

Brukerfinansiering i Luftfartstilsynet

Ingeborg Rasmussen og Haakon Vennemo

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2013/11
Rapporttittel	Gebyrer i Luftfartstilsynet
ISBN	978-82-8126-107-5
Forfatter	Ingeborg Rasmussen og Haakon Vennemo
Dato for ferdigstilling	20. mai 2013
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Steinar Strøm
Oppdragsgiver	Samferdselsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Gebyr, sektoravgift, luftfart

Forord

Vista Analyse har på oppdraget fra Samferdselsdepartementet vurdert grunnlaget for brukerfinansiering av Luftfartstilsynet. Sentralt i vurderingen har vært spørsmål knyttet til gebyrer kontra sektorfinansiering.

Vi takker alle informanter og ressurspersoner i blant annet Luftfartstilsynet, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet for nyttige bidrag.

I utredningsarbeidet har Geir Frøholm og Kari Stangeby Noer fra advokatfirmaet Schjødt bidratt med juridiske vurderinger og også skrevet kapittel 5.

Fra Vista Analyse har Tor Homleid og Steinar Strøm bidratt i arbeidet, mens sluttrapporten er forfattet av Haakon Vennemo og Ingeborg Rasmussen.

Denne rapporten er en revidert versjon av sluttrapporten som ble levert 1. mars. Forsidebildet er skiftet ut, og enkelte setninger er omformulert og presisert etter innspill fra Luftfartstilsynet. Konklusjonene og anbefalingene er de samme som i tidligere versjoner av rapporten.

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Hovedpunkter	5
1. Bakgrunn	13
1.1 Mandat for utredning	13
1.2 Metodisk tilnærming.....	14
2. Gebyrfinansiering av statlige tilsynsoppgaver	15
2.1 Innledning og definisjoner	15
2.2 Lovgrunnlag for gebyrene	15
2.3 Finansdepartementets retningslinjer.....	15
2.3.1 Vilkår for innføring av nye gebyrer	16
2.3.2 Hvordan gebyrene bør fastsettes	17
2.3.3 Justering av gebyrene over tid	19
2.4 Gebyrer kontra sektoravgift.....	20
2.4.1 Avklaringer fra Finansdepartementet: Gebyrer og sektoravgifter – en grensegang.....	21
2.4.2 Oppsummering og vår forståelse.....	24
3. Dagens finansiering av Luftfartstilsynet.....	26
3.1 Finansiering.....	26
3.2 Gebyrenes størrelse og utvikling	26
3.3 Prinsipper og beregningsforutsetninger 2013	27
3.4 Nærmere om de enkelte postene – endringer fra 2012 til 2013	28
3.4.1 Flymedisin	29
3.4.2 Luftfartstøyregistre	30
3.4.3 Tekniske gebyrer	30
3.4.4 Flytekniske sertifikater, innleie luftfartsfartøy og simulator.....	31
3.4.5 Lisens, AOC og driftstillatelser	31
3.4.6 Flysikring og security.....	31
3.5 Innspill fra NHO Luftfart.....	31
3.6 Oppsummering og vår forståelse.....	32
4. Erfaring fra andre tilsyn	33
4.1 Innledning	33
4.2 Gebyr, sektoravgift og refusjon for tilsynsutgifter	33
4.3 Dokumentasjon av gebyrgrunnlaget.....	34

4.4 Krysssubsidiering.....	36
5. Om lovgrunnlaget for eventuell sektoravgift	37
6. Forslag – skisse til videreutvikling av modell.....	39
6.1 Videreutvikle dagens modell	39
6.2 Prosess.....	40
Referanser	41

Tabeller:

Tabell 2.1 Likheter og ulikheter mellom Gebyrer og Sektoravgifter. Kilde: Finansdepartementet 10.januar 2013.....	25
Tabell 3.1 Utviklingen i gebyrer over tid.....	27

Figurer:

Figur 3.1 Gebyrgrunnlag og gebyrer i luftfarten.....	28
--	----

Bokser:

Tekstboks 2:1 Vilkår for nye gebyrer. Kilde: R112/2006 punkt 3.11	16
Tekstboks 2:2 Prinsipper for fastsettelse av gebyrer. Kilde: R112/2006 punkt 3.11	19
Tekstboks 2:3 Prinsipper for fastsettelse av sektoravgifter. Kilde: R112/2006 punkt 3.11	21

Hovedpunkter

Luftfartstilsynet utfører tilsynsoppgaver og direktoratsoppgaver. Regjeringens politikk er at tilsynsoppgavene skal brukerfinansieres. Det er opprettet et system som innebærer at tilsynsoppgavene finansieres av *gebyr*. Et annen modell er å finansiere oppgavene ved hjelp av *sektoravgift*. En blandingsmodell der for eksempel variable kostnader finansieres via gebyr og faste kostnader finansieres via sektoravgift, er også mulig å tenke seg. Uansett modell settes det krav til å beregne kostnader ved tilsynsoppgavene, og modellen krever lovhjemmel.

I denne utredningen foreslår vi en modell for finansiering av tilsynsvirksomhet i Luftfartstilsynet som er driftssikker, forutsigbar og kostnadseffektiv, og som har samsvar mellom betaling for en tjeneste, og kostnaden ved å produsere den. I tillegg foreslår vi et system for å beregne kostnadene for utøvelse av tilsynstjenester. Endelig drøfter vi lovhjemmelen for systemet vi foreslår.

Vi foreslår fortsatt bruk av gebyrer

Vårt forslag er å fortsette å bruke gebyr som finansieringsform. Vi foreslår noen endringer i dagens modell på detaljert nivå.

Hvis gebyr kan brukes, så bør det brukes

Finansdepartementets retningslinjer av 2006 sier i avsnitt 3.2.1 at *dersom forholdene ligger til rette for å etablere en gebyrordning, bør denne finansieringsformen velges*.

Spørsmålet er derfor om forholdene i Luftfartstilsynet ligger til rette for å etablere en gebyrordning. I avsnitt 3.1.1 av retningslinjene sier Finansdepartementet at *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*. I tillegg, sier Finansdepartementet, *bør* gebyret gi incitamenter til å påvirke de ulike aktørenes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning; og kostnaden ved å administrere gebyrordningen, for private og det offentlige samlet, *bør* stå i rimelig forhold til gebyrinntektene.

I notatet Gebyrer og sektoravgifter – en grensegang, som er skrevet på vår forespørsel, presiserer Finansdepartementet (2013) hva som menes med klart definert myndighetshandling. Det må dreie seg om en ytelse som normalt bare leveres av offentlige myndigheter. Og det må dreie seg om en konkret, individualisert tjeneste. Motstykket til en individualisert tjeneste er fellestiltak (eventuelt fellestjeneste, kollektiv tjeneste). Sektoravgift kan være aktuell for å finansiere fellestiltak.

Luftfartstilsynets myndighetshandlinger oppfyller vilkårene for gebyr

Luftfartstilsynet administrerer tre typer av gebyr: gebyr for utstedelse av tillatelser (registrering), gebyr for virksomhetstilsyn og gebyr for særskilte inspeksjoner og tjenester. Gebyrene kan også skilles på den måten man gjør i forskriftens kapitler:

luftfartøy, CAMO og flyverksted, luftfartsselskap, sertifikat, og flyplass&sikkerhet. Etter vår vurdering dreier dette seg om individualiserte tjenester (individualgoder) som dessuten leveres av en offentlig myndighet. De tilfredsstiller således grunnvilkåret for å innføre en gebyrordning.

Det kan heller ikke være tvil om at gebyrene oppfyller bør-kravet å gi incitamenter til å påvirke de ulike aktørenes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Det skyldes at gebyrene skal tilsvare kostnaden ved å frembringe tjenesten. Gebyrene gir således aktørene informasjon om kostnaden ved å frembringe tjenesten og bare de aktører som har betalingsvillighet større enn kostnaden, kjøper tjenesten. Det bidrar til samfunnsøkonomisk rasjonell handlemåte. I luftfarten er det riktignok sånn at etterspørselen etter gebyrbelagte tjenester i liten grad er frivillig i samme forstand som etterspørselen etter klær og sko. Deltar man først i luftfarten, følger de gebyrbelagte inspeksjonene mv. med på kjøpet.

Det andre bør-kravet er at kostnaden ved å administrere gebyrordningen, for private og det offentlige samlet, bør stå i rimelig forhold til gebyrinntektene. På forespørsel oppgir Luftfartstilsynet at man i dag bruker opp mot et månedsverk på å kartlegge ressursbruken tilknyttet gebyrbelagte tjenester. Et månedsverk utgjør 50-100 000 kroner. Selv om ressurskartleggingen ikke inkluderer samtlige av Luftfartstilsynets kostnader ved gebyrordningen, indikerer kartleggingen at kostnadene utgjør en liten andel av de av de anslåtte gebyrinntektene på 140 millioner kroner for 2013. Luftfartstilsynet går i 2013 over til et timeregistreringssystem som vil redusere administrasjonskostnadene. Vi mener derfor at bør-kravet om moderat kostnad ved å administrere gebyrordningen, er tilfredsstilt.

Vår hovedkonklusjon er således at vilkårene for å bruke gebyr er oppfylt.

Gebyret skal normalt dekke kostnadene ved myndighetshandlingene

Om størrelsen på gebyret sier Finansdepartementet at gebyret bør *normalt fullt ut dekke kostnadene ved å produsere den gebyrbelagte myndighetshandlingen basert på kostnadseffektiv drift*. Hva er så kostnadene ved å produsere den gebyrbelagte myndighetshandlingen? Her sier retningslinjene at dersom den gebyrbelagte aktiviteten påvirker virksomhetens faste kostnader, består kostnadene av de variable kostnadene pluss tillegget i faste kostnader. Variable kostnader er personalkostnader og andre kostnader som direkte påløper i forbindelse med aktiviteten. De faste kostnadene kan i følge retningslinjene være felleskostnader som 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*.

Ekhaugen m.fl. sin tolkning av retningslinjene

Ekhaugen m.fl. (2011) har nylig vurdert statlige tilsyns gebyrinntekter i full bredde. De konkluderer at det bare er kostnader som direkte knyttet til den gebyrbelagte aktiviteten som kan inngå i beregningsgrunnlaget. Det gjelder

- personalkostnader til de som utfører aktiviteten

- andre variable kostnader som direkte følger av aktiviteten
- den andelen av faste kostnader som tilsvarer den gebyrbelagte aktivitetens andel av samlede timeverk i bedriften

Ekhaugen m.fl. (2011) nevner følgende eksempler på kostnader som ikke skal med i beregningsgrunnlaget:

- personalkostnader til andre enn de som utfører aktiviteten, for eksempel ledelsen i tilsynsavdelingen
- kostnader til etterutdanning og annen kompetanseheving
- kostnader til utredning, for eksempel i forbindelse med forberedelse av tilsynsarbeid
- kostnader til opplysningsarbeid og internasjonalt arbeid

Slike kostnader vil etter Ekhaugen m.fl. sin vurdering ikke være direkte knyttet til den konkrete myndighetshandlingen det kreves gebyr for, enten fordi de er knyttet til *forutsetninger for* å drive god tilsynsvirksomhet, eller til andre aktiviteter som organet også er pålagt å utføre. Slike kostnader fremstår det ikke rimelig at virksomhetene skal betale.

Vi slutter oss i hovedsak til vurderingen til Ekhaugen m.fl. (2011).

Luftfartstilsynets modell for fastlegging av gebyrer

Luftfartstilsynets modell for fastlegging av gebyrer er blant annet presentert i Høringsnotat – utkast til forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet 2012, og tilsvarende 2013. Vi har også fått tilgang til dokumentet Forutsetninger for gebyrforskrift 2013 som forklarer modellen. Etter vårt skjønn gjør Luftfartstilsynet gode vurderinger i sin modell.

I modellen fordeles *tidsbruk* for hver seksjon og avdeling på én av ni kategorier, hvorav noen er tilsynsoppgaver og andre er direktoratsoppgaver. Direktoratsoppgavene gir ikke grunnlag for gebyr. Tilsynsoppgavene er *kompetanseutvikling, annet tilsynsrelevant og tilsynsoppgaver*. Direktoratsoppgavene er *kommunikasjons/samfunnskontakt, analyse, regelverksutvikling, internasjonalt arbeid og øvrige oppgaver som ikke er tilsynsarbeid*. *Administrasjon* måles også, og fordeles utover de andre oppgavene.

Etter vårt skjønn er det god overenstemmelse mellom Luftfartstilsynets praksis og tolkningen til Ekhaugen m.fl. (2011). Unntaket kan være kompetanseutvikling, men her vil vi tro at mye vil avhengig av kompetanseutviklingens art. Generell kompetanseutvikling er ikke en tilsynsoppgave, men direkte tilsynsrelatert kompetanseheving vil være det. Luftfartstilsynet sier at interne/eksterne kurs og kompetanseheving, flytjeneste og workshoper går inn i posten kompetanseheving.

Indirekte kostnader er hos Luftfartstilsynet blant annet husleie, strøm og IKT, i tillegg til administrasjon. Indirekte kostnader fordeles på tilsynsoppgaver og direktoratsoppgaver i forhold til registrert tidsbruk. Dette er i tråd med Finansdepartementets retningslinjer.

Etter vår vurdering er derfor Luftfartstilsynets modell for å beregne kostnader for sine tilsynsoppgaver i hovedtrekk i samsvar med Finansdepartementets retningslinjer.

Andre momenter trekker også i retning gebyr

Økonomisk teori og evalueringsmetodikk sammen med juridiske forhold tilsier minst seks indikatorer som gebyr og sektoravgift kan vurderes i forhold til. De fleste av disse kommer etter vår vurdering ut i favør av gebyr, se tabell A.

Tabell A Fordel gebyr eller fordel sektoravgift?

Indikator	Fordel gebyr eller fordel sektoravgift i Luftfartstilsynet?	Merknad
Kontroll av etterspørsel	Fordel gebyr	
Utgifter til måling og registrering	Ingen forskjell	
Hensynet til Finansdepartementets retningslinjer	Fordel gebyr	
Hensynet til stabilitet i betalingsstrukturen	Fordel gebyr	Ikke nevnt i retningslinjene
Incentiv til kostnadskontroll i tilsynet	Fordel gebyr	Ikke nevnt i retningslinjene
Lovgrunnlag i Luftfartsloven	Fordel gebyr	

I spørsmålet om *kontroll av etterspørselen* er det fordel gebyr. Gebyr innebærer prising av kostnadene etter mønster av en privat bedrift. Alternativet sektoravgift har ikke denne egenskapen. En sektoravgift vil flytte noen av kostnadene ut og over på et fellesskap, for eksempel over på flypassasjerene. Det vil gjøre den konkrete tjenesten billigere enn kostnaden ved å frembringe tjenesten, noe som kan føre til overforbruk. Som nevnt over er problemet neppe stort i praksis, fordi det i liten grad eksisterer frivillig etterspørsel etter Luftfartstilsynets tilsynstjenester.

I spørsmålet om utgifter og ressursbruk til måling og registrering av tidsbruk mv. for tilsynsoppgavene, uttaler Luftfartstilsynet at en eventuell sektoravgift ville måtte medføre om lag samme ressursbruk som man bruker i dag. Vi synes det høres rimelig ut. Det har særlig vært på tale å flytte (deler av) de faste kostnadene over til sektoravgift, men nesten alt registreringsarbeid i Luftfartstilsynet er knyttet til de variable kostnadene (tidsbruk). Det kan tyde på at det er lite å spare.

I spørsmålet om hvilken ordning som best ivaretar Finansdepartementets retningslinjer, mener vi retningslinjene tilsier at man skal bruke gebyr hvis man kan. Sektoravgift er i retningslinjene reservert for *fellestiltak* overfor en næring. Retningslinjene sier at

det bør vises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter.

Vi legger også vekt på hensynet til stabilitet i betalingsstrukturen. Her er forholdet at Luftfartstilsynets gebyrer har økt til dels betydelig de senere årene, med ny betydelig økning varslet for 2013. I følge medfølgende dokumentasjon i Høringsnotatets tabell 3, ligger det an til utflating heretter. Dersom sektoravgift innføres, vil økningen bli avløst av en like brå nedgang. Hyppige skift opp og ned i betalingsstrukturen er ikke heldig for næringslivets forutsigbarhet, og taler i favør av fortsatte gebyrer.

I tillegg er vi opptatt av hvilket system som gir størst insentiv til kostnadskontroll i tilsynet. Etter vår oppfatning er ingen av systemene ideelle på dette punktet, men i gebyrsystemet fører økte kostnader til konsentrerte ulemper for de som betaler gebyr. Dette gir de betalende aktørene insentiv til å reise spørsmål om kostnadene, en form for indirekte kontroll. Med sektoravgift vil økte kostnader ventelig gi svært små kostnader for svært mange (en avgift på 1-3 kroner per passasjer har vært nevnt) og et ubetydelig insentiv til kostnadskontroll. Retningslinjene fra 2006 sier at *enhver virksomhet som omfattes av retningslinjene, skal ved forespørsel kunne redegjøre for beregningene som ligger til grunn for gebyrets størrelse*. Tilsvarende krav er ikke satt til sektoravgifter.

Som en del av denne utredningen har vi også gjennomgått hjemmelsgrunnlaget i luftfartsloven for eventuelt å innføre en sektoravgift. Etter vår vurdering vil en eventuell innføring av sektoravgift måtte medføre behov for endring av hjemmelsbestemmelsen i luftfartsloven. Bestemmelsen kan enten endres til å omfatte både gebyrer og avgifter, eller det kan velges en videre ordlyd som i større grad dekker formålet med den eller de finansieringsløsningene som ønskes. Den manglende hjemmelen er et moment som inntil videre trekker i favør av gebyr.

På detaljert nivå er det rom for å forbedre Luftfartstilsynets modell

På detaljert nivå er det rom for å forbedre Luftfartstilsynets modeller for kostnadsberegning og gebyrfastleggelse.

Forslag til endringer i modellen i kostnadsberegning

Som nevnt over er det tvil om utgifter til kompetanseheving skal regnes med i kostnadsgrunnlaget for gebyr. Ekhaugen m.fl. (2011) anbefaler at kompetanseheving ikke inngår, fordi kompetanseheving angår forutsetninger for tilsynsvirkomheten snarere enn tilsynsvirkomheten direkte. Luftfartstilsynet forklarer at kompetanseheving består av interne/eksterne kurs og kompetanseutvikling; flytjeneste og work-shop. Etter vårt skjønn vil spørsmålet om kompetanseheving skal med i gebyrgrunnlaget, avhenge av kompetansehevingens art. Så lenge videreutdanning og kompetanseutvikling kommer de gebyrpliktige til gode – for eksempel i form av mer effektivt tilsyn eller bedre kvalitet, er det rimelig å legge det inn i beregningsgrunnlaget. Utfordringen blir da å utforme regelverket og praktiseringen slik at det kun er kompetanseutvikling og videreutdanning som kommer de gebyrpliktige til gode som faktisk inngår i gebyrgrunnlaget. Det vil også kunne være flytende overganger mellom hva som er for-

beredende arbeid til et konkret tilsyn som da kommer den gebyrpliktige til gode, og hva som mer kan karakteriseres som generelle myndighetsoppgaver.

Kostnadene i Luftfartstilsynet fordeles i dag på oppgaver på grunnlag av intervjuer og årsplaner/tilsynsplaner. Dette virker å være samvittighetsfullt utført, men det må nødvendigvis bli omtrentlig. For å få målt ressursbruken til de gebyrbelagte oppgavene på en mer presis måte, er det viktig at Luftfartstilsynet nå tar i bruk timeregistreringssystemet det har vært snakk om en tid.

Retningslinjene sier at gebyrer skal dekke kostnadene ved *kostnadseffektiv* drift. Faktum er at de registrerte kostnadene og også gebyrene i Luftfartstilsynet har økt betydelig de senere år. Luftfartstilsynet sier at dette skyldes en bedre modell for kostnadsberegning. Men det vil styrke legitimiteten til systemet om det innen rimelig tid undersøkes hvorvidt Luftfartstilsynet driver kostnadseffektivt. Det kan gjøres ved å sammenlikne Luftfartstilsynet med tilsvarende organisasjoner (såkalt benchmarking), og ved undersøkelse i felt av hver enkelt oppgave.

I utkast til forskrift for 2013 sier Luftfartstilsynet (2012) at kostnadsdekkende timesats for gebyr etter regning er 1130 kr per time. Det gir en kostnad 1,7 million per år for en inspektør som jobber heltid med dette (1500 timer effektivt). Vi kjenner ikke lønnsnivået i Luftfartstilsynet, men 1,7 million per år synes for oss å være et høyt tall for summen av direkte og indirekte kostnader. Er det forenlig med kravet til kostnadseffektiv drift?

Etter vår vurdering bør målet på sikt være å komme fram til standardiserte tall for timeforbruk per tilsynsoppgave. Dette er i tråd med retningslinjenes avsnitt 3.1.2 punkt 4. Slike standardiserte tall kan revideres fra tid til annen, men fra et år til neste ligger de fast. Kostnadene kan så fremskrives med enhetskostnader, f.eks. med en representativ vektning mellom pris- og lønnsvekst. Dette vil gi et mer forutsigbart system med innbygget definisjon av hva som ligger i kostnadseffektiv drift. Systemet suppleres med timebasert tilsyn for de oppgavene som ikke lar seg standardisere.

Modell for gebyrfastleggelse

Ekhaugen m.fl. (2011) påpekte følgende problemer med Luftfartstilsynets gebyrmodell:

- Enkelte gebyrer synes å være høyere enn kostnaden ved den gebyrbelagte tilsynshandlingen
- Enkelte gebyrer synes å variere med vekt eller verdi på en måte som ikke gjenspeiler realitetene.
- Ikke-kommersielle flyfartøy har til dels ikke gebyr og til dels lavere gebyr enn kostnadene tilsier

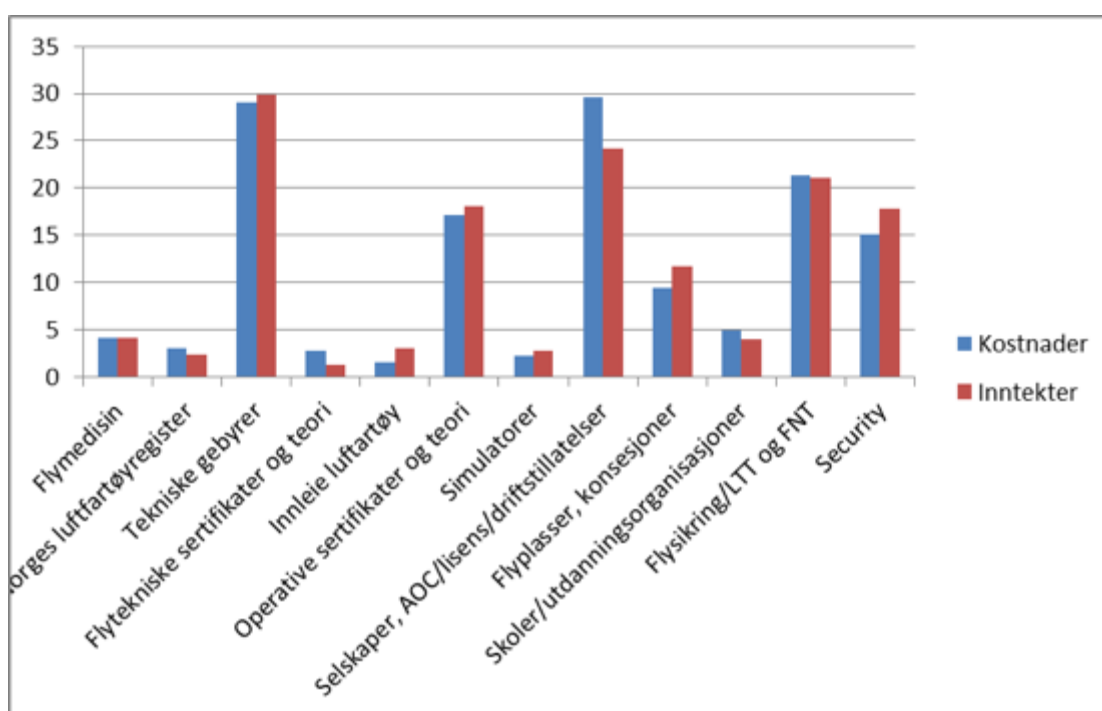
De to første kulepunktene hadde til følge at store aktører måtte betale større gebyrer enn små.

Det ble gjennomført endringer i vektklasser mm i forbindelse med gebyrene for 2012, og flere endringer er foreslått for 2013. Luftfartstilsynet uttaler om gebyrene for 2013

at omleggingen vil slå noe ulikt ut mellom de ulike luftfartsselskapene, men generelt vil de to største selskapene få en viss reduksjon. På bakgrunn av Ekhaugen m.fl. sin refleksjon er dette etter vår vurdering skritt i riktig retning. Vi vil oppfordre til fortsatt gjennomgang av vektklasser mm slik at forskjeller knyttet til vekt, verdi osv mellom gebyrer for en tjeneste, reflekterer kostnadsforskjeller og ingenting annet.

I 2012 og igjen i forslaget til gebyrer for 2013 har altså mange gebyrer økt betydelig. Det skyldes i følge Luftfartstilsynet en blanding av nyregistrering av kostnader, og en særlig kostnadsøkning der gebyrene har ligget under kostnadene. I følge opplysningene gitt i forslaget til gebyrer i 2013 ligger kostnader og gebyrer nærmere hverandre enn på lenge, jf. figur A.

Figur A Kostnader og gebyr i Luftfartstilsynets forslag for 2013



Ved betraktning av figur A må vi huske at det aldri er mulig for gebyrene å treffe kostnadene helt eksakt. Det skyldes blant annet at gebyrer foreslås på grunnlag av regnskapstall og det skyldes kostnader som er faste på kort sikt, men variable på lang sikt.

I følge retningslinjene skal systematisk overdekning, dvs gebyrer som er høyere enn kostnadene, ikke forekomme. I følge figur A har innleie luftfartøy en stor prosentvis overdekning. Det bør undersøkes om dette er systematisk, og i så fall skal gebyret ned. Flyplasser/konsesjoner og security (som vi vil tro også er knyttet til flyplasser) har også forholdsvis betydelig overdekning, som kan tyde på at gebyret bør ned.

Figur A antyder også hvilke aktiviteter som har lavere gebyr enn kostnad. Det gjelder særlig posten selskaper, AOC/lisens/drifstillatelser. Her bør en vurdere noe økning, siden gebyret normalt skal dekke kostnadene.

GA/luftsport

Området GA/luftsport er per i dag unntatt fra gebyr selv om de benytter seg av tilsynstjenester. Luftfartstilsynet definerer disse tilsynstjenestene som direktoratsoppgaver.

Begrunnelsen for å unnta GA/luftsport kan være aktverdig, men vi må påpeke at dagens praksis ikke er i tråd med retningslinjene. Retningslinjene gir ikke anledning til å dømme om en tilsynsoppgave til direktoratsoppgave i den hensikt å spare en aktør for utgifter. Det er selvsagt alltid anledning for Regjeringen til å støtte GA/luftsport gjennom tilskudd over statsbudsjettet. Dersom GA/luftsport begynner å betale gebyr, kan det oppstå økt behov for slik støtte.

Vi minner også om følgende passus i retningslinjenes punkt 3.1.2: *Når hovedformålet med gebyret ikke er å finansiere statens utgifter, men å motvirke overforbruk av den aktuelle myndighetshandlingen (avsiling), kan det settes lavere.* Retningslinjene sier dessuten at fordelingsmessig virkninger skal vurderes før nye gebyrer innføres.

Anbefaling – videreutvikling av dagens modell

Utviklingsarbeidet som er gjort i Luftfartstilsynet de siste par årene har bidratt til en bedre beregning av kostnader for utøvelse av tilsynstjenestene inkludert variable og faste kostnader. Resultatene fra timeregistreringen i kombinasjon med resultater fra den varslede benchmarkingsstudien forventes å gi et grunnlag for en enda mer presis fordeling av variable og faste kostnader, en vurdering av kostnadsnivået, samt en bedre dokumentasjon av kostnadene knyttet til den enkelte tilsynsaktivitet. Dette vil gi et grunnlag for utarbeidelse av enhetssatser i tråd med Finansdepartementets retningslinjer, der vi anbefaler at Samferdselsdepartementet gjør den endelige fordelingen av kostnader knyttet til kompetanseutvikling, ledelse og informasjon.

For å sikre forutsigbarhet bør gebyrene indeksreguleres hvert år, med en litt mer omfattende gjennomgang og revisjon hvert femte år. Prosessen fram til endelig modell er skissert i følgende figur.



1. Bakgrunn

Samferdselsdepartementet ønsket gjennomført en utredning om brukerfinansiering av Luftfartstilsynets tilsynsvirksomhet. Utredningen skal danne grunnlag for en mulig revisjon av dagens system for brukerfinansiering.

Luftfartstilsynet er ikke et rent tilsynsorgan. Tilsynet har oppgaver knyttet til blant annet regelverksutvikling, analyse og internasjonalt arbeid som ikke kan karakteriseres som tilsynsvirksomhet. I henhold til gjeldende politikk skal tilsynsvirksomheten brukerfinansieres, dvs. betales av markedet. Andre oppgaver som kan karakteriseres som direktoratsoppgaver, skal finansieres over statsbudsjettet. Utfordringen er å skape et klart og transparent skille mellom hvilke oppgaver som skal finansieres over statsbudsjettet og hvilke som skal brukerfinansieres. Dette gjelder særlig faste kostnader som omfatter eksempelvis administrasjon og husleie.

Det er i dag etablert et system for brukerfinansiering av Luftfartstilsynets tilsynsvirksomhet. Det vil si at kostnader langt på veg er kartlagt og at markedet betaler gebyrer fastsatt i den årlige gebyrforskriften som er hjemlet i luftfartsloven.

Samferdselsdepartementet ønsket en vurdering av dagens ordning for brukerfinansiering og forslag til løsninger for forbedringer. Brukerfinansieringen skal følge Finansdepartementet (2006) sine retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, R-112/2006.

1.1 Mandat for utredning

I henhold til tilbudsforespørselen skal utredningen:

1. Utvikle et system for en mest mulig robust og presis beregning av kostnader for utøvelse av tilsynstjenestene inkludert variable og faste kostnader. Oppgaven vil omfatte blant annet
 - a. samarbeid med Luftfartstilsynet, herunder vurdering av hva som er gjort så langt,
 - b. undersøke hvordan dette er gjort hos andre myndighet og mulige overføringsgevinster, og
 - c. foreslå løsninger.
2. Utrede et best mulig opplegg for finansiering av tilsynsvirksomheten i tråd med Finansdepartementets retningslinjer. Næringen skal betale kostnadene. Finansdepartementets retningslinjer skal følges. Systemet skal være driftssikkert, forutsigbart og kostnadseffektivt, og det skal være best mulig samsvar mellom betaling og kostnaden ved å produsere tjenesten. Når det gjelder faste indirekte kostnader, må det vurderes hvordan disse best mulig skal bakes inn i

kostnadsgrunnlaget for vederlagene, herunder utrede muligheten for å ta i bruk sektoravgift i tillegg til gebyr.

3. Foreslå hvordan den løsningen som anbefales i pkt. 2 kan gis et tilstrekkelig juridisk grunnlag. Luftfartsloven gir i dag klar lovhjemmel for å kreve gebyrer. Når det gjelder sektoravgift, er det imidlertid ingen klar hjemmel. Uavhengig av om utredningen tilrår bruk av sektoravgift, ber vi om forslag til hvordan det fremtidige finansieringssystemet som foreslås kan gis tilstrekkelig lovhjemmel. I tillegg bør utredningen redegjøre for hvordan retningslinjene til FIN er å forstå rent juridisk. Hvor går skillet mellom avgifter og gebyrer i rettslig forstand, og hva har dette å si for hvordan hjemmelsbestemmelsen bør plasseres i luftfartsloven og hvordan den bør utformes.

1.2 Metodisk tilnærming og organisering av rapporten

I tråd med mandatet er det valgt en kombinasjon av juridisk og økonomisk tilnærming. Vi innleder i neste kapittel med å diskutere kriteriene for å anvende henholdsvis gebyr og sektoravgift. I kapittel 3 presenteres dagens gebyrbaserte modell med utgangspunkt i forslaget til gebyrer for 2013 og NHOs kritikk av dette forslaget. Det konkluderes med at dagens gebyrbaserte modell i hovedsak fyller kriteriene for å bruke gebyr, mens kriteriene for å bruke sektoravgift ikke fylles. Enkelte forbedringer i dagens modell foreslås. I kapittel 4 drøftes erfaringer fra andre tilsyn med gebyrer og sektoravgift.

Konklusjonen i vår rapport er altså at man bør beholde, og videreutvikle gebyrordningen. Men for det tilfellet at man likevel ønsker å innføre en sektoravgift, tar kapittel 5 opp til vurdering om luftfartsloven gir hjemmel for en slik avgift. Konklusjonen er at en hjemmel per i dag ikke er til stede.

I kapittel 6 skisserer vi en modell for det videre arbeidet med utformingen av brukerfinansiering av Luftfartstilsynet.

2. Gebyrfinansiering av statlige tilsynsoppgaver

2.1 Innledning og definisjoner

I dette kapitlet gir vi en gjennomgang og vurdering av lovgrunnlaget og gjeldende retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige tilsyn. I kapittel 3 går vi nærmere gjennom hvordan dagens praktisering i Luftfartstilsynet er, der det også gis en oversikt over utviklingen i Luftfartstilsynets gebyrfinansiering de siste fem årene.

Deler av framstillingen i avsnitt 2.3 bygger på Ekhaugen m.fl. (2011).

2.2 Lovgrunnlag for gebyrene

Statlig tilsynsvirksomhet innebærer at staten utøver kontroll og sanksjoner mot private virksomheter. For at staten skal kunne drive slik virksomhet overfor rettssubjekter utenfor staten, vil det normalt være nødvendig med lovhjemmel. Det følger av legalitetsprinsippet at staten ikke har myndighet til å kontrollere eller sanksjonere private tilsynsobjekter uten lovhjemmel dersom frivillig samtykke ikke er gitt.

Gebyrfinansieringen av Luftfartstilsynets gebyrfinansiering er regulert gjennom luftfartslovens § 13-8. *Forskrifter om gebyr*. Forskrift av 5. juni 2012 nr 516 gjelder fra 7. juni 2012, og frem til ny forskrift fastsettes. Luftfartsloven § 13-8 gir hjemmel for å gi forskrift "*om at flyselskaper eller andre operatører skal betale gebyr for finansiering av luftfartsmyndighetenes arbeid med sikkerhet innen luftfarten*". Forskriftshjemmelen setter etter sin ordlyd klare begrensninger for hvilken finansieringsform som skal benyttes, på hvilke subjekter, og for hvilke ytelser.

Av forarbeidene til luftfartsloven § 13-8¹ fremgår det at bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen var at daværende gebyrløsninger ikke dekket flere av Luftfartstilsynets sentrale oppgaver. Da Luftfartstilsynet ble skilt ut som et eget forvaltningsorgan i 2003 var det forutsatt at Luftfartstilsynet i prinsippet skulle være selvfinansierende. Luftfartsloven § 13-8 skulle sørge for at Luftfartstilsynets norm- og regelverksarbeid samt tilsynsvirksomhet og adgangskontroll ble tilnærmet selvfinansierende.

2.3 Finansdepartementets retningslinjer

Finansdepartementet utarbeidet i 2006 retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. rundskriv R-112/2006 av 16. juni 2006. Retningslinjene omhandler både vilkårene for å etablere en gebyr- eller sektoravgiftsordning og hvordan gebyrer og sektoravgifter skal fastsettes.

¹ Ot.prp.nr.40 (2002-2003) pkt 2

Retningslinjene gjaldt nye gebyrer og avgifter. For å sikre at de eksisterende ordningene så langt råd ble tilpasset de nye retningslinjene, ble det også utarbeidet et opplegg for gjennomgang og tilpasning av disse, jf. rundskriv R-4/2006 av samme dato.

Retningslinjene er av veiledende karakter. Det er fagdepartementene, dvs. de departementene som tilsynene er underlagt, som har ansvar for at retningslinjene blir overholdt. Finansdepartementet har kun ansvar for å vedlikeholde og evaluere retningslinjene. De går imidlertid også igjennom forslag til nye gebyrer og avgifter, om enn noe overordnet, for å påpeke strid med retningslinjene, og stiller sporadisk kontrollspørsmål til fagdepartementene vedrørende eksisterende ordninger. Dette skjer bl.a. gjennom retningslinjene som Finansdepartementet sender ut til fagdepartementene i forkant av hver budsjettprosess, der de viser til ovennevnte rundskriv og minner om at en hovedmålsetning på dette området er å redusere overprisede gebyrer og sektoravgifter til eller ned mot kostnadsriktig nivå.

2.3.1 Vilkår for innføring av nye gebyrer

Det viktigste vilkåret 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 (se Tekstboks 2:1).

Tekstboks 2:1 Vilkår for nye gebyrer. Kilde: R112/2006 punkt 3.11

Rundskriv fra Finansdepartementet; R-112/2006 avsnitt 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 tvangsmulkt.*
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 aktørenes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Dette kan skje ved at:*
 - i. *gebyret bidrar til å redusere overskuddsetterspørsel 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 fiskalbetraktning. 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.*

Retningslinjene sier også noe om krav som *bør* være oppfylt; gebyrene bør gi incitamenter til samfunnsøkonomisk rasjonalitet og være rasjonelle utfra en fiskalbetraktning. Videre bør det vurderes om det er fordelingsmessige hensyn som taler i mot en gebyrordning.

Det siste punktet i vilkårene (punkt 4) retter seg mot bruttobudsjetteringsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at utgiftene til tilsynsorganene dekkes av en bevilgning på statsbudsjettet, og at de gebyrene og sektoravgiftene tilsynsorganene hvert år mottar, føres tilbake til statskassen og ikke kan disponeres av tilsynsorganene selv. Tilsynene disponerer med andre ord ikke gebyr- og sektoravgiftene selv. Begrunnelsen for dette er særlig at tilsynsorganene ikke skal være økonomisk avhengige av noen som de fører tilsyn med eller utfører andre forvaltningsoppgaver for.

Bruttobudsjetteringsprinsippet innebærer at det for tilsynsorganene hvert år budsjetteres med et visst beløp i gebyrinntekter. Dette beløpet skal være bestemt ut fra hvilke gebyrinntekter som forventes, som igjen gjenspeiler det forventede aktivitetsnivået for den gebyrbelagte aktiviteten. De faktiske inntektene for tilsynsorganet dette året, vil imidlertid ikke være påvirket av hvor store gebyrinntekter som kreves inn. De faktiske inntektene er i stedet gitt ved den årlige bevilgningen over statsbudsjettet, mens gebyrinntektene føres rett tilbake til statskassen. Retningslinjene sier at det bør vises tilbakeholdenhet med å knytte merinntektsfullmakter til gebyrinntekter, eller la merinntektsmuligheter påvirke de budsjettmessige utgiftsrammene for en statlig virksomhet. Ekhaugen m.fl (2011) drøfter hvorvidt årets gebyrinntekter påvirker bevilgningene neste år – og om det i så fall er slik at systemet innebærer uheldige insentiver for tilsynsorganene. Denne type problemstillinger ligger utenfor mandatet for denne utredningen, men vi observerer at det synes å være en nær kobling mellom gebyrinntektene i Luftfartstilsynet og utgiftsrammene som fastsettes gjennom bevilgningene som gis året etter.

2.3.2 Hvordan gebyrene bør fastsettes

Finansdepartementets retningslinjer angir også prinsipper for fastsettelse av gebyrer, jf Tekstboks 2:2 der retningslinjene under dette punktet er gjengitt.

Hovedbudskapet til retningslinjene på dette området er at gebyret ikke skal settes høyere enn kostnadene ved å produsere den offentlige myndighetshandlingen, dvs. å unngå overprising. Retningslinjene er mindre opptatt av om gebyrene settes lavere enn disse kostnadene.

Retningslinjene sier klart at gebyret bør beregnes på grunnlag av gjennomsnittskostnadene ved å utføre den gebyrbelagte myndighetshandlingen. Det framgår imidlertid ikke like klart i hvilke tilfeller disse gjennomsnittskostnadene omfatter faste kostnader, eller nøyaktig hvilke kostnader som bør inngå i beregningsgrunnlaget. Denne uklarheten må ses i sammenheng med at retningslinjene erkjenner at statlige gebyrordninger er lite ensartede, og beregningsgrunnlaget derfor må vurderes i hvert tilfelle.

Generelt skal de kostnadene som tas inn i beregningsgrunnlaget være knyttet til den *gebyrbelagte aktiviteten*. Irrelevante kostnader, dvs. kostnader som ikke er knyttet til

den gebyrbelagte aktiviteten, skal ikke tas inn. Hvilke kostnader som anses å være relevante, avhenger dels av hvor stor andel tilsynsaktiviteten utgjør i tilsynsorganet (dette avgjør om faste kostnader skal tas inn eller ikke), og dels av hvilke aktiviteter som kan sies å være relevant for tilsynsarbeidet.

Spørsmålet om faste kostnader skal inkluderes, avhenger av om den gebyrbelagte aktiviteten *påvirker virksomhetens faste kostnader* eller ikke, jf. pkt. 2a i Tekstboks 2.2. Dersom den gebyrbelagte aktiviteten påvirker virksomhetens faste kostnader, dvs. antall ansatte, rombehov mv., bør også tillegget i de faste kostnadene tas med i beregningsgrunnlaget. I avsnitt 4 i retningslinjene heter det videre at faste kostnader skal inkluderes *“når den gebyrbelagte handlingen utgjør en vesentlig andel av virksomhetens aktivitet, for eksempel for statlige tilsyn”*. Det følger imidlertid ikke av dette at faste kostnader nødvendigvis skal inkluderes for alle statlige tilsynsorganer, siden mange av disse er tillagt også andre oppgaver enn tilsynsoppgaver i et betydelig omfang. Hva som ligger i formuleringen *“vesentlig andel”* synes å være overlagt til en skjønnsmessig vurdering.

For Luftfartstilsynet er det etter vår oppfatning ikke tvil om at den gebyrbelagte aktiviteten utgjør en så stor andel av den samlede aktiviteten at faste kostnader bør inngå i beregningsgrunnlaget. Vi ser dermed bort fra denne problemstillingen i det videre.

Spørsmålet om *hvilke kostnadskomponenter* som kan tas inn i beregningsgrunnlaget avhenger som nevnt av om kostnadene er knyttet til den gebyrbelagte aktiviteten. Det er ikke mulig å gi en fullstendig oversikt over hvilke kostnader som kan inkluderes i henhold til retningslinjene. Retningslinjene presiserer som følger:

- *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.
- *Faste kostnader* 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.

Ut over dette sier verken retningslinjene eller Finansdepartementet noe konkret om hvilke kostnadskomponenter som bør inngå, men det understrekes at det avgjørende er om kostnadene er knyttet til den gebyrbelagte aktiviteten.

Ekhaugen m.fl. (2011) nevner følgende eksempler på kostnader som ikke skal med i beregningsgrunnlaget:

- personalkostnader til andre enn de som utfører aktiviteten, for eksempel ledelsen i tilsynsavdelingen
- kostnader til etterutdanning og annen kompetanseheving
- kostnader til utredning, for eksempel i forbindelse med forberedelse av tilsynsarbeid
- kostnader til opplysningsarbeid og internasjonalt arbeid

Slike kostnader vil etter Ekhaugen m.fl. sin vurdering ikke være direkte knyttet til den konkrete myndighetshandlingen det kreves gebyr for, enten fordi de er knyttet til *forutsetninger for* å drive god tilsynsvirksomhet, eller til andre aktiviteter som organet også er pålagt å utføre.

Når det gjelder kompetanse mener vi det er grunnlag for å nyansere dette. Hvorvidt kompetanseutvikling skal med vil måtte avhenge av kompetanseutviklingens art. Så lenge videreutdanning og kompetanseutvikling kommer de gebyrpliktige til gode – for eksempel i form av mer effektivt tilsyn eller bedre kvalitet, er det rimelig at dette legges inn i beregningsgrunnlaget. Utfordringen blir da å utforme regelverket og praktiseringen slik at det kun er kompetanseutvikling og videreutdanning som kommer de gebyrpliktige til gode som faktisk inngår i gebyrgrunnlaget. Det vil også kunne være flytende overganger mellom hva som er forberedende arbeid til et konkret tilsyn som da kommer den gebyrpliktige til gode, og hva som mer kan karakteriseres som generelle myndighetsoppgaver.

Deler av ledelsen i en tilsynsavdeling vil også kunne være av en art som kommer de gebyrpliktige til gode, og vil således være en del av de gebyrbelagte oppgaven.

Tekstboks 2:2 Prinsipper for fastsettelse av gebyrer. Kilde: R112/2006 punkt 3.11

Rundskriv fra Finansdepartementet; R-112/2006 avsnitt 3.1.1 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 gebyret 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.*
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.*

2.3.3 Justering av gebyrene over tid

Retningslinjene sier kun følgende om justeringen av gebyrer over tid:

Gebyret bør oppdateres i tilknytning til budsjettprosessen. Den gebyrbelagte aktiviteten bør evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift.

Finansdepartementet har i følge Ekhaugen m.fl. (2011) ikke noe synspunkt på hvordan gebyrene skal justeres, ut over at det ikke er ønskelig med overprising. Hensynet til underprising anses altså som langt mindre viktig. Dermed er det også en rekke metoder som kan være i tråd med retningslinjene, for eksempel justering med:

- KPI, selv om dette kan medføre noe underprising over tid pga. høyere lønnsvekst enn prisvekst
- et vektet gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, så lenge vektene er satt i forhold til kostnadene
- statsbudsjettets deflator for utgiftsveksten, som nettopp er et vektet gjennomsnitt av lønns- og prisvekst

Det som ikke er i tråd med retningslinjene er justering som bringer gebyrene over kostnadene de er ment å dekke, enten fordi gebyrene justeres for mye opp, eller fordi en i justeringen ikke tar tilstrekkelig hensyn til at kostnadene kan ha gått ned. Slik justering kan naturligvis skje både gradvis, ved at den årlige justeringsfaktoren er for høy eller kostnadene reduseres over tid, og i rykk, for eksempel ved sterk vekst i gebyret eller fordi kostnader tas ut av beregningsgrunnlaget.

Høringsnotater fra NHO Luftfart har kritisert Luftfartstilsynet for store, og uforutsigbare gebyrøkninger de siste årene. I høringen til utkast til forskrift om gebyr for 2013 ber NHO Luftfart om at økningen i Luftfartstilsynets gebyrer for 2013 samlet begrenses til forventet prisstigning i forhold til faktiske gebyrinntekter for 2012 (NHO Luftfart, 2013). Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

2.4 Gebyrer kontra sektoravgift

Som en del av vurderingen av mulige forbedringsforslag for brukerfinansieringen av Luftfartstilsynet, er det relevant å vurdere sektoravgifter som et mulig alternativ. Finansdepartementets retningslinjer (punkt 2.2) gir en generell grensedragnings mellom gebyrer og sektoravgift der det skilles mellom formål, objekt for gebyr/avgift, subjekt for gebyr/avgift og hjemmelsgrunnlag.

Fra Rundskriv R-112/2006 framgår det at kravene som stilles til en gebyrordning er strengere enn de som stilles til en avgiftsordning: *“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”,* jf. pkt. 1 Tekstboks 2:1. I dette ligger følgende:

- Gebyrer kan kun ilegges for offentlige myndighetshandlinger som er av en slik art at de kan leveres til individuelle mottakere.
- Den gebyrpliktige skal ikke betale for noe annet enn de myndighetshandlingene gebyret gjelder.
- Gebyret skal ikke overstige kostnadene ved å utføre myndighetshandlingen.

På bakgrunn av kravene omtalt over, er det klart at følgende finansieringsordninger *ikke* oppfyller kravene som stilles til en gebyrordning:

- Ordninger som innebærer at utgiftene til en tilsynsordning utjevnes også over virksomheter som ikke får tilsyn, for eksempel gjennom en årlig betaling for tilsyn der ikke alle virksomhetene får tilsyn i løpet av året.
- Ordninger der gebyret overstiger kostnadene ved å utføre den aktuelle tilsynsoppgaven/forvaltningsoppgaven.

Et relevant spørsmål er om brukerbetaling som ikke kvalifiserer som gebyrer kan betegnes som sektoravgift, og om sektoravgift kan brukes på områder som tilfredsstiller kravene til gebyrer. Finansdepartementets retningslinjer som omhandler vilkårene for innføring av sektoravgift er angitt i Tekstboks 2:3.

Når det gjelder fastsettelse av sektoravgiftene sier retningslinjene at de i utgangspunktet må fastsettes slik at de oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt.

Tekstboks 2:3 Prinsipper for fastsettelse av sektoravgifter. Kilde: R112/2006 punkt 3.11

Rundskriv fra Finansdepartementet; R-112/2006 avsnitt 3.2 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, fiskalhensyn).*

2.4.1 Avklaringer fra Finansdepartementet: Gebyrer og sektoravgifter – en grensegang²

Finansdepartementets retningslinjer gir til en viss grad uttrykk for at det er mulig å velge mellom sektoravgift og gebyrer. Kravene som stilles til en sektoravgift er også som det framgår av Tekstboks 2:3 generelt færre. Som en del av utredningsarbeidet sendte vi en forespørsel til Finansdepartementet der det ble bedt om:

² Spørsmålene ble besvart i epost fra Finansdepartementet datert 10.januar 2013. Avsnittet gjengir innholdet i notat vedlagt eposten.

1. En nærmere utdypning av grensen mellom gebyrer og sektoravgift
2. Hvorvidt sektoravgifter kan brukes for deler av brukerbetalingen der vilkårene for bruk av gebyrer er oppfylt.

I svaret fra Finansdepartementet (epost datert 10.januar 2013) vises det til rundskrivets avsnitt 3.2 punkt 3 (gjengitt over i Tekstboks 2:3), der det anbefales at sektoravgifter ikke brukes der det ligger til rette for å bruke gebyrer. I slike tilfelle anbefales det gebyrfinansiering. I den utrekning en ønsker brukerfinansiering utover hva gebyrer kan innbringe, viser Finansdepartementet at det er mulig å bruke sektoravgifter i tillegg, dvs. på andre deler av virksomheten enn de som gebyrfinansieres, *dersom vilkårene for slike avgifter er til stede*

Gebyrer

Finansdepartementet understreker at gebyrer etter sin art er en betaling for en ytelse. Dette utgangspunktet har en del konsekvenser for den nærmere utformingen av gebyrbegrepet. Det vises til følgende kjennetegn ved betalingsordninger som normalt betegnes gebyrer:

Gebyrformålet

Formålet med gebyrer er i første rekke å dekke forvaltningens kostnader ved å produsere bestemte offentlige ytelser. De har mao. et begrenset fiskalt formål. Gebyrene kan videre være begrunnet i ønsket om å begrense etterspørselen etter visse offentlige ytelser gjennom prissetting. Endelig kan begrunnelsen være at en finner det økonomisk rasjonelt å plassere kostnadene ved å produsere visse offentlige ytelser på den som nyter godt av ytelsen, framfor å omfordele byrdene gjennom de alminnelige skattene og avgiftene.

Gebyrobjectet

Ytelsen som det betales for, gebyrobjectet, oppfyller visse kriterier:

- Det må dreie seg om betaling for en "offentlig ytelse", dvs. ytelser som normalt bare leveres av offentlige myndigheter. Ofte vil det dreie seg om en utført myndighetshandling, for eksempel utstedelse av et pass eller en gjennomført kontroll. Men det kan også dreie seg om ytelser av tjenestelignende karakter, for eksempel avgivelse av informasjon fra et offentlig register.
- Betaleren må motta en konkret individualisert ytelse, for eksempel en gitt konsesjon. Det kan således ikke brukes gebyrer til å dekke utgiftene til generelle tiltak som for eksempel drift av politiets alminnelige ordenstjeneste.

Gebyrsubjektet

Siden gebyrer etter sin art er en form for betaling, ligger det i sakens natur at gebyrplikten legges på mottakeren av den offentlige ytelsen. En annen sak er at gebyrbelastningen i enkelte tilfelle vil kunne veltes over på senere ledd i en omsetningskjede.

Gebyrfastsettelsen

Et gebyr skal ikke overstige kostnadene ved å produsere vedkommende offentlige ytelser.

Hjemmelskrav

Normalt kreves hjemmel i lov for å kreve gebyr for offentlige ytelser, i alle fall når det dreier seg om betaling for myndighetshandlinger. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet som innebærer at offentlige inngrep i borgernes rettigheter og plikter krever hjemmel i lov. Lovhjemlene gir som regel forvaltningen fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om gebyrene, herunder om gebyrsatsene.

Avklaringer fra Finansdepartementet: Avgifter – hernunder sektoravgifter³

I avklaringene peker Finansdepartementet på de viktigste kjennetegnene ved avgifter, herunder sektoravgifter:

Avgiftsformålet

Statlige avgifter faller i to hovedgrupper, fiskalavgifter og sektoravgifter.

- Fiskalavgiftene har et generelt fiskalt formål. Avgiftsinntektene går derfor inn i statskassen uten noen form for øremerking. Hovedformene for fiskale avgifter er merverdiavgiften og diverse særavgifter. Enkelte av særavgiftene har også andre formål enn rent fiskale, for eksempel å påvirke folks handlemønster når det gjelder bruk av bestemte produkter, bl.a. diverse helse- og miljøskadelige produkter.
- Sektoravgiftene brukes til å finansiere utgifter til bestemte tiltak og har således et avgrenset fiskalt formål. Slike avgifter vil som en sidevirkning til en viss grad kunne påvirke folks handlemønster. Dette begrunner ikke bruk av sektoravgifter, men det kan være nødvendig å ta hensyn til eventuelle sidevirkninger.

Avgiftsobjektet

Objektet for sektoravgiftene kan variere. Avgiftene knyttes imidlertid ofte til en vare eller en tjeneste ved omsetning eller innførsel, eller til et produksjonsvolum. De kan også knytte seg til en levert ytelse, for eksempel patentavgifter som knytter seg til søknadsbehandlingen av nye patenter.

Avgiftssubjektet

Subjektet for en avgift henger gjerne sammen med objektet for avgifter. Avgiften kan således for eksempel legges på den som selger, kjøper, importerer, produserer eller bruker en vare eller tjeneste.

For sektoravgifter vil det alltid være en spesiell gruppe som nyter godt av de tiltakene avgiften finansierer. Ofte belastes avgiften andre grupper enn de som direkte nyter godt av disse tiltakene. Omsetningsavgiften på legemidler belastes for eksempel for-

³ Spørsmålene ble besvart i epost fra Finansdepartementet datert 10.januar 2013. Avsnittet gjengir innholdet i notat (punkt 3) vedlagt eposten.

brukerne, mens inntektene dekker tilskudd til apotek mv. Noen sektoravgifter belastes imidlertid dem som nyter godt av det avgiftsfinansierte tiltaket. Det gjelder for eksempel Kredittilsynets avgifter.

Avgiftsfastsettelsen

Formålet med en sektoravgift er å finansiere bestemte tiltak helt eller delvis. De enkelte sektoravgiftene vil derfor måtte fastsettes med dette for øye.

Hjemmelskravet

Fiskalavgiftene klassifiseres som skatter, og de faller således inn under Grunnloven § 75 bokstav a. Dette innebærer at vedtak om ilegging av disse avgiftene, er skattebeslutninger i Grunnlovens forstand. En konsekvens av dette er at avgiftssatsene må vedtas ved plenarbeslutning (og ikke i lovs form), samt at de bare gjelder for ett kalenderår.

Sektoravgiftene klassifiseres normalt ikke som skatter, og reguleres derfor ikke av Grunnloven § 75 bokstav a. Det kreves imidlertid hjemmel i lov for å kunne pålegge øremerkede avgifter. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet som innebærer at offentlig regulering av borgernes rettigheter og plikter krever lovhjemmel. Som regel gir lovhjemlene forvaltningen fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om avgiftene, herunder avgiftssatsene.

2.4.2 Oppsummering og vår forståelse

Basert på Finansdepartementets gjennomgang og oppsummering har vi sammenstilt det som er felles for gebyrer og sektoravgifter, samt det som skiller disse to formene for brukerfinansiering (Tabell 2.1.).

Vår forståelse av retningslinjene med tilhørende presiseringer fra Finansdepartementet, er at gebyrfinansiering skal brukes der det ligger til rette for å bruke gebyrer, dvs at vilkårene for gebyrfinansiering er oppfylt. Vi merker oss også passusen om at *"dersom det unntaksvis skulle være ønskelig å etablere gebyrlignende avgifter, dvs. betalingsordninger som ikke fullt ut tilfredsstiller grunnvilkåret for en gebyrordning, bør slike ordninger baseres på de øvrige kriteriene for gebyrordninger så langt de passer (incitamentstruktur, fiskalhensyn)."* Videre merker vi oss at et gebyr ikke skal overstige kostnadene ved å produsere vedkommende offentlige ytelse, mens formålet med en sektoravgift er å finansiere bestemte tiltak helt eller delvis. Sektoravgiftene vil dermed, i likhet med gebyrer, måtte fastsettes med utgangspunkt i kostnadene ved et tiltak. Dette tilsier at det i utgangspunktet stilles samme krav til å identifisere kostnader ved et tiltak eller tilsyn ved en sektoravgift som det stilles til fastsettelsen av et gebyr.

Tabell 2.1 Likheter og ulikheter mellom Gebyrer og Sektoravgifter. Kilde: Finansdepartementet 10.januar 2013

	Felles for gebyrer og sektoravgifter	Gebyr	Sektoravgift
Formål	Begrenset statsfinansielt formål. Kan ha formål utover de statsfinansielle formålene, eksempelvis påvirke borgernes handlemønstre på et bestemt område.	Gebyrene kan ikke overstige kostnadene ved å produsere bestemte offentlige ytelser som betales av de som mottar ytelsene.	Avgiftsinntektene ikke må overstige kostnadene ved det tiltaket eller virksomheten som avgiften skal finansiere.
Objekt		betaling for ulike offentlige ytelser som er av en slik art at de kan leveres til individuelle mottakere.	få begrensninger i hva som kan være objektet, men ofte vil de være knyttet til omsetning, innførsel, produksjon, eie eller bruk, samt også enkelte registreringsforretninger.
Subjekt		den som mottar den offentlige ytelsen	avgiftsplikten kan legges på mange ulike aktører, f.eks. en selger, kjøper, importør, produsent, eier eller bruker. Avgiftsplikten kan være knyttet til den som nyter godt av det avgiftsfinansierte tiltaket, men vil ofte ikke være det.
Hjemmelskrav	Både gebyrer og sektoravgifter krever normalt hjemmel i lov.		

En praktisk forskjell mellom gebyrer og sektoravgifter som drøftes i Ekhaugen m.fl 2011, er at de føres ulikt i statsbudsjettet. Begge typer ordninger innebærer at tilsynsorganet ikke selv får rå over de innbetalte midlene, men at midlene går direkte til statskassen. Men der gebyrinntektene føres i bevilgningsregnskapet, inngår sektoravgiftene i skatte- og avgiftsopplegget. Dette kan være viktig i perioder med skatteløfte, ved at en økning i sektoravgiftene gjør det vanskeligere å overholde dette løftet. Denne budsjettmessige ulikheten skal ikke ha noen praktiske konsekvenser.

3. Dagens finansiering av Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan med myndighetsansvar innen norsk sivil luftfart, men er direkte underlagt og rapporterer til Samferdselsdepartementet.

Luftfartstilsynet har ansvaret for å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk. I tillegg lager Luftfartstilsynet forskrifter for norsk luftfart. I løpet av de årene Luftfartstilsynet har eksistert har regelverket for sivil luftfart gått fra å være nasjonalt til å i stadig større grad bli styrt av EU.

Luftfartstilsynet fører tilsyn med at aktørene i norsk luftfart følger gjeldende lover, regler og forskrifter. Det føres tilsyn med blant annet flyselskaper, flyverksteder, flyskoler, luftfartøy, sertifikatnehavere, lufthavner og landingsplasser for helikoptre. Tilsynet utsteder også sertifikater til personer og luftfartsnæringer, som flyselskaper, verksteder, piloter og kabinpersonell⁴.

3.1 Finansiering

Luftfartstilsynet finansieres over statsbudsjettet (post 1313). Tilsynet utfører dels tilsynsbaserte oppgaver og dels såkalte direktoratsoppgaver. Tilsynsoppgavene er individualiserte tjenester som det kreves gebyr for. Direktoratsoppgavene har ingen motpost i form av inntekter.

Som andre tilsyn er Luftfartstilsynet underlagt bruttobudsjetteringsprinsippet, som betyr at det ikke skal være sammenheng mellom finansieringen, altså bevilgningen over statsbudsjettet, og gebyrinntektene. Enkelte aktører i næringen vil nok likevel mene at det i praksis er en slik sammenheng.

For 2013 er Luftfartstilsynets kostnader budsjettet til 190 millioner kroner. I Luftfartstilsynet (2012) legges det opp til en gebyrinntekt for 2013 på 140 millioner kroner.

3.2 Gebyrenes størrelse og utvikling

Realiserte gebyrinntekter i Luftfartstilsynet har ligget nokså flatt rundt 120 millioner kroner i året siden 2008, se Tabell 3.1. Forslaget om 140 millioner i 2013 innebærer således en betydelig økning dersom realiserte inntekter tilsvarer budsjett. I 2012 ble realiserte inntekter lavere enn budsjett, men dette svinger naturligvis fra år til år.

⁴ Tekst er hentet fra Luftfartstilsynets hjemmeside; <http://www.luftfartstilsynet.no>

Tabell 3.1 Utviklingen i gebyrer over tid

År	Gebyrinntekt, mill kr
2005	92,888
2006	98,331
2007	102,178
2008	117,416
2009	125,707
2010	109,415
2011	119,500
2012	116,500

Kilde: Statsregnskapene (tall for 2005-2011) og NHO Luftfart (2013) (tall for 2012). 2012-tallet er foreløpig.

3.3 Prinsipper og beregningsforutsetninger 2013

Prinsipper og beregningsforutsetninger for Luftfartstilsynets gebyrfastsettelse er gjennomgått i Luftfartstilsynet (2012). Det fremgår at Luftfartstilsynets oppgaver er delt i ni kategorier, hvorav to er såkalt tilsynsrelevante, og én (administrasjon) er delvis tilsynsrelevant. På forespørsel oppgir Luftfartstilsynet at avdelingsledere innkalles til intervju der ansatte og arbeidsoppgaver gjennomgås og arbeidsoppgavene tilordnes en av de ni kategoriene. Den oversikten over kostnader som fremkommer, kunne vært mer presis, men den er etter vårt skjønn samvittighetsfullt utført og til en ressursbruk som ikke er ubetydelig: Luftfartstilsynet oppgir at det går med opp til et månedsverk til å kategorisere timebruken på den måten som her er nevnt.⁵

Driftskostnader til husleie, strøm, telefon og data samt fellesadministrative kostnader som personal, administrasjon osv fordeles forholdsvis på tilsynsoppgaver og andre oppgaver.

Enkelte vurderinger av arbeidsoppgaver endrer seg fra et år til et annet. Ved beregning av gebyrgrunnlaget 2012 ble det for eksempel lagt til grunn «etter en konkret vurdering» at 80 dagsverk for avdelingsdirektører og 40 dagsverk for seksjonsledere havnet i kategorien administrasjon og således ble fordelt ut på både tilsyn- og ikke-tilsynsoppgaver.⁶ Ved beregning av gebyrgrunnlaget 2013 ble det, igjen etter «en konkret vurdering», lagt til grunn at 60 dagsverk for avdelingsdirektører og 10 for

⁵ Ressursbruken er likevel svært liten i forhold til gebyrinntektene, noe som er en viktig presisering i forhold til retningslinjene for å bruke gebyr som offentlig virkemiddel.

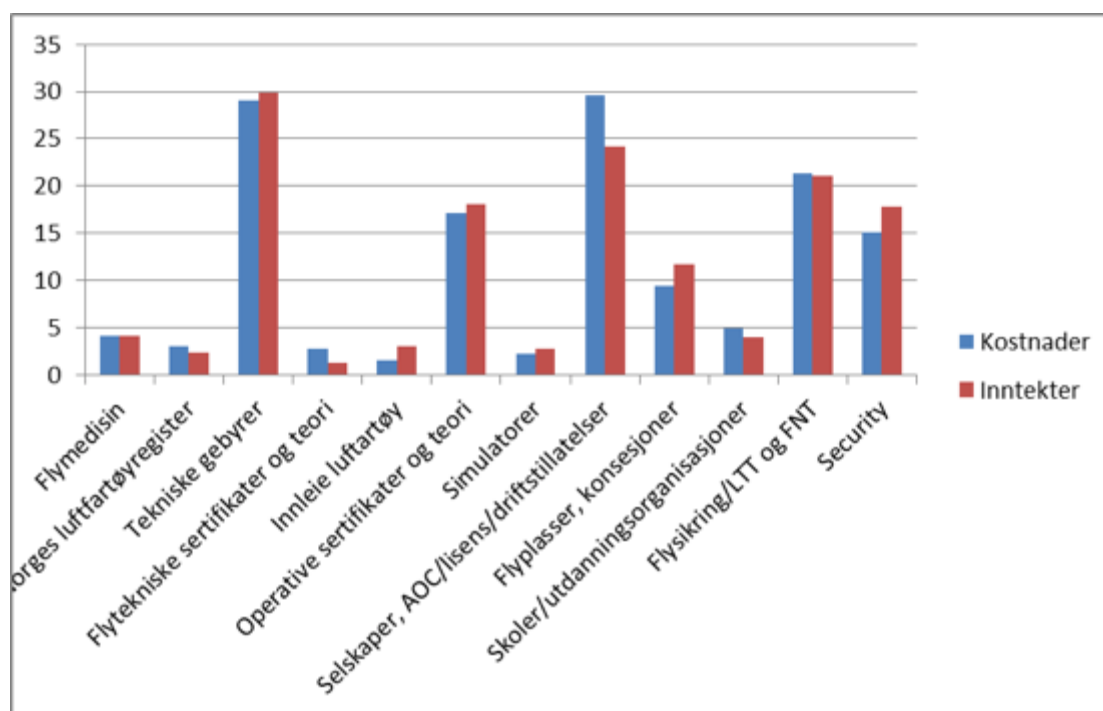
⁶ Hentet fra brev fra Luftfartstilsynet til Samferdselsdepartementet av 29. juni 2011.

seksjonsledere kom i kategorien administrasjon. På forespørsel oppgir Luftfartstilsynet at dette var en vurdering man så nærmere på og kom til at 60 pluss 10 var riktigere enn 80 pluss 40. Konsekvensen er at kostnadene ved tilsynsoppgaver og dermed gebyrgrunnlaget har økt sammenliknet med totale kostnader.

I kapittel 2 så vi at det i følge regelverket vanligvis er ønskelig at gebyrer dekker kostnadene, mens gebyrene ikke skal være høyere enn kostnadene. På grunnlag av tabell 3 i Luftfartstilsynet (2012) har vi laget Figur 3.1, som viser at gebyrinntektene på enkelte områder faktisk er budsjettert å ligge høyere enn kostnadene. Prosentvis er forskjellen størst på området Innleie luftfartøy. I kroner er forskjellen størst på området Security, fulgt av Flyplasser, konsesjoner.

Figuren viser også at kostnadene på enkelte områder er høyere enn gebyrinntektene, på tross av at forslaget for 2013 innebærer til dels betydelig økning.

Figur 3.1 Gebyrgrunnlag og gebyrer i luftfarten



Kilde Luftfartstilsynet (2012). Budsjetterte utgifter og inntekter 2013.

Området GA/luftsport er per i dag unntatt fra gebyr selv om de benytter seg av tilsynstjenester. Kostnadene er i følge Luftfartstilsynet 4 millioner kroner i 2013.

3.4 Nærmere om de enkelte postene – endringer fra 2012 til 2013

I høringsnotatet til forskrift om gebyr for 2013 (Luftfartstilsynet 2012) framgår det at ressurskartleggingen og fastsetting av kostnadsgrunnlaget for det enkelte gebyr og de enkelte gebyrområdene har ført til endringer i en rekke gebyrsatser fra 2012 til 2013. I følge høringsnotatet er det bedre samsvar mellom kostnader og gebyrinntekter i 2013 enn det har vært tidligere. Samtidig vises det til at det på tross av at enkelte gebyrsatser øker betydelig fra 2012 til 2013, er det fremdeles ikke kostnadsdekning på alle

områder (jf Figur 3.1). Manglende kostnadsdekning på enkelte poster har da fått som konsekvens at det er overdekning på andre poster. Denne tilpasningen representerer etter våre vurderinger en krysssubsidiering mellom gebyrområdene og er således ikke i tråd med Finansdepartementets retningslinjer. Høringsnotatet gir en detaljert gjennomgang av gebyrene for 2013. Vi har gitt en kort oppsummering av innholdet bak tallene som ligger bak Figur 3.1.

Med utgangspunkt i Finansdepartementets retningslinjer mener vi dessuten at det bør gjøres en nærmere vurdering av fordelingen av følgende poster i kostnadsmodellen som ligger bak de beregnede kostnadene:

- Kompetanseutvikling
- Informasjonsmøter med industrien, eksempelvis for å informere om endringer i regelverk. Det bør gjøres en tydelig avgrensning mellom hva som er tilsynsrelatert informasjon, og hva som er generell informasjon om regelverk.
- Andelen av kostnadene til seksjonsledere og øvrig ledelse som tilskrives tilsynsvirksomhet bør følges spesielt.

Vi registrerer for øvrig at gjennomsnittlig beregnet timesats for tilsynsaktiviteter i Norge (1130 NOK), ligger på nivå med tilsvarende gjennomsnittskostnader i Sverige (1400 SEK) og Danmark (915 DKR). Det har ikke vært rom for å gå nærmere inn på hvorvidt innholdet i kostnadene er sammenliknbare.

3.4.1 Flymedisin

Flymedisin er budsjettert med balanse, dvs 4,2 millioner i kostnader, med tilsvarende gebyrinntekter. Det største gebyret under denne posten er knyttet til godkjenning av flylege og flymedisinsk senter. For førstegangs godkjenning av flylege betales gebyr kr 20 000. For godkjent flylege påløper årsgebyr kr 12 000. For første gangs godkjenning av flymedisinsk senter betales det gebyr etter regning, mens det for godkjente senter betales et årsgebyr på kr 110 000. De øvrige gebyrene er knyttet til utstedelse av legeattest, mv og ligger på mellom 500 og 600 kr.

Vurdert i hht Finansdepartementets retningslinjer:

Grunnvilkåret er etter våre vurderinger oppfylt. Utformingen av gebyrene for godkjenning av flylege og flymedisinske senter gir også incitamenter til tilpasninger i en samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Ved at gebyrene for å godkjenne en flylege er relativt sett høye, vil dette kunne ha en avsilingsseffekt, dvs at det begrenser antall leger og medisinske sentre som søker godkjenning. Forutsatt at de fastsatte gebyrene reflekterer kostnadene ved å godkjenne leger og medisinske sentre, er det relativt ressurskrevende godkjenninger. Det må forutsettes at legene/senterne velter kostnadene over på kundene. Dette gir incitamenter til en kostnadseffektiv bruk av legeressursene og tilsynsressursene som følge av at leger/sentre med få brukere som etterspør den gebyrbelagte tjenesten vil ha høyere priser enn leger/sentre med mange brukere. Antall leger/sentre som godkjennes som flyleger vil da begrenses og tilpasses etterspørselen etter tjenestene.

Det kan argumenteres for at gebyrutformingen kan ha uheldige fordelingseffekter ved at leger/sentre med få brukere, eksempelvis i distriktene, ikke har samme muligheter til å velte kostnadene over på brukerne som leger/sentre i mer sentrale strøk har. Dette kan gi prisforskjeller med høyere priser for medisinsk godkjenning i distriktene enn i sentrale strøk. Eventuelle geografiske prisforskjeller antas å ha en minimal betydning for flyselskapene, i og med at de har muligheter til å tilpasse seg gjennom å oppsøke leger/sentre med konkurransedyktige priser. Dette gjelder også til en viss grad øvrige grupper. Utfra en samlet vurdering mener vi den samfunnsøkonomiske gevinsten ved en effektiv bruk av medisinske ressurser i tilsyn og blant leger/medisinske sentre er større enn eventuelle ulemper ved eventuelle uønskede geografiske fordelingsvirkninger. Kvaliteten på tjenestene den enkelte lege/senter yter kan også avhenge av antall bruker av tjenesten. Dette trekker i tilfelle i retning av at det er rasjonelt å begrense antall leger/sentre med flymedisinsk godkjenning.

3.4.2 Luftfartstøyregistre

Norges Luftfartstøyregister er budsjettert med lavere gebyrinntekter enn kostnader. Økningen fra 2012 er på om lag 5%. Gebyrene fastsettes ut fra fartøyets vekt eller pantedokumentets pålydende. Det er i liten grad synliggjort at kostnadene ved den gebyrbelagte tjenesten varierer med vekt og/eller panteverdi i en grad som kan forsvare differensieringen i gebyrene. På den andre siden dekker ikke gebyrinntektene de beregnede kostnadene. Vi har derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag til å kunne vurdere om noen av gebyrsatsene er satt for høyt i forhold til de tjenestene som leveres enkelte fartøysklasser. Finansdepartementets retningslinjer gir rom for å sette gebyrene lavere enn kostnadsdekning, men dette skal ikke finansieres gjennom overprising av andre kategorier.

Dersom denne posten skal bli kostnadsdekkende, vil dette trolig måtte realiseres gjennom en økning av de kategoriene som i dag har de laveste gebyrene. Med timeregistreringen som innføres i løpet av 2013 vil grunnlaget for å kunne fordele kostnadene mellom fartøyskategoriene bedres. Dette vil gi et grunnlag for å samsvare gebyrene med tilsynskostnadene innenfor hver kategori.

3.4.3 Tekniske gebyrer

Denne gebyrposten er den største samleposten med en budsjettert inntekt på 29,9 millioner kroner. Dette gir en forventet overdekning på 3 prosent. Overdekningen er ikke begrunnet. Det framkommer fra høringsnotatet for 2013 og tidligere høringsnotater at det har vært arbeidet med en bedre samstemming av kostnadene for de enkelte tjenestene i denne kategorien og gebyrene. Også på dette området vil timeregistreringen kunne gi et bedre grunnlag for å samstemme kostnadene og gebyrene i denne kategorien ytterligere.

De tekniske gebyrenes samlede andel av gebyrinntektene, og disse tjenestens art, gjør at vi anser både gebyrene og ressursinnsatsen (kostnadene) for disse tjenestene som egnet for benchmarking med tilsvarende tjenester i Sverige og Danmark. Herunder vil det også være relevant å vurdere tilsynsaktivitetens kostnader til ledelse og kompetanseutviklingen sammenliknet tilsvarende andeler i Sverige og Danmark.

3.4.4 Flytekniske sertifikater, innleie luftfartsfartøy og simulator

Overdekningen i kategorien innleie luftfartstøy tilsvarer underdekningen i kategorien flytekniske sertifikater. Så vidt vi kan se av grunnlaget arbeides det med en bedre samstemming av kostnader og gebyrutformingen innenfor begge disse kategoriene. En ytterligere tilpasning vil kunne finne sted etter timeregistreringssystemet er innført.

3.4.5 Lisens, AOC og driftstillatelser

Innenfor dette området er det i dag en underdekning, dvs at gebyrinntektene ikke dekker de beregnede kostnadene. I høringsnotatet vises det til at underdekning er særlig fremtredende når det gjelder helikopterselskaper. Årsgebyrene økes kraftig for AOC (50 prosent og 100 prosent fra 2012). Tilsvarende økninger gjelder også for andre områder. I høringsnotatet vises det til at konsekvensene for selskapene må sees i sammenheng med reduksjonene som forslås i årsgebyrer for luftfartstøy. Igjen vil vi vise til ressurskartleggingen og timeregistreringen som innføres i 2013. Erfaringene fra gebyrsatsene på de ulike områdene i 2013 må da sees i sammenheng med en mer presis ressurskartlegging slik det er lagt opp til i 2013. Med store endringer på et område med høy gebyrbelastning bør det i fremtiden legges særlig vekt på å dokumentere grunnlaget for differensieringen i satsene mellom ulike kategorier. Så vidt vi kan se av premissene for beregningene av gebyrene for 2013 tilstrebes det en bedre balanse mellom kostnader og gebyrområder.

3.4.6 Flysikring og security

Også innenfor flysikring og security er det omlegginger fra 2012 til 2013, med tilhørende økning i gebyrbelastningen. Området er egnet for benchmarking for å vurdere produktviklingen over tid. En systematisk overdekning over tid er som tidligere nevnt i strid med Finansdepartementets retningslinjer. Området Security bør derfor følges spesielt.

3.5 Innspill fra NHO Luftfart

I Høringsuttalelse 8. februar 2013 kommer NHO Luftfart med mange kommentarer til utkastet til gebyrer for 2013. NHO er sterkt kritisk til at gebyrene i følge forslaget skal øke fra 116 til 140 millioner, en økning på 20 prosent. Kritikken går på følgende forhold:

Det er uakseptabelt å øke prisene (gebyrene) så mye i løpet av et eneste år. Det skaper usikkerhet i bransjen og ville ikke vært akseptabelt i det private næringsliv.

Økningen i gebyrer følger kanskje kostnadene, men tyder i så fall på svak kostnadskontroll i Luftfartstilsynet. Reiseutgifter per ansatt er for eksempel hele 136 000 kroner.

Enkelte satser virker meget høye. En timesats på 1130 kroner som foreslått for gebyrer etter regning, gir en årsinntekt på nesten to millioner kroner. Så høy kan ikke alternativkostnaden for ansatte i Luftfartstilsynet være.

Grunnlaget for gebyrer er mangelfullt dokumentert, men NHO ser indikasjoner på at det er for bredt. For eksempel sier høringsuttalelsen at informasjonsmøter og kommu-

nikasjon inngår i høringsgrunnlaget. Mer generelt øker tilsynsaktiviteten med gebyr mye mer enn direktoratsoppgavene uten gebyr.

NHO kommenterer ikke i uttalelsen (og var heller ikke invitert til å kommentere) det som er denne utredningens hovedtema, spørsmålet om gebyr eller sektoravgift.

3.6 Oppsummering og vår forståelse

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten mener vi Luftfartstilsynets gebyrtjenester faller i kategorien individualiserte tjenester levert av offentlig myndighet, og at grunnlaget for bruk av gebyrordningen dermed er til stede, jf kapittel 2.

Vi mener også at hovedgrepet i fastleggelsen av kostnader i Luftfartstilsynet, nemlig å tilordne gebyrtjenestene en forholdsvis andel av faste kostnader til husleie osv., er i godt samsvar med Finansdepartementets retningslinjer.

Gitt denne rammen kan detaljene i gebyrsatsene diskuteres. Luftfartstilsynet har varslet at man tar i bruk et timeregistreringssystem i løpet av 2013 som vil forbedre anslagene for hvor stor del av totalutgiftene som ligger på individualiserte tjenester (tilsynsoppgaver). Dette er positivt. Samferdselsdepartementet har varslet at man vil sammenlikne («benkmarke») Luftfartstilsynets kostnader med svenske og danske luftfartstilsyn for å få nærmere vurdert hva som er kostnadseffektiv drift. Dette er også positivt. Vi er enig med NHO i at en reiseutgift på 136 000 per ansatt eksempelvis virker høyt. Det tilsvarer mer enn 12 000 kroner i måneden, 11 måneder i året, for hver eneste ansatt. For 12 000 kroner er det for eksempel mulig å reise tur-retur USA og enda ha 5 000 igjen til to turer til Oslo. Hver eneste måned. I 11 måneder av året. Et annet eksempel er de 1130 kronene i timesats, som virker høyt.

Luftfartstilsynet oppgir at posten reiser, kurs mv, består av kostnader til reiser, kurs og kompetanse, interne og eksterne møter, kantinekostnader, rekrutteringskostnader/annonsering og velferdstiltak, og ikke kun reisekostnader. Reisekostnaden består av kostnader til selve reisen/flybillett, kostgodtgjørelse og overnatting. Selv med denne presiseringen mener vi at det kan være grunn til å se en gang til på hvilke kurs- og konferanseutgifter som inngår i gebyrgrunnlaget.

Vi må også peke på at Luftfartstilsynet etter vårt skjønn ikke har grunnlag for å unnta GA/luftsport fra gebyrer, selv om GA/luftsport kan være samfunnsnyttige aktiviteter. Den type vurderinger bør Samferdselsdepartementet gjøre, og departementet bør i tilfelle gi aktørene tilskudd, heller enn å la dem slippe å betale for individualiserte tjenester.

For øvrig vises til kommentarer i avsnitt 3.4 om enkelte andre forhold.

I kapittel 6 skisserer vi en modell for det videre arbeidet med utformingen av gebyrene.

4. Erfaring fra andre tilsyn

4.1 Innledning

I 2011 publiserte Vista Analyse på vegne av NHO en utredning om statlige tilsyns gebyrinntekter, Ekhaugen m.fl. (2011). Utredningen, som undersøkte åtte tilsyn spesielt, dokumenterte adskillig uklarhet i tilsynenes praksis. Overordnet gjaldt det hvorvidt sektoravgifter ble benyttet der gebyrer skulle benyttes, eller omvendt. På mer detaljert nivå gjaldt det spørsmålet om kostnadsgrunnlaget for gebyrer var godt definert, og om grunnlaget kunne dokumenteres. Utredningen til Ekhaugen gir ikke inntrykk av at det finnes ett eller flere tilsyn med beste praksis på området. Luftfartstilsynet er langt fra det tilsynet som kommer dårligst ut i utredningen.

Vi gjennomgår nå enkelte hovedfunn fra Ekhaugen m.fl. (2011) sin utredning. Vi legger vekt på

- Praktiseringen av skillet mellom gebyr og sektoravgift
- Grunnlaget for gebyr
- Spørsmålet om kryssubsidiering

4.2 Gebyr, sektoravgift og refusjon for tilsynsutgifter

Første spørsmål av interesse er kanskje om tilsynene baserer seg på gebyr eller sektoravgift. I arbeidet med utredningen ble det videre klart at det finnes en tredje ordning, refusjon for sektorutgifter, som benyttes i enkelte tilsyn. Ekhaugen m.fl. (2011) skriver:

«Statlige tilsynsorganer opererer i dag med tre typer brukerfinansieringsordninger av relevans for denne utredningen: gebyrer, sektoravgifter og refusjon av tilsynsutgifter. Finansdepartementets retningslinjer omhandler kun gebyrer og sektoravgifter. Dette skyldes etter sigende at Finansdepartementet ikke kjente til ordningen med refusjon av tilsynsutgifter, eller forskriften denne ordningen er hjemlet i....

I praksis benytter svært mange av tilsynene både gebyrer og avgifter. For disse er det stor variasjon både i hvilken aktivitet gebyret/avgiften legges på, og andelen av de samlede inntektene som stammer fra hver av ordningene.

To eksempler er Statens legemiddelverk og Mattilsynet. Statens legemiddelverk krevde i 2009 inn gebyrer for 103 millioner kroner, mens avgiftsinntektene utgjorde 172 millioner kroner. Av alle gebyr- og avgiftsordningene Legemiddelverket administrerer, er det bare to av de tre avgiftsordningene som skal dekke utgiftene til tilsyn, mens gebyrordningene dekker andre former for forvaltning. Mattilsynet krevde i 2009 inn gebyrer for 105 millioner kroner, mens avgiftsinntektene utgjorde 618 millioner kroner. Avgiftsinntektene kommer i hovedsak fra matproduksjonsavgiftene, som skal dekke tilsyn og kontroll langs hele matproduksjonskjeden. Også en del av gebyrene har til hensikt å dekke utgifter til tilsyn....

Refusjon av tilsynsutgifter er en ordning som kun benyttes av Petroleumstilsynet (Ptil) og Oljedirektoratet (OD). Begge har imidlertid også gebyrer, men der gebyrinntektene for OD

inngår som en egen post i statsregnskapet, er det for Ptil bare i deres egne regnskaper det framgår at refusjonsinntektene faktisk omfatter gebyrinntekter. Refusjon av tilsynsutgifter er hjemlet i refusjonsforskriften, som fastsetter hvilke utgifter som kan kreves refundert.»

På bakgrunn av denne analysen, ser Ekhaugen m.fl. et behov for å rydde opp i skillet mellom gebyr, sektoravgift og refusjonsordning. Forfatterne sier:

«Flere ordninger ser i dag ut til å være feilaktig benevnt, enten som gebyr eller som sektoravgift. Dette har først og fremst betydning for regnskapsførselen, og vil ha praktisk betydning først og fremst der det knyttes politisk interesse til det samlede omfanget av skatter og avgifter. Et eksempel er skatteløftet til den nåværende regjeringen. Samtidig kan det også være viktig for næringen, ved at det stilles strengere krav til hvilke oppgaver og utgifter som kan inngå i gebyrordninger enn i sektoravgiftsordninger. Dette er én grunn til at vi anser at det er viktig at de ordningene som reelt sett er å betrakte som gebyrordninger også betegnes som det – og omvendt.

Følgende ordninger kan nevnes i denne sammenhengen:

- DSB. Samtlige ordninger kalles i dag sektoravgifter, men er etter vårt syn å betrakte som gebyrer. De føres også som gebyrer i statsregnskapet. Vi har forstått det slik at dette var noe av det som ble tatt opp av DSB i gjennomgangen som ble levert Justisdepartementet 2007 og som de siden ikke har fått tilbakemelding på.

- Post- og teletilsynet. Ordningen her er noe spesiell, og består i at det årlig framgår av statsbudsjettet hvor mye som skal kreves inn i gebyr. Dette beløpet fordeles deretter over aktiviteter og aktører, enten som et engangsgebyr eller et årsgebyr. Vi er i tvil om denne ordningen oppfyller kravet til en gebyrordning nevnt over. Vi har imidlertid ikke tatt for oss denne ordningen så grundig at vi har grunnlag for å si noe sikkert om dette.

- Statens legemiddelverk. I realiteten, dvs. i forskrifter, statsregnskap og tildelingsbrev, er skillet mellom gebyrer og sektoravgifter i tråd med retningslinjene, men for øvrig, dvs. på Legemiddelverkets nettside og i budsjettdokumenter, er det noe forvirring. Det ble gjennomført en opprydding i dette i 2007, der flere ordninger skiftet betegnelser, og det antas at den forvirringen som gjenstår vil forsvinne etter hvert.

I tillegg til at det er noe forvirring knyttet til skillet mellom gebyr og sektoravgift, konstaterer vi at Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet opererer med en tredje ordning, refusjon av tilsynsutgifter. Denne ordningen framstår imidlertid som en gebyrordning, men der enkelte elementer kanskje heller bør klassifiseres som sektoravgift.»

Slik var altså situasjonen da Ekhaugen m.fl. beskrev den i første halvdel av 2011. Siden den tid er det jobbet med å rydde opp både i tilsynene, i Finansdepartementet og i andre departementer. Situasjonen kan dermed se ganske annerledes ut nå, uten at den nødvendigvis er fullt ut tilfredsstillende.

4.3 Dokumentasjon av gebyrgrunnlaget

Ekhaugen m.fl. (2011) er sterkt kritisk til tilsynenes evne til å dokumentere grunnlagene for gebyrene de har satt, og gir flere eksempler på dette blant de åtte tilsynene som

utredningen undersøkte spesielt. På den positive siden, kan en si, gir alle tilsynene et generelt inntrykk av at beregningsgrunnlaget er i tråd med retningslinjene. Ekshaugen m.fl. skriver imidlertid:

«En mer detaljert oversikt krever dokumentasjon som jevnt over ikke ser ut til å finnes – med unntak av for enkelte tilsynsorganer. Tilsynsorganene kan grupperes som følger:

- De som har en noenlunde detaljert oversikt over hvilke kostnader de ulike gebyrene skal dekke, som Mattilsynet og Statens legemiddelverk. Disse er også blant de tilsynsorganene som ser ut til å arbeide med dette løpende, har godt kjennskap til retningslinjene og ikke minst overordnede departementer som selv har et aktivt forhold til gebyrfastsettelsen i sine tilsyn.
- De som per i dag erkjenner å mangle oversikt for i hvert fall et flertall av gebyrene, men er i ferd med å utarbeide systemer som over tid vil bedre situasjonen betydelig. Eksempler her er Klima- og forurensningsdirektoratet og Luftfartstilsynet⁷.
- De som erkjenner verken per i dag å ha god oversikt, eller planer om i nær framtid å utarbeide dette. Her finner vi Arbeidstilsynet.
- De som i noen grad kan framvise dokumentasjon på forespørsel men generelt opererer med en klart mangelfull faktureringspraksis. Dette gjelder Petroleumstilsynet.
- De som i stor grad får fastsatt timekostnader eller tilsynssatser fra overordnet departement uten systematiske årlige gjennomganger av kostnadsgrunnlag. Her finner vi Fiskeridirektoratet.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet kommer i en egen kategori ved å ha utarbeidet en rimelig detaljert oversikt for noen år tilbake, men siden ikke har foretatt seg noe på dette området fordi de fortsatt venter på tilbakemelding fra sitt overordnede departement.
- De som tilkjennegir en svært overordnet oversikt, men som ikke på forespørsel kan redegjøre nærmere for hvilke kostnader som inngår. Dette gjelder de tilsynene vi kun har snakket kort med per telefon, og der vi ikke har grunnlag for å fastslå hva slags oversikt de faktisk har. Dette gjelder bl.a. Direktoratet for mineralforvaltning, Medietilsynet og Oljedirektoratet.

På denne bakgrunn, dvs. en forholdsvis detaljert undersøkelse av situasjonen i åtte tilsynsorganer og en enklere gjennomgang av de øvrige, konkluderer vi som følger: Den offentlig tilgjengelige dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for gebyrene, dvs. av hvilke kostnader de ulike gebyrene er ment å dekke, er svært mangelfull for langt de fleste tilsynsorganene. Intervjuundersøkelser med enkelte tilsyn tyder på at denne mangelen ofte gjenspeiler manglende oversikt også internt. Uten slik oversikt vil det ikke være mulig

⁷ Henvisningen til Luftfartstilsynet gjelder timeregistreringssystemet som tilsynet jobber med å få på plass, og som ble nevnt allerede i 2011. Som nevnt annetsteds i denne rapporten skal systemet fungere i løpet av 2013.

å gi en fullgod vurdering av om gebyret er satt i tråd med retningslinjene, dvs. om beregningsgrunnlaget er riktig fastsatt og gebyret ikke finansierer annet enn de utgiftene det er ment å dekke, samt av mulighetene for økt effektivitet på ulike områder. Det vil heller ikke være mulig å besvare forespørsler om dette for eksempel fra berørte næringsvirksomheter, jf. dokumentasjonskravene i retningslinjene og offentlighetsloven.»

Igjen må det understrekes at situasjonen kan ha bedret seg på de to årene siden 2011. Blant annet kan publikasjonen av Ekhaugen m.fl. (2011) i seg selv ha tilskyndet forbedring.

4.4 Krysssubsidiering

Krysssubsidiering innebærer i sammenheng med tilsyn og gebyrer at enkelte gebyrer settes for høyt i den hensikt å finansiere gebyrer som settes lavt. Ekhaugen m.fl. skiller mellom to former for krysssubsidiering:

«Dersom vi med “for høyt” mener “høyere enn det som skal til for å dekke utgiftene ved å utføre den gebyrbelagte oppgaven”, dvs. overprising i retningslinjenes forstand, er det etter det vi har kunnet bringe på det rene, ingen tilfeller av krysssubsidiering. Dette er basert på at de tilsynsorganene dette gjelder selv mener at ingen av deres gebyrer er overpriset, og den tilgjengelige dokumentasjonen ikke har vært slik at vi har kunnet gjøre oss opp en selvstendig mening.

Dersom krysssubsidiering også kan bety noen gebyrer settes “høyere enn de ellers ville blitt satt” for at andre skal kunne settes lavere, ser vi tre tilfeller av krysssubsidiering.»

Det ene av de tre tilfellene gjelder Luftfartstilsynet, som i 2011 praktiserte ordninger som førte til at store virksomheter betalte mer enn små uten at det kunne tilskrives forskjeller i utgiftene forbundet med å drive tilsyn. Et eksempel var gebyrer som varierte med flystørrelse ut over det som syntes rimelig.

Siden 2011 har Luftfartstilsynet tatt viktige skritt for å rydde opp i dette, og selv om noe kanskje fortsatt gjenstår, er situasjonen bedre enn for to år siden. I Luftfartstilsynet (2012) sies det at «det foreslås (for 2013) en omlegging av gebyrstrukturen med reduksjon av årsgebyr knyttet til fartøyene, samtidig som årsgebyrene for luftfartsselskaper foreslås økt betydelig. Omleggingen vil slå noe ulikt ut mellom de ulike luftfartsselskapene, men generelt vil de to største selskapene få en viss reduksjon.»

De andre to av de tre tilfellene identifisert av Ekhaugen m.fl. (2011) gjelder Fiskeridirektoratet og Statens legemiddelverk. Vi kjenner ikke til om disse tilsynene har tatt skritt for å rydde opp på samme måte som Luftfartstilsynet.

5. Om lovgrunnlaget for eventuell sektoravgift

Som det fremgår tidligere i denne rapporten anbefaler vi en løsning med fortsatt bruk av gebyr med enkelte tilpasninger. Gebyrløsningen har et klart hjemmelsgrunnlag i luftfartsloven § 13-8, hvilket også følger direkte av tilbudsforespørselens pkt 3.

Vi vil i tillegg knytte noen bemerkninger til hvorvidt det er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i luftfartsloven § 13-8 for innføring av en sektoravgift.

Ordlyden i luftfartsloven § 13-8 gir kun hjemmel for en gebyrløsning. Gebyrer har snevrere anvendelsesområde enn sektoravgifter, hvilket gjør det betenkelig å anvende hjemmelsgrunnlaget for en gebyrløsning til å innføre sektoravgift. Bestemmelsens avgrensning av både subjekt og objekt for finansieringen er også bedre i overensstemmelse med gebyr enn sektoravgift.

Luftfartsloven inneholder en rekke lovbestemmelser som hjemler fastsettelse av forskrifter for finansiering av ulike ytelser gjennom enten gebyr eller avgift. Loven skiller dermed selv mellom de to ulike finansieringsformene.

Gebyrer og sektoravgifter har ulike nedslagsfelt, selv om det er flere likhetstrekk mellom de to finansieringsformene. Gebyrer skal være vederlag for en helt konkret aktivitet, og kan ikke overstige statens reelle kostnader ved å utføre den aktuelle aktiviteten. Sektoravgiften er derimot ikke avhengig av en konkret gjenytelse, og begrenses ved at inntektene fra sektoravgiften ikke skal overstige de totale kostnadene ved den aktuelle virksomheten (her Luftfartstilsynet). Det er således strengere krav til sammenhengen mellom størrelsen på vederlaget og kostnadene ved ytelsen for gebyrer enn for sektoravgifter. Som en konsekvens av dette retter gebyrene seg direkte til mottakeren av den bestemte ytelsen, mens sektoravgifter kan pålegges en videre krets. Disse forskjellene mellom finansieringsformene taler mot at en hjemmel for den mer begrensede gebyrløsningen skal kunne benyttes for en løsning med sektoravgift.

Det fremkommer ingenting i forarbeider eller andre rettskilder som tilsier at ordlyden skal kunne tolkes utvidende til å gjelde andre finansieringsformer enn gebyr. Til sammenligning kan det være interessant å vise til luftfartsloven § 7-26. Denne bestemmelsen hjemler etter sin ordlyd kun avgifter, men er i henhold til forarbeidene⁸ en fleksibel bestemmelse hvor "avgift" er ment å gi en samlebetegnelse på ulike pengekrav, og dekker derfor "fenomener som i dagligtale omtales både som 'avgift', 'takst', 'pris' og 'vederlag'".

Det er på denne bakgrunn vår oppfatning at en eventuell innføring av sektoravgift vil medføre behov for endring av hjemmelsbestemmelsen i luftfartsloven. Bestemmelsen kan enten endres til å omfatte både gebyrer og avgifter, eller det kan velges en videre

⁸ Ot.prp.nr.9 (2006-2007) pkt 8.2

ordlyd som i større grad dekker formålet med den eller de finansieringsløsningene som ønskes.

6. Forslag – skisse til videreutvikling av modell

6.1 Videreutvikle dagens modell

I vårt forslag til videreutvikling av dagens modell har vi tatt utgangspunkt i at time-registreringssystemet innføres i 2013. Det er videre forutsatt at det gjennomføres en produktivitetsanalyse og benchmarking av kostnadene ved de ulike tilsynsaktivitetene.

Det er tatt hensyn til at brukerfinansieringen av tilsynsvirksomheten i Luftfartstilsynet skal være:

- Transparent
- Forutsigbar
- Kostnadseffektiv
- Driftssikker
- Utformet i hht til Finansdepartementets retningslinjer der Samferdselsdepartementet står for de formelle avklaringene der skjønnsmessige vurderinger er nødvendig

Bedre registreringer og mulig behov for noen justeringer

Med timeregistrering fra 2013 gis det et enda bedre grunnlag for en riktig kostnadsfordeling mellom ikke-gebyrbelagte oppgaver og gebyrbelagte oppgaver. Innenfor de gebyrbelagte oppgavene gis det også et bedre grunnlag for å kunne fordele kostnadene mellom de ulike tilsynsaktivitetene slik at kostnader og gebyrer kan samstemmes innenfor hvert tilsynsområde, og mellom hvert tilsynsområde. Dette vil kunne bidra til en mer transparent begrunnelse for gebyrdifferensiering innenfor de enkelte gebyrområdene.

I tillegg mener vi det er behov for en nærmere gjennomgang av hvordan følgende oppgaver er fordelt mellom gebyrbelagte og – ikke gebyrbelagte tjenester (for nærmere omtale, se kapittel 4):

- Kompetanseheving
- Ledelse (avdelingsledere og seksjonsledere)
- Informasjon om regelverk

Foreliggende informasjon gir grunnlag for å anta at en noe større andel av disse postene bør tas ut av de tilsynsrelaterte kostnadene. Utfra den informasjonen vi har kan dette dreie som om i størrelsesorden 5-10 millioner kroner. Dette må imidlertid vurderes på grunnlag av timeregistreringen.

På bakgrunn av en mer presise ressurskartlegging, avklaringer av de tre punktene over og en produktivitetsanalyse (igangsatt benchmark), anbefaler vi at det utarbeides enhetstakster som indeksreguleres etter en representativ vektning av lønns- og prisstigning. På områder der de det føres tilsyn med selv kan påvirke tilsynets timebruk, bør fakturering etter time benyttes.

6.2 Prosess

I følgende figur har vi skissert en modell for det videre utviklingsarbeidet:



Revidert kostnadsfordeling bør kunne foreligge tidlig i 2014. For å sikre at kostnadene mellom gebyrbelagte tjenester og ikke gebyrbelagte tjenester er i tråd med Finansdepartementets retningslinjer, anbefaler vi at Samferdselsdepartementet fastsetter definisjoner og avgrensninger. Avgrensningene og fordelingen av indirekte og faste kostnader mellom ulike aktiviteter bør ligge fast, men med en revisjon om lag hvert femte år. Dette vil kunne gjøre departementets styring tydeligere, samtidig som bruttofinansieringssystemet også blir mer synlig i praktiseringen av Finansdepartementets retningslinjer.

Kostnadsfordelingen mellom de ulike gebyrrområdene, samt grunnlaget for prisdifferensieringen innenfor hvert gebyrrområdet, bør i utgangspunktet utarbeides av Luftfartstilsynet. Samferdselsdepartementet bør imidlertid godkjenne prinsippene før fordelingen gjøres. Grunnlaget for fordelingen av indirekte kostnader bør være transparent og tilgjengelig for de det føres tilsyn med.

For å sikre forutsigbarhet anbefaler vi at det utarbeides enhetssatser for tilsynsaktiviteten. Enhetssatsene kan være en kombinasjon av mengde og kostnadssatser, der satsene naturlig nok vil kunne variere mellom de ulike tilsynsoppgavene. Med en årlig indeksregulering av gebyrsatsene, kombinert med en grundigere revisjon hvert femte år, sikres forutsigbarhet samtidig som det gis tilstrekkelig dynamikk til å sikre en kostnadsdekning ved eventuelle regelendringer etc.

Referanser

Ekhaugen, Tyra; Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm og Haakon Vennemo (2011): Statlige tilsyns gebyrinntekter. Rapport 2011/18, Vista Analyse, Oslo.

Finansdepartementet (2006): Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger. Rundskriv R-112/2006.

Finansdepartementet (2013): Gebyrer og sektoravgifter – en grensegang. Notat.

Gebyrstatserne 2013; Bilag 1 til BL-9-10

Luftfartstilsynet (2012): Høringsnotat – utkast til forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet for 2013. Notat.

NHO Luftfart (2013): Høring – utkast til forskrift om gebyr til Luftfartstilsynet for 2013. Brev av 08.02.2013.

Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom lluftfartsområdet, TSFA 2012:99

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no