

Revisionsverkets ställningstaganden

Funktionen i statens avgiftspolitik inverkar på hur finansieringsansvaret för produktionen av tjänster fördelas mellan skattebetalarna och de kunder som betalar för att använda tjänsterna. De senaste årtiondena har det genomförts flera reformer som har påverkat statens avgiftspolitik, bland annat med tanke på intäktssumman från prestationerna, administreringen av intäkterna och budgeteringsmetoderna.

Revisionen riktades på statens avgiftspolitik och dess syfte var att utreda om användningen av betalningarna som ett styr- och finansieringsinstrument var transparent och gav resultat.

Utredningarna av statens avgiftspolitik måste uppdateras

Förvaltningarna har gjort utredningar gällande avgiftspolitik kring mitten av förra årtiondet. I utredningarna har man utifrån ett problemlorienterat och lösningsinriktat perspektiv tagit upp tillämpningen av principerna för avgiftsbeläggning och prissättning på de prestationer som förvaltningsområdets ämbetsverk och inrättningar levererar. Utredningarna har tydligt haft en styrande effekt på avgiftspolitik-åtgärderna. Utifrån revisionen är även den övriga styrningen av ministeriernas avgiftsbelagda verksamhet i regel tillräcklig.

Med tanke på de stora förändringarna i organisationerna, prestationernas produktions- och leveranssätt och i omvärlden under de senaste 10–15 åren är det motiverat att det för varje förvaltningsområde görs en dagsaktuell utredning av avgiftspolitik under respektive ministeriums ledning. I utredningarna bör ingå en bedömning av huruvida lagstiftningen om särskilda betalningar och bestämmelserna om inkomster av skattenatur är aktuella och en kartläggning av möjligheterna att eventuellt förenkla och gallra bestämmelserna till den del som lagen om grunderna för avgifter till staten är en tillräcklig grund för avgiftsbeläggning.

Statens bästa ska tas i beaktande när avgiftspolitik verkställs

Enligt lagstiftningen ska statens bästa tas i beaktande. I revisionen konstaterades att synen hos en myndighet som bedriver en avgiftsbelagd verksamhet inte alltid sammanfaller med statens bästa, i synnerhet om det är fråga om affärsverksamhet. Det finns fall där myndigheterna konkurrerar om samma kunder eller samma tillgängliga finansiering. Därför bör det utredas hur statens bästa tillgodoses i ärenden som gäller flera förvaltningsområden. Ett alternativ kunde vara att statsrådet förbereder ett principbeslut om en gemensam avgiftspolitik.

Strategiernas kopplingar till avgiftspolitik är också ofta otydliga och ospecifika. Med ett principbeslut vore det möjligt att skapa bättre samordning med de övriga principbesluten och strategierna samt stärka och understöda de olika förvaltningsområdenas avgiftspolitik och deras verkställande.

En övergripande bild av statens avgiftsbelagda verksamhet saknas

Vid revisionen konstaterades att det utifrån budgeten är svårt att skapa en övergripande bild av den avgiftsbelagda verksamheten. Statskontoret har gjort utredningar av statens avgiftsbelagda verksamhet utifrån vilka det är möjligt att skapa en helhetsbild. Statskontorets utredning har varit den enda årliga myndighetspublikation som innehåller en

förvaltningsövergripande analys av statens betalningsintäkter samt uppgifter på bokföringsenhetsnivå. Utifrån observationerna vid revisionen har inte utredningens möjligheter utnyttjats fullt ut. Den bör ges en synligare roll och anknytas bättre till budgetberedningen. Utredningen skulle ge riksdagsutskotten bättre tillgång till information och på så sätt stärka riksdagens budgetmakt.

Problem i den samfinansierade verksamheten

Enligt observationerna vid revisionen har det funnits problem i tolkningen av lagstiftningen om grunderna för avgifter till staten gällande den avgiftsbelagda verksamheten och den samfinansierade eller på annat sätt gemensamma verksamheten. Därför bör principerna för den samfinansierade verksamheten och ersättning av kostnader förtydligas, speciellt med avseende på avgiftsbelagd verksamheten i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten.

Olika förfaranden i bokföringsenheterna

Vid revisionen konstaterades att grunderna för avgifterna och priserna baserade sig på olika praxis, men att skillnaderna i viss mån kunde motiveras med skillnader i omvärlden och prestationsmetoderna. I metoderna för kostnadsberäkning konstaterades också skillnader. I praktiken har bokföringsenheterna varit tvungna att självständigt lösa frågor som uppkommit inom kostnadsberäkningen.

Utifrån revisionen finns det orsak att harmonisera principerna för beräkning av kostnaderna inom den avgiftsbelagda verksamheten. Det förekom också enskilda fall där gränsdragningen mellan offentlig-rättsliga och marknadsmässiga prestationerna var oklar. Behovet av enhetliga förfaringsätt framhävs i situationer där strukturerna bakom prestationerna eller själva prestationerna är likartade.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. När utredningar av avgiftspolitikn uppdateras och utarbetas bör det också göras en bedömning av om lagstiftningen om särskilda avgifter och bestämmelserna om inkomster av skattenatur är aktuella och kartläggas möjligheterna att eventuellt förenkla och gallra bestämmelserna. Om ingen utredning av avgiftspolitikn har gjorts inom förvaltningsområdet, bör det övervägas om det finns ett behov av en totalbedömning av verksamheten och en avgiftspolitikutredning under ledning av ministeriet.
2. Statens bästa ska tillgodoses, trots att ministerierna och de statliga ämbetsverken och inrättningarna avsiktligt har getts beslutsmakt i fråga om den egna avgiftsbelagda verksamheten. Samordning behövs speciellt i budgetberedningen i de fall där strukturerna bakom prestationerna eller själva prestationerna är likartade.
3. Finansministeriet och Statskontoret ska inför budgetberedningen ta fram analysdata om statens avgiftsbelagda verksamhet så att riksdagen och utskotten kan få den information som de behöver.
4. Finansministeriet ska utreda i vilken omfattning principerna för den samfinansierade verksamheten och ersättning av kostnader behö-

ver förtydligas samt precisera gränsdragningen mellan offentlig-rättsliga och marknadsmässiga prestationer.

5. Statskontoret ska fortsätta att vidareutveckla kostnadsberäkningsmetoderna och utreda behovet av harmonisering av principerna för kostnadsberäkning inom den avgiftsbelagda verksamheten. Detta arbete ska utgöra grunden för utfärdande av de föreskrifter och anvisningar som krävs för harmonisering av kostnadsberäkningsprinciperna.