



Regeringsuppdrag

# Rapport Översyn av avgiftssamråd

- Bilaga 4 till regeringsuppdraget  
Förslag till utvecklad finansiell styrning

esv

EKONOMISTYRINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som PDF och beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se). Word-format kan tillhandahållas via Publikationsservice.

**Beställningar kan även göras via:**  
Ekonomistyrningsverket, Publikationsservice  
Box 45316, 104 30 Stockholm  
[publikationsservice@esv.se](mailto:publikationsservice@esv.se)  
Fax: 08-690 45 10

**Datum:** 2009-12-29

**Dnr:** 19-60/2009

**ISBN:** 978-91-7249-303-2

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig för bilaga 4:** Lasse Henricson, ESV

**Layout:** Marie Hellman, ESV

**Omslag:** PhotoAlto

**Tryckeri:** Tryckeriets namn, Ort År

# Innehåll

<b>1 Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>2 Inledning</b>	<b>7</b>
1.1 Syfte med samråden	7
1.2 Metod och avgränsning	7
<b>3 Nuvarande avgiftssamråd</b>	<b>9</b>
3.1 Bakgrund och historik	9
3.2 Avgifter som omfattas respektive inte omfattas	11
3.3 Antal årliga samråd och kostnader	12
3.4 Samrådsprocessen	12
<b>4 Intressenters syn på avgiftssamråden</b>	<b>15</b>
4.1 Regeringskansliets synpunkter	15
4.2 Myndigheternas uppfattning	16
<b>5 Överväganden om framtida avgiftssamråd</b>	<b>17</b>
5.1 Effekter av avgiftssamråd	17
5.1.1 ESV kan kontrollera att avgifterna sätts utifrån ekonomiskt mål	17
5.1.2 ESV kan göra en bedömning av att inga väsentliga kostnadsslag saknas	17
5.1.3 ESV kan kontrollera att regler och riktlinjer på området beaktas	17
5.1.4 ESV kan ge råd avseende kalkylering och prissättning	18
5.1.5 ESV kan förmedla erfarenheter och kunskap	18
5.1.6 Myndigheter utvecklar sin kompetens	19
5.1.7 Myndigheterna tvingas regelbundet att ompröva avgifterna	19
5.1.8 Samrådsfunktionen avlastar regeringen och Regeringskansliet	19
5.1.9 Kostnadsmedvetandet hos myndigheterna kan öka	19
5.1.10 Effekter som inte uppnås med samråd	19
5.1.11 Sammanfattande reflexioner	20
5.2 Samrådets framtida utformning	22
5.2.1 Verksamheter som ska omfattas?	22
5.2.2 Vad ska granskas i ett samråd?	26
5.2.3 Hur ska myndigheternas underlag se ut?	26
5.2.4 Hur kan regeringen styra bättre via ESV och Regeringskansliet?	26
5.2.5 Hur ofta ska samråd genomföras?	28
5.2.6 Behöver förfarandet standardiseras?	28
5.2.7 Behövs nya arbetsmetoder?	29
5.2.8 Sammanfattande reflexioner	30
<b>6 Förslag</b>	<b>35</b>
6.1 Obligatoriskt samråd om offentligrättsliga avgifter	35
6.2 Checklistor	35
6.3 Kommunikation med myndigheterna	36
6.4 Kommunikation med Regeringskansliet	36
6.5 Samrådsfrekvens	37
6.6 Standardisering	37

6.7 Valfri studie av avgiftsbelagd verksamhet i staten	37
6.8 Konsekvenser	37
<b>Underbilaga – CHECKLISTA</b>	<b>39</b>
Checklista för granskning	39

# 1 Sammanfattning

Rapporten är ett underlag för utformning av framtida avgiftssamråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191). Den innehåller olika överväganden till hur samrådsförfarandet bör utvecklas. I rapporten lämnas förslag till utformning av samrådsförfarandet.

ESV föreslår att avgiftssamråd endast omfattar offentlighetsrättsliga avgifter. Det innebär att obligatoriskt årligt samråd enbart bör genomföras för offentlighetsrättsliga avgifter. Övrigt arbete inriktat mot avgiftsområdet bör enligt ESV kompletteras med utredningar om avgiftsbelagd verksamhet samt utökad stöd till Regeringskansliet och statens offentliga utredningar och kommittéer.

ESV motiverar förslaget med att regeringen under senare år har aktualiserat nya formaliserade krav för myndigheterna och deras ansvar för sin verksamhet, inklusive den avgiftsbelagda verksamheten. Kraven framgår bl.a. av myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt internrevisionsförordningen (2006:1228). Riksdagen har beslutat om en konfliktlösningsregel i konkurrenslagen (2008:579) beträffande myndigheters avgiftsbelagda uppdragsverksamhet. Det innebär bl.a. att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda en statlig myndighet att tillämpa ett förfarande som snedvrider eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Förbud får dock inte meddelas om verksamheten eller förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.

Förutom angivna författningmässiga förändringar har myndigheterna förbättrat den administrativa kompetensen under de drygt 30 år samrådsförfarandet funnits. Även revisorernas granskning av avgiftsbelagd verksamhet har ökat enligt vår bedömning.



## 2 Inledning

### 1.1 Syfte med samråden

Samrådsfunktionen enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) motiveras bl.a. av behovet av en enhetlig bedömning av avgiftsuttag i relation till ställda ekonomiska mål. Ett grundläggande syfte med avgiftssamråden, enligt regeringens förordningsmotiv till avgiftsförordningen (1992:3)<sup>1</sup>, var att lägga fast riktlinjer och regelverk för avgiftsbelagd verksamhet.<sup>2</sup>

Samråd om avgifter innebär en översiktlig bedömning av de avgifter som myndigheterna tar ut. Samrådsförfarandet kan bidra till att

- avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten
- inga väsentliga kostnader som avgifterna ska täcka saknas,
- regler och riktlinjer på området beaktas,
- den enskilda myndigheten kan få råd om kalkylering och prissättning så att myndigheter utvecklar sin kompetens och tillämpning avseende kalkylering och prissättning,
- ESV bygger upp kunskap genom erfarenheter och praxis som förmedlas till myndigheter och som kan användas vid utformning av regler, riktlinjer och handledningar för avgiftsbelagd verksamhet,
- myndigheterna regelbundet omprövar avgifterna och kostnadsmedvetandet hos myndigheterna kan öka,
- regeringens och Regeringskansliets arbete med styrning av avgiftsbelagd verksamhet avlastas. ESV:s samrådsyttrande utgör ett beslutsunderlag för regeringen i de fall regeringen beslutar om avgiftsnivåerna.

### 1.2 Metod och avgränsning

ESV har till uppgift bl.a. att verksamhetsanpassa den ekonomiska styrningen i syfte att uppnå en effektivare statsförvaltning. Uppgiften omfattar förvaltning och utveckling av regelverket inom finansieringsområdet. Arbetet med översynen av avgiftssamråden har under 2009 inordnats i regeringens uppdrag i regleringsbrevet för 2009 till ESV att utveckla den finansiella styrningen i staten. Det innebär bl.a. att samma referensgrupper som i regeringsuppdraget har använts även i översynen av samrådsförfarandet. Därutöver har även myndigheters synpunkter inhämtats genom en enkät. Arbetet baseras i huvudsak på ESV:s erfarenheter av samrådsförfarandet. Funktionsansvarig Lasse Henricson, experterna Ingalill Borild och Nils Eklund, utredarna Petra Hedén och Bo Henriksson samt projektmedarbetare i regeringsuppdraget har deltagit i framtagandet av denna bilaga om samrådsförfarandet.

1 Förarbeten avser även prop. 1989/90:138, 1989/90:FiU38 och rskr. 1989/90:289.

2 Riksdagen framhöll inga avvikande synpunkter på regeringens riktlinjer som bl.a. innehöll ett fortsatt samrådsförfarande (1991/92:FiU20, rskr. 128).

ESV:s inriktning för utveckling inom avgiftsområdet utgår främst från medborgarens perspektiv. Andra ledstjärnor bör vara effektivisering och modernisering. Målet är att avgiftssamråden ska bidra till en ändamålsenlig styrning av avgiftsbelagd verksamhet i staten.

Avsikten med rapporten är ge förslag till hur de avgiftssamråd som myndigheterna är skyldiga att genomföra enligt 7 § avgiftsförordningen kan utvecklas. Rapportens målgrupp inkluderar företrädare för regeringen och Regeringskansliet, främst Finansdepartementet, samt ESV:s medarbetare. Rapporten bör ses som ett underlag för regeringens och ESV:s beslut om framtida avgiftssamråd.

## 3 Nuvarande avgiftssamråd

### 3.1 Bakgrund och historik

Alla statliga myndigheter utom affärsverk har i drygt 30 år varit skyldiga att årligen samråda om sina avgifter med den centrala myndigheten för avgiftsfrågor, dvs. med Riksrevisionsverket (RRV) fram till den 1 juli 2003 och därefter med ESV. Regeringen beslutade nämligen om en sådan generell samrådsskyldighet i förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter<sup>3</sup>, som trädde i kraft den 1 januari 1976.

Dessförinnan hade flera myndigheter enligt sin instruktion eller annan författning varit skyldiga att samråda om sina taxor och avgifter först med Statens sakrevision (1943–1961) och därefter med RRV, som bildades 1961 genom en sammanslagning av Statens sakrevision och Riksräkenskapsverket. Ett exempel är instruktionen (1965:786) för Statens bakteriologiska laboratorium. Där angavs:

”För utförda undersökningar och tillhandahållna preparat utgår ersättning om ej annat föreskrives. Grunder för ersättning fastställas av laboratoriet efter samråd med riksrevisionsverket och överses varje år i samma ordning.”

Det kan vara av intresse att nämna att Statens sakrevision, enligt sin instruktion<sup>4</sup> bland annat hade att tillse

”att statens inkomster inflyta utan att onödiga kostnader förorsakas statsverket, att skäligt vederlag erhålles för av staten tillhandahållna prestationer, att, där myndighet bedriver upphandling, tillverkning, försäljning eller ekonomisk verksamhet i övrigt, affärsmässiga grunder bli tillämpliga samt att granskade myndigheters organisation är den lämpligaste för arbetsuppgifternas utförande.”

Några särskilda syften med att införa en generell samrådsskyldighet har vi inte kunnat spåra utöver att samrådsverksamheten var ett led i RRV:s instruktionsenliga uppgift att bedriva förvaltningsrevision och att därvid särskilt granska taxor och avgifter i statlig verksamhet<sup>5</sup>.

Genom avgiftssamråden kontrollerade RRV att avgifterna var beräknade utifrån det ekonomiska mål, i regel full kostnadstäckning, som beslutats för verksamheten, att relevanta kostnader identifierats samt att övriga regler och riktlinjer för avgiftsbelagd verksamhet beaktats. Ansvaret för avgiftsfrågor fördes 1987 över från förvaltningsrevisionen till RRV:s prognosavdelning, som kort därefter bytte namn till Ekonomiska avdelningen. Då fick det kontrollerande syftet med avgiftssamråden sällskap av ett stödande syfte.

Nuvarande utformning av avgiftssamråden har i stort sett varit oförändrad sedan den 1 juli 1992 då avgiftsförordningen trädde i kraft. Avgiftssamråd fanns även tidigare men då enligt 4 § förordningen (1975:586, ändrad 1982:662) om

<sup>3</sup> Förordningen aviserades i proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning (prop. 1975:8), s. 47.

<sup>4</sup> Instruktion (1943:930) för statens sakrevision.

<sup>5</sup> 3 § instruktionen (1973:444) för Riksrevisionsverket.

register över statliga avgifter som trädde i kraft den 1 januari 1976. I bestämmelsen sägs huvudsakligen att

”Varje statlig förvaltningsmyndighet som inte är affärsverk skall årligen samråda med riksrevisionsverket i fråga om avgifterna inom myndighetens område. Framställning om ändring av avgifter hos regeringen eller beslut om ändring av avgiften skall vid sådan myndighet ske efter samråd med riksrevisionsverket.”

RRV kunde medge undantag från samrådsskyldigheten och hade föreskriftsrätt till förordningen. Förordningen upphävdes den 1 juli 1991 då ersättningsförordningen (1991:354) trädde i kraft. Enligt 10 § ersättningsförordningen skulle myndigheten varje år samråda med RRV om den ersättning som myndigheten hade för avsikt att ta ut för varor och tjänster. RRV fick även enligt denna förordning rätt att medge undantag från samrådsskyldigheten. Ersättningsförordningen upphörde att gälla den 1 juli 1992 då avgiftsförordningen trädde i kraft.

7 § avgiftsförordningen ändrades när ESV bildades 1998<sup>6</sup> och sedan genom en formuleringsändring 2000<sup>7</sup>. Själva samrådsförfarandet ändrades emellertid inte. Enligt den senaste lydelsen (SFS 2008:175) ska myndigheter varje år samråda med ESV om de avgifter de tar ut eller avser att ta ut. ESV får medge undantag från samrådsskyldigheten. Den senaste lydelsen av 7 § förordningen är

”Myndigheten skall varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut.”

Regeringen har under senare år aktualiserat nya formaliserade krav för myndigheterna och deras ansvar för sin verksamhet, inklusive den avgiftsbelagda verksamheten. Kraven framgår bl.a. av myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt internrevisionsförordningen (2006:1228). Myndighetsförordningen betonar bl.a. myndighetsledningens ansvar för verksamheten och att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

Riksdagen har beslutat om en konfliktlösningsregel i konkurrenslagen (2008:579) beträffande myndigheters avgiftsbelagda uppdragsverksamhet. Det innebär bl.a. att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda en statlig myndighet att tillämpa ett förfarande som snedvrider eller är ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Förbud får dock inte meddelas om verksamheten eller förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.<sup>8</sup>

Förutom angivna författningsmässiga förändringar har myndigheterna förbättrat den administrativa kompetensen under perioden. Budgetrestriktioner och hårdare krav från statsmakterna både på att visa resultat och vad medborgarnas medel använts till, har skärpt den administrativa hanteringen på myndigheterna. Även revisorernas granskning av avgiftsbelagd verksamhet har ökat enligt vår bedömning.

Mot denna bakgrund anser ESV att det är motiverat att se över samrådsförfarandet.

6 7 § Myndigheten skall varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller. I de fall då regeringen bestämmer avgiftens storlek, skall samråd ske innan förslag lämnas till regeringen om ändring av avgiften. Ekonomistyrningsverket får medge undantag från samrådsskyldigheten (SFS 1998:435).

7 7 § Myndigheten skall varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut. Ekonomistyrningsverket får medge undantag från samrådsskyldigheten (SFS 1999:899).

8 Prop. 2008/09:231, bet. 2009/10:NU8, 2009/10:84.

### 3.2 Avgifter som omfattas respektive inte omfattas

Enligt avgiftsförordningen ska myndigheter under regeringen tillämpa förordningen så länge inget annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt 7 § avgiftsförordningen ska myndigheterna samråda med ESV om de avgifter de tar ut eller avser att ta ut. För affärsverken gäller endast vissa paragrafer i avgiftsförordningen och 7 § är inte en av dessa. Regeringen kan undanta en myndighet från samrådsskyldigheten.

Regeringen kan även ålägga ett affärsverk, bolag eller annan organisation utanför myndighetssektorn att samråda med ESV. Dessa samråd genomförs då med stöd av andra författningar än avgiftsförordningen. Regeringen har t.ex. i regleringsbrev ställt krav på att affärsverket Statens järnvägar ska samråda med ESV om de avgifter som det tar ut.

Statligt reglerade avgifter, dvs. avgifter som bestäms av företrädare för staten men som privata eller kommunala organ tar ut, omfattas inte av avgiftsförordningen och är därför inte föremål för samråd enligt 7 § avgiftsförordningen. Däremot kan det förekomma att myndigheter ska samråda med ESV om sådana avgifter men det anges då i regelverket.

Avgiftsförordningen är inte heller tillämplig för pålagor som ibland kallas för avgift men som i statsrättslig bemärkelse utgör skatt, tull, böter eller annan ersättning.

Det finns också vissa typer av avgifter, t.ex. dispensavgifter, förseningsavgifter och garantiavgifter, där det råder tveksamhet om de är skatt, avgift eller annan ersättning. ESV har inte någon heltäckande policy för hur dessa ska hanteras. I regel samråder inte myndigheterna om dessa pålagor men en bedömning måste göras för varje enskilt fall. För vissa typer av avgifter har särskilda ställningstaganden tagits. Det gäller garantiavgifter och avgifter som tas ut av länsstyrelserna.<sup>9</sup> ESV har undantagit de myndigheter som tar ut dessa avgifter från årlig samrådsskyldighet.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande, eller tillstånd, som gör att en myndighet under vissa förutsättningar själv kan besluta om att ta betalt för vissa angivna varor och tjänster. Efter prövning i varje enskilt fall beslutar ESV hur samrådsskyldigheten ska fullgöras. I normalfallet kontrollerar ESV endast om verksamheten ryms inom någon av de tio punkter som anges i 4 § avgiftsförordningen och om verksamheten är av mindre omfattning eller av tillfällig natur. Om de sammanlagda intäkterna enligt 4 § varken är av mindre omfattning eller tillfällig natur kontrollerar ESV om myndigheten har undantag från begränsningarna i andra stycket 4 § avgiftsförordningen. Normalt rekommenderar ESV att det ekonomiska målet full kostnadstäckning tillämpas för verksamhet som kan anses vara konkurrensutsatt och som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Om kriterierna är uppfyllda har ESV vanligtvis inget att invända. Med stöd av 7 § andra stycket avgiftsförordningen medges i regel undantag från årlig samrådsskyldighet om dessa avgifter.

9 PM Garantiavgifter 2002-03-06 och ESV:s beslut 2002-03-11, dnr 74-231/2002.

I princip ska myndigheten samråda om avgifter som tas ut för export av svenskt förvaltningskunnande, dvs. verksamhet som av myndigheterna klassificeras som tjänsteexport enligt tjänsteexportförordningen (1992:192). Avgifterna kan tas ut antingen med stöd av 4 § avgiftsförordningen eller med stöd av särskilt bemyndigande av regeringen. I stort sett förekommer inga samråd med ESV om dessa avgifter.

### 3.3 Antal årliga samråd och kostnader

Under 2008 avslutade ESV 126 avgiftssamråd. Den genomsnittliga handläggningstiden, från ankomstregistrering till expediering, var 15 dagar, vilket håller sig inom de fyra veckor som anges i föreskrifterna<sup>10</sup> till avgiftsförordningen. Under 2008 lade ESV totalt ned 1500 timmar på samråden eller omkring 12 timmar för varje enskilt samråd.

För ESV har samrådsverksamheten de senaste åren kostat omkring en miljon kronor per år eller omkring en årsarbetskraft per år. För myndigheterna kan det totalt sett röra sig om en större resursinsats. Som jämförelse skulle ett teoretiskt antagande om tre arbetsdagar per myndighet och samråd medföra en total resursinsats för myndigheterna på 2–3 miljoner kronor per år.<sup>11</sup> Det bör i det sammanhanget beaktas vad myndigheten behöver göra avseende sin avgiftsbelagda verksamhet – oavsett om obligatoriskt samråd med ESV genomförs eller inte. Administrationen av avgiftsbelagd verksamhet förbrukar naturligtvis resurser på myndigheterna även om samråd med ESV inte skulle förekomma. Enligt ESV bör kostnaderna ställas i relation till att det är drygt 200 myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet med en omsättning på 56 miljarder kronor, varav 10 miljarder kronor avser offentligt rättslig verksamhet och 46 miljarder kronor avser uppdragsverksamhet 2008.

Avgiftssamråden finansieras med inomstatliga avgifter som de samrådsskyldiga myndigheterna är tvingade att årligen betala till ESV. Avgiftens storlek beslutas av regeringen och den baseras på respektive myndighets årliga avgiftsintäkter.

### 3.4 Samrådsprocessen

I huvudsak innefattar ESV:s granskning att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten. Bedömningen omfattar att de kostnader som avgifterna ska täcka är identifierade och rimligt beräknade samt att vissa övriga regler och riktlinjer på området beaktats. ESV:s granskning är översiktlig och förenad med viss osäkerhet om vad som egentligen kan granskas på förhand.

Enligt den praxis som utvecklats genomförs avgiftssamråd i de fall en myndighet lämnar in ett underlag. ESV lämnar inga påminnelser och brukar heller inte kräva att underlag ska lämnas till ESV. Myndigheten ansvarar för att lämna in

<sup>10</sup> Myndigheten ska inleda samråd med ESV minst fyra veckor före myndighetens beslut om avgiftens storlek respektive före myndighetens framställning till regeringen om avgiften.

<sup>11</sup> Antagandet baseras på 24 timmar per myndighet och samråd samt 125 samråd per år, dvs. 3000 timmar/år.

underlag till det årliga samrådet. Myndigheterna har ändå visst incitament att uppfylla samrådsskyldigheten. ESV genomför årligen en värdering av myndigheternas ekonomiadministration (EA-värdering). I denna bedöms bl.a. om myndigheterna genomfört samrådsskyldigheten.

Ärendet handläggs med stöd av en vägledning för samrådsprocessen. Vägledningen innehåller bl.a. en checklista, där det anges vad som bör kontrolleras i ett samråd. Alla punkter i checklistan (bilaga) är inte relevanta i samtliga avgiftssamråd utan omständigheterna i det enskilda fallet avgör ambitionsnivån. Ibland fokuserar ESV på någon specifik omständighet i den avgiftsbelagda verksamheten. Underlaget som myndigheterna lämnar in till ESV behöver ibland kompletteras per telefon eller epost. I enstaka fall besöker ESV myndigheten för att få ytterligare information. ESV förutsätter att de uppgifter som myndigheten lämnar är korrekta såvida inte underlaget har gett anledning att misstänka något annat.

Utredande handläggare föredrar ärendet för funktionsansvarig som sedan beslutar. I yttrandet redovisar ESV sina synpunkter och tar ställning till förslaget. ESV kan avstå från att yttra sig om t.ex. underlaget är bristfälligt eller om myndigheten redan börjat tillämpa de ändrade avgifterna.

ESV skickar ett skriftligt yttrande till myndigheten. En kopia skickas till Finans och fackdepartementet om förslaget avstyrks eller om ESV har väsentliga invändningar. Även i de fall myndigheten enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) ska lämna förslag till regeringen om hur ackumulerat över/underskott ska hanteras eller om ESV föreslår åtgärder som kräver medverkan från Finans eller fackdepartementet skickas kopia till dessa. I nuläget är ESV:s kontakter med Finans och fackdepartementet sparsamma både före, under och efter samråden med myndigheterna.

ESV kan bevilja undantag från samrådsskyldigheten i samrådsyttrandet med stöd av 7 § andra stycket avgiftsförordningen. Undantag kan beviljas bl.a. om det ekonomiska målet har uppnåtts under de senaste åren och om myndigheten har en ändamålsenlig redovisning.

Det är relativt vanligt att en myndighet kontaktar ESV utan att ett formellt samrådsunderlag ska lämnas in. Det kan vara för att diskutera de problem myndigheten har med avgifter eller avgiftsmodeller eller för att diskutera vilket underlag som ska lämnas in i samband med avgiftssamrådet.

Genom att en oberoende part (ESV) granskar förutsättningarna för avgiftssättningen hos myndigheterna kan effekter som en mer enhetlig och ändamålsenlig prissättning i statsförvaltningen åstadkommas. Det finns emellertid vissa begränsningar i nuvarande samrådsfunktion. ESV kan t.ex. inte

- med någon noggrannhet avgöra om enskilda kostnadsnivåer är rättvisande,
- med någon tillförlitlighet bedöma om verksamheten bedrivs, kostnadseffektivt,
- i någon större utsträckning kontrollera om lämnade uppgifter är korrekta,
- bedöma om ambitionsnivån för verksamheten är optimal utifrån efterfrågan och verksamhetens mål.

ESV kan inte garantera att en avgiftsbelagd verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och bestämmelser samt andra restriktioner från statsmakterna eller internationella åtaganden. Att ESV ska ha ansvaret för prissättningen i statsförvaltningen och säkerställa att samtliga avgifter i staten är korrekta har aldrig varit syftet med samrådsfunktionen. ESV:s synpunkter och kommentarer i samrådsyttranden utgör därför en bedömning av redovisade förhållanden avseende om prissättningen är rimlig utifrån rådande praxis och regelverk.

## 4 Intressenters syn på avgiftssamråden

Enligt ESV:s uppfattning bidrar samrådsförfarandet till att avlasta regeringen och Regeringskansliet viss kontroll och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet. Genom årligt avgiftssamråd får ESV kunskaper som medför att ESV kan ge stöd åt regeringen och Regeringskansliet. De får också en bedömning av en oberoende part via samrådsyttrandet när det är regeringen som beslutar om avgiftsnivån. Offentliga kommittéer, som kan betecknas som tillfälliga myndigheter, kan få råd av ESV när det gäller avgiftsfinansiering.

Avgiftssamrådet innebär en kostnad för myndigheterna. Att ta fram ett korrekt samrådsunderlag kräver samarbete mellan sakenhet och ekonomiavdelning.

För företag och medborgare kan avgiftssamrådet ses som en funktion som bidrar till att inte för höga offentligrättsliga avgifter tas ut. Samrådet kan således ses som ett stöd för medborgarna. Samrådet bidrar till att avgifterna sätts i enlighet med det ekonomiska mål som gäller för respektive verksamhet. För uppdragsverksamhet kan samråden bidra till att avgifterna inte sätts för lågt, men inte heller för högt i förhållande till relevanta kostnader. För medborgare och företag finns en myndighet som de kan rådfråga om bestämmelser i bl.a. avgiftsförordningen, instruktioner, regleringsbrev och riktlinjer för myndigheters uttag av avgifter.

Regeringskansliets och övriga myndigheters syn på avgiftssamråden framgår av följande avsnitt.

### 4.1 Regeringskansliets synpunkter

Genom ett möte med åtta handläggare från olika departement i Regeringskansliet har ESV tagit del av synpunkter på samrådsförfarandet.

En synpunkt som framfördes var att avgiftssamråden fyller en funktion då de avlastar Regeringskansliet. Vidare framfördes att konsekvenser av implementeringen av PSI-direktivet<sup>12</sup> och eventuella följder av Utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten (Fi 2009:06) motiverar att avgiftssamråden bör finnas kvar.

De handläggare som hade erfarenhet av samrådsyttrandet där ESV framfört synpunkter mot avgifter förstår inte alltid om de förväntas vidta åtgärder och i så fall vilka åtgärder som bör vidtas. I stället för att kontakta ESV för att få ett förtydligande vänder sig handläggarna ofta till Finansdepartementet. Ett arbete med att utveckla kontakter med handläggare på Regeringskansliet och ESV kan vara en lösning för att använda den kompetens och erfarenhet som finns hos ESV.

Det efterlystes också en sammanställning av synpunkter som framförts i samrådsyttrandet avseende problem med avgiftsfrågor som Regeringskansliet kan använda som underlag bland annat i myndighetsdialogen eller i arbetet med regleringsbrev.

<sup>12</sup> I Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn – författningsförslag från PSI-gruppen i Regeringskansliet lämnas förslag till lag för implementering av direktivet 2003/98/EG.

## 4.2 Myndigheternas uppfattning

Genom en enkät till 30 myndigheter har ESV tagit del av deras synpunkter på samrådsförfarandet. Då det endast är 23 myndigheter som har svarat bör resultatet tolkas med försiktighet och svaren kan inte ses som representativa för samtliga myndigheter. Utöver enkäten har några myndighetsrepresentanter via ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd lämnat synpunkter på samrådsinstitutet.

Synpunkterna om samrådets vara eller icke vara skiljer sig åt. Medan flera myndigheter anser att samråden fyller en funktion som bör finnas kvar upplever andra myndigheter samrådet som onödigt. Flera myndigheter tycker att det räcker med Riksrevisionens granskning medan andra anser att även ESV bör ha en roll som granskare. Den generella uppfattningen är dock att det är mer angeläget att ha kvar samråd om offentligrättsliga avgifter än samråd om avgifter i uppdragsverksamheten.

Majoriteten av myndigheterna tycker att ESV ger dem ett bra stöd vad gäller avgifter även om det finns ett önskemål om utökat stöd genom praktiska exempel vid kalkylering och prissättning liksom metodstöd i form av handböcker och rådgivning.

## 5 Överväganden om framtida avgiftssamråd

### 5.1 Effekter av avgiftssamråd

I inledningen listade vi några antaganden om vad samråden kan åstadkomma avseende avgiftssättning. I det följande överväger vi om de fortfarande är giltiga och i så fall i vilken grad de gäller.

#### 5.1.1 ESV kan kontrollera att avgifterna sätts utifrån ekonomiskt mål

Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning och ett ackumulerat resultat redovisas kan ESV bedöma om det ekonomiska målet uppnås på några års sikt. Om det t.ex. finns ett stort överskott och volymerna inte förväntas sjunka kan ESV göra den bedömningen att det för tillfället inte finns behov av att höja avgifterna. Om det i stället finns ett stort underskott och myndigheten inte föreslår några höjningar av avgiften kan ESV peka på att åtgärder på kostnadssidan måste vidtas eller att avgiften bör höjas. Även om ett annat preciserat ekonomiskt mål beslutats, t.ex. för kostnadstäckningsgrad eller täckning av vissa angivna kostnader, kan ESV göra en bedömning av om avgifterna sätts utifrån målet.

En förutsättning för ESV:s bedömning av avgifterna är att kostnadsredovisningen på myndigheterna är rättvisande. Att så är fallet är en fråga för myndigheten, Riksrevisionen, men även ESV har att bedöma det inom ramen för avgiftssamråd.

#### 5.1.2 ESV kan göra en bedömning av att inga väsentliga kostnadsslag saknas

Det är svårt att bedöma om storleken på olika kostnadsposter i kalkyler är helt rättvisande. Med de erfarenheter som ESV ofta har från andra myndigheters samrådsunderlag och övriga kunskaper om kostnader hos myndigheter kan handläggaren emellertid göra en uppskattning av om kostnaderna är rimliga. Handläggaren kan även i regel kontrollera om alla kostnadsslag inkluderats i avgiftsun-derlaget. En försvarande faktor är att handläggaren på ESV normalt inte närmare känner till verksamheten bakom siffrorna.

#### 5.1.3 ESV kan kontrollera att regler och riktlinjer på området beaktas

ESV kan kontrollera

- om det finns ett bemyndigande att bedriva verksamheten,
- om det ekonomiska målet följs,
- om reglerna för vem som disponerar inkomsterna följs,
- om reglerna för vem som får besluta om avgiftens storlek följs,
- om det ackumulerade överskottet hos en myndighet som disponerar inkomsterna är större än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsätt-

ning under räkenskapsåret eller om årets underskott inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår. Om så är fallet ska myndigheten enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen meddela regeringen.

- att avgiftsförordningen med föreskrifter och allmänna råd beträffande samrådsverksamheten och det generella bemyndigandet i 4 § följs.

Det kan även finnas andra statsrättsliga principer och allmän praxis som kan vara styrande för vad som kan kontrolleras. Detta framgår delvis av de riktlinjer för prissättning och kalkylering som redovisas i ESV:s handledning Sätt rätt pris! (ESV 2001:11) samt de riktlinjer som finns i handledningen för avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen, Alla myndigheter får ta betalt, men..., (ESV 2002:7). En slutsats är att ESV bör kunna avgöra vilka regler och riktlinjer som beaktas i samråden.

#### 5.1.4 ESV kan ge råd avseende kalkylering och prissättning

Myndigheten kan få råd om kalkylering och prissättning i samband med att myndigheten samråder med ESV. Men samråd är naturligtvis inte en förutsättning för att myndigheten ska få råd i kalkylerings och prissättningsfrågor.

#### 5.1.5 ESV kan förmedla erfarenheter och kunskap

Samrådsverksamheten ger ESV värdefull kunskap om avgifter i staten, kunskap som sedan kan vidareförmedlas till andra myndigheter, inklusive Regeringskansliet.

Det är ofta i samband med samråden som svårtolkade bestämmelser eller gränsdragningsfrågor uppmärksammas av myndigheter eller av ESV. Men det förekommer också att myndigheterna tar kontakt vid andra tillfällen. Utan samråden skulle det vara svårare att utforma regler, riktlinjer och handledningar eftersom ESV:s samlade kunskap om avgiftsbelagd verksamhet måste inhämtas på annat sätt.

Samråden bidrar till att ESV skaffar sig kunskap om avgiftsbelagd verksamhet genom kontakter med myndigheter. Kunskapen innebär att handläggaren uppnår viss insikt om bl.a. myndigheters förutsättningar. Det blir också lättare att upptäcka brister när myndigheterna lämnar uppgifter bl.a. till den årliga publikationen om avgiftsbelagd verksamhet i staten<sup>13</sup>. Det kan även finnas viss potential att upprätta statistik eller underlag till annan information om den avgiftsbelagda verksamheten i staten som berörs av samråd. Samråden kan således bidra med underlag till beskrivning av tillstånd och utvecklingstendenser inom det statliga avgiftsområdet

På kort sikt tror vi att erfarenheter kan förmedlas även om avgiftssamråden upphör. På längre sikt uttunnas förmodligen ESV:s erfarenheter och kunskap om avgiftsområdet om samråden upphör.

<sup>13</sup> ESV ska varje år till regeringen lämna en redovisning av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet enligt 20 § förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

### 5.1.6 Myndigheter utvecklar sin kompetens

Enligt ESV finns det många myndigheter med stor kompetens inom området. Men det finns även myndigheter som genom samrådsförfarandet uppmärksammas på att de behöver skaffa viss kompetens och förändra sin tillämpning avseende kostnads och intäktskalkylering samt prissättning. Årligt samråd påverkar enligt vår bedömning myndigheter att anpassa sin prissättning till gängse metoder i statsförvaltningen.

### 5.1.7 Myndigheterna tvingas regelbundet att ompröva avgifterna

Samråden kan fungera som påminnelser för en del av myndigheterna. Det finns dock enstaka myndigheter som aldrig samråder om sin avgiftsbelagd verksamhet. Många myndigheter har interna processer som säkerställer att dess avgiftsfinansierade verksamhet årligen uppmärksammas. Det medför att samrådets påminnelsefunktion inte gäller generellt utan endast för myndigheter utan interna rutiner för översyn av avgiftsbelagd verksamhet.

### 5.1.8 Samrådsfunktionen avlastar regeringen och Regeringskansliet

ESV:s samrådsyttrande utgör ett beslutsunderlag för regeringen i de fall regeringen beslutar om avgiftsnivåerna. ESV:s yttrande ger regeringen en oberoende parts bedömning av en myndighets framställan om avgiftsbelagd verksamhet.

ESV:s kunskap om avgifter är generell. Verket svarar på en hel del frågor om avgifter och informerar och förmedlar sina erfarenheter till myndigheterna. Det medför att ESV i viss mån avlastar Regeringskansliets arbete med avgiftsbelagd verksamhet.

### 5.1.9 Kostnadsmedvetandet hos myndigheterna kan öka

Det är enligt ESV:s mening tveksamt om kostnadsmedvetandet på myndigheterna generellt ökar till följd av samråden. Regeringen ställer idag större informella och formella krav än på 1970-talet då samråden infördes. De innebär bland annat att myndigheter ska visa vad de presterar för de avgifter och anslag som finansierar verksamheten. 1990-talets budgetrestriktioner och regeringens krav på effektivitet och på myndigheternas ledning har också påverkat myndigheternas insikt om vikten av en kostnadseffektiv verksamhet. En avgiftsbeläggning torde i sig medföra att myndigheten i större utsträckning uppmärksammar verksamhetens kostnader, men det beror inte på ett årligt samrådsförfarande.

### 5.1.10 Effekter som inte uppnås med samråd

Det kan även vara på sin plats att redovisas vad ESV inte kan åstadkomma med hjälp av ett samrådsförfarande. Detta gäller omständigheter som externa parter kan anta ingår i ett samrådsförfarande.

### *Kostnadseffektivitet*

Det är svårt för ESV att bedöma om en avgiftsbelagd verksamhet bedrivs kostnadseffektivt. Ska handläggningen av X ta Y timmar och kosta Z kronor? Hur mycket avgiftsbelagd tillsyn ska bedrivas? Det finns oftast inga egna erfarenheter eller några andra myndigheters kostnader att jämföra med. Syftet med samråden har heller aldrig varit att ESV systematiskt ska bedöma om avgiftsbelagda verksamheter bedrivs kostnadseffektivt.

### *Ex ante/ex post*

Avgifterna grundar sig på en prognos över framtida kostnader och volymer för vitt skilda verksamheter. Det är svårt för ESV att ifrågasätta sådana uppgifter. Samrådet genomförs ex ante. Det innebär att myndigheters praktiska eller faktiska tillämpning kan avvika från de uppgifter som framgår av de dokument som ESV granskar i samrådet. ESV utgår från att lämnade uppgifter återspeglar vad myndigheten faktiskt gör. I och för sig skulle kontroller hos myndigheterna kunna göras av ESV. Detta förutsätter emellertid att ESV:s roll nog övervägs. Om ESV ska genomföra undersökningar som liknar granskningar på myndigheter bör kompetens och metoder för detta utvecklas. Särskilt gränsdragningen mot revision bör beaktas. ESV förordar inte att samrådsförfarandet ska ändras i denna riktning.

### *Ambitionsnivå*

Det är inte ESV:s uppgift att i ett samråd bedöma vilken ambitionsnivå som är lämplig för en viss avgiftsbelagd verksamhet. Detta gäller såväl kvalitativa förhållanden som kvantitativa förhållanden som t.ex. omfattningen av resurser i en viss verksamhet.

### *Garantier*

Vi tycker det är självklart, med det bör ändå nämnas att ESV inte kan *garantera*<sup>14</sup> att avgifterna är ”rätt” satta. ESV bör kunna kommunicera vad samråden innebär och vilka effekterna kan bli utan att termer som garantier används.

#### 5.1.11 Sammanfattande reflexioner

De beskrivna effekterna av vad samrådsförfarandet kan bidra till gäller enligt vår bedömning även idag. Effekterna är emellertid inte lika starkt kopplade till avgiftssamråd som de antagligen var när samrådsförfarandet började för drygt 30 år sedan. Flera andra faktorer har påverkat avgiftssättningen i statliga myndigheter. Det kan således fortfarande finnas skäl för att bedriva samrådsverksamhet avseende avgifter, men det är inte lika angeläget som det en gång var.

<sup>14</sup> Framställning till riksdagen 2004/05:RRS8 /---/ Riksrevisionen anser vidare att kravet på att myndigheterna skall samråda med Ekonomistyrningsverket inte garanterar att avgifterna är rätt satta. Riksrevisionen ifrågasätter om sam-rådet i sin nuvarande form är ändamålsenligt.

I stora drag är samråden jämförbara oavsett om det rör sig om offentligrättslig verksamhet eller uppdragsverksamhet. Den stora skillnaden ur ett medborgarperspektiv är i stället att det är viktigare att offentligrättsliga avgifter är rimliga och i enlighet med statsmakternas riktlinjer eftersom de är tvingande för den som ska betala avgiften. För och nackdelar med avgiftssamråd avseende avgifter i uppdragsverksamhet är jämförbara med motsvarande i offentligrättslig verksamhet. Men eftersom avgifter i uppdragsverksamhet betalas för tjänster som efterfrågas frivilligt torde det inte vara lika viktigt att ESV eller någon extern part bedömer rimligheten i avgifterna. Det bör kunderna själva kunna göra. Riktlinjer från statsmakterna och allmänna principer om hur dessa avgifter får utformas är också mer flexibla än riktlinjer för offentligrättslig verksamhet. För offentligrättsliga avgifter finns t.ex. krav på striktare reglering i lag eller i annat beslut av riksdagen. Vidare föreligger statsrättslig praxis som innebär att avgifterna bör vara lika i hela landet och dessutom förutsebara. Det finns därmed fler faktorer som kan kontrolleras ex ante i offentligrättslig verksamhet än i uppdragsverksamhet.

Problem som brukar nämnas med avgifter i uppdragsverksamhet är när avgifterna tas ut i kontaktytor mellan privat och offentlig verksamhet. En förhandsgranskning av avgifterna, dvs. avgiftssamråd, medför inte att alla de problem som kan uppstå elimineras eller reduceras. Problemen löses effektivare med andra åtgärder som t.ex. tydliga bemyndiganden och villkor från regeringen<sup>15</sup> och konkurrenslagstiftningen, särskilt med konfliktlösningsinstitut fr.o.m. 2010.

Det som kan förhandsgranskas är att principerna för avgiftsättningen är rimliga. ESV kan påpeka tveksamma förhållanden för myndigheten i fråga och dess huvudman. Problem i tillämpning, och t.ex. nivån på enskilda avgifter eller mer begränsade avgiftsområden, kan inte avhjälpas eller begränsas med en förhandsgranskning. Vid överväganden om efterhandsgranskning av avgiftsbelagd verksamhet bör ESV:s roll noga övervägas så att verksamheten inte betraktas som revision.

Allmänt sett kan samrådet innebära positiva effekter. Utfallet av intäkter och kostnader kan på en övergripande nivå bedömas av ESV mot det ekonomiska mål som är fastställt för verksamheten. Om vissa regler och riktlinjer följs kan också kontrolleras. Vidare kan både ESV och myndigheten öka kunskaperna inom avgiftsområdet.

Samrådsfunktionen har förmodligen störst inverkan på avgiftsättningen för myndigheter som inte är så insatta i avgiftsområdet, men även för myndigheter som av någon anledning avviker från praxis eller riktlinjer.

En nackdel är att ansvaret för prissättningen i viss mån flyttas över till ESV. Egentligen är det inte så, men det händer att samrådsförfarandet åberopas av myndigheten som ett godkännande av myndighetens avgifter.

Konkurrensaspekter i avgiftsbelagd verksamhet och även i samråd aktualiseras mer nu än tidigare. De förslag som finns är bl.a. krav på särredovisning av kon-

<sup>15</sup> Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden, ESV 2008:23.

kurrensutsatt verksamhet i årsredovisningar som framförts av Konkurrensverket och Förvaltningskommittén. Krav på särredovisning för större myndigheter finns även i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Det kan naturligtvis ifrågasättas om dessa redovisningsfrågor tillhör förhållanden som ska inkluderas i en samrådsfunktion. Det grundläggande skälet att ta med dessa frågor här är att frågor om statlig verksamhet och konkurrensförhållanden fått ökad betydelse sedan Sverige blev medlem i EU. Det är dock enligt vår mening mycket tveksamt om en förhandsgranskning kan lösa de huvudsakliga problem som ligger till grund för kraven.

Sammanfattningsvis finner ESV att det finns skäl för att fortsätta med avgiftssamråd för att upprätthålla en enhetligare avgiftssättning i staten än vad som annars skulle vara fallet. De redovisade effekterna bedöms i olika grad kvarstå än idag även om de inte är lika starka som de var när samrådsinstitutet infördes. Detta medför att samråden i någon form eventuellt bör finnas kvar. Innan förslag lämnas ska vi i nästa avsnitt lämna ett underlag för överväganden om hur samråd i framtiden kan genomföras.

## 5.2 Samrådets framtida utformning

I avsnittet övervägs eller noteras omständigheter som skulle kunna påverka hur avgiftssamråden ska utformas i framtiden.

### 5.2.1 Verksamheter som ska omfattas?

#### *Utvidgning jämfört med nuvarande omfattning*

I stället för att begränsa samråden till att enbart omfatta vissa avgifter skulle institutet kunna utvidgas till att gälla även andra inkomster hos statliga myndigheter. I sådana fall kan granskning av sponsring och bidrag omfattas av samråd. Förutsättningarna för och vad som ska bedömas av ESV i ett samråd måste dock utvecklas om sådan utvidgning ska genomföras.

ESV skulle också kunna bedöma eller kontrollera den prissättning, och eventuellt andra villkor, som myndigheter tillämpar avseende vidareförsäljning av information. Vad som i så fall ska bedömas bör övervägas och på förhand beslutas med hänsyn till att direktivet och den svenska förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter<sup>16</sup> inte är särskilt styrande. Det sist nämnda gäller särskilt regleringen av de avgiftsuttag som tillämpas. En välbetänkt utvidgning förutsätter enligt vår mening att statsmakterna närmare preciserar vilka normer som ska gälla för avgiftsuttag för vidareförsäljning av information.

Utvidgningen av samrådsförfarandet skulle teoretiskt sett även kunna omfatta de statliga bolagens och affärsverkens priser och avgifter i den mån särskilda res-

<sup>16</sup> Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn – författningsförslag från PSI-gruppen i Regeringskansliet lämnas förslag till lag för implementering av direktivet 2003/98/EG.

triktioner gäller för prissättningen. För närvarande genomförs avgiftssamråd med vissa bolag och företag med stöd av andra regeringsbeslut än avgiftsförordningen, t.ex. genom förordningen (2001:17) om förrättningsavgifter för vissa besiktningensorgan på fordonsområdet samt genom affärsverket SJ:s regleringsbrev. En utvidgning till att samråden även skulle omfatta fler bolags priser är inte realistiskt, främst av resursskäl. Om något slags samråd ändå skulle införas bör samrådet begränsas till en bedömning enbart av modeller och mot fastställda normer. Affärsverken är statliga myndigheter och tendensen är att deras verksamhet i ökad utsträckning delas upp i verksamhet som bedrivs i bolag respektive i vanlig myndighetsform. Med hänsyn till detta skulle samråd vara mer motiverat för de delar av affärsverken som hänförs till myndighetsdelen än för bolagsdelen.

När det gäller kommittéväsendet finns det inte någon generell bestämmelse som anger att en kommitté måste rådfråga ESV angående avgiftsfinansiering. Däremot nämns i Kommittéhandboken att kommittéer självmant bör ta kontakt med myndigheter som kan bidra med kunskap. Det finns också en generell skyldighet för tillfrågade myndigheter att hjälpa till i sådana fall.<sup>17</sup>

I handboken utpekas myndigheterna Statskontoret och Statistiska centralbyrån (SCB) särskilt. Kommittéer har möjlighet att anlita Statskontoret för utredningar och utvärderingar efter överenskommelse med myndigheten. SCB kan ge vägledning i statistik och i statistiska frågor. I dessa tjänster ingår bland annat att göra specialarbeten och skapa sammanställningar utifrån redan insamlad statistik.

Det kan övervägas om ESV bör utpekas särskilt i likhet med de angivna myndigheterna. Det skulle då gälla vägledning inom avgiftsområdet.

### *Universitet & högskolor*

Särskild hantering bör övervägas för högskolesektorn eftersom den i vissa avseenden skiljer sig från andra myndigheter. Sektorn är i sig mycket stor inom statsförvaltningen. I ett samrådsperspektiv finns 36 statliga universitet och högskolor som i stort bedriver likadana avgiftsbelagda verksamheter. De bedriver uppdragssverksamhet av varierande omfattning, men enligt gemensamma bemyndiganden för rätten att ta ut avgifter. Den offentlighetsrättsliga avgiftsbelagda verksamheten är begränsad.

Möjliga förfaranden är att enbart granska avgiftsmodeller, eller mer specifikt den gemensamma modellen som för närvarande implementeras på universitet och högskolor. Den avser ”Redovisningsmodell för indirekta kostnader vid universitet och högskolor” som är beslutad av Sveriges universitets och högskoleförbunds (SUHF:s) förbundsårsamling 2007-11-08.

### *Länsstyrelsernas avgifter*

För närvarande samråder i princip ingen myndighet om de avgifter som tas ut av

<sup>17</sup> 6 § förvaltningslagen (1986:223).

länsstyrelserna. Då det är oklart om vilken myndighet som ska ansvara för avgifterna uppfylls inte heller den samrådsskyldighet som gäller enligt avgiftsförordningen. Enligt 7 § förordningen ska statliga myndigheter varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller. Frågan är således vem som ska samråda om de avgifter som tas ut av flera länsstyrelser och ibland även med visst ansvar för centrala myndigheter i form av tillsynsvägledning.

Dessa avgifter kan i princip karaktäriseras enligt följande tre kategorier. Listan bör ses som en prioriteringslista eftersom avgifter (1) har störst omfattning och utgörs av offentlighetsrättsliga avgifter. Samråd om övriga avgifter kan enligt ESV bedömas som mindre viktiga.

1. Avgifter – lika över riket - som tas ut av flera (ofta alla) länsstyrelser samtidigt som det finns en central myndighet som har ett övergripande ansvar för verksamheten.

I detta fall bör den centrala myndigheten också ha det övergripande ansvaret för avgiftsfinansieringen. Detta bör förslagsvis innebära att t.ex. Naturvårdsverket tilldelas ansvar för stora delar av avgifterna inom miljöbalken. Detta bör även gälla andra centrala myndigheter med motsvarande verksamhetsansvar över ett område.

2. Avgifter – lika över riket som tas ut av flera länsstyrelser utan att någon annan myndighet har ett övergripande ansvar för verksamheten.

I det här fallet, där ingen central myndighet ansvarar för verksamheten finns heller ingen naturligt ansvarig för avgifterna. I dessa fall bör förslagsvis en länsstyrelse utses som ansvarig för bl.a. avgiftssamråd med ESV.

3. Avgifter som sätts utifrån respektive länsstyrelses kostnader. I dessa fall bör i princip varje enskild länsstyrelse samråda med ESV.
4. För avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen bör i princip varje enskild länsstyrelse samråda med ESV under förutsättning att samråd fortsättningsvis genomförs med avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen

Förslagen till hur ansvaret för avgiftsintäkterna ska hanteras kräver ökade arbetsinsatser inom såväl ESV som de ansvariga myndigheterna och Regeringskansliet, både Finansdepartementet och respektive fackdepartement.<sup>18</sup>

### **Garantiavgifter**

ESV har fattat beslut om att garantiavgifter inte ska omfattas av samråd. Det är inte meningsfullt att genomföra samråd om avgifter för garantier. 7 § avgiftsförordningen och ESV:s föreskrifter till denna paragraf är inte tillämpliga för ga-

<sup>18</sup> Naturvårdsverket har ett regeringsuppdrag som ska vara klart 30 juni 2010. Naturvårdsverket ska efter samråd med länsstyrelserna överväga ett avgiftssystem som, beträffande avgifter för miljöfarliga verksamheter och vatten-verksamheter, innebär att avgifterna över tiden kan motsvara kostnaderna eller hur avgifterna på annat sätt ska revideras så att de över tiden kan komma att motsvara kostnaderna. /---/ föreslå nödvändiga ändringar i de rapporterings-system som finns avseende rapportering av kostnader och avgifter till Regeringskansliet från länsstyrelserna, i syfte att kunna följa utvecklingen av kostnaderna och avgifterna /---/ så att rapporteringen kan ligga till grund för revidering av avgifterna.

rantiavgifter. Motiveringen är att det ekonomiska målet måste ses över en mycket lång ospecificerad period. Endast en liten del av avgiften ska täcka administrativa kostnader hos myndigheten. ESV besitter inte kompetens för att kunna bedöma och beräkna risker i olika branscher. Regeringen har dessutom beslutat att Riksgäldskontoret ska undantas från bestämmelserna i 7 § avgiftsförordningen.<sup>19</sup>

#### *Den avgiftsbelagda verksamhetens karaktär*

ESV menar att samråden ger störst effekt för offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Offentligrättslig verksamhet är viktigast att förhandsgranska eftersom avgifterna anses vara tvingande eller belastande. Inslaget av monopol är påtagligt för enskilda företag och personer. De ligger statsrättsligt sett nära beskattningsområdet. ESV:s granskning skulle i viss mån kunna uppfylla en sådan funktion av oberoende granskare av dessa avgifter. Rimlig och vedertagen prissättning är enligt ESV viktigt för medborgarna, inte minst från rättsäkerhetssynpunkt.

Ett viktigt skäl till att en förhandsgranskning kan ha en positiv effekt är att offentligrättsliga avgifter oftast förutsätts vara fasta och lika för alla medborgare i hela landet. Det är ofta inte fallet med avgifter i uppdragsverksamhet. De är i bland satta enligt enskilda offerter och avvägningar av olika marknadsliknande förhållanden. Avgifter i uppdragsverksamhet kan i dessa fall vara svårare att kontrollera på förhand.

ESV anser att samrådets effekter är mer tveksamma när det gäller uppdragsverksamhet som t.ex. inomstatliga avgifter, avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen och avgifter i konkurrensutsatt uppdragsverksamhet. Den sistnämnda verksamheten bör enligt ESV:s inte omfattas av samråd eftersom avgifterna i hög grad torde vara influerade av marknadsförhållanden och inte enbart av kostnadsfaktorer även om full kostnadstäckning gäller för verksamheten.

Det är svårt att besvara frågan om vilka problem som kan undvikas genom att myndigheternas avgifter i uppdragsverksamheten förhandsgranskas av ESV. Det blir enligt vår uppfattning en översiktlig teoretisk granskning och många av de problem som kan uppstå i det enskilda fallet förhindras inte.

Det finns dock skäl att överväga hur problemen som kan uppstå i avgiftsbelagd uppdragsverksamhet ska hanteras. Det kan göras på olika sätt.

- Regeringen har möjlighet att styra myndigheternas uppdragsverksamhet och de villkor som de har att verka inom.
- Rättsvårdande myndigheter kan vidta åtgärder om en myndighet bryter mot exempelvis konkurrenslagstiftningen.
- Regeringen planerar att inrätta särskild instans för prövning av statlig och kommunal avgiftsbelagd verksamhet den 1 januari 2010.

<sup>19</sup> PM Garantiavgifter 2002-03-06 och ESV:s beslut 2002-03-11, dnr 74-231/2002.

### 5.2.2 Vad ska granskas i ett samråd?

ESV bör bestämma vilka kontrollpunkter som ett avgiftssamråd bör omfatta. De bör emellertid inte helt standardiseras eftersom inslaget av bedömning ändå är en väsentlig del av besluten. En inriktning som bör övervägas är att granskningen omfattar basavgifter som alltid kontrolleras i en myndighets avgiftsbelagda verksamhet. ESV bör kunna tala om vad som granskats och också på vilket sätt det skett. Därutöver behöver stöd finnas för att granska förhållanden som är specifika eller periodvis förekommande eller på annat sätt inte alltid är aktuella i en samrådssituation.

### 5.2.3 Hur ska myndigheternas underlag se ut?

I dagens samrådsförfarande finns ett generellt krav på att myndigheterna ska lämna in ett samrådsunderlag som regleras i ESV:s föreskrifter till 7 § avgiftsförordningen. Olika alternativ kan övervägas.

- a) Generell skyldighet för alla myndigheter med verksamhet som helt eller delvis är avgiftsbelagd (som i dag) – men ESV granskar olika aspekter beroende på verksamhet.
- b) Generell skyldighet för alla myndigheter med verksamhet som helt eller delvis är avgiftsbelagd med offentligrättsliga avgifter. Ingen samrådsskyldighet vad gäller avgifter i uppdragsverksamhet.
- c) Generell skyldighet för alla myndigheter med verksamhet som helt eller delvis är avgiftsbelagd med offentligrättsliga avgifter. Samråd för övriga avgifter genomförs om regeringen eller ESV särskilt beslutar om detta. Samråd om avgifter i uppdragsverksamhet kan alternativt vara frivilliga. Vad ESV ska granska bör vara klarlagt innan samråd baserad på särskilda regeringsbeslut införs. Det kan avse granskning enligt nuvarande praxis eller t.ex. samråd enbart om myndigheternas principer och modeller.

Det nuvarande kravet att alla myndigheter ska lämna samma underlag för alla typer av avgifter är bra för att det är enkelt och generellt. Nackdelen är att även avgifter som det är mindre angeläget att samråda om inkluderas i förfarandet. Föreskrifter om underlaget bör även i framtiden vara tydliga om vad som efterfrågas och vilka myndigheter och avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten.

### 5.2.4 Hur kan regeringen styra bättre via ESV och Regeringskansliet?

#### *Kommunikationen mellan ESV och Regeringskansliet*

För att bl.a. förbättra styrningen av avgiftsbelagd verksamhet kan ESV öka kommunikationen med Regeringskansliets handläggare. Det kan ske genom att i samband med ett avgiftssamråd rutinmässigt kontakta Finansdepartementet eller myndighetshandläggare på respektive fackdepartement. Rutinmässigt kan betyda vid varje samråd eller enbart vid de samråd då särskilda skäl för kontakt anses föreligga. Kontakterna skulle kunna genomföras före, under och efter samrådet.

ESV:s handläggare skulle kunna vara stöd eller samtalspartner till handläggarna på Regeringskansliet. En fungerande kommunikation skulle också öka ESV:s kunskap om de problem som förekommer sett ur Regeringskansliets perspektiv. En etablerad kommunikation skapar också bättre förutsättningar för annat informationsutbyte inom finansieringsområdet. Även andra former av regelbundna kontakter kan övervägas. Exempelvis skulle företrädare för ESV vid behov, en gång per kvartal kalla till, eller delta i möten där avgiftsfrågor diskuteras.

ESV kan vidare regelbundet förse Regeringskansliet med information om vilka personer på ESV som ansvarar för olika myndigheters avgiftsbelagda verksamhet. De kan få kontaktinformation och/eller hänvisning till ESV:s hemsida.

Ett förslag som också kan övervägas är att alltid publicera ESV:s samrådsyttranden på ESV:s hemsida. Den informationen kan nås av allmänheten, inte bara Regeringskansliet. Det kan dock vara tveksamt med hänsyn till att yttrandena ofta är kortfattade och sällan kan läsas separat från myndigheternas samrådsunderlag.

En fråga som kan diskuteras är om det i detta sammanhang är behovet av kommunikation beroende på om avgifterna beslutas av regeringen eller av myndigheten. Om regeringen delegerar avgiftsbesluten till myndigheten kanske det är meningen att regeringen och Regeringskansliet vill undvika arbete med dessa frågor. Avgiftsbeslut som ska fattas av regeringen kanske anses vara angelägnare att känna till mer i detalj. ESV anser att det inte bör göras någon generell åtskillnad beroende på beslutsnivå eller annan kategorisering. Kommunikationen bör kunna anpassas efter behov från främst Regeringskansliet.

#### *Kompetens inom avgiftsområdet*

Ett sätt att förbättra styrningen av avgiftsbelagd verksamhet är att berörda personer i Regeringskansliet och på ESV utvecklar sin kompetens i avgiftsfrågor. Det kan innebära att kunskaperna utökas om regelverket, praxis m.m. avseende avgifter genom utbildningsinsatser eller seminarier i Regeringskansliet på initiativ av ESV.

En variant för att öka kompetensen i Regeringskansliet är att utbildningsinsatser inriktas mot nyckelpersoner. Dessa kan lämpligen vara personer med intresse för avgiftsfrågor och som arbetar med avgiftstunga myndigheter. Nyckelpersonerna kan bilda nätverk/särskild grupp för gemensam problemlösning och diskussion. De kan även fungera som internkonsulter gentemot övriga Regeringskansliet.

#### *ESV:s samrådsyttrande till rätt adressat*

När ESV i ett avgiftssamråd har väsentliga synpunkter på en myndighets avgifter, eller om synpunkterna t.ex. rör regeringens kompetensområde, skickas normalt en kopia på yttrandet till Finansdepartementet och till berört fackdepartement. Syftet är att berörda handläggare ska få ett underlag som kan/bör beaktas i styrningen av myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Här handlar det om att yttrandet ska

hamna hos rätt personer. Samtidigt bör vederbörande givetvis ha kunskap som innebär att denne vet vad som kan eller ska göras med informationen.

### 5.2.5 Hur ofta ska samråd genomföras?

Det kan generellt diskuteras hur ofta samråd ska genomföras. Det kan röra sig om varje, vartannat eller vart tredje år alternativt varje år kombinerat med möjligheten att friskriva myndigheten från samrådsskyldighet med ESV. För det sistnämnda behövs då eventuellt en formellt större frihet för ESV att besluta om grunder för att medge undantag.<sup>20</sup> En fördel med att ESV ger specificerade undantag, i stället för att schablonmässigt genomföra samråden mindre frekvent, är att det enligt ESV:s bedömning är ändamålsenligt med friskrivning. Skälen för detta är att urvalet av myndigheter som undantas kan göras på olika sätt. Ett exempel är att samråd om en kalkylmodell normalt inte kräver lika frekventa samråd som samråd om enskilda avgifter. Det kan också vara så att vissa enskilda avgifter ändras mycket sällan av regeringen, vilket innebär att samråd egentligen inte behöver genomföras varje år. Granskningen i ett samråd blir mer anpassad, vilket kan anses vara berättigat enligt ESV:s bedömning.

ESV kan också utforma en plan eller strategi för när samråd ska genomföras.

### 5.2.6 Behöver förfarandet standardiseras?

Standardisering för myndigheterna kan innebära att ESV överväger om samrådsunderlaget ska lämnas på särskilt formulär. Detta kan utformas för olika verksamheter även om det skulle innebära en del gränsdragningsproblem mellan verksamheter och kopplingen till den ekonomiska redovisningen. Myndigheterna kan exempelvis lämna uppgifterna via brev, epost eller webb-portal.

Hittills har formerna för samrådsunderlagen inte styrts av ESV. Utformningen av underlagen har gjorts av myndigheterna. ESV har endast krav på att underlaget innehåller det som föreskrivs enligt 7 § avgiftsförordningen. Fördelen med ökad standardisering kan vara att handläggningen på ESV blir mer enhetlig och enkel. Däremot kan administrationen för myndigheterna öka genom att de måste anpassa sina rutiner till bl.a. särskilda formulär. Dessutom finns ibland behov av uppgifter som inte bör eller kan ingå i en generell standard, t.ex. om viss verksamhet är föremål för introduktion eller avveckling.

För ESV kan standardisering innebära normerad tid för t.ex. för handläggning eller komplettering av samrådsunderlag eller standardiserad checklista på vad som ska genomföras i ett samråd.

<sup>20</sup> Enligt regeringens förordningsmotiv (1992:3) till avgiftsförordningen bör undantag från samrådsskyldigheten endast lämnas för preciserad tidsperiod och när myndigheten exempelvis besitter en hög ekonomisk-administrativ kompetens och när det ekonomiska målet uppfyllts under en lämpligt avvägd tidsperiod.

### 5.2.7 Behövs nya arbetsmetoder?

I detta avsnitt redovisar vi idéer med avsikt att förändra nuvarande utformning av samråden eller närliggande arbetsuppgifter inom avgiftsområdet.

#### *ESV som klagoinstans*

Ett förslag är att helt avskaffa kraven på att myndigheterna genomför årliga avgiftssamråd avseende offentligrättsliga avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet. Myndigheterna kan anses vara kapabla att ansvara för sin avgiftssättning inom de ramar som de fått av riksdagen och regeringen. ESV ska inte generellt granska de avgifter som myndigheterna tar ut eller avser att ta ut. Möjligen ska ESV endast granska de avgifter som man planerar att ta ut, dvs. nya avgifter. Däremot kan regeringen överväga om det bör finnas en möjlighet för medborgare och företag att klaga på avgifter som de anser vara felaktiga.

Skulle klagomålsinstitutet gälla även avgifter i uppdragsverksamhet, vilket ESV inte förordar, bör kontaktytorna mot andra myndigheters verksamhet klarläggas. Det gäller främst Konkurrensverkets verksamhetsområde.

En konsekvens av en här beskriven ordning är att det i hög grad är medborgare och företag som bestämmer dagordningen, dvs. vad de anser vara fel i avgiftssättningen. Det behöver inte vara just de frågeställningarna som är de mest angelägna att granska från en allmän synpunkt. Vad som ska granskas är inte heller givet eller vilken kompetens som behövs för detta på ESV.

#### *ESV som tillsynsfunktion*

Samråd kan också genomföras enligt särskild plan eller strategi som ESV utformar på uppdrag av regeringen. I detta fall läggs initiativet till ”samråd” på ESV och inte generellt på myndigheterna som nu är fallet. Detta kräver viss kunskap på förhand om bl.a. vilka myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet och dessutom vilka avgiftsbelagda verksamheter som enligt regeringen bör bli föremål för tillsyn.

ESV kan t.ex. utarbeta en plan för vilka verksamheter/myndigheter som med olika frekvens ska bli föremål för undersökning. Utrymme för insatser på särskilda områden bör finnas. Prioriteringar kan göras efter ”väsentlighet och risk” eller externa klagomål eller andra skäl. Denna typ av arbetsplan kräver en ökad resursinsats och kompetensförändring på ESV.

Om ESV:s roll i avgiftssättning ska skärpas måste också det delvis övertagna ansvaret för avgifter i staten beaktas. Det är en klar nackdel om ansvaret för avgiftssättningen på statliga myndigheter i högre grad än idag överförs till ESV. Det kan vara kontraproduktivt avseende myndigheternas ansvarstagande och ambitionsnivå. Det är inte heller önskvärt att ESV genom dessa arbetsmetoder bedriver verksamhet som liknar revision.

*Kostnadskontroll genom jämförande timkostnader*

En metod för kostnadspress skulle kunna vara att ställa krav på beräkning av timkostnader eller timtaxor för samtliga myndigheter. Detta gäller oavsett om timtaxan tillämpas externt mot medborgare eller inte. Med detta underlag kan ESV i princip jämföra kostnadsnivån totalt och på enskilda kostnadsposter som lön och lokaler för samtliga myndigheter. Man kommer inte åt kostnadseffektiviteten i form av antal timmar som läggs ned på verksamheter. Däremot får ESV en uppfattning om kostnadsnivån för personal, lokaler och andra kostnadslag som är jämförbara för flertalet myndigheter. Denna metod kan även ses som ett förslag till nyckeltal eller indikator för kostnadsmässiga aspekter av en myndighets verksamhet i annan verksamhet på ESV.

Beräkningar av timkostnader kan göras på olika sätt. Det innebär att ESV:s arbete även bör syfta till att enhetligare beräkningar genomförs i statsförvaltningen.

*Kostnadskontroll genom "avvikelseberapportering"*

För att kontrollera kostnadseffektiviteten skulle det kunna krävas att myndigheten ska specificera kostnadslagen för de år då de nya avgifterna ska gälla, samt innevarande och föregående år. Myndigheten ska vidare kommentera kostnadsförändringar överstigande exempelvis tre procent. Procentsatsen kan ändras av ESV beroende på allmän inflationstakt eller den generella utvecklingen av kostnader i myndigheter.

*Påverka genom andra funktioner än samråden*

I stället för avgiftssamråd, eller som komplement till dessa, kan aspekter avseende avgiftsbelagd verksamhet diskuteras med andra funktioner/verksamheter i statsförvaltningen. Det skulle kunna innebära ett informationsutbyte med t.ex. internrevisorer på myndigheter och externa revisorer.

**5.2.8 Sammanfattande reflexioner**

Avgiftssamråden infördes för mer än 30 år sedan i en tid då statsmakternas krav på myndigheterna var mer detaljstyrda och avgiftsområdet upplevdes som alltför vildvuxet. Regeringen hade inte samma information då som nu, t.ex. genom myndigheternas årsredovisningar. Den ekonomiadministrativa kompetensen på myndigheterna var allmänt sett inte lika hög som idag.

Samråden är en funktion där ESV, en extern part från myndigheten som tillämpar avgiften, granskar avgiftsättningen på förhand. Men det skulle kunna övervägas om det inte skulle räcka med att revisorerna i efterhand granskar avgiftsområdet likväl som de granskar myndigheternas övriga verksamhet. Myndigheterna är i allmänhet betrodda att på helt egen hand besluta om åtgärder som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska och andra förhållanden. Det finns heller ingen särskild förhandsgranskning av vad myndigheterna avser att göra med de an-

slagsmedel som de tilldelats. Dessa svarar genomsnittligt sett för 80–90 procent av finansieringen. Avgifter och andra intäkter svarar endast för 10–20 procent. Myndigheterna bör kunna anförtros att beräkna avgiftsnivåer inom de ramar som statsmakterna gett dem utan att ESV på förhand lämnar synpunkter på avgifts-sättningen. Den externa uppföljningen kan då genomföras i efterhand utifrån ”väsentlighet och risk”, vilket innebär att all avgiftsbelagd verksamhet inte alltid granskas. Detta är ett alternativ som enligt vår mening bör övervägas.

Om regeringen inte helt vill slopa samrådsförfarandet kan den överväga att skilja ut de avgiftsbelagda verksamheter där samrådet förmodas ha störst effekt. Nyckelbegreppen för urskiljning av avgiftsbelagd verksamhet som bör granskas är då förvaltningspolitiska som

- (A) medborgarperspektiv
- (B) väsentlighet och (C) risk
- (D) rättsäkerhet.

Det kan förenklat uttryckas som att samrådet bör vara effektivt och till nytta för medborgare, vara betydelsefullt och bidra till att myndigheternas avgifter sätts utifrån gällande regler.

Detta leder till att samråd om avgifter vid enbart inomstatlig verksamhet inte behöver genomföras (endast B är aktuellt). Medborgarna, inkluderande enskilda och företag, är inte direkt berörda av inomstatliga avgifter eller liknande ersättningar mellan myndigheterna. Den sammantagna avgiftsomsättningen är visserligen relativt stor, men de eventuella riskerna är begränsade eftersom det enbart berör inomstatlig resursfördelning. Det är också så att en stor del av regelverket som gäller för avgiftsbelagd verksamhet i formell mening inte avser inomstatlig verksamhet. Det är praxis som medfört att inomstatliga ersättningar i olika sammanhang behandlas som om de var avgifter eller något annat preciserat inkomstslag. Frågan om rättsäkerhet kan därför anses vara perifer.

Avgifter som inte är väsentliga bör kunna beslutas av myndigheterna själva utan samråd med ESV. Det skulle kunna avse avgifter som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen. De är per definition av mindre omfattning. De betalas visserligen av medborgare, men de tas ut för tjänster och varor som efterfrågas frivilligt eller utgör inomstatliga ersättningar (inga av begreppen A-D är aktuella). Ytterligare en grupp avgifter som skulle kunna hänföras till denna grupp är avgifter utan fastställt ekonomiskt mål. För dessa finns färre förhållanden att granska i ett samråd eftersom avgiftsnivån får variera inom ramen för det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Dessa avgifter kan vara väsentliga, men inte väsentliga att granska p.g.a. avsaknaden av referensvärden som ett fastställt ekonomiskt mål.

Avgifter i uppdragsverksamhet avser tjänster som efterfrågas frivilligt. I vart fall har statsmakterna statsrättsligt bedömt att de inte är tvingande för enskilda. I praktiken är det naturligtvis en glidande skala över hur beroende av en viss uppdragsverksamhet, och därmed avgifterna för denna, enskilda och företag kan

anses vara. Även om de betraktas som frivilligt efterfrågade kan t.ex. ett företag i hög grad vara beroende av en myndighets specifika uppgifter som bara kan förvärfvas just där.

Är uppdragsverksamheten konkurrensutsatt influeras även kostnadsbaserade statliga avgifter av marknadsförhållanden enligt ESV:s erfarenhet. Det kan exempelvis göras genom att enskilda myndigheters offerter anpassas till olika kunders betalningsförmåga snarare än tjänstens kostnadsnivå. Målet om full kostnads-täckning kan uppnås för en verksamhet även om enskilda uppdrags prissättning avviker från tjänstens kostnadsnivå. I dessa fall finns enligt vår mening ingen anledning att ha avgiftssamråd om avgifterna. Anses problem föreligga bör dessa åtgärdas med hjälp av relevanta regeringsbeslut eller med hjälp av gällande konkurrenslagstiftning.

Frågan om vilka problem som förhindras genom ett avgiftssamråd för uppdragsverksamhet är inte lätt att besvara. Den största risken som är kopplad till prissättningen är att någon form av underprissättning tillämpas. Det är inte möjligt att granska avgifterna på förhand och kunna utfärda ett invändningsfritt yttrande i ett samråd över framtida avgifter. Även om ESV:s yttrande är fritt från invändningar mot det som framgår om avgifterna enligt inlämnat underlag kan naturligtvis problem förekomma. De kan avse

- sådant som inte framgår av underlaget eller har noterats av ESV,
- tillämpning av det som anges i underlaget och
- prissättning av enskilda produkter inom ett avgiftsområde.

Problemen gäller generellt för samråd. Som vi ser det är dock just dessa brister – som inte kan åtgärdas via förhandsgranskning – större när det gäller uppdragsverksamhet än för offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Avgifter i uppdragsverksamhet kan vara svårare än offentligrättsliga avgifter att granska på förhand. Det beror på att de senare oftare är konstruerade som fasta avgifter och mer reglerade och förknippade med riktlinjer enligt praxis. Därmed finns mer att kontrollera i ett samråd om offentligrättsliga avgifter. Vidare kan underlaget för avgifter i uppdragsverksamhet i viss mån vara tillrättalagt såtillvida att tveksamheter i prissättningen, medvetet eller omedvetet, inte redovisas tydligt i samrådsunderlaget. Det är heller inte givet att myndigheten gör exakt som ESV tolkar att den avser att göra enligt underlaget. Vidare kan exempelvis över eller underprissättning tillämpas för enskilda produkter utan att det avviker från det ekonomiska målet (eller för den delen överhuvudtaget kan upptäckas i underlaget). Därutöver kan myndigheter, t.ex. vid kunders klagomål, åberopa samråden med ESV som ett generellt godkännande för myndighetens avgifter.

Med hänsyn till att kunderna frivilligt betalar för uppdrag som myndigheten utför i enlighet med regeringens intentioner, och viss tveksamhet över vad som kan åstadkommas i ett samråd, bör regeringen överväga om samrådsförfarandet helt ska avskaffas för denna verksamhet.

Ett alternativ till att obligatoriska samråd avseende avgifter i uppdragsverksam-

het helt avskaffas kan t.ex. vara att samråd enbart genomförs när ESV begär in ett sådant av något skäl eller om principerna för prissättningen förändras eller möjligen att samråd genomförs med längre intervall än ett år.

ESV kan tänka sig att stöd avseende prissättning i uppdragsverksamheten endast genomförs på frivillig basis eller än hellre stöd ges enbart till Regeringskansliet. Detta ligger också närmare en inriktning för en stabsmyndighet som ESV. Detta skulle i stort sett innebära att ESV:s granskning i årliga obligatoriska avgiftssamråd med myndigheterna begränsas till enbart offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Motsvarande insats avseende avgifter i uppdragsverksamhet bör huvudsakligen genomföras som stöd till regeringen (Regeringskansliet) i dess styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet.

Att avgifterna i uppdragsverksamhet uppfyller kriteriet väsentlighet (B) är klart på grund av verksamhetens omfattning. Inslaget av frivillighet för betalaren medför dock att kriterierna avseende medborgarperspektiv (A), risk (C) och rättsäkerhet (D) inte är så framträdande. Här tillkommer dock risk för störningar gentemot privata konkurrenter till myndigheten. Eventuella störningar beror enligt ESV förmodligen mer på den faktiska tillämpningen än principerna för hur avgifter i staten bör sättas.

Avgifter i offentligrättslig verksamhet sätts utan motstånd av vare sig konsument eller konkurrent. Kunderna som betalar avgifterna kan visserligen klaga på nivåerna och utöva visst tryck på myndigheternas kostnader. Men de har i praktiken inget reellt val än att betala vad myndigheten begär. Avgiften är tvingande för den enskilde. I många fall är det inte ens möjligt att avstå från den avgiftsbelagda tjänsten då något alternativ till tjänsten inte finns. Det finns därför behov av att någon utan egenintresse granskar prissättningen utifrån olika aspekter, främst avgiftsnivån. Huvuduppgiften blir att se till att avgiften inte överstiger vad som motiveras av det ekonomiska målet. ESV kan här främst ses som företrädare för medborgare och företag, men även som ett stöd för myndigheten.

Avgifter i offentligrättslig verksamhet uppfyller kriterierna medborgarperspektiv (A), väsentlighet (B) och rättsäkerhet (D). Den risk (C) som vi noterar är att avgiften blir för hög. Om risken är stor eller liten kan dock diskuteras. ESV bedömer att det är inom detta område avgiftssamrådet kan innebära störst reell nytta.



## 6 Förslag

Vi har övervägt tre inriktningar på utformningen av framtida avgiftssamråd. Det första alternativet är att samrådsförfarandet helt avskaffas. Det andra är att samrådsförfarandet fortsätter enligt nuvarande praxis, men med vissa modifieringar. Det tredje alternativet som är vårt huvudförslag innebär att endast offentlighetsliga avgifter på myndigheter omfattas av årligt avgiftssamråd.

ESV föreslår att avgiftssamråd endast omfattar offentlighetsliga avgifter. Det innebär att obligatoriskt årligt samråd enbart bör genomföras för offentlighetsliga avgifter. Övrigt arbete inriktat mot avgiftsområdet bör enligt ESV kompletteras med utredningar om avgiftsbelagd verksamhet samt utökad stöd till Regeringskansliet och offentliga kommittéer.

### 6.1 Obligatoriskt samråd om offentlighetsliga avgifter

#### *Överväganden i 5.2.1*

Årligt obligatoriskt avgiftssamråd bör fortsättningsvis bedrivas avseende offentlighetsliga eller s.k. belastande eller tvingande avgifter. Begränsningen till enbart offentlighetsliga avgifter bör gälla samtliga myndigheter. Avgiftssamråd om avgifter i uppdragsverksamhet inklusive avgifter enligt 4 § och interna i staten avskaffas.

### 6.2 Checklistor

#### *Överväganden i 5.2.2*

#### *Checklista med fastställda obligatoriska kontroller*

För att tydliggöra vad samrådet innebär bör ESV precisera vilka kontrollpunkter som alltid bör beaktas i samrådet. De obligatoriska kontrollpunkterna beslutas utifrån den befintliga vägledningen för avgiftssamråd som redovisas i bilaga 1.

ESV bör dessutom utarbeta en allmänt tillgänglig beskrivning av vad samrådet innebär för sorts granskning, dvs. en ”varudeklaration” på vad samråd är.

#### *Öppen checklista*

Som komplement till den obligatoriska checklisten bör en öppen checklista tillämpas som kan användas vid olika situationer beroende på myndighet, verksamhet, indikationer eller annat. Detta ska vara ett stöd för handläggaren i granskningen av samrådsunderlaget.

### 6.3 Kommunikation med myndigheterna

#### *Överväganden i 5.2.3*

#### *Formellt underlag från myndigheterna*

En eventuell ändring av föreskrifterna till 7 § avgiftsförordningen får anstå tills eventuell ny utformning av samråden har beslutats.

De uppslag till förändringar som kräver nytt underlag från myndigheterna är följande. Vi har dock inte ännu tagit ställning till om vad som ska tillämpas.

- Krav på att alla myndigheter beräknar en timkostnad och anger hur de räknat i samrådsunderlaget. Med sådana krav är det lämpligt att ESV utarbetar och rekommenderar kalkylmodell för hur timkostnaderna bör beräknas.
- Myndigheterna ska redovisa kostnadsslag år X, X+1 och X+2 samt kommentera kostnadsökningar på mer än t.ex. tre procent

#### *Besök på myndigheter*

Kommunikationen med myndigheterna bör i högre grad än idag kompletteras med besök på myndigheterna för att diskutera avgiftsbelagd verksamhet och skapa kontakter.

#### *Utökat deltagande i offentliga kommittéer*

ESV bör även fortsättningsvis delta i offentliga kommittéers arbete med bl.a. avgiftsfinansiering. Ansträngningar från ESV:s sida bör göras för att öka engagemanget med tanke på att det inte är ESV som styr efterfrågan. Det kan exempelvis göras genom att kontakt tas med nystartade kommittéer.

ESV föreslår även ändringar i Kommittéhandboken så att ESV utpekas på liknande sätt som Statskontoret och SCB när det gäller avgiftsfinansiering.

### 6.4 Kommunikation med Regeringskansliet

#### *Överväganden i 5.2.4*

Samrådsverksamheten bör i någon form inbegripa ökad och breddad kommunikation med Regeringskansliet, såväl Finansdepartementet som fackdepartementen.

Stöd och diskussion med Regeringskansliet kan inbegripa alla typer av avgifter, men kanske särskilt stöd avseende avgifter i uppdragsverksamhet eftersom samråd om dessa föreslås bli avskaffade. Ett ökat stöd till Regeringskansliet på bekostnad av insatser riktade mot myndigheter i årliga avgiftssamråd är också enligt vår mening mer i enlighet med arbetet för en stabsmyndighet.

Vi bör skapa en samverkansgrupp på Regeringskansliet med myndighetshandläggare. Vi kan därmed ge stöd och öka kompetensen hos handläggare på både Finansdepartementet, fackdepartementen och på ESV. Formerna för detta bör utvecklas i samråd med berörda parter.

## 6.5 Samrådsfrekvens

### *Överväganden i 5.2.5*

Förslaget till utformning av framtida samråd omfattar som framgått ett årligt obligatoriskt samråd för avgifter som är tvingande för enskilda medborgare och företag.

I de fall avgiftssamråd även fortsättningsvis ska genomföras avseende avgifter i uppdragsverksamhet bör frekvensen i högre grad än idag bestämmas av de undantag från årlig samrådsskyldighet som ESV kan medge enligt 7 § andra stycket avgiftsförordningen. Det kan då finnas skäl för ESV att utveckla ytterligare kriterier för när undantag från årlig samrådsskyldighet ska ges.

## 6.6 Standardisering

### *Överväganden i 5.2.6*

ESV har inga förslag på standardisering förutom det som framgår under rubriken Checklistor.

## 6.7 Valfri studie av avgiftsbelagd verksamhet i staten

### *Överväganden i 5.2.7*

ESV bör kunna utföra studier över avgifter och prissättning av olika statliga verksamheter eller myndigheter. Urvalet kan vara baserat på ”väsentlighet och risk” eller annat, t.ex. klagomål, indikationer på tveksamheter. Dessa studier ska inte vara begränsade till enbart offentligrättsliga avgifter utan kan avse alla typer av avgifter i staten.

Eventuellt kan denna typ av verksamhet dimensioneras till att omfatta ett visst antal timmar per år och ingå som en årlig punktinsats. Sådan verksamhet kan projektläggas. ESV bör dock inte utföra uppgifter som innebär revision.

## 6.8 Konsekvenser

Rapporten bör ses som ett beslutsunderlag för vidare överväganden och åtgärder från såväl regeringen/Regeringskansliet som ESV. Rapporten innehåller uppslag till olika metoder och arbetssätt även om endast ett förslag lämnas.

Om förslaget ska genomföras bör både ESV och regeringen vidta åtgärder.

Regeringen bör besluta om väsentliga förändringar av samrådsförfarandet, medan ESV själv kan besluta om sådant som faller inom föreskriftsrätten. Regeringen bör i vart fall besluta i de fall samråden endast ska omfatta offentligrättsliga avgifter. Det genomförs lämpligen genom en ändring i avgiftsförordningen, dvs. att samråd om avgifter i uppdragsverksamheten avvecklas. Dessutom bör förslag om ett utökat stöd till regeringen/Regeringskansliet och offentlig kommittéer samt formerna för det bejakas av regeringen eller Regeringskansliet. Utformningen av stödet bör ske i dialog med främst Finansdepartementet.

ESV bör genomföra modifieringar inom ramen för föreskriftsrätten. Det kan t.ex. avse en utvecklad vägledning med checklista för vad som ska respektive kan granskas i ett samråd. Detta arbete kan projektläggas och genomföras i samråd med Regeringskansliet.

## Underbilaga – CHECKLISTA

### Checklista för granskning

I bilagan redovisas de punkter som tas idag upp i ESV:s interna checklista för vad som kan granskas i ett samråd. Listan gör inte anspråk på att vara fullständig. Då verksamheterna är olika är inte alla punkter i checklistan relevanta i samtliga avgiftssamråd. Omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande för vilken ambitionsnivå som väljs. Ibland kan ESV behöva fokusera på någon specifik omständighet i den avgiftsbelagda verksamheten.

#### 1. Behöver komplettering av samrådsunderlaget göras?

Handläggaren gör en bedömning om ytterligare underlag behöver lämnas av myndigheten för att ESV ska kunna yttra sig om avgifterna som myndigheten avser att ta ut. Handläggaren kontrollerar bl.a. om underlaget innehåller följande uppgifter, som framgår av ESV:s föreskrifter till 7 § avgiftsförordningen.

- Utfall av intäkter och kostnader för senast avslutad resultatperiod
- Balanserat resultat
- Preliminärt utfall av intäkter och kostnader för innevarande räkenskapsår
- Beräknade intäkter och kostnader för närmast följande räkenskapsår eller för den period avgifterna avses gälla
- Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning och det beräknade resultatet tillsammans med det ackumulerade resultatet väsentligt avviker från full kostnadstäckning bör det redovisas när verksamheten förväntas uppvisa nollresultat
- Föreslagen eller tillämpad kalkylmodell med exempel
- Principer eller metoder för fördelning av kostnader
- Föreslagen genomsnittlig, procentuell avgiftsförändring
- Övriga faktorer som i väsentlig grad påverkat beräkningen av intäkter och kostnader

#### 2. Var finns författningsmässigt stöd för uttag av avgifter, beslut om avgiftsnivå och disposition?

Handläggaren undersöker om det finns författningsmässigt stöd för att ta ut avgifter och vem som beslutar om avgiftsnivån och vem som disponerar inkomsterna. Lag, förordning, instruktion och regleringsbrev studeras och om det inte framgår av dessa dokument ska kontakt tas med myndigheten för att få uppgift om det finns ett särskilt regeringsbeslut. Bemyndigande att ta ut offentligrättslig avgift finns vanligtvis i lag eller förordning, medan bemyndigande att ta ut avgift i uppdragsverksamhet i regel finns i myndighetens instruktion eller i regleringsbrev, men kan också undantagsvis finnas i ett särskilt bemyndigande.

### ***3. Avser samrådet avgifter för offentligrättslig verksamhet och/eller uppdragsverksamhet?***

Handläggaren kontrollerar om samrådet avser offentligrättslig verksamhet och/eller uppdragsverksamhet. I vissa fall är det inte självklart och då gör handläggaren en bedömning om vilken typ av avgift det är fråga om. Det kan ha betydelse för den fortsatta handläggningen.

- Offentligrättsliga avgifter är så kallade tvingade avgifter där riksdagen beslutar att avgiften ska införas. Riksdagen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat denna rätt till regeringen. Avgifterna är ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden och betalas nästan uteslutande av företag eller hushåll. I regel får myndigheten inte själv disponera avgiftsinkomsterna. Verksamheten regleras i lag och förordning. Avgift för ansökan om pass är ett exempel på en offentligrättslig avgift.
- Avgifter från uppdragsverksamhet avser försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade. Det är regeringen som har rätt att bestämma att avgifter ska införas. Regeringen har också rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat denna rätt till myndigheten. Kunderna är såväl offentliga som privata. Avgiftsinkomsterna disponeras normalt av myndigheten. Exempel på uppdragsverksamhet är konsult och utbildningstjänster.

### ***4. Är myndigheten/verksamheten/resultatområdet/avgiftsområdet undantaget från det generella regelverket?***

Handläggaren undersöker om det finns undantag från t.ex.

- Krav på full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen.
- Hantering av över-/underskott enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen

Om det finns undantag från kravet på full kostnadstäckning, vilket ekonomiskt mål är det då som gäller?

Finns det ett ackumulerat överskott? Hur stort är det? Är det över 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret? Eller finns det ett underskott som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår? I så fall bör ESV i sitt yttrande påpeka att myndigheten ska lämna förslag till regeringen om hur överskottet ska disponeras respektive hur underskottet ska täckas.

Vidare undersöker handläggaren om myndigheten har ett särskilt bemyndigande för de varor och tjänster som är uppräknade i 4 § avgiftsförordningen? Då gäller det som anges i det särskilda bemyndigandet. Det kan t.ex. anges ett annat ekonomiskt mål än det som gäller för 4 §.

### ***5. Bör förändring föreslås av myndigheten eller ESV avseende t.ex.***

- det författningsmässiga stödet
- det ekonomiska målet

- disposition av inkomster
- indelning i resultat eller avgiftsområden
- andra villkor i regleringsbrevet etc.

Är det osäkert vad bemyndigandet innebär? Vad innebär det t.ex. om det i bemyndigandet står att myndigheten får ta ut ersättning? Det kan betyda att myndigheten får, men inte behöver ta betalt, men det kan också innebära att myndigheten ges rätt att ta betalt under förutsättning att ersättningen som betalas täcker kostnaderna.

Finns det anledning att tro att det ekonomiska målet motverkar syftet med verksamheten, t.ex. att det finns en risk för att en önskvärd efterfrågan minskar avsevärt?

Kan dispositionen av avgiften få negativa styreffekter? Offentligrättsliga avgifter bör i regel inte disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas mot inkomsttitel. Avgifter som tas ut för frivilligt efterfrågade varor och tjänster disponeras normalt av myndigheten. Men det kan finnas särskilda skäl att göra undantag från huvudprinciperna.

Det kan ibland finnas skäl att ändra indelningen i resultat eller avgiftsområden? Om t.ex. myndigheten tar ut offentligrättsliga avgifter i en verksamhet och avgifter för varor och tjänster som efterfrågas frivilligt i en annan ska de två verksamheterna normalt bedrivas i form av separata resultatområden. Verksamheter som har olika ekonomiska mål ska inte bedrivas i samma resultatområde/avgiftsområde. I de fall det kan finnas behov av ändring i något av ovanstående avseenden föreslår ESV detta i samrådsyttrandet.

#### *När omprövas avgifterna senast?*

Avgifterna ska omprövas årligen, men det kan också förekomma att det sker oftare. Det kan nämligen visa sig att myndigheten har höjt för lite eller för mycket vid föregående tillfälle för att det ekonomiska målet full kostnadstäckning ska uppnås på ett par års sikt. Nya omständigheter kan ha tillkommit som gör att vissa avgifter måste ses över och avgifter för nya produkter kan bli aktuella.

Omprövas alla avgifter eller rör det sig endast om en delmängd? Vissa myndigheter kommer nämligen in med samrådsunderlag för ett avgiftsområde i taget. Samråd kan även förekomma om en enskild avgift.

Har myndigheten brutit mot skyldigheten att samråda om samtliga avgifter varje år? I så fall påpekas detta i samrådsyttrandet och hänvisning görs till 7 § avgiftsförordningen.

#### *När träder avgiftsförändringarna i kraft?*

Enligt ESV:s föreskrifter till avgiftsförordningen ska myndigheten inleda samråd med ESV minst fyra veckor före myndighetens beslut om avgiftens storlek respektive före myndighetens framställning till regeringen om avgiften.

Har samrådsunderlaget kommit in till ESV fyra veckor innan avgifterna ska träda i kraft? Är avsikten att avgiftsförändringarna ska träda i kraft tidigare eller har avgiftsförändringarna redan trätt i kraft? Om det sistnämnda är fallet är det inte meningsfullt att yttra sig och i stället görs ett påpekande om vad som gäller och hänvisning till förordningen. Om samrådsunderlaget kommer in mindre än fyra veckor före ikraftträdandet kan ESV inte garantera att yttrandet kommer till myndigheten i så god tid att avgiftsförändringen kan ske vid önskad tidpunkt.

Rör det sig om avgifter som regeringen beslutar om kan det någon gång förekomma att framställan redan gjorts till regeringen utan att myndigheten dessförinnan samrått med ESV. Om myndigheten efter det att framställan gjorts kommer in med samrådsunderlag till ESV framför ESV i sin skrivelse vad som gäller enligt avgiftsförordningen beträffande förfarandet och framhåller att ESV inte anser att det är meningsfullt att yttra sig när myndigheten redan har gjort sin framställning till regeringen. Ibland remitterar ansvarigt departement myndigheters avgiftsförslag till ESV.

#### ***8. Beaktas samtliga relevanta kostnader och andra förhållanden i kalkylen?***

Har sociala kostnader räknats med vid beräkning av personalkostnader? Finns kostnader för lokaler, administration, räntor och avskrivningar med i kalkylen? Har hänsyn tagits till indirekt tid vid beräkning av timpriser? Har hänsyn tagits till ackumulerat resultat vid avgiftssättningen?

#### ***9. Innebär föreslagna avgifter att det ekonomiska målet uppnås inom ett par år? Om inte, hur hanteras situationen av myndigheten?***

Vilken planering finns från myndighetens sida, finns det någon strategi? Om det t.ex. finns ett överskott tänker man då sänka avgifterna eller behåller man oförändrade avgifter för att på sikt nå det ekonomiska målet? Finns det anledning att se det ekonomiska målet på längre sikt än ett par år? Vad är i så fall motiven till detta?

#### ***10. Har avgiftsbelagd verksamhet avgränsats i förhållande till anslagsfinansierad verksamhet?***

Utgör den avgiftsbelagda verksamheten ett eget avgiftsområde i regleringsbrevet? Har statsmakterna beslutat om att vissa kostnader ska belasta den avgiftsbelagda verksamheten? Ska t.ex. andel av kostnaderna för forskning och utveckling täckas av avgifter?

Finns tidsredovisning så att man kan se hur många timmar som lagts på avgiftsfinansierad respektive anslagsfinansierad verksamhet? Hur har kostnader som är gemensamma för anslags och avgiftsbelagd verksamhet fördelats? Vilka fördelningsnycklar används?

**11. Är volymprognoserna och/eller debiterbar tid realistiska?**

Om stora volymförändringar förutses, redovisas i så fall vad detta kan bero på?

Är den debiterbara eller produktiva tiden, det vill säga den tid som används till faktisk produktion, realistisk? Finns det anledning att misstänka att man vid beräkning av timpris dividerat lönekostnaderna med hela närvarotiden, dvs. inkluderat tid för administration, utbildning, utveckling etc. I så fall kommer man inte att få kostnadstäckning för den tid som inte är debiterbar.

**12. Är avvägningen mellan olika avgiftskomponenter rimlig, t.ex. mellan engångs- och årsavgifter?**

Sätts avgifterna så att de belastar kunderna i den utsträckning som de utnyttjar tjänsten/produkten? Är eventuella ansökningsavgifter så höga att de kan hindra nyetableringar?

**13. Riskerar avgiftsnivån/avgiftskonstruktionen att motverka myndighetens övergripande mål?**

Om avgiften är för hög kan det i vissa fall finnas risk för att efterfrågan sjunker mer än vad som är önskvärt. Detta kan t.ex. förekomma när myndigheter tar ut ansökningsavgifter för prövning av ärenden som gäller tillstånd eller när man vill sprida en publikation. Om avgiftsnivån skulle motverka syftet med verksamheten kan en lägre avgift behöva tillämpas.

**14. Har myndigheten beaktat eventuella synpunkter i föregående års avgiftssamråd eller eventuella revisorsanmärkningar som berör avgiftsbelagd verksamhet?**

Har myndigheten avstått från att höja avgifterna om ESV avstyrkt förslaget till höjning av avgifterna i tidigare samråd? Samråder myndigheten om avgifter som ESV eller revisorerna uppmanat myndigheten att samråda om?

**15. Hur ser kundstrukturen ut? Föreslås någon form av prisdifferentiering gentemot olika kundkategorier? Kan denna accepteras?**

Beror prisdifferentieringen på att kostnaderna för att tillhandhålla produkten skiljer sig åt? Då är prisdifferentiering tillåten. Prisdiskriminering får naturligtvis inte ske.

Ibland har myndigheten ett särskilt bemyndigande som tillåter att ett lägre pris tas ut av en viss kundkategori på bekostnad av någon annan. Det kan t.ex. ingå i myndighetens uppgift att främja forskningsinsatser inom sitt område och myndigheten kan då ha fått ett särskilt bemyndigande att ta ut ett lägre pris av studenter och forskare än andra intresserade för olika typer av informationsspridning.

Korssubventionering bör normalt inte ske mellan heterogena kundgrupper. Inom homogena kundgrupper kan dock avgiftsuttagen utjämnas mellan de en-

skilda betalarna, t.ex. då genomsnittlig avgift tillämpas.

Eftersom ingen kundkategori normalt ska subventionera en annan ska det lägre priset i första hand subventioneras med anslag.

**16. Hur har myndigheten beaktat eventuella konkurrensförhållanden på marknaden?**

Om det ekonomiska målet för en verksamhet inte är full kostnadstäckning och verksamheten är konkurrensutsatt är det särskilt viktigt att priserna ändå sätts så att myndigheten inte riskerar att anklagas för underprissättning. Har myndigheten undersökt vilket pris motsvarande produkter på marknaden betingar?

Om verksamheten är konkurrensutsatt och det ekonomiska målet är full kostnadstäckning är det lämpligt att verksamheten utgör ett eget avgiftsområde i regleringsbrevet. Myndigheten ska kunna visa att verksamheten inte subventioneras med anslagsmedel eller andra medel. Om verksamheten inte utgör ett eget resultatområde kan ESV peka på att myndigheten kanske borde ta upp frågan till diskussion med sitt departement.

**17. Ska myndigheten beviljas undantag från årlig samrådsskyldighet? Hur lång tid ska i så fall undantaget gälla?**

Kriterier för att undantag ska beviljas är att det ekonomiska målet har uppnåtts under de senaste åren, att myndigheten har en ändamålsenlig redovisning och att väl anpassade ekonomiadministrativa rutiner tillämpas. Ett annat skäl för undantag är då samråd enbart sker om avgifts och/eller kalkylmodeller. Ytterligare ett skäl för friskrivning är att den avgiftsbelagda verksamheten bedrivs utan fastställt ekonomiskt mål.

Den offentlighetsrättsliga avgiftsbelagda verksamheten följs i regel årligen och undantag beviljas endast i undantagsfall. För uppdragsverksamheten är undantag från samrådsskyldigheten inte ovanlig. Vanligtvis begränsas undantagen till tre år. Därefter vill ESV följa upp om det ekonomiska målet har uppnåtts. Om nya produkter tillkommer eller om något kommer till ESV:s kännedom som gör att ESV vill ändra sitt beslut kan ESV uppmana myndigheten att inkomma med samrådsunderlag.



**ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.**

- Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
- Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
- Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.

**ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.**