

Regeringsuppdrag

Rapport

Styrning av offentligrättsliga avgifter



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil från www.esv.se

Datum: 2013-11-26

Dnr: 3.1-19 / 2013

ESV-nr: 2013:53

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Lasse Henricson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har genomfört ett regeringsuppdrag i enlighet med ESV:s regleringsbrev 2013.

ESV har utrett hur de offentligrättsliga avgifterna som redovisas mot inkomsttitel uppfyller kravet på full kostnadstäckning och tagit fram förslag till förbättringar av hanteringen av dessa bruttoredovisade avgifter.

ESV har även analyserat och lämnat förslag på förbättringar avseende de avgiftsbudgetar som finns i myndigheternas regleringsbrev.

Uppdraget från regeringen avrapporteras med denna rapport.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Lasse Henricson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetschef Anne Bryne samt utredarna Anna Bengtsson, Bo Henriksson och Ingalill Borild deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	9
2.1 Uppdraget.....	9
2.2 Utgångspunkter och avgränsningar.....	9
2.3 Bakgrund och problembeskrivning.....	10
2.4 Genomförande och metod.....	11
2.5 Definition av begrepp.....	12
2.6 Rapportens disposition.....	13
3 Nuvarande regler och riktlinjer	14
3.1 Regeringsformen, budgetlagen och avgiftsförordningen.....	14
3.2 Bruttoredovisningsmodellen.....	16
3.3 Styrning med avgiftsbudget i regleringsbrev.....	17
3.4 Redovisning av bruttoredovisade avgifter i resultaträkning.....	18
4 Kartläggning av bruttoredovisade avgifter	21
4.1 Totala avgifter i staten.....	21
4.2 Totala bruttoredovisade avgifter.....	22
4.3 Ekonomiska mål för bruttoredovisade avgifter.....	23
4.4 Bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning.....	24
4.5 Bruttoredovisade avgifter med andra ekonomiska mål.....	31
5 Iakttagelser – intervjuer	39
6 Förslag om hantering av bruttoredovisade avgifter	45
6.1 Regelbundna regeringsbeslut om avgifter i förordningar.....	45
6.2 Öka fokus på saldo.....	46
6.3 Öronmärkt anslaget.....	47
6.4 Samlad återsrapportering enligt FÅB 3 kap. 2 §.....	49
6.5 Särredovisa uppbörd av avgifter i årsredovisningens finansiella avsnitt.....	51
6.6 Upplysningskrav för över- eller underuttag.....	54
6.7 Utse ansvarig myndighet.....	55
6.8 Förtydliga ekonomiska mål.....	56
6.9 Precisera avgiftsunderlaget.....	57
6.10 Inplacering i avgiftsklass enligt 10 § avgiftsförordningen bör uppdateras.....	57
6.11 Modifierad modell för bruttoredovisning.....	58
6.12 Hantera över- och underuttag.....	59
7 Förslag om avgiftsbudgeten i regleringsbreven	64
7.1 Bakgrund.....	64
7.2 Förslag om vilka avgifter som normalt inte ska redovisas i avgiftsbudgeten.....	65
7.3 Vilka otydligheter har iakttagits?.....	67
7.4 Vägledning för indelning av avgiftsbelagd verksamhet.....	72
7.5 Förslag om att differentiera strukturen beroende på ekonomiskt mål.....	74
7.6 Förslag om att indelningen främst bör anges i avgiftsbudgeten.....	75

8 Rekommenderade förslag och genomförande	76
8.1 Hanteringen av bruttoredovisade avgifter	76
8.2 Styrning via avgiftsbudgeten.....	78
8.3 Övrigt.....	78
Referenser	79
Bilaga 1 Myndighetsvisa bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter	80
Bilaga 2 Ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen.....	84

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen utrett hur de offentligrättsliga avgifterna som redovisas mot inkomsttitel (bruttoredovisade avgifter) uppfyller kravet på full kostnadstäckning. Vidare har ESV tagit fram ett antal förslag till förbättringar av dels hanteringen av bruttoredovisade avgifter, dels användningen av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

Bruttoredovisade avgifter är avgifter som redovisas mot inkomsttitel på statens budget, dvs. myndigheten disponerar inte avgifterna utan verksamheten finansieras med anslag. Dessa avgifter bestäms i många fall utifrån det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Med detta menar man att samtliga med en verksamhet direkt eller indirekt förenade kostnader på några års sikt ska täckas av avgiftsintäkter.

Bakgrunden till uppdraget är att de bruttoredovisade avgifterna inte följs upp och omprövas i önskvärd grad. Myndigheterna har inte lika stort intresse av dessa avgifter som av de avgifter som de disponerar och Regeringskansliet har fokus på utgiftssidan på statsbudgeten.

För att utreda om de bruttoredovisade avgifterna uppfyller kravet på full kostnadstäckning har ESV genomfört en kartläggning. Totalt sett visar kartläggningen av bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål ett underuttag på 1,2 miljarder kronor. Denna uppgift ska dock tolkas med hänsyn till att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning inte har tillämpats för avgiftssättningen i vissa fall. Beaktas detta blir det i stället ett litet överuttag totalt sett.

Kartläggningen visar också att en del myndigheter eller verksamheter uppvisar väsentliga avvikelser från målet om full kostnadstäckning.

För att komma tillrätta med problemen har ESV tagit fram ett antal förslag som kortfattat redovisas nedan.

ESV föreslår bland annat följande när det gäller hanteringen av bruttoredovisade avgifter:

- Inför regelbundna regeringsbeslut om avgifter i förordningar.
- För att främja bruttoredovisningsmodellen framför andra modeller bör överläggningar om kostnadssidan kompletteras med intäktssidan avseende avgiftsbelagd verksamhet i den interna kommunikationen inom Regeringskansliet. Regeringen bör fokusera mera på den avgiftsbelagda verksamhetens saldo.
- Vid behov kan regeringen öronmärka en del av anslaget för en myndighets bruttoredovisade avgiftsbelagda verksamhet. Det kan göras t.ex. genom att anslagsposter införs.
- En mer samlad återrapportering av avgiftsbelagd verksamhet införs i årsredovisningen genom ett tillägg till föreskrifterna i FÅB (förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag). Tillägget preciserar att redovisningen i årsredovisningen ska ske med motsvarande tabell som i regleringsbrevet och att, i de fall utfallssiffrorna väsentligen avviker från de värden som budgeterats i regleringsbrevet, myndigheten ska kommentera detta.
- Omfattningen av bruttoredovisade avgifter kan generellt sett inte utläsas ur uppbördsavsnittet i resultaträkningen i en myndighets årsredovisning. ESV föreslår därför att offentligrättsliga avgifter särredovisas i en not till uppbördsavsnittet. Motsvarande kostnader ska dessutom anges i noten.
- ESV föreslår att en ny paragraf införs i avgiftsförordningen (1992:191) med innebörden att en myndighet ska upplysa regeringen om verksamheten med bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter uppvisar ett väsentligt över- eller underuttag i förhållande till kostnaderna för verksamheten.
- När en avgift berör flera myndigheter är det ibland oklart vilken myndighet som har ansvaret för avgiften. ESV anser att regeringen bör besluta om vilken myndighet som ska ansvara för avgiftssystemet när en viss avgift ska täcka kostnaderna vid flera myndigheter.
- Regeringen bör i vissa fall ompröva det ekonomiska målet om full kostnadstäckning och ESV bör i avgiftssamråden oftare initiera att de ekonomiska målen omprövas.

- I vissa fall kan det vara oklart vilka kostnader som ska ingå i ett avgiftsunderlag och ESV föreslår därför att regeringen vid behov tar ställning till och identifierar vilka kostnader som en avgift ska täcka.
- Myndigheter med ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen bör regelbundet se över att avgiften för respektive ärendehandläggning är inplacerad i rätt avgiftsklass och vid behov av ändring meddela regeringen.
- Modellen med bruttoredovisning (myndigheten disponerar inte avgifterna och regeringen fattar beslut om hur stor avgiften ska vara) kan modifieras genom att beslut om avgiftens storlek i enskilda fall överläts till myndigheten.
- ESV har lämnat förslag till en vägledning för hur större över- och underuttag i bruttoredovisad offentlighetsavgiftsbelagd verksamhet kan hanteras.

ESV anser att följande förslag kan förbättra användningen av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet:

- För att undvika den missvisande information som idag finns i vissa avgiftsbudgetar bör tabellen ändras för avgifter som endast ska täcka en obestämd del av kostnaderna. Tabellen bör konstrueras så att om regeringen endast kräver återrapportering av avgiftsintäkter ska bara kolumnen för intäkter fyllas i. Det innebär att de följande kolumnerna för kostnader, resultat och ackumulerat resultat inte med automatik ska fyllas i. Ändringarna omfattar tekniska förändringar i Hermes.

Nuvarande avgiftsbudget i regleringsbrevet bör i övrigt vara oförändrad.

ESV har även lämnat en vägledning för hur indelningen av avgiftsbelagd verksamhet i avgiftsbudgeten kan genomföras.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Enligt regleringsbrevet för 2013 avseende Ekonomistyrningsverket (ESV) ska verket i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet) genomföra ett uppdrag som ska avrapporteras senast den 29 november 2013.

ESV ska utreda hur de offentligrättsliga avgifterna som redovisas mot inkomsttitel (bruttoredovisade avgifter) uppfyller kravet på full kostnadstäckning samt föreslå förbättringar av hanteringen. Myndigheten ska även analysera och föreslå förbättringar avseende användningen av avgiftsbudgetarna. Myndigheten får även föreslå andra förändringar inom det avgiftsbelagda området.

ESV:s tolkning av uppdraget framgår huvudsakligen av avsnitt 2.2 Utgångspunkter och avgränsningar samt av preciseringar i respektive avsnitt i rapporten.

2.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Bruttoredovisade avgifter innebär att avgifterna redovisas mot inkomsttitel på statens budget. Myndigheten får inte disponera avgifterna utan verksamheten finansieras med anslag. En utgångspunkt är att det är modellen med bruttoredovisning av avgiftsintäkter som är föremål för utredning. Problem som svaga incitament för uppföljning med bruttoredovisningsmodellen kan lösas genom att myndigheterna i stället använder en annan modell.¹ Sådana överväganden görs dock inte inom ramen för denna rapport, förutom de förslag till modifieringar av bruttoredovisningsmodellen som redovisas i avsnitt 6.11.

Rapporten handlar huvudsakligen om den finansiella styrningen av avgiftsbelagd verksamhet. Det innebär att verksamhetsstyrningen inte uppmärksammas i nämnvärd utsträckning.

Vidare handlar rapporten huvudsakligen om offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Det innebär att myndigheternas uppdragsverksamhet inte behandlas annat än där det anges särskilt.

Budgetprocessen är en grundläggande faktor i avgiftsbelagd verksamhet där avgiftsintäkterna redovisas mot inkomsttitel, men den har ansetts ligga utanför uppdraget.

¹ I Delrapport Utvecklad finansiell styrning, ESV 2009:13, beskrivs de grundmodeller som tillämpas för redovisning av offentligrättsliga avgifter.

2.3 Bakgrund och problembeskrivning

Statsmakternas styrning av en myndighet genom att använda modellen med bruttoredovisning för en avgiftsbelagd verksamhet är finansiell styrning i form av anslagsstyrning. Det beror på att myndigheten inte får disponera avgiftsintäkterna och att verksamheten finansieras med anslag. Det är således anslaget med dess restriktioner som styr omfattningen på en myndighets verksamhet.

Däremot är det ofta myndigheten själv som avgör omfattningen på en avgiftsbelagd verksamhet i de fall då myndigheten bedriver både renodlad anslagsverksamhet och avgiftsbelagd verksamhet med bruttoredovisning. Myndighetens bedömning baseras dock främst på verksamhetens betingelser och inte på de avgiftsintäkter som gäller för tillfället. Avgifterna som bruttoredovisas är sällan styrande för myndighetens verksamhetsvolym. Det är inte heller meningen eftersom statsmakternas beslut om anslag i princip alltid måste föregå beslut om avgifter. Först beslutas om kostnadsramen och därefter om de avgifter som i normalfallet ska täcka kostnaderna.

Avgiftsinkomsterna finansierar emellertid statliga utgifter. Vidare påverkar avgiftskollektivets efterfrågan inkomsterna och därmed i vissa fall indirekt statsmakternas beslut om anslaget.

Avgiftsbeläggning av en verksamhet, oavsett om avgifterna redovisas mot inkomstittel eller disponeras av myndigheten, kan dock ha olika styreffekter beroende på omständigheter i fråga. Exempelvis finns ofta en påverkan från avgiftsbelagda branscher att hålla nere nivån på avgifterna och därmed myndighetens kostnader. För avgifter som disponeras av myndigheten är påverkan direkt medan påverkan blir mer indirekt för de bruttoredovisade avgifterna.

Eftersom myndigheten finansieras med anslag är incitamenten för myndigheten att uppmärksamma avgifterna svagare än då avgifterna disponeras. Risk finns att handläggarna både på myndigheten och i Regeringskansliet fokuserar på tilldelning av anslag, medan avgifterna som ska finansiera verksamheten för staten försummas.

Ett generellt antagande är att kopplingen är svag mellan avgifternas storlek och motsvarande kostnader som finansieras med anslag på myndigheten. I beräkningen av anslagets storlek uppmärksammas och beaktas kanske inte alltid den del av anslaget som ska motsvaras av avgiftsintäkter. Regeringen beslutar ofta om både anslags- och avgiftsnivån. Myndigheten kanske inte alltid följer upp kostnaderna eller får gehör för ändringsförslag. Problem kan således finnas både i Regeringskansliet och på myndighetsnivå.

- En konsekvens av om full kostnadstäckning inte uppnås är att personer eller företag betalar för hög eller för låg avgift. Avgiftens nivå ska vara lika rättvisande oavsett budgetering och redovisning inom staten.
- En långsiktigt för hög avgift kan utgöra en felaktigt reglerad skatt.
- En annan konsekvens, om kostnadstäckningen är för låg i relation till det ekonomiska målet, är att saldot på statens budget påverkas negativt.

En grundläggande förutsättning för att kunna uppnå full kostnadstäckning i en avgiftsbelagd verksamhet är att intäkter, kostnader och resultat kontinuerligt följs upp av myndigheten. Fackdepartementens intresse av att bevaka och följa upp kostnadstäckningsgraden i avgiftsbelagd verksamhet bör stärkas.

Ett grundläggande motiv till uppdraget är att det finns en osäkerhet kring hur kostnadstäckningen ser ut för de avgifter som bruttoredo visas på statens budget.

Myndigheternas kostnadsredovisning har vissa brister. En del myndigheter kan inte uppge kostnader då de har svårt att särskilja kostnaderna för respektive verksamhet och en del myndigheter uppger samma summa i kostnader som intäkter, vilket kan anses som mindre tillförlitliga uppgifter.

Att uppdraget även omfattar en översyn av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet kan motiveras av att sådan inte genomförts sedan avgiftsbudgeten infördes i slutet av 1990-talet.

Mot denna bakgrund ska utredningen ge svar på bl.a. följande frågor.

Hur kan hanteringen av bruttoredo visade avgifter förbättras i Regeringskansliet och på myndigheterna? Är avgiftsnivåerna för de bruttoredo visade avgifterna rätt i förhållande till det ekonomiska målet? Hur går uppföljningen av de bruttoredo visade avgifterna till? Fungerar avgiftsbudgeterna som det var tänkt eller kan de förbättras?

Förbättringar kan vara att regeringens styrning blir mer ändamålsenlig och tydlig och att eftersträva att ekonomiska mål i högre grad än för närvarande ska uppnås.

2.4 Genomförande och metod

Både kvantitativa metoder och kvalitativa metoder har använts i arbetet med uppdraget. Bakgrunden till de beskrivande delarna i rapporten baseras på studier av tidigare utredningar, rapporter, regleringsbrev och budgetpropositioner.

I uppdraget har ESV genomfört ett antal intervjuer med företrädare för berörda myndigheter, myndighetshandläggare på respektive myndighets departement i Regeringskansliet, revisorer på Riksrevisionen som arbetar med årlig revision samt företrädare för Finansutskottets kansli. Syftet med intervjuerna var att samla in synpunkter på vilka problem som finns och hur systemet skulle kunna förbättras.

Elva myndigheter valdes ut för intervjuer bland det 60-tal myndigheter som har bruttoredovisade avgifter. Urvalet baserades på storleken på myndigheternas bruttoredovisade avgifter, samt gjordes med hänsyn till att olika avgiftssystem skulle vara representerade i studien.

Inför mötena skickades frågor ut för att intervjupersonerna skulle ha tid att reflektera över svaren och vid behov stämna av med andra berörda. Frågorna konstruerades medvetet öppna för att inte de intervjuade skulle fastna i redan kända problem i systemet. Öppna frågor kännetecknas av att de ger stora möjligheter för den svarande att själv välja vad den vill ta upp i svaret.

En kartläggning av myndigheternas avgifter har gjorts med hjälp av ekonomiska data ur regleringsbrev, årsredovisningar, samrådsunderlag och från statens informationssystem Hermes. Utgångspunkten för kartläggningen har varit de avgifter som klassificerats som bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter i rapporten Avgifter 2012 (ESV 2013:42). De avgifter som endast har uppgått till ett tusental kronor har plockats bort ur materialet. Uppgifterna har bearbetats, sammanställts och i vissa fall beräknats av ESV. Kartläggningen gör inte anspråk på att vara heltäckande; det kan förekomma avgifter som har redovisats fel i rapporten och som ESV därmed har förbiset.

Erfarenheter och tidigare iakttagelser av företrädare för Finansdepartementet och ESV har använts i arbetet. ESV har under arbetets gång haft kontakter med representanter för Finansdepartementet. Vidare har diskussioner förts med och synpunkter inhämtats från ESV:s Insynsråd och ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd.

2.5 Definition av begrepp

Bruttoredovisade avgifter innebär att avgifterna redovisas mot inkomsttitel på statens budget. Myndigheten får inte disponera avgifterna utan verksamheten finansieras med anslag. Bruttoredovisningsmodellen beskrivs närmare i avsnitt 3.2. Ibland används uttrycket ”avgifter som inte disponeras” som synonym till bruttoredovisade avgifter.

Ekonomiskt mål anger hur stor del av kostnaderna för en viss avgiftsbelagd verksamhet som på sikt ska täckas av avgiftsintäkter.

Full kostnadstäckning är ett ekonomiskt mål som innebär att samtliga med en verksamhet direkt eller indirekt förenade kostnader på några års sikt ska täckas av avgiftsintäkter – varken mer eller mindre.

Inkomstittel är en post på inkomstsidan på statens budget där statliga myndigheter redovisar inkomster som de inte får disponera.

Offentligrättsliga avgifter innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden och tas ut med stöd av lag och förordning. Den enskilda befinner sig i en situation där hon är rättsligt eller faktiskt tvingad att betala avgiften.

Budgetsaldo (statens budgetsaldo) är skillnaden mellan inkomster och utgifter på statens budget.

Specialdestination kallas det om riksdagen har beslutat att inkomster från offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Ett exempel är när en myndighet får disponera de offentligrättsliga avgiftsintäkterna i sin verksamhet.

Specialdestinerade avgifter disponeras av myndigheten för att täcka kostnader i verksamheten. Ibland används uttrycket ”avgifter som disponeras” som synonym till specialdestinerade avgifter.

Statens budget är en plan för statens utgifter och inkomster under ett budgetår.

Över-/underuttag är skillnaden i ackumulerat utfall av avgiftsintäkter enligt inkomstittel och motsvarande kostnader som finansieras med anslag. Även termerna över- och underskott används med samma betydelse.

2.6 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en genomgång av nuvarande regler och riktlinjer på området. Därefter följer resultatet av en kartläggning av alla bruttoredovisade avgifter i staten som visar hur väl myndigheterna uppnår de ekonomiska målen för respektive verksamhet. Iakttagelser från de intervjuer ESV har genomfört presenteras därefter och sedan kommer de förslag ESV har tagit fram, dels för hanteringen av bruttoredovisade avgifter, dels för avgiftsbudgeten i regleringsbrev. Slutligen görs en sammanfattning av de förslag och rekommendationer som ESV förordar.

3 Nuvarande regler och riktlinjer

I kapitlet redovisas de regler och riktlinjer som anses betydelsefulla för de frågor som tas upp i rapporten. De är således inte kompletta.

3.1 Regeringsformen, budgetlagen och avgiftsförordningen

Regeringsformen

Enligt 9 kap. 3 § regeringsformen beslutar riksdagen om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Riksdagen beslutar därvid om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. Riksdagen kan besluta att ett särskilt anslag ska utgå för en annan tid än budgetperioden. Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag.

Enligt 9 kap. 7 § får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.

Enligt 8 kap. 3 § kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § punkterna 2 och 3. Punkt 2 avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om offentlighetsrättsliga eller tvingande avgifter omfattas av punkten. I 8 kap. 10 § sägs att riksdagen kan medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ett visst ämne. Det innebär att regeringen bara om riksdagen medgett det kan överlåta rätten att meddela föreskrifter om en offentlighetsrättslig avgift åt en myndighet.

Budgetlagen

Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) framgår att hög effektivitet eftersträvas och att god hushållning ska iakttas i statens verksamhet.

Enligt 3 kap. 4 § ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag med de undantag som anges i 6 §.

I 6 § första stycket anges att om riksdagen har beslutat att inkomster får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination), ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar.

Om inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifter i en verksamhet ska inkomsterna redovisas mot anslag (netto redovisning) enligt 6 § andra stycket.

Enligt 6 § tredje stycket gäller första och andra styckena även sådana inkomster som regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande har beslutat ska specialdestineras till en viss verksamhet. Riktlinjer för när specialdestination av inkomster från offentligt rättsliga avgifter ska kunna komma ifråga redovisas i prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag, s. 38.

Enligt 3 kap. 7 § får regeringen förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller och besluta om inkomsterna ska budgeteras och redovisas mot inkomstitel eller specialdestineras till en viss verksamhet.

Avgiftsförordningen

I avgiftsförordningen (1992:191) finns bestämmelser i anslutning till 3 kap. 4, 6 och 7 §§ budgetlagen (1 §).

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 §). Med stöd av ett generellt bemyndigande i 4 § första stycket får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla ett antal uppräknade varor och tjänster, men bara om verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning (andra stycket).

Enligt 5 § får en myndighet bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen. Om regeringen inte i anslutning till bemyndigandet har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.

I 9–14 §§ finns bestämmelser om förfarandet vid uttag av vissa ansökningsavgifter. Bestämmelserna gäller, när det är särskilt föreskrivet, avgifter som statliga myndigheter ska ta ut för prövning av ärenden. Se avsnitt 4.5 Bruttoredoisade avgifter med andra ekonomiska mål samt bilaga 2 Ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen. Bestämmelser om avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m.m. finns i 15–24 §§.

Enligt 25 § får en myndighet disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande. Myndigheten får disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4 och 15 §§ avgiftsförordningen.

Om rätten att disponera avgiftsinkomster handlar även 25 a §. Här sägs att en myndighet som får disponera inkomster från en avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Har det uppkommit ett underskott som inte täcks av ett balanserat överskott, ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

I 26 § sägs att inkomster från avgiftsbelagd verksamhet, som en myndighet inte får disponera enligt 25 §, ska tillföras statens centralkonto i Riksbanken och redovisas under den inkomsttitel på statsbudgeten som regeringen bestämmer.

3.2 Bruttoredovisningsmodellen

I början av 1990-talet och även senare beslutade riksdagen² om en huvudprincip för hur statsmakterna och myndigheterna skulle hantera beslut om avgifts nivå och användning av avgiftsintäkter. Enligt huvudprincipen ska en myndighet inte både få besluta om en avgift och disponera avgiftsintäkterna. Praxis har emellertid förändrats och statsmakternas beslut har medfört att huvudprincipen inte längre tillämpas för merparten av avgiftsintäkterna. Omfattningen framgår av avsnitt 6.11 *Modifierad modell för bruttoredovisning*.

Bruttoredovisning på statsbudgeten bör i normalfallet tillämpas för offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. Det ankommer på riksdagen att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Verksamheten bör budgeteras på sedvanligt sätt och tillföras medel över ramanslag. Avgifterna redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten.

För- och nackdelar med bruttoredovisningsmodellen och andra finansieringsmodeller beskrivs detaljerat i *Delrapport Utvecklad finansiell styrning, ESV 2009:13, s.27*.

² Prop. 1991/92:100, bilaga 1, s. 53, FIU20, rskr. 128 och även Finansutskottets bet. 2003/04: FIU02: En grundläggande utgångspunkt bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten eftersom det ger en bättre överblick av den statliga verksamheten. Tydligheten, eller transparensen, i redovisningen ökar. Riksdagen får då också möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha. Redan i dag är det en betydande del av de statliga utgifterna som antingen netto redovisas mot statsbudgeten eller vid sidan av denna. Stor försiktighet bör emellertid iaktas med nya undantag från huvudregeln, och i de fall detta trots allt förekommer bör åtgärderna vara väl motiverade.

Här anges några effekter om modellen används.

- Transparensen i redovisningen ökar i ett riksdagsperspektiv om inkomster och utgifter redovisas brutto på statens budget.
- Riksdagen får på förslag av regeringen möjlighet att ompröva anslagstilldelningen varje år.
- Omfattningen av verksamheten ingår under utgiftstaket enligt budgetlagen (2011:203).
- Bruttoredovisning ger goda möjligheter att ta ut en fast avgift som är densamma i hela landet och som bygger på en för verksamheten genomsnittligt beräknad kostnad, vilket också innebär en enkel administration.
- Myndigheten riskerar inte att misstänkas för att sätta egna ekonomiska intressen före syftet med verksamheten.
- Incitamenten för myndigheten att regelbundet ompröva nivån på avgifterna kan vara svaga.
- Myndighetens ekonomiska resultatansvar för den avgiftsbelagda verksamheten kan framstå som otydligt.
- Sambandet mellan avgift och motprestation från staten kan vara svagt.
- Modellen är mindre flexibel om resurser ska anpassas till varierande volymer, t.ex. efterfrågestyrd verksamhet.

3.3 Styrning med avgiftsbudget i regleringsbrev

Regeringens indelning av en myndighets avgiftsbelagda verksamhet styrs genom den budget för avgiftsbelagd verksamhet som redovisas i myndighetens regleringsbrev. Det innebär att myndighetens avgiftsbelagda verksamhet i årsredovisningen ska särredovisas enligt den indelning och struktur som framgår av budgeten i regleringsbrevet. Detta framgår av kraven på resultatredovisning enligt 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (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 myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. I ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § anges följande:

”Myndigheten ska dessutom särredovisa avgiftsbelagd verksamhet. Redovisningen ska följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur myndigheten finner lämplig.”

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 enligt FÅB utgör inte ett generellt styrinstrument för regeringens krav på indelning och struktur av den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen behöver inte besluta om någon indelning överhuvudtaget. 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.

3.4 Redovisning av bruttoredovisade avgifter i resultaträkning

Enligt de föreskrifter till FÅB som avser resultaträkningens uppställningsform, ska myndigheterna redovisa de gemensamma statsinkomsterna i ett särskilt avsnitt med rubriken Uppbördsverksamhet.³ Avsnittet består av två poster som avser *intäkter* för staten:

- Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras
- Skatteintäkter m.m.

Posten *Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras* omfattar alla intäkter som ska redovisas mot inkomsttitel som inte redovisas under posten *Skatteintäkter m.m.* Den förstnämnda posten avser framför allt bruttoredovisade avgifter. Avgifterna kan dock vara både offentligrättsliga avgifter och av annat slag. Även ”avgifter” som egentligen kan betraktas som skatter, men benämns avgifter, redovisas här om inte ESV gjort ett annat ställningstagande. De bidrag från EU som också redovisas mot inkomsttitel, redovisas på denna rad i resultaträkningen. Utmärkande för alla de inkomster det här är fråga om, är att myndigheten inte disponerar inkomsterna och därmed inte får använda dem i sin verksamhet och inte heller får förmedla dessa vidare som transfereringar. Ytterligare inkomster som redovisas under posten är

³Handledning, Uppbördsverksamhet, Redovisning av skatteintäkter och andra intäkter som inte disponeras av myndigheten, ESV 2013:55

räntor, reavinster och andra finansiella intäkter eller gåvor som myndigheten inte får behålla.

Enligt ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § finns dessutom följande krav på myndigheterna. Kraven avser bruttoredovisade intäkter generellt och även bruttoredovisade avgifter.

Verksamhet med icke-disponibla intäkter

En myndighet kan för viss verksamhet erhålla avgifter som ska redovisas mot en inkomsttitel (myndigheten har följaktligen inte rätt att disponera avgiftsintäkterna). Om verksamheten inte är obetydlig bör en redogörelse för denna lämnas i en not eller, om verksamheten omfattas av återrapporteringskrav enligt 3 kap. som behandlar resultatredovisningen i denna. Därvid ska bl.a. upplysningar lämnas om kostnader och intäkter för verksamheten i fråga. Där så 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 endast om det finns ett tydligt samband mellan kostnaderna för de prestationer myndigheten utför och avgifterna för dessa.

Riktlinjer inom Regeringskansliet

Här redovisas några av Regeringskansliets riktlinjer för utformningen av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.⁴

I budgeten för den avgiftsbelagda verksamheten anger regeringen verksamhetens indelning och struktur samt beräknar dess omfattning. Det rör sig således om en beräkning och inte om ett krav att verksamheten ska ha de kostnader och intäkter som budgeterats. Däremot ska budgeten följas upp och avvikelser förklaras.

Avgiftsbudgeten ska vara indelad i två kategorier, verksamhet där myndigheten disponerar intäkterna, respektive verksamhet där myndigheten inte disponerar intäkterna.

Budgeten ska även delas in i olika verksamheter när detta är möjligt och relevant för styrningen av myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Det är obligatoriskt för myndigheten att följa den indelning som görs i avgiftsbudgeten i samband med återrapporteringen av verksamheten i sin årsredovisning. Budgeten ska om möjligt visa en flerårig bild över hur över- och underskott utvecklats i verksamheten genom redovisning av:

⁴ Finansdepartementets budgetavdelnings utkast till cirkulär (Fi 2012:15).

– Ackumulerat över-/ underskott t.o.m.	år X-2
– Prognos över-/ underskott	år X-1
– Budgeterade intäkter	år X
– Budgeterade kostnader	år X
– Budgeterade över-/ underskott	år X
– Ackumulerat över-/ underskott vid utgången	år X

Intäkter från avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen tas normalt inte med. Har regeringen medgivit undantag från restriktionen om tillfällig natur eller mindre omfattning i 4 § andra stycket, bör enligt riktlinjerna dessa avgiftsintäkter vara med i budgeten. Avgifter enligt 15 § avgiftsförordningen ska inte ingå i avgiftsbudgeten.

Avgiftsbudgeten kan innehålla enbart intäkter om verksamheten bedrivs utan krav på full kostnadstäckning eller annat bestämt ekonomiskt mål.

4 Kartläggning av bruttoredovisade avgifter

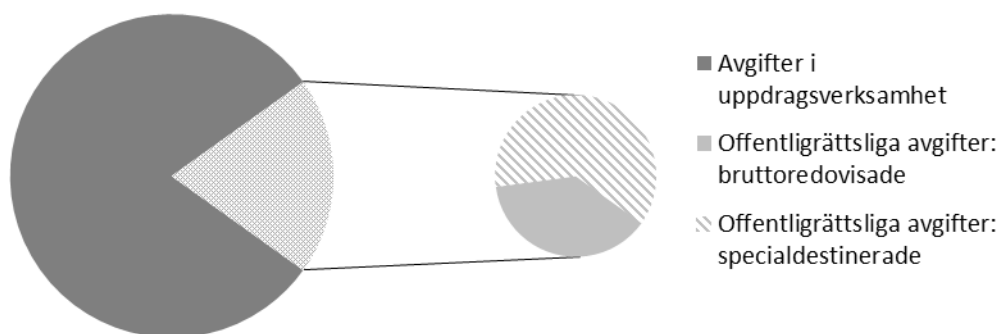
I kapitlet görs först en kort sammanställning av statens totala avgiftsintäkter, och därefter redovisas resultatet av en kartläggning av de bruttoredovisade avgifterna uppdelade på de ekonomiska målen full kostnadstäckning och andra ekonomiska mål.

4.1 Totala avgifter i staten

De totala avgiftsintäkterna i staten uppgick till 76 miljarder kronor år 2012 inklusive affärsverken. Beloppet omfattar avgifter som betalas såväl mellan myndigheter som av andra än statliga myndigheter. Av beloppet var 15 miljarder offentligrättsliga avgifter och 61 miljarder avgifter i uppdragsverksamhet.

De offentligrättsliga avgifterna delas upp i bruttoredovisade avgifter, 5,7 miljarder kronor, och specialdestinerade avgifter på 9,3 miljarder kronor.

Totala avgifter i staten, uppdelade på avgifter i uppdragsverksamhet och offentligrättsliga avgifter 2012

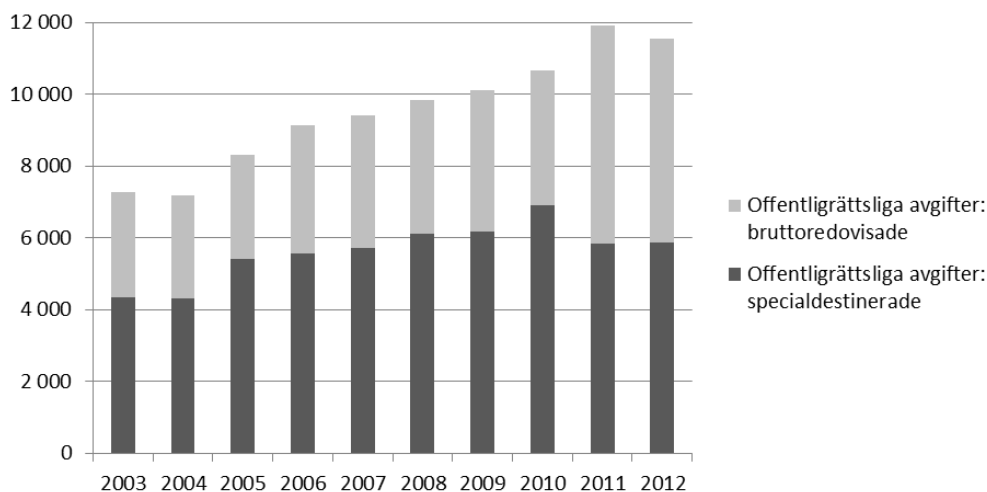


Förklaring till diagrammet: Den stora cirkeln motsvarar de totala avgifterna i staten. Av dem är den stora tårtbiten (80 procent) avgifter i uppdragsverksamhet och den lilla tårtbiten (20 procent) offentligrättsliga avgifter. Den lilla cirkeln motsvarar de offentligrättsliga avgifterna, uppdelade på bruttoredovisade och specialdestinerade.

För statliga myndigheter exklusive affärsverken var andelen bruttoredovisade avgifter omkring 40 procent och andelen specialdestinerade avgifter omkring 60 procent av de offentligrättsliga avgifterna mellan åren 2003 och 2010.

Inför året 2011 ändrades Transportstyrelsens redovisning, och sedan dess utgör bruttoredovisade avgifter och specialdestinerade avgifter ca 50 procent vardera exklusive affärsverken.

Andel avgifter i staten¹ som bruttoredovisas respektive specialdestinerats



¹ Statliga myndigheter, exklusive affärsverken.

4.2 Totala bruttoredovisade avgifter

Bruttoredovisade avgifter uppgick till cirka 5,7 miljarder kronor år 2012, vilket är relativt oförändrat jämfört med 2011 men en stor ökning jämfört med 2010 då summan var cirka 3,8 miljarder. Ökningen mellan 2010 och 2011 berodde på ändringar hos Transportstyrelsen då avgifter för tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning fördes över från att ha specialdestinerats till att bli bruttoredovisade.

Bruttoredovisade avgifter 2008–2012, miljarder kronor¹

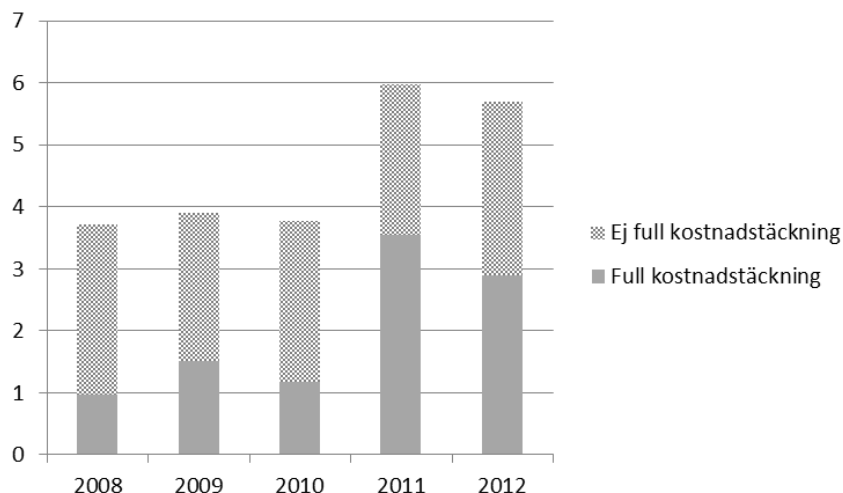
	2008	2009	2010	2011	2012
Totalt	3,7	3,9	3,8	6,0	5,7
Full kostnadstäckning	1,0	1,5	1,2	3,5	2,9
Andra ekonomiska mål	2,7	2,4	2,6	2,4	2,8

¹ Källa: Informationssystemet Hermes.

Hälften av de bruttoredovisade avgifterna hade full kostnadstäckning som ekonomiskt mål och hälften hade inget eller ett annat ekonomiskt mål år 2012. Denna

andel ändrades betydligt mellan år 2010 och 2011, då Transportstyrelsens avgifter med full kostnadstäckning tillkom.

Bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning och ej full kostnadstäckning 2008–2012, miljarder kronor



Antalet myndigheter som redovisade bruttoredovisade avgifter var 59 stycken år 2012, och det har inte förändrats nämnvärt de senaste fem åren. I *bilaga 1* finns en förteckning över samtliga myndigheters bruttoredovisade avgifter som de redovisats till ESV.

4.3 Ekonomiska mål för bruttoredovisade avgifter

Myndigheternas bruttoredovisade avgifter har kartlagts och kategoriserats utifrån ekonomiskt mål för verksamheten. Kartläggningen är översiktlig och har gjorts på grundval av de uppgifter som myndigheterna har redovisat i enkäten om avgiftsbelagd verksamhet i Hermes år 2012. Det finns en risk att bruttoredovisade avgifter därmed har missats, om myndigheten inte har rapporterat dem eller rapporterat fel uppgifter. ESV bedömer dock denna risk som relativt måttlig. Uppgifterna som myndigheterna har redovisat i Hermes och den kartläggning som ESV har gjort av uppgifter i årsredovisningar, samrådsunderlag och regleringsbrev, skiljer sig i vissa fall. I en del fall har ESV gjort en annan bedömning av det ekonomiska målet än vad myndigheten har uppgett. Att uppgifter från de båda källorna ändå presenteras beror på att det annars inte hade varit praktiskt möjligt att göra tidsserier.

ESV har kategoriserat respektive verksamhet utifrån vilket ekonomiskt mål som gäller. I de fall det ekonomiska målet är oklart har en bedömning gjorts.

Uppgifterna om avgiftsintäkter är hämtade från myndigheternas årsredovisningar 2012; om någon annan källa används anges det i en not. Avgiftsintäkterna är de intäkter myndigheten redovisar mot inkomsttitel.

Beloppen är avrundade och angivna i miljoner kronor. Full kostnadstäckning förkortas till fk i vissa tabeller.

4.4 Bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning

ESV har gjort beräkningar på hur stora skillnaderna är mellan ackumulerat utfall av avgiftsintäkter enligt inkomsttitel och motsvarande kostnader som finansieras med anslag för varje avgiftsverksamhet, se tabellen som följer. För att få ett mått på hur väl full kostnadstäckning uppnås har ett mått som benämns över-/underuttag i procent tagits fram. Måttet ska ge en bild av hur stort ackumulerat över/underuttag myndigheten har i förhållande till omfattningen på den årliga avgiftsbelagda verksamheten. Måttet beräknas som ackumulerat resultat 2012 dividerat med intäkterna för 2012. Procenttalet ska ses som en uppskattning och bör inte användas i andra sammanhang. Uppgifterna har hämtats från myndighetens årsredovisning och regleringsbrev, om inte annat anges.

Tabellen är sorterad i storleksordning efter myndigheternas totala intäkter av bruttoredovisade avgifter.

Totalt sett uppvisas ett underuttag på 1,2 miljarder kronor för bruttoredovisade avgifter, vilket är ett underuttag på 43 procent av de totala bruttoredovisade avgifterna. Denna uppgift ska dock tolkas med beaktande av om det ekonomiska målet om full kostnadstäckning ska tillämpas för Domstolsverket eller ej, eftersom det innehar en särställning med 1,3 miljarder i underuttag för sin verksamhet. Exkluderas Domstolsverket blir det istället ett litet överuttag totalt.

Vidare finns det i tabellen fler verksamheter där ESV bedömer att det ekonomiska målet är oklart. En sammanställning utan dessa verksamheter ger en mera rättvisande bild. Totalt sett är det då ett överuttag på 391 miljoner kronor, vilket motsvarar 16 procent av de bruttoredovisade avgifterna. Detta anser inte ESV vara något alarmerande resultat, men det finns däremot enskilda verksamheter där resultaten innebär väsentliga avvikelser.

De myndigheters verksamheter där ESV anser att det ekonomiska målet till viss del är oklart har i tabellen märkts med en fotnot. I de flesta av de verksamheterna finns

inget specifikt ekonomiskt mål angivet, vilket betyder att det är full kostnadstäckning som ska gälla. I praktiken följs dock inte detta.

Bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål 2012. Miljoner kr

Myndighet	Verksamhet	Intäkter	Över/underuttag ²	
			miljoner kr	miljoner kr procent
Transportstyrelsen	Väg	1 177	382	32
	Sjöfart	65	-27	-41
	Luffart	277	60	22
	Järnväg	29	-18	-62
Finansinspektionen	total	332	0	0
Strålsäkerhetsmyndigheten	Kärnteknik	277	0	0
	Ej kärnteknik	23	-18	-78
Riksrevisionen	Årlig revision	125	0	0
Länsstyrelserna ¹	total	100	-214	-214
Kemikalieinspektionen	Allmänkemikalier	44	78	177
Kemikalieinspektionen ¹	Bekämpningsmedel	31	-54	-174
Domstolsverket ¹	total	66	-1 318	-2 000
Elsäkerhetsverket	total	59	-10	-17
Etikprövningsnämnderna ¹	total	26	-67	-258
Inspektionen för strategiska produkter	total	25	0	0
Trafikverket (antaget=0)	Dispensansökningar	24	0	0
Lotteriinspektionen	Kontroll	16	-6	-35
Lotteriinspektionen	Tillstånd	5	0	0
Fastighetsmäklarinspektionen	total	17	15	88
Statens medieråd	Åldersgräns	9	15	175
Socialstyrelsen	Blodverksamhet	3	0	0
Statens energimyndighet	total	2	0	0
Myndigheten för radio och tv	Ansökningar	1	0	0
Statens jordbruksverk	Växtsorter	1	0	0
Rikspolisstyrelsen	Bevakning av penningtransporter	0	-2	-530
Summa		2 734	-1 184	-43
Summa - exkl oklara ek mål ¹		2 467	391	16
Summa - exkl Domstolsverket		2 668	134	5

¹ Oklart ekonomiskt mål, med hänsyn till regelverk kontra praxis.

² Över- och underuttag 10 % anses vara naturliga inom +/- variationer och anges här till noll.

Myndigheter med väsentliga över/underuttag

I det följande avsnittet särredovisas de myndigheter som ESV har bedömt har ett betydande över- eller underuttag.

Domstolsverket

	Avgiftsintäkter miljoner kr	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
			miljoner kr	procent
Ansökningsavgifter	29	nej		
Efterbevakning/tillsyn	18	nej		
Kungörande	8	nej		
Ansökningsavgifter mark- och miljödomstolarna	11	nej		
Summa	66		-1 318	-2 000 %

Ansökningsavgifter och kungörandeavgifter tas ut med stöd av förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Efterbevakningsavgifter i konkurs tas ut med stöd av konkurslagen (1987:672).

I praktiken tillämpas inte målet om full kostnadstäckning. Troligen är det heller inte meningen, men det anges inte i något relevant styrdokument till Domstolsverket som ESV funnit. Något korrekt mått på resultat/intäkter har ej gått att räkna fram då sådana uppgifter saknas i årsredovisningen. Följande bedömning görs:

En årlig kostnadstäckningsgrad om generellt 20 procents kostnadstäckning anges i en rapport från Domstolsverket.⁵ Ackumulerat underuttag i relationen till åromsättningen beräknas uppgå till minus tvåtusen procent eller -1 318 miljoner kronor i absoluta tal. Det baseras på antagandet att underuttaget har gällt i fem år. Detta är förmodligen en underskattning då underuttaget troligen har gällt för längre tid än så.

ESV anser att målet om full kostnadstäckning bör omprövas.

⁵ ESV:s remissvar till denna har dnr 3.4-136/2013

Etikprövningsnämnderna

	Avgiftsintäkter miljoner kr	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
			miljoner kr	procent
Prövning av ärenden enligt lag	26	nej	-67	-258 %

Avgifter tas ut för prövning av ärenden enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning och förordningen (2003:615) om etikprövning av forskning som avser människor.

Uppgifter har slagits samman från de fem regionala etikprövningsnämnderna i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala. Därutöver finns Centrala etikprövningsnämnden som inte bedrev avgiftsbelagd verksamhet med bruttoredovisade avgifter 2012.

Av det redovisade ackumulerade resultat i årsredovisningen 2012 framgår det att verksamheten inte uppnår det ekonomiska målet full kostnadstäckning, och det är tveksamt om den någonsin kan ha gjort det. Ackumulerat underskott uppgår till -67 mnkr och den årliga omsättningen 2012 till 26 mnkr, dvs. underskottet uppgår till 258 procent av årsomsättningen.

ESV anser att målet om full kostnadstäckning bör omprövas.

Fastighetsmäklarinspektionen

	Avgiftsintäkter miljoner kr	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
			miljoner kr	procent
Ansökningsavgifter	1,5			
Årsavgifter	15,7			
Totalt	17,2	nej	15	88 %

Myndigheten tar ut ansökningsavgifter med stöd av fastighetsmäklarförordningen (2011:668) och avgifterna tas ut enligt klasserna i 10 § avgiftsförordningen. Det innebär att avgifterna beräknas utifrån genomsnittliga kostnader i statsförvaltningen, dvs. utan direkt koppling till myndighetens egna kostnader. Dessutom tar myndigheten ut årsavgifter där kostnader inte definieras i instruktion, regleringsbrev 2012 eller årsredovisning 2012. Enligt prop. 1994/95:14 (s. 61) bör staten få full kostnadstäckning för arbetet med registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare.

I detta fall anser ESV att det är oklart om vad full kostnadstäckning ska avse för verksamheter. Ansökningsavgifterna täcker en del av kostnaderna. Det är dock oklart vilka kostnader och de är inte kopplade till myndighetens kostnader i och med att de tas ut enligt 10 § avgiftsförordningen. Om det är tänkt att årsavgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås genom att summera ansökningsavgifterna med årsavgifterna är frågan hur årsavgifterna definieras. Det är således inte helt klart vilka kostnader årsavgifterna ska täcka. De kan ses som restpost som avser verksamhet som inte hänförs till ansökningarna. Det ackumulerade utfallet under nio år uppgår till ett överuttag om 15 mnkr eller 88 procent av årsomsättningen.

ESV anser att avgifterna bör anpassas till anslagets storlek.

Kemikalieinspektionen

	Avgiftsintäkter	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
	miljoner kr		miljoner kr	procent
Allmänkemikalier	43,6	nej	78	179 %
Bekämpningsmedel	30,7	nej	-54	-175 %
Summa	74,3			

Både avgifter för allmänkemikalier och avgifter för bekämpningsmedel tas ut enligt förordningen (1998:940) om avgifter och tillsyn enligt miljöbalken.

Det ekonomiska målet för verksamheten är full kostnadstäckning. Regeringen har dock inte alltid beslutat om t.ex. avgiftsförändringar i enlighet med detta ekonomiska mål. Underuttaget på 54 miljoner kronor för Bekämpningsmedel kan svårligen kompenseras genom framtida avgiftssättning. Det innebär att full kostnadstäckning är mycket svår att uppnå för denna verksamhet. ESV anser att regeringen bör överväga att ompröva det ekonomiska målet.

Inom verksamheten Allmänkemikalier uppvisas ett kraftigt överuttag.

Länsstyrelserna

	Avgiftsintäkter ¹	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
	miljoner kr		miljoner kr	procent
Avgifter	100	nej	-214	-214 %

¹ Uppgifterna är uppskattade utifrån avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

En översiktlig bedömning av länsstyrelsernas avgiftsbudget i regleringsbrevet med stöd av Inkomstliggaren 2012 (ESV 2012:20) visar att endast vissa verksamheter avser avgifter. Omkring hälften av verksamheterna i avgiftsbudgeten avser enligt ESV:s översiktliga uppskattning övriga intäkter som inte disponeras av länsstyrelserna.

ESV kan konstatera att full kostnadstäckning inte uppnås. Underuttag, åtminstone avseende miljöbalksområdet, har gällt i flera år. Det samlade underuttaget från tidigare år torde vara mycket stort, 100-tals miljoner kronor. Å andra sidan har kravet på full kostnadstäckning inte från början varit helt givet. Tveksamhet om full kostnadstäckning fanns redan då miljöbalken infördes. ”Regeringen vill understryka vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras.” Prop. 1997/98:45, s.506.

ESV använder följande uppskattade uppgifter avseende länsstyrelserna när det gäller kartläggningen av om full kostnadstäckning uppnås, miljoner kr år 2012:

	<i>Uppskattade intäkter, miljoner kr</i>	<i>Kostnadstäckning</i>
Bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning	100	70 %
Övriga bruttoredovisade ersättningar	90	
Totala bruttoredovisade avgifter	190	

En översiktlig beräkning medför att ett ackumulerat underuttag anges till -214 miljoner kronor. Den baseras på att kostnadstäckningsgraden på 70 procent gällt under de senaste fem åren. Detta är en underskattning av det ackumulerade underuttaget.

ESV anser att det ekonomiska målet på miljöbalksområdet bör omprövas.

Rikspolisstyrelsen

	Avgiftsintäkter	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
	miljoner kr		miljoner kr	procent
Bevakning av Riksbankens penningtransporter	0,3	nej	-1,6	-530 %

Avgifterna regleras i förordning (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av lärmanläggningar till polisen m.m. Verksamheten är av begränsad omfattning men har ett stort underuttag, 1,6 miljoner kronor i en verksamhet som endast har intäkter på tre hundra tusen kronor. Detta har dock inte utretts närmare i detta sammanhang.

Statens medieråd

	Avgiftsintäkter	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
	miljoner kr		miljoner kr	procent
Fastställande av åldersgränser	8,8	nej	15	175 %

Statens medieråd tar ut avgifter enligt lag (2010:1882) för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt. Avgiftsuttaget har klart överstigit motsvarande kostnader. Avgiften beslutas av riksdagen, vilket kan vara en orsak till att nödvändiga avgiftsjusteringar inte genomförts.

För att skapa bättre överensstämmelse mellan intäkter och kostnader har regeringen i prop. 2013/14:1 föreslagit en sänkning av Statens medieråds avgifter för fastställande av åldersgränser för film fr.o.m. den 1 januari 2014.

Strålsäkerhetsmyndigheten

	Avgiftsintäkter	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
	miljoner kr		miljoner kr	procent
Kärnteknisk verksamhet	277	ja	159	57 %
Icke kärnteknisk verksamhet	23	nej	-18	-78 %
Summa	300			

Avgifter tas ut enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Uppgifterna i såväl avgiftsbudgeten som resultatredovisningen i årsredovisningen 2012 uppvisar ett stort överuttag i kärnteknisk verksamhet (159 miljoner kronor). Detta gäller dock bara i redovisningen. I realiteten har överuttaget redan använts av andra myndigheter. Kostnadstäckningen i tabellen sätts till noll. Det exakta ackumulerade resultatet exklusive andra myndigheters användning kan inte anges.

Den torde rymmas inom naturliga variationer av över- och underuttag – särskilt eftersom avgifterna i princip justeras varje år.

Överskottet kan i huvudsak hänföras till förhöjt avgiftsuttag under flera år i avsikt att finansiera verksamhet på vissa länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), ca 28 miljoner kronor enligt årsredovisningen 2012. Den sista kolumnen i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet uppvisar således ett överskott som inte existerar.

För Icke kärnteknisk verksamhet uppnås inte full kostnadstäckning.

Transportstyrelsen

	Avgiftsintäkter	Uppfylls fk?	Över/underuttag	
	miljoner kr		miljoner kr	procent
Vägtrafikområdet ¹	1 177	nej	382	32 %
Sjöfart	65	nej	-27	-41 %
Luftfart	277	nej	60	22 %
Järnväg	29	nej	-18	-62 %
Summa	1 548			

¹ ÅR 2012 s.72 Exklusive Felparkeringsavgifter

Transportstyrelsen tar ut avgifter enligt Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom järnvägsområdet, luftfartsområdet, vägtrafikområdet och sjöfartsområdet (TSFS 2012:98, TSFS 2012:99, TSFS 2012:100, TSFS 2012:116).

Myndighetens redovisning är transparent så att över- och underuttag går att följa i årsredovisningen. Avvikelserna från ett ackumulerat nollresultat har dock bedömts som för stora för att säga att full kostnadstäckning uppnåtts i respektive verksamhet. Överuttaget är särskilt stort på Vägtrafikområdet.

4.5 Bruttoredovisade avgifter med andra ekonomiska mål

Ett antal bruttoredovisade avgifter har enligt ESV:s översiktliga bedömning inget eller ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning för en viss verksamhet, som redovisas i avsnitt 4.4. Totalt sett uppgår de till 2,8 miljarder kronor.

Avgifter som tas ut med stöd av 10 § avgiftsförordningen räknas hit, eftersom avgiftssättningen inte baseras på myndighetens egna kostnader i verksamheten. Systemet beskrivs närmare sist i avsnittet.

Övriga avgifter i denna kategori är exempelvis avgifter som tas ut av Kronofogdemyndigheten, avgifter vid försenade årsredovisningar på Bolagsverket, försäljning av tillstånd för kommersiell radio på Myndigheten för radio och tv och avgifter på Migrationsverket.

Följande tabell är sorterad i storleksordning efter myndigheternas totala intäkter av bruttoredovisade avgifter med inget eller annat ekonomiskt mål.

Bruttoredovisade avgifter med andra ekonomiska mål 2012. Miljoner kr

Myndighet	Verksamhet	Intäkter, miljoner kr
Kronofogdemyndigheten	Kronofogdemyndighetens avgifter	1 365
Bolagsverket	Stämpelskatt	184
	Förseningsavgifter årsredovisningar	93
Lantmäteriet	Expeditionsavgifter	259
	Samfällighetsföreningsregister	2
Migrationsverket	Arbets- och uppehållstillstånd	129
	Svenskt medborgarskap	54
	Pass och resedokument	11
	Transportörsavgift	1
Regeringskansliet	Ansökningsavgifter	174
Myndigheten för radio och tv	Avgifter för analog kommersiell radio	128
Länsstyrelserna	Övriga ersättningar	90
Rikspolisstyrelsen	Tillståndsgivning	55
Elsäkerhetsverket	Elsäkerhetsavgift	36
Finansinspektionen	Avgifter (2004:297)	27
	Särskilda avgifter (2000:1087)	5
Riksgäldskontoret	Insättningsgaranti och investerarskydd	22
	Statens internbank	5
Trafikverket	Ansökningsavgifter för transportdispenser	24
Statens energimyndighet	Kvotplikts- och förseningsavgifter	12
	Lagringsavgifter	10
Sveriges geologiska undersökning	Avgifter enligt minerallagen	19
	Mineralersättning	0,5
	Försäljning av oljelagringsanläggningar	0
Patent och registreringsverket	Patentbesvärsmålen	19
Socialstyrelsen	Utfärdande av legitimationer m.m.	13
Skatteverket	Ansökningsavgifter äktenskaps- och gåvoregistret	8
Naturvårdsverket	Miljöskyddsavgifter	8
Karolinska institutet	Patientavgifter vid tandläkarutbildning	2
Kammarkollegiet	Stiftelserätt	2
	Tolkar och översättare	2
Skatteverket	Förhandsbesked taxeringsfrågor	0,6
Post- och telestyrelsen	Obeställbara brev	1
Summa		2 758

Myndigheter med intäkter på över 100 miljoner kronor

Nedan redovisas myndigheter med bruttoredovisade avgiftsintäkter med andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning som överstiger 100 miljoner kronor.

Bolagsverket

	Avgiftsintäkter, miljoner kr
Förseningsavgifter årsredovisningar	93
Stämpelskatt	184
Summa	277

Förseningsavgifter är en avgift aktiebolag får betala när de inte lämnar in sin årsredovisning. Detta regleras i årsredovisningslagen (1995:1554). Influtna medel med avdrag för administrativa kostnader betalas in till statskassan (enligt årsredovisningen 2012).

Stämpelskatt är en ersättning som tas ut vid företagsinteckningar som regleras i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter. Skatten beräknas på värdet av inteckningen.

Kronofogdemyndigheten

	Avgiftsintäkter, miljoner kr
Grundavgift, allmänna mål	377
Grundavgift, enskilda mål	599
Betalningsföreläggande	358
Övrigt	31
Summa	1 365

Avgifter tas främst ut med stöd av förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten i mål om verkställighet (utsökningsavgifter) och mål om betalningsföreläggande och handräckning.

Kronofogdemyndighetens avgifter omfattar främst avgifter för allmänna och enskilda mål samt betalningsföreläggande som kan hänföras till ärenden avseende de enskilda målen. *Allmänna mål* är vissa betalningskrav (fordringar) från den offentliga sektorn, dvs. skulder till stat och kommun, t.ex. skatter, böter, vissa avgifter och studiemedel. *Enskilda mål* är skulder hos myndigheten som främst enskilda personer och företag har, t.ex. kontokortsskulder, banklån och hyresskulder. Den som vill ha betalt eller få tillbaka en sak kan ansöka om *betalningsföreläggande* hos myndigheten. Om den

som ska betala eller lämna tillbaka saken inte protesterar resulterar ansökningen i ett utslag. Utslaget kan sedan ligga till grund för Kronofogdemyndighetens arbete med att driva in skulden eller se till att saken lämnas tillbaka.

Nedan anges motiven för att hänföra dessa avgifter till kategorin som avviker från full kostnadstäckning.

För indrivning av allmänna mål ska avgiften läggas till skuldbeloppet. Det var inte aktuellt att kräva att sökanden, i dessa fall en myndighet, skulle betala avgiften om det inte gick att driva in beloppet, vilket innebär att full kostnadstäckning för kronofogdemyndigheternas arbete med indrivning av statliga fordringar inte skulle kunna uppnås.

För enskilda mål har regeringen gjort följande bedömning: *De föreslagna reglerna föranleder inte några ändringar i de principer som gäller för uttag av avgifter i utsökningsmål. Grundavgiften i enskilda utsökningsmål bör, i enlighet med vad riksdagen tidigare anfört, sättas med utgångspunkt i att verkställigheten är en del av statens rättsvårdande verksamhet och bör alltså inte vara avsedd att täcka statens fulla kostnad, enligt prop. 2006/07:34, s.20.*

Enligt uppgifterna i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet för 2013 är kostnadstäckningsgraden för detta år budgeterad till 70 procent.

Lantmäteriet

	Avgiftsintäkter, miljoner kr
Expeditionsavgifter	259
Samfällighetsföreningsregister	2
Summa	261

Lantmäteriet är uppbördsmyndighet vad gäller uppbörd av expeditionsavgifter. De ska täcka kostnader för handläggning och gäller intecknings- och lagfartsärenden, gravations- och fastighetsbevis samt ärenden rörande hantering av förlorade pantbrev.

Lantmäteriet ska enligt sitt regleringsbrev årligen med utgångspunkt i kostnadsutvecklingen för inskrivningsverksamheten, fastighetsdataverksamheten och fastighetsregistreringen redovisa vilka avgiftsändringar som krävs för att full kostnadstäckning ska uppnås. Detta görs i en särskild rapport till regeringen.

Samfällighetsföreningsregister avser avgifter tas ut för registrering av samfällighetsföreningar.

Migrationsverket

	Avgiftsintäkter, miljoner kr
Arbets- och uppehållstillstånd	129
Pass och resedokument	11
Svenskt medborgarskap	54
Transportörsavgift	0,7
Summa	194

Ansökningsavgifter och expeditionsavgifter tas ut med stöd av utlänningsförordningen (2006:97). Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd, prövning av ansökan om främlingspass och provisoriskt främlingspass. En transportör kan åläggas att betala en särskild avgift enligt förordningen. Vidare tas avgifter ut för prövning av anmälan och ansökan enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Regeringen har, enligt uppgift från tjänstemän på Justitiedepartementet, undantagit Migrationsverket från skyldighet att samråda med ESV enligt 7 § avgiftsförordningen med motiveringen att det inte ska vara full kostnadstäckning för dessa avgifter. Det är för ESV oklart varför Migrationsverket fått undantag från samrådsskyldighet med ESV i stället för att verksamheterna undantas från kravet på full kostnadstäckning.

Myndigheten för radio och tv

	Avgiftsintäkter, miljoner kr
Avgifter för analog kommersiell radio	128

Avgifter för analog kommersiell radio tas ut vid ansökan om tillstånd att sända analog kommersiell radio. De sökande uppger det belopp som de är villiga att betala, och avgiftssystemet kan därmed närmast liknas vid ett auktionsförfarande utan koppling till statliga kostnader. Avgiften tas ut med stöd av radio- och tv-lagen (2010:696).

Regeringskansliet

	Avgiftsintäkter, miljoner kr
Ansökningsavgifter	174

Ansökningsavgifterna avser avgiftsbelagda tjänster som utlandsmyndigheterna utför inom civilrätt, migration och konsulär verksamhet. Exempel på tjänster är intyg, pass, viseringar och konsulärt bistånd. Förordningar som styr avgifterna är förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna och förordningen (1982:29) om avgifter för konsulärt bistånd. Det är inte klart vilket ekonomiskt mål som ska gälla. De har dock här hänförs till kategorin som omfattar verksamheter med andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning.

Ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen

Bestämmelser om uttag av ansökningsavgifter finns i avgiftsförordningen. I de materiella författningar som reglerar ansökningar om tillstånd eller motsvarande står det att myndigheten ska ta ut avgifter enligt 9–14 §§ avgiftsförordningen och vilken avgiftsklass enligt 10 § förordningen som ska gälla för ansökan om prövning. Systemet med ansökningsavgifter beskrivs här översiktligt. En mer detaljerad beskrivning finns i *bilaga 2*.

Inplaceringen i en avgiftsklass bygger helt på *tidsåtgången* för att pröva ett normalärende, så kallad handläggartid, dvs. den tid som handläggaren aktivt ägnar åt prövningen.

Begreppen normalärende och genomsnittlig handläggartid har inte definierats uttryckligen i modellen. ESV anser emellertid att en rimlig tolkning är att man med genomsnittlig handläggartid för att pröva ett normalärende menar den vanligaste tidsåtgången inom det aktuella ärendeslaget, det s.k. typvärdet.

Nedan redovisas vilket tidsintervall respektive avgiftsklass omfattar.

Avgiftsklass	Handläggartid Timmar.minuter	Debitering enligt Timmar.minuter
1	0.00 - 0.29	0.20
2	0.30 - 1.14	0.55
3	1.15 - 2.14	1.45
4	2.15 - 3.44	3.00
5	3.45 - 5.59	4.50
6	6.00 - 8.59	7.30
7	9.00 - 13.29	11.15
8	13.30 - 19.59	16.45
9	20.00 - 29.59	25.00
10	30.00 - 69.59	50.00

Tiden i den tredje kolumnen multiplicerad med en beräknad genomsnittlig timkostnad för statsförvaltningen ger efter vissa avrundningar avgiftsbeloppet i respektive avgiftsklass. Gällande avgifter framgår av 10 § avgiftsförordningen.

Avgifterna bestäms alltså med utgångspunkt i en schablonmässigt beräknad kostnad för handläggning av ett ärende. Det är därför ofrånkomligt att den verkliga kostnaden för att handlägga ett enskilt ärende kommer att överstiga och i andra fall att understiga den beräknade kostnaden.

Avgifterna som redovisas mot inkomsttitel täcker i princip statsförvaltningens kostnader för ärendeprövningen. Avgiften för ett antal ärendeslag är dock bestämd utan krav på full kostnadstäckning. För en enskild myndighet kan ansökningsavgifterna ge ett över- eller underskott beroende på hur myndighetens genomsnittliga timkostnad avviker från den genomsnittliga timkostnad som ligger till grund för beräkningarna. Komplicerade ärenden som tar lång tid att pröva jämfört med ett normalärende kan också leda till att avgiftsintäkterna inte täcker kostnaderna för prövningen. Att under dessa förhållanden ställa krav på att en enskild myndighet ska uppnå full kostnadstäckning är inte lämpligt. Bruttoredoisade ansökningsavgifter enligt avgiftsförordningen omfattas således inte i ESV:s bedömning av kostnadstäckning för bruttoredoisade avgifter med bestämda ekonomiska mål.

Avslutningsvis kan nämnas att det är varje myndighets skyldighet att ompröva sina ansökningsavgifter och föreslå ändrad indelning i avgiftsklass om t.ex. ärendeprövningen fått ett annat innehåll eller om ändrade rutiner införts. För att en ändring ska komma till stånd krävs även medverkan från regeringen och Regeringskansliet eftersom inplaceringen i avgiftsklass anges i en förordning.

5 Iakttagelser – intervjuer

Syftet med intervjuerna var att samla in synpunkter på vilka problem som finns och förslag på hur systemet kan förbättras. Intervjufrågorna var indelade i följande områden:

- För- och nackdelar med systemet
- Översyn av avgifterna
- Över- och underskott
- Hur kan systemet förbättras
- Myndigheter med gemensamma avgifter
- Avgiftsbudgeten.

Myndigheternas svar

I de flesta fall var det myndighetens ekonomichef eller controller samt en eller två handläggare som deltog i intervjun.

I sammanställningen har bara de synpunkter som rör den generella hanteringen tagits med. De frågeställningar som bara rör den egna myndigheten har inte tagits med.

För- och nackdelar med systemet

Flera av myndigheterna anger att från deras perspektiv är redovisningen av avgifter mot inkomsttitel lite av ett ”svart hål”. Kopplingen mellan anslag och avgifter saknas, myndigheterna upplever att anslagen fördelas efter andra grunder än kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten på myndigheten. En stor del av myndigheterna uppger också att de inte har så stort fokus på de bruttoredovisade avgifterna.

Flera myndigheter som har haft samma myndighetshandläggare i ett antal år framhåller att det är en stor fördel för samarbetet med den kontinuiteten. På samma sätt är det några myndigheter där myndighetshandläggarna har bytts ut ofta som påpekar att detta orsakar problem. Dock framhåller flera myndigheter att dialogen med myndighetshandläggarna fungerar bra.

Kontroll av avgiftsnivåerna

Flera myndigheter anger att de gör årliga uppföljningar av avgiftsnivåerna. En myndighet anger att det inte är lika angeläget att bygga in en buffert vid avgiftsberäkningarna för bruttoredovisade avgifter eftersom ett negativt resultat inte innebär att myndigheten får mindre pengar.

En myndighet menar att initiativ till avgiftsförändringar alltid tas utanför myndigheten; själva har de inte något intresse av att dra in mer avgifter då kopplingen saknas till den egna verksamheten.

Över- och underskott

Flera myndigheter har påpekat att det har funnits en trögrörlighet hos departementen när en höjning av avgifter har behövts. Detta har i vissa fall orsakat stora underskott i verksamheten. Flera myndigheter påtalar vikten av att processen med att ändra avgiftsnivåerna ska gå snabbare.

Några av de myndigheter som har EU-reglerad verksamhet har påpekat att det är viktigt att departementen har en beredskap för snabba förändringar. Införs en ny avgiftsbelagd verksamhet, måste detta regleras i svensk lag innan myndigheterna kan börja ta ut avgifter i Sverige.

En myndighet menar att de har krav på full kostnadstäckning på ett område där underskottet ökar årligen utan att de ser att de själva kan åtgärda det.

Hur kan systemet förbättras?

En myndighet anger att det vore bra med riktlinjer för hur de ska agera när över- eller underskott uppstår. En annan myndighet anger att de skriver i årsredovisningen om sitt underskott varje år, men att de hittills inte har fått någon reaktion från Regeringskansliet och att de därmed inte vet hur de ska handskas vidare med frågan.

En myndighet framhåller att de har ett stort behov av att oftare kunna stämma av och diskutera avgiftsnivåer med Regeringskansliet.

Några myndigheter anger att de skulle föredra att få disponera avgifterna i stället.

Myndigheter med gemensamma avgifter

När myndigheterna har gemensamma avgifter verkar det främst bli problem vid redovisningen av avgifterna. En myndighet anger att den egna myndigheten och samarbetsmyndigheterna använder sina tidredovisningssystem på olika sätt och gör olika tolkningar och därmed blir samarbetet kring avgifterna komplicerat.

Ansvarsfrågan tas också upp som ett problem, en myndighet anser att det vore bra med en formellt ansvarig myndighet vid gemensamma avgifter.

Avgiftsbudgeten

En myndighet påpekar att det är en lång tidsperiod mellan när budgetunderlaget lämnas och avgiftsbudgeten redovisas i regleringsbrevet och att det kan ha hänt oförutsedda saker däremellan.

En annan myndighet anser att det är ett problem att budgetunderlagen ska lämnas i så nära anslutning till årsredovisningen eftersom de inte hinner lägga ner så mycket tid på dem som det vore önskvärt.

Något direkt egenintresse av att följa upp verksamheten enligt indelningen i regleringsbrevet verkar inte alltid finnas hos myndigheterna. Flera myndigheter verkar osäkra på varför deras indelning ser ut som den gör.

Övrigt

En iakttagelse som görs är att de som betalar avgifterna är mera i fokus i dag än vad fallet har varit tidigare.

En myndighet har på oklara grunder fått undantag från samrådsskyldighet med ESV i regleringsbrevet.

Myndighetshandläggarnas svar

På samma sätt som gäller för myndigheternas svar har bara synpunkter som ESV bedömer som generella tagits med i denna sammanställning.

För- och nackdelar med systemet

Flera departement understryker att processen med bruttoredovisade avgifter fungerar bra på både myndigheter och departement.

Ett departement vill framhålla fördelarna med systemet med bruttoredovisning, det menar att grundprincipen att myndigheterna inte får disponera avgifter i offentlighetslig verksamhet är viktig.

Flera departement erkänner emellertid att avgifter är lågprioriterade i budgetarbetet, och att mest fokus läggs på den anslagsfinansierade verksamheten. Ett departement menar att vid införandet av en ny avgift ägnar man mycket tid åt att konstruera ett bra system, och fokuserar på att avgifterna ska hamna på rätt nivåer. Men därefter ”rullar det nog bara på” och någon ordentlig uppföljning görs inte.

Kontroll av avgiftsnivåerna

Flera departement anger att avgiftsnivåerna omprövas en gång om året. Ett departement anger att över- och underskott är en fråga som ständigt är uppe i myndighetsdialogen och ett annat departement anger att det har krävt in extra uppgifter när det varit underskott i en verksamhet.

Över- och underskott

Ett departement menar att anledningen till att de har tagit lång tid på sig att agera vid ett stort underskott på en myndighet har varit hög personalomsättning bland myndighetshandläggarna på departementet.

Flera departement anger att det inte är så vanligt att de diskuterar myndigheternas över- respektive underskott för de bruttoredovisade avgifterna. Ansvaret för dessa avgifter lämnas över till myndigheterna.

Ett departement vars myndighet har stora underskott för de bruttoredovisade avgifterna säger att de inte har haft dessa uppe till diskussion på samma sätt som de har haft för underskotten för de avgifter som disponeras av myndigheten.

Hur kan systemet förbättras?

Ett departement ser en fördel i att den avgiftsfinansierade verksamheten specificeras i anslagsposter. På så sätt skulle systemet bli mer tvingande för myndigheten och myndigheten skulle inte kunna använda pengarna till annat än vad som angavs där. Samtidigt skulle det ställa större krav på att myndigheten gjorde bättre prognoser och behovet av en bättre intern redovisning skulle öka.

Det vore rimligt att ha en rutin för att ompröva och vid behov ändra avgiftsnivåerna t.ex. vart tredje år menar ett departement.

Myndigheter med gemensamma avgifter

När en myndighet har avgiftsintäkter som delas med andra myndigheter anger flera departement att det kan uppstå komplikationer. Ett departement anser att det finns en otydlighet när det gäller kostnaderna och överskotten som går till andra myndigheter i regleringsbrev. Det skulle gärna se att en not infördes vid avgiftsbudgetarna i regleringsbrevet med förklaringar.

Avgiftsbudgeten

Flera departement säger att de varken diskuterar indelningen eller uppgifterna i avgiftsbudgeten särskilt ingående. Några departement pekar på att uppgifterna om

ackumulerat resultatet är meningslös information i det fall beloppet inte stämmer. De anser också att det vore bra om det gick att ta bort kostnadskolumnen i vissa fall. Ett departement föreslår att avgiftsbudgeten skulle finnas med i E-budgeten i Hermes. På så sätt skulle den bli mera användbar och inte som nu hamna vid sidan av.

Flera departement är eniga om att myndigheterna inte har så mycket tid till att förbereda sina budgetunderlag. Ett departement anger att de brukar begära in en uppdatering av siffrorna under hösten.

Övrigt

Ett departement framhåller att de problem som de har haft att hantera i samband med bruttoredovisade avgifter inte alls är omnämnda i cirkulären om avgifter från Finansdepartementet.

Ett departement anser att de inte har så mycket kunskap om de avgifter myndigheten har som är satta utifrån avgiftsklasser i 10 § avgiftsförordningen. Ett annat departement menar att det finns en risk att avgifterna hamnar i fel avgiftsklass eftersom skillnader i kostnaderna för verksamheten och avgiftsklasserna inte räknas upp kontinuerligt och dessutom kan tidsåtgången öka.

Riksrevisionen

Företrädare för Riksrevisionen (RiR) menar att det är ett problem att myndigheter inte redovisar avgiftsverksamheten i årsredovisningen enligt strukturen i regleringsbrevets avgiftsbudget. RiR tycker att det finns frågetecken kring att vissa myndigheter anger samma kostnader som intäkter i avgiftsbudgeten; de menar att det nog inte är genomarbetade prognoser i alla fall.

RiR menar också att vid gemensamma avgiftssystem finns det problem med avgiftsbudgeten. Siffrorna blir svårtydbara när det inte framgår vilken del som vilken myndighet svarar för.

RiR anser att det borde bli ett ökat fokus på över- och underskott både för myndigheter och för departement. Det vore bra om myndigheterna ägnade mera tid åt framåtsyftande arbete.

Om myndigheterna själva skulle få ta beslut om bruttoredovisade avgifter skulle transparensen kanske öka för revisorerna.

Finansutskottets kansli

Från riksdagens synpunkt brukar man betona fördelarna med bruttoredovisning av offentligt rättsliga avgifter enligt företrädare för Finansutskottets kansli.

Kansliet anser att ett underlag i budgetpropositionen där man kan se kostnadstäckningsgraden kanske skulle vara av intresse.

Öronmärkning av anslag på myndigheterna som ett sätt att styra verksamheten skulle kanske riksdagen tycka vore bra, men samtidigt ställs detta mot myndigheternas frihet.

Inkomsttitlarnas indelning gör det svårt att följa upp. Går det att få en tydligare struktur och koppling till avgifter?

Om myndigheterna själva fick besluta om avgifterna (men inte disponera) tror kansliet att det möjligen skulle vara risk för att myndigheterna börjar tycka synd om dem som betalar. Avgifterna skulle då kanske sättas för lågt och det skulle därmed kunna leda till underuttag. Däremot tror de inte att myndigheterna skulle börja ta för mycket betalt.

Kansliet anser inte att det alltid är rimligt att nuvarande avgiftskollektiv ska betala för verksamhet med ackumulerade underskott som kanske uppkommit för ett tidigare avgiftskollektiv.

6 Förslag om hantering av bruttoredovisade avgifter

En grundläggande förbättring av hanteringen av bruttoredovisade avgifter är att det ekonomiska målet som riksdag eller regering beslutat ska uppnås. Normalt är det fråga om full kostnadstäckning, men även andra bestämda ekonomiska mål kan vara beslutade av statsmakterna. Andra slag av förbättringar som främjar modellen med bruttoredovisning ska också övervägas. I kapitlet redovisas problem och tänkbara åtgärder för att förbättra hanteringen.

6.1 Regelbundna regeringsbeslut om avgifter i förordningar

Problem: Fördröjningar i regeringens beslut om avgifter

Huvudregeln föreslås vara omprövningar med treårsintervall, eller kortare intervall.

För att minska behovet av för frekventa avgiftsbeslut av regeringen kan avgifterna i stället sättas med sikte på att uppnå full kostnadstäckning på t.ex. tre års sikt om förordningsändringarna genomförs vart tredje år. Detta innebär således att regeringen med hjälp av underlag från myndigheten beaktar kostnadsutvecklingen tre år framåt. Detta bör inte vara kostnadsdrivande eftersom myndighetens kostnader bestäms genom anslagets storlek.

Implementering i Regeringskansliet kan förslagsvis genomföras via riktlinjer, information eller utbildning inom kansliet.

I modellen med bruttoredovisade avgifter beslutar regeringen normalt om både avgiftsnivåer och anslagets totala storlek. Myndigheten har inom ramen för anslaget möjlighet att bestämma kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten och annan verksamhet.

Regeringens ändringar av avgiftsnivåerna i förordningar görs vanligtvis inte årligen utan tiden mellan ändringarna varierar betydligt och osystematiskt beroende på prioriteringar inom Regeringskansliet. Avgiftsnivåerna kan därmed vara låsta i upp till nio år enligt ESV:s iakttagelser. Det försvårar för myndigheten att uppnå det ekonomiska mål som regeringen också beslutat om. Motiverade prisjusteringar fördröjs.

Antagligen vill regeringen generellt sett inte fatta beslut om ändringar i förordningar för ofta. Den fördröjning som blir följden av regeringens beslut om avgiftsnivå kan motverka krav på full kostnadstäckning. Det ska emellertid nämnas att det finns verksamheter där regeringen årligen beslutar om avgiftsjusteringar i förordning. Men det är betydligt vanligare att det dröjer ett antal år mellan förordningsändringar avseende avgifter.

ESV anser att intäkter och kostnader årligen bör följas upp, men nödvändiga ändringar i förordningar kan begränsas till vart annat eller till vart tredje år. Det bör givetvis bedömas utifrån det enskilda fallet, men det viktiga är att det genomförs regelbundet med inte allt för många års fördröjning.

6.2 Öka fokus på saldo

Problem: Bruttoredovisningsmodellen används i för liten utsträckning

För att öka fokus på den avgiftsbelagda verksamhetens saldo bör överläggningar om kostnadssidan avseende avgiftsbelagd verksamhet i den interna kommunikationen inom Regeringskansliet kompletteras med avgiftsintäktssidan. Syftet är att främja bruttoredovisningsmodellen framför andra finansieringsmodeller.

Det finns en risk att modellen med bruttoredovisning missgynnas jämfört med modellen där avgiftsintäkterna får disponeras av myndigheten. ESV bedömer att Regeringskansliet prioriterar överväganden om utgifter (anslaget) framför intäktssidan när det gäller avgiftsbelagd verksamhet. Därigenom kan, vid finansiering med bruttoredovisade avgifter, intresset för avgiftsintäkter och det ekonomiska resultatet för verksamheten som påverkar saldot på statens budget förbises.

ESV uppfattar emellertid att regeringen vill prioritera modellen med bruttoredovisning. Detta kräver att intäktssidan i högre grad inkluderas i övervägandena om avgiftsbelagd verksamhet. Beaktas saldot av intäkter och kostnader borde modellen med bruttoredovisning vara attraktivare än om enbart utgifter i form av anslag ska beaktas. När det ekonomiska målet om full kostnadstäckning uppfylls påverkas inte saldot på statens budget.

Här redovisas några *exempel* på när förslaget kan tillämpas i syfte att främja att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning uppfylls:

- Ny avgiftsbelagd verksamhet ska införas.
- Om en myndighets efterfrågestyrda verksamhet varaktigt minskar kommer avgiftsintäkterna att reduceras. Statsmakterna kan i sådana fall på sikt reducera anslaget om saldot beaktas. Om det inte beaktas kan negativa ackumulerade utfall komma att byggas upp.
- Om anslaget som finansierar en verksamhet reduceras av statsmakterna utan att avgifterna justeras i motsvarande grad uppkommer överuttag, dvs. positiva ackumulerade utfall. Avgifterna kan i dessa fall betraktas som felaktigt reglerade skatter.
- Om efterfrågan i en myndighets verksamhet ökar bör anslaget i princip öka till den omfattning regeringen finner lämplig. När omfattningen på anslaget beslutats bör regeringen även besluta om att avgifterna ska justeras, så att saldot på statens budget blir oförändrat. Görs inte detta bör regeringen i stället ta ställning till hur verksamheten ska bedrivas. Om ökningen inte kompenseras bör regeringen ta ställning till om t.ex. ärendebalanser och köbildning bör godtas. En omprövning av det ekonomiska målet kan också bli aktuell.

6.3 Öronmärk anslaget

Problem: Svag finansiell styrning och kostnadskontroll av regeringen

I vissa fall kan regeringen överväga om kostnader som täcks via anslaget i en avgiftsbelagd verksamhet (bruttoredovisning) bör öronmärkas. Det kan göras genom att anslagsposter införs eller att andra slag av restriktioner beslutas i regleringsbrevet. Detta kan vara aktuellt om regeringen exempelvis vill besluta om omfattningen av tillsyn på en myndighet med andra verksamheter som finansieras med anslaget.

Ska myndigheten med utgångspunkt i efterfrågan bestämma kostnaderna för en avgiftsbelagd verksamhet inom ramen för tilldelat totalt anslag? Detta är normalfallet idag och det behöver inte vara något problem. Det är flexibelt för myndigheten och regeringen/Regeringskansliet behöver inte fastställa ramar som ska gälla internt på en myndighet. Det ekonomiska ansvaret överläts i stor utsträckning på myndigheten.

Om förhållandena ändras så att en myndighets avgiftsbelagda verksamhet ökar i omfattning till följd av ökad efterfrågan saknas budgeterade anslagsmedel för att

täcka kostnaderna. Om verksamheten inte ska drabbas måste anslagsmedel inom myndigheten omfördelas inom ramen för ett anslag. Det innebär att annan verksamhet på myndigheten i stället får reducerade resurser. Det är således myndigheten som beslutar om resursfördelningen inom ramen för anslaget.

Om en myndighet bedriver verksamhet som belastar anslaget med t.ex. 100 miljoner kronor, varav 40 miljoner kronor avser avgiftsbelagd verksamhet med bruttoredovisade avgifter, kan myndigheten tilldelas en anslagspost på 40 miljoner kronor som får användas för den avgiftsbelagda verksamheten och en anslagspost på 60 miljoner kronor som får användas i den övriga verksamheten. Posterna⁶ kan förses med den anslagskredit och det utrymme för anslagssparande som anses vara lämpligt för den aktuella verksamheten.

Om anslagsposterna ska uppräknas som anslag generellt eller på annat sätt är en fråga för regeringen att ta ställning till. ESV förordar att det avgörs i det enskilda fallet. Är det fråga om en storleksmässigt stabil verksamhet kan generellt tillämpad uppräknning göras. Rör det sig däremot om verksamhet som storleksmässigt varierar mellan åren kan bedömningen av anslagsdelens storlek baseras på den prognostiserade volymen.

Alternativt kan specifika villkor användas i stället för anslagsposter. Det kan exempelvis vara att högst 40 miljoner kronor av anslaget får användas till den avgiftsbelagda verksamheten. Utnyttjas inte hela beloppet får det användas i annan verksamhet på myndigheten. Beloppet får inte överskridas.

En öronmärkning av anslag medför att regeringen och Regeringskansliet tar större ansvar för den avgiftsbelagda verksamheten. Det kan vara befogat för en offentlighetsrättslig verksamhet som innebär påverkan på enskildas ekonomiska förhållanden. Ansvaret innebär bl.a. att besluta om omfattning och eventuella omdisponeringar av anslagsmedel. Det blir en striktare finansiell styrning från regeringens sida i de fall öronmärkning tillämpas. Myndighetens ansvar och flexibilitet reduceras.

Om öronmärkning tillämpas för en verksamhet kan regeringen även överväga hur villkoren för en anslagspost ska se ut med syftet att minska skillnaderna i villkoren för bruttoredovisade avgifter och avgifter som disponeras av en myndighet. Detta beskrivs i följande avsnitt.

⁶ Se t.ex. ramanslag för Transportstyrelsen 2013 i dess regleringsbrev, anslagsposterna 3 och 4.

Utjämna villkor för bruttoredovisade avgifter och andra avgifter

För att utjämna villkoren kan möjligheten övervägas att balansera resultat mellan åren via den anslagsdel som hänförs till den avgiftsbelagda verksamheten. Det skulle kunna genomföras genom att en del av anslaget öronmärks genom anslagspost. Till denna anslagspost knyts ett medgivande om ett anslagssparande upp till 10 procent av det öronmärkta beloppet. Analogt, föreslås myndigheten få disponera en anslagskredit.

Disponeras avgiftsintäkterna av myndigheten kan ett ackumulerat överskott på 10 procent av omsättningen sparas till nästkommande budgetår. När det gäller bruttoredovisade avgiftssystem kan i grunden endast 3 procent av anslagsbeloppet sparas till nästkommande budgetår. Anslagsbeloppet behöver naturligtvis inte överensstämma med kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten, men det ger en tydlig indikation på att förutsättningarna är olika i detta avseende. Bruttoredovisade avgifter med anslagsfinansiering medför således en sämre finansiell flexibilitet för myndigheten.

För att öka flexibiliteten och främja användningen av bruttoredovisade avgifter kan ovanstående förslag övervägas. Det ska reducera en nackdel med avgiftssystemet, jämfört med avgiftssystem där myndigheten får disponera avgiftsintäkter och även överskott i den avgiftsbelagda verksamheten.

6.4 Samlad återrapportering enligt FÅB 3 kap. 2 §

Problem: Återrapporteringen kan vara svår att hitta i årsredovisningen

ESV anser att det bör införas krav på att återrapporteringen i resultatredovisningen i årsredovisningen ska göras på särskilt lättillgängligt sätt.

Återrapporteringen enligt den indelning och struktur som anges i regleringsbrevet kan mycket väl vara uppfylld, men uppgifterna i årsredovisningen kan vara redovisade på flera ställen i årsredovisningen. Detta avser t.ex. Fastighetsmäklarinspektionen och Kammarkollegiet.

ESV anser att det bör införas rekommendationer eller krav på att återrapporteringen i resultatredovisningen i årsredovisningen ska göras på särskilt lättillgängligt sätt.

Detta kan förslagsvis avse att motsvarande tabell som i regleringsbrevet ska redovisas i årsredovisningen, men med utfallsiffror i stället för budgeterade värden.

Nedan redovisas ett utdrag ur ESV:s nuvarande föreskrifter till 3 kap. 2 §, 1 FÅB.

Avgiftsbelagd verksamhet

Myndigheten ska dessutom särredovisa avgiftsbelagd verksamhet. Redovisningen ska följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Om regeringen inte har beslutat om en budget för avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten särredovisa den avgiftsbelagda verksamheten enligt den indelning och struktur myndigheten finner lämplig.

ESV överväger följande tre alternativa lösningar.

1 Krav genom ESV:s föreskrifter till FÅB 3:2 – med budgetvärden

Detta är ett nytt krav på myndigheterna att förutom utfallsinformation även åiterrapportera de budgetvärden som angetts i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet. En fördel kan eventuellt vara att de budgeterade värdena blir mer noggrant beräknade i såväl regleringsbrev som årsredovisning. Ska åiterrapporteringen göras i en tabell som här föreslås blir dock denna svåröverskådlig med många dimensioner, vilket är en nackdel.

Om de budgeterade värdena i stora drag överensstämmer med utfallet finns det som ESV ser det ingen större anledning till att redovisa även de budgeterade beloppen i årsredovisningen. Det är bara om utfallet väsentligen avviker från budget som det finns anledning till analys och kommentarer. I detta alternativ ska samtliga myndigheter redovisa budgetvärden, trots att det endast är intressant för de myndigheter där avvikelserna är väsentliga.

Mot bakgrund av ovanstående nackdelar förordar ESV inte detta alternativ. ESV förordar i stället alternativ 3, efter att först övervägt alternativ 2.

2 Krav genom ESV:s föreskrifter till FÅB 3:2 – inga budgetvärden

I detta alternativ finns inga krav på att budgeterade värden anges eller kommenteras i årsredovisningarna.

3 Krav genom ESV:s föreskrifter till FÅB 3:2 – kommentar till avvikande budgetvärden

För att bespara myndigheter och Regeringskansliet administrativt arbete kan följande alternativ övervägas om budgetvärdena ska beaktas. Det medför även att tabellen blir överskådlig genom att både budgetvärden och utfallsvärden inte behöver redovisas. Detta förslag innehåller inga budgeterade värden utan endast krav på att myndigheten

lämnar kommentarer i årsredovisningen i fall utfallet väsentligen avviker från budgeten i regleringsbrevet.

ESV föreslår att föreskrifter med följande innehåll införs.

Tillägg under rubriken Avgiftsbelagd verksamhet

Särredovisningen av utfall i årsredovisningen ska framgå av en likadan tabell som i regleringsbrevet. Myndigheten ska i anslutning till tabellen kommentera om utfallssiffrorna väsentligen avviker från de värden som budgeterats i regleringsbrevet för det aktuella året.

6.5 Särredovisa uppörd av avgifter i årsredovisningens finansiella avsnitt

Särredovisa offentligrättsliga avgifter i uppördsavsnittet i not till resultaträkningen i myndighetens årsredovisning. Motsvarande kostnader ska dessutom anges i noten.

Redovisning av uppörd i det finansiella avsnittet i en myndighets årsredovisning är ofta summarisk och omfattningen av eventuella bruttoredovisade avgifter kan generellt sett inte utläsas i resultaträkningen. Detta framgår av avsnitt 3.4 *Redovisning av bruttoredovisade avgifter i resultaträkning.*

I syfte att fokusera mer på bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter för att de ska hanteras noggrannare än vad som annars kan vara fallet bör avgiftsintäkterna särredovisas från annan uppörd i posten i myndighetens årsredovisning.

Avgiftsintäkterna särredovisas normalt i avsnittet för resultatredovisningen. De kommer således att redovisas på två ställen i årsredovisningen. Uppgifterna finns dock redan så det är inget större merarbete att ta fram beloppet även till det finansiella avsnittet. Frågan om i vilken utsträckning den avgiftsbelagda verksamheten både ska återrapporteras i resultatredovisningen och i resultaträkningen övervägs inte vidare i detta sammanhang.

Från 2014 har ESV beslutat om föreskrifter som innebär att posten Avgifter m.m. som inte disponeras ska specificeras i not. I allmänna råd anges att en lämplig uppdelning (i notens specifikation) ”kan vara t.ex. offentligrättsliga avgifter, försäljningsintäkter, bidrag från EU” etc.

Denna regel skulle även kunna kompletteras med att motsvarande kostnader anges i anslutning till notspecifikationen av avgiftsbeloppet.

Särredovisning av såväl intäkter som kostnader bör enbart gälla för verksamheter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet, och möjligen även verksamheter med annat bestämt ekonomiskt mål. Kravet bör således inte gälla för t.ex. avgifter enligt 10 § avgiftsförordningen där kostnadstäckningen avser staten som helhet. Det bör inte heller gälla för vissa andra avgifter, t.ex. där det ekonomiska målet avser full kostnadstäckning per ärende, men inte för hela verksamheten där handläggningen av ärenden utförs.

Har en myndighet flera verksamheter med bruttoredovisade avgifter bör respektive avgiftsbelagd verksamhet redovisas i noten.

För kostnadsredovisningen i not, innebär denna vidareutveckling att reglerna behöver utvecklas så att de offentlighetsrättsliga avgifterna i noten delas upp utifrån vilket ekonomiskt mål som gäller och i nästa steg på flera verksamheter i förekommande fall.

Den föreslagna särredovisningen av bruttoredovisade avgifter och motsvarande kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten förväntas leda till ökad precision i de årliga beloppen för avgiftsintäkter, kostnader och ekonomiskt utfall (ekonomiskt resultat). Inom loppet av några år höjs dessutom kvaliteten i underlaget för uppföljning av om det ekonomiska målet uppfylls eller inte.

Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd till 7 kap. 1 §, Tilläggsupplysningar, FÅB med följande innehåll.

Föreskrifter

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p><i>Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras</i> Större delbelopp ska specificeras i not. Intäkter av bidrag från EU ska alltid särredovisas i not, med uppgift om vilka av EU:s fonder medlen avser.</p>	<p><i>Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras</i> Större delbelopp ska specificeras i not. Intäkter av bidrag från EU ska alltid särredovisas i not, med uppgift om vilka av EU:s fonder medlen avser. <i>Även offentligrättsliga avgifter ska alltid särredovisas i noten med uppdelning på avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål och andra offentligrättsliga avgifter samt uppdelning på olika verksamheter.</i></p> <p><i>För offentligrättsliga avgifter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning ska myndigheten dessutom särredovisa de kostnader som myndigheten beräknar för de verksamheter som intäkterna avser.</i></p>

Allmänna råd

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p><i>Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras</i> Lämplig uppdelning kan vara t.ex. offentligrättsliga avgifter, försäljningsintäkter, bidrag från EU, andra ersättningar (typ av ersättning) och finansiella intäkter (typ av ersättning) 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.</p> <p>/---/</p>	<p><i>Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras</i> <i>Utöver vad som framgår av föreskrifterna</i> kan lämplig uppdelning vara t.ex. försäljningsintäkter andra ersättningar (typ av ersättning) och finansiella intäkter (typ av ersättning) om det inte i allt väsentligt är tydligt utifrån informationen i övrigt. <i>Information som är särskilt väsentlig kan som alternativ till not lämnas direkt i resultaträkningen som en egen rad.</i> Med intäkter av bidrag från EU avses sådana inkomster som myndigheten ska redovisa under inkomsttyp 6000 på statens budget.</p> <p>/---/</p>

6.6 Upplyningskrav för över- eller underuttag

Myndigheten ska enligt förslag till ny paragraf i avgiftsförordningen upplysa regeringen om verksamheten med bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter uppvisar större över- eller underuttag.

Bestämmelserna i 25 a § avgiftsförordningen gäller enbart avgifter som disponeras av myndigheter och när det ekonomiska målet är bestämt. Enligt denna ska myndigheten balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Myndigheten ska dessutom föreslå åtgärder till regeringen om större ekonomiska obalanser har inträffat.

Det bör noteras att paragrafen syftar till att ge en myndighet rätt att disponera överskott i en avgiftsbelagd verksamhet. Den kan inte användas för att avgöra om full kostnadstäckning uppnås. Det fungerar inte då obalanserna för olika avgiftsområden tar ut varandra. Det kan vara så att ingen avgiftsbelagd verksamhet uppnår full kostnadstäckning, men sammantaget uppnås ett resultat omkring nollstrecket. I dessa fall behöver myndigheten inte meddela regeringen om förslag på åtgärder. Att bevaka att full kostnadstäckning i en och alla avgiftsbelagda verksamheter uppnås måste således göras på annat sätt. Det bör främst göras i myndighetens årsredovisning. För bedömningen av om full kostnadstäckning uppnås räcker således inte med att paragrafen i princip börjar tillämpas på bruttoredovisade avgifter.

Bestämmelsen innehåller således krav på att myndigheterna ska upplysa regeringen om större över- eller underskott uppstått i den totala avgiftsbelagda verksamheten på myndigheten. En motsvarighet till paragrafen skulle kunna införas även för bruttoredovisade avgifter.

För att inte sammanblanda bestämmelser om avgifter som får disponeras av en myndighet och bruttoredovisade avgifter föreslår ESV att en ny paragraf, 25 b §, med följande innehåll införs i avgiftsförordningen.

25 b § En myndighet som redovisar offentligrättsliga avgifter mot en inkomstitel ska till regeringen lämna upplysningar om det sammantagna över- eller underuttaget i myndighetens offentligrättsliga bruttoredovisade avgiftsbelagda verksamhet om följande kriterier är uppfyllda.

- *Regeringen ska i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet ha begärt att både intäkter och kostnader ska redovisas för verksamheten.*
- *Om de ackumulerade överuttagen uppgår till mer än 10 procent av de bruttoredovisade avgiftsbelagda verksamheternas intäkter under året, ska myndigheten föreslå regeringen vilka åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta med överuttaget.*
- *Om det uppkommit ett underuttag i den bruttoredovisade avgiftsbelagda verksamheten som inte täcks av ett ackumulerat överuttag, ska myndigheten föreslå regeringen vilka åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta med underuttaget.*

Ett nytt allmänt råd till paragrafen med följande innehåll kan övervägas.

Bestämmelsen gäller enbart för offentligrättsliga bruttoredovisade avgifter med bestämda ekonomiska mål där regeringen i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet har begärt att både intäkter och kostnader ska redovisas för verksamheten. Har regeringen bara krävt att t.ex. intäkter ska redovisas gäller inte kravet att lämna upplysningar om över- eller underuttag.

6.7 Utse ansvarig myndighet

Problem: Om avgifterna hanteras av flera myndigheter är det ibland oklart vilken myndighet som ansvarar för avgifterna

ESV anser att regeringen bör besluta om vilken myndighet som ska ansvara för avgiftssystemet när en viss avgift ska täcka kostnaderna vid flera myndigheter.

ESV anser att regeringen bör besluta om vilken myndighet som ska ansvara för avgiftssystemet när en viss avgift ska täcka kostnaderna vid flera myndigheter. Den ansvariga myndigheten ska svara för uppföljning, analys och vid behov ge förslag till åtgärder, t.ex. ändrade avgifter. Vidare bör myndigheten ha ansvaret för att samrådsskyldigheten med ESV fullgörs. Myndigheten bör även verka för att kostnaderna beräknas på ett enhetligt sätt.

I första hand bör den myndighet som har det centrala ansvaret för verksamheten utses. Om det inte finns en central myndighet bör en myndighet ändå utses som ansvarar för att uppföljning och avgiftsändringar genomförs. När det gäller länsstyrelsernas verksamhet kan regeringen utse *en* länsstyrelse till ansvarig för avgiftssystem som omfattar flera länsstyrelser.

Detta gäller t.ex. stora delar av länsstyrelsernas offentlighetsrättsliga avgifter som inte disponeras av länsstyrelserna, exempelvis miljöområdet med Naturvårdsverkets centrala roll inom verksamheten prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I övrigt kan behovet av att utse en ansvarig myndighet eventuellt avse avgifter som redovisas av Elsäkerhetsverket (nätövervakningsavgifterna).

En särskild utredning/projekt avseende respektive avgiftssystem bör tillsättas. Berörda parter omfattar representanter för aktuella myndigheter, departement och vid behov även ESV.

6.8 Förtydliga ekonomiska mål

Problem: Det är oklart vilket ekonomiskt mål som ska gälla vid konflikt mellan regelverk och praxis

Regeringen bör i vissa fall ompröva det ekonomiska målet om full kostnadstäckning. ESV bör i avgiftssamråden oftare initiera att de ekonomiska målen omprövas.

Ibland är det oklart vilket ekonomiskt mål som gäller. Det gäller då regelverket säger att full kostnadstäckning gäller enligt 5 § avgiftsförordningen. I praktiken beslutar dock inte regeringen om relevanta avgiftsförändringar eller vidtar andra åtgärder som medför att det ekonomiska målet uppnås. Motiven kan vara att verksamheten inte har förutsättningar för att kostnaderna helt ska täckas med avgifter. Avgiftsnivån kan hämma tillgången till varor som kräver samhällets tillstånd för att få användas i landet. I dessa fall bör det ekonomiska målet omprövas så att det tydligt framgår vilket mål som ska tillämpas av myndigheten och kan följas upp av revisorerna. För att ändra på det ekonomiska målet krävs ett beslut av regeringen. Initiativet till omprövning kan dock tas av myndigheten, ESV eller annan part.

Exempel på myndigheter som enligt ESV i detta sammanhang har oklara ekonomiska mål för verksamheter är länsstyrelsernas arbete enligt miljöbalken, Domstolsverkets avgifter och Etikprövningsnämndernas avgift (se 4.5).

Ett annat sätt att reducera problemet skulle eventuellt kunna vara att regeringen alltid måste fatta ett aktivt beslut om vilket ekonomiskt mål som ska gälla för en

verksamhet. Nackdelen med detta är dock att tillämpningen av det av regeringen eftersträvansvärda generella ekonomiska målet om full kostnadstäckning kan försvagas. Dessutom kan oklarheter om det ekonomiska målet ändå uppstå ifall regeringen faktiskt inte fattar ett särskilt beslut för samtliga avgiftsbelagda verksamheter i staten. Efter detta övervägande är slutsatsen att förslag om detta inte lämnas.

6.9 Preciserar avgiftsunderlaget

Problem: Det kan vara oklart vilka kostnader som ska ingå i avgiftsunderlaget

För att avgiften ska kunna beräknas på avsett sätt föreslår ESV att regeringen vid behov tar ställning till och identifierar vilka kostnader som avgiften ska täcka.

Identifiering av vilka kostnader som ska ingå i avgiftsunderlaget kan bl.a. genomföras i propositioner vid införande av en ny offentligrättslig avgift.

Om regeringen beslutar om att nya eller utökade arbetsuppgifter ska läggas på myndigheten ska det av beslutet framgå hur dessa ska finansieras. Att regeringen definierar vilka kostnader som ska inkluderas kan även avse befintliga verksamheter.

Exempel på kostnader som kan ifrågasättas i avgiftsunderlaget är kostnader för visst EU-relaterat arbete, besvarande av remisser, föreskriftsarbete, allmän metodutveckling, rådgivning, information och överklaganden. Det kan också vara fråga om att regeringen i bemyndigandet för avgiftsuttag tydligt anger vilka verksamheters kostnader som ska täckas med avgifter respektive anslag.

6.10 Inplacering i avgiftsklass enligt 10 § avgiftsförordningen bör uppdateras

Problem: Risk för att fel avgiftsnivå tillämpas

Myndigheter med ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen bör regelbundet åläggas, eller i vart fall påminnas om, att se över att avgiften för respektive ärendehandläggning är inplacerad i rätt avgiftsklass.

Att ta initiativ till en översyn av tillämpad avgiftsklass kan göras i Regeringskansliet genom interna riktlinjer eller checklistor för myndighetshandläggare. Här avses ändringar i materiella förordningar som regeringen beslutar om. Det medför att

verkställandet av en myndighets förslag till ändring av avgiftsklass enligt 10 § avgiftsförordningen måste hanteras i Regeringskansliet.

Det kan även ingå i ESV:s avgiftssamråd enligt 7 § avgiftsförordningen att påminna myndigheten om att ansökningsavgifterna bör ses över regelbundet.

Det kan även finnas skäl att i avgiftsförordningen införa ett krav på myndigheterna regelbundet ska se över inplaceringen i avgiftsklass. I så fall skulle ett andra stycke med följande innehåll kunna läggas till 9 § avgiftsförordningen:

Förslag på formulering till förordningen

Myndigheten ska åtminstone vart femte år se över att rätt avgiftsklasser tillämpas för myndighetens ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen och vid behov meddela regeringen.

För att ett sådant krav ska fungera måste myndigheten lämna förslag till regeringen om de förändringar som behöver göras. Även regeringen och Regeringskansliet måste engageras eftersom det här är fråga om ändringar i förordningar.

6.11 Modifierad modell för bruttoredovisning

Problem: Intresset för de bruttoredovisade avgifterna är ibland svagt på myndigheterna

Modellen – som innebär bruttoredovisning och att regeringen fattar beslut om avgiftens storlek – kan modifieras genom att beslut om avgiftens storlek i enskilda fall överlåts till myndigheten.

Myndigheterna beslutar redan om 45 procent av de totala offentligrättsliga avgiftsintäkterna. 16 procentenheter av dessa avgifter avser avgifter som idag bruttoredovisas (av främst Transportstyrelsen). Detta framgår av följande tabell⁷ som avser uppgifter i miljoner kronor för 2012.

Princip	Totala intäkter	Procent
Beslutar/Disponerar	3 350	29%
Beslutar/Disponerar ej	1 850	16%
Beslutar ej/Disponerar	2 540	22%
Beslutar ej/Disponerar ej	3 810	33%
Totalt	11 550	100%

⁷ Avgifter 2012, ESV 2013:42.

För att främst öka myndigheters engagemang för bruttoredovisade avgifter bör avgiftsbeslutet i vissa fall överlåtas till myndigheten med bibehållen bruttoredovisning. Förslaget skulle innebära att avgifter som idag bestäms i förordningar i stället beslutas i myndigheters föreskrifter om avgifter.

Detta förslag kräver riksdagens medgivande, vilket framgår av 8 kap. 2 § punkt 2 samt 3 och 10 §§ regeringsformen.

Skäl för delegering

- Myndigheterna tvingas öka intresset för avgifterna.
- Myndigheten måste svara för avgiftssättningen gentemot kunder. Den kan inte hänvisa till att det är regeringen som beslutat om nivåerna när avgifterna ifrågasätts.
- Även om regeringen beslutar om avgifterna är det ändå i regel myndigheten som beräknar avgifterna och föreslår nivåer.
- Regeringen och Regeringskansliet slipper administrativa beslut om avgifter.
- Beslut om avgifternas storlek kan i princip tas varje år, vilket underlättar att full kostnadstäckning uppnås.
- Vid myndighetsbeslut belyses färre aspekter, vilket kan gynna prioritering av det ekonomiska målet.

Skäl mot delegering

- Risk för att myndigheten inte debiterar fullt ut till betalningssvaga företag
- Myndigheten kan hänvisa till att det är regeringen som satt avgifterna vid ifrågasättande. Det kan reducera ”kostsamma” diskussioner.
- Beslut om offentligrättsliga avgifter kan anses vara på för låg organisatorisk nivå eftersom de påverkar enskildas ekonomiska förhållanden.
- Vid regeringsbeslut belyses fler aspekter i beredningen i Regeringskansliet än då myndigheten beslutar om avgiften. Sammanvägning av verksamhet och ekonomi kan behöva göras.

6.12 Hantera över- och underuttag

Problem: Hur bör större över- och underuttag i bruttoredovisad offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet hanteras i Regeringskansliet?

Nedanstående vägledning för hantering av större över- och underuttag i bruttoredovisad offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet kan integreras i Regeringskansliets interna riktlinjer.

Om verksamhet med bruttoredovisade avgifter inte följs upp och relevanta åtgärder inte vidtas i tid kan stora obalanser i form av över- eller underuttag uppstå.

I bruttoredovisningsmodellen för offentligrättsliga avgifter beslutar regeringen om avgiftens storlek i en förordning. Gentemot myndigheten beslutar regeringen även om anslagsnivån⁸ som ska finansiera kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten. Det är dock myndigheten som beslutar om de kostnader, inom anslagets ram, som ska användas för att finansiera den avgiftsbelagda verksamheten. I följande överväganden om hantering utgår vi från att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål.

Över- och underskott i avgiftsbelagd verksamhet ska enligt ESV normalt hanteras genom att regelbundna justeringar av avgifter och/eller kostnader som finansieras med anslag görs av myndigheten och regeringen. Det gäller för övrigt även avgifter som disponeras av myndigheterna. Detta fungerar emellertid inte alltid i praktiken, vilket kan medföra att avsevärda under- och överskott i en verksamhet⁹ uppstår. Det är enligt ESV viktigt att det ekonomiska målet uppfylls annars betalar personer och företag fel avgifter för statliga tjänster. Huruvida avgiftsintäkterna disponeras av en myndighet eller inte har ingen betydelse sett ur medborgarens, avgiftsbetalarens, perspektiv.

Frågan är då hur väsentliga överskott eller underskott kan hanteras och reduceras om de inte har hanterats genom regelbundna justeringar av avgifter och kostnader. Vem ansvarar för vad? Vilka åtgärder bör initieras och vidtas av regeringen, Regeringskansliet respektive av myndigheten?

Väsentligt överskott har uppstått

Om ett väsentligt överskott uppstått är detta antagligen lättare att hantera än om ett underskott uppstått. Följande alternativ finns för att komma till rätta med överskottet:

A

Avgifterna bör reduceras med en avpassad andel så att avgiftsintäkter och kostnader kommer i balans inom några år.

Detta gäller om det inte finns särskilda skäl till annan åtgärd. Det kan exempelvis vara att verksamheten varit resursmässigt eftersatt men kostnadsmässigt ska trappas upp, vilket medför att överskottet kan förutses bli reducerat utan avgiftssänkningar.

⁸ Anslagsnivån beslutas av riksdagen efter förslag från regeringen.

⁹ Med över- och underskott avses här skillnaden i ackumulerat utfall av avgiftsintäkter enligt inkomsttitel och motsvarande kostnader som finansieras med anslag.

B

Kostnaderna ökar genom att myndigheten utför mer än tidigare av samma verksamhet, t.ex. tillsyn. Det kan i princip beslutas av myndigheten. Däremot bör en utvidgning av kostnadsmassan till aktiviteter som inte självklart utgör en del av den avgiftsbelagda verksamheten beslutas av regeringen. Det kan röra t.ex. särskilda utvecklingsinsatser.

C

Myndigheten lämnar förslag till regeringen hur verksamheten fortsättningsvis ska kunna bedrivas med avgiftsintäkter och kostnader i balans. Detta bör tillämpas restriktivt. Men det kan bli aktuellt t.ex. om en verksamhet ger oförutsedda tillfälligt höga överskott t.ex. på grund av avgiftens konstruktion. Det kan gälla då avgiften inte primärt baseras på myndighetens kostnader utan på de betalande företagens försäljningsvolym.

Väsentligt underskott har uppstått

Följande alternativ finns för att komma till rätta med underskottet:

A

Kostnaderna bör reduceras och avgifterna höjas med en avpassad andel så att avgiftsintäkter och kostnader kommer i balans inom några år. Det gäller om det inte finns särskilda skäl till annan åtgärd.

- Det gäller inte om ekonomisk balans kan förutses t.ex. efter några år av underskott som följs av motsvarande överskott.
- Det gäller inte heller om verksamheten av samhällsekonomiska skäl resursmässigt inte får drabbas av för stora nedskärningar. En avvägning måste göras om ekonomin ska tillåtas begränsa verksamheten. Det beror på typ av verksamhet.
- Det gäller avslutningsvis inte om höjda avgifter hämmar verksamheten för mycket. Även här måste en avvägning mellan ekonomi och verksamhet göras.

Om någon av de två sistnämnda punkterna anses föreligga bör regeringen överväga om det *ekonomiska målet ska ändras* till krav på lägre kostnadstäckning än full kostnadstäckning. Ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning kan bedömas vara orealistiskt.

Prishöjningar som inte genomförs i jämn takt, utan kraftigt och momentant, kan ifrågasättas utifrån olika aspekter:

1. jämn avgiftsutveckling bör eftersträvas i statlig prissättning
2. om avgiftskollektivet är detsamma före och efter höjningen har möjligen en kraftig höjning mindre betydelse
3. om det är olika avgiftsbetalare före och efter en kraftig höjning kan det upplevas som orättvist att de senare betalarna ska betala de tidigare betalarnas för låga avgifter.

B

Regeringen bör ändra det ekonomiska målet till ett mål med lägre krav på kostnadstäckning än full kostnadstäckning.

C

Regeringen bör i vissa fall ge myndigheten tillåtelse att nollställa eller neutralisera det ackumulerade underskottet¹⁰ i meningen att det inte behöver beaktas i den framtida avgiftssättningen.

Underskottet kan i grunden bero på omfattningen av kostnader i myndigheten, låga avgifter enligt förordningar eller en kombination av dessa. Skälen för varför underskottet uppstått bör naturligtvis undersökas så att det kan bidra till lösningar hur det ska reduceras eller elimineras. Orsakerna kan variera liksom ansvaret för den uppkomna situationen.

Det är av betydelse att en nollställning eller eliminering av ett underskott i en bruttoredovisad avgiftsbelagd verksamhet inte nödvändigtvis innebär krav på ekonomiskt kompensation som är fallet då myndigheten disponerar avgiftsintäkterna. Vid en avveckling av verksamhet måste i det senare fallet förlusten täckas med andra medel. I princip måste riksdagen anvisa ett förlusttäckningsanslag oavsett om det gäller en offentligrättslig verksamhet eller en uppdragsverksamhet. Det kan undvikas om ett anslag som anses ha ett ändamål som medger även förlusttäckning kan användas. Detta är fallet när det ekonomiska målet inte är full kostnadstäckning. I annat fall används anslag till ändamål som inte avsetts.

Vid bruttoredovisning kan underskottet betraktas som ”uteblivna avgiftsintäkter”. De påverkar visserligen saldot på statens budget via inkomstsidan, men kräver ingen ekonomisk kompensation till myndigheten. Den har ju redan använt anslagsmedel som bekostat verksamheten. En nollställning innebär att staten (tillfälligt) ändrar på

¹⁰ Med ackumulerat underskott avses i princip summan av inbetalda avgiftsintäkter som uppbörd minus summan av de kostnader myndigheten redovisat för verksamheten som finansieras med anslag. Kallas även nettoutfall.

förutsättningarna för den bruttoredovisade verksamheten. Myndigheten behöver inte skära ner på sin verksamhet och avgifterna behöver inte höjas för att täcka det samlade underskottet. Modellen med bruttoredovisning börjar om från noll och ska fortsättningsvis fungera enligt plan.

7 Förslag om avgiftsbudgeten i regleringsbrevet

7.1 Bakgrund

Avgiftsbudgeten i regleringsbrevets finansiella del ska komplettera den information som ges av regeringens beslut om myndighetens anslagstilldelning och andra finansiella förutsättningar. Den bör ses som en bild av den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning och indelning på en myndighet. Det är myndigheten som lämnar underlag till siffrorna i avgiftsbudgeten.

Avgiftsbudgeten innebär inget bemyndigande för myndigheten att bedriva avgiftsbelagd verksamhet. Bemyndigande att ta ut offentligrättsliga avgifter anges normalt i de materiella författningar (lag och förordning) som styr verksamheten.

Avgiftsbudgeten är en prognos och innebär inget krav på att budgeterade belopp måste uppnås eller att faktiska utfall ska vara i närheten av beloppen. Det är visserligen en plan, men den behöver inte uppfyllas. Dessutom kan uppgifterna i budgeten variera beroende på tidpunkten för upprättandet av budgeten.

Användningen av avgiftsbudgeten regleras som tidigare beskrivits i 3 kap. 2 § FÅB och riktlinjer inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet och myndigheterna använder även andra verktyg än avgiftsbudgeten i regleringsbrevet för att styra avgiftsbelagd verksamhet. Det kan göras genom att regeringen i regleringsbrevet ger myndigheterna i uppdrag att särredovisa avgiftsbelagd verksamhet i annan struktur än vad som anges i avgiftsbudgeten. Detta medför att myndigheterna måste fördela kostnaderna för verksamheten enligt krav som ligger utanför kraven på indelning enligt avgiftsbudgeten.¹¹

Återrapportering kan också göras genom att i dialog med myndigheterna komma överens om att vissa verksamheter ska särredovisas mer detaljerat än indelningen enligt avgiftsbudgeten. Det kan vara på initiativ av myndigheten.

¹¹ Exempel: Lotteriinspektionen ska redovisa sina samlade kostnader för verksamheten fördelat på kostnader som avser verksamhet som bedrivs med stöd av kasinolagen, lotterilagen respektive lagen om anordnande av visst automatspel. Myndigheten ska även redovisa kostnader och intäkter per verksamhet (RB 2013). Transportstyrelsens resultatredovisning ska ha följande indelning: Regelgivning, Tillsyn, Tillstånd och annan ärendehantering och Registerhållning (RB 2013).

Dessutom har myndigheterna i de flesta fall en mer detaljerad indelning i internredovisningen än vad som krävs externt. En myndighet kan ha ansett att det finns skäl att särredovisa avgiftsintäkter och kostnader t.ex. på olika produktgrupper eller avgiftskollektiv. Detta kan motiveras av att avgifterna måste sättas för enskilda produkter respektive att ett avgiftskollektiv inte ska subventionera ett annat.

Indelning av avgiftsbelagd verksamhet ska även göras av en myndighet enligt t.ex. kriterier i lagen (2005:590) om finansiella förbindelser (transparenslagen). Redovisning enligt lagen ska finnas tillgänglig på myndigheten. Indelningen behöver emellertid inte göras i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet, eftersom lagen inte kräver att den ska göras i årsredovisningen. Det kan även finnas andra författningar och styrdokument som innebär att vissa verksamheter på myndigheter ska särredovisas utan att det framgår av indelningen i avgiftsbudgeten.

7.2 Förslag om vilka avgifter som normalt inte ska redovisas i avgiftsbudgeten

ESV anser att avgiftsbudgeten bör omfatta en budget för disponibla avgifter och en för de bruttoredovisade avgifterna. Utgångspunkten är att samtliga avgifter som en myndighet tar ut ska omfattas. Följande undantag från fullständig omfattning bör emellertid övervägas.

Avgifter enligt 15 § avgiftsförordningen

Enligt ESV:s uppfattning bör avgiftsbudgeten inte omfatta avgifter enligt 15 § avgiftsförordningen. Detta gäller både intäkter och kostnader. Motiven är att omfattningen per myndighet generellt sett är mycket begränsad. Den begränsade omfattningen motiverar inte heller att kostnaderna som ska motsvara avgifterna ska behöva beräknas av myndigheterna. Såvitt ESV känner till är detta ingen förändring jämfört med nuvarande riktlinjer i Regeringskansliet.

Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen

Trots fokusering på offentligrättsliga avgifter i uppdraget görs här ett undantag eftersom 4 § avgiftsförordningen är en generell bestämmelse som gäller för alla myndigheter under regeringen.

Såvitt ESV känner till ska avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen normalt inte omfattas av avgiftsbudgeten i regleringsbrevet enligt nuvarande riktlinjer i Regeringskansliet. Avgiftsintäkterna bör endast omfattas om regeringen medgett undantag från de restriktioner som är förenade med paragrafen.

ESV överväger tre olika alternativ som förefaller vara rimliga att tillämpa: a) avgifterna redovisas aldrig, b) alltid, eller c) endast när vissa kriterier beräknas vara uppfyllda.

a) 4 § avgifter redovisas aldrig

Att avgifterna aldrig redovisas i budgeten är tydligt och enkelt. ESV:s intryck är också att det för närvarande är denna praxis som gäller, dvs. flertalet avgiftsbudgetar innehåller inte avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen. Motiv för detta är att avgiftsintäkterna inte är tillräckligt väsentliga och att de kan vara svåra att förutse. De kan ju till skillnad från många andra avgiftsbelagda verksamheter vara av tillfällig natur.

Avigsidan är att avgiftsintäkter om totalt 3,7 miljarder kronor¹² inte omfattas av avgifterna i avgiftsbudgeten. Avgiftsintäkterna för statliga myndigheter totalt, men exklusive affärsverken, uppgick till drygt 62 miljarder kronor år 2012. Avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen utgjorde därmed 6 procent av de totala avgiftsintäkterna detta år. I absoluta tal är den totala omfattningen väsentlig, men 3,7 miljarder kronor fördelat på drygt 200 myndigheter är dock per myndighet av mindre omfattning. För flertalet myndigheter torde dessa avgiftsintäkter inte vara väsentliga.

Det som talar för detta alternativ är att dessa avgifter generellt sett inte förändrar bilden av en myndighets avgiftsbelagda verksamhet som den redovisas i avgiftsbudgeten. Dessutom finns redan krav på särredovisning av avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen i årsredovisningen enligt ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § FÅB, Tilläggsupplysningar. Uppgifterna samlas också in och publiceras i ESV:s årliga rapport om avgifter.¹²

b) 4 § avgifter redovisas alltid

Om avgifterna – tvärt emot ovanstående förslag – ska inkluderas i avgiftsbudgeten bör det genomföras genom att tillföra en särskild rad i tabellen där enbart avgiftsintäkterna redovisas. Något krav på särredovisning av kostnader bör inte införas i detta sammanhang. Aggregerat handlar det om 6 procent av de totala avgiftsintäkterna i staten, exklusive affärsverken.

c) 4 § avgifter redovisas när vissa kriterier beräknas vara uppfyllda

Avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen bör inkluderas i avgiftsbudgeten om följande kriterier är uppfyllda:

¹² Avgifter 2012 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten, ESV 2013:42.

- Det budgeterade årliga beloppet beräknas uppgå till minst 10 miljoner kronor och beräknas varaktigt uppgå till mer än 5 procent av myndighetens totala förvaltningskostnader.

ESV har även övervägt andra kriterier, men förkastat dessa.

ESV förordar att avgifter som tas ut med stöd av 4 § förordningen normalt inte ska redovisas i avgiftsbudgeten (alternativ a).

Avgifter som tas ut enligt 10 § avgiftsförordningen

Ska ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen tas med i avgiftsbudgeten? Om så är fallet ska endast en rad för avgiftsintäkter (ej kostnader) användas i tabellen. Skälet är att avgifterna beräknas som en schablon för staten som helhet, inte för den enskilda myndigheten.

Omfattningen är inte känd av ESV. En noggrannare uppskattning kan inte göras än att det torde röra sig om några hundratal miljoner kronor årligen. Det är betydligt mindre än t.ex. avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Polisväsendet, som tillhör de myndigheter som har en stor omfattning av ansökningsavgifter, omsatte 50–60 miljoner kronor 2012. Flertalet myndigheter har relativt små belopp enligt ESV:s bedömning. Detta torde även gälla länsstyrelsernas sammantagna intäkter av ansökningsavgifter.

ESV anser att ansökningsavgifterna normalt inte bör omfattas.

Bidrag och andra ersättningar

ESV anser att avgiftsbudgeten bör omfatta ersättningar som klassificeras som avgifter. Den bör således inte omfatta bidrag, andra ersättningar, försäljningsinkomster, finansiella intäkter, böter eller sanktionsavgifter.

7.3 Vilka otydligheter har iakttagits?

Indelningen av den avgiftsbelagda verksamheten i avgiftsbudgeten görs på olika sätt. Vanligtvis anger regeringen ett antal verksamheter som regeringen vill ska särredovisas. *Strukturen* ser vanligtvis ut på följande sätt för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna inte disponeras av myndigheten. Om myndigheten disponerar intäkterna utesluts endast kolumnen med inkomsttitel (b). Strukturen är i princip likadan oavsett förutsättningarna för den avgiftsbelagda verksamheten.

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
a	b	c	d	e	f	g	h

Vilseledande information i kolumn för årets resultat och ackumulerat resultat (g och h)

I de fall regeringen i budgeten har krav på att myndigheten endast ska redovisa avgiftsintäkter (e) i en eller flera avgiftsbelagda verksamheter uppvisas i tabellen ett årsresultat (g) och ett ackumulerat resultat (h) som är lika med avgiftsintäkterna (e). I tabellen i Hermes finns en formel som per automatik fyller i kolumnerna (g) och (h). Dessa uppgifter blir inte korrekta utan kan karaktäriseras som vilseledande information. Ett skäl för att endast ställa krav på särredovisning av avgiftsintäkter, och inga kostnader, är då verksamheten ska bedrivas utan krav på bestämt ekonomiskt mål.

Den missvisande informationen uppstår även då verksamheten bedrivs utan krav på full kostnadstäckning och då kostnader redovisas i kolumn (f). I dessa fall uppkommer ett negativt resultat som det inte är relevant att visa i kolumnen för årets resultat (g). Finns inget krav på full kostnadstäckning, eller annat bestämt ekonomiskt mål, finns heller inget resultat att redovisa. Dessutom kommer ett växande ackumulerat underskott att visas i den sista kolumnen (h).

Enligt ESV är orsaken till den vilseledande informationen att samma tabellstruktur används i Hermes även om förutsättningarna för den avgiftsbelagda verksamheten är olika. Det gäller främst förutsättningar avseende olika ekonomiska mål.

Hur ska avgiftsbudgeten fyllas i för att uppnå önskad åiterrapportering?

I de fall Regeringskansliet av myndigheten begärt uppgifter om att samtliga kolumner (a–h) fylls i med siffror för en avgiftsbelagd verksamhet är det tydligt vad som ska åiterrapporteras i årsredovisningen. I sådana fall ska samtliga uppgifter (a–h) åiterrapporteras av myndigheten. Detta förutsätter att det är fråga om verksamhet med full kostnadstäckning. Bedrivs verksamhet utan krav på full kostnadstäckning blir uppgifterna inte rättvisande med årliga underskott och växande ackumulerat underskott.

Nedanstående exempel från CSN RB 2013 där regeringen – enligt avgiftsbudgeten – vill att myndigheten ska åiterrapportera enbart avgiftsintäkter.

Åtterrporteringskravet begränsas till intäkter, antagligen till följd av att full kostnadstäckning inte gäller. Även Elsäkerhetsverket har en likadan tabell för samma år. Här torde dock skälet huvudsakligen vara att kostnaderna uppstår även på andra myndigheter än verket. Kraven på att endast redovisa intäkter gäller fler myndigheter än dessa, bl.a. Domstolsverket.

Uppgifterna blir inte korrekta i så måtto att kostnaderna för verksamheten sätts till noll (0) i tabellen. Dessutom blir årets resultat och ackumulerat belopp missvisande.

Verksamhet	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
Offentligrättslig verksamhet						
Administrationsavgifter	0	0	441 000	0	441 000	441 000

Belopp angivna i tkr

Ytterligare ett exempel är regleringsbrevet 2013 för Fastighetsmäklarinspektionen, där kostnaderna anges vara lika med intäkterna. Det torde vara ett schablonbelopp. Här saknas dock i princip uppgift om ackumulerat resultat eftersom samtliga tidigare årsresultat inte rimligen varit nollresultat enligt ESV:s bedömning. I detta regleringsbrev indelas inte heller den avgiftsbelagda verksamheten i verksamheter utan i olika avgiftsslag.

Att kostnader anges vara lika med intäkter gäller på flera myndigheter, bl.a. Skatteverket och Regeringskansliet.

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
Ansökningsavgifter							
Ansökningsavgifter	2553	0	0	1 219	1 219	0	0
Årsavgifter							
Årsavgifter	2553	0	0	15 750	15 750	0	0

Belopp angivna i tkr

Med hänsyn till ovanstående exempel borde det enligt ESV:s uppfattning enbart vara streck (-) eller "ej tillämpligt" (et) i alla kolumner utom intäktskolumnen (e ovan eller *Int.2013*) om åiterrapporteringen enbart ska avse just avgiftsintäkter och använt

anslagsbelopp inte behöver anges enligt avsnitt 7.5. Regeringen bör ange vad som ska återrapporteras, i stället för att som nu när det blir följden av en formel i tabellen i Hermes.

I följande exempel ställs krav på särredovisning av avgiftsintäkter, kostnader och ackumulerat resultat för verksamheten *Tillståndsgivning* där avgifterna i allt väsentligt inte ska beräknas utifrån myndighetens kostnader. Avgifterna ska i stället beräknas utifrån en genomsnittlig timkostnad för statsförvaltningen.¹³ Tabellen visar ett växande ackumulerat underskott trots att det inte finns några krav på att dessa avgiftsintäkter ska motsvara myndighetens kostnader för verksamheten. Om avgifter som tas ut med stöd av avgiftsförordningen ska redovisas i avgiftsbudgeten bör endast intäkterna redovisas.

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
Offentligrättslig verksamhet							
Bevakning av Riksbankens penningtransporter	2811	-1 410	-490	400	890	-490	-2 390
Tillståndsgivning	2511	-1 066 332	-224 000	59 000	280 000	-221 000	-1 511 332
Summa		-1 067 742	-224 490	59 400	280 890	-221 490	-1 513 722

Belopp angivna i tkr

I nästa exempel redovisas ett överskott i avgiftsbudgeten som redan förbrukats av andra myndigheter. Myndigheten redovisar avgifter i sin verksamhet som är beräknade för att täcka kostnader vid andra myndigheter. Det ackumulerade överskott som i avgiftsbudgeten anges till drygt 150 miljoner kronor avser flera års ”överskott” som i praktiken redan förbrukats av andra myndigheter. Det finns således inget överskott i denna storleksordning. Frågan är hur myndigheten ska ange detta förhållande i avgiftsbudgeten? ESV anser att det bör anges att överföringen görs eller ska göras. Beloppet kan lyftas ur tabellen och ange hur mycket som avser de andra myndigheterna. Om myndigheten inte känner till exakt belopp är det bättre att ungefärligt belopp anges än att inget görs. Vad som gjorts kan förslagsvis redovisas i en not till avgiftsbudgeten.

¹³ Se avsnitt 4.5 under rubriken Avgifter enligt 10 § avgiftsförordningen.

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
Offentligrättslig verksamhet							
Kärnteknisk verksamhet	2551	113 214	20 000	285 000	265 800	19 200	152 414
Icke kärnteknisk verksamhet	2511	-16 278	-2 000	24 000	25 000	-1 000	-19 278
Summa		96 936	18 000	309 000	290 800	18 200	133 136

Belopp angivna i tkr

I följande exempel finns krav på särredovisning från regeringen. Indelningen förefaller dock inte vara efterfrågad eller återrapporterad. Regeringen ställer även andra krav på särredovisning och återrapportering. Detta innebär att Finansinspektionen gör särskilda detaljerade avgiftsrapporter två gånger om året i stället för nedanstående indelning efter olika författningar. Mot denna bakgrund verkar det vara onödigt med en avgiftsbudget. Dessutom är det oklart vad de ifyllda uppgifterna i avgiftsbudgeten ska syfta till.

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
Offentligrättsliga avgifter							
Särskilda avgifter enligt lagen (2000:1087)	2711	0	0	6 000	0	6 000	6 000
Avgifter (SFS 2004:297)	2712	0	0	25 000	0	25 000	25 000
Avgifter (SFS 2007:1135)	2548	0	0	310 000	310 000	0	0
Summa		0	0	341 000	310 000	31 000	31 000

Belopp angivna i tkr

I länsstyrelsernas avgiftsbudget ställer regeringen krav på att även andra ersättningar än avgifter ska särredovisas. I budgeten ingår bl.a. ränteintäkter och bidrag. Det framgår av följande del av budgeten för 2012. ESV anser att det är olämpligt att avgiftsbudgeten innehåller annat än just avgifter. Det är inte i linje med FÅB 3 kap. 2 § eftersom bestämmelsen endast syftar till att avgiftsbelagda verksamheter ska

indelns och återrapporteras i myndigheternas årsredovisningar. Här har användningen utvidgats även till andra ersättningar än avgifter. Dessutom anges intäkterna felaktigt, som tidigare beskrivits, i de två sista resultatcolumnerna.

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2010	+/- 2011	Int. 2012	Kost. 2012	+/- 2012	Ack. +/- utgå. 2012
Samtliga länsstyrelser							
Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	2322	0	0	8	0	8	8
Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	2391	0	0	3	0	3	3
Expeditions- och ansökningsavgifter	2511	0	0	19 410	0	19 410	19 410
Avgifter vid Bergsstaten	2528	0	0	28	0	28	28
Miljöskyddsavgifter	2537	0	0	88 550	0	88 550	88 550
Täktavgift	2539	0	0	16	0	16	16

/--del av budgeten--/

7.4 Vägledning för indelning av avgiftsbelagd verksamhet

Varför ska den avgiftsbelagda verksamheten en myndighet bedriver indelas i flera verksamheter? Vad kan det finnas för motiv för att dela upp verksamheten i flera avgiftsområden? I föreliggande text fokuseras på offentligrättslig verksamhet, men indelningen kan även påverkas av om myndigheten bedriver uppdragsverksamhet. I det följande redovisas omständigheter som kan motivera att regeringen delar in en myndighets avgiftsbelagda verksamhet.

Disposition av intäkterna

Om en myndighet i sin verksamhet både disponerar avgiftsintäkter och redovisar avgiftsintäkter mot inkomstitel ska verksamheten indelas i två kategorier. I princip bör två separata tabeller anges. Den ena verksamheten avser den där intäkterna disponeras av myndigheten och den andra där intäkterna bruttoredo visas.

Olika ekonomiska mål

Om olika ekonomiska mål gäller för olika avgiftsbelagda verksamheter bör verksamheterna inte blandas. De bör i princip indelas utifrån vilket ekonomiskt mål som gäller. Är det fråga om mycket begränsade delar som bedrivs med annat ekonomiskt mål kan saken diskuteras, t.ex. vissa enstaka undantag från full kostnadstäckning.

Marknadsförhållanden

Om myndigheten har både offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet ska den avgiftsbelagda verksamheten i princip indelas i dessa två verksamheter. Risken för olämplig subventionering mellan verksamheterna minskar.

Indelningen behöver inte göras om endera verksamheten har avgifter i mycket begränsad omfattning. Detta kan t.ex. avse enstaka ansökningsavgifter.

Informationsbehov

Kravet på särredovisning av viss verksamhet styrs av informationsbehov hos företrädare för riksdagen, regeringen eller Regeringskansliet. Behovet av information kan variera av exempelvis följande skäl:

- striktare styrning och uppföljning önskas
- ny verksamhet
- nya ekonomiska krav på befintlig verksamhet
- osäkerhet om ekonomiskt mål kan uppnås
- allmänt eller politiskt intressant verksamhet
- fokusering på verksamheten genom krav på särredovisning
- en följd av internationella åtaganden
- olika avgiftskollektiv.

*Avgiftskollektivets struktur**Olika avgiftskollektiv*

För att undvika att vissa grupper av kunder subventionerar andra grupper bör dessa avgiftskollektiv särskiljas. Följaktligen bör respektive avgiftskollektiv få var sin rad i avgiftsbudgeten i regleringsbrevet.

Kraven på uppfyllelse av det ekonomiska målet full kostnadstäckning avser en verksamhets totala intäkter och kostnader. Det räcker i princip om underskott för en kund kompenseras av överskott för en annan kund och kostnaderna för hela verksamheten täcks genom avgifter. *Inom* den avgiftsbelagda verksamheten finns inga statsrättsliga krav på full kostnadstäckning för respektive produkt. Om

respektive kollektiv inte särredovisas finns betydligt större risk för att olämpliga subventioner uppstår mellan avgiftsbetalarna.

Verksamhetens art

Väsensskilda verksamheter bör normalt redovisas var för sig för att avgiften ska motsvara den verksamhet man betalar för.

Det kan exempelvis gälla att en myndighets kostnader för utfärdande av pass inte bör betalas av företag som ansöker om tillstånd av något annat slag. Det skulle kunna bli fallet om verksamheterna inte delas in, utan båda verksamheterna ingår i ett avgiftsområde.

7.5 Förslag om att differentiera strukturen beroende på ekonomiskt mål

ESV anser att uppställningsformen för tabellen bör vara enhetlig och helst generell, men differentieras där särskilda förutsättningar motiverar avvikelser. Förslagsvis skulle det kunna gälla en enhetlig form för verksamhet med full kostnadstäckning, eller annat bestämt ekonomiskt mål, och en annan form där avgifterna ska täcka en obestämmd del av kostnaderna.

Full kostnadstäckning eller annat bestämt ekonomiskt mål

ESV föreslår att samma struktur som för närvarande gäller ska gälla. Det innebär att avgiftsbudgeten även fortsättningsvis bör se ut enligt följande. Rubriken och kolumnen för inkomstitel används inte ifall avgiftsintäkterna ska disponeras av myndigheten.

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013

Avgiftsintäkterna ska täcka en obestämmd del av kostnaderna

ESV anser att det finns behov av att differentiera tabellstrukturen med hänsyn till om något bestämt ekonomiskt mål inte är beslutat för verksamheten. Det vanligaste fallet är att en myndighet har fått undantag från målet om full kostnadstäckning utan att något annat ekonomiskt mål bestämts. ESV överväger här två varianter på struktur för avgiftsbudgeten.

Det första alternativet är att krav på återrapportering av endast avgiftsintäkter ställs genom att beräknade intäkter anges i avgiftsbudgeten. Detta bör kompletteras med andra ändringar enligt avsnitt 7.3. Fördelen med detta är bl.a. att nuvarande standardtabell kan finnas kvar med smärre ändringar (se ovan detta avsnitt). Ändringarna i detta alternativ bör enligt ESV omfatta tekniska förändringar i Hermes. De innebär att om endast kolumnen för intäkter fylls i som återrapporteringskrav, ska de följande kolumnerna för kostnader, resultat och ackumulerat resultat inte med automatik fyllas i som nu är fallet.

6.2 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna ej disponeras

Verksamhet	Ink. tit.	+/- t.o.m. 2011	+/- 2012	Int. 2013	Kost. 2013	+/- 2013	Ack. +/- utgå. 2013
------------	-----------	-----------------	----------	-----------	------------	----------	---------------------

Det andra alternativet är att en kolumn för anslag införs då full kostnadstäckning eller annat bestämt ekonomiskt mål inte ska tillämpas. Informationen blir tydlig och visar hur mycket anslag respektive avgifter som används årligen i en verksamhet med blandad finansiering. Den största nackdelen är att en helt ny typ av tabell måste införas i Hermes. Nedan visas ett exempel på struktur:

Verksamhet (Ink.titel)	<u>Intäkter av</u>	<u>Kostnader</u>
	avgifter	anslag

För att minimera antalet typer av tabeller som kan användas förordar ESV inte det senare alternativet.

7.6 Förslag om att indelningen främst bör anges i avgiftsbudgeten

Fördelningen av vad som ska styras genom avgiftsbudgeten och genom andra metoder får naturligtvis övervägas i Regeringskansliet. Vill man öka styrningen via avgiftsbudgeten på bekostnad av att motsvarande krav ställs på annat sätt kan i Regeringskansliet interna riktlinjer införas. Med annat sätt avses här främst att krav på indelning av verksamhet ställs på andra ställen i regleringsbrevet.

Riktlinjerna bör då peka på att regeringens krav på indelning av avgiftsbelagd verksamhet främst anges i avgiftsbudgeten och endast undantagsvis på annan plats. Detta gäller således de externa kraven på myndigheten. Om myndigheten internt vill ha en mer detaljerad indelning är det givetvis inget som hindrar detta.

8 Rekommenderade förslag och genomförande

I det följande redovisas de förslag som ESV anser vara angelägna att genomföra för att regeringens styrning av verksamhet med offentligrättsliga avgifter ska förbättras.

8.1 Hanteringen av bruttoredovisade avgifter

Grundläggande synsätt

En grundläggande förutsättning för att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning ska kunna uppnås är att avgifternas nivå vid behov kan justeras uppåt eller nedåt. Det innebär att regeringen i vart fall vart tredje år bör besluta om de avgifter som anges i förordningarna som huvudregel. Beräkningen av avgifterna kan dessutom avse en treårsperiod (avsnitt 6.1). Förslaget är inte relevant ifall myndigheten beslutar om avgiftens storlek (avsnitt 6.11) eller om regeringen redan beslutar om förordningsändringar oftare än vart tredje år. En förändring kan uppnås genom interna riktlinjer eller annat vägledande dokument inom Regeringskansliet.

För att främja bruttoredovisning bör överväganden om avgiftsbeläggning av en verksamhet i högre grad än idag beakta att den kan finansieras fullt ut även om avgifterna bruttoredovisas. Att det är utgifter på anslag som missgynnar modellen jämfört med modeller där myndigheten disponerar intäkterna kan inte elimineras. Möjligen kan nackdelarna reduceras något om saldot i högre grad beaktas. Sättet att införa ett förändrat arbetssätt kan handla om att påverkan på statens budget tas upp i interna dokument, diskussioner och överväganden inom Regeringskansliet om myndigheters finansiering. Detta kan gälla såväl befintlig som ny avgiftsbelagd verksamhet (avsnitt 6.2).

Åtterrapporering

ESV anser att rekommendationer eller krav bör införas om att åiterrapporeringen i resultatredovisningen i årsredovisningen görs på särskilt lättillgängligt sätt. Detta kan förslagsvis avse att motsvarande tabell som i regleringsbrevet ska redovisas i årsredovisningen, men med utfallssiffror i stället för budgeterade värden. Detta bör ske genom att ESV inför nya föreskrifter eller allmänna råd (avsnitt 6.4).

För att stärka åiterrapporeringen avseende bruttoredovisade avgifter och motsvarande kostnader kan krav införas i ESV:s föreskrifter på att myndigheterna ska särredovisa offentligrättsliga avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål i not till resultaträkningen i myndighetens årsredovisning. Motsvarande kostnader ska dessutom anges i en not till uppbördsavsnittet (avsnitt 6.5).

Om större över- och underuttag har uppstått i en bruttoredovisad avgiftsbelagd verksamhet bör myndigheten meddela regeringen att detta skett och om möjligt vad som kan göras åt förhållandet. Det bör genomföras genom att regeringen inför kravet i en ny paragraf i avgiftsförordningen (avsnitt 6.6).

I särskilda fall – verksamhetsanpassade åtgärder

I vissa fall kan regeringen ha behov av att styra även resursåtgången inom en myndighet. I dessa fall kan en del av anslaget öronmärkas avseende den del som avser den avgiftsbelagda verksamhetens del av myndighetens förvaltningsanslag. Det kan exempelvis vara fallet om kostnaderna för tillsyn ska begränsas till viss omfattning (avsnitt 6.3). Om resurser avsätts för ett särskilt ändamål, t.ex. genom särskild anslagspost, kan villkoren för anslagsposten göras flexibla för att utjämna skillnaderna mot annan avgiftsbelagd verksamhet. Det kan avse att myndigheten får överföra större anslagssparande mellan åren än vad som är praxis för förvaltningsanslag.

Regeringen bör fatta beslut om vilken myndighet som formellt ska ansvara för avgiftssystemet när en viss avgift ska täcka kostnaderna vid flera myndigheter (avsnitt 6.7).

För att avgiften ska kunna beräknas på avsett sätt bör regeringen vid behov ta ställning till och identifiera vilka kostnader som avgiften ska täcka (avsnitt 6.9).

Myndigheter med ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen bör regelbundet åläggas att se över att avgiften för respektive ärendehandläggning är inplacerad i rätt avgiftsklass. Regeringen kan förslagsvis införa ett krav i avgiftsförordningen att myndigheten regelbundet ska se över inplaceringen i avgiftsklass och vid behov lämna förslag till förändring (avsnitt 6.10).

För att främst öka myndigheters engagemang för bruttoredovisade avgifter bör avgiftsbeslutet i vissa fall överlåtas till myndigheten med bibehållen bruttoredovisning. Förslaget skulle innebära att avgifter som idag bestäms i förordningar i stället beslutas i myndigheters föreskrifter om avgifter (avsnitt 6.11).

8.2 Styrning via avgiftsbudgeten

Nuvarande avgiftsbudget i regleringsbrevet bör i grunden behålla sin indelning och struktur, förutom nedanstående förslag till ändringar. För avgifter med *full kostnadstäckning* eller annat bestämt ekonomiskt mål bör inga förändringar göras.

För avgifter *med avgifter som endast ska täcka en obestämd del av kostnaderna* bör tabellen till det yttre se ut som för avgifter med full kostnadstäckning. Tabellen bör dock konstrueras så att om regeringen endast kräver återrapportering av avgiftsintäkter ska endast kolumnen för intäkter fyllas i. Ändringarna omfattar tekniska förändringar i Hermes. De innebär att om endast kolumnen för intäkter fylls i som återrapporteringskrav, ska de följande kolumnerna för kostnader, resultat och ackumulerat resultat inte med automatik fyllas i som nu är fallet (avsnitt 7.5).

ESV har även lämnat förslag om vilka avgifter som normalt inte bör redovisas i avgiftsbudgeten (avsnitt 7.2) och en vägledning för indelning av avgiftsbelagd verksamhet (avsnitt 7.4).

8.3 Övrigt

ESV anser att regeringen bör ompröva det ekonomiska målet om full kostnadstäckning för några myndigheters verksamheter. Det gäller då det ekonomiska målet enligt regelverket bör vara full kostnadstäckning, men där åtgärder för att uppnå målet inte fullt ut har vidtagits av regeringen eller myndigheten. Detta avser främst verksamheter med mycket låg kostnadstäckningsgrad över en längre tidsperiod. Ett skäl för att omprövningen ska medföra en ändring av det ekonomiska målet kan vara att en för hög avgiftsnivå hämmar verksamheten på ett sätt som inte är önskvärt (avsnitt 4.4).

Vidare bör ESV i avgiftssamråden oftare initiera att de ekonomiska målen bör omprövas. Detta gäller då regelverk och praxis kolliderar.

Underlag och förslag i rapporten ska enligt ESV ses som förslag som kan förkastas, användas eller utvecklas. ESV kan även efter slutfört uppdrag bistå regeringen eller Regeringskansliet med ytterligare överväganden eller genomförande av valda åtgärder.

Referenser

ESV

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

Avgifter 2012, om avgiftsbelagd verksamhet i staten, ESV 2013:42, inklusive tidigare årgångar

Samrådsunderlag enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191), flera års underlag

Riksrevisionen

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

RRV

Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet, en enkätundersökning hos 30 myndigheter, RRV 1995:26

Översyn av avgiftsnivåer i offentligrättslig verksamhet, RRV 1997:40

Underlag för utvecklad styrning, redovisning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet, regeringsuppdrag, ”modeller för avgiftsbudgetar” RRV dnr 20-97-1449 (1997-08-18)

Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet, regeringsuppdrag, RRV1997:61 (1997-12-18)

Övriga referenser

Myndigheters årsredovisningar, främst år 2012

Regleringsbrev för myndigheter, främst år 2012

Regeringens proposition 1994/95:14 Ny fastighetsmäklarlag

Budgetpropositionen för 2014, Prop. 2013/14:1

Bilaga 1 Myndighetsvisa bruttoredovisade offentligrättsliga avgifter

Bilagan omfattar samtliga offentligrättsliga avgifter som myndigheterna inrapporterat till ESV avseende 2012 (Avgifter 2012, ESV 2013:42). En noggrann genomgång av uppgifterna skulle medföra att vissa angivna avgifter i stället borde klassificeras som annat än avgifter, t.ex. förseningsavgifter. Detta görs dock inte här. Myndighetens uppgift om att full kostnadstäckning gäller för en verksamhet är inte enligt ESV:s bedömning genomgående helt korrekt.

Myndighet

Verksamhet	Intäkter	Krav på full kostnadstäckning
Bolagsverket		
Förseningsavgift	92 675 000	Nej
Boverket		
Inkomster, inkomstitel 28119	7 478 000	Nej
Domstolsverket		
Ansöknings-, kungörande- och expeditionsavgifter	47 896 000	Nej
Kallelseavgifter	840 000	Nej
Tillsynsavgifter i konkurs	17 155 000	Nej
Elsäkerhetsverket		
Behörighetsavgift	1 954 000	Nej
Elberedskapsavgift	258 191 000	Nej
Elsäkerhetsavgift	35 724 000	Nej
Ersättning för provade produkter	464 000	Nej
Nätövervakningsavgift	20 539 000	Nej
Fastighetsmäklarinspektionen		
Ansöknings- och årsavgifter	17 242 000	Ja
Finansinspektionen		
Regelgivning	96 217 000	Ja
Statistik	13 271 000	Ja
Tillsyn	222 295 000	Ja
Havs- och vattenmyndigheten		
Övrig offentligrättslig verksamhet	55 000	Nej
Inspektionen för strategiska produkter		
Statskontroll av krigsmaterielltillverkning	25 484 000	Ja
Kammarkollegiet		
Auktorisation av tolkar m.m.	1 957 000	Nej
Stiftelserätt	2 060 000	Nej
Karolinska institutet		
Tandvårdscentral	2 117 000	Nej
Kemikalieinspektionen		
Allmänkemikalier	43 565 000	Ja
Bekämpningsmedel	30 704 000	Ja
Tridispenser	55 000	Nej
Kronofogdemyndigheten		
Summarisk process	358 613 000	Nej
Verkställighet och indrivning	1 008 918 000	Nej
Lantmäteriet		
Expeditionsavgifter	262 256 000	Nej
Lotteriinspektionen		
Kontroll och tillsyn	16 000 000	Ja

Tillstånd och normgivning	4 669 000	Ja
Länsstyrelsen i Blekinge län		
Avgifter enl avfallsförordningen	85 000	Nej
Expeditions- och ansökningsavg	396 000	Nej
Miljöskyddsavgifter, täktavgifter	2 159 000	Nej
Tilläggsavgift (Plan o Bygglagen)	19 000	Nej
Länsstyrelsen i Dalarnas län		
Avgifter enligt stiftelseförordningen	649 000	Nej
Expeditions- och ansökningsavgifter	224 000	Ja
Förvärvstillstånd	537 000	Nej
Jakt- och viltvård, fiske	2 891 000	Nej
Kameraövervakning	95 000	Nej
Miljöskyddsavgifter, täktavgifter	4 066 000	Ja
Tilläggsavgift PBL	78 000	Ja
Ärenden enligt förordning om bevakningsföretag	107 000	Nej
Övriga inkomster av statens verksamhet	253 000	Ja
Länsstyrelsen i Gotlands län		
Inkomsttitlar	1 409 000	Nej
Länsstyrelsen i Gävleborgs län		
Expeditionsavgifter	432 000	Nej
Kameraövervakning	98 000	Nej
Miljöskyddsavgifter, täktavgifter	4 721 000	Nej
Transport av farligt avfall	98 000	Nej
Länsstyrelsen i Hallands län		
Expeditions- och ansökningsavgifter	735 000	Nej
Lotteriavgifter	18 000	Nej
Miljöskyddsavgifter	3 210 000	Ja
Sanktionsavgifter mm	333 000	Ja
Länsstyrelsen i Jämtlands län		
Expeditions- o ansökn. avgifter	1 071 000	Nej
Miljöskydds- och täktavg m m	2 543 000	Nej
Övriga avg som får behållas	336 000	Nej
Övrigt mot inkomsttitel	385 000	Nej
Länsstyrelsen i Jönköpings län		
Exp. o ansökningsavgifter	607 000	Ja
Lotteriavgifter	11 000	Ja
Miljöskyddsavgifter	6 715 000	Ja
Övr. off. avgifter	151 000	Ja
Länsstyrelsen i Kalmar län		
Avgifter mot inkomsttitel	5 954 000	Nej
Länsstyrelsen i Kronobergs län		
Ansökningsavgifter	683 000	Ja
Avfallsförordningen	67 000	Ja
Miljöskyddsavgifter	2 293 000	Ja
Täktavgifter	495 000	Ja
Övriga inkomsttitlar	-61 000	Ja
Länsstyrelsen i Norrbottens län		
Offentlig rättsl avg S 7011-7019	6 941 000	Ja
Länsstyrelsen i Skåne län		
Expeditions-/ansökningsavg	1 880 000	Nej
Miljöskyddsavgifter	11 281 000	Ja
Övr inkomsttitlar (exkl sankt.avg)	2 247 000	Nej
Länsstyrelsen i Stockholms län		
Uppbördsintäkter	19 253 000	Nej
Länsstyrelsen i Södermanlands län		
expeditions- och ansökningsavgifter	352 000	Ja
lotteriavgifter	2 000	Ja
miljöskyddsavgifter	2 947 000	Ja
Sanktionsavgifter	47 000	Nej
övriga inkomster av statens verksamhet	72 000	Ja
Länsstyrelsen i Uppsala län		

Avgifter enl Plan- och byggnadsLagen 2714 10	429 000	Nej
Exp och ansökn.ang inktit 2511	538 000	Nej
Miljöskyddsavgifter ink.tit 2537	2 588 000	Nej
Övriga inkomster av statens verksamhet ink.tit 2811	248 000	Nej
Länsstyrelsen i Värmlands län		
Expeditionsavgifter	1 028 000	Nej
inkomst övrig statlig verksamhet	3 000	Nej
Miljöskyddsavg	5 672 000	Nej
Länsstyrelsen i Västerbottens län		
Ansökningsavgifter (2511)	1 357 000	Ja
Avgifter vid Bergsstaten (2528)	12 000	Nej
Miljöskyddsavgifter (2537)	5 758 000	Nej
Sanktionsavgifter mm (2714)	110 000	Ja
Länsstyrelsen i Västernorrlands län		
Miljöfarlig verksamhet	5 862 000	Nej
Övriga avg inkomsttitel	1 525 000	Nej
Länsstyrelsen i Västmanlands län		
Uppbördsverksamhet	3 687 000	Nej
Länsstyrelsen i Västra Götalands län		
Förvärvstillstånd	648 000	Nej
Prövn o tillsyn miljöfarlig verksamhet	15 711 000	Nej
Prövn o tillsyn skydd av naturen	929 000	Nej
Trafikföreskrifter mm	247 000	Nej
Vattenverksamhet	373 000	Nej
Ärenden om medborgarskap, stiftelser, kameraövervakn m.m.	4 379 000	Nej
Övrig miljö- och hälsoskydd	642 000	Nej
Övriga ärenden	87 000	Nej
Länsstyrelsen i Örebro län		
Expeditions och ansökningsavgifter, ink titel	452 000	Nej
Miljöskyddsavgifter, ink titel	145 000	Nej
Sanktionsavgifter, ink titel	70 000	Nej
Täktavgifter, ink titel	3 792 000	Nej
Länsstyrelsen i Östergötlands län		
Naturvård/ Miljö	6 601 000	Nej
Samhällsplanering mm	2 313 000	Nej
Migrationsverket		
Arbets- och uppehållstillstånd	128 247 000	Nej
Pass	10 769 000	Nej
Svenskt medborgarskap	53 520 000	Nej
Transportörsavgift	750 000	Nej
Varaktigt bosatt	360 000	Nej
Myndigheten för radio och tv		
Koncessionsavgifter m.m.	136 240 000	Nej
Myndigheten för yrkeshögskolan		
Avgifter för utbildningsanordnare	65 000	Nej
Naturvårdsverket		
Miljöskyddsavgift	7 590 000	Nej
Utsläppsrätter	80 000	Nej
Övrigt	4 190 000	Nej
Post- och telestyrelsen		
Obeställbara brev	511 000	Nej
Totalförsvär (beredskapsavgift)	75 035 000	Nej
Regeringskansliet		
Ansökningsavgifter och konsuläavgifter	173 683 000	Ja
Regionala etikprövningsnämnden i Göteborg		
Etikprövningsverksamhet	3 941 000	Ja
Regionala etikprövningsnämnden i Linköping		
Etikprövningsverksamhet	2 259 000	Ja
Regionala etikprövningsnämnden i Lund		
Etikprövningsverksamhet	3 721 000	Ja

Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm		
Etikprövningsverksamhet	9 342 000	Ja
Regionala etikprövningsnämnden i Umeå		
Etikprövningsverksamhet	1 839 000	Ja
Regionala etikprövningsnämnden i Uppsala		
Etikprövningsverksamhet	4 536 000	Ja
Riksgäldskontoret		
Insättningsgaranti	12 946 000	Ja
Investerarskydd	1 478 000	Ja
Rikspolisstyrelsen		
Tillståndsgivning	57 917 000	Ja
Övrigt	21 549 000	Nej
Riksrevisionen		
Avgifter för årlig revision	125 166 000	Ja
Skatteverket		
Gåvoregister	650 000	Nej
Socialstyrelsen		
Blodverksamhet	2 559 000	Nej
Försäljning beredskaplager	7 155 000	Nej
Legitimationsavg m.m.	12 927 000	Nej
Vitesförlägganden	33 448 000	Nej
Vävnad- och cellverksamhet	4 000	Nej
Statens energimyndighet		
Kvotplikts- och förseningsavgifter	12 021 000	Nej
Lagringsavgifter	9 664 000	Nej
Sanktionsavgifter	614 000	Nej
Statens jordbruksverk		
Växtsortsavgifter	1 486 000	Nej
Statens medieråd		
Åldersgränser för film	6 935 000	Ja
Strålsäkerhetsmyndigheten		
Avgifter kärntekn/icke kärntekn verksamhet	299 467 000	Ja
Sveriges geologiska undersökning		
5 § kontinentalsockelförordningen	87 000	Nej
Bergsstaten uppbörd	26 910 000	Nej
Trafikverket		
Expeditions- och ansökningsavgifter	23 891 000	Nej
Transportstyrelsen		
Järnvägsomr: register, tillsyn, tillstånd m.m.	29 487 000	Ja
Luftfartsomr: register, tillsyn, tillstånd m.m.	276 533 000	Ja
Sjöfartsomr: register, tillsyn, tillstånd m.m.	65 017 000	Ja
Vägtrafikomr: register, tillsyn, tillstånd m.m.	1 306 876 000	Ja
Totalt	5 693 950 000	

Bilaga 2 Ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen

Expeditionskungörelsen

I och med att avgiftsförordningen (1992:191) trädde i kraft den 1 juli 1992 upphävdes expeditionskungörelsen (1964:618) och stämpelförordningen (1964:619). I en avgiftslista, som var fogad till kungörelsen, reglerades avgifter för kopior, bevis, registerutdrag m.m. (avdelning I), avgifter vid tingsrätt (avdelning II) samt avgifter för tillstånd etc. som meddelas av annan myndighet än domstol (avdelning III).

Stämpelskatteutredningen

Efter att ha lämnat betänkandena Avgifter vid tingsrätt m.m. (DsB 1980:7) och Stämpelskatt (SOU 1983:8) tog stämpelskatteutredningen (dir. 1977:55) itu med expeditionskungörelsens avgiftslista avdelning III. Arbetet resulterade i betänkandet Avgifter för prövning av vissa ärenden hos statliga myndigheter del 1 (Ds Fi 1986:10) och del 2 (Ds Fi 1986:11). Stämpelskatteutredningens sista betänkande var Släpp kopiorna fria! (SOU 1988:33).

Utredningen föreslog i Ds Fi 1986:10 att avgifterna skulle brytas ut ur expeditionskungörelsen och ersättas med ett system där bestämmelserna om avgifter fördes in i de specialförfattningar där tillståndsplikten var reglerad. I princip skulle full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål. Avgifterna skulle baseras på en schablonmässigt beräknad kostnad för att handlägga ett ärende om tillstånd.

I stället för att ange avgiftens storlek för varje särskilt ärende med ett bestämt belopp föreslog utredningen att det i respektive författning endast skulle anges tillämplig avgiftsklass. De belopp avgiftsklasserna motsvarade skulle framgå av en särskild förfarandeförordning. Detta skulle underlätta generella ändringar av avgifterna på grund av kostnadsutvecklingen. Ändringar i den materiella författningen (specialförfattningen) skulle bara behövas om avgiftsuttaget för ett visst ärende måste justeras av något annat skäl.

Stämpelskatteutredningen föreslog också att avgifterna skulle tas ut som ansökningsavgifter i stället för som tidigare expeditionsavgifter. Skälet var att handläggningskostnaderna borde täckas oavsett vilket resultat prövningen av en ansökan ledde till.

Riksdagen beslutade (prop. 1989/90:138, FiU38, rskr 289) under våren 1990 om riktlinjerna för det nya avgiftssystemet. Beslutet följde i allt väsentligt

stämpelskatteutredningens förslag. Dock påpekades (FiU38 s. 4) att det i vissa fall måste kunna göras undantag från principen full kostnadstäckning.

Riksrevisionsverket

Regeringen gav Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att för den kommande regleringen av avgifter för tillståndsärenden och registerutdrag utarbeta underlag och föreslå antal avgiftsklasser och avgiftens storlek i respektive klass. RRV redovisade resultatet av uppdraget i rapporten Beräkning av ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter (dnr RRV 20-90-1113, beslutsdatum 1991-05-31).

Genom en enkät till de berörda myndigheterna fick RRV underlag för beräkning av dels tidsåtgången för ett normalärende inom respektive ärendeslag, dels en för myndigheterna (statsförvaltningen) genomsnittlig timkostnad för ärendehandläggningen. I sina enkätsvar angav myndigheterna också för varje ärendeslag

- författningsmässigt stöd
- genomsnittlig tidsåtgång vid andra statliga myndigheter för eventuell remisshantering
- eventuellt behov av avgiftsdifferentiering
- eventuellt behov av och motiv för avsteg från full kostnadstäckning
- behov av förhöjd avgift om sökande ofta begär extra skyndsam handläggning.

Avgiftsförordningen

Avgiftsförordningen (1992:191) trädde i kraft den 1 juli 1992. Ansökningsavgifterna reglerades i 9–14 §§.

Avgiftsklasser och avgifternas storlek (10 §) överensstämde med RRV:s förslag i rapporten (1991).

Avgiftsklass	Avgift kronor
1	150
2	400
3	750
4	1 300
5	2 100
6	3 200
7	4 800
8	7 200
9	10 750
10	21 500

Beloppen har ändrats fyra gånger sedan dess: 1995:687, 2001:868, 2005:237 och 2011:216. Totalt har avgiftsbeloppen höjts med 67–80 procent sedan 1992.

Modell för beräkning av ansökningsavgifter enligt 10 § avgiftsförordningen

Bestämmelser om uttag av ansökningsavgifter finns i avgiftsförordningen. I de materiella författningar som reglerar ansökningar om tillstånd eller motsvarande står det att myndigheten ska ta ut avgifter enligt 9–14 §§ avgiftsförordningen och vilken avgiftsklass som ska gälla för ansökan om prövning.

Inplaceringen i en avgiftsklass bygger helt på *tidsåtgången* för att pröva ett normalärende, så kallad handläggartid, dvs. den tid som handläggaren aktivt ägnar åt prövningen. Om någon annan statlig myndighet deltar i beredningen i egenskap av remissorgan ingår den tid som denna ägnar åt remisshandlingen. Eventuell remisstid vid andra instanser än statliga myndigheter omfattas inte.

Begreppen normalärende och genomsnittlig handläggartid har inte definierats uttryckligen i modellen. ESV anser emellertid att en rimlig tolkning är att man med genomsnittlig handläggartid för att pröva ett normalärende menar den vanliga tidsåtgången inom det aktuella ärendeslaget, det s.k. typvärdet. Möjligen kan det vara fråga om ett medelvärde av den tid som det tar att bereda ärenden inom ärendeslaget i fråga, men då ska man utesluta såväl enklare som mer komplicerade ärenden där tidsåtgången väsentligt avviker från vad som är vanligt.

Av totalt 215 tidsangivelser i enkätsvaren visade 190 under sex timmars handläggartid. Den längsta handläggartiden var 50 timmar. Detta motiverade att avgiftsklasserna för korta handläggartider fick snävare tidsintervaller än de som gällde långa handläggartider.

Den tid som avgiftsbeloppet per avgiftsklass beräknas på har lagts i mitten inom respektive intervall utom när det gäller avgiftsklass 1, där den har lagts något högre eftersom ett ärende förutsätts ta åtminstone 10 minuter att pröva. I avgiftsklass 2 har tiden som avgiftsbeloppet beräknas på avrundats till närmaste femtal minuter.

Nedan redovisas vilket tidsintervall respektive avgiftsklass omfattar.

Avgiftsklass	Handläggartid Timmar.minuter	Debitering enligt Timmar.minuter
1	0.00 - 0.29	0.20
2	0.30 - 1.14	0.55
3	1.15 - 2.14	1.45
4	2.15 - 3.44	3.00
5	3.45 - 5.59	4.50
6	6.00 - 8.59	7.30
7	9.00 - 13.29	11.15
8	13.30 - 19.59	16.45
9	20.00 - 29.59	25.00
10	30.00 - 69.59	50.00

Tiden i den tredje kolumnen multiplicerad med en beräknad genomsnittlig timkostnad ger efter vissa avrundningar avgiftsbeloppet i respektive avgiftsklass. Gällande avgifter framgår av 10 § avgiftsförordningen.

Beräkningen av timkostnaden baserades på uppgifter från berörda myndigheter och departement om den genomsnittliga lönen för den ärendehandläggande personalen. Uppskattningar av produktiv tid, pålägg för gemensamma kostnader m.m. hämtades från Stämpelskatteutredningens betänkande. Med *produktiv* tid menas den del av närvarotiden som ägnas åt produktion, t.ex. handläggning av ärenden. Resterande tid, s.k. indirekt tid, är tid som går åt till administration, utbildning, enhetsmöten m.m. Med *sociala avgifter* menas de skatter och avgifter som statliga myndigheter ska betala på den utbetalade lönen.

Avgifterna bestäms alltså med utgångspunkt i en schablonmässigt beräknad kostnad för handläggning av ett ärende. Det är därför ofrånkomligt att den verkliga kostnaden för att handlägga ett enskilt ärende i vissa fall kommer att överstiga och i andra fall att understiga den beräknade kostnaden.

Den *genomsnittliga timkostnaden* beräknas enligt modellen på följande sätt.

a) *Ärendehandläggare*

Timkostnaden =
= Den genomsnittliga årslönen plus sociala avgifter för ärendehandläggare/det beräknade antalet produktiva timmar per år

b) *Chefsgranskning och arbetsledning*

Timkostnaden =

= Den genomsnittliga årslönen plus sociala avgifter för chefer/det beräknade antalet produktiva timmar per år

Chefsgranskningen och arbetsledningen beräknas till 10 minuter per handläggartimme, vilket innebär att timkostnaden för denna kategori divideras med 6.

c) *Expediering, diarieföring m.m.*

Timkostnaden =

= Den genomsnittliga årslönen plus sociala avgifter för denna personalkategori/det beräknade antalet produktiva timmar per år

Expedieringen, diarieföringen m.m. beräknas till 10 minuter per handläggartimme, vilket innebär att timkostnaden för denna kategori divideras med 6.

Därefter summeras kostnaderna under punkterna a–c. Ett procentuellt pålägg görs för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader för den centrala administrationen, lokaler, sjukvård, telefon m.m.

Kommentar

Det är prövningen av en ansökan som är avgiftsbelagd, vilket innebär att avgift ska tas ut oavsett om prövningen resulterar i att ansökan bifalls eller avslås. Avgiften ska enligt 11 § avgiftsförordningen betalas när ansökan lämnas in. Ansökningsavgifterna redovisas i regel på statens budget mot inkomsttitel 2511 Expeditions- och ansökningsavgifter. Verksamheten finansieras med anslag. Myndigheter och departement slipper ett omfattande budgeteringsarbete i och med att olika resultatkrav skulle behöva fastställas beroende på skillnader i kostnadsnivåer mellan myndigheterna om dessa disponerade avgifterna.

Avgifterna som redovisas mot inkomsttitel täcker i princip statsförvaltningens kostnader för ärendeprovningen. Avgiften för ett antal ärendeslag är dock bestämd utan krav på full kostnadstäckning. För en enskild myndighet ger ansökningsavgifterna ett över- eller underskott beroende på hur myndighetens genomsnittliga timkostnad avviker från den genomsnittliga timkostnad som ligger till grund för beräkningarna. Komplicerade ärenden som tar lång tid att pröva jämfört med ett normalärende kan också leda till att avgiftsintäkterna inte täcker kostnaderna för prövningen. Att under dessa förhållanden ställa krav på att en enskild myndighet ska uppnå full kostnadstäckning är inte lämpligt.

En tillbakablick

Avgiftssystemet har tillämpats i drygt 20 år och i stort sett fungerat väl. I början rådde dock en viss turbulens. Problemet var framför allt bestämmelsen att avgiften för en så kallad sammansatt ansökan, som innebar prövning av flera frågor, skulle utgöras av summan av avgiftsbeloppet för varje prövning. Avgifterna för prövning av vapenärenden orsakade en del upprörda känslor bland jägare och vapenhandlare. Ett annat exempel är avgiften för en sammansatt ansökan om ärenden enligt lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan som framkallade en proteststorm i riksdagen. Avgiften ansågs innebära att yttrandefriheten inskränktes. De ifrågasatta avgiftsuttagen ändrades skyndsamt till allas tillfredsställelse.

RRV undersökte 1995 genom en enkät till 74 myndigheter och fyra departement om inplaceringen i avgiftsklass behövde ändras för några ärendeslag. Resultatet redovisades i rapporten Översyn av ansökningsavgifter (dnr RRV 23-95-0392). Totalt föreslogs ändringar som berörde ett tiotal förordningar.

Det är varje myndighets skyldighet att ompröva sina ansökningsavgifter och föreslå ändrad indelning i avgiftsklass om t.ex. ärendeprövningen fått ett annat innehåll eller om ändrade rutiner införts.

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.