan finansieras förutsätts vara givna. Antingen används medel för finansieringen i form av skattemedel från allmänheten eller så debiteras tillsynsobjekten en avgift i statsrättslig bemärkelse. Skillnaden mellan skatt och avgift är enligt regeringsformen (RF) med förarbeten (prop.1973:90) att skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift däremot motsvaras av en motprestation. Andra former av finansiering av tillsyn tas inte upp i denna framställning. De kan exempelvis bestå av att tillsynsobjekten själva finansierar uppgifter som provtagningar eller undersökningar.

Det är alltid statsrättsligt möjligt att skattefinansiera tillsyn. Däremot är det inte alltid möjligt eller lämpligt att avgiftsbelägga tillsyn.

Avgiftsbelagd tillsyn kan antingen innebära att myndigheten tilldelas anslagsmedel för finansiering av kostnaderna för tillsynen samtidigt som de avgifter som tas ut från tillsynsobjekten inbetalas till inkomsttitel eller att myndigheten disponerar de avgifter som tas ut av objekten för att direkt finansiera tillsynen. Avgiftsbeläggning kan emellertid omöjliggöras exempelvis genom att ett avgiftskollektiv inte kan definieras.

Med avgift förstås normalt en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det framgår av förarbetena till RF. Nyckelordet för definition av begreppet avgift är motprestation. Motprestationen som staten ska ge i utbyte mot en avgift preciseras som en direkt, särskild eller en specificerad motprestation. Följaktligen kan en avgift normalt definieras som en ersättning som helt eller delvis ska täcka kostnaderna för en direkt motprestation. Finns en motprestation i statsrättslig betydelse är det således fråga om en avgift och inte en skatt. Gränsen är dock flytande.

Även avgifter med kollektiv motprestation betraktas under vissa förutsättningar som avgifter. Här avses avgifter som betalas och kostnadsrelateras till ett kollektiv av betalare. Tillsynsavgifter karaktäriseras vanligen som kollektiva avgifter genom att motprestationen anses tillfalla ett helt kollektiv utan att motprestationen direkt behöver tillfalla samtliga enskilda som ingår i kollektivet.

Enligt prop.1973:90 kan ersättning även i vissa andra fall betraktas som en avgift i RF:s betydelse även om inte motprestationskriteriet föreligger. Det är således ett undantag från den normala definitionen av avgift.

” (---) 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 penning prestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penning prestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen ifråga enligt särskilda regler. (---)”

Denna undantagsregel bör beaktas, men det är emellertid inte klart hur det ska ske. En tolkning enligt ESV är att ovanstående uttalande ger större utrymme för att klassificera olika ersättningar som avgifter än vad den normala definitionen medger.

För att vara säker på att ersättningen som tas ut av t.ex. ett företag verkligen är en avgift måste motprestationen riktas direkt mot den betalande genom t.ex. prövning, faktisk tillsyn eller dylikt.

Sannolikt uppfylls avgiftskriteriet också om avgiftskollektivet kan definieras väl och ett rimligt samband finns mellan den prestation som myndigheten utför och summan av de avgifter som avgiftskollektivet betalar. I vissa fall har lagrådet haft en annan uppfattning¹. Om det råder osäkerhet om en påлага ska betraktas som en avgift eller skatt bör pålagan regleras i lag; i vart fall grunderna för avgiftsuttaget enligt ESV. Regleras avgiftsuttagen i lag kan de formellt vara konstruerade på många olika sätt utan att avgiftsuttaget strider mot grundlagen. Däremot kan ett avgiftsuttag vara mindre lämpligt, även om det till nöds uppfyller de formella kraven.

Avgifter för tillsyn är förknippade med en särskild form av motprestation. Det kan nämligen hävdas att det inte är de enskilda betalarna, utan det allmänna som får motprestationen i form av t.ex. renare miljö eller en tillförlitligare finansiell marknad. Samhällets motprestation i form av tillsyn kommer således kollektivet av skattebetalare tillgodo mer än de gynnar de individer eller företag som är föremål för tillsynen. Argumentet innebär i princip att kollektiva tillsynsavgifter bör betraktas som skatter. Praxis och förarbetena till regeringsformen innebär dock att tillsynsavgifter i flertalet fall betraktas som avgifter. Detta medför att tillsynsavgifter normalt bör betraktas som avgifter enligt ESV:s bedömning.

Bemyndigande från riksdagen

Regeringsformen innehåller bestämmelser om den så kallade normgivningsmakten, dvs. vad riksdagen respektive regeringen ska få bestämma. I statsrättsliga sammanhang är det därför viktigt att veta om

¹ Ett antal tveksamma fall beskrivs i SOU 2001:4, Bilaga 3 s.325-327

riksdagen ska bestämma att en viss verksamhet ska vara avgiftsbelagd eller om regeringen har rätt att göra det.

För att en myndighet ska få ta ut tillsynsavgifter krävs det att riksdagen har beslutat att verksamheten ska bedrivas och att den ska vara avgiftsbelagd. Tillsynsavgifter innebär, i likhet med andra offentligrättsliga avgifter eller tvingande avgifter, ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller tvingande avgifter meddelas genom lag. Detta framgår av 8 kap. 3 § regeringsformen. Regeringen kan - efter riksdagens bemyndigande - meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skulle meddelas av riksdagen (8 kap. 9 § regeringsformen). Detta innebär att, om riksdagen inte vill meddela föreskrifter om avgiften, kan denna rätt delegeras till regeringen. Riksdagens bemyndigande till regeringen behöver inte ske genom lag².

Det är ytterst sällsynt som riksdagen väljer att själv bestämma avgifternas storlek. Riksdagen kan medge att regeringen i sin tur överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter om avgifter (8 kap. 11 § regeringsformen). Bara om riksdagen uttryckligen har medgivit det kan således regeringen överlåta åt en myndighet att bestämma nivån på en tillsynsavgift. Beslut om att bestämma storleken på en skatt kan riksdagen inte delegera till regeringen.

Det bör även noteras att formuleringen av bemyndigandet för avgiftsuttag i lagen styr finansieringen. Det som anges i bemyndigandet påverkar t.ex. vilka aktiviteter och kostnader på en myndighet som ska täckas av avgifter.

Har statsmakterna inte angivit vilka kostnader som ska täckas, eller på annat sätt preciserat det ekonomiska målet, för tillsyn som är avgiftsbelagd gäller full kostnadstäckning som ekonomiskt mål i staten³. Principen om full kostnadstäckning innebär att samtliga direkta kostnader och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna för tillsynen ska täckas av de avgifter som tas ut. Motsvarande generella princip saknas i den kommunala tillsynen, vilket framgår av avsnitt 1.2.

Rätt att disponera och besluta om avgifterna

För att en myndighet ska få disponera inkomsterna i den avgiftsbelagda verksamheten krävs att statsmakterna har medgivit det.

Enligt budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100, bilaga 1, s.53, FiU20, rskr 128) är huvudprincipen att offentligrättsliga avgifter inte bör disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas under inkomstittel. Myndighetens behov av rörelsemedel i den avgiftsbelagda verksamheten tillgodoses genom att myndigheten tilldelas anslag för sina

² Proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning (prop. 1975:8)

³ 5 § avgiftsförordningen (1992:191)

förvaltningskostnader enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet. Undantag från denna huvudprincip bör kunna göras om verksamhetsvolymen är så svår att bedöma på förhand att finansiering över anslag inte är ändamålsenlig. Under senare år har allt fler myndigheter medgivits rätt att disponera offentligrättsliga avgiftsintäkter. Såvitt ESV känner till har det dock oftast avsett avgifter för verksamhet som kan vara efterfrågestyrd, främst provning.

Motiven för huvudprincipen är att statsmakterna ska besluta om tillsynens omfattning genom anslaget storlek. Myndigheten medges inte heller rätt att disponera avgiftsintäkterna som betalas in till statskassan. Tillämpning av huvudprincipen innebär att myndigheten inte riskerar att misstänkas för att sätta ekonomiska intressen före syftet med tillsynen. Denna misstanke kan, i fall myndigheten disponerar intäkterna, t.ex. uppstå om avgiften för tillsyn tas ut enligt tidsåtgång. En negativ styreffekt av huvudprincipen är att naturliga incitament att regelbundet ompröva avgifterna saknas. Kopplingen mellan anslaget och avgiftsintäkternas storlek fungerar därmed inte alltid som avsetts.

För att en myndighet ska få besluta om avgifternas storlek eller disponera avgiftsintäkterna krävs att statsmakterna har medgivit det. Vem som ska besluta om avgifternas storlek bör ses i relation till rätten att disponera offentligrättsliga avgiftsintäkter. Följande modeller finns för tillsynsavgifter.

1. Myndigheten får *inte* besluta om avgifternas storlek och *inte* heller disponera intäkterna.
2. Myndigheten får *inte* besluta om avgiften men disponera intäkterna.
3. Myndigheten får besluta om avgiften men *inte* disponera intäkterna.
4. Myndigheten får besluta om avgiften och disponera intäkterna.

Modell 1 är utformad i enlighet med huvudprincipen enligt 1992 års budgetproposition. Huvudprincipen har även framhållits på senare tid av riksdagen⁴. Denna princip innebär att statsmakterna styr finansieringen av tillsyn. Modell 2 lämnar inte heller utrymme till myndigheten att påverka intäkternas storlek, såvida inte tidtaxa tillämpas. I modell 3 beslutar myndigheten om avgiftens storlek, men det påverkar inte myndighetens intäkter eftersom intäkterna inte disponeras. I modell 4 kan myndigheten i hög grad påverka intäkternas storlek eftersom myndigheten både beslutar om avgiftsnivån och disponerar intäkterna. I alla modellerna är det viktigt

⁴ Finansutskottets bet. 2003/04:FIU02: En grundläggande utgångspunkt bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten eftersom det ger en bättre överblick av den statliga verksamheten. Tydligheten, eller transparensen, i redovisningen ökar. Riksdagen får då också möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha. Redan i dag är det en betydande del av de statliga utgifterna som antingen nettoredovisas mot statsbudgeten eller vid sidan av denna. Stor försiktighet bör emellertid iakttas med nya undantag från huvudregeln, och i de fall detta trots allt förekommer bör åtgärderna vara välmotiverade.

att avgifterna är satta utifrån det av statsmakterna beslutade ekonomiska målet. I annat fall finns risk för att företag drabbas av oskäligen avgifter. Myndigheternas incitament att ompröva avgifterna varierar dock beroende på modell. En redogörelse för omfattningen av dessa modellers tillämpning avseende tillsynsavgifter görs i avsnitt 1.3.1.

1.2 Kommunal tillsyn

Med kommunal tillsyn avses i detta avsnitt statlig tillsyn som utövas av kommun. Kommunal tillsyn finansieras normalt, i likhet med statlig tillsyn, antingen med skattemedel eller med avgifter från tillsynsobjekten. Avsnittet baseras huvudsakligen på rapporter från Svenska kommunförbundet⁶.

Den formella grunden för kommunernas rätt att ta ut avgifter framgår bl.a. av 8 kap. 3b och 3c kommunallagen (1991:900). Där framgår att kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.

För tjänster eller nyttigheter som kommuner är skyldiga att tillhandahålla, får de dock ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Detta bör normalt gälla för tillsynsverksamhet, vilket innebär att avgifter endast får tas ut om kommunen fått ett bemyndigande för att ta ut avgifter. Sådant bemyndigande finns t.ex. i 27 kap. 1 § miljöbalken. Där föreskrivs bl.a. att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för en kommunal myndighets verksamhet med prövning och tillsyn. Andra exempel på bemyndiganden för en kommun att ta ut avgifter finns i djurskyddslagen och strålskyddslagen.

Storleken på de avgifter som tas ut får inte vara högre än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller (självkostnaden).

Då de kommunala avgiftsuttagen normalt inte regleras i lag och förordning får utformning och ekonomiskt mål beslutas av varje enskild kommun. Normalt disponeras också avgiftsintäkterna av respektive kommun.

Vid utformningen av avgiftsuttagen måste likställighetsprincipen beaktas. Den innebär att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § kommunallagen). Likställighetsprincipen gäller bara inom den egna kommunen.

När det gäller ekonomiskt mål, får varje kommun besluta om hur stor del av kostnaderna för tillsynen ska täckas med avgifter. Det finns således normalt inga bindande normer för hur avgiftskonstruktionerna ska se ut eller hur stor del av kostnaderna för tillsynen avgifterna ska täcka. Däremot finns inom vissa områden rekommendationer som inte är tvingande för de kommunala beslutsorganen. De avser t.ex. allmän ambitionsinriktning för

avgifters kostnadstäckningsgrad⁵ inom miljöbalkens område eller förslag till avgiftskonstruktioner för olika aktiviteter och andra rekommendationer från Svenska kommunförbundet.

Inom *ett* kommunalt tillsynsområde tillämpas en avvikande finansieringsmodell, nämligen livsmedelsområdet. Livsmedelsverket beslutar om avgifter för undersökning och kontroll. Modellen beskrivs i bilaga.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en enskild kommun generellt sett fattar beslut om den tillsyn den bedriver ska finansieras med skatt eller avgift. Det gäller under förutsättning att bemyndigande från riksdagen för kommunens avgiftsuttag finns. Detta innebär att kommunfullmäktige beslutar dels hur avgiftskonstruktionen ska utformas, dels ekonomiskt mål för eventuella avgifter. Detta innebär i sin tur att finansieringen av tillsyn i landets 290 kommuner varierar.

Nedanstående uppgifter⁶ som avser hela landet får illustrera variationen bland kommunerna.

Kostnadstäckningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt djurskyddet var i genomsnitt ca 31 procent år 1999. År 2001 var motsvarande kostnadstäckning ca 33 procent. Variationerna mellan kommunerna är dock stora.

Kostnadstäckningen varierar också stort mellan de olika tillsynsområdena.

Skillnaden är stor mellan landets lägsta respektive högsta timtaxor inom miljö- och hälsoskyddsområdet med en spännvidd mellan 250 och 800 kronor. Medeltimtaxan för hela landet är cirka 550 kronor (2001). Motsvarande siffra år 1999 var 530 kronor.

ESV:s slutsats är att den genomsnittliga kostnadstäckningsgraden är låg och dessutom varierar kraftigt mellan olika kommuner samt mellan olika tillsynsområden. Vidare antar verket att enhetliga avgiftskonstruktioner inte tillämpas generellt i landets olika kommuner.

⁵ ”Regeringen vill understryka vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som idag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad”, prop. 1997/98:45 del 1 s. 516.

⁶ Taxa inom miljö-, hälso- och djurskyddsområdet samt taxa för uppdragsverksamhet, underlag för lokala bedömningar år 2003 *samt* Miljö- & hälsoskydd i kommunerna, en enkätundersökning år 2000, båda utgivna av Svenska kommunförbundet

1.3 Kartläggning av nuläget

1.3.1 Omfattning och finansiering

I avsnittet beskrivs tillsynens omfattning och finansiering utifrån uppgifter från delbetänkandet samt beräkningar och underlag från ESV. Det bör noteras att i princip samtliga uppgifter i avsnittet utgör skattningar av kostnader och intäkter, i vissa fall grundade på tämligen bristfälligt material. Beskrivningen syftar till att ge en bild av tillsynens finansiering.

Kostnader

De årliga kostnaderna för de offentliga tillsynsorganen beräknas sammantaget uppgå till 4,2 miljarder⁷ kronor enligt delbetänkandets⁸ beräkningar. De statliga tillsynsorganens kostnader uppskattades till 2,3 miljarder kronor och den kommunala tillsynens kostnader till 1,9 miljarder kronor. Eftersom begreppet tillsyn inte används på samma sätt i alla myndigheter blir med nödvändighet dessa skattningar grova. Dessutom sårredovisas inte alltid tillsynsverksamhet i myndigheterna, vilket innebär att t.ex. kostnader och förekommande avgiftsintäkter också måste skattas.

Bland de större tillsynsmyndigheterna kan nämnas Arbetsmiljöverket, Läke-medelsverket, Livsmedelsverket, Luftfartsverket/Luftfartsinspektionen och Socialstyrelsen.

Intäkter

Tillsynen finansieras med skatter, dvs. anslag till myndigheter, eller med avgifter som tas ut av tillsynsobjekten. Två tredjedelar av de statliga centrala tillsynsmyndigheterna tar ut någon form av avgift för hela eller delar av sin tillsyn. Detta gäller exempelvis Finansinspektionen, Elsäkerhetsverket, Läke-medelsverket och Post- och Telestyrelsen. Exempel på den tredjedel av de centrala myndigheterna vilka inte till någon del finansierar sin tillsyn genom avgifter är Boverket, Högskoleverket, Järnvägsinspektionen/Banverket, Riksarkivet, Konkurrensverket och Skolverket.

ESV genomför årligen en undersökning över samtliga statliga myndigheters avgiftsintäkter⁹. Av denna framgår dock inte hur stor del av avgifterna som är hänförliga till tillsyn. Utifrån underlaget till undersökningen har tillsynsavgifternas omfattning uppskattats. Avgifter för prövning eller motsvarande har inte inkluderats. Denna beräkning tyder på att de årliga avgiftsintäkterna för tillsyn uppgår till 1,2 miljarder kronor baserat på uppgifter för år 2002.

ESV:s beräkning visar att den statliga tillsynen till omkring 60 procent finansieras med avgifter och till 40 procent med skatter. I delbetänkandet skattades att kostnaderna för de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet till omkring 75 procent finansieras genom avgifter. I denna andel

⁷ I delbetänkandet angavs ca 4-4,5 miljarder kronor. I avsnittet har siffrorna avrundats, i detta fall 4,2 miljarder kronor.

⁸ SOU 2002:14

⁹ Avgifter 2002, ESV 2003:15

inkluderades den del av arbetsgivaravgifterna som avser insatser på arbetsmiljöområdet. Exkluderas denna del av arbetsgivaravgiften, som ESV betraktar som en skatt, uppgår den beräknade andelen till i storleksordningen 60 procent. Detta innebär att såväl delbetänkandets som ESV:s beräkning leder till att den statliga tillsynen till omkring 60 procent är avgiftsfinansierad och till 40 procent är anslagsfinansierad.

I delbetänkandet uppskattades att de kommunala myndigheternas tillsynsverksamheter finansierades till mellan 25 och 35 procent genom avgifter. Andelen avrundas i följande figur till 30 procent, vilket skulle innebära att skattefinansieringen uppgår till 70 procent.

Följande figur illustrerar den statliga och kommunala tillsynens omfattning och dess fördelning på finansieringsformerna skatt eller avgift. Observera att siffrorna är avrundade.

Förenklad bild av tillsynens finansiering

T I L L S Y N 4,2 mrd			
Statlig 2,3 mrd		Kommunal 1,9 mrd	
Avgift 60%	Skatt 40%	Avgift 30%	Skatt 70%
AVGIFTER 46 %		SKATTER 54%	

Finansiella styrformer

Med hänsyn till att statsmakterna inte generellt ställer krav på särredovisning av tillsynsavgifter är det svårt att med någon precision ange omfattningen av olika finansiella styrformer. Med styrformer avses här om en myndighet med avgiftsbelagd tillsyn medges rätt att besluta om avgifternas storlek respektive att disponera avgiftsintäkterna eller om dessa beslut tas av regeringen eller till och med riksdagen i undantagsfall.

ESV gör följande bedömningar avseende avgiftsfinansierad tillsyn. Indelningen görs med utgångspunkt i de modeller 1-4 som tidigare redovisats samt utifrån den värdemässiga omfattningen av avgiftsfinansierad tillsyn.

- Det är vanligt att myndigheten varken beslutar om tillsynsavgiftens storlek eller får disponera intäkterna (modell 1). Vanligen beslutar regeringen om avgifternas storlek i en förordning. Exempel på myndigheter med denna styrform är bl.a. Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen och Inspektionen för strategiska produkter.

- Att myndigheten såväl beslutar om avgiftens storlek som disponerar intäkterna förekommer för en stor andel av de sammantagna tillsynsavgifterna (modell 4). Även om rätten att besluta om avgifternas storlek delegerats till myndigheten kan dock regeringen ha angivit vissa restriktioner. Detta gäller t.ex. för Luftfartsinspektionen¹⁰ inom Luftfartsverket samt delar av Post- och telestyrelsen (PTS)¹¹. Dessa restriktioner kan innebära att takbelopp för enskilda avgifter eller näringsgrenar förenas med rätten att besluta om de enskilda avgifternas storlek. Avgiftsnivåerna kan även knytas till utvecklingen av visst index, trots att de enskilda avgifterna till objekten bestäms av myndigheten. Andra myndigheter som själva beslutar om avgiftens storlek och disponerar intäkterna är Statens jordbruksverk¹² och Livsmedelsverket¹³.
- Det är däremot ovanligt att myndigheten inte får besluta om avgiftens storlek, men däremot disponera avgiftsintäkterna (modell 2). Denna styrform gäller dock för verksamhet inom Läkemedelsverket¹⁴.
- Slutligen är det mycket ovanligt att myndigheten beslutar om avgiftens storlek, men inte disponerar intäkterna (modell 3). Endast ett exempel har påträffats, Statens räddningsverks¹⁵ verksamhet med brandfarliga och explosiva varor.

ESV:s bedömning av *hur stor del av avgiftsintäkterna från tillsyn som disponeras* av myndigheterna respektive redovisas mot inkomsttitel tyder på att omkring hälften av intäkterna disponeras.

ESV bedömer att regeringen beslutar om avgiftsnivån för ca 60 procent av de tillsynsavgifter som statliga myndigheter tar ut. Således beslutar myndigheterna om avgiftsnivån för resterande 40 procent av tillsynsavgifter.

Även om uppgifterna är osäkra kan slutsatsen dras att det är stora volymer avgiftsintäkter som hanteras på myndighetsnivå. Det finns både för- och nackdelar med sådana förhållanden.

¹⁰ Luftfartsinspektionens verksamhet finansieras i princip av de avgiftsintäkter som tas ut av affärsverket Luftfartsverket. Vissa prisrestriktioner gäller för affärsverket.

¹¹ PTS får inom ramen för ett maximalt totalbelopp för avgiftsuttag bestämma avgifternas storlek för respektive objekt

¹² Regleringsbrevet för år 2004

¹³ Regleringsbrevet för år 2004

¹⁴ Regleringsbrevet för år 2004

¹⁵ Avgifterna framgår av myndighetens föreskrifter

1.3.2 Finansiering i författningar

Den tillsyn som bedrivs av stat och kommun i landet styrs i grunden av de lagar som riksdagen stiftat. I delbetänkandet redovisas drygt 200 lagar som styr tillsyn. Av dessa har ESV granskat drygt 100 lagar samt tillhörande förordningar. Förordningarna är ofta preciseringar av den lag som reglerar tillsynen. Exempelvis innebär en förordning om ekologiskt framställda produkter att det i förordningen preciseras vilka myndigheter som får föreskriva att avgifter tas ut för tillsynen. I lagen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att avgifter tas ut för tillsynen.

ESV har granskat de drygt 100 lagarna beträffande information som belyser finansiering av tillsyn i landet. I praktiken rör det sig om avgiftsfinansiering eftersom det är den formen av finansiering som regleras i tillsynslagen. Bland annat med hänsyn till att tillsynsbegreppet inte är enhetligt definierat ska uppgifterna i det följande uppfattas som ungefärliga.

Inledningsvis redovisas vad som framkommit vid undersökningen av tillsynslagarna. Därefter redovisas uppgifter från tillsynsförordningarna.

Tillsynslagarna

Finansieringen med skatter regleras inte i tillsynslagen. Är tillsynen avgiftsfinansierad ska det finnas riksdagsbeslut på detta. Beslutet kan utformas som en bestämmelse i tillsynslagen, i annan lag eller i annan form.

ESV har med hjälp av begreppet avgift sökt i de drygt 100 tillsynslagarna för att hitta hur ofta tillsynsavgifter bemyndigas i tillsynslagen. Andra avgifter, som t.ex. avgifter för prövning och registrering har exkluderats i kartläggningen.

Granskningen visar att ungefär 35 procent av de granskade tillsynslagarna innehåller bestämmelser om avgifter för tillsyn.

Bestämmelserna i avgiftsbemyndigandet formuleras oftast ungefär enligt följande: ”att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att avgift för tillsyn enligt viss lag får tas ut”. Denna typ av bemyndigande förekommer bl.a. i djurskyddslagen. I vissa fall finns bemyndigande för tillsyn samt andra verksamheter som prövning och registrering, exempelvis ”prövning och tillsyn” enligt miljöbalken. I enstaka fall anges vilken myndighet som avses.

Ibland används det bredare begreppet ”verksamhet” trots att avgifter tas ut för tillsyn. De exakta formuleringarna i bemyndigandet kan dock variera. Att bemyndigandet ges för avgifter som ska täcka ”verksamheten” är också vanligt förekommande. Det gäller t.ex. flera av de lagar som styr tillsynen på de finansiella marknaderna samt ellagen, fiskelagen och pantbankslagen.

I övrigt anges för tillsyn eller liknande verksamhet att avgifter får tas ut för granskning och kontroll, övervakning och undersökning av prov i

tillsynsverksamhet. I enstaka fall finns enbart bemyndigande för en kommuns tillsynsavgifter, t.ex. i tobakslagen.

Om bemyndigandet för avgiftsuttag inte finns i de undersökta tillsynslagarna (ungefär 65 procent) är verksamheten mest sannolikt skattefinansierad. Den kan dock vara avgiftsfinansierad, men bemyndigandet för detta återfinns i annan lag än de granskade eller i annat beslut av riksdagen. Lagformen är ju inte nödvändig enligt regeringsformen. ESV har enbart granskat drygt 100 av de tillsynslagar som redovisats i delbetänkandet, dvs. andra lagar och riksdagsbeslut har inte beaktats.

Riksdagen bör i vissa fall ange grunderna för avgifterna. Med grunder för avgifter avses att deras storlek bestäms t.ex. utifrån tillsynsobjektets omsättning eller det tillsedda områdets omfattning. I vissa fall (not 1, s.4) har lagrådet ansett att förslag till tillsynsavgifter är av sådant slag att de bör regleras i lagen, i vart fall bör grunderna för avgiftsuttaget regleras i lagen. I dessa fall har det rört sig om avgifter som uppvisar ett svagt motprestations-samband på grund av att tillsynsobjekten inte alltid blir föremål för faktisk tillsyn.

ESV har endast funnit att en av de drygt 100 granskade tillsynslagarna innehåller uppgifter om grunderna för avgiftsuttag¹⁶. Det tyder helt klart på att grunderna sällan anges lagen. En orsak kan vara att förslaget till avgiftssystem redovisats i proposition till riksdagen som i princip godkänt förslaget. En annan orsak kan vara att regering och riksdag inte anser att grunderna behöver anges.

Slutligen har undersökts inom vilka samhällsområden som tillsynsavgifter tas ut. ESV har delat upp tillsynslagarna som innehåller bestämmelser om avgifter i två kategorier. Till kategorin Marknad hänförs lagar som omfattar avgifter som betalas av tillsynsobjekt som bedriver näringsverksamhet på någon form av marknad. Till kategorin Samhällsåtagande hänförs lagar som omfattar avgifter för tillsyn som riktas mot verksamheter som karaktäriseras som samhällsåtaganden. Med samhällsåtagande avses verksamheter som statsmakterna tillhandhåller medborgarna i stort sett avgiftsfritt, dvs. den är huvudsakligen skattefinansierad.

Av de drygt 100 granskade tillsynslagarna innehåller omkring 40 lagar bestämmelser om avgifter. Av dessa 40 lagar kan drygt 30 hänföras till kategorin Marknad. Exempel på områden i denna kategori är finansiella marknader, jordbruk och fiske, energi, miljövård och kommunikationer. Resterande omkring 10 lagar innehåller lagar som både hänförts till kategorin Samhällsåtaganden och är svårplacerade. Till kategorin Samhällsåtagande har hänförts bl.a. folkhälsa, räddningstjänst och visst strukturstöd. Det kan därutöver tilläggas att samhällsåtaganden som vård, skola och omsorg vanligen saknar bestämmelser om avgifter för tillsyn.

¹⁶ I lagen (1992:1300) om krigsmateriel anges bl.a. att Inspektionen bestämmer avgiften efter ett för samtliga avgiftsskyldiga lika förhållande till det fakturerade värdet.

Tillsynsförordningarna

ESV har granskat drygt 80 förordningar som kan klassificeras som tillsynsförordningar. Omkring 20 procent av förordningarna innehåller bestämmelser om tillsynsavgifter.

Förordningarna kan i avgiftshänseende grupperas i två större grupper.

- Många av förordningarna innehåller bestämmelser om ”årliga avgifter” som också till beloppet anges i förordningen. Det innebär att det är regeringen som beslutar om avgifternas storlek. I några fall är den angivna årsavgiften baserad på tillsynsobjektets storlek.
- Många av förordningarna innehåller en delegering av avgiftsbeslutet till en myndighet. Det är sällsynt att grunder för avgiftsuttag anges i förordningen. Detta innebär att beslutet om både tillsynsavgifternas konstruktion och storlek överläts till respektive myndighet som bedriver tillsynen.

Därutöver innehåller de undersökta förordningarna några avgiftsbestämmelser som inte klassificerats i ovanstående kategorier.

Följande slutsatser kan enligt ESV dras utifrån granskningen av tillsynsförfattningarna.

För att ett bemyndigande ska vara lätt att hitta får bemyndigandet gärna återfinnas i tillsynslagen. Finns det inte i lagen kan det t.ex. finnas i en flera år gammal proposition som riksdagen beslut om. Det riskerar att försvåra möjligheterna till kontroll av det bemyndigande riksdagen beslutat för ingrepp i en enskilds ekonomiska förhållanden i form av avgiftsuttag. Det finns emellertid även andra sätt som kan öka denna tillgänglighet.

Formuleringen av bemyndigandet anger de ramar som givits regering och myndigheter. Ju tydligare formulering desto tydligare är det för berörda att tolka vad avgiftsuttaget innebär. Å andra sidan blir det antagligen mindre tolkningsutrymme för regeringen om detaljerat bemyndigande finns i lagen. Formuleringen kan röra sig om vilka kostnader eller aktiviteter på en myndighet som ska täckas genom avgifter. Exempelvis uppfattas det som tydligare om avgifterna ska täcka kostnader för ”tillsyn” än om de ska täcka kostnader för ”verksamhet”. Än tydligare blir det om aktiviteter inom tillsynsverksamheten anges. Det är således alltid bra om riksdagen preciserar ramarna genom att avgränsa vad som ska finansieras med avgifter.

En annan form av precisering från riksdagen som kan vara angelägen från rättsäkerhetssynpunkt är att grunderna för avgiftsuttaget anges i lagen. När det gäller förslag tillsynsavgifter har det ibland enligt lagrådet varit tveksamt om avgiften ska betraktas som skatt eller som avgift. I dessa fall sägs vanligen att grunderna för avgiftsuttagen bör regleras i lag. Dessutom torde

enligt ESV även en annan fördel vinnas; nämligen att avgifterna kan bestämmas utifrån andra grunder än kostnader som t.ex. att tillsynsavgifter sätts utifrån kriterier för de risker som förknippas med tillsedd verksamhet. På detta sätt kan eventuellt skapas ett avgiftssystem som på ett önskvärt sätt är styrande för tillsynsverksamheten.

1.4 Problem med och synpunkter på nuvarande finansiering

I avsnittet görs först en beskrivning av vad enskilda remissinstanser framhållit om finansiering av tillsyn. Därefter redovisas en tolkning av instansernas synpunkter utifrån ESV:s generella erfarenheter av finansiering av tillsyn.

1.4.1 Remissinstansernas synpunkter på finansiering

I remissomgången av Tillsynsutredningens delbetänkandet *Statlig tillsyn, Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14)* inkom svar från 112 remissinstanser. De utgörs främst av statliga myndigheter men även av kommuner och organisationer. Närmare 1/5 av remissinstanserna har uttryckligen framhållit förhållanden om finansiering. I detta avsnitt refererar ESV synpunkter som explicit lämnats om finansiering av tillsyn. Enstaka kommentarer har dock utelämnats om de inte bedöms vara väsentliga för det fortsatta arbetet med tillsynens finansiering.

Flera remissinstanser förordar fortsatt utredningsarbete om finansiering. Utredningens slutsatser¹⁷ om finansieringen av tillsyn är främst att det är en brist att det inte finns någon samlad redovisning av hur mycket den statliga tillsynen kostar. Inte heller finns några tydliga principer för inom vilka områden avgifter ska tas ut respektive inte tas ut. Vidare finns inte några enhetliga principer för hur avgifterna ska utformas och i vilken utsträckning avgiftsinkomsterna ska disponeras. Det finns enligt utredningens mening starka skäl att överväga mer enhetliga former för redovisning och finansiering av den statliga tillsynen.

Remissinstanser har också förespråkat att utredningen i sitt fortsatta arbete närmare analyserar statsfinansiella krav, rättssäkerhets- och rättvisekrav samt hur avgifter och sanktioner kan samverka till en bra incitamentsstruktur.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket (AV) stöder tanken att utredningen i det fortsatta arbetet närmare granskar och eventuellt lämnar förslag till förändringar av hur avgiftssystem kan utformas. Ställningstagandet gäller under förutsättning att det rör sig om kollektiva finansieringsformer.

¹⁷ SOU 2002:14, s.90

Skulle det däremot röra sig om avgifter som endast belastar de tillsynsobjekt som faktiskt blir föremål för tillsyn har AV följande invändningar:

- AV inspekterar årligen cirka 20 000 av landets cirka 300 000 arbetsställen. Vissa inspekteras av nödvändighet flera gånger per år, andra regelbundet med vissa års mellanrum och ytterligare andra kanske inte inspekteras alls. Avgiftssystemet riskerar därför att upplevas som orättvist.
- Det finns risk att inspektören, utifrån tillsynsmyndighetens mål och prioriteringar, levererar fel produkt. Inspektörens oberoende ställning äventyras genom att inspektören mer eller mindre omedvetet försöker ge något för de pengar inspektionen kostar.
- En avgiftsbeläggning kan också leda till att inspektioner som ger de högsta intäkterna prioriteras framför de inspektioner som har de största olycksfall- och hälsoriskerna.
- Samspelet mellan AV och arbetsställets skyddsombud skulle försvåras. Särskilt i tider av ekonomisk tillbakagång är det AV:s erfarenhet att det sker en minskad benägenhet att påtala arbetsmiljöbrister inom det egna arbetsstället. En avgiftsbeläggning riskerar att verka i samma riktning.

Ekonomistyrningsverket

Enligt Ekonomistyrningsverket är ofta huvudfrågan vid finansiering av tillsyn hur den kan finansieras med avgifter på ett sätt som är förenligt med regeringsformens förarbeten och i övrigt lämpligt i det specifika fallet.

Om tillsynsbegreppet i statsförvaltningen snävas in jämfört med dagens definitioner påverkar det även finansieringen enligt ESV. De bemyndiganden för avgiftsfinansiering som för närvarande finns för tillsyn måste omformuleras om avgifterna även ska täcka kostnader för t.ex. normering och överblicksarbete. I annat fall måste de arbetsuppgifter som exkluderas i det snävare begreppet tillsyn, till skillnad mot idag, skattefinansieras.

Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämnden anser att det mest lämpliga sättet att finansiera tillsyn är att myndigheten får anslag och avgifterna tillförs en inkomsttitel. Statlig tillsynsverksamhet bör finansieras med statliga medel och inte direkta avgifter. Myndigheten behöver då inte riskera att bli misstänkt för att sätta ekonomiska intressen före syftet med verksamheten.

Dessutom behöver myndigheten kunna förutse tillgängliga resurser på ett par års sikt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Den uppnås bättre med resurstilldelning med anslag än med avgifter (per mäklare) som disponeras av myndigheten eftersom kostnaderna inte enbart varierar beroende på antalet registrerade mäklare.

Enligt Fastighetsmäklarnämnden är enhetliga former för redovisning av kostnader för tillsyn önskvärt, men det torde vara omöjligt med hänsyn till variationen av innehållet i och formerna för tillsyn.

Finansinspektionen

Finansinspektionen anser att dagens system för anslagsfinansiering och fastställande av tillsynsavgifter för olika typer av tillsynsobjekt är svårt att överblicka. Vidare har berörda myndigheter begränsade möjligheter att planera och anpassa sina verksamheter på längre sikt än enstaka budgetår. Principerna för uttag av tillsynsavgifter och finansiering bör därför ges fortsatt hög prioritet enligt inspektionen.

Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet anser att frågan om tillsynens finansiering bör utredas vidare. Som exempel anges att tillsynsbesök enligt tobakslagen inte medger rätt att ta ut avgift medan i princip motsvarande besök enligt miljöbalken kan avgiftsfinansieras.

Inspektionen för strategiska produkter

Som liten myndighet betungas Inspektionen för strategiska produkter av en stor administration för fastställande av avgifter. Vidare uppger inspektionen att avgifterna uppfattas som orättvisa av tillsynsobjekten. Inspektionen välkomnar därför en förutsättningslös utredning om verksamhetens finansiering.

Järnvägsinspektionen/Banverket

Hur tillsynsmyndigheten ska finansieras är alltid en känslig fråga enligt Järnvägsinspektionen. Det får aldrig uppfattas som att tillsynen styrs av var man lättast får medel för sin verksamhet.

Konsumentverket/KO

Konsumentverket/KO anser att det är angeläget att tillsynsorganens oberoende och tillsynsobjektens likabehandling framhålls och att en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning/inriktning och avgifterna inom ett visst tillsynsområde är önskvärd. Följaktligen är det önskvärt med statsmakternas ställningstagande till det utredningen framhåller i kap.8. I fråga om finansiering anser verket att statsmakterna bestämmer tillsynens finansiering.

Kustbevakningen

Myndigheten förordar, med hänsyn till saklighet och opartiskhet, en strikt statlig finansiering av den statliga tillsynen. Detta innebär att tillsynsobjekten inte ska finansiera tillsynen med avgifter.

Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet

Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet har i ett gemensamt yttrande skrivit att den kommunalt utövade tillsynen ska vara helt avgiftsfinansierad.

Lantmäteriet

Med tanke på att finansieringen varierar mellan tillsynsorganen anser Lantmäteriet att det finns starka skäl att överväga mer enhetliga former för redovisning och nödvändig finansiering av den statliga tillsynen.

Luftfartsinspektionen/Luftfartsverket

Luftfartsinspektionen instämmer i utredningens slutsatser om mer enhetliga former för finansiering av den statliga tillsynen, men att de olika tillsynsområdena har skilda förutsättningar, varför det bör vara fråga om att fastslå vissa principer.

Länsstyrelsen i Södermanlands län påpekar bl.a. att det är angeläget med ett system där statsmakterna tydligare formulerar vilken tillsyn som bör prioriteras och vilken omfattning den bör ha. *Länsstyrelsen i Värmland* anser att timdebitering, som bl.a. sker vid tillsyn av miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet, är förkastlig.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning avstyrker förslag om avgiftsbeläggning av statlig tillsyn, särskilt inom utbildningsområdet.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har påpekat att bemyndigandena för avgiftsuttag behöver förändras om definitionen på tillsyn exkluderar andra viktiga funktioner som idag ingår i begreppet.

Naturvårdsverket redovisar även vissa problem med avgiftsfinansiering.

”/---/ Finns det få eller mest små objekt riskerar avgifterna att bli höga. Avgifterna har också viss styrande effekt på tillsynen så att den bedrivs mot dem som betalar mest i stället för mot dem som skulle behöva bli tillsedda (se Statskontorets rapport 1994:24¹⁸ och 307, samt RRV:s rapport F 1993:7¹⁹).”

Vidare tar Naturvårdsverket upp om de resurser som avsatts inom stat och kommun för tillsyn används fullt ut till detta ändamål. Det är brister i verksamhetens koppling till finansieringen, vilket förekommer i både stat och kommun. En viktig fråga i det fortsatta utredningsarbetet är enligt verket att penetrera problemen kring finansieringen av tillsyn, styrningen av

¹⁸ Av rapporten (s.52) framgår angående tillsyn över miljöfarlig verksamhet att ”Det föreligger problem med avgiftsfinansieringen för tillsynen eftersom det finns stora skillnader mellan kommunala taxor. Detta har lett till att många kommunala avgiftsbeslut överklagas. Taxekonstruktionen medför dessutom risk för ’felaktiga’ prioriteringar för kontroll av tillsynsobjekt.”

¹⁹ Av rapporten (s.32) framgår att: ”Vissa intervjuade vid kommuner som RRV besökt framhåller att avgiftssystemet leder till att kommunernas tillsynsverksamhet inriktas mot råd och stöd till de företag som betalar högst avgifter.”

resurserna för den och hur tillsynen bäst ska följas upp och föreslå åtgärder för detta.

Näringslivets nämnd för regelgranskning

Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR)²⁰ har påpekat att tillsynsavgifter inte får leda till snedvriden konkurrens mellan olika tillsynsobjekt. Stora variationer i finansieringsformerna leder inte bara till en försvagning av tillsynens ställning utan påverkar främst objekten som ska betala avgifterna. Ett system där likabehandling är självklar, konkurrensfrågorna och konsekvenserna för tillsynsobjekten är utredda stärker tillsynens roll och organisationernas förtroende för denna.

Riksarkivet

Riksarkivet vill framhålla vikten av att utredningen arbetar vidare med förtydligande av bl.a. avgiftsfinansiering. Myndigheten anser att det finns starka skäl för att överväga mer enhetliga former för redovisning och finansiering. Man bör också specificera vilka moment i tillsynsarbetet som är mest lämpliga att avgiftsbelägga.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ifrågasätter realismen i att finna en gemensam form för finansiering för olika typer av tillsynsuppdrag. För myndighetens tillsyn är avgiftsfinansiering inte lämplig. Risken är uppenbar att en sådan finansiering kan påverka myndighetens trovärdighet och oberoende enligt styrelsen.

Statskontoret

Statskontoret anser att tillsynens finansiering är ofullständigt belyst.

För att samordna tillsynsinsatser, för effektivitet och effekternas skull, kan man t.ex. i regleringsbrev öppna möjligheter för myndigheterna att betala varandra eller sammanföra resurser för gemensamma insatser enligt Statskontoret.

Statskontoret anser att avgifterna i det fortsatta arbetet bör analyseras med utgångspunkt i

- statsfinansiella krav
- rättssäkerhets- och rättvisekrav
- hur avgifter och sanktioner kan samverka till en bra incitamentsstruktur.

Vid statlig tillsyn och när avgifterna är offentligrättsligt reglerade är det en rimlig grundprincip att statens organ fastställer taxor även när tillsynsuppgifterna delegerats till kommunerna enligt Statskontoret. Vidare bör t.ex. utformningen av avgifter inte skilja sig åt beroende på om

²⁰ År 2003 ändrades namnet till Näringslivets Regelnämnd (NNR).

tillsynsobjektet har en privaträttslig eller offentligrättslig associationsform. Statskontoret anser att utredningen bör föreslå principer för tillsynens utformning, t.ex. vad gäller avgifter.

1.4.2 Sammanställning av problemområden

I de nedanstående rubricerade delavsnitt har synpunkterna från remissinstanserna sammansmälts med ESV:s erfarenheter av finansiering av tillsyn.

Finansieringsform

Frågan om när skatte- eller avgiftsfinansiering ska tillämpas har uppmärksamats av remissinstanserna. Varför tas avgifter ut i vissa verksamheter men inte i andra? Här efterlyses principer eller kriterier för när avgifter ska/inte ska tas ut.

Om avgifter förekommer ska de redovisas mot inkomsttitel. Avgiftsintäkterna bör således inte disponeras av myndigheten. Myndigheten behöver då inte bli misstänkt för att sätta ekonomiska intressen före syftet med verksamheten. Resurstilldelningen på längre sikt bedöms också vara lättare att förutse med anslagsfinansiering än med avgiftsfinansiering. Det får aldrig uppfattas som att tillsynen styrs av var man lättast får medel för att finansiera sin verksamhet.

Styrning av tillsyn

Remissinstansernas synpunkter att statsmakterna bör styra tillsynens omfattning kan tolkas som att man förordar att tillsynen finansieras med anslag. Tillsynen är då antingen inte avgiftsbelagd, eller så disponerar inte myndigheten avgiftsintäkterna. De redovisas i stället mot inkomsttitel (jmf *Finansieringsform*, ovan).

Det är naturligtvis en stor nackdel om avgifterna får till effekt att tillsyn görs hos betalningsstarka objekt eller objekt som inte klagat på avgiften. Tveksamhet har således uttryckts mot avgifter som tas ut av enbart den som blir föremål för tillsyn. Timdebitering för faktiska besök hos enskilt objekt kan således vara en tveksam avgiftskonstruktion utifrån denna aspekt

Gränsdragning mot skatt

En avgift för tillsyn är en offentligrättslig avgift, dvs. den innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Gränsdragningen mellan en tillsynsavgift och skattebegreppet måste alltid beaktas då avgiftsbeläggning övervägs. Skälet är kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen enligt följande.

Enligt regeringsformen är det riksdagen som ska fatta beslut om att införa skatter och sådana avgifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan delegera rätten att bestämma storleken på sådana offentligrättsliga avgifter till regeringen eller till kommunerna. Denna befogenhet har också utnyttjats i stor utsträckning. Bara om

riksdagen medgivit det kan regeringen överlåta åt en myndighet att bestämma nivån på en offentligrättslig avgift. Beslut om skatter kan i princip inte delegeras från riksdagen till regering eller myndigheter.

Enhetlighet

Mer enhetliga former för finansiering av tillsyn är önskvärd enligt bl.a. utredningens delbetänkande. Några remissinstanser har instämt, vissa har dock uttryckt tveksamheter med hänsyn till den stora variationen av tillsyn som bedrivs. Det kan diskuteras vad enhetlighet betyder och skälen för önskemålet. Med tanke på variationen i tillsynsverksamheter och deras finansiering kan det tolkas som att det handlar om att fastslå vissa principer för finansieringen. Exempelvis bör principer finnas om tillsyn ska skatte- eller avgiftsfinansieras eller om någon kombination av skatte- och avgiftsbeläggning ska tillämpas. Om tillsyn ska avgiftsbeläggas bör övervägas vilka principer, villkor och önskemål som bör gälla för avgiftssystemet.

Hit hör även frågan om det är ett problem att enhetlighet inom landet inte gäller de avgifter som kommunerna tar ut. En uppfattning är att det egentligen inte spelar någon roll om just kommunala avgifter varierar mellan kommunerna. En annan uppfattning är att rättstillämpning, och obligatoriska avgiftsuttag från enskilda, bör vara lika över hela landet. Detta gäller i princip för statliga tillsynsavgifter, men som tidigare framgått inte för kommunala avgifter. Det kan även hävdas att konkurrensneutraliteten inte fullt ut upprätthålls om företag får betala olika höga avgifter för tillsyn beroende på verksamhetsort. Å andra sidan finns andra kommunalt bestämda avgifter som inte är lika över hela landet och som också påverkar företagets konkurrenskraft.

Utformning av avgiftssystem

Avgiftsadministrationen bör vara *enkel*. Med det avses att den inte får kosta för mycket i relation till myndighetens storlek eller verksamheten den ska finansiera. Avgiftssystemet bör vara enkelt att förstå för den som tvingas betala. Annars åtgår onödiga resurser till att förklara avgiftssystemet.

Avgifter bör också upplevas som *rättvisa* bland berörda tillsynsobjekt. Här kan förekomma både rättvisa som kan vara subjektivt upplevd som rättvisa enligt utpekade kriterier. Avgifterna bör exempelvis inte få till effekt att konkurrensen inom en viss bransch snedvrids.

Synpunkter som att tillsynsobjekten ska behandlas lika är självklar. Det är naturligtvis fundamentalt, även om det är långt ifrån självklart med vad som avses med likabehandling. Ska exempelvis avgiften baseras på de kostnader respektive objekt orsakar staten, eller ska avgiften tas ut i lika relation till objektets storlek?

Om avgiftsfinansiering tillämpas bör en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning och avgifterna finnas. Det kan tolkas som att avgift enbart ska tas ut av de företag som blir föremål för tillsyn. Men det kan även tolkas

som brister i tillämpning av avgiftssystemet genom att det samlade avgiftsuttaget inte motsvaras av det samlade kostnaderna för tillsynen.

Koppling verksamhet och finansiering

Remissinstanserna har i vissa fall framfört att det förekommer brister i verksamhetens koppling till finansieringen. Det innebär att resurser som avsatts för tillsyn används till andra ändamål än tillsyn. Detta kan teoretiskt förekomma oavsett finansiering med avgifter eller skatt. Är tillsynen avgiftsbelagd och avgiftsintäkterna redovisas mot inkomsttitel fungerar inte heller alltid kopplingen mellan verksamhet och finansiering. Kopplingen kan vid avgiftsbeläggning bli tydligare om myndigheten disponerade avgiftsintäkterna i stället för att redovisa dem mot inkomsttitel.

Vilka kostnader avgifterna ska täcka?

Synpunkten om att det bör preciseras vilka moment i tillsynen som bör avgiftsbeläggas har koppling till bl.a. myndighetens bemyndigande för avgiftsuttag samt definitionen av tillsyn. För närvarande finns ingen enhetlig definition av tillsyn genom generella riktlinjer för vilka moment i verksamheten som ska ingå i kostnadsunderlaget. Oavsett om någon enhetlig definition tillämpas eller inte är det av värde att statsmakterna vid en avgiftsbeläggning av en viss tillsynsverksamhet uttalar sig om vilka kostnader som avgifterna ska täcka. Från rättssäkerhetssynpunkt är uttalandet mycket betydelsefullt, särskilt om myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna.

Tillsynens omfattning och finansiering

Den totala omfattningen och finansieringen av tillsynen anses vara ofullständigt belyst i utredningens delbetänkande. Det är svårt att överblicka nuvarande tillsynsverksamhet. Även dagens system med anslags- och avgiftsfinansiering för olika typer av tillsynsobjekt är svårt att överblicka.

Detta är dock inte en finansieringsfråga utan snarare en fråga om hur uppföljning av statlig och kommunal verksamhet sker. Statsmakterna har hittills inte, så långt ESV känner till, ställt generella krav på att myndigheterna ska särredovisa tillsynsverksamhet så att uppgifterna kan aggregeras. Därför görs det inte heller inom statsförvaltningen. Frågan om vad som ska beskrivas och följas upp behandlas inte vidare i denna rapport.

2 Hur bör tillsyn finansieras?

2.1 Skattefinansiering

I avsnittet diskuteras för- och nackdelar med skattefinansiering av tillsyn, jämfört med att ta ut avgifter för tillsyn.

Statsmakterna kan alltid besluta att viss tillsyn ska finansieras med skatt genom att ett anslag tilldelas en myndighet. Om en i hela riket enhetlig finansieringsform för tillsyn är önskvärd så torde skattefinansiering vara den enda möjliga formen, såvida inte överstatliga bestämmelser eller överenskommelser hindrar detta i vissa fall.

Det främsta argumentet för skattefinansiering av tillsyn är att den inte riskerar att styras utifrån ekonomiska hänsyn som inte har med syftet med tillsynen att göra. Övriga fördelar, som beskrivs i det följande, är ofta att avgiftsfinansieringens negativa effekter undviks.

2.1.1 Fördelar med skattefinansiering

Färre negativa effekter

Med skattefinansiering kan negativa fördelnings- och konkurrenspolitiska effekter som kan uppstå vid avgiftsbeläggning reduceras eller undvikas. I princip gäller det även för andra slag av effekter som kan upplevas som negativa eller orättvisa då avgiftsbeläggning tillämpas.

Om t.ex. betalningsförmågan i avgiftskollektivet varierar mycket kan vissa avgiftskonstruktioner upplevas som orättvisa, eller till och med vara hämmande för objektens verksamhet. Det kan t.ex. gälla höga fasta årliga avgifter som hämmar inträdet till eller tillväxten på en marknad. Det kan också handla om att samtliga tillsynsobjekt inom ett avgiftskollektiv inte kan identifieras. Det medför att en del objekt tvingas betala avgifter medan andra företag, som borde betala, slipper.

Avgifter som kan snedvrída konkurrensen på nationell eller internationell nivå undviks också vid skattefinansiering. Konkurrensförmågan hos tillsynsobjekt kan påverkas av att olika avgifter tillämpas inom landet eller i länder med konkurrerande företag. Konkurrenskraften kan även påverkas trots att avgiften är densamma. Det gäller främst då tillsynsobjekten är av varierande storlek.

Lägre administrativa kostnader

Generellt sett kostar avgiftsfinansiering mer i form av administrationskostnader på myndigheten än alternativet då verksamheten helt skattefinansieras. Förutom kostnader för fakturering och annat kan avgiftsbeläggning ibland också medföra kostnader för information till

företagen om avgifterna, betalning etc. Avgiftssystemet måste också fortlöpande underhållas och anpassas till nya omvärldsfaktorer.

2.1.2 Nackdelar med skattefinansiering

Mindre resurser för tillsyn

Den främsta nackdelen med skattefinansiering, jämfört med finansiering med avgifter, är att avgiftsfinansierad tillsyn frigör resurser på statsbudgeten. Avgiftsfinansiering kan ibland vara det enda sättet att få finansiering till verksamheten. Från verksamhetssynpunkt kan det även hävdas att statsmakterna resursmässigt kan bedriva mer tillsyn om både avgifts- och skattefinansiering tillämpas, än om enbart skattefinansiering tillämpas. Motsvarande gäller framför allt för kommunernas utövande av tillsynsuppgifter.

Kontradiktionära principer, regler och praxis

Att enbart tillämpa skattefinansiering strider mot andra etablerade principer i vissa fall. Det anses exempelvis ofta rimligt att den som orsakar det allmänna kostnader också ska betala för den. Inom miljöområdet förstärks argumentet eftersom en viktig princip är att förorenaren ska betala de kostnader som denne orsakar²¹. Inom miljöområdet kan tillsyn och även andra kostnader som är hänförliga till kärnteknikområdet nämnas. Inom detta område ska ägarna till kärnkraftsreaktorerna i princip betala samtliga kostnader som verksamheten orsakar samhället.

Slutligen kan skattefinansiering vara utesluten till följd av att avgiftsbeläggning för visst område ska tillämpas enligt EG:s regelverk.

²¹ Principen deklarerar bl.a. i regeringens skrivelse till riksdagen 2001/02:172 Nationell strategi för hållbar utveckling, FN:s Rio-dokument och EU:s Romfördrag (artikel 174)

2.2 Avgiftsfinansiering

2.2.1 Fördelar med avgiftsfinansiering

Statsfinansiell effekt

Ett viktigt syfte med att avgiftsbelägga en verksamhet kan vara att begränsa skatteuttaget av medborgarna och att avlasta statsbudgeten.

Avgifter kan givetvis införas av andra skäl än renodlade finansieringsskäl. Det skulle kunna tänkas att statsmakterna vill använda avgifterna i styrande syfte.

2.2.2 Nackdelar med avgiftsfinansiering

Hämmande för företagen

Avgifter har generellt sett alltid en viss hämmande effekt på affärsverksamhet genom att de innebär kostnader för företagaren.

Exempelvis kan avgifter som är relativt höga i förhållande till företagets ekonomiska storlek hindra små företag från att vilja etablera sig på marknaden. Detta kan bli effekten för t.ex. avgifter i form av tillståndavgifter eller avgifter som täcker såväl kostnader för tillsyn som prövning av ansökan om tillstånd att bedriva verksamheten.

Avgifterna bör vara konkurrensneutrala mellan företag som verkar på samma marknad. En central fråga är då om det är mer konkurrens neutralt om företaget betalar en avgift som baseras på

- de kostnader företaget orsakar staten eller
- den betalningsförmåga företaget har.

Baseras avgiften på de kostnader som företaget orsakar staten tas avgifter ut oberoende av hur stort eller litet företaget och dess betalningsförmåga är. Dessa avgifter är kostnadsbaserade och följer därmed de huvudsakliga riktlinjer som anges i förarbetena till regeringsformen.

Baseras avgiften i stället på företagets ekonomiska storlek finns risk för att det kostnadssamband som är centralt för statsrättsliga avgifter frångås. Här kan avgiften tas ut lika för alla men i relativa tal, t.ex. samma procentsats på företagets omsättning. Ett motiv till en sådan avgiftskonstruktion är att avgiftsuttaget därmed inte blir orimligt stort i förhållande till företagets storlek.

Viktigt att notera är dock att statens kostnader för tillsyn i vissa fall är beroende av företags ekonomiska storlek. I dessa fall upprätthålls kostnadssambandet trots att avgifterna är baserade på företagets omsättning.

Avgiftsadministration

Införs avgifter i en verksamhet uppstår alltid kostnader för administration av avgiftssystemet. Administrationen omfattar bl.a. arbete med att beräkna avgifternas storlek, budgetering och uppföljning av intäkter och kostnader, arbete med myndighetsföreskrifter om betalning, information och fakturering.

Dessa kostnader för avgiftsadministration, som tillkommer jämfört med skattefinansiering, bör inte vara för höga i relation till de totala avgiftsintäkterna som myndigheten tar in. Det finns ett flertal faktorer som kan bidra till höga administrationskostnader, exempelvis en komplicerad avgiftskonstruktion och dess tillämpning, interna rutiner på myndigheten, låga avgifter per betalande etc. Orimligt höga administrationskostnader för finansieringen minskar självklart möjligheterna till avgiftsfinansiering av den egentliga tillsynsverksamheten.

En grundläggande förutsättning för att avgiftsfinansiering ska vara möjlig är att faktiska betalare eller kollektiv av betalare kan identifieras. När det gäller tillsynsavgifter som tas ut av ett kollektiv av tillsynsobjekt bör avgiftskollektivet vara väldefinierat och ha rimlig betalningsförmåga i förhållande till avgifternas storlek.

Styrande avgifter

Avgifter skulle kunna påverka tillsynen så att ekonomiska intressen prioriteras före verksamhetens syfte. Om avgiften är direkt beroende av faktiska inspektioner hos ett tillsynsobjekt kan det, åtminstone teoretiskt, få till följd att tillsynsmyndigheten antingen förlägger inspektioner till objekt som innehar betalningskraft eller undviker inspektioner hos objekt med liten förmåga till betalning eller som kraftigt opponerar sig mot debiteringen. Oavsett sannolikheten för det ena eller andra finns ett visst mått av incitament för ett handlande som inte helt överensstämmer med tillsynens syften. Potentiella problem av dessa slag torde dock kunna elimineras, eller åtminstone reduceras, genom de villkor som ställs upp för avgiftsbelägningen. Därvid är avgiftskonstruktionen, men även frågan om avgifterna ska disponeras av myndigheten eller om de ska redovisas mot inkomsttitel, av central betydelse.

2.3 Krav på framtida finansieringssystem

Kraven på ett finansieringssystem är beroende på perspektiv. Fördelar och nackdelar värderas olika beroende på om finansieringen bedöms av skattebetalaren, tillsynsobjektet, tillsynsorganet, regeringen m.fl. Dessa olika perspektiv, statsrättsliga och statsfinansiella överväganden eller andra hänsyn innebär att finansieringssystem alltid måste utformas utifrån de omständigheter som råder i det konkreta fallet.

I följande avsnitt framförs ett antal tänkbara principer som bör beaktas vid överväganden om finansiering av tillsyn.

2.3.1 Principer för finansiering av tillsyn

I avsnittet lämnar ESV ett antal förslag till riktlinjer för utformning av ett finansieringssystem för tillsyn.

När riksdag och regering beslutar om att tillsyn ska bedrivas måste den finansieras med skatt om inte statsmakterna särskilt beslutar om avgiftsfinansiering. Att tillsyn finansieras med skatt kan därför betraktas som ett utgångsalternativ. Statsmakterna bör alltid aktivt överväga om skatte- eller avgiftsfinansiering ska tillämpas för en enskild tillsynsverksamhet. Därvid bör beaktas principen om att förorenaren ska betala för de kostnader som han/hon orsakar samhället inom miljöområdet samt eventuella överstatliga överenskommelser. Frågan om vilken form av skatt som ska finansiera verksamheten behandlas inte i denna rapport. Det innebär att överväganden om t.ex. punktskatt, som i vissa fall kan vara ett alternativ, inte görs här.

Det kan vara svårt att precisera principer för när finansieringen ska ske med skattemedel respektive med avgifter. Det är dock generellt sett svårt att finna principiella skäl för att inte använda skattemedel som finansieringskälla. I princip är skattefinansiering alltid ett användbart alternativ. Däremot är det inte alltid möjligt eller lämpligt att avgiftsfinansiera tillsyn.

Skattefinansiering bör övervägas då verksamheten som står under tillsyn utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande. Verksamheten är således i huvudsak avgiftsfri för medborgarna. Det skulle för närvarande gälla t.ex. vård, skola och omsorg. Förutom att dessa verksamheter kan karaktäriseras som samhällsåtaganden, är en gemensam faktor att de huvudsakligen finansieras med offentliga medel.

Avgiftsfinansiering kan i princip tillämpas när tillsynsområdet avser objekt som bedriver verksamhet på en kommersiell marknad. Det ekonomiska målet bör i dessa fall i princip vara full kostnadstäckning. Huvudprincipen bör vara att kostnaderna för samtliga tillsynsled (lokala, regionala och centrala) bör belasta tillsynsobjekten.

Det innebär att avgiftsbeläggning förordas då avgifterna kan tas ut av objekt huvudsakligen utanför den offentliga sektorn. Detta innebär också en reell finansiering för stat eller kommun. Den del av näringslivet som åläggs att

betala avgifterna kompenserar sig genom att beakta avgifterna i de priser som tas ut av kunderna i den tillsedda branschen.

Någon absolut gräns för uppdelning av verksamhet som hänförs till kategorierna Samhällsåtagande eller Marknad kan antagligen inte göras. Mellanformer kan naturligtvis finnas och de kan förändras över tiden beroende bl.a. på konkurrensutsättning av sådant som tidigare kunde betecknas som samhällsåtaganden. Principen bör inte heller ses som en regel, utan en vägledning i valet mellan skatt och avgift.

Andra skäl för att tillämpa skattefinansiering i stället för avgiftsfinansiering kan vara:

- Risk för att avgiftssystemet påverkar inriktningen på tillsynen på ett sätt som inte är önskvärt.
- Fördelningspolitiska skäl talar mot en avgiftsfinansiering
- Avgifter innebär enbart en omfördelning av offentliga medel, dvs. reell finansiering av verksamheten erhålls inte via avgifterna.
- Avgiftskollektivet är för stort ("närmar sig" skattekollektivet) eller svårdefinierat.

Om denna prövning visar att avgiftsfinansiering skulle vara tänkbar bör följande riktlinjer beaktas.

A Statsmakterna bör besluta om tillsynens omfattning

Med hänsyn till att tillsyn vanligen innebär ingrepp i enskildas förhållanden bör statsmakterna besluta om tillsynens omfattning. Det torde vara en fråga om rättssäkerhet för berörda tillsynsobjekt. Det bör således inte vara en fråga för tillsynsmyndigheten att bestämma inriktning och omfattning av tillsynen. Myndigheterna kan dock ges möjligheter att inom vissa angivna ramar besluta om omfattningen.

Vid avgiftsbeläggning bör effekterna på omfattningen av tillsynen beaktas när avgiftskonstruktionen och andra villkor för avgiftsbeläggning övervägs. Detta innebär bl.a. att överväganden bör göras om myndigheten ska ges rätt att besluta om avgiftens storlek samt om avgiftsintäkterna ska få disponeras av myndigheten. Att myndigheten kan besluta inom vissa ramar kan här betyda att statsmakterna beslutat om maximavgifter eller att fast avgift med särskilt tillägg för visst extraarbete i får tas ut.

B Finansiering bör vara konkurrensneutral

Finansieringen bör vara konkurrensneutral för de företag som står under tillsyn.

Vid avgiftsbeläggning av tillsynen kan konkurrensnedvridningar uppkomma. Med detta avses att avgiften genom sin nivå eller utformning gynnar vissa företag inom en bransch på bekostnad av andra företag. Avgifterna bör således vara konkurrensneutrala mellan företag som verkar

på samma marknad. En central fråga är då om det är mer konkurrensneutralt om företaget betalar en avgift som baseras på de kostnader företaget orsakar staten eller den betalningsförmåga företaget har. Om avgifterna grundar sig på betalningsförmåga, eller företagsstorlek, är det viktigt att statsmakterna tar ställning till vem som ska betala det som de mindre företagen inte betalar via avgifter; konkurrenterna eller skattebetalarna.

Dessutom bör de som ska betala avgifterna vara definierade och identifierade. Alla inom en bransch som står under tillsyn bör i princip omfattas av avgiftsuttag.

C Finansieringen bör uppfattas som rättvis även i övrigt

Förutom att finansiering bör vara rättvis ur konkurrenssynpunkt bör den vara rimligt accepterad av berörda objekt. En förankring hos berörd bransch torde minska risken för överklaganden av avgifter samt resurskrävande diskussioner om finansieringen.

Vid avgiftsbeläggning bör branschen få lämna synpunkter vid utformningen av avgiftssystemet.

D Finansieringen bör inte vara hämmande

Finansieringen bör inte vara hämmande för tillsedd verksamhet.

Vid avgiftsbeläggning bör utformningen av avgiftssystemet inte medföra negativa effekter för utvecklingen av viss bransch eller marknad. Det skulle t.ex. kunna gälla en från näringspolitisk synvinkel önskvärd expansion inom visst "spjutspetsområde". I princip handlar det här om en avvägning mellan närings- och finanspolitik. Vill statsmakterna inte belasta en viss bransch med tillsynsavgifter måste verksamheten finansieras av andra, vanligen skattekollektivet.

E Finansieringen bör bidra till en effektiv tillsyn

Det är naturligtvis bra om finansieringen kan bidra till att tillsynen sker på ett effektivt sätt. En sådan finansiering skulle exempelvis kunna utformas så att riskkriterier vägs in i avgiftskonstruktionen. Det skulle kunna medföra att särskilt riskfyllda verksamheter inom ett tillsynsområde får betala mer än mindre riskfyllda verksamheter inom området. Det kan emellertid vara svårt att åstadkomma ett sådant finansieringssystem. Ett betydelsefullt skäl är att finansieringsaspekten inte alltid kan kombineras med en styrning som utgår från risk. Det medför då att kraven kanske måste modifieras till att finansieringen i vart fall inte bör motverka syftet med tillsynen. Exempelvis bör inte ekonomiska hänsyn vara styrande för vilken tillsyn som ska bli genomförd.

Vid avgiftsbeläggning kan exempelvis en tidtaxa för inspektioner hos tillsynsobjekten riskera att myndigheten väljer tillsynsobjekt som har möjlighet att betala snarare än att utgå från syftet med tillsynen.

F Finansieringen bör vara enhetlig

Om tillsynen helt finansieras med skatt i såväl stat som kommun är finansieringen enhetlig. Om tillsynen däremot helt eller delvis finansieras med avgifter i stat respektive kommun finns skäl att diskutera hur avgiftssystemet bör vara utformat och i vilken grad enhetlighet bör eftersträvas. Med enhetligt avses här att en eller flera av följande tre parametrar ska vara lika i hela landet:

1. De enskilda *avgifternas storlek*
2. Den tillämpade *avgiftskonstruktionen* i en tillsynsverksamhet
3. Det *ekonomiska målet* (kostnadstäckningen) för en tillsynsavgift.

För statliga tillsynsavgifter, och offentligrättsliga avgifter överhuvudtaget, gäller i princip att avgifterna ska vara lika över hela landet. Det ska inte spela någon roll var i landet medborgaren bor och därmed till vilken lokal myndighet som hon vänder sig till när det gäller vilken nivå på avgiften hon får betala.

Samtliga tre parametrar kan variera mellan landets 290 kommuner, men de ska i princip vara lika inom kommunen.

Avgifternas storlek

Det kan hävdas vara en fördel om samma avgift tas ut för en specifik tillsynsverksamhet oavsett vilken lokal eller regional myndighet som utför tillsynen. I detta fall förutsätts även avgiftskonstruktionen och det ekonomiska målet vara lika över landet.

För att åstadkomma detta måste i princip en tvingande norm för statliga och kommunala tillsynsavgifter införas.

En ytterligare komplikation är att en detaljerad (och ej flexibel) reglering av avgifternas storlek och betalningsvillkor måste införas. Vidare kan lika avgifter i hela landet medföra att vissa kommuner inte kommer att få sina kostnader täckta, medan andra kommer att uppvisa överskott i verksamheten.

Avgiftskonstruktion och ekonomiskt mål

Betydelsen av enhetliga avgifter kan begränsas till att betyda att avgiftskonstruktionen och/eller det ekonomiska målet för en specifik tillsynsverksamhet bör ensas i landet. Det kan ju genomföras utan att avgifternas storlek är lika över hela landet.

Detta skulle innebära att en viss tillsynsavgift alltid tas ut enligt en mall, en särskild avgiftskonstruktion. För att i någon mån likställa avgiftsuttagens

storlek kan det ekonomiska målet normeras. Det skulle kunna innebära att alla eller specificerad andel av kostnaderna för tillsyn ska täckas, eller att kostnaderna för vissa angivna moment i tillsynen ska täckas med avgifter.

G Finansieringen bör vara förutsebar

Finansieringen bör för de tillsedda objekten vara förutsebar.

Vid avgiftsfinansiering bör tillsynsobjekten på ett rimligt sätt kunna förutse t.ex. årliga avgiftsbelopp som ska betalas. Tidtaxa för tillsyn framstår utifrån denna princip som mindre lämplig. Viss framförhållning bör tillämpas av statsmakterna vid övergång från skatte- till avgiftsfinansiering

H Avgift bör erläggas för en motprestation

Principen om att motprestation bör erhållas från samhällets sida måste normalt beaktas då finansieringen helt eller delvis ska ske med avgifter. Avgiften bör därför uppvisa ett kostnadssamband med den verksamhet som samhället tillhandahåller de betalande.

Normalt bör ett avgiftssystem således vara kostnadsbaserat. Det innebär i princip att objekten betalar för de kostnader de orsakar samhället i form av tillsynsverksamhet. Ju större avvikelse från kostnadssambandet mellan avgift och samhällelig prestation, desto angelägnare är det att riksdagen anger grunderna för avgiftsuttagen. Med grunderna för avgifterna avses att avgifternas storlek baseras på t.ex. omsättning, volym eller risk enligt vissa kriterier. Skälet är att avgifter med svagt kostnadssamband ligger nära skattebegreppet som är en exklusiv fråga för riksdagen. Den omfördelning mellan enskilda personer eller företag som blir följden av ett svagt avgifts- och kostnadssamband bör således underställas riksdagens prövning.

Om grunderna för avgiftsuttaget bestäms i lag bör det även vara möjligt att överväga fördelningsgrunder som stöder tillsynens inriktning på olika riskmoment. Det är en annan sak att sådana riskkriterier kan vara svåra att definiera. Om sådana kriterier kan tydliggöras åstadkoms ett finansieringssystem som även kan stödja syftet med tillsynen.

I Vid avgiftsbeläggning bör hänsyn tas till "närliggande områdens" finansiering

Om operativ tillsyn omfattar flera "närliggande områden", t.ex. djurskydd och miljövård på lantbruk, bör avgiftsuttagen ske på likartat sätt för respektive tillsynsområde. Avgifterna bör ensas för att skapa större förståelse för den som betalar avgiften.

J Avgiftskonstruktionen bör vara ändamålsenlig

Att överväga vilken avgiftskonstruktion som bör införas för en viss tillsynsverksamhet är en central fråga. Liksom i de flesta överväganden om finansiering, och särskilt avgiftsfinansiering, måste en avvägning göras i det

enskilda fallet. Avgiftskonstruktionen ska ju bli den konkreta tillämpningen av avgiftsfinansieringen med de olika krav som tidigare nämnts.

Avgiftskonstruktionen, och de avgifter som blir följden, ska helst uppfylla alla nedanstående krav. Den bör

- ha statsfinansiell effekt
- vara statsrättsligt acceptabel och i lämpligt utsträckning reglerad i lag
- vara konkurrensneutral
- upplevas som rimligt rättvis av betalarna
- inte ge incitament till beteende som inte är önskvärt
- ha låga administrationskostnader
- vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för betalare

Att avgiftskonstruktionen ska vara *statsrättsligt* godtagbar innebär i princip att avgifterna bör vara kostnadsbaserade samt reglerade i lag. Avviker avgifterna väsentligt från kostnadssambandet med tillsynen bör enligt ESV även grunderna för avgiftsuttaget regleras i lag. Kraven är dock inte helt tydliga, vilket torde innebära att tolkningsutrymme för olika konstruktioner finns. Avgifterna får inte heller strida mot EU:s regelverk eller andra överstatliga överenskommelser.

Avgiftskonstruktionen bör även innebära att de avgifter som tas ut är konkurrensneutrala i meningen att den inte medför konkurrenssnedvridningar. Med detta avses att avgiften genom sin nivå eller utformning gynnar vissa företag inom en bransch på bekostnad av andra företag.

Med tanke på att rättvisa upplevs på olika sätt och någon objektiv rättvisa knappast existerar bör avgiftskonstruktionen upplevas som rimligt rättvis av betalarna. I annat fall riskerar tillsynsmyndigheten och rättsvårdande instanser att drabbas av onödigt många överklaganden.

Självklart bör inte konstruktionen ge *incitament* till beteenden som inte är önskvärda. Det kan gälla såväl tillsynsmyndighetens beteende som objektens beteende. Om det går att förena finansieringsaspekten med att ge incitament för ett önskvärt beteende är det givetvis bra.

Slutligen bör avgiftskonstruktionen inte vara för komplicerad och/eller kostnadskrävande att administrera. Den bör dessutom gärna vara förutsägbar över tiden för att underlätta för tillsynsobjektens planering. Den bör således vara förenad med låga kostnader för administration samt vara enkel och lättbegriplig så att resurskrävande diskussioner om tolkning av avgiftsuttagen kan undvikas.

Nedan ges exempel på olika typer av avgiftskonstruktioner som kan tillämpas för tillsyn.

- Fast avgift t.ex. X kronor per år
- Rörlig avgift t.ex. Y procent av företagets omsättning
- Tidtaxa t.ex. Z kronor per timme

Avgiftskonstruktionerna kan kombineras med varandra samt förenas med olika villkor som t.ex. maximi- och minimiavgifter. En kombination kan exempelvis avse: X kronor per år plus debitering enligt tidtaxa för ”visst extraarbete”. Den rörliga avgiften kan även baseras på volym eller mängd hanterade varor av visst slag.

2.3.2 Val av avgiftssystem?

Under förutsättning att tillsynen helt eller delvis avgiftsbeläggs måste ställning tas till hur avgifterna ska konstrueras och vilka villkor i övrigt som ska gälla. Olika krav och möjligheter har tidigare redovisats i rapporten.

Att förorda en enda avgiftsmodell som skulle stå som förebild för avgiftsfinansiering är svår att utforma, om målsättningen är att den ska tillämpas för all tillsyn. Förutsättningarna i de enskilda fallen varierar vilket innebär att avsteg från grundmodellen måste göras vid tillämpningen.

Slutsatsen är att avgiftssystem bör konstrueras utifrån de omständigheter som råder i det enskilda fallet. De aspekter som tidigare beskrivits bör då beaktas.

En sådan prövning torde enligt ESV resultera i att det i många fall är ändamålsenligt

- att regeringen beslutar om avgifternas storlek.
- att avgiftsinkomsterna redovisas mot inkomstitel och myndigheten tilldelas ett anslag för att finansiera tillsynen.
- att årliga avgifter som i princip baseras på företagets eller verksamhetens storlek tas ut. Avgiften bestäms t.ex. som en procentuell andel av definierad omsättning.

Flera nackdelar med avgiftsfinansiering reduceras genom att utforma finansieringen på ovanstående sätt. Däremot finns risk för att det för statsrättsliga avgifter centrala sambandet mellan prestation och avgift frångås. Det hindret skulle dock sannolikt kunna elimineras genom att riksdagen tar ställning till grunderna för avgiftsuttaget. Ovanstående finansieringssätt måste naturligtvis kompletteras med andra villkor som t.ex. maximi- och minimiavgifter.

3 Checklista för beslutsfattare

Syftet med detta avsnitt är att bidra med underlag till den handledning för tillsyn som Tillsynsutredningen ska utarbeta för Regeringskansliet.

Avsnittet är utformat som en checklista för vad handläggare i Regeringskansliet eller offentliga kommittéer bör beakta då finansiering av tillsyn övervägs. De angivna punkterna framställs kortfattat med hänsyn till att de anknyter till det som tidigare skrivits i rapporten.

3.1 Skatt-avgift?

Den första frågan som bör besvaras är om tillsynen ska skatte- eller avgiftsfinansieras.

Det är svårt att finna principiella motiv för när den ena eller andra finansieringsformen ska tillämpas. En vägledning kan emellertid vara att verksamhetens art bör styra om tillsynen av verksamheten ska finansieras med skatt eller avgift.

Vidare bör kontrolleras så att inte EU:s regelverk eller andra överstatliga överenskommelser påverkar finansieringens utformning.

Om tillsynen ska avgiftsbeläggas ges följande vägledning för vilka punkter som bör beaktas.

3.2 Bemyndiganden och beslutsnivå

Vad ska framgå av riksdagens bemyndigande till regeringen?

Av bemyndigandet i lag ska framgå

- att tillsynen är avgiftsbelagd
- att regeringen eller, om det bedöms lämpligt, den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifterna
- att, i förekommande fall, kommun får ta ut avgift.

Vad ska framgå av regeringens bemyndigande till myndigheten?

Av bemyndigandet i förordning ska framgå

- att myndigheten ska ta ut avgift
- i förekommande fall, att myndigheten bestämmer avgiftens storlek.

Vilket ekonomiskt mål ska gälla?

Det ekonomiska målet bör i normalfallet vara full kostnadstäckning.

Vem ska besluta om avgiften?

Enligt huvudprincipen bör det vara regeringen som beslutar om nivån på tillsynsavgifter.

Hur ska intäkterna disponeras?

Huvudregeln är att tillsynsavgifterna betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot en inkomstitel. Detta ökar statsmakternas möjlighet till insyn och styrning av verksamheten. Om myndigheten får disponera avgiftsintäkterna ska det framgå av dels ett riksdagsbeslut, dels regleringsbrevet eller annat regeringsbeslut.

3.3 Styrdokument

Vad bör framgå av lagen?

Av lagen bör framgå

- att tillsyn ska bedrivas
- att tillsynen är avgiftsbelagd
- att avgift föreskrivs av regeringen eller, om det bedöms lämpligt, av den myndighet som regeringen bestämmer
- att kommun, i förekommande fall, medges rätt att ta ut avgift

Vad bör framgå av förordningen?

Av förordningen bör framgå

- vilken myndighet som ska bedriva tillsyn
- att tillsynen är avgiftsbelagd
- i förekommande fall vilken myndighet som bestämmer avgiftens storlek
- om ett annat mål än full kostnadstäckning ska gälla för verksamheten (nödvändigt då myndigheten får bestämma avgiften)

Vad bör framgå av regleringsbrevet?

Av regleringsbrevet bör framgå

- beräknad budget för verksamheten med angivande av om intäkterna disponeras av myndigheten eller ej
- i förekommande fall mot vilken inkomstitel avgiftsintäkterna ska redovisas
- ekonomiskt mål, om annat än full kostnadstäckning
- hur ett eventuellt underskott ska täckas för det fall avsteg från full kostnadstäckning gäller för verksamheten (endast om myndigheten disponerar avgiftsintäkterna).

3.4 Avgiftskonstruktion

Hur ska avgiftskonstruktionen utformas?

- Kan tillsynens omfattning i tillräcklig grad kontrolleras av statsmakterna?

Graden av kontroll över hur mycket tillsyn som ska bedrivas inom ett område bör normalt bestämmas av statsmakterna. Det görs genom att kombinera de rättigheter som ges till tillsynsmyndigheten. Exempelvis genom att besluta om vem som ska bestämma avgifternas storlek, eller om avgiftsintäkterna ska få disponeras av myndigheten?

Avgiftskonstruktionen för finansiering av tillsyn ska helst också uppfylla alla nedanstående krav.

- vara statsrättsligt acceptabel och i lämpligt utsträckning reglerad i lag
- vara i enlighet med internationella åtaganden, t.ex. inom den europeiska gemenskapen
- innebära reell finansiering av verksamheten (statsfinansiell effekt)
- motsvaras av krav på motprestation från samhällets sida
- inte motverka syftet med tillsynen eller ge incitament till beteenden som inte är önskvärda
- vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis av betalarna
- vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för betalarna
- ha låga kostnader för avgiftsadministration
- inte oavsiktligt vara hämmande för tillsedd verksamhet i fråga
- beakta avgiftskonstruktioner för ”närliggande områden”

Ska en extra avgift tas ut?

Ska en extra avgift tas ut t.ex. för konsultinsatser, laboratorieanalyser eller resor? I så fall bör det finnas stöd för detta i lag och förordning. I lagen anges då att avgift ska betalas enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I förordningen anges i detta fall att den extra avgiften ska motsvara de extra kostnaderna.

Livsmedelstillsyn

Enligt 24 § livsmedelslagen (1971:511) ska Livsmedelsverket utöva den centrala tillsynen över efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen. Detta innebär att verket har ansvaret på central nivå och är normgivande. Verket har med stöd av 28 § livsmedelslagen och 48 § livsmedelsförordningen bemyndigats att utfärda föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas och om undersökning och annan kontroll som behövs för att lagstiftningen ska följas. Länsstyrelsen utövar enligt 24 § livsmedelslagen den närmare tillsynen inom länet. Länsstyrelsen fungerar som stödjande, samordnande och allmänt rådgivande organ gentemot de kommunala nämnder som utövar tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen. Länsstyrelsen ska vidare enligt sin instruktion övervaka att kommunerna utför sina åligganden i fråga om bl.a. livsmedelskontrollen. De kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar den direkta tillsynen över det stora flertalet verksamheter som hanterar livsmedel inom kommunen.

Livsmedelsverket utövar tillsyn över bl. a. vissa livsmedelsanläggningar med komplicerad tillverkning. Enligt 46 § livsmedelsförordningen har verket tillsyn över verksamheten vid slakterier, fristående sanitetsslaktsavdelningar, mejerier, äggproduktanläggningar, exportkontrollerade anläggningar och livsmedelslokaler i järnvägsvagnar, luftfartyg och fartyg som är registreringspliktiga. Livsmedelsverket får efter samråd med den kommunala nämnden i enskilda fall besluta att tillsynen ska flyttas från verket till nämnden. Detsamma gäller överflyttning av tillsynen från nämnden till verket om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det annars finns särskilda skäl. Motiven till dessa regler finns redovisade i regeringens proposition 1988/89:68.²²

Avgifter

Av förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. framgår att den som i en livsmedelslokal driver verksamhet genom att framställa, bereda, behandla, förvara, förpacka, omförpacka, saluhålla, försälja eller servera livsmedel är skyldig att betala en årlig avgift för tillsyn av verksamheten. Denna tillsyn kan, som tidigare nämnts, utövas av Livsmedelsverket eller av en kommunal nämnd.

Livsmedelsverket disponerar och bestämmer den årliga avgiftens storlek genom att meddela föreskrifter om exempelvis vilka avgiftsgrupper som ska gälla för respektive tillsynsverksamhet m.m. Tillsynsmyndigheten (kommunen) bestämmer dock vilken avgift som enligt Livsmedelsverkets föreskrifter ska betalas för varje avgiftspliktig verksamhet. Myndighetens beslut om tillämplig avgiftsklass ska grundas på närmast föregående års förhållanden.²³

²² Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m. (SLVFS 1990:10)

²³ Förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. samt Regleringsbrevet för år 2004

De årliga avgifterna är utformade som högsta tillåtna årskostnad för olika kategorier av livsmedelsanläggningar. Inom respektive kategori baseras avgiftens storlek på antal sysselsatta personer.

Kommunen ska årligen betala in 15 procent av de årliga tillsynsavgifterna till Livsmedelsverket. Kommunernas sammanlagda inbetalning till Livsmedelsverket uppgick år 2002 till cirka 15 miljoner kronor. Det innebär att de årliga tillsynsavgifterna som kommunerna tar ut uppgår till cirka 100 miljoner kronor. Resterande 85 procent av de årliga avgifterna används för att finansiera de kommunala tillsynsuppgifterna. Det bör observeras att ovan nämnda siffror endast är uppskattningar.



EKONOMISTYRNINGSVERKET

**Drottninggatan 89, Box 453 16, 104 30 STOCKHOLM. Telefon 08-690 43 00. Telefax 08-690 41 01.
www.esv.se**