



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Rundskriv

Samtlige departementer
Statsministerens kontor

Nr.
R-112/2006

Vår ref
06/2043 C TK/SBP

Dato
16.06.2006

RETNINGSLINJER FOR GEBYR- OG AVGIFTSFINANSIERING AV STATLIGE MYNDIGHETSHANDLINGER

1. INNLEDNING

Statlig myndighetsutøvelse finansieres normalt med ordinære bevilgninger over statsbudsjettet. Finansdepartementet redegjør i dette rundskrevet for hvilke vilkår som bør være oppfylt dersom det på et område vurderes å innføre gebyr- eller avgiftsfinansiering. Retningslinjene omhandler både vilkårene for å etablere en gebyr- eller sektoravgiftsordning og hvordan gebyrer og sektoravgifter skal fastsettes. Retningslinjene trer i kraft umiddelbart.

Eksisterende ordninger bør så langt råd er tilpasses til de nye retningslinjene. Opplegget for departementenes gjennomføring av sine eksisterende ordninger er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-4/2006, som er fastsatt og distribuert til alle departementer og Statsministerens kontor i eget brev datert 16.06.2006.

2. AVGRENSING OG BEGREPSAVKLARING

2.1 Avgrensning av retningslinjene

Retningslinjene gjelder for alle forslag om nye gebyrer og sektoravgifter som skal inntektsføres på statsbudsjettet og som skal inngå i finansieringen av statlige myndighetshandlinger. Typiske eksempler på statlige myndighetshandlinger er reguleringer (forbud, påbud og tillatelser), registreringer, kontroll, tilsyn og konfliktløsning. Betaling for bruk av statlig infrastruktur, statlige virksomheters inntekter fra vanlig salg av varer og tjenester, samt deres inntekter fra formidling av offentlig informasjon på forretningsmessig basis, dekkes ikke av retningslinjene. Betaling av egenandeler, for eksempel innen helse- og omsorgssektoren, er heller ikke omfattet.

2.2 Gebyrer og sektoravgifter - en grensdragning mellom begrepene

Det er mange likhetstrekk mellom gebyrer og sektoravgifter, men det er også viktige forskjeller. Nedenfor gis en kort oppsummering av grensegangen mellom gebyrer og

sektoravgifter med hensyn til deres formål, objekt for gebyr/avgift, subjekt for gebyr/avgift og hjemmelsgrunnlag.

Formål

Gebyrene har et begrenset statsfinansielt formål. Begrensningen ligger i at de ikke kan overstige kostnadene ved å utføre bestemte offentlige myndighetshandlinger som betales av dem som mottar handlingene. Også sektoravgiftene har et begrenset statsfinansielt formål. Begrensningene er imidlertid her mindre enn for gebyrene. Den eneste begrensningen er at avgiftsinntektene ikke må overstige kostnadene ved det tiltaket eller virksomheten som avgiften skal finansiere. Både gebyrene og sektoravgiftene kan ha formål utover de statsfinansielle formålene. De kan således begge på noe ulikt vis brukes til å påvirke borgernes handlingsmønster på et bestemt område.

Objekt

Objektet for gebyrer er ulike offentlige myndighetshandlinger som er av en slik art at de kan leveres til individuelle mottakere. Det er få begrensninger på hva som kan være objektet for sektoravgifter, men ofte vil det være knyttet til omsetning, innførsel, produksjon, eie eller bruk.

Subjekt

Gebyrplikten er knyttet til den som mottar den offentlige myndighetshandlingen. Sektoravgifter kan legges på mange ulike aktører, f.eks. en selger, kjøper, importør, produsent, eier eller bruker. Avgiftsplikten kan også være knyttet til den som nyter godt av det avgiftsfinansierte tiltaket, men vil ofte ikke være det.

Hjemmelsgrunnlag

Både gebyrer og sektoravgifter krever normalt hjemmel i lov. Myndigheten til den nærmere utformingen av gebyrene og sektoravgiftene er som regel delegert til forvaltningen. Sektoravgifter skiller seg fra fiskalavgifter, som regnes som skatter i Grunnlovens forstand, og derfor vedtas av Stortinget ved årlige plenarvedtak iht. Grunnlovens § 75 bokstav a.

Erstattet av R-12/2015

3. MATERIELLE BESTEMMELSER

3.1 Gebyrer

3.1.1 Vilkår for innføring av nye gebyrer

1. Grunnvilkåret for å etablere en gebyrordning er at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer. Dette grunnvilkåret bør håndheves konsekvent. Dersom grunnvilkåret ikke kan oppfylles for en finansieringsordning, vil det i en del tilfeller måtte vurderes om den heller bør kategoriseres som en avgift eller en mulkt.
2. En gebyrordning bør i tillegg til å oppfylle grunnvilkåret som er nevnt i punkt 1 ovenfor, imøtekomme følgende hensyn:
 - a. Gebyret bør gi incitamenter til å påvirke de ulike aktørnes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Dette kan skje ved at
 - i. gebyret bidrar til å redusere overskuddsetterspørrel etter vedkommende myndighetshandling (avsilingseffekt), eller ved at
 - ii. gebyret belaster næringsvirksomhet og dermed påvirker prissettingen for virksomhetens varer og tjenester og etterspørselen etter disse.
 - b. Gebyrordningen bør være rasjonell ut fra en fiskalbetragtning. Kostnadene ved å administrere gebyrordningen, for private og det offentlige samlet, bør stå i rimelig forhold til gebyrinntektene.
3. Ved innføring av nye gebyrordninger bør det alltid vurderes om fordelingsmessige hensyn taler mot dette.
4. Det bør vises tilbakeholdenhet med å knytte merinntektsfullmakter til gebyrinntekter, eller la slike inntektsmuligheter påvirke fastleggelsen av de budsjettmessige utgiftsrammene for en statlig virksomhet.

3.1.2 Prinsipper for fastsettelse av gebyrer

1. Dersom det innføres gebyr på et område, bør gebyret normalt fullt ut dekke kostnadene ved å produsere den gebyrbelagte myndighetshandlingen basert på kostnadseffektiv drift. Når hovedformålet med gebyret ikke er å finansiere statens utgifter, men å motvirke overforbruk av den aktuelle myndighetshandlingen (avsiling), kan det settes lavere.
2. Gebyret bør beregnes på grunnlag av gjennomsnittskostnaden ved å utføre den gebyrbelagte myndighetshandlingen slik:
 - a. Dersom den gebyrbelagte aktiviteten ikke påvirker virksomhetens faste kostnader, bør gebyret baseres på de gjennomsnittlige variable kostnadene ved å utføre myndighetshandlingen.
 - b. Dersom den gebyrbelagte aktiviteten påvirker virksomhetens faste kostnader, bør også tillegget i de faste kostnadene tas med i beregningsgrunnlaget¹.
3. Det bør ikke legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget.

¹ Kostnaden ved (større) investeringer i relevante driftsmidler med en levetid på flere år kan dekkes inn ved et påslag på gebyret gjennom investeringens antatte levetid der det også inngår en rentekompensasjon basert på en tilnærmet risikofri rente før skatt (eksempelvis renten på tre-måneders statsobligasjoner).

4. Gebyret bør teknisk utformes slik at det best mulig sikrer samsvar mellom betaling og produksjonskostnader. Gebyrsatsen bør enten basere seg på standardiserte satser ("prislister") knyttet direkte til vedkommende myndighetshandling eller på faktisk medgått ressursforbruk knyttet til handlingen.
5. Enhver virksomhet som omfattes av retningslinjene, skal ved forespørsel kunne redegjøre for beregningene som ligger til grunn for gebyrets størrelse.
6. Gebyret bør oppdateres i tilknytning til budsjettprosessen. Den gebyrbelagte aktiviteten bør evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift.

3.2 Sektoravgifter

3.2.1 Vilkår for innføring av nye sektoravgifter

1. Det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter, med unntak for tilfeller hvor sektoravgifter finansierer fellestiltak overfor en næring og avgiftene betales av næringen selv (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer).
2. Avgiftsordningen bør være rasjonell ut fra en fiskalbetraktning. Kostnadene ved å administrere avgiftsordningen, for private og det offentlige samlet, bør stå i rimelig forhold til avgiftsinntekten.
3. Sektoravgifter bør ikke etableres på grunnlag av rene gebyrprinsipper. Dersom forholdene ligger til rette for å etablere en gebyrordning, bør denne finansieringsformen velges. Dersom det unntaksvis skulle være ønskelig å etablere gebyrlignende avgifter, dvs. betalingsordninger som ikke fullt ut tilfredsstiller grunnvilkåret for en gebyrordning, bør slike avgifter baseres på de øvrige kriteriene for gebyrordninger så langt de passer (incitamentstruktur, fiskalt hensyn).

3.2.2 Prinsipper for fastsettelse av sektoravgifter

Hovedformålet med sektoravgiftene er helt eller delvis å finansiere utgiftene til bestemte tiltak. De må således i utgangspunktet fastsettes slik at de oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt.

4. NÆRMERE OM PRINSIPPENE FOR FASTSETTELSE AV GEBYRER

Under pkt. 3.1.2 ovenfor omtales prinsippene for fastsettelse av gebyrer. Vi har ikke ansett det hensiktsmessig å ta inn mer detaljerte retningslinjer om dette i de materielle bestemmelsene, men ønsker i det følgende likevel å gi enkelte anbefalinger om hvordan departementene kan gå fram når et gebyr skal fastsettes.

Statlige gebyrordninger er lite ensartede. Det må derfor vurderes i hvert tilfelle hvilke kostnader som er relevante å legge inn i beregningsgrunnlaget. Det følger av retningslinjene at gebyrer bør fastsettes på grunnlag av de gjennomsnittlige totale kostnadene når den gebyrbelagte aktiviteten utgjør en vesentlig andel av virksomhetens aktivitet, for eksempel for statlige tilsyn. Beregning utelukkende basert på variable kostnader vil kunne være aktuelt i tilfeller der den gebyrbelagte aktiviteten utgjør en beskjeden andel av virksomhetens aktivitet.

Dersom en gitt myndighetshandling utføres flere steder, bør det normalt beregnes en gjennomsnittskostnad for den samlede aktiviteten ved alle forvaltningsenhetene.

De totale kostnadene består av de variable kostnadene og den gebyrbelagte aktivitetens andel av virksomhetens faste kostnader. Variable kostnader er personalkostnader og andre driftskostnader som direkte påløper i forbindelse med aktiviteten. Som personalkostnader regnes i tillegg til ordinære lønnsytelser også feriepenger, pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift. For virksomheter som ikke selv betaler arbeidsgivers andel av pensjon til Statens Pensjonskasse, bør det legges til grunn en sjablonmessig premiesats på 12 prosent av pensjonsgrunnlaget, med mindre det foreligger mer nøyaktige beregninger av premiesatsen. De faste kostnadene kan være felleskostnader til for eksempel strøm og varme, samt kalkulatoriske kostnader for lokaler og andre investeringer. Andelen av de faste kostnadene kan for eksempel settes lik den gebyrbelagte aktivitetens andel av samlede timeverk i virksomheten.

Finansdepartementet ber om tilbakemelding dersom det er behov for ytterligere generelle retningslinjer for hvordan gebyrer bør fastsettes.

Med hilsen

Morten Baltzersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Espen Aasen
avdelingsdirektør

Erstattet av R-112/2015