



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

## Rundskriv R

---

Samtlige departementer  
Arbeids- og sosialdepartementet

Nr.  
R-112/15

Vår ref  
15/4311

Dato  
07.10.2015

### Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering

#### 1. INNLEDNING

Disse bestemmelsene for bruk av gebyr eller sektoravgift avløser Finansdepartementets rundskriv R-4/2006 og R-112/2006.

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet. Finansdepartementet fastsetter i dette rundskrivet vilkår for å innføre statlig gebyr- eller avgiftsfinansiering. Bestemmelsene omhandler både vilkårene for å etablere nye gebyr- eller sektoravgiftsordninger og hvordan gebyrer og sektoravgifter bør fastsettes og administreres. Bestemmelsene trer i kraft fra 1. januar 2016.

#### 2. AVGRENSNING OG BEGREPSAVKLARING

##### 2.1 Avgrensninger

Bestemmelsene gjelder for alle gebyrer og sektoravgifter som inngår i finansieringen av statlig fastsatte tjenester. Typiske eksempler på slike tjenester er tillatelser, registreringer, kontroll, tilsyn og rettsprosesser.

Bestemmelsene gjelder ikke:

- avgifter etter Grunnloven § 75 a,
- sanksjoner eller betaling for å ikke oppfylle en plikt,
- betaling for bruk av fysisk infrastruktur,
- låne- og garantiordninger og avtalebaserte vederlag,

- statlige virksomheters inntekter fra salg av varer og tjenester samt inntekter fra formidling av offentlig informasjon på forretningsmessig basis,
- egenandeler, for eksempel innen helse- og omsorgssektoren,
- betaling for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Der saksgangen inkluderer statlig forvaltning gjelder bestemmelsene likevel for statens kostnader.

## 2.2 Begreper, formål og grunnlag

### *Nærmere om begrepsbruken*

Ut fra et informasjonshensyn bør betalingsordninger gis en forklarende betegnelse.

Det er ikke avgjørende for anvendelsen av bestemmelsene hva den enkelte ordningen er betegnet som. Dersom hovedformålet med ordningen er å finansiere tjenesteproduksjon som er fastsatt ved lov, forskrift eller annet statlig regelverk og er rettet mot en person, virksomhet, næring eller sektor, hvor disse betaler for tjenester eller fordeler, er ordningen omfattet av bestemmelsene.

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 mottakeren ikke skal betale mer enn kostnaden av å produsere og levere tjenesten. Også sektoravgiftene har et begrenset statsfinansielt formål. Begrensningene er imidlertid her mindre enn for gebyrene. Den eneste begrensningen er at de samlede inntektene ikke må overstige kostnadene ved det tiltaket eller virksomheten som sektoravgiften skal finansiere helt eller delvis.

### *Objekt*

Objektet for gebyrer er ulike offentlige tjenester som er av en slik art at de kan leveres til individuelle mottakere, enten tjenesten følger av et regelverk eller etter et enkeltvedtak. 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 tjenesten. Sektoravgifter kan legges på mange ulike aktører, f.eks. en selger, kjøper, importør, produsent, eier eller bruker. Avgiftsplikten kan likevel bare legges på aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren, og som nyter godt av det avgiftsfinansierte tiltaket.

### *Hjemmel*

Både gebyrer og sektoravgifter krever hjemmel i lov. Myndigheten til nærmere utforming av regelverket er normalt delegert til forvaltningen. Gebyrer og sektoravgifter skiller seg fra fiskalavgifter, som regnes som skatter i Grunnlovens forstand, og derfor vedtas av Stortinget ved årlige plenarvedtak iht. Grunnloven § 75 bokstav a.

### **3. MATERIELLE BESTEMMELSER**

#### **3.1 Felles for gebyrer og sektoravgifter**

##### **3.1.1 Vilkår for innføring av nye gebyrer og sektoravgifter**

- 1) Gebyrer og sektoravgifter skal ha som hovedformål å finansiere en myndighetsbestemt tjeneste. Formålet skal framgå av regelverket for ordningen, som fastsettes etter forutgående offentlig høring.
- 2) Kostnadene ved å administrere ordningen, for de som betaler og det offentlige samlet, bør stå i rimelig forhold til inntektene.
- 3) Gebyrer og sektoravgifter skal hjemles i lov og utfyllende bestemmelser gis i forskrift. Det bør framgå av lovgrunnlaget om ordningen gjelder gebyr eller sektoravgift, hva som gebyr- eller avgiftslegges, hvem som kan fastsette og endre satser, inntektskrav til ordningen og hvordan inntektene skal anvendes. Loven bør også inneholde fullmakter til å gi utfyllende bestemmelser om hva som er gjenstand for betalingsplikten, hva som er beregningsgrunnlaget samt hvem som er ansvarlig for regelverk, innkreving og kontroll. Regler om administrative reaksjoner eller straff bør framgå av loven eller forskriften.
- 4) Før innføring av nye gebyrordninger eller sektoravgifter bør det vurderes om fordelingsmessige hensyn taler mot dette.
- 5) Gebyret eller sektoravgiften skal ikke være i strid med Norges internasjonale avtaler.

##### **3.1.2 Administrasjon av gebyr- og sektoravgiftsordninger**

- 1) Det statlige økonomiregelverket (Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten) gjelder for statlige forvaltningsorganer og for styring og oppfølging av andre som har fått delegert forvaltningsmyndighet, også når disse fastsetter eller forvalter statlige gebyrer og sektoravgifter, jf. § 2 i reglementet.
- 2) Satsene skal gjennomgås og om nødvendig oppdateres i tilknytning til den årlige budsjettprosessen.
- 3) Vesentlige endringer bør gjøres etter forutgående høringsprosesser, fastsettes gjennom endringer i det formelle regelverket og kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven kap. VII.
- 4) Virksomheten skal løpende holde oversikt over og synliggjøre beregningene som ligger til grunn for satsene. Det bør framgå hvilke kostnader som ligger til grunn for fastsetting av satsene, herunder bør det også angis hvilke kostnader som er holdt utenfor. De som betaler bør ha løpende og enkel tilgang til informasjonen.
- 5) Ordningen skal evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift og oppfølging av bestemmelsene.

#### **3.2 Gebyrer**

##### **3.2.1 Særlige vilkår for innføring av nye gebyrer**

- 1) Gebyrordninger kan etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer. Dersom dette grunnvilkåret ikke oppfylles, bør ordningen avvikles eller formaliseres som særavgift, sektoravgift eller mulkt.
- 2) Gebyret bør gi betalerne incentiver til å endre handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Dette kan skje ved at:

- a) betalingen bidrar til å redusere etterspørsel etter vedkommende tjeneste (avsilingsseffekt), eller ved at
- b) betalingen belaster næringsvirksomhet, og dermed påvirker prissettingen for virksomhetens varer og tjenester og etterspørselen etter disse.

### 3.2.2 Fastsetting av satser

- 1) Betalingen skal ikke overstige kostnaden ved å produsere og levere tjenesten.
- 2) Betalingen bør fullt ut dekke kostnadene ved å produsere og levere tjenesten basert på kostnadseffektiv drift.
- 3) Gebyret bør beregnes på grunnlag av gjennomsnittskostnaden ved å produsere og levere tjenesten slik:
  - a) Dersom den gebyrbelagte tjenesten ikke påvirker faste kostnader<sup>1</sup>, beregnes satsene på grunnlag av de gjennomsnittlige variable kostnadene.<sup>2</sup>
  - b) Dersom den gebyrbelagte tjenesten påvirker faste kostnader, tas også tillegget i de faste kostnadene med i beregningsgrunnlaget.<sup>3</sup>
- 4) Det skal ikke legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget.
- 5) Gebyret bør teknisk utformes slik at det best mulig sikrer samsvar mellom betaling og kostnader ved produksjon og levering. Betalingen bør enten basere seg på standardiserte satser («prislistene») for ulike tjenester eller på faktisk medgått ressursforbruk knyttet til tjenesten betaleren mottar.
- 6) Dersom en tjeneste utføres flere steder, bør det normalt beregnes en gjennomsnittskostnad for den samlede aktiviteten ved alle forvaltningsenhetene. Kostnadsforskjeller mellom ulike forvaltningsenheter er isolert sett ikke tilstrekkelig for å fravike de vanlige gebyrprinsippene, og det kan i slike tilfeller vurderes en felles gebyrsats for samme tjeneste.

## 3.3 Sektoravgifter

### 3.3.1 Vilkår for innføring av nye sektoravgifter

Det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter.

Sektoravgifter kan likevel anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for

---

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup> Variable kostnader er personalkostnader og andre driftskostnader som direkte påløper i forbindelse med aktiviteten. Merverdiavgift skal inngå i kostnadsgrunnlaget uavhengig av om forvaltningsorganet kan nettopføre uten inngående avgift på sitt budsjettkapittel. Som personalkostnader regnes, i tillegg til ordinære lønnsytelser, også feriepenger, pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift. For forvaltningsorgan som ikke selv betaler arbeidsgivers andel av pensjon til Statens Pensjonskasse, bør det legges til grunn en sjablongmessig premiesats på 12 prosent av pensjonsgrunnlaget, med mindre det foreligger mer nøyaktige beregninger av premiesatsen.

<sup>3</sup> 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).

eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer). Andre nærings- eller sektorspesifikke betalingsordninger bør som hovedregel unngås.

Sektoravgifter bør ikke etableres på grunnlag av rene gebyrprinsipper. Dersom forholdene ligger til rette for å etablere en gebyrordning, bør denne finansieringsformen velges.

### **3.3.2 Fastsetting av satser**

Hovedformålet med sektoravgiftene er helt eller delvis å finansiere utgiftene til bestemte tiltak. Satsene skal således fastsettes slik at sektoravgiften oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt.

Sektoravgifter skal beregnes på grunnlag av samlede kostnader for tiltaket eller virksomheten etter fradrag for andre inntekter. Det skal heller ikke for sektoravgifter legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget.

Med hilsen

Pål Longva  
*Ekspedisjonssjef*

Colin Forthun  
*Avdelingsdirektør*

Kopi:  
Stortingets administrasjon  
Riksrevisjonen  
Direktoratet for økonomistyring

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer*