

Regeringsuppdrag

# Rapport

## Översyn av avgiftsrapport och avgiftssamråd

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

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

**Datum:** 2014-12-12

**Dnr:** 3.2-517/2014

**ESV-nr:** 2014:58

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Anna Bengtsson

## Förord

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Anna Bengtsson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetschef Anne Bryne, expert Lasse Henricson och utredare Elin Broman deltagit.

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>7</b>
2.1 Uppdrag och problembeskrivning.....	7
2.2 Genomförande och metod.....	7
2.3 Avgränsningar.....	8
2.4 Rapportens disposition.....	9
<b>3 ESV:s roll och information om avgiftsbelagd verksamhet</b> .....	<b>10</b>
3.1 ESV:s roll inom avgiftsområdet.....	10
3.2 Uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet.....	10
3.2.1 Statsredovisningen.....	11
3.2.2 Årsredovisning för staten (ÅRS).....	11
3.2.3 Nyckeltal i Hermes.....	11
3.2.4 Myndigheternas årsredovisningar.....	12
3.2.5 Avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.....	13
3.2.6 Andra källor.....	15
<b>4 Nuvarande avgiftssamråd</b> .....	<b>16</b>
4.1 Kort historik.....	16
4.2 Samrådsprocessen.....	16
4.3 Resurser för samrådsverksamheten.....	17
4.4 Syfte och effekter av samråden.....	19
4.5 Begränsningar i samrådsförfarandet.....	20
4.6 Kartläggning av samrådsyttranden.....	21
4.7 Intervjuer.....	22
4.7.1 Myndighetshandläggarna på departementen.....	22
4.7.2 Myndigheterna.....	24
4.7.3 Riksrevisionen.....	25
4.7.4 Sammanfattning intervjuer.....	26
4.8 Tidigare synpunkter på samrådsverksamheten.....	26
4.8.1 Ekonomistyrningsverkets tidigare rapporter.....	26
4.8.2 Synpunkter från andra myndigheter.....	28
4.8.3 Synpunkter i statens offentliga utredningar.....	28
4.8.4 Regeringens proposition om universitet och högskolor.....	29
4.8.5 Sammanfattande kommentar.....	29
<b>5 Nuvarande avgiftsrapport</b> .....	<b>31</b>
5.1 Bakgrund.....	31
5.2 Hur rapporten tas fram.....	31
5.3 Uppgifter i rapporten.....	33
5.3.1 Nyckeltal i rapporten.....	33
5.4 Intervjuer.....	34

5.4.1	Myndighetshandläggarna på departementen.....	34
5.4.2	Myndigheterna .....	35
5.4.3	Riksrevisionen.....	35
5.4.4	Sammanfattning intervjuer .....	35
<b>6</b>	<b>Avgiftssamråd och avgiftsrapport – en jämförelse .....</b>	<b>37</b>
6.1	En generell jämförelse .....	37
6.2	Punktvis jämförelse av samråd – rapport.....	37
<b>7</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>40</b>
7.1	Förslag om förenkling och effektivisering av avgiftssamråd .....	40
7.1.1	Endast nya avgifter granskas.....	40
7.1.2	Endast offentligrättsliga eller belastande avgifter granskas .....	42
7.1.3	ESV beviljar fler undantag .....	43
7.1.4	Samrådsfrekvensen minskas .....	44
7.1.5	Vissa punkter i granskningen tas bort.....	45
7.1.6	Övrig utveckling av samrådsförfarandet.....	46
7.2	Förslag om utvecklad avgiftsrapport .....	47
7.2.1	Avgiftsbudgeten styr inrapporteringen till avgiftsrapporten .....	47
7.2.2	Utöka insamlingen med information om över- och underskott .....	51
7.2.3	Textdelen i rapporten utvecklas .....	52
7.2.4	Tidigarelagd publicering.....	54
7.2.5	Utskick av rapport till alla myndighetshandläggare .....	55
7.3	Kan avgiftssamråd ersättas med avgiftsrapport? .....	55
7.3.1	Information i samråd respektive rapport.....	55
7.3.2	Hur ska insamlad information användas? (Hur ersätta samrådsyttrandena?) ...	56
7.3.3	Vilken information ska föranleda åtgärder?.....	57
7.3.4	Slutsatser .....	58
<b>8</b>	<b>Rekommenderade förslag och konsekvenser .....</b>	<b>60</b>
8.1	Avgiftssamråden .....	60
8.2	Avgiftsrapporten .....	61
	<b>Referenser .....</b>	<b>63</b>
	Lagar och förordningar .....	64
<b>Bilaga 1</b>	<b>.....</b>	<b>65</b>
	Punktvis jämförelse av samråd – rapport.....	65

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av avgiftssamråd och avgiftsrapport.

Syftet med uppdraget är att utreda om avgiftssamråden kan förenklas och att göra avgiftsrapporten mera användbar i Regeringskansliets arbete. En utgångspunkt ska vara att verksamheter som bedrivs med väsentliga över- eller underskott ska vara enkla att identifiera. I arbetet med utredningen har handläggare på myndigheter och myndighetshandläggare på departementen intervjuats om sin syn på samråd och rapport. Vidare har ESV gjort en genomgång av arbetet med avgiftssamråd och en punktvis jämförelse för att visa kopplingarna mellan samråd och rapport.

Resultaten av intervjuer, genomgången av samråden och tidigare erfarenheter ger vid hand att samrådsverksamheten avlastar Regeringskansliet. Dessutom inhämtar ESV kunskap till sin roll som expert på avgiftsområdet. Samrådsyttrandena visar på en relativt jämn spridning av problem mellan områden och förhållanden. För rapportens del framkom att användningen är låg utanför Regeringskansliet.

Följande förslag lämnas som rekommendationer i rapporten:

- Avgiftssamråden förenklas genom att ESV enligt egen bedömning beviljar myndigheter undantag från den årliga samrådsskyldigheten. Huvudskälet är att de samråd som ESV anser vara mindre meningsfulla inte uppvisar något fast mönster eller gemensamt kriterium för att på förhand kunna undantas generellt. På så vis kan ESV sortera bort de samråd som ESV sällan eller under en viss period inte har några väsentliga invändningar mot.
- Kontaktinformationen kompletteras i samrådsyttrandena till myndigheterna och i förekommande fall till Regeringskansliet och dokumentation av vad som granskats i ett samråd ska utökas och finnas tillgänglig för intresserade.
- Inrapporteringen till avgiftsrapporten ändras så att den innehåller samma indelning och struktur som finns i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. På så vis kommer även över- och underskott att rapporteras in. Förslaget kräver att Hermesmodulen för avgiftsbelagd verksamhet byggs om för att anpassas till den nya inrapporteringen. ESV utvecklar även text och analys i rapporten till viss del och publicerar rapporten två månader tidigare än idag.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdrag och problembeskrivning

Regeringen har i regleringsbrevet för 2014 gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att göra en översyn av avgiftsrapport och avgiftssamråd. Avgiftsrapporten är en årlig publikation som beskriver den statliga avgiftsbelagda verksamhetens utveckling. Avgiftssamråd är en uppgift alla statliga myndigheter (utom affärsverk) som har avgiftsbelagd verksamhet är skyldiga att årligen genomföra med ESV.

Syftet med översynen av avgiftsrapporten är att göra den mer användbar i Regeringskansliets styrning av den avgiftsbelagda verksamheten. En utgångspunkt ska vara att verksamheter som bedrivs med väsentliga över- eller underskott ska vara enkla att identifiera i rapporten. När det gäller avgiftssamråden är syftet med översynen att utreda om dessa kan förenklas, t.ex. genom att processerna för avgiftssamråd och avgiftsrapport kan kopplas samman. Detta förutsätter att behovet av insyn och löpande kontroll på väsentliga avgiftsområden kan säkerställas. ESV ska också lämna förslag till de förordningsändringar som krävs. Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet) och avrapporteras senast den 15 december 2014.

ESV tolkar problembilden i uppdraget som att avgiftsrapporten idag inte är tillräckligt användbar i Regeringskansliets arbete. Ett exempel är att det saknas uppgifter om ackumulerade över- och underskott i de avgiftsbelagda verksamheterna, vilket efterfrågas av målgrupperna. I samtal med uppdragsgivarna har även den låga spridningen av avgiftsrapporten setts som ett problem.

Ett annat problem som framkommer i dialogen med uppdragsgivarna är att de löpande årliga samråden kan uppfattas som att de tar för mycket resurser och har oklar nytta. I uppdraget ingår att utreda om samråden kan förenklas utan att behovet av insyn och löpande kontroll på väsentliga avgiftsområden försämras. Det har även framförts att kopplingen mellan avgiftssamråd och avgiftsrapport är otydlig och att processerna för dessa skulle kunna kopplas samman.

### 2.2 Genomförande och metod

Både kvantitativa metoder och kvalitativa metoder har använts i arbetet med uppdraget. Bakgrunden i rapporten baseras dels på studier av tidigare utredningar och rapporter, dels på ESV:s egna erfarenheter och iakttagelser.

Några av de förslag som presenteras i rapporten har också tagits upp i bilaga 4 till regeringsuppdraget *Förslag till utvecklad finansiell styrning*<sup>1</sup>. I nuvarande uppdrag har dock ESV till viss del gjort andra bedömningar jämfört med de tidigare förslagen.

Som ett led i uppdraget har ESV genomfört ett antal intervjuer med företrädare för myndigheter, myndighetshandläggare på departementen och Riksrevisionen. Totalt intervjuades ett tiotal myndighetshandläggare och två budgetsamordnare på departementen. När det gäller myndigheter har ESV genomfört fem intervjuer. Anledningen att inte fler intervjuer på myndigheter har gjorts är det relativt omfattande enkätarbete om avgiftssamråd som gjordes år 2009 i samband med arbetet till den nyss nämnda rapporten *Förslag till utvecklad finansiell styrning*. Då svarade ett tjugotal myndigheter på en fråga om sin syn på avgiftssamråd. Dessa enkätsvar har även använts som underlag i denna rapport.

Syftet med intervjuerna var att samla in synpunkter på både avgiftsrapporten och processen med avgiftssamråd. Urvalet till intervjuerna gjordes med hänsyn till att olika typer av avgiftssamråd skulle vara representerade i studien. Inför intervjuerna skickade ESV ut frågor för att intervjupersonerna skulle ha tid att reflektera över frågeställningarna och vid behov stämna av med berörda medarbetare. Frågorna konstruerades medvetet öppna för att de svarande själva skulle kunna välja vad de vill ta upp i svaren.

ESV har också gjort en kartläggning av myndigheternas avgiftssamråd och ESV:s samrådsyttranden vartannat år under en tioårsperiod. ESV har gått igenom ett antal rekommendationer och synpunkter i samrådsyttranden och gjort en sammanställning över vilka typer av rekommendationer som är vanligast. Det är tänkbart att resultaten delvis hade blivit annorlunda om ett längre tidsintervall hade valts, men samtidigt är det mindre relevant med historiska data för uppdragets syfte.

En punktvis jämförelse har gjorts för att visa kopplingarna mellan avgiftssamråden och avgiftsrapporten. Jämförelsen visar vilka uppgifter som återfinns var och i vilka fall som det till exempel skulle gå att ersätta samråden med inrapportering till rapporten.

## 2.3 Avgränsningar

ESV:s övriga arbetsområden som berör avgiftsbelagd verksamhet, till exempel statsredovisningen, har inte närmare analyserats i detta uppdrag.

---

<sup>1</sup> ESV 2009:39

Fokus har varit på förenklingar i ESV:s arbete, och rapporten behandlar bara till viss del frågan om vad som kan göras på myndigheterna för att förenkla samrådsförfarandet.

## **2.4 Rapportens disposition**

Rapporten inleds med en presentation av ESV:s roll inom det avgiftsbelagda området i staten samt en uppräknig av vilka olika källor det finns till uppgifter om avgifter. Därefter följer en genomgång av verksamheten med avgiftssamråd och hur avgiftsrapporten produceras samt iakttagelser från de intervjuer ESV har genomfört. En generell och punktvis jämförelse görs mellan dessa två processer i bilaga 1. Sedan presenteras de överväganden och förslag som ESV har tagit fram, dels för avgiftssamråden, dels för avgiftsrapporten. En genomgång av fördelar och nackdelar samt en konsekvensbeskrivning görs för respektive förslag.

Slutligen görs en sammanfattning av de förslag som ESV rekommenderar och vilka motiv som rekommendationerna grundar sig på.

## **3        ESV:s roll och information om avgiftsbelagd verksamhet**

### **3.1        ESV:s roll inom avgiftsområdet**

ESV och dess föregångare Riksrevisionsverket har länge haft en central roll avseende avgiftsbelagd verksamhet i staten. I grunden ska ESV hjälpa regeringen att styra avgiftsbelagd verksamhet genom olika former av stöd till regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna. ESV ska, som verket tolkar det, för ändamålet upprätthålla viss kompetens inom området för att kunna lämna stöd i vid mening och även utforma regler och lämna beslutsunderlag till regeringen. ESV bör även genom kontakter och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet inom staten tillgodogöra sig kunskap om hur finansieringen fungerar. Förutom andra uppgifter har verket på uppdrag av regeringen under lång tid utfört avgiftssamråd enligt 7 § avgiftsförordningen och genom en årlig rapport redovisat utvecklingstendenser i avgiftsbelagd verksamhet enligt ESV:s instruktion.

Ytterligare uppgifter som ESV genomför inom avgiftsområdet, liksom andra ämnesområden, är rådgivning till regeringen, Regeringskansliet, kommittéer och andra myndigheter. Dessutom genomför ESV utbildningar och åtar sig mindre och större uppdrag inom avgifts- och finansieringsområdet.

Alla dessa uppgifter som ESV uttryckligen har, eller har tagit på sig, ska bidra till att de av statsmakterna beslutade avgiftsbelagda verksamheterna ska fungera ändamålsenligt. Statens medel ska användas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och de ska fördelas enligt beslutade politiska prioriteringar. Det främsta syftet med ESV:s arbete på detta område är alltså att se till medborgarnas bästa.

Resursmässigt ägnade ESV år 2013 ungefär 1 300 timmar åt samrådsverksamheten, 450 timmar åt avgiftsrapporten, 750 timmar åt rådgivning och 50 timmar åt utbildning. Totalt sett blir det cirka två årsarbetskrafter på ett år i löpande verksamhet. Därutöver tillkommer olika uppdrag inom avgiftsområdet. På verket är det ungefär sju personer som i olika grad arbetar med den avgiftsbelagda verksamheten. ESV vill påpeka att siffrorna delvis är uppskattningar.

### **3.2        Uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet**

Förutom avgiftssamråd och avgiftsrapport finns det uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet i följande källor.

### 3.2.1 Statsredovisningen

I statsredovisningen rapporterar myndigheterna in avgiftsintäkter fördelade på följande kategorier enligt statliga inrapporteringskoder – S-koder.

- Avgiftsintäkter som disponeras av myndigheterna fördelas på offentligrättsliga avgifter, avgifter för uthyrning av lokaler, utbildning, konsultuppdrag, forskningsuppdrag och övriga intäkter av avgifter.
- Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras av myndigheterna fördelas på offentligrättsliga avgifter och övriga intäkter av avgifter.

Intäkterna från respektive myndighet för de två kategorierna fördelas även på inom- respektive utomstatliga avgifter.

### 3.2.2 Årsredovisning för staten (ÅRS)

I underlaget till årsredovisningen för staten som ESV sammanställer redovisas avgifter och andra ersättningar i not 2. Uppgifterna bygger på myndigheternas löpande inrapportering till statsredovisningen i Hermes. Informationen rapporteras in med hjälp av S-koder. Avgifter rapporteras in i kodklasserna 3 (avgifter m.m. som disponeras) och 7 (avgifter som inte disponeras – uppbörd). Inrapporteringen är uppdelad på inomstatliga och utomstatliga intäkter. Det är de utomstatliga som ingår i årsredovisningen för staten, medan de inomstatliga (medel från andra statliga myndigheter) elimineras.

### 3.2.3 Nyckeltal i Hermes

I Hermes finns en nyckeltalsmodul som ger användaren möjlighet att ställa en viss utfallsinformation i relation till en annan. Uppgifterna hämtas från Hermes statsredovisningssystem och består av myndigheternas inrapporterade utfall på S-koder samt antal årsarbetskrafter. Utfallet kan presenteras på enskilda S-koder eller grupper av S-koder för en eller flera myndigheter. Användaren kan exempelvis presentera kostnader i form av kvoter, till exempel statistiska värden för grupper av myndigheter med likartad verksamhet.

Nyckeltalsmodulen infördes bland annat för att öka tillgängligheten av statsredovisningsdata och för att tillhandahålla bättre analysverktyg samt diskussions- och beslutsunderlag för Regeringskansliet och myndigheterna.

Information om avgiftsbelagd verksamhet kan fås från nyckeltalsdatabasen i enlighet med de S-koder som finns. Dock behöver nya S-koder införas om mer detaljerade eller utvalda uppgifter ska kunna tas fram. De nyckeltal som kan konstrueras i dagsläget måste utformas av användaren. Det finns således inga färdiga

lättillgängliga nyckeltal att tillgå, vilket antagligen kan vara hämmande för utnyttjandet.

### 3.2.4 Myndigheternas årsredovisningar

Vilken information om avgifter som ska lämnas i myndigheternas årsredovisningar framgår av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), närmare bestämt av 4 kap. 1 § om resultaträkningens innehåll och av 7 kap. 1 § om tilläggsupplysningar.

I resultaträkningen ska avgifter som myndigheten får disponera redovisas i verksamhetsavsnittet, under raden som heter Intäkter av avgifter och andra ersättningar. De avgifter som myndigheten inte får disponera ska redovisas under uppbördsavsnittet, på raden som heter Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras. Detta framgår av uppställningsformen för resultaträkningen som finns i FÅB.

Därutöver ska tilläggsupplysningar lämnas. Enligt föreskrifter till 7 kap. 1 § FÅB ska myndigheten i not till posten Intäkter av avgifter och andra ersättningar särredovisa:

- avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen
- avgiftsintäkter från tjänsteexport
- icke statliga medel enligt definitionen i 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen

Kravet på särredovisning av tjänsteexport gäller oavsett om den bedrivs med stöd av 4 § punkt 10 avgiftsförordningen eller ett särskilt bemyndigande och oavsett vilket ekonomiskt mål som gäller.

Vidare framgår av föreskrifterna att större delbelopp ska specificeras i not när det gäller intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras. Intäkter av bidrag från EU ska alltid särredovisas i not, med uppgift om vilken eller vilka av EU:s fonder medlen avser.

En myndighet kan för viss verksamhet ta ut avgifter som ska redovisas mot en inkomstittel. Om verksamheten inte är obetydlig bör en redogörelse för denna lämnas i en not. I det sammanhanget ska bl.a. upplysningar lämnas om kostnader och intäkter för den verksamheten. Där det är möjligt ska det samlade ekonomiska resultatet för verksamheten visas, både för året och ackumulerat från tidigare år. Om inte regeringen föreskrivit annat behöver särredovisning ske bara om det finns ett tydligt samband mellan kostnaderna för de prestationer myndigheten utför och avgifterna för dessa.

Lämplig uppdelning av intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras kan enligt de allmänna råden till 7 kap. 1 § vara t.ex. offentligrättsliga avgifter, försäljningsintäkter, bidrag från EU, andra ersättningar och finansiella intäkter om det inte i allt väsentligt är tydligt utifrån informationen i övrigt. Med intäkter av bidrag från EU avses sådana inkomster som myndigheten ska redovisa under inkomsttyp 6000 på statens budget. Av noten bör även framgå hur eventuella nedskrivningar och avskrivningar av fordringar samt kursvinster och kursförluster påverkat intäkterna.

Under hösten 2014 beslutade ESV om nya föreskrifter och allmänna råd i FÅB. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2015 och innebär i korthet:

- Ett stärkt krav på att återrapportera utfallet i årsredovisningen av den avgiftsbudget som regeringen beslutat.
- Att myndigheterna ska särredovisa offentligrättsliga avgiftsintäkter i resultaträkningen i årsredovisningen, skilda från annan uppbörd.

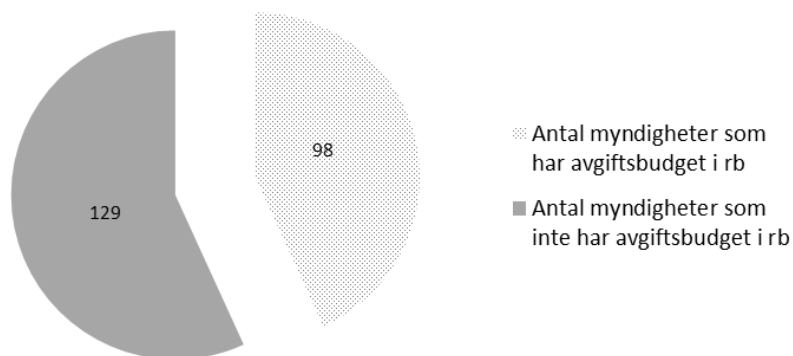
### 3.2.5 Avgiftsbudgeten i regleringsbrevet

Regeringens indelning av en myndighets avgiftsbelagda verksamhet framgår främst av den budget för avgiftsbelagd verksamhet (avgiftsbudget) som redovisas i myndighetens regleringsbrev. Myndighetens avgiftsbelagda verksamhet ska i årsredovisningen särredovisas enligt den indelning och struktur som framgår av budgeten i regleringsbrevet, vilket framgår av 3 kap. FÅB. Myndigheten ska enligt 3 kap. 2 § FÅB fördela verksamhetens totala intäkter och kostnader enligt den indelning som följer av 1 § tredje stycket, dvs. resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som regeringen har beslutat.

Med *indelning* avses de avgiftsbelagda verksamheter, eller avgiftsområden, som ska särredovisas. Med *struktur* avses om intäkter, kostnader, resultat och/eller ackumulerat utfall eller resultat för verksamheten ska särredovisas. Indelningen anges på ”rader” medan strukturen anges i ”kolumner” i tabellen som utgör avgiftsbudgeten.

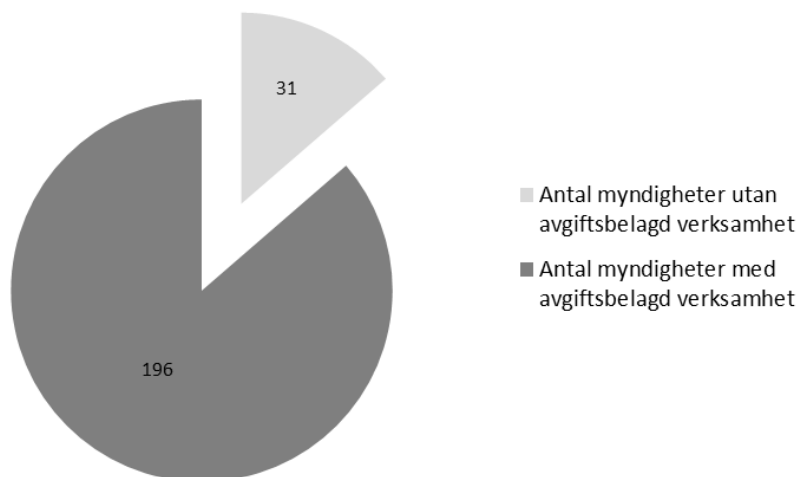
Avgiftsbudgeten utgör inte ett generellt styrinstrument för regeringens krav på indelning och struktur av den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen behöver inte besluta om någon indelning överhuvudtaget. Enligt dagens praxis har dock regeringen infört en avgiftsbudget för i princip alla myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet av någon omfattning. Av de 227 myndigheter som har fått regleringsbrev för 2014 är det 98 stycken som har en avgiftsbudget i sitt regleringsbrev.

**Antal myndigheter som har respektive inte har avgiftsbudget i regleringsbrevet**



Av de 129 myndigheter som saknar avgiftsbudget i regleringsbrevet, har ett flertal ändå viss avgiftsbelagd verksamhet. De allra flesta har dock mindre avgiftsvolymer och i ett tiotal fall handlar det om myndigheter som endast har avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen.

**Antal myndigheter som har respektive inte har avgiftsbelagd verksamhet**



Några exempel på myndigheter som har större volymer och lite olika typer av avgifter, men som samtidigt saknar avgiftsbudget i sitt regleringsbrev, är Exportkreditnämnden, Försvarsmakten, Kriminalvården och SIDA.

Kraven på *hur* indelning och struktur utformas är heller inte generella enligt regelverket. De kan anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av styrning och uppföljning av en myndighets avgiftsbelagda verksamhet.

I avgiftsbudgeten anger regeringen i förekommande fall en indelning och beräknad omfattning av respektive avgiftsbelagd verksamhet. Indelningen är ett krav som ställs på myndighetens åiterrapportering, medan den beräknade omfattningen endast ska ge en bild av just omfattningen.

### **3.2.6 Andra källor**

Universitetskanslerämbetet har en statistikdatabas på sin hemsida med data om högskolan. Uppgifterna samlas in direkt från lärosätena och består bland annat av uppgifter om intäkter i uppdragsutbildning och uppdragsforskning.

SCB redovisar offentlig sektors konsumtionsutgifter, men där är indelningen av utgifterna gjord efter ändamål. Indelningen följer den internationella klassificeringen Cofog (Classification of the Functions of Government) som används för att gruppera verksamheter inom offentlig sektor. Intäkter redovisas inte på motsvarande sätt.

## 4 Nuvarande avgiftssamråd

### 4.1 Kort historik

Alla statliga myndigheter utom affärsverk har i snart 40 år varit skyldiga att årligen samråda om sina avgifter med den centrala myndigheten för avgiftsfrågor: först med Riksrevisionsverket (RRV) och från 1998 med ESV. Regeringen beslutade om denna generella samrådsskyldighet i förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter<sup>2</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 genom en sammanslagning av Statens sakrevision och Riksräkenskapsverket. En utförlig beskrivning av avgiftssamrådets historik finns i bilaga 4 till regeringsuppdraget *Förslag till utvecklad finansiell styrning*<sup>3</sup>.

### 4.2 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. Den årliga samrådsskyldigheten anges i 7 § avgiftsförordningen (1992:191). Myndigheten ansvarar för att lämna in underlag till det årliga samrådet. Myndigheterna har ytterligare incitament att uppfylla samrådsskyldigheten eftersom ESV årligen genomför en värdering av myndigheternas ekonomiadministration (EA-värdering). I denna bedöms bl.a. om myndigheterna uppfyllt samrådsskyldigheten.

Samrådet handläggs med stöd av en vägledning för samrådsprocessen<sup>4</sup>.

Vägledningen innehåller bl.a. en checklista, där det anges vad som bör kontrolleras i ett samråd. Alla punkter i checklistan 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. I enstaka fall träffar

<sup>2</sup> Förordningen aviserades i proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning (prop. 1975:8), s. 47.

<sup>3</sup> ESV 2009:39

<sup>4</sup> ESV 2011:6

ESV myndigheten för att få ytterligare information. ESV förutsätter att de uppgifter som myndigheten lämnar är korrekta såvida inte underlaget ger anledning att misstänka något annat.

Utredande handläggare föredrar ärendet för samrådsansvarig som sedan beslutar om vad som ska framgå av yttrandet till myndigheten samt om en kopia av samrådsyttrandet ska skickas till Regeringskansliet. I yttrandet redovisar ESV sina synpunkter och tar ställning till förslaget om avgifter. 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 25 a § avgiftsförordningen 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.

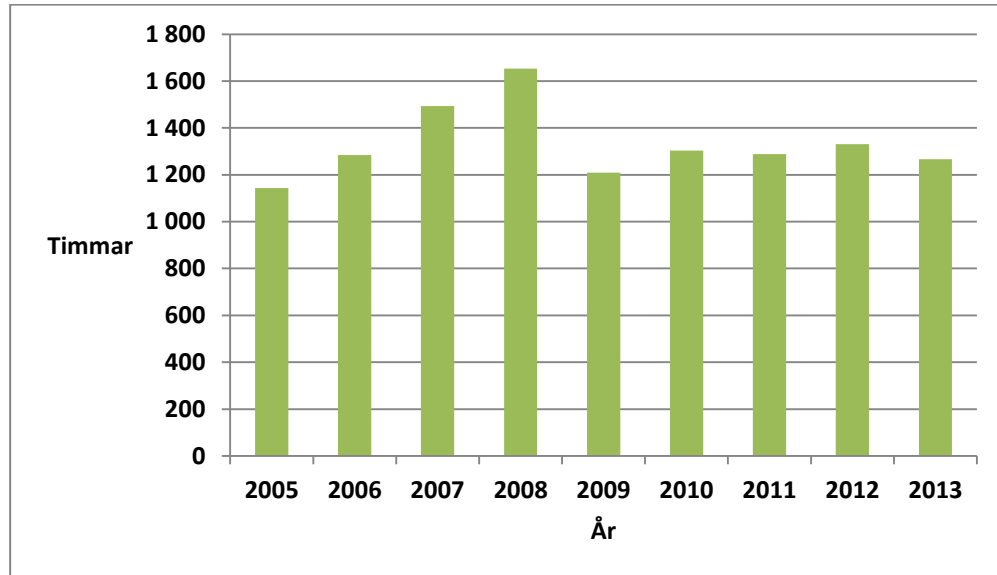
ESV kan bevilja undantag från samrådsskyldigheten med stöd av 7 § andra stycket avgiftsförordningen. Undantag kan bl.a. beviljas om det ekonomiska målet har uppnåtts under de senaste åren och om myndigheten har en ändamålsenlig redovisning. Ett annat skäl till att medge undantag kan vara om den avgiftsbelagda verksamheten inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Det är relativt vanligt att en myndighet kontaktar ESV utan att ett formellt samrådsunderlag 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. I dessa fall är gränsen till prestationen rådgivning flytande.

### **4.3 Resurser för samrådsverksamheten**

ESV har kartlagt hur många timmar som har lagts ned på samrådsverksamheten på myndigheten under de senaste tio åren. Antalet arbetade timmar har legat relativt konstant på ungefär motsvarande en årsarbetskraft årligen, med vissa variationer. Antalet personer som jobbar med samråd har också varierat mellan åren. För närvarande är cirka sju personer involverade i processen i olika hög grad.

*Diagram: Samråd 2005-2013, antal arbetade timmar på ESV*



Till viss del hänger antalet arbetade timmar ihop med hur många samråd ESV har handlagt under respektive år, men det finns inget riktigt tydligt samband. Att antalet timmar varierar mellan vissa år kan i stället exempelvis bero på hur många av dem som handlägger samråd på ESV som är erfarna respektive oerfarna. Att detta får så pass stort genomslag beror dels på att det inte är särskilt många personer som arbetar med samråd på ESV, dels på att det totala antalet timmar är relativt lågt. Det är också vanligt att många samråd inkommer i december månad, och att en del av ärendena därmed avslutas först i januari påföljande år.

Antalet myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet är omkring 200 stycken<sup>5</sup>. Om det totala antalet timmar som läggs ner på samråd ställs i relation till dessa 200 skulle antalet timmar som ESV lägger ner per myndighet med avgiftsbelagd verksamhet bli ungefär sex per år. Observera dock att inte alla dessa myndigheter samråder med ESV varje år och att vissa myndigheter lämnar in flera samråd per år.

Om antalet nedlagda timmar i stället ställs i relation till antalet samråd som har handlagts respektive år blir resultatet mellan 10 och 11 timmar per samråd.

<sup>5</sup> Enligt avgiftsrapporterna från de senaste åren

**Antal arbetade timmar totalt och per samråd**

	2005	2007	2009	2011	2013
Antal nedlagda timmar	1143	1493	1209	1288	1267
Antal samråd	109	143	125	121	116
Antal timmar per samråd	10	10	10	11	11

Några myndigheter låter av olika anledningar bli att samråda med ESV årligen, vilket ger en negativ påverkan på koncernvärdesfrågan K3 i EA-värderingen. De myndigheter som endast har 4 §-avgifter får dock ingen anmärkning. I EA-värderingen som gjordes 2014 var det tio myndigheter som fick svaret nej, och tre som fick svaret delvis. Svaret nej innebär att myndigheten inte har fullgjort sin samrådskyldighet. Svaret delvis kan ges om myndigheten har utelämnat någon *del* av sin avgiftsbelagda verksamhet i samrådet.

**4.4 Syfte och effekter av samråden**

Samrådsfunktionen enligt 7 § avgiftsförordningen 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>6</sup>, var att lägga fast riktlinjer och regelverk för avgiftsbelagd verksamhet.<sup>7</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 får kunskap om kalkylering och prissättning så att myndigheten utvecklar sin kompetens,
- 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 att kostnadsmedvetandet hos myndigheterna ökar,
- regeringens och Regeringskansliets arbete med styrning av avgiftsbelagd verksamhet avlastas. ESV:s samrådsyttrande utgör dessutom ett underlag för regeringens beslut i de fall regeringen bestämmer avgiftsnivåerna.

<sup>6</sup> Förarbeten avser även prop. 1989/90:138, 1989/90:FiU38 och rskr. 1989/90:289.

<sup>7</sup> Riksdagen framhöll inga avvikande synpunkter på regeringens riktlinjer som bl.a. innehöll ett fortsatt samrådsförfarande (1991/92:FiU20, rskr. 128).

## 4.5 Begränsningar i samrådsförfarandet

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 alla 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 dock aldrig varit syftet med samrådsfunktionen.

Vilka avgifter som omfattas, eller inte omfattas, av nuvarande avgiftssamråd framgår av avsnitt 3.2 i den tidigare rapporten *Översyn av avgiftssamråd – Bilaga 4 till regeringsuppdraget Förslag till utvecklad finansiell styrning*<sup>8</sup>.

ESV:s synpunkter och kommentarer i samrådsyttranden utgör en bedömning av redovisade förhållanden avseende om prissättningen är rimlig utifrån rådande praxis och regelverk. Avgiftssamrådet är också en bedömning ex ante, dvs. på förhand innan de nya avgifterna börjar tillämpas.

---

<sup>8</sup> ESV 2009:39

## 4.6 Kartläggning av samrådsyttranden

ESV har gjort en kartläggning av samrådsyttrandena för vartannat år mellan 2005 och 2013. Antalet rekommendationer och i hur många fall en kopia till berörda departement har skickats listas nedan.

### **Antal samråd och rekommendationer till myndigheter och departement i avgiftssamråden år 2005, 2007, 2009, 2011 och 2013**

	2005	2007	2009	2011	2013
<b>Antal samråd</b>	109	143	125	121	116
<b>– med rekommendationer</b>	33	46	45	34	29
<b>i % av samtliga</b>	30	32	36	28	25
<b>– varav kopia till departement</b>	10	13	17	10	7
<b>i % av samtliga</b>	9	9	14	8	6

Antalet avgiftssamråd varierar något mellan åren, från 109 avgiftssamråd år 2005 till 116 år 2013. Högst antal samråd under den här perioden registrerades 2007 då det inkom 143 stycken. Att antalet varierar kan bland annat bero på att nya avgifter tillkommer vissa år eller att ESV medger eller drar tillbaka undantag från samrådsskyldigheten för myndigheter. Även antalet rekommendationer varierar – i genomsnitt lämnar ESV rekommendationer i tre av tio samråd. Att ESV även skickar en kopia på samrådsyttrandet till berörda departement sker mera sällan, i genomsnitt ett tiotal gånger per år.

Rekommendationer som skickas till departementen kan exempelvis gälla att en myndighet behöver ett bemyndigande att ta ut avgift för en viss verksamhet eller att det ekonomiska målet bör klargöras. Rekommendationer som bara skickas till myndigheterna kan handla om önskemål om att samrådsunderlaget förbättras inför nästa år eller att myndigheten bör utarbeta en plan för hur eventuella ackumulerade över- eller underskott ska hanteras.

### **Område för de vanligaste rekommendationerna i samrådsyttrandena**

	2005	2007	2009	2011	2013
<b>Över-/underskott</b>	3	10	7	8	3
<b>Kostnader</b>	7	5	5	5	5
<b>Ekonomiskt mål</b>	4	2	7	3	8
<b>Ändrad avgift</b>	6	5	5	3	4
<b>Bemyndigande</b>	3	2	5	1	2
<b>Övrigt</b>	10	22	16	14	7
<b>Totalt</b>	<b>33</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>29</b>

Merparten av de rekommendationer som ESV ger rör olika frågor kring över- eller underskott i verksamheten och kostnader för verksamheten. Det kan till exempel vara

synpunkter på hur gemensamma kostnader är fördelade eller på om en verksamhet verkar gå mot underskott utan att myndigheten har planerat åtgärder. Därefter följer rekommendationer inom områdena ekonomiskt mål och ändrade avgifter. Exempel på synpunkter här är bland annat frågetecken kring vilket ekonomiskt mål som gäller för en viss verksamhet eller att ESV avslår förslag till en avgiftshöjning. ESV ger även en del rekommendationer som rör bemyndigande att ta ut avgifter; här kan det exempelvis röra sig om frågetecken kring om en myndighet verkligen har ett bemyndigande för att ta ut en viss avgift.

ESV har inte upptäckt några skillnader mellan antal eller typ av rekommendationer avseende uppdragsverksamhet respektive offentligt rättsliga avgifter.

Ibland begär ESV in kompletteringar av samrådsunderlaget via mail eller telefon vilket normalt inte framgår av samrådsyttrandet.

## 4.7 Intervjuer

Som ett led i uppdraget genomfördes ett antal intervjuer med företrädare för myndigheter och myndighetshandläggare på departementen.

Frågorna behandlade följande kring samrådsverksamheten:

- Hantering
- Nytt
- Dialog
- ESV:s roll

ESV har nedan sammanfattat synpunkterna som framkom.

### 4.7.1 Myndighetshandläggarna på departementen

Avgifter och avgiftsnivåer är alltid i fokus, men olika mycket för olika myndigheter. Flera av myndighetshandläggarna framhöll att samråden fyller en viktig funktion även om flertalet samtidigt sa att de inte använder avgiftssamråden direkt i sitt arbete. Samråden ses som en kvalitetskontroll och en garant för att den avgiftsbelagda verksamheten på myndigheterna fungerar bra. Detta medför också att myndighetshandläggarna inte behöver sätta sig in i alla detaljer. En av myndighetshandläggarna uttryckte att om de inte hör något via samråden så ser de det som ett bra tecken.

Flera av myndighetshandläggarna hade aldrig mottagit någon kopia av ESV:s samrådsyttrandet. Av dem som hade mottagit samrådsyttrandet framgick dock att variationen är stor mellan olika departement och områden om någon åtgärd vidtas eller inte utifrån det som framförs i yttrandena.

Vissa myndighetshandläggare sa att de hört från myndigheterna att de inte ser något större värde i samrådsförfarandet eftersom de sällan får någon tydlig återkoppling utan mest ett godkännande.

När det gäller ESV:s roll ser myndighetshandläggarna ett stort värde i att den sortens kontroll finns. De påpekade att ESV som extern part har en viktig roll som bollplank för Regeringskansliet. Bland myndighetshandläggarna är det inte många som är ekonomer, vilket gör att de har behov av ESV:s expertstöd. Myndighetshandläggarna skulle gärna ha ytterligare möten med ESV för att diskutera myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet i syfte att kunna fördjupa sig i de frågeställningar som finns. Någon representant nämnde också att de gärna skulle vilja ha en utbildning för myndighetshandläggarna – gärna i samband med att avgiftssamråd för specifika myndigheter äger rum. Önskvärt vore också om ESV kunde ha ytterligare dialog med Regeringskansliet kring exempelvis utformningen av avgifter.

Någon myndighetshandläggare nämnde att hen inte kunde se att det skulle vara några direkta problem om de löpande avgiftssamråden skulle tas bort, däremot skulle det vara värdefullt om ESV gjorde ytterligare uppföljningar på specifika områden. ESV skulle med fördel kunna ha ett mer problemorienterat förhållningssätt i stället för att lägga resurserna på löpande redovisning och uppföljning som idag.

En myndighetshandläggare berättade att de från hens departement har varit särskilt tydliga gentemot myndigheterna att det är ESV som är stödmyndigheten när det gäller avgiftsfrågor. Myndigheterna vänder sig därför normalt inte till departementet i första hand. Flera handläggare återkommer till att det upplevs som mycket värdefullt för både myndighetshandläggare och myndigheter att kunna ringa och få handfasta råd från experterna på ESV.

När det gäller myndighetsdialogen finns ingen checklista för vilka punkter som ska tas upp, utan grundtanken är att den ska utgå från vad som är viktigt i respektive verksamhet i form av problem och dylikt. Myndighetshandläggarna och myndigheterna har även en ständig dialog kring avgifterna och resultaten, i allt från årsredovisningen till regleringsbrevet. Av naturliga skäl är det olika frågor kring den avgiftsbelagda verksamheten som tas upp på olika departement och inom olika områden – över- eller underskott brukar dock generera diskussioner, liksom uppdragsverksamhet och nya avgifter.

Generellt är det myndigheten som meddelar departementet om det ekonomiska målet inte uppfylls, ofta i samband med den uppföljning som görs i samband med budgetunderlaget. I stor utsträckning använder också myndighetshandläggarna uppgifter från myndigheternas årsredovisningar.

Ett problem som myndighetshandläggarna ofta stöter på är hur uppkomna underskott i avgiftsbelagd verksamhet ska hanteras. Eftersom inget tydligt regelverk finns uppstår frågor som ”Hur länge får en verksamhet som går med underskott fortsätta?” och ”Hur ska vi hantera det uppkomna underskottet?”. I dessa frågor skulle Regeringskansliet behöva ha ytterligare stöd av ESV.

Det kan även finnas frågetecken kring konkurrensförhållanden och vissa myndigheters påverkan på en viss marknad – detta kan exempelvis gälla för vissa uppdragsutbildningar.

Om de årliga samråden skulle avskaffas och motsvarande information i stället finnas i avgiftsrapporten skulle en fördel vara att handläggarna enkelt kan jämföra exempelvis intäktstyngd och kostnadstäckningsgrad mellan myndigheter. Men handläggarna kan också se vissa problem med ett avskaffande av den löpande samrådsverksamheten. Viktig information om avgiftsnivåer och avgiftskonstruktion riskerar att gå förlorad eftersom det är svårt att se hur den informationen skulle kunna presenteras i en rapport på ett bra och överskådligt sätt.

Samråd skulle dock kunna ske mer sällan, tyckte flera av handläggarna. I sådana fall skulle det vara värdefullt för dem att veta att ESV gör en djupare genomgång, och även ytterligare dialog mellan ESV och myndighetshandläggare i samband med detta skulle vara önskvärt. Någon handläggare tyckte att samråd i stället skulle kunna ske vid förfrågan.

#### **4.7.2 Myndigheterna**

Alla de intervjuade myndigheterna berättade att de har nytta av samråden. Samråden och samrådsyttrandena blir ett slags kvalitetskvitto och ESV ses som en garant för att helhetsperspektivet i staten beaktas. En av samrådets funktioner kan vara att myndigheten är extra noggrann när det gäller den avgiftsbelagda verksamheten, eftersom man vet att den granskas. Samråden ger en viss legitimitet åt avgifterna och yttrandena plockas ibland fram om avgifterna ifrågasätts.

En myndighet påpekade att det ofta är svårt att frigöra tid för att se över prissättningen och av den anledningen är det bra att samrådsrutinen finns. Det är också till stor hjälp som påtryckningsmedel för att få organisationen internt att lämna in underlagen i tid. Informationen som finns i samråden behöver som regel tas fram ändå, men i och med samrådsrutinen har de en naturlig instans att stämna av det med.

Ibland används samrådsyttrandena på myndigheterna och ibland inte – det beror helt på vad som står i dem. I vissa fall kan det finnas någon kommentar som är mer tydligt riktad till Regeringskansliet. En myndighet berättade att samrådet har använts som ett led i deras internutbildning.

#### 4.7.3 Riksrevisionen

Det Riksrevisionen framför allt brukar granska på avgiftsområdet är dels befogenheten att ta ut avgifter, dels hur det ekonomiska målet efterlevs. Övergripande kontrollerar Riksrevisionen också att myndigheterna har kontroll på sina olika finansieringskällor och inte blandar dem. Konkurrensaspekten är också viktig för Riksrevisionen att ta i beaktande. Avseende befogenheten att ta ut avgifter kan det finnas oklarheter i och med att vissa myndigheters avgifter är bristfälligt reglerade. När det gäller över- och underskott finns det lite frågetecken kring om myndigheterna alltid följer reglerna i 25 a § avgiftsförordningen om att rapportera ackumulerade under- eller överskott till regeringen. Riksrevisionen poängterade att detta är viktigt även i de fall där regeringen sätter avgiftsnivåerna. Riksrevisionen tycker att det vore bra om detta kan signaleras ännu tydligare till Regeringskansliet framöver, redan innan underskotten hunnit bli stora. Eventuellt kommer Riksrevisionen framöver att upplysa särskilt om över- och underskott i sin revisionsberättelse.

Riksrevisionen menar att det i dagens regelverk inte är särskilt tydligt *när* myndigheten ska rapportera om över- eller underskott. Om myndigheten rapporterar i sin årsredovisning görs det i regel i form av en tabell men ofta saknas en analys. Ibland rapporterar myndigheten om det i sitt budgetunderlag. Riksrevisionen har tidigare rekommenderat att det görs en särskild skrivelse så att det blir ett formellt ärende för Regeringskansliet. Från och med 2015 kommer dock reglerna om vilken information som ska lämnas i budgetunderlaget att bli tydligare.

När det gäller kraven på hur samråden ska se ut och de uppgifter som myndigheterna ska lämna in enligt föreskrifterna till 7 § avgiftsförordningen har Riksrevisionen sällan sett att ESV har klagat på myndigheterna, även i de fall som myndigheterna inte har lämnat all information som framgår av föreskrifterna. Riksrevisionen tycker att ESV antingen bör ställa hårdare krav på att uppgifterna faktiskt lämnas, alternativt att överväga om något krav enligt 7 § kan tas bort. Riksrevisionens uppfattning är att det också behövs förtydligas att myndigheterna ska samråda om 4 §-avgifter eftersom en del myndigheter tenderar att missa detta.

Riksrevisionen tycker att det skulle vara bra att få tillgång till arbetsmaterial från ESV:s samråd. Riksrevisionen anser också att ESV regelmässigt bör stämma av mot

myndigheternas årsredovisningar vilka avgifter de faktiskt tar ut jämfört med vilka de tar upp i samrådet.

Det skulle vara bra om ESV kunde göra mer med verksamheter som går med underskott i samråden. Kanske kan ESV exempelvis i samrådsyttrandena ytterligare ”trumma in” de åtgärder som är möjliga att vidta.

#### **4.7.4 Sammanfattning intervjuer**

Överlag har myndighetshandläggarna på departementen en positiv bild av ESV:s samrådsverksamhet. Samråden ses som en typ av kvalitetskontroll som underlättar departementens arbete i dessa frågor. ESV:s roll som experter på avgifter framhålls, och det är ESV:s roll som rådgivare på det här området som efterfrågas i stor utsträckning.

När det gäller handläggarna på myndigheterna som ESV har intervjuat var även de positivt inställda till samråden. De använde samrådsprocessen på olika sätt i sitt interna arbete, till exempel som påtryckningsmedel för att få fram uppgifter från olika delar av organisationen.

Riksrevisionen ser gärna att ESV blir ännu noggrannare i sina granskningar och tar också gärna del av dokumentation eller arbetsmaterial från dem. De framhåller också vikten av att över- och underskott uppmärksammas tydligt i ESV:s samrådsyttrandena.

### **4.8 Tidigare synpunkter på samrådsverksamheten**

Samrådsverksamheten har tidigare varit föremål för utredning. Både ESV och andra myndigheter har kommit med förslag rörande verksamheten. Nedan presenteras några av dem.

#### **4.8.1 Ekonomistyrningsverkets tidigare rapporter**

I bilaga 4 till rapporten *Förslag till utvecklad finansiell styrning*<sup>9</sup> presenteras olika överväganden om hur samrådsförfarandet bör utvecklas. ESV föreslår där att avgiftssamråd framöver endast ska vara obligatoriskt för offentligrättsliga 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 motiverade förslagen med att myndigheterna förbättrat sin administrativa kompetens under de drygt 30 år samrådsförfarandet då hade funnits och ESV bedömde också att revisorernas granskning av avgiftsbelagd verksamhet hade ökat. I arbetet med uppdraget gjordes intervjuer med handläggare på olika departement i Regeringskansliet för att ta del av

---

<sup>9</sup> ESV 2009:39

deras synpunkter på samrådsförfarandet. Följande synpunkter framfördes av departementen:

Fördelar:

- Samråden avlastar Regeringskansliet.
- Konsekvenser av implementeringen av PSI-direktivet och eventuella följder av Utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten<sup>10</sup> (Fi 2009:06) motiverar att avgiftssamråden bör finnas kvar.

Nackdelar:

- De handläggare som hade erfarenhet av samrådsyttranden där ESV framfört synpunkter om avgifter förstod inte alltid om de förväntades vidta åtgärder och i så fall vilka åtgärder som bör vidtas. I stället för att kontakta ESV för att få ett förtydligande vände 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.
- De saknade också en sammanställning av synpunkter som framförts i samrådsyttranden avseende problem med avgiftsfrågor som Regeringskansliet kan använda som underlag bland annat i myndighetsdialogen eller i arbetet med regleringsbrev.

I uppdraget skickades också en enkät om samrådsförfarandet till 30 myndigheter (varav 23 svarade). De hade följande synpunkter:

Fördel:

- Flera myndigheter anser att samråden fyller en funktion som bör finnas kvar och tycker att ESV ger dem ett bra stöd vad gäller avgifter.

Nackdelar:

- Vissa myndigheter upplever samrådet som onödigt. Flera myndigheter tycker att det räcker med Riksrevisionens granskning medan andra anser att även ESV bör ha en roll som granskare.
- Det finns ett önskemål om utökad stöd genom praktiska exempel vid kalkylering och prissättning liksom metodstöd i form av handböcker och rådgivning.

Den generella uppfattningen var dock att det är mer angeläget att ha kvar samråd om offentligrättsliga avgifter än samråd om avgifter i uppdragsverksamheten.

---

<sup>10</sup> Fi 2009:06

#### 4.8.2 Synpunkter från andra myndigheter

Statskontoret konstaterar i sin rapport *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?* att det finns vissa frågetecken när det gäller avgiftssamrådets funktion (s. 58). De hänvisar till Förvaltningskommitténs slutsatser om att det råder en viss missuppfattning av samråden när dessa uppfattas som en garant för, eller legitimering av, att myndigheternas avgifter är korrekt satta. Även Statskontoret bedömer att myndigheter ibland uppfattar att ESV ”godkänner” deras avgiftssättning.

Riksrevisionen är i sin rapport *Rätt avgifter – Statens uttag av tvingande avgifter*<sup>11</sup> kritiska till samrådsverksamheten och ifrågasätter nyttan med samråden i deras nuvarande utformning (s. 78). I sina rekommendationer föreslår de att regeringen bör se över ESV:s befogenheter och uppgift i avgiftssättningen. De föreslår också att frågan om hur samrådsinstrumentet kan stärkas ska ingå i en sådan översyn (s. 82).

I *Statliga myndigheters tjänsteexport*<sup>12</sup> riktar Riksrevisionen bl.a. en rekommendation till regeringen att se över ESV:s uppdrag och överväga att ge verket utökat ansvar vad gäller samråd kring avgifter för tjänsteexporten samt statistiksammanställning. Detta för att få en mer rättvisande bild av tjänsteexportens omfattning samt efterlevnaden av riksdagens intentioner.

#### 4.8.3 Synpunkter i statens offentliga utredningar

**Förvaltningskommittén** påpekar<sup>13</sup> att de effekter som kan uppnås genom samrådsfunktionen är en mer enhetlig och ändamålsenlig prissättning i statsförvaltningen genom att en oberoende part granskar vissa förutsättningar för avgiftssättningen. Samtidigt framhåller man det problematiska i att det årliga avgiftssamrådet av olika aktörer både kan och har uppfattats som ett legitimerande av avgiftssättningen (bilaga s. 224).

**PSI-utredningen** har i sitt betänkande *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*<sup>14</sup> föreslagit att ESV ska ges vissa utpekade uppgifter avseende reglering och stöd angående avgiftsbelagd verksamhet i statsförvaltningen. PSI-lagen bör ändras så att huvudregeln blir att de eventuella avgifter som tas ut ska beräknas så att de inte är högre än kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. ESV bör få i uppdrag att se över avgiftsförordningen så att den inte kan uppfattas stå i strid med de ändrade reglerna i PSI-lagen.

<sup>11</sup> RiR 2004:17

<sup>12</sup> RiR 2011:24

<sup>13</sup> Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, (SOU 2008:118)

<sup>14</sup> SOU 2014:10

Bestämmelserna om att beräkna och ta ut avgifter bör vara så tydliga som möjligt så att det blir enkelt för myndigheterna att tillämpa dem. Ändå kan det finnas behov av hjälp för att beräkna och utforma avgifterna. Inom ramen för avgiftssamrådet bör ESV erbjuda ett begränsat stöd till myndigheter som behöver hjälp med att beräkna och utforma avgifter för att tillhandahålla handlingar. Stödet bör i viss omfattning också erbjudas till kommunerna. ESV bör få i uppdrag att ta fram anvisningar om hur avgifterna bör beräknas och utformas.

#### 4.8.4 Regeringens proposition om universitet och högskolor

Regeringens proposition *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*<sup>15</sup> syftar till att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den nuvarande myndighetsformen. I propositionen lämnar regeringen förslag och gör bedömningar som innebär omfattande avregleringar av den interna organisationen och läraranställningar. Det så kallade EA-regelverket, som gäller för myndigheters ekonomiadministration, bör ses över för att bättre anpassas till lärosätenas förutsättningar. När det gäller de avgiftssamråd som ESV utför enligt 7 § avgiftsförordningen lämnar regeringen följande syn.

I propositionen framförs att det inte längre bör finnas ett krav på att universitet och högskolor ska samråda med ESV om de avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster som lärosätena tar ut eller avser att ta ut. Det bör i stället ses över på vilket sätt en granskning av lärosätenas avgiftssättning kan ske i efterhand. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet och det är regeringen som beslutar i dessa frågor.

#### 4.8.5 Sammanfattande kommentar

ESV kan konstatera att ovan givna synpunkter ger en splittrad bild av synen på samråd. Åsikterna är ibland inriktade på lättnader och ibland på förstärkningar av avgiftssamråden.

ESV har tidigare föreslagit att samråden enbart ska omfatta offentlighetsrättsliga avgifter. I det sammanhanget ansåg en del myndighetshandläggare och myndigheter att samråden borde finnas kvar för att avlasta Regeringskansliet och som ett stöd för myndigheterna. Vissa myndigheter upplevde dock samrådet som onödigt.

Förvaltningskommittén var positiv till att en oberoende part granskar vissa förutsättningar för avgiftssättningen. Den var dock kritisk till att myndigheter hänvisar till att ESV:s samråd legitimerar avgifterna. Det sistnämnda gäller även Statskontoret.

---

<sup>15</sup> Proposition 2009/10:149

Riksrevisionen har riktat kritik mot samråden i dess nuvarande form men har föreslagit att en förstärkning av samråden kan övervägas. Slutligen har PSI-utredningen förordat viss utökning av ESV:s arbete med samråden.

## 5 Nuvarande avgiftsrapport

### 5.1 Bakgrund

Rapporten Avgifter ska beskriva och visa på utvecklingstendenser i den avgiftsbelagda verksamhet som bedrivs inom staten. Den riktar sig framför allt till regeringen/Regeringskansliet och där främst Finansdepartementet, men även till myndigheter. Rapporten innehåller information som kan användas för utveckling av styrningen av den avgiftsbelagda verksamheten. Det är den enda kompletta sammanställningen som görs av avgifter i staten. Ursprunget till avgiftsrapporten är en insamling av ekonomiska data om myndigheternas uppdragsverksamhet som Riksrevisionsverket (RRV) startade i slutet av 1960-talet.

ESV ska enligt sin instruktion varje år till regeringen lämna en redovisning av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet. Ytterligare ett syfte med rapporten är att vissa uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten integreras med Underlag till årsredovisning för staten. Redovisningen av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet förväntas utöka och förbättra statsmakternas beslutsunderlag. Rapporten ska även kunna användas som uppslagsverk avseende enskilda myndigheters avgiftsbelagda verksamhet.

1996 beslutade ESV av ekonomiska skäl att inte göra någon rapport, men det beslutet kritiserades hårt och ESV fick sedermera göra rapporten i efterhand.

Rapporten publiceras vanligen i juni varje år. Tidigare trycktes den, men från och med 2013 publiceras rapporten endast elektroniskt på ESV:s hemsida.

### 5.2 Hur rapporten tas fram

Uppgifterna i rapporten bygger på en totalundersökning. Uppgifterna hämtas in via en elektronisk enkät som finns som en applikation i Hermes. Enkäten går ut till samtliga myndigheter. På ESV bearbetas och analyseras sedan insamlade data. Arbetet utförs huvudsakligen under perioden februari–april varje år. I granskningsarbetet deltar också de handläggare som ansvarar för avgiftssamråden och en medarbetare som arbetar med underlaget till avsnittet om avgifter i årsredovisning för staten.

Så här såg enkäten ut i Hermes för inrapporteringen 2013:  
(Exempel från Statens medieråd)

2013 2012

**A. Offentlighetslig avgiftsbelagd verksamhet**  
Belopp i tkr

Avgiftsbelagd verksamhet	Intäkter	Varav inomstatliga intäkter	Kostnader	Utgifts-område	Beslutar storlek	Disponerar avgifterna	Full kostnads-täckning	Ta bort rad
Åldersgränser för film	6 399		3 557	17	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Summa (A)</b>	<b>6 399</b>	<b>0</b>	<b>3 557</b>					
<b>Summa (S-koder avsnitt A)</b>	<b>6 398</b>	<b>0</b>		Information om S-koder				

Lägg till rad

**Kommentar för differens (avsnitt A):** Differans i avsnitt A avser dröjsmålsräntor tillförda in...

---

**B. Uppdragsverksamhet**  
Belopp i tkr

Avgiftsbelagd verksamhet	Intäkter	Varav inomstatliga intäkter	Kostnader	Utgifts-område	Beslutar storlek	Disponerar avgifterna	Full kostnads-täckning	Ta bort rad
Tjänsteexport				Välj UO	✓	✓	<input type="checkbox"/>	
4 § avgiftsförordningen (exkl. tjänsteexp.)				Välj UO	✓	✓		
<b>Summa (B)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>					
<b>Summa (S-koder avsnitt B)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		Information om S-koder				

Lägg till rad

**Kommentar för differens (avsnitt B):**

<b>Summa (A)+(B)</b>	<b>6 399</b>	<b>0</b>	<b>3 557</b>					
----------------------	--------------	----------	--------------	--	--	--	--	--

Spara utkast Spara

Uppgifterna som rapporteras in ska delas upp i offentlighetslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet. För uppdragsverksamhet finns tjänsteexport och 4 § avgiftsförordningen (exkl. tjänsteexport) förifyllda som fasta rader. För varje verksamhet ska följande fyllas i:

- intäkter,
- varav inomstatliga intäkter,
- kostnader,
- utgiftsområde,
- om myndigheten beslutar avgiftens storlek,
- om myndigheten disponerar avgifterna och
- om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning.

När enkäten för avgiftsbelagd verksamhet öppnas för inrapportering för det aktuella året öppnas även föregående års enkät för inmatning eller korrigerings.

Cirka 450 timmar läggs årligen ner på ESV för att ta fram rapporten.

### 5.3 Uppgifter i rapporten

För varje myndighet redovisas avgifterna fördelade på offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet för de två senaste åren. Uppdragsverksamheten omfattar även tjänsteexport och avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen. För varje verksamhet redovisas om myndigheten beslutar storleken på avgiften, om de disponerar avgiften och intäkter och kostnader i tusentals kronor.

För Statens medieråd ser redovisningen i rapportens tabell ut som följer.

#### Statens medieråd

Ekonomiskt utfall i tkr	Beslutar storlek	Disponerar	2013			2012		
			Intäkter	Kostnader	KTG	Intäkter	Kostnader	KTG
<b>Offentligrättslig verksamhet</b>								
Åldersgränser för film	Nej	Nej	6 399	3 557		6 935	3 996	
S:a Offentligrättslig verksamhet			6 399	3 557		6 935	3 996	
<b>Uppdragsverksamhet</b>								
4 § avgiftsförordningen (exkl. tjänsteexp.)	Ja	Ja				1		
S:a Uppdragsverksamhet						1		
<b>Summa</b>			<b>6 399</b>	<b>3 557</b>		<b>6 936</b>	<b>3 996</b>	
						Intern 2013		
						Intern 2012		
						Intäktstyngd 2013		31%

Av de uppgifter som samlas in i enkäten redovisas inte om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning eller ej, den uppgiften används endast till att bestämma om kostnadstäckningsgrad ska anges eller inte (om full kostnadstäckning inte gäller blir inte måttet kostnadstäckningsgrad av någon direkt relevans för jämförelser).

Alla myndigheter kan inte redovisa kostnader per verksamhet. År 2013 var det 147 av 201 myndigheter med avgiftsintäkter som redovisade kostnader för någon av sina verksamheter. Av dessa verksamheter var det 12 verksamheter som hade lika höga kostnader som intäkter, vilket kan vara ett tecken på att redovisningen baseras på uppskattningar.

#### 5.3.1 Nyckeltal i rapporten

Nyckeltal används för att möjliggöra jämförelser mellan myndigheter och för att synliggöra avvikande resultat. I avgiftsrapporten finns två nyckeltal – kostnadstäckningsgrad och intäktstyngd.

Nyckeltalet kostnadstäckningsgrad (KTG) beskriver hur stor del av kostnaderna som täcks av intäkter. Det beräknas för avgifter där det ekonomiska målet antas vara full kostnadstäckning. KTG redovisas i procent och definieras som intäkter delat med kostnader.

Nyckeltalet intäktstyngd är en uppskattning av andelen avgiftsbelagd verksamhet i förhållande till myndighetens totala verksamhet. I tabellsammanställningen anges intäktstyngden till högst 100 procent. Nyckeltalet definieras som myndighetens totala avgiftsinkomster delat med myndighetens totala förvaltningskostnader. Uppgifterna om myndighetens förvaltningskostnader hämtas från statsredovisningen.

## 5.4 Intervjuer

För att få en bild av om och hur avgiftsrapporten används på departement och myndigheter har ESV genomfört ett antal intervjuer med företrädare för myndigheter och myndighetshandläggare på respektive myndighets departement.

Myndighetshandläggarna intervjuades i sin roll som potentiell målgrupp för avgiftsrapporten. Myndigheterna intervjuades dels som potentiell målgrupp för avgiftsrapporten, dels i sin roll som inrapportörer.

Frågorna behandlade följande aspekter av rapporten:

- Användning
- Önskvärda uppgifter
- Form

### 5.4.1 Myndighetshandläggarna på departementen

Ett fåtal av myndighetshandläggarna kände till rapporten sedan tidigare. De som kände till den uppger dock att de använder den i sitt arbete.

Några myndighetshandläggare är tveksamma till om rapporten skulle kunna vara till nytta i det egna arbetet. Ett antal uppger dock att de ser den lite som en ”uppslagsbok” och att det är bra att det finns en lättillgänglig översikt över alla avgifter. Någon påpekar att i jämförelse med anslagsfinansierad verksamhet så finns det mycket färre uppgifter för avgiftsfinansierad verksamhet. Formen är annars en av frågorna där vi får lite delade svar, en del vill gärna ha den i formen av en bok som man kan bläddra i och en del uppger att det vore bra om uppgifterna i stället fanns i form av en databas. De som har angett att de gärna ser en databas är dock de som redan känner till rapporten, och därmed förmodligen vet vad de letar efter. Ett annat förslag som framfördes är att uppgifterna skulle kunna finnas som nyckeltal i Hermes i stället.

Flera av handläggarna anger att det vore bra om uppgifter om över- och underskott fanns med på ett lättillgängligt sätt i rapporten. En myndighetshandläggare tycker dock att det blir lite mycket av en ”svarta listan” där myndigheter med för stora avvikelser blir utpekade även om det i många fall kanske inte är myndighetens fel att t.ex. ett stort underskott inte har åtgärdats.

Vi frågade några av myndighetshandläggarna vad de tyckte om förslaget att ta in avgiftsbudgetens indelning direkt i rapporten. De flesta hade ingen åsikt eller tyckte att det verkade bra. Någon påpekade också att det skulle ställa högre krav på verksamheternas indelning i avgiftsbudgeten. Några myndighetshandläggare menade emellertid att det skulle minska deras användning av rapporten eftersom det skulle minska detaljeringsgraden av uppgifterna och att de snarare önskade sig mer detaljerade uppgifter. En myndighetshandläggare framförde också att det ofta är mindre avgiftsområden som det kanske finns frågtecken kring, och då skulle man snarare vilja ha en högre detaljeringsgrad på rapporteringen än en mindre.

Att ha längre tidsserier än två år i rapporten är något som flera handläggare föreslår.

Någon tycker att rapporten kommer för sent på året för att vara riktigt användbar.

#### **5.4.2 Myndigheterna**

Ute på myndigheterna verkar kännedomen om rapporten vara om möjligt ännu lägre än hos myndighetshandläggarna, det var endast ett fåtal som kände till dess existens. Av dem som kände till den menade en att det är intressant att se den egna myndighetens uppgifter i ett sammanhang, och att det är en bra källa till uppgifter vid samarbete med andra myndigheter.

Ingen av de tillfrågade verkar ha några problem med inrapporteringarna eller anvisningarna till den.

En handläggare påpekar att det inte är bra med för mycket uppgifter i en rapport, eftersom det då blir svårare att hitta i den.

#### **5.4.3 Riksrevisionen**

Riksrevisionen använder inte avgiftsrapporten i sitt arbete. Ett möjligt användningsområde skulle i så fall vara i planeringen och kanske även i löpgranskningsfasen. Men det är problematiskt att inte samma indelning används i rapporten som i regleringsbrevet.

#### **5.4.4 Sammanfattning intervjuer**

Kännedomen om avgiftsrapporten var relativt låg bland våra intervjupersoner, i synnerhet på myndigheterna. Några av myndighetshandläggarna var positivt inställda till att ha avgiftsbudgetens indelning i rapporten, även om vissa såg en risk för att informationen då skulle bli mindre detaljerad och därmed mindre intressant. Gällande formen på rapporten var meningarna lite delade – vissa sa att de skulle föredra en databas i stället medan andra tyckte att formen är bra som den är idag. När det gäller ytterligare information som önskas i rapporten kom längre tidsserier upp

som ett förslag. Flera av handläggarna på Regeringskansliet menade vidare att det vore bra om över- och underskott lyftes upp i rapporten. För att öka användningen av rapporten menade en av myndighetshandläggarna slutligen att tidpunkten för rapportens publicering med fördel kunde tidigareläggas.

## 6 Avgiftssamråd och avgiftsrapport – en jämförelse

### 6.1 En generell jämförelse

En grundläggande skillnad mellan avgiftssamråd och avgiftsrapport är att avgiftssamråden genomförs innan avgifterna börjar tillämpas medan avgiftsrapporten avser en uppföljning av data i efterhand avseende myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter.

De förhållanden och aspekter som granskas i ett avgiftssamråd överensstämmer inte heller med det som för närvarande redovisas i avgiftsrapporten. En del i samrådsunderlaget är visserligen utfallsinformation, men den används huvudsakligen som utgångspunkt för framtida bedömningar om bl.a. verksamhetens volym. Volymantaganden är ju en viktig variabel för att bestämma avgiftsnivån.

Det är också viktigt att ESV:s verksamhet inom området inte inkräktar på revisionsverksamhet, dvs. Riksrevisionens granskningar av myndigheternas verksamhet. Den årliga revisionen omfattar granskning av att myndigheternas intäkter och kostnader ger en rättvisande bild av verksamheten, vilket även gäller för avgiftsbelagd verksamhet. Risk finns för att arbete av revisionskaraktär utförs av ESV om utfall i högre grad ska vara grund för ESV:s bedömning av myndigheters avgiftssättning och därmed sammanhängande kostnadsberäkningar.

Ytterligare en viktig skillnad är att en individuell granskning av en prissättning i ett verksamhetsspecifikt samråd aldrig helt kan ersättas av data som lämnas i en rapport. Uppgiftslämnandet måste vara standardiserat på något sätt för att vara hanterligt, bl.a. ur resurssynpunkt. Öppna frågor från drygt 200 avgiftsbelagda myndigheter kräver en betydande resursinsats av ESV. Uppgifterna kan möjligen vara kortfattade, översiktliga kvalitativa svar, men de torde domineras av kvantitativa uppgifter även om avgiftsrapporten ges en ny utformning. Avvikelse av olika slag från normal prissättning i staten kan inte fångas upp i en rapport, men däremot i en individuell granskning av en myndighets avgiftssystem. Någon garanti för att alla oönskade avvikelser eller felaktigheter upptäcks i ett avgiftssamråd finns dock inte.

### 6.2 Punktvis jämförelse av samråd – rapport

I detta avsnitt redovisas i kortform vad ESV granskar eller kan granska i ett avgiftssamråd. En noggrannare beskrivning av vad som granskas i ett samråd framgår av underbilaga till tidigare nämnda rapport<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> ESV 2009:39

I bilaga 1 görs en sammanställning av moment i en förhandsgranskning enligt 7 § avgiftsförordningen, dvs. avgiftssamråd. Syftet är att kunna överväga och bedöma vilka moment som kan genomföras om avgiftssamrådet ersätts med uppgifter som i stället redovisas i avgiftsrapporten. Sammanställningen avser en inbördes jämförelse mellan avgiftssamråd eller avgiftsrapport. Samrådets bedömda positiva effekter och begränsningar redovisas i avsnitten 4.4 och 4.5.

Hur frågorna besvaras är förutom andra förhållanden naturligtvis beroende av vad som ska redovisas i avgiftsrapporten. I jämförelsen förutsätts att indelning och struktur enligt regleringsbrevets avgiftsbudget rapporteras till ESV och används i rapporten<sup>17</sup>. I princip ingår avgiftsintäkter, kostnader, årets resultat och balanserat resultat för verksamheter enligt avgiftsbudgeten samt i förekommande fall övriga avgifter. Utöver dessa uppgifter antas inrapporteringen omfatta nuvarande uppgifter om beslutsnivå, disposition och ekonomiskt mål. Upplýsningar om ovanstående skulle dock i princip kunna redovisas i *efterhand* i avgiftsrapporten. Det gäller dock inte alla uppgifter. Vissa passar inte att årligen redovisa i en rapport. Dessutom skulle rapporten behöva utökas avseende insamling, bearbetning och presentation. Det bedöms kräva en ökad resursinsats från ESV jämfört med nuvarande förfaranden. Detta torde enligt ESV gälla även när det initiala extra arbetet med införandet av ändrade rutiner genomförts.

Förutom kommentarerna i sammanställningen i bilaga 1, kan följande beskrivningar motivera varför en uppgift i ett samråd inte kan ersättas med en uppgift i rapporten.

Avseende frågan om myndigheten beaktat samtliga relevanta kostnader och andra förhållanden i kalkylen (t.ex. punkterna 7–12 i bilaga 1) ska dessa redovisas i samrådsunderlaget. ESV gör på basis av detta en bedömning av rimligheten i beräkningarna. Myndigheten skulle givetvis kunna inrapportera detta och uppgifterna skulle kunna publiceras i årsrapporten. Men sammanställning och bearbetning av dylika uppgifter för samtliga myndigheter blir mer resurskrävande än ett individuellt avgiftssamråd. I ett sådant kan handläggaren hoppa över poster eller punkter som direkt bedöms som rimliga. Sammanställning i en rapport kräver däremot hantering av alla uppgifter oavsett om de är intressanta eller inte. Dessutom, och av stor vikt, är det tveksamt vilken målgrupp som kan tänkas vara intresserad av denna information för ett hundratal myndigheter varje år.

Punkten 23 i bilaga 1 ("andra konstigheter") syftar till att granska om prissättningen avviker från normal praxis i något avseende. Om det skulle omfattas av inrapportering till rapporten blir det rapporterade myndighets bedömning av vad

---

<sup>17</sup> Se förslaget i avsnitt 7.2.1

som är avvikande som blir avgörande. Rimligheten i detta kan ifrågasättas. Dessutom är en årlig publicering av informationen inte särskilt angelägen och sammanställningsarbetet resurskrävande.

Mer slutgiltiga överväganden och slutsatser om kopplingen mellan avgiftssamråd och avgiftsrapport görs i avsnitt 7.3.

## 7 Överväganden och förslag

ESV lämnar i följande avsnitt förslag till hur avgiftssamråden kan förenklas och utvecklas, hur avgiftsrapporten kan göras mera användbar för Regeringskansliet och om, och i så fall hur, processerna kring avgiftssamråd och avgiftsrapport kan kopplas samman. För varje förslag presenteras fördelar och nackdelar samt en genomgång av vilka överväganden ESV har gjort. Slutligen följer en översikt av de förslag som ESV rekommenderar.

### 7.1 Förslag om förenkling och effektivisering av avgiftssamråd

Förslagen om avgiftssamråd har utarbetats med utgångspunkten att förenkla för såväl myndigheterna som ESV. Även förslag som innebär att samrådsförfarandet kan bli mer effektivt tas upp här, dvs. förfarandet utvecklas och regeringen får mer för pengarna. En förutsättning är att behovet av insyn och löpande kontroll på väsentliga avgiftsområden kan säkerställas.

#### 7.1.1 Endast nya avgifter granskas

Myndigheter behöver bara genomföra avgiftssamråd enligt nuvarande modell om myndigheten inför en ny avgift. Även väsentliga ändringar i befintliga avgiftssystem ska omfattas. Det sistnämnda gäller dock inte ändringar av avgiftsnivån. Myndigheter behöver alltså inte genomföra årliga samråd om endast nivån på befintliga avgifter ändras.

Definitionen av vad som ska klassificeras som ”nya” avgifter som myndigheterna ska samråda om kan behöva utvecklas. Följande preciseringar skulle kunna göras.

*Samråd ska ske* om en ny avgift införs för en verksamhet som inte tidigare varit avgiftsbelagd. Detsamma gäller om avgiftskonstruktionen eller det ekonomiska målet ändras, oavsett om avgiftsområdet är nytt eller befintligt. *Samråd ska inte ske* om nya avgifter inom ett befintligt avgiftsområde med olika avgifter införs. Det kan vara fråga om *en* ny produkt bland hundratals andra, t.ex. en ny tjänst inom uppdragsverksamheten eller en ny publikation. Samråd avseende prissättningen på sådana produkter borde kunna slopas. Däremot kan det eventuellt vara motiverat att samråda om nya avgiftsbelagda tjänster inom en uppdragsverksamhet.

Gränsdragningen kan dock vara svår och upp till myndigheten att besluta om. Samråd ska inte heller genomföras för avgifter som tas ut med stöd av 4, 10 och 15 §§ avgiftsförordningen. Vid osäkerhet om samråd ska genomföras ska myndigheten ta kontakt med ESV.

En annan komplikation uppstår kring de avgifter som införs av regeringen. Då är det regeringen som i grunden medger att en myndighet får ta ut nya avgifter. ESV ställer sig tveksam till att införa ett krav på att regeringen måste samråda med ESV om avgiftsuttaget, vilket innebär att de nya avgifter som regeringen inför inte skulle omfattas av samrådsförfarandet. Däremot bör samråd ske om uppgiften att utforma avgiften har överlämnats till en myndighet eller om en myndighet lämnar förslag till avgift inom ramen för sitt bemyndigande.

#### **Fördelar:**

- Det är viktigare att granska nya avgifter än att årligen granska samtliga avgifter.
- En förenkling av samrådsförfarandet kan åstadkommas om antalet nya avgifter är begränsat och ambitionsnivån måttlig.

#### **Nackdelar:**

- Ingen generell, oberoende granskning av myndigheternas befintliga avgifter kommer då att göras.
- Riskerna för mindre enhetlig prissättning i staten och brister i prissättningen på myndigheterna kan öka.
- ESV tappar en del av sin kompetens, till exempel om hur avgifter i praktiken sätts i statsförvaltningen.
- Tolkningen av vad som är ”nya” avgifter kan ställa till problem för myndigheter.
- Avgifter som direkt införs av regeringen blir inte föremål för samråd.
- Nya avgifter kan kräva mer resurser per samråd för ESV.
- Den möjlighet till överblick över avgiftskonstruktioner och avgiftsmodeller som dagens samrådsverksamhet ger försvinner.

#### **Slutsats och konsekvenser**

ESV anser att nackdelen med att det inte kommer att ske någon löpande granskning av befintliga avgifter på väsentliga avgiftsområden är ansenlig. Dessutom kan det bli en svår gränsdragning för myndigheterna att avgöra om en avgift är ny eller inte.

Om endast nya avgifter ska vara föremål för samråd måste regelverket (avgiftsförordningen) ändras. Därutöver måste ändring ske om nya avgifter som beslutas av regeringen ska omfattas av samrådsskyldigheten, eftersom avgiftsförordningen bara gäller för myndigheter under regeringen.

Dagens finansieringssystem på ESV för avgiftssamråd måste ses över om samråd endast ska ske för nya avgifter.

### 7.1.2 Endast offentligrättsliga eller belastande avgifter granskas

Samråd ska enbart genomföras avseende offentligrättsliga eller belastande avgifter. Förslaget grundar sig på att det kan ses som viktigare att offentligrättsliga avgifter är rimliga och i enlighet med statsmakternas riktlinjer eftersom de är tvingande för den som ska betala avgiften. För företag och medborgare kan avgiftssamrådet ses som en funktion som bidrar till att inte för höga offentligrättsliga avgifter tas ut. Inslaget av monopol är påtagligt för enskilda företag och personer. De ligger dessutom statsrättsligt sett nära beskattningsområdet.

#### Fördelar:

- Förenkling för ESV och myndigheterna genom att samråd om avgifter i uppdragsverksamhet inklusive avgifter enligt 4 § och avgifter internt i staten avskaffas.
- Samråden ger störst nytta för offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. 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.
- Konkurrensverket kan enligt konkurrenslagen (2008:579) ingripa om en statlig myndighet tillämpar ett visst förfarande i en uppdragsverksamhet, t.ex. avgifter som snedvrider konkurrensen.

#### Nackdelar:

- ESV:s kunskapsinhämtning via samråden förloras avseende avgifter i uppdragsverksamhet.
- ESV granskar inte rimligheten i avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Avgifterna kan dock i efterhand prövas i enlighet med konkurrenslagens bestämmelser.

#### Slutsats och konsekvenser

Ett liknande förslag rekommenderades av ESV i bilaga 4 till regeringsuppdraget *Förslag till utvecklad finansiell styrning* år 2009. I föreliggande uppdrag har dock ESV delvis ändrat bedömning av förslaget. Anledningarna till den ändrade bedömningen är flera. Det föregående uppdragsdirektivet var mera öppet utformat och frågan om resursåtgång var inte aktuell. Det nuvarande uppdragsdirektivet anger att behovet av insyn och löpande kontroll på väsentliga avgiftsområden ska kunna säkerställas vid förändringar. Totalt i staten uppgår intäkterna i

uppdragsverksamheten till över 60 miljarder kronor<sup>18</sup> och är en viktig finansieringskälla för vissa myndigheter. Vissa avgiftsområden inom uppdragsverksamheten ingår enligt ESV i det som uppdraget kallar väsentliga avgiftsområden och bör därmed inte undantas från samrådsskyldigheten. Det framkom också i den genomgång av avgiftssamråden som gjordes i avsnitt 4.6 att det finns brister kring prissättningen även i uppdragsverksamheten. ESV anser inte att behovet av insyn och kontroll på detta område skulle kunna säkerställas utan avgiftssamråd.

Dagens finansieringssystem på ESV för avgiftssamråd måste ses över om samråd endast ska ske för offentligrättsliga avgifter.

### 7.1.3 ESV beviljar fler undantag

ESV lämnar i större omfattning undantag från den årliga samrådsskyldigheten än vad som görs idag. ESV gör en individuell bedömning av om, när och under hur lång tid undantag från årligt samråd ska medges. Huvudskälet är att de samråd som ESV anser vara mindre nyttiga inte uppvisar något fast mönster eller gemensamt kriterium för att på förhand kunna undantas, vilket framkom i genomgången av samrådsyttranden i avsnitt 4.6. Undantag som medges av ESV ska normalt tidsbegränsas till mellan 3 och 5 år.

Inriktningen för ESV bör vara att medge undantag från årlig samrådsskyldighet så att i storleksordningen cirka hälften av antalet myndigheter årligen är undantagna. Det bör genomföras successivt under några år efter beslut om genomförande.

Skäl för undantag kan vara en eller flera av följande omständigheter:

- Myndigheten bedöms ha god kontroll över den avgiftsbelagda verksamheten och kan uppvisa balanserade ekonomiska resultat för respektive avgiftsbelagd verksamhet.
- ESV har inte funnit myndighetsspecifika förhållanden att anmärka på under ett par år.
- Det ekonomiska målet innebär att en obestämd del av kostnaderna ska täckas med avgifter.
- Samråd genomförs endast avseende en modell för avgiftsuttag.
- Interna avgifter inom staten, biståndsfinansierad tjänsteexport.
- Avgifter sätts utifrån andra grunder än statens eller myndighetens kostnader.
- Andra omständigheter, t.ex. verksamhetens omfattning eller planerad mycket långsiktig avgiftsfinansiering.

<sup>18</sup> 63 miljarder kronor år 2013 (Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten). Av dessa utgör cirka 11 miljarder kronor avgifter för affärsverk som inte har samrådsskyldighet med ESV.

**Fördelar:**

- ESV kan – relativt andra samrådsförfaranden – mer träffsäkert undanta de minst viktiga årliga samråden.
- För myndigheterna och ESV innebär förslaget en förenkling eftersom antalet årliga samråd reduceras.
- Den möjlighet till överblick över avgiftskonstruktioner och avgiftsmodeller som dagens samrådsverksamhet ger bibehålls.

**Nackdelar:**

- ESV:s kunskapsförsörjning från myndigheternas faktiska prissättning begränsas till viss del.
- Fler undantag medför en utökad bedömningsinsats för ESV.
- ESV:s administration ökar till viss del vid införande av påminnelse-system för undantagna myndigheter och eventuellt upprättande av fleråriga granskningsplaner.

**Slutsats och konsekvenser**

Med detta förslag skulle ESV kunna minska på de mindre viktiga samråden samtidigt som möjligheten till översiktlig kontroll och insyn finns kvar. En förutsättning för förslaget är att dagens finansieringssystem på ESV för avgiftssamråd ses över.

På ett par års sikt bör 7 § avgiftsförordningen ses över eftersom ett omfattande förfarande med undantag bör ha ett tydligare stöd i förordningstext och inte bara vara något som ESV har beslutat.

ESV bör införa någon form av påminnelse-system när det är dags för avgiftssamråd för myndigheterna.

**7.1.4 Samrådsfrekvensen minskas**

Myndigheterna behöver bara samråda vart tredje år för *befintliga* avgifter. ESV gör vid dessa tillfällen en genomgång enligt nuvarande förfarande – eller möjligen med viss noggrannare granskning av bl.a. avgiftskonstruktioner och kostnadsunderlag. För *nya* avgifter ska samråd däremot genomföras innan avgifterna införs.

**Fördelar:**

- De årliga granskningarna på ESV upphör och myndigheterna behöver inte skicka in material varje år.
- ESV skulle möjligen få ökade förutsättningar för en noggrannare genomgång av myndigheternas avgifter i och med att en del tid frigörs från det löpande

arbetet. Samtidigt skulle förfarandet kunna innebära djupare kontakt med myndigheterna.

- Kompetensen på ESV kan behöva utvecklas och fördjupas för att en meningsfull dialog med myndigheterna ska kunna föras, vilket kan ses som en möjlighet.

#### **Nackdelar:**

- ESV kan inte undanta de minst viktiga årliga samråden.
- Det kan gå relativt lång tid innan brister på områden med problem uppmärksammas.
- Det kan bli svårare för myndigheterna att komma ihåg att samråd ska genomföras om det inte sker varje år.
- För vissa myndigheter minskar den interna nyttan av den genomgång av avgiftsverksamheten som sker inför samråden.
- ESV:s administration ökar vid införande av påminnelse-system för myndigheter samt upprättande av fleråriga planer för kontroll över de samrådsskyldiga myndigheterna.
- Kompetensen på ESV kan behöva utvecklas exempelvis i internredovisning, vilket kan ta resurser i anspråk.
- Det blir ingen reell förenkling i samrådsförfarandet om grundligheten ska öka och kompetensen utvecklas.
- Myndigheterna kan inte längre årligen använda ESV som påtryckningsmedel i myndigheternas interna processer.

#### **Slutsats och konsekvenser**

Nackdelarna med ett treårigt samrådsförfarande överväger fördelarna. Detta förslag leder inte till ett optimalt utnyttjande av samrådsresurserna eftersom samråd sker även för de mindre viktiga avgifterna.

#### **7.1.5 Vissa punkter i granskningen tas bort**

Granskningen förenklas genom att vissa punkter som ESV brukar titta på i samråden tas bort. Det kan exempelvis gälla att lagstöd eller annat bemyndigande finns för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Detta kan även gälla andra punkter i den nu använda vägledningen för avgiftssamråd.

#### **Fördel:**

- Tid kan sparas i och med att granskningarna blir mindre omfattande.

#### **Nackdel:**

- Det är oklart vilka punkter ESV ska avstå från att kontrollera.

**Slutsats**

Enligt ESV:s erfarenheter finns inget tydligt mönster över punkter som ofta är utan anmärkning och som därmed borde kunna tas bort. ESV har inte heller gjort någon gradering av punkter som generellt sett är onödiga att kontrollera och därmed kan tas bort. Av den andra tabellen i avsnitt 4.6 framgår också att det är ganska spritt vad ESV har synpunkter på. Därför kan inte ESV med väl underbyggda motiv ta bort någon granskningspunkt.

**7.1.6 Övrig utveckling av samrådsförfarandet**

Här anges de åtgärder som ESV kan införa för att förbättra samrådsfunktionen. Förslagen indelas i dels åtgärder som ESV kan införa 2015, dels åtgärder som kan genomföras tidigast 2016 eller även omfattar andra parter än ESV.

*Åtgärder som bedöms kunna utföras av ESV 2015*

- ESV bör i samrådsyttrandena skriva in ansvarig handläggares namn, e-postadress och telefonnummer. Samrådsyttrandena skickas alltid till myndigheten och i vissa fall även till Regeringskansliet, närmare bestämt till myndighetens fackdepartement och Finansdepartementet/Budgetavdelningen. Åtgärden syftar främst till att främja att handläggare på Regeringskansliet vid behov kontaktar handläggare på ESV.
- ESV bör dokumentera vad som har granskats i varje enskilt samråd. ESV:s handläggare bör upprätta en tjänsteanteckning i form av en ifylld checklista samt redovisning av övriga frågor eller problemområden, Syftet är att kunna förse revisorer, myndighetshandläggare i Regeringskansliet eller annan intresserad med underlag om en myndighets avgiftssamråd med ESV.

Behovet framkom i intervjuer där det framfördes att samrådsyttrandena kan vara allt för kortfattade avseende på vad som granskats och vilka problemområden som finns i en myndighets avgiftsbelagda verksamhet. Samrådsyttrandena kan kompletteras med en bilagd dokumentation i de fall ESV skickar kopia till Regeringskansliet och eventuellt också till myndigheten. Detta skapar visst merarbete för ESV, men det ökar transparensen för samråden och förbättrar förutsättningarna för utökad användning av granskningen.

- ESV bör regelmässigt kontrollera om avgifter som redovisas i myndigheternas årsredovisningar överensstämmer med de avgifter de tar upp

i sina samrådsunderlag. Vi bör lägga till denna punkt i checklistan över vad som ska granskas i ett avgiftssamråd.

*Åtgärder som bedöms kunna utföras av ESV tidigast 2016 eller som omfattar andra parter*

- Myndigheternas inlämning av samrådsunderlag kan eventuellt underlättas genom att myndigheterna använder en samrådsportal av något slag. Innan portal införs bör först myndigheternas behov undersökas och om sådant finns måste införandet samordnas med ESV:s IT-avdelning.
- ESV:s kontakter med myndighetshandläggarna på departementen bör utökas i syfte att förbättra varandras kompetens och skapa en ändamålsenlig finansiering eller avgiftsbeläggning. Det kan genomföras i direkta kontakter i samband med enskilda myndigheters avgiftssamråd eller på ett systematiskt sätt efter dialog med Regeringskansliet. I intervjuerna har även styrningsnätverket i Regeringskansliet, som enheten för statlig förvaltning håller i, nämnts. Det omfattar myndighets- och budgethandläggare och har seminarium ungefär en gång per år.
- I någon intervju har det även uppmärksammats att avgiftsbelagd verksamhet borde finnas med som punkt i checklistan för myndighetsdialogen, som enligt uppgift finns på Regeringskansliet. I vart fall bör detta övervägas för de myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet av betydelse.

## **7.2 Förslag om utvecklad avgiftsrapport**

Förslagen som rör avgiftsrapporten handlar både om hur insamlingen till rapporten kan förbättras och hur rapporten kan utvecklas för att bli mera brukbar för användarna.

### **7.2.1 Avgiftsbudgeten styr inrapporteringen till avgiftsrapporten**

Samma indelning och struktur som finns i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet används även för inrapporteringen till avgiftsrapporten.

Det blir regeringen med hjälp av Regeringskansliet som genom styrningen i avgiftsbudgeten anger vilka avgiftsområden som regeringen anser vara värda att särredovisa. ESV anser också att detta kan skapa ett ökat intresse för Regeringskansliet att överväga hur avgiftsbudgeten ska utformas för att ge den information som behövs för riksdagen, regeringen eller annan intressent. Ett grundexempel redovisas i det följande:

Regeringen beslutar inte alltid om en avgiftsbudget, eller på annat sätt hur verksamheten ska indelas. I dessa fall beslutar myndigheten själv om indelningen i avgiftsbelagda verksamheter. Vidare är det vanligt att en myndighets samtliga avgifter inte redovisas i avgiftsbudgeten. Det gäller främst avgifter som tas ut med stöd av 4, 10 och 15 §§ avgiftsförordningen, men det kan även gälla andra avgifter. Detta innebär att myndigheten i inrapporteringen till ESV måste komplettera med de avgifter som inte framgår av avgiftsbudgeten. Inrapporteringen avser ju en totalundersökning.

Följande figur ska visa överföringen av strukturen från regleringsbrev till avgiftsenkät i Hermesmodulen för avgiftsbelagd verksamhet.

Av nedanstående figur framgår först hur avgiftsbudgetarna i regleringsbrevet är utformade i ett exempel för en myndighet med avgifter som både disponeras och inte disponeras. Därefter redovisas hur avgiftsenkäten, inrapporteringsformuläret, ska se ut.

Det finns inga skäl att de inledande kolumnerna i avgiftsbudgeten ska redovisas i avgiftsenkäten. Den information från avgiftsbudgeten som ska redovisas i avgiftsenkäten omfattar för respektive verksamhet utfall av:

- årets avgiftsintäkter,
- kostnader,
- ekonomiskt resultat och
- ackumulerat utfall vid utgången av året.

I vissa fall har regeringen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet endast begärt att avgiftsintäkterna ska budgeteras och därmed följas upp i årsredovisningen. Det vanligaste fallet är när det inte finns något bestämt ekonomiskt mål för verksamheten. I dessa fall behöver inte myndigheten redovisa några kostnader för den aktuella verksamheten i avgiftsenkäten heller.

**REGLERINGSBREV                      AVGIFTSBUDGET**

Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+/- t.o.m. 2012	+/- 2013	Int. 2014	Kost. 2014	+/- 2014	Ack. +/- utgå. 2014
------------	-----------------------	-------------	--------------	---------------	-------------	------------------------------

**Offentligrättslig verksamhet**

Avgiftsområde 1						
Avgiftsområde 2						
<b>Summa</b>						

**Uppdragsverksamhet**

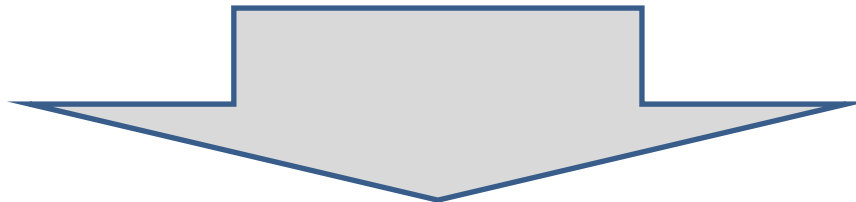
Avgiftsområde 3						
-----------------	--	--	--	--	--	--

Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2012	+/- 2013	Int. 2014	Kost. 2014	+/- 2014	Ack. +/- utgå. 2014
------------	--------------	-----------------------	-------------	--------------	---------------	-------------	------------------------------

**Offentligrättslig verksamhet**

Avgiftsområde 4							
<b>Summa</b>							



## FÖRSLAG TILL AVGIFTSENKÄT

## UTFALL

VERKSAMHET ENLIGT REGLERINGSBREV	Int. 2014	Varav Inom- statligt	Kost. 2014	+/- 2014	Ack. +/- utgå. 2014	Full kost täckning	Disponerar	Resulatar
<b>Offentligrättslig verksamhet</b>								
Avgiftsområde 1						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avgiftsområde 2						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avgiftsområde 4						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Uppdragsverksamhet</b>								
Avgiftsområde 3						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<hr/>								
<b>ÖVRIG VERKSAMHET</b>								
<b>Offentligrättslig verksamhet</b>								
Avgiftsområde 5						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Uppdragsverksamhet</b>								
Avgiftsområde 6						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 § avgiftsförordningen								
– varav Tjänsteexport						<input type="checkbox"/>		
<b>SUMMA AVGIFTER</b>								

De fyra sista kolumnerna (de längst till höger) i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet – intäkter, kostnader, resultat och ackumulerat resultat – är identiska med kolumnerna i ovanstående förslag till avgiftsenkät. I avgiftsenkäten redovisas utfallet, medan avgiftsbudgeten är just en budget för samma verksamheter.

Förslaget innebär att samma data som idag samlas in. Ska insamlade data utökas ytterligare eller ändras i något avseende måste formuläret naturligtvis kompletteras.

Detta avser gränssnitt för myndigheterna som inrapporterar till ESV. Hur uppgifterna sedan ska presenteras i olika skärningar och sammanställningar är en annan sak.

**Fördelar:**

- Över- och underskott rapporteras in och publiceras.
- Kopplingen mellan myndighetens årsredovisning och ESV:s årliga avgiftsrapport blir tydligare. Uppgifterna kan sedan analyseras och aggregeras på samma sätt som görs idag.
- Genom en enhetlig struktur blir det enklare att följa den avgiftsfinansierade verksamheten i budgetunderlag, regleringsbrev, årsredovisning och avgiftsrapport.
- Myndigheternas inrapportering underlättas förutsatt att regeringen har beslutat om ändamålsenliga avgiftsbudgetar i regleringsbrevet.
- Kvaliteten på uppgifterna i avgiftsrapporten förbättras i och med att både myndigheternas inrapportering och ESV:s granskning underlättas. Uppgifterna är även i stor utsträckning granskade genom den årliga revisionen.

**Nackdelar:**

- Det krävs en ombyggnad av systemet i Hermes för inrapporteringen vilket inte kan göras omgående. Ombyggnaden kan göras som en integrering i Hermes med användande av inlagda utfallsvärden och koppling till publicerade tabeller, eller som en mindre omfattande ombyggnad av avgiftsenkäten och dess koppling till publicerade tabeller. Projektläggning på ESV måste göras.
- I vissa fall kan det leda till att avgiftsrapporten blir mindre detaljerad än idag.
- Risk för tidsseriebrott i statistiken i och med att metoden ändras.

**Slutsats**

En enhetlig struktur underlättar styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet generellt. Vidare blir uppgifter om över- och underskott tillgängliga i rapporten. Oavsett alternativ krävs någon form av ombyggnad av Hermes eftersom över- och underskott måste publiceras i rapporten. Beroende på vilket alternativ som väljs bedömer ESV att resursåtgången varierar mellan 500 till 700 timmar.

**7.2.2 Utöka insamlingen med information om över- och underskott**

Den nuvarande indelningen och strukturen i avgiftsenkäten behålls i princip, men en ny kolumn för ackumulerat över- eller underskott läggs till i enkäten. Förslaget innebär en liten ombyggnad av Hermes och därmed en mindre resursinsats än föregående förslag.

För att en ny kolumn om uppgifter om över- och underskott ska rymmas i tabellerna i rapporten måste eventuellt vissa andra uppgifter tas bort. Mot bakgrund av att uppgifter om ackumulerade över- och underskott ska publiceras kan eventuellt

uppgifter om föregående år tas bort i rapporten. Vad som ska tas bort behöver emellertid övervägas ytterligare om detta alternativ ska genomföras. Vidare skulle ESV kunna komplettera rapporten med excelfiler med tidsserier som publiceras på hemsidan.

I detta förslag underlättas inte styrning och uppföljning genom att en gemensam struktur tillämpas i olika dokument. Däremot kan ESV i sitt interna arbete verka för att anvisningarna till myndigheterna blir tydligare i att de ska följa avgiftsbudgetens struktur i sin inrapportering. ESV kan också lägga mer resurser på att granska detta vid inrapporteringen.

### **7.2.3 Textdelen i rapporten utvecklas**

Textdelen i rapporten kan göras mer omfattande för att läsaren ska få en tydligare bild av trender och utveckling på det avgiftsbelagda området.

#### *7.2.3.1 Mer analys införs i rapporten*

Ett exempel på ett nytt avsnitt som vi kan utveckla är ”Nyheter”. Det vill säga vad som hänt inom avgiftsbelagd verksamhet under året som är av allmängiltigt intresse, till exempel nya avgifter som införts på något viktigt område, nya regler eller nya typer av avgiftsmodeller.

Vi kan också införa ett avsnitt i avgiftsrapporten med en utvärdering av förra årets samrådsverksamhet. Avsnittet skulle kunna ta upp om det förekommit särskilda problem på något område och om det finns några särskilda tendenser i de rekommendationer som ESV lämnar i samrådsyttrandena.

Vi inför också ett avsnitt där EA-värderingens resultat från frågan om myndigheterna har uppfyllt samrådsskyldigheten redovisas.

I rapporten publiceras två nyckeltal, kostnadstäckningsgrad och intäktstyngd. För att öka möjligheterna för att göra jämförelser mellan myndigheter skulle även andra nyckeltal kunna tas fram, till exempel *interndebitering inom staten*.

#### *Interndebitering inom staten*

Nyckeltalet om interndebiteringar syftar till att visa hur stor del av de statliga avgifterna som har statsfinansiell effekt och hur stor del som enbart debiteras mellan de statliga myndigheterna.

Definitionen är intäkter från andra statliga myndigheter exklusive affärsverken dividerat med totala intäkter som disponeras/ej disponeras.

### 7.2.3.2 Mer kategoriseringar i rapporten

Ytterligare kategoriseringar i form av aggregerade värden för exempelvis högskolesektorn kan införas i rapporten. Syftet är att tydliggöra eventuella utvecklingstendenser för avgiftsbelagd verksamhet i staten. För respektive kategori tas också tidsserier fram.

En utökad kategorisering kan tänkas göra rapporten mer intressant att läsa genom att förändringar blir mer märkbara. En enskild myndighet kan även tydligare belysas i en kontext med andra myndigheter i en mindre grupp än i en grupp där samtliga myndigheter ingår. Om för stora aggregat redovisas finns dock risk att förändringar avseende enskilda myndigheter eller kategorier av myndigheter tar ut varandra och den avgiftsbelagda verksamheten i staten synes vara oförändrad.

En del kategoriseringar görs redan nu i rapporten:

- *Statsrättsligt – riksdag och regering:* Indelning i offentligrättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet
- *Effekt på statens budget:* Indelning i utomstatligt respektive inomstatligt
- *Syns på statens budget:* Indelning i avgiftsintäkter som disponeras av myndigheterna respektive avgiftsintäkter som redovisas mot en inkomsttitel
- *Affärsverk och andra myndigheter:* Indelning i myndigheter exklusive affärsverk respektive affärsverk

Tänkbara nya kategorier i rapporten kan exempelvis vara följande.

- *Myndighetskategorier, valda sektorer:* Exempelvis Universitet och högskolor, utbildningsområdet exklusive U/H, försvarsmyndigheter, energi, kommunikationsmyndigheter och övriga myndigheter
- *Myndighetskategorier – utgiftsområden med spec. av resp. myndighet:* Exempelvis UO 1–3, UO 4–5 UO 6, UO 9, UO 16 och övriga UO
- *Över- och underskott för verksamhet med bestämda ekonomiska mål – rangordnade, avvikelser större än 10 procent i ackumulerat resultat*

De närmast ovanstående två kategorierna kan även indelas i exempelvis avgiftsbelagd uppdragsverksamhet respektive offentligrättslig verksamhet. Det skulle

ge en översikt över om det ekonomiska målet uppfylls i olika grad beroende på verksamhetens art.

ESV bör ta kontakt med berörda användare, till exempel Finansdepartementet och någon myndighet, inför arbetet med rapporten för att få uppslag kring särskilt intressanta områden att belysa i textdelen.

**Fördelar:**

- Rapporten kan bli mer läsvärd och intressant.
- Kopplingen mellan samråd och rapport blir tydligare om uppgifter från samrådsverksamheten framgår av rapporten.

**Nackdelar:**

- Ytterligare analysavsnitt kräver mer resurser hos ESV under hela året.
- Eftersom rapportens användning är begränsad är det kanske inte värt att utveckla nya analysavsnitt.

**Slutsats**

ESV anser att en förutsättning för en utveckling av rapporten är att det finns en efterfrågan på informationen. Vid kontakter och intervjuer i uppdraget har det inte framkommit några behov eller önskemål på den här typen av information. ESV anser ändå att en viss utveckling av rapporten är befogad och kan gynna en utökad användning och spridning.

**7.2.4 Tidigarelagd publicering**

För att öka användbarheten och spridningen av rapporten bör publiceringen ske tidigare på året. Med en koncentrerad arbetsinsats borde publicering kunna ske i april i stället för i juni som är brukligt. I intervjuerna framkommer det att eftersom rapporten inte är tillgänglig förrän i juni har den en minskad användbarhet än om den skulle vara klar tidigare på våren. En snabbare publicering av siffrorna ger dem större aktualitet. Månaden juni är inte heller en gynnsam månad för publicering, då den sker så pass nära inpå sommarens semesterperiod att rapporten hinner falla i glömska till efter sommaren.

**Fördel:**

- Rapporten kan spela en viktigare roll i planeringsprocessen på Regeringskansliet eftersom den kommer målgruppen tillhanda tidigare.

**Nackdel:**

- ESV behöver koncentrera sina resurser för avgiftsrapporten till en del av året då arbetsläget i övrigt är intensivt.

**Slutsats**

Sammantaget bedömer ESV att en tidigareläggning av avgiftsrapporten till april månad bör kunna vara möjlig.

**7.2.5 Utskick av rapport till alla myndighetshandläggare**

ESV skickar ut en länk till rapporten så fort den är klar till alla myndighetshandläggare på departementen. Förhoppningsvis leder det till ökad kännedom och användning av rapporten.

**7.3 Kan avgiftssamråd ersättas med avgiftsrapport?**

I enlighet med direktiven till uppdraget övervägs om avgiftssamråden kan förenklas genom att processerna för avgiftssamråd och avgiftsrapport kopplas samman. Antagandet är att årligt avgiftssamråd kan ersättas med att uppgifter i stället redovisas i den årliga avgiftsrapporten. En förutsättning är dock att behovet av insyn och löpande kontroll på väsentliga avgiftsområden kan säkerställas. Vidare bör samrådets funktion i olika avseenden kunna ersättas av att information samlas in och publiceras i avgiftsrapporten.

I analysen jämförs dels informationen i samråd respektive i rapporten, dels hur informationen ska användas, dels vilken information som eventuellt ska föranleda åtgärder. Därefter redovisas ESV:s slutsatser.

**7.3.1 Information i samråd respektive rapport**

Grundfrågan är om avgiftssamråd som sker på förhand kan ersättas med inrapportering av myndigheter och publicering av ESV som sker i efterhand. I redovisningen gör ESV bedömningen om en viss granskningspunkt i ett avgiftssamråd kan ersättas med att myndigheter rapporterar in motsvarande uppgift och ESV publicerar informationen i en årlig rapport.

ESV värderar om det är motiverat att årligen samla in uppgift om momentet och dessutom redovisa det i avgiftsrapporten. Det görs genom en bedömning av ESV:s resursinsats för avgiftssamråd kontra den för insamling, hantering, sammanställning m.m. av insamlade uppgifter från drygt 200 myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet. Dagens resursinsats jämförs översiktligt mot resursinsatsen för hanteringen av insamlade data.

Vidare bedöms om uppgifterna kan anses vara intressanta för någon målgrupp att få publicerade i en årlig avgiftsrapport.

Den mesta av informationen kan ESV givetvis tekniskt samla in. Av jämförelsen i 6.1 och 6.2 framgår emellertid att ESV bedömer att flertalet granskningspunkter inte kan ersättas med informationspunkter som efter bearbetning redovisas i en rapport. Det gäller under förutsättning att förfarandena ska ha samma funktion för avgiftssättningen i statsförvaltningen. Det är för många av punkterna i jämförelsen som inte bedöms kunna samlas in och hanteras på ett effektivt sätt.

ESV anser att det inte är rimligt att i avgiftsrapporten årligen samla in något som kan motsvara flertalet granskningsmomenten i ett avgiftssamråd. Det finns flera skäl för detta:

- Många av de frågeställningar som ESV går igenom i sin granskning syftar till att påvisa om myndigheten prissätter på ett sätt som kan betraktas som avvikande från normal prissättning i staten i något avseende. Det kan gälla såväl intäktssidan som kostnadssidan eller andra förhållanden som t.ex. hur avgiften konstruerats. Att på motsvarande sätt ställa öppna frågor i en enkät till drygt 200 myndigheter är inte rimligt ur ett insamlingsperspektiv. Sådana uppgifter bör rimligvis inte ingå i en årlig rapport. Insamlade uppgifter måste vara på förhand standardiserade på något vis för att kunna hanteras med skäligen resurser.
- Vissa insamlade svar kommer att vara desamma varje år, dvs. någon förändring har inte skett. Det vore ineffektivt att samla in kvalitativa uppgifter varje år. Ett exempel på detta är uppgifter om bemyndigande att ta ut avgifter. I ett avgiftssamråd kan ESV däremot undvika att lägga ner resurser på just denna aspekt om ingen förändring planeras.
- Dessutom kan det generellt sett övervägas om resursinsatsen blir högre eller lägre än i dag om inrapporteringen från myndigheterna ska omfatta denna typ av kvalitativa svar. Det finns en uppenbar risk för att resursinsatsen ökar för såväl ESV som myndigheterna utan att någon ökad nytta uppstår.

### **7.3.2 Hur ska insamlad information användas? (Hur ersätta samrådsyttrandena?)**

En annan grundläggande fråga är vad steget efter det att avgiftsrapportens uppgifter redovisats ska bli. Det innebär frågor som: Ska något göras med de uppgifter som redovisas i rapporten? Vem ska i så fall göra något? Vad ska denne göra?

Frågan om *vem* som ska uttala sig eller vidta någon åtgärd måste övervägas för att samråd helt eller i någon grad ska ersättas med uppgifter i avgiftsrapporten.

Alternativen är, utan rangordning:

- ESV gör inget utom att publicera rapporten
- ESV distribuerar rapporten till samtliga myndighetshandläggare och tar i övrigt inga initiativ. Eventuellt kan ESV bistå med viss hjälp beroende på vilket förhållande som behöver åtgärdas och ESV:s kompetens
- ESV kontakter myndigheten beroende på uppgifterna i rapporten
- ESV påtalar ett visst förhållande till Regeringskansliet, myndighetens fackdepartement och/eller Finansdepartementet/Budgetavdelningen
- Myndighetshandläggaren i Regeringskansliet (fackdepartementet alternativt Finansdepartementet) vidtar någon åtgärd

Det är här viktigt att poängtera att det är myndigheten som ansvarar för de beslut om avgiftsbelagd verksamhet som delegerats till dem och att det är regeringen som ansvarar för det som inte delegerats. Det bör aldrig bli fråga om att ESV ska ansvara för myndigheternas avgiftssättning, vilket kan bli fallet om ESV ges för stora befogenheter. ESV kan och bör endast rekommendera eller lämna stöd och råd till myndigheten eller Regeringskansliet om vad som kan göras.

Det bör även noteras att vissa uppgifter är kända långt innan avgiftsrapporten publiceras. Det gäller t.ex. avgiftsintäkter och kostnader samt eventuella över- och underskott i avgiftsbelagd verksamhet som redan i slutet av februari varje år publiceras i myndigheternas årsredovisningar.

### **7.3.3 Vilken information ska föranleda åtgärder?**

Om uppgifter av flera olika slag skulle samlas in och bearbetas uppstår även frågan: *Vilka uppgifter ska föranleda åtgärder?*

Ett exempel är om större ekonomiska obalanser kan utläsas i informationen. Om det av myndighetens årliga resultat och ackumulerade resultat framgår att det ekonomiska målet inte uppnås bör någon åtgärd vidtas. Det kan gälla att kostnadseffektivisera verksamheten, förändra avgiftsnivåerna uppåt eller nedåt, upphöra med verksamheten eller någon kombination av dessa åtgärder. Att ESV påtalar t.ex. ett underskott leder inte primärt till någon åtgärd. Dessutom är förhållandet redan känt.

Det bör noteras att uppgifterna om över- och underskott redan framgått av myndighetens årsredovisning när ESV publicerar den årliga rapporten. Myndigheternas årsredovisningar inlämnas senast den 22 februari varje år och

innehåller den information om över- och underskott för avgiftsbelagda verksamheter som regeringen beslutat. Avgiftsrapporten publiceras vanligen i juni varje år. De ekonomiska resultaten i rapporten är således ingen nyhet varken för myndigheten, Regeringskansliet eller ESV.

Uppgifter om över- och underskott i avgiftsrapporten kan ge en översiktlig bild över förhållandena i statsförvaltningen. Detta torde vara till nytta för intressenter som behöver ha en överblick. Dessa avser främst Fi/Ba, ESV och i vissa fall offentliga utredningar, som är de som tar ställning till om generella åtgärder behöver vidtas. Om exempelvis underskott förekommer på för många verksamheter kan kraven skärpas på styrning, uppföljning och andra förslag på åtgärder. För enskilda myndigheter och myndighetshandläggare torde dock information om över- och underskott i avgiftsrapporten vara av mindre värde.

Om annan information än uppgifter om över- underskott skulle samlas in för att offentliggöras i en rapport uppnås inga betydande fördelar jämfört med dagens system med samråd och rapport. Det förutsätter att uppgifter om olika förhållanden faktiskt lämnas till ESV – inte bara att myndigheten försäkrar att vissa förhållanden gäller. Myndigheten skulle ju kunna svara ja eller nej på ett antal frågor, ett slags självdeklaration à la EA-värderingens myndighetsfrågor.

Ett exempel: Myndigheten lämnar information om någon form av *prisdifferentiering* som tillämpats gentemot olika kundkategorier till rapporten. För det första förefaller det inte vara allmänt intressant information att publicera för alla myndigheter som differentierar avgifterna. För det andra, om differentieringen är diskriminerande eller oönskad, har förfarandet redan tillämpats. För det tredje bedöms ESV:s resursinsats för hantering och publicering bli större än vid nuvarande samrådsförfarande. ESV:s och myndigheternas arbetsinsats inträffar dessutom under en kort tid under början av året eftersom alla uppgifter ska inrapporteras i februari/mars.

#### **7.3.4 Slutsatser**

ESV:s slutsats med anledning av jämförelsen mellan samråd och rapport är att avgiftssamråd inte i funktionell mening kan ersättas med uppgifter eller information i en årsrapport.

Många svar är ointressanta att redovisa årligen, t.ex. vilka avgiftskonstruktioner som tillämpas för ett stort antal myndigheter.

Det är inte rimligt att uppgifter/information i samråd ska ersättas med insamling till en årsrapport. Samma saker kan inte granskas. Även om samma saker skulle

inrapporteras skulle osäkerheten om vem som ska göra vad samt den relativa resursinsatsen bli större än idag.

Uppgifter i en rapport kan endast upplysa om de förhållanden som råder. Många uppgifter är dessutom redan kända då rapporten publiceras. Det mest angelägna enligt ESV är att någon eller några vidtar de åtgärder som står till buds. Den sistnämnda oklarheten, vem som ska göra vad, löses inte av en årsrapport. I teorin, och naturligtvis även många gånger i praktiken, är det klart att ansvaret faller på regeringen, Regeringskansliet eller myndigheten eller på alla tre. ESV kan främst stödja och ge råd kring vilka beslut och åtgärder som kan genomföras.

Uppgifterna i avgiftsrapporten kanske mer ska ses som en del av en översikt över hur förhållandena ser ut i statsförvaltningen, dvs. att ge en överblick över avgifter i staten. I rapporten redovisas aggregerade värden som är efterfrågade och som kan sammanställas på rimligt sätt.

Däremot kan det ändå övervägas att ESV upphör med samrådsverksamheten eller ändrar på förfarandet i något avseende. Huvudpoängen är att information i rapporten inte kan ersätta särskilt många punkter i samrådsgranskningen. I vart fall är detta ingen förenkling, snarare tvärt om.

Ett skäl för att förenkla samrådsförfarandet, trots att compensation inte kan ske genom uppgifter i rapporten, är att avgiftsgranskningen inte leder till tillräckligt många synpunkter från ESV. Om synpunkter på prissättningen eller andra kommentarer inte förekommer tillräckligt ofta kan det vara ett skäl till att förenkla förfarandet. Prissättningen antas då fungera tillräckligt väl utan att ESV årligen behöver granska myndigheternas avgifter. ESV lämnar synpunkter på omkring 1/3 av avgiftssamråden och lämnar kopia till Regeringskansliet för omkring 1/10 av samråden. Detta tyder på att samråden fyller viss funktion för en av tre, men att 2/3 lämnas utan någon invändning. ESV anser att samråden bör finnas kvar men en viss förenkling torde kunna ske.

## 8 Rekommenderade förslag och konsekvenser

I detta avslutande kapitel klargör ESV vilka förslag från kapitel 7 som rekommenderas och vilka konsekvenser dessa får för regeringen, Regeringskansliet, myndigheterna och för ESV.

### 8.1 Avgiftssamråden

ESV föreslår att avgiftssamråden förenklas genom att ESV enligt egen bedömning beviljar myndigheter undantag från den årliga samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen. Huvudskälet är att de samråd som ESV anser vara mindre meningsfulla inte uppvisar något fast mönster eller gemensamt kriterium för att på förhand kunna undantas generellt. Dessa samråd måste således väljas ut efter en individuell prövning. Syftet är att sortera bort de samråd som ESV sällan eller under en viss period inte har några väsentliga invändningar mot. Tidigare i rapporten har det framgått att ESV inte lämnar synpunkter i 2/3 av fallen. Förslaget innebär att ESV fokuserar på verksamheter där granskningen ger störst nytta. Rutinsamråd, där varken myndigheten eller ESV har något att kommunicera, försvinner periodvis.

Inriktningen för ESV bör vara att medge undantag från årlig samrådsskyldighet så att i storleksordningen hälften av antalet myndigheter årligen är undantagna. Det bör genomföras successivt under några år efter beslut om genomförande.

ESV bedömer att verket inom ramen för sitt uppdrag enligt avgiftsförordningen utan särskilt regeringsbeslut kan genomföra förslaget. ESV anser det inte heller vara nödvändigt att införa föreskrifter eller allmänna råd med hänsyn till genomförandet av förslaget. Inom något år bör dock 7 § avgiftsförordningen ses över.

Övriga förslag om samrådförfarandet omfattar en utökad kontaktinformation i samrådsyttrandena till myndigheterna och i förekommande fall till Regeringskansliet. Vidare utökas dokumentationen av vad som granskats i ett samråd och görs tillgänglig för intresserade. Granskningen ska även omfatta en jämförelse över avgifter i samrådet gentemot de avgifter myndigheter redovisar i årsredovisningen. På längre sikt bör införandet av en samrådsportal övervägas, kontakterna med Regeringskansliet utökas och avgiftsbelagd verksamhet i större utsträckning beaktas i myndighetsdialogen.

Konsekvenserna för Regeringskansliet och för regeringen är att behovet av insyn och löpande kontroll på väsentliga avgiftsområden kan upprätthållas inom ramen för samrådets funktion. Regeringskansliet behöver i nuläget inte vidta några åtgärder

utöver att bekräfta eller dementera att ESV kan genomföra förslaget inom myndighetens tilldelade mandat. Dessutom behöver nuvarande system för finansiering ses över.

Konsekvenserna för myndigheterna är att de – generellt sett – inte lika ofta behöver samråda med ESV om sina avgifter.

Konsekvenserna för ESV bedöms vara att antalet årliga samråd kan minskas i takt med att undantag medges. Vidare ställs utökade krav på handläggare och beslutande i samrådsärenden i och med att en bedömning om eventuellt undantag ska medges. Dessutom ska dokumentationen om samråden göras utförligare, samrådsyttrandena ska kompletteras med vissa kontaktuppgifter och ytterligare en granskningspunkt ska införas. Avslutningsvis bör finansieringen av samråden ses över av regeringen på förslag av ESV. Samtliga åtgärder som ESV behöver vidta kan genomföras inom ramen för nuvarande verksamhet, utom översynen av nuvarande finansiering.

## **8.2 Avgiftsrapporten**

ESV föreslår att samma indelning och struktur som finns i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet används även för inrapporteringen till avgiftsrapporten. Myndigheterna måste även lägga till uppgifter om avgiftsbelagd verksamhet som inte framgår av indelningen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. Förslaget kräver att Hermesmodulen för avgiftsbelagd verksamhet byggs om för att anpassas till den nya inrapporteringen. ESV föreslår även att text och analys i rapporten ska utvecklas. Detta framgår av avsnitten 7.2.1 och 7.2.2.

För Regeringskansliet och regeringen blir de efterfrågade uppgifterna om ackumulerade över- och underskott för myndigheter tillgängliga i en årlig rapport. Vidare underlättas styrning och uppföljning om den avgiftsbelagda verksamheten redovisas i en mer enhetlig struktur i styrdokument som budgetunderlag, regleringsbrev, årsredovisning och i avgiftsrapporten. Regeringskansliets utformning av avgiftsbudgetar i regleringsbreven blir grunden för inrapporteringen.

Konsekvenserna för myndigheterna torde vara begränsade. De måste visserligen anpassa inrapporteringen av uppgifter men eftersom indelningen och strukturen ska vara given av regeringens utformning av avgiftsbudgeten borde det inte medföra problem.

Konsekvenserna för ESV är att arbetet kräver projektläggning för ombyggnad av inrapporteringssystemet, en engångsföreteelse. Det kan också behövas särskilda resurser på ESV för omställning av inrapporteringen i Hermes. Vidare behöver resurser i det löpande arbetet med rapporten utökas något med hänsyn till förslaget

om mer utvecklad analys. För en tidigareläggning av publiceringen krävs att en kraftsamling för produktion görs i februari–april varje år.

## Referenser

### ESV

Avgifter 2013, om avgiftsbelagd verksamhet i staten, (ESV 2014:45), inklusive tidigare årgångar

Förslag till utvecklad finansiell styrning, (ESV 2009:39)

Kartläggning av offentligrättsliga avgifter, sammanställning till Avgiftsutredningen, (ESV 2007:36)

Statliga inrapporteringskoder 2014 (S-koder) Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen

Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2013, (ESV 2014:26)

Vägledning för avgiftssamråd – enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191), (ESV 2011:6)

Översyn av avgiftssamråd – Bilaga 4 till regeringsuppdraget Förslag till utvecklad finansiell styrning, (ESV 2009:39)

### Riksrevisionen

Rätt avgifter? Statens uttag av tvingande avgifter, (RiR 2004:17)

Statliga myndigheters tjänsteexport, (RiR 2011:24)

### Statskontoret

Myndigheters säljverksamhet - hur och varför? Statskontoret, Om offentlig sektor

### Övriga

En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor, (Proposition 2009/10:149)

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar, (SOU 2014:10)

Utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten, (Fi 2009:06)

Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, (SOU 2008:118)

### **Lagar och förordningar**

Budgetlag (2011:203)

Avgiftsförordning (1992:191)

Förordning om register över statliga avgifter (1975:586)

Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605)

Kapitalförsörjningsförordning (2011:210)

## Bilaga 1

### Punktvis jämförelse av samråd – rapport

Ett **Ja** i följande sammanställning betyder att granskningen kan ersättas med uppgift som samlas in och publiceras i en årlig avgiftsrapport. Ett **Nej** betyder att ESV inte anser att det är rimligt att årligen samla in uppgiften och dessutom publicera den i en årsrapport. Rimligheten styrs av en bedömning av resursinsats för hantering och sammanställning av insamlade uppgifter och om uppgifterna kan anses vara intressanta för någon målgrupp att publicera i en årlig avgiftsrapport. Ett Nej skulle ibland kunna omvandlas till ett Ja, men det blir då ett slags självdeklaration och inte en granskning av en extern part.

Befintligt avgiftssamråd	Motsvarighet i avgiftsrapport
Rättsliga aspekter	Uppgift som <u>årligen följs upp</u> Kommentarer
1. Finns stöd för uttag av avgifter?	Nej. Var bemyndigandet finns kan redovisas, men det är inte rimligt att varje år redovisa detta. Vissa myndigheter har dessutom flera bemyndiganden i flera materiella författningar. Att i rapporten sedan redovisa alla bemyndiganden och nedanstående uppgifter om 'beslut' och 'disposition' ger inte någon betydelsefull information för läsaren.
2. Finns stöd för beslut om avgiftens storlek?	Nej. Uppgift om <u>att</u> myndigheten beslutar kan lämnas, se dock ovan.
3. Finns stöd för disposition av avgiftsintäkterna?	Nej. Uppgift om <u>att</u> myndigheten disponerar avgiftsintäkterna kan lämnas, se dock ovan.

Grundläggande förändringar	
4. Bör ESV eller myndigheten föreslå förändring av avseende:	
○ det författningsmässiga stödet?	Nej.
○ det ekonomiska målet?	Ja. Om ett i rapporten redovisat ackumulerat underskott är väsentligt och

	inte visar tecken på reduktion kan det ekonomiska målet övervägas på initiativ någon part. Uppgifterna är dock redan kända genom att myndighetens årsredovisning redan offentliggjorts.
<input type="radio"/> disposition av inkomster?	Nej
<input type="radio"/> indelning i avgiftsområden?	Ja. Indelningen framgår redan av avgiftsbudgeten i Statsliggaren.
<input type="radio"/> andra villkor i instruktion eller regleringsbrev etc.?	Nej

#### Undantag från regelverket

5. Är verksamheten undantagen från det generella regelverket, t.ex. <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> 5, 7, 25 a §§ avgifts-förordningen eller annat?</li> </ul>	Nej
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

#### Det ekonomiska målet och kostnadsberäkningar

6. Uppnås det ekonomiska målet? <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> om inte, hur hanteras situationen av myndigheten?</li> </ul>	Ja. Frågan om det ekonomiska målet uppnåtts kan i princip besvaras med redovisade verksamheter i rapporten. Om myndighetens kalkyler brister enligt efterföljande punkter framgår dock inte.  För frågor om hanteringen krävs dock ytterligare åtgärder, exempelvis kontakt med myndigheten av någon part.
7. Beaktas samtliga relevanta kostnader och andra förhållanden i kalkylen?	Nej
<input type="radio"/> personalkostnader	Nej
<input type="radio"/> sociala kostnader	Nej
<input type="radio"/> lokaler	Nej
<input type="radio"/> administration	Nej
<input type="radio"/> räntor	Nej
<input type="radio"/> avskrivningar	Nej
<input type="radio"/> indirekt tid	Nej
<input type="radio"/> annat	Nej
<input type="radio"/> ackumulerat resultat/utfall	Nej

8. Är storleken på resp. kostnadspost rimlig?	Nej
9. Är volymprognoserna och/eller debiterbar tid realistiska?	Nej
10. Har avgiftsbelagd verksamhet avgränsats i förhållande till anslagsverksamhet?	Nej.
11. Hur har gemensamma kostnader fördelats?	Nej
12. Vilka fördelningsnycklar används?	Ja
13. Beaktas särskilt avgiftsområde enligt regleringsbrevet?	Nej
14. Regleras att vissa kostnader ska (eller inte ska) belasta den avgiftsbelagda verksamheten?	Nej
15. Finns tidredovisning för kostnadsfördelning?	Nej. I princip skulle det dock, som många andra uppgifter, kunna redovisas om en myndighet har tidredovisning. Tidredovisning utgör ett bra verktyg för att kostnaderna som ligger till grund för avgifterna har beräknats på ett rimligt sätt. Men att årligen publicera just denna uppgift förfaller inte vara tillräckligt intressant för någon målgrupp.

#### **Avgiftskonstruktionen**

16. Ändamålsenlig avgiftskonstruktion?	Nej. Informationen är inte av den karaktären att de passar i en årlig rapport. Myndigheterna skulle väl kunna lämna upplysningar om detta, men det blir svårt att hantera och ensa till en rapport. Dessutom utgör detta ingen resursbesparing jämfört med avgiftssamråd.
----------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

○ Fördelningen ansöknings- och årsavgifter	Nej
○ Är ansökningsavgifter så höga att de kan hindra nyetableringar?	Nej
○ Belastar avgifterna kunderna i den utsträckning som de utnyttjar tjänsten?	Nej
○ Speglas kostnaderna på myndigheten?	Nej
○ Riskerar avgiftskonstruktionen att motverka verksamhetens mål?	Nej
○ Finns bättre konstruktion?	Nej

#### **Konkurrensförhållanden och övrigt**

17. Har myndigheten beaktat tidigare anmärkningar av ESV eller revisorer avseende avgiftsbelagd verksamhet?	Nej
18. Föreslås någon form av prisdifferentiering gentemot olika kundkategorier?	Nej
19. Kan denna accepteras?	Nej
20. Hur har myndigheten beaktat eventuella konkurrensförhållanden på marknaden?	Nej
21. Hur har det gjorts?	Nej



### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.