

REMISSVAR
2008-12-17

Er ref: N2008/3588/TR

Sid. 1 (6)

Finansieringsprinciper och avgiftssystem för Transportstyrelsens verksamhet

Inledning

Svenska Bussbranschens Riksförbund, BR, och Sveriges Åkeriföretag, SÅ, har i tidigare remissyttranden till Trafikinspektionsutredningens betänkande ställt sig positiv till att bilda en ny trafikslagsövergripande trafikinspektionsmyndighet.

Undertecknade remissinstanser ställer oss dock tveksamma och kritiska till förslagen om finansieringsprinciper och avgiftssystem för Transportstyrelsens verksamhet. Samtidigt kan nämnas att vi även tagit del av och stödjer de synpunkter och slutsatser som framförs i remissyttrandet från Sveriges Transportindustriförbund respektive Transportgruppen.

Det nu presenterade huvudförslaget i utredningen, alternativ 1, att Transportstyrelsen från år 2010 ska vara helt avgiftsfinansierad i fråga om all verksamhet, som även föreslås bli nettoredovisad mot statsbudgeten, och att myndigheten själv fastställer avgiftsnivån innebär ökade kostnader för den samhällsnyttiga gods- och kollektivtrafiken. Förslagen är därför principiellt fullständigt oacceptabla.

Dessutom finner vi det oacceptabelt att den form av myndighetsutövning som kommer att aktualiseras, ska finansieras med avgifter. Om denna finansieringsform införs uppkommer förr eller senare motstridiga intressen som givetvis kan skada förtroendet för myndigheten, då dess verksamhet helt eller delvis finansieras med "bötesliknande" påföljder.

Finansieringsmodeller

Vår principiella uppfattning är att Transportstyrelsen skall anslagsfinansieras.

Utredningens förslag ger upphov till ett antal frågor avseende tolkningen av vad som ska anses rymmas inom en avgift respektive skatt. Därmed aktualiseras frågan om vad som bör beslutas av regeringen (eller bemyndigad myndighet) respektive riksdagen. Enligt vår uppfattning strider utredningens förslag i väsentliga delar mot principen hur offentliga avgifter kan tas ut av näringslivet. Det finns även skäl att utgå från att utredningens förslag i vissa delar kan strida mot grundlag. Enbart detta konstaterande bör medföra att förslaget om avgiftsfinansiering inte genomförs. Detta gäller rent principiellt men särskilt i de

delar där Transportstyrelsens kostnader saknar ett naturligt samband med den avgift som ska tas ut. Detsamma gäller de sanktionsliknande avgifter som avseras.

Utredningens förslag går ut på att avgiftsfinansiering bör gälla som sådant för samtliga trafikslag. För vägsektorns del kan konstateras att åkeribranschen och bussbranschen betalar för sina kostnader inom ramen för fordonsskatt, vägavgift m.m. Att andra trafikslag betalar avgift för vissa andra prestationer legitimerar inte att införa nya skattelikhande uttag inom ramen för nya avgifter. Syftet med de avgifter som aktualiseras i utredningen är till övervägande del av fiskal karaktär. En sådan finansiering bör ske via skatt. Skulle en avgiftsfinansiering trots detta införas ska vägsektorn kompenseras för de befintliga skatter och avgifter som utgår idag, så att en kostnadsneutralitet består inom åkerinäringen och kollektivtrafiken.

Även myndighetens verksamhet avseende kontroll av kör- och vilotider hos företagen, föreslås bli finansierad genom avgifter, medan kontrollverksamhet på väg även fortsättningsvis kommer att anslagsfinansieras.

Hur detta ska gå till mer i detalj är dock oklart. Åkeri- och bussbranscherna består av ett stort antal mindre bolag. En avgiftsfinansiering skulle ha verkan på åkeriernas ekonomi. Avgifterna för tillsynen torde inte enbart få marginell betydelse. Samtidigt finner vi det ytterst tveksamt att myndighetsutövning, som kommer att aktualiseras inom Transportstyrelsen, ska finansieras med avgifter. Om denna finansieringsform införs uppkommer förr eller senare motstridiga intressen som givetvis kan skada förtroendet för myndigheten, då dess verksamhet helt eller delvis finansieras med "bötesliknande" påföljder. Enbart misstanken om en sådan koppling blir omöjlig i längden. Vi motsätter oss således även på denna grund att myndigheten skall erhålla avgiftsintäkter för att klara sin ekonomi, vilket i sin tur motverkar en effektiv tillämpning av gällande regelverk för tillsynsobjekten.

Vi är även övertygade om att ett avgiftsfinansierat system, där intäkterna hamnar i myndighetens resultaträkning i sig kan utgöra skäl att konservera verksamheten. Detta kan i sin tur få till följd att myndigheten slår vakt om en ineffektiv verksamhet, utan reell kontroll eller insyn, där man själv kan styra över de resurser som man önskar erhålla genom att ta ut högre avgifter från åkerinäringen och bussbolagen, när verksamheten så kräver. Ett sådant system, där avgiftsintäkterna fritt får disponeras av myndigheten, kan snarare bli ett incitament som bidrar till att hämma myndighetens rationella arbete och dess utveckling mot en effektiv verksamhet inom myndigheten.

Ur finansiell synpunkt är det vår bestämda uppfattning att riksdagen och regeringen ska kunna påverka och kontrollera en myndighet, särskilt med avseende på dispositionsrätten av de avgifter som flyter in till myndigheten. Vår principiella åsikt är att avgifter, som inte är kopplade till administrativa tjänster eller liknande, bör beslutas av statsmakten. Detta gäller särskilt om myndigheten ska ta ut avgifter, utan att krav på att en definierad prestation uppställs.

Sammanfattningsvis avstyrker vi således att Transportstyrelsens verksamhet finansieras på det sätt som föreslås i rapporten. Vi gör istället gällande att verksamheten bör anslagsfinansieras.

Avgifterna drabbar nyttotrafiken

Den nya myndigheten Transportstyrelsen ska finansieras i huvudsak genom avgifter och dagens anslagsfinansiering av vägsektorn föreslås upphöra från och med den 1 januari 2010. Dessutom ska myndigheten själv fastställa huvuddelen av avgifterna och disponera dessa direkt i sin verksamhet.

Företagen verksamma inom vägtransportssystemet kommer således att drabbas av ökade kostnader. Det föreslagna avgiftssystemet innebär i förhållande till dagens situation att minst 880 miljoner kronor årligen ska tas ut i avgifter, vilket främst drabbar gods- och kollektivtrafiken. Detta är inte acceptabelt. Några sänkningar av de skatter som i dag finansierar myndigheternas verksamheter, exempelvis fordonsskatt, diskuteras inte heller.

Nya och höjda avgifter ökar kostnaderna för gods- för kollektivtrafiken. Bussbolagen tvingas att ta ut en del av dessa kostnader på resenärer genom höjda biljettpriiser, alternativt via ökade bidrag från landsting och kommuner, vilket knappast lär bidra till en ökning av kollektivtrafikresandet. Detta torde även stå i strid med angelägna klimatpolitiska och regionalpolitiska mål och tyder knappast på en genomtänkt helhetssyn på transportpolitiken.

Nya avgifter för branscher med små lönsamhetsmarginaler är inte ”försumbara”, utan är en fråga om överlevnad. Redan i dag är åkeriernas och bussbolagens ekonomiska situation ansträngd. Åkerinäringen och bussbranschen har under lång tid redovisat låg lönsamhet med små marginaler. I dag står hälften av bolagens kostnader av löner, en fjärdedel av bränslekostnader och resterande kostnader för inköp och underhåll av fordonsparken, vilka nu höjs med förslaget om avgiftsfinansiering.

Många åkeriföretag är bundna av fleråriga kontrakt med sina uppdragsgivare. Bussbolagen kan vara bundna av kontrakt med löptider upp till 12 år. Ökade kostnader i form av ökade skatter och avgifter går då sällan att reglera i förväg, vilket påverkar företagets marginaler negativt. Risker med utredningens förslag och den ökande avgiftsfinansieringen samtidigt med risken för en djup och långvarig lågkonjunktur, är att kostnaderna för transportköpare och resenärer stiger, vilket i sin tur riskerar slå ut vissa företag samt försämrar de ekonomiska förutsättningarna för åkerinäringen och bussbolagen.

Resultatet av utredningens förslag att införa avgiftsfinansiering är enbart att spara på statens utgifter, vars kostnader nu istället övervältras på bland annat åkerierna och deras transportköpare respektive bussbolagen och kollektivtrafikens resenärer. Är detta verkligen uttryck för en helhetssyn på transportpolitiken?

Inte heller lär minskade statliga utgifter öka trafiksäkerheten, som ju officiellt är syftet med reformen. Trafiksäkerhetsarbetet på den nya myndigheten med ökat behov av kunskap och krav på kvalitetsförbättringar kommer snarare att öka kostnaderna och därmed generera ständigt stigande avgifter för gods- och busstrafiken. Inte heller finns några ekonomiska beräkningar av effekterna av förslagen för en ökad trafiksäkerhet. Tvärtom kan de ökade kostnaderna för administration leda till att företagen får mindre resurser att utveckla trafiksäkerhetsåtgärder.

Ökade administrativa kostnader påverkar även konkurrensvillkoren i förhållande till andra EU-länder och riskerar att leda till en ökad ”utflaggning” av företag. Konkurrensen från utländska åkerier har ökat dramatiskt. EU:s utökade bestämmelser om cabotage kommer ytterligare att accentuera den ökade

konkurrens som kan förväntas inom några år. Åkerinäringen kommer därigenom att hamna i en ytterligare sämre konkurrenssituation. Åkeribranschen kommer att få svårt att klara ytterligare pålagor.

Ett argument för att införa en ökad avgiftsfinansiering för vägtrafiken och järnvägen är att skapa en likartad behandling mellan de olika trafikslagen. En ökad konkurrensneutralitet är eftersträvansvärd, men det är vanskligt att jämföra ”äpplen” och ”päron”, ett öppet trafiksystem med tre mer ”slutna” trafiksystem. Dessutom har andra transportslag, som exempelvis tåg och flyg, ingen skatt på fordon, vilken är en betungande utgift för buss- och åkerisektorn.

Frågan är varför åkeri- och bussbranschen ska belastas med ständigt allt fler avgifter och stå för diverse oredovisade ”samhällskostnader” samtidigt som regering och riksdag ständigt upprepar vägtransportsektorn betydelse.

Finansieringsprinciper

Vi delar flera andra tunga remissinstansers principiella invändningar mot den föreslagna avgiftsfinansieringen av Transportstyrelsens verksamhet. Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterar att förslagen avviker från de principer som anges i Tillsynsutredningens (SOU 2004:100) och Avgiftsutredningens (SOU 2007:96) betänkanden. Avgiftsbeläggning av myndigheters normgivningsverksamhet, som egentligen är en skatt, ska därför beslutas av regeringen och underställas demokratisk kontroll och tillsyn.

Tillsynsutredningens sammanställning av skälen mot avgiftsfinansiering är i hög grad lika aktuella gällande Transportstyrelsens finansiering.

”Det starkaste skälet emot avgifter är att sådana generellt sett alltid har en viss hämmande effekt på näringsverksamhet genom att de innebär kostnader för utövarna. Exempelvis kan avgifter som är relativt höga i förhållande till företagens ekonomiska storlek hindra små företag från att vilja etablera sig på en marknad. Detta kan bli effekten av t.ex. tillståndavgifter eller kombinerade tillstånds- och tillsynsavgifter. Om betalningsförmågan i avgiftskollektivet varierar mycket kan vissa avgiftskonstruktioner upplevas som orättvisa. Det kan t.ex. handla om att samtliga tillsynsobjekt inom ett avgiftskollektiv inte kan identifieras. Detta kan medföra att vissa tillsynsobjekt tvingas betala avgifter medan andra, som borde betala, slipper eller att man helt tvingas avstå från att införa avgiftsfinansiering. Om avgiften är direkt kopplad till kostnaden för inspektion hos tillsynsobjekten kan det, åtminstone teoretiskt, få till följd att tillsynsmyndigheten ändrar sitt beteende. Det kan tänkas att myndigheten förlägger inspektioner till objekt som har hög betalningskraft och undviker objekt med låg betalningskraft eller som kraftigt opponerar sig mot debiteringen. Oavsett sannolikheten för det ena eller andra finns ett visst mått av incitament för ett handlande som inte helt överensstämmer med tillsynens syften.” ... ”Avgifter i en tillsyn innebär alltid kostnader hos såväl tillsynsorgan som tillsynsobjektet för administration av avgiftssystemet. Administrationen omfattar bl.a. arbete med att beräkna avgifternas storlek, budgetering och uppföljning av intäkter och kostnader, arbete med myndighetsföreskrifter om betalning, information och fakturering. Avgiftssystemet måste också fortlöpande underhållas och anpassas till nya omvärldsfaktorer. Orimligt höga administrationskostnader för finansieringen minskar självklart möjligheterna till avgiftsfinansiering av den egentliga tillsynen.” (SOU 2004:100 s. 90)

Vidare bör avgiftsintäkterna inte disponeras av myndigheten, då ekonomiska intressen kan få företräde före tillsynens ursprungliga ändamål, att öka trafiksäkerheten för inte minst kollektivtrafikens resenärer.

”Om avgifter förekommer skall de enligt utredningens uppfattning, och i enlighet med huvudprincipen i 1992 års budgetproposition, redovisas mot inkomsttitel. Avgiftsintäkterna bör normalt sett inte disponeras av myndigheten. Myndigheten behöver då inte bli miss-tänkt för att sätta ekonomiska intressen före syftet med tillsynen.” (s.91)

Det är dessutom tydligt att den föreslagna avgiftsfinansieringen är direkt hämmande på den transportpolitiska målsättningen med ett fördubblat kollektivtrafikresande, vilket snarare talar för en anslagsfinansiering av den nya myndigheten.

”Vid avgiftsbeläggning bör utformningen av avgiftssystemet inte medföra negativa effekter för utvecklingen av viss bransch eller marknad. Det kan t.ex. gälla en från näringspolitisk synvinkel önskvärd expansion inom ett visst ”spjutspetsområde”. I princip handlar det här om en avvägning mellan närings- och finanspolitik. Vill statsmakterna inte belasta en viss bransch med tillsynsavgifter måste verksamheten finansieras genom skatter.” (s.93)

Transportstyrelsens högst dunkla förslag till avgiftsfinansiering, där inga avgiftsnivåer eller konsekvenser överhuvudtaget presenteras i betänkandena, stärker intrycket av hela det föreslagna systemet riskerar att bli oförutsebar.

”Finansieringen bör för de tillsedda objekten vara förutsebar. Vid avgiftsfinansiering bör tillsynsobjekten på ett rimligt sätt kunna förutse t.ex. de årliga avgiftsbelopp som skall betalas.” (s.95)

Avgiftsutredningen konstaterar att tillsynsavgift har karaktären av en skatt då någon direkt motprestation inte går att uppfatta:

”Går det inte att urskilja någon direkt motprestation från det allmännas sida i förhållande till den betalande är det således fråga om skatt (prop. 2003/04:145). En generell avgift för tillsyn m.m. har alltså karaktär av skatt.” (s. 465)

Konkurrensverket betonar i sitt yttrande, Dnr 309/2008, den 26 juni 2008 om Transportstyrelseutredningens huvudbetänkande, att avgiftsfinansiering kan vara förtroendeskadliga för myndighetsutövningen och förorsakar dessutom trafikföretagen stora kostnader.¹ Verket noterar också att utredningen inte heller utrett de ekonomiska konsekvenserna för företagen.

”Konkurrensverket konstaterar att inriktningen är att all verksamhet inom den nya Transportstyrelsen ska finansieras genom avgifter eller uppdragsintäkter. Konkurrensverket anser inte att utredningen tillräckligt analyserat för- och nackdelar med att berörd tillsynsverksamhet avgiftsfinansieras. En viktig fråga är vad som krävs för att få en rimlig garanti för en effektivt bedriven tillsyn med låga avgifter för tillsynsobjekten. Detta bör bl.a. ses mot bakgrund av det stora antalet små företag som bedriver gods- och persontrafik. Myndigheternas avgifter påverkar företagens, inte minst de små företagens, ekonomi och etableringsförutsättningar.” ... ”Konkurrensverket delar sammantaget inte uppfattningen att beräknad nivå på de

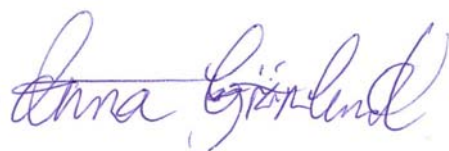
¹ Se även Konkurrensverkets yttrande, dnr 307/2008, över Vägverkets redovisning av regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna m.m.

ökade avgifterna för tillsynen är av marginell betydelse för företagen. I denna del anser Konkurrensverket att den fortsatta beredningen av utredningens förslag bör kompletteras med en analys utifrån förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, bl.a. med hänsyn till kostnadsökningarna för företagen. Konkurrensverket är även utifrån principiella utgångspunkter tveksamt till att myndighetsutövning finansieras med avgifter. Här kan finnas motstridiga intressen som kan vara förtroendeskadliga och medföra konkurrenssnedvridningar. Därvid avses att myndighetens beroende av avgiftsintäkter för att klara sin ekonomi kan motverka en effektiv tillämpning av gällande regelverk för tillsynsobjekten. Vid myndighetsutövning bör inte finnas sådana skilda intressen. Konkurrensverket förordar mot denna bakgrund att Transportstyrelsens tillsyn inte finansieras på det sätt som föreslås.”

Ny avgiftsutredning

Vi anser att den viktiga principiella frågan om avgiftsfinansiering utreds seriöst av en ny och kompetent utredning. En utredning, som får ett tydligt uppdrag, att värna utvecklingen av företagandet, godstrafiken och kollektivtrafiken samt utarbeta ett rättssäkert system för finansiering av trafiksäkerheten tillsammans och i samråd med berörda branscher. En utredning med erforderlig kompetens med uppdrag att genomföra legalt föreskrivna konsekvensanalyser innan beslut fattas om de nya föreslagna finansieringsprinciperna och avgiftssystem för den nya myndigheten Transportstyrelsen.

I avvaktan på en ny utredning föreslås Alternativ 3, dvs. att i huvudsak nuvarande ordning inom vägsektorn tills vidare bibehålls.



Anna Grönlund
Förbundsdirektör, Svenska Bussbranschens Riksförbund



Johan Lindström
Sveriges Åkeriföretag