

**Beregning av gebyrsatser
i en kommunal bevillingsordning
for salg av tobakk**

Hans Olav Melberg
(hans.melberg@gmail.com)

Universitetet i Oslo, 7. august, 2013.

Beregning av gebyrsatser i en kommunal bevillingsordning for salg av tobakk

Sammendrag

Dette notatet har beregnet de samlede årlige kostnadene ved et bevillingsystem for tobakk til å være i gjennomsnitt 4000 kroner per år for hver bevilling, samt en engangskostnad per søknad på 2000 kroner.

1. Formål

Målet med dette notatet er å beregne de kommunale kostnadene knyttet til å administrere og kontrollere et bevillingssystem for salg av tobakksprodukter slik at man kan sette en gebyrsats som gjør at kommunene får dekket sine utgifter.

2. Bakgrunn og avgrensning

Bakgrunnen for notatet er en forespørsel fra Helse og omsorgsdepartementet til SIRUS der man ønsker en kvalitetssikring av størrelsen på gebyret før det blir vedtatt. Tidligere rapporter har presentert bakgrunnen for loveforslaget og beregninger av kostnadene i forhold til effekten (Melberg, 2010). Dette notatet skiller seg fra tidligere beregninger på tre måter. For det første har man nå mer informasjon om den konkrete utformingen av bevillingsordningen. Det gjør at man med større grad av sikkerhet kan beregne de kommunale kostnadene. For det andre har rapporten et mer presist formål. Tidligere beregninger av kostnadene hadde et bredt perspektiv der man blant annet inkluderte private kostnader knyttet til et bevillingssystem. Fordi formålet med dette notatet er å gi informasjon til beregning av gebyret som skal dekke kommunenes kostnader, er fokuset kun de kommunale kostnadene. For det tredje har man innhentet mer og ny informasjon om kommunale utgifter og deres størrelse blant annet fra kommunale regnskap. Dette gjør at man kan gjøre oppdaterte og noe mer presise beregninger av kostnadene.

3. Kommunale kostnader ved et bevillingssystem

To kostnader: Søknadsbehandling og kontroll

I det foreslåtte bevillingssystemet for tobakk har kommunene to hovedoppgaver: De skal administrere søknader om bevilling og kontrollere at kravene følges. Kostnadene vil derfor avhenge av kravene til søknadsbehandlingen og omfanget av kontrollen.

Administrasjon av søknader

I utkastet til forskrift er det beskrevet en søknadsprosess som på noen områder er lik, men som samlet er mindre omfattende enn for salgsbevilling for alkohol. På samme måte som ved søknad om alkoholbevilling, må søkeren ta en kunnskapsprøve administrert av kommunene, søkeren må legge ved en vandelsattest fra politiet, beskrive internkontrollsystemet og oppgi andre relevante opplysninger. Det kreves imidlertid ikke at kommunens saksbehandlere skal innhente ekstern

informasjon fra andre etater om skatt og andre forhold for å behandle søknader om bevilling for salg av tobakk. Dette er et arbeid som ofte tar mye ressurser i forbindelse med saksbehandling for bevilling for alkohol. En annen forskjell er at alkoholbevilling må fornyes hvert fjerde år, mens forskriften for tobakksbevilling legger opp til at ”bevillingsperioden løper inntil den blir inndratt eller bortfaller.” Dette betyr at man i en oppstartsperiode vil måtte behandle mange søknader, men fordi man ikke må fornye søknaden vil det være langt færre antall saker per år etter oppstartsperioden.

I beregningene er det tatt utgangspunkt i at antallet nye søknader som skyldes nyetableringer, eierskifte, spesielle arrangementer og lignende i et omfang som tilsvarer omtrent ti prosent av det totale antallet utsalgssteder hvert år. Det antas videre at man i gjennomsnitt bruker mellom tre og fem effektive arbeidstimer på å behandle en søknad med en enkel prosess. Dette inkluderer ikke bare selve saksbehandlingen, men også oppgaver knyttet til søknadene: Veiledning, administrasjon, kunnskapsprøvene og eventuell klagebehandling. En viktig faktor begrensende faktor når det gjelder timetallet, er at de fleste kommuner kan utnytte eksisterende infrastruktur og kompetanse blant de som allerede administrerer bevillingssystemet for alkohol. Det er derfor ikke nødvendig å bygge opp nye enheter, men man må utvide kapasiteten ved de eksisterende systemene.

I tillegg til beregningen for alternativet med den vanlige saksbehandlingen, vises også en kostnadsberegning for en mer omfattende saksbehandling av søknader der man blant annet innhenter ekstern informasjon. Med en slik omfattende prosess antas det at man i gjennomsnitt må bruke mellom åtte og tolv arbeidstimer per søknad.

Kostnadene per time inkluderer ikke bare lønn, men også alle andre utgifter arbeidsgivere har knyttet til det å ha folk i arbeid (arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader, administrasjon, utstyr, lokaler med mer). Det antas at den totale kostnaden per time vil ligge på omtrent fire hundre kroner.

Med utgangspunkt i tallene beskrevet overfor, får man utgifter til søknadsbehandling og tilhørende arbeid som er oppgitt i Tabell 1. Så lenge man skal ta et gebyr per utsalgssted, er det viktigste resultatet kostnad per søknad som er beregnet til rundt 2 000 kroner per søknad med en enkel saksbehandling der man ikke innhenter ekstern informasjon. Med et mer omfattende opplegg, stiger kostnaden til 4 000 kroner per søknad.

Tabell 1: Kostnader knyttet til søknadsbehandling, veiledning og lignende

Forklaring	Nedre grense	Midt	Øvre grense
Utsalgssteder	12 000	15 000	18 000
Nye søknader hvert år	1 200	1 500	1 800
Timepris ink. admin, kontor, sosiale utgifter med mer	300	400	500
Timer per søknad, enkel saksbehandling, men inkludert admin med mer	4	5	6
Timer per søknad, omfattende saksbehandling	8	10	12
Kostnad per søknad, enkel saksbehandling	1 200	2 000	3 000
Kostnad per søknad, mer omfattende saksbehandling	2400	4000	6000
Oppstartskostnader (første året, enkel saksbehandling)	14 400 000	30 000 000	54 000 000
Årlig driftskostnad, enkel saksbehandling	1 440 000	3 000 000	5 400 000

Kostnader knyttet til kontroll

Forskriften legger opp til et gjennomsnitt på tre kontroller per utsalgssted. Dette er det samme kravet som for kontroll med alkoholbevilling, og ifølge SIRUS har de store kommunene overholdt dette og mange kommuner har gjennomført flere kontroller enn loven krever (SIRUS, Forvaltning av alkoholloven, 2012). Innholdet i kontrollen av utsalgssteder for tobakk varierer fra et åpent besøk med veiledning, samtale og sjekk av interne rutiner til anonyme besøk der man observerer og samler informasjon om hvordan reglene blir fulgt, med spesiell vekt på eventuelt salg til personer under aldersgrensen, men også på andre regler (oppstillingsforbud med mer). I forkant av slike kontroller er det planlegging og reisetid, i etterkant skal utsalgsstedet ha tilbakemeldinger og eventuelle regelbrudd må rapporteres og så følges opp. Det vil derfor være betydelig variasjon i antall timer som trengs på ulike kontroller. Helsedirektoratets veileder for kontroll av bevilling nevner at kontrollørene ved anonyme kontroller må regne med 1-2 timer på stedet som kontrolleres. I mange tilfeller kan man spare noe tid fordi man kan kombinere kontrollen av alkohol og tobakk. Av de omtrent 15 000 eksisterende utsalgsstedene, er 4 000 dagligvarehandler som ofte selger både alkohol og tobakk. Det samme gjelder ikke for kiosker (1 600) og bensinstasjoner (1 400), men det gjelder for mange skjenkesteder (7 400). Inkludert reisetid, selve kontrollen og arbeidet med tilbakemeldinger og statistikk, beregnes det rundt tre timer per kontroll. Det betyr at man i gjennomsnitt får kontrollkostnader som ligger rundt 4 500 kroner per bevilling per år (Se Tabell 2).

Tabell 2: Oversikt over kostnader til kontroll

Forklaring	Nedre grense	Midt	Øvre grense
Utsalgssteder	12 000	15 000	18 000
Timepris ink. admin, lokaler, sosiale utgifter mm	300	400	500
Antall kontroller per år	2	3	4
Tidsbruk per kontroll	2	3	4
Totalkostnad, kontrollvirksomhet	14 400 000	54 000 000	144 000 000
Kontrollkostnad per bevilling (per år)	1200	3600	8000
Kontrollkostnad per kontroll	600	1200	2000

Samlet gebyrsats

Dersom man velger å ha et søknadsgebyr og et eget årlig bevillingsgebyr, tyder beregningene på at søknadsgebyret bør ligge rundt 2 000 kroner, mens det årlige bevillingsgebyret bør ligge på 4 000 kroner for at kommunene skal få dekket sine kostnader. Hvis man skal ha et fast samlet årlig gebyr, må engangskostnaden knyttet til saksbehandlingen fordeles på flere år. Når systemet er i drift er forskjellen liten og en sats på 5 000 kroner vil dekke både søknad og kontroll. Det første året vil det imidlertid være mange søknader som skal behandles og en samlet gebyr på 5000 vil da trolig gi kommunene større utgifter enn inntekter det første året.

Vurdering av resultatene sammenlignet med gebyr for alkoholbevilling

For å ytterligere kvalitetssikre tallene, kan det være nyttig å sammenligne resultatene med det man vet om kostnader og inntekter knyttet til bevilling salg og skjenking av alkohol. I 2011 oppga for eksempel Trondheim kommune at gebyrinntektene var 3,6 millioner kroner og at utgiftene var nesten helt tilsvarende (20 000 kroner mer enn inntektene i de offisielle tallene). De oppga videre at de hadde 246 steder med salgs- og skjenkebevilling og at man hadde utført 1142 kontroller. Dersom man ser bort fra kostnadene knyttet til søknader og saksbehandling, betyr det at kostnaden per kontroll i gjennomsnitt var maksimalt 3 200 kroner. Nå er det imidlertid en betydelig sum som går med til andre aktiviteter enn selve kontrollarbeidet slik at 3 200 er en øvre grense for kostnadene per kontroll. For eksempel Tromsø kommune oppga bevillingsinntekter på 1,1 millioner, men sa også eksplisitt at 310 000 ble brukt på kontroller. De utførte ifølge SIRUS 423 kontroller i 2011, slik at kostnaden per kontroll var rundt 750 kroner. Dette er lavere enn anslaget overfor (1500 kroner per kontroll) og det kan skyldes at fordeler de administrative kostnadene forskjellig. Mens beregningen over kontrollkostnader overfor tar med utgiftene til

den administrative støtten for kontrollene i kontrollkostnadene (ansettelse, opplæring, administrasjon, oppfølging av rapportering, statistikk med mer), tolkes kontrollkostnader noen steder smalere og viser bare utgiftene til selve kontrollen. Det kan også bety at man har valgt å utføre kontroller med en kontrollør i stede for Helsedirektoratets anbefaling om å bruke to kontrollører.

Mange kommuner (over 80%) setter bort kontrollfunksjonen til private selskap. Disse kontraktene har informasjon om kostnadene knyttet til å utføre kontrollene. For eksempel betalte en kommune 900 kroner per skjenkekontroll med to kontrollører, og en internkontroll og en salgskontroll kostet til sammen 1000 kroner (en kontrollør). Dette tyder på at kontrollkostnadene lå under 3000 kroner per utsalgssted når de ble kontrollert tre ganger i løpet av året. Man må i tillegg legg til en prisstigning fra disse historiske beløpene og til fremtidige kostnadene bevillingssystemet skal dekke.

En kontrollkostnad på rundt 1200 kroner per kontroll synes dermed å være realistisk både ut fra beregninger i timetall, historiske erfaringer i viktige kommuner, prisstigning, at summen inkluderer noe mer administrasjon enn mange anbudstall og de kravene man stiller til kvaliteten.

Når det gjelder administrasjon av søknadsprosessen, er det vanskelig å skille dette ut i de kommunale regnskapstallene. Det man kan identifisere er på samlet kostnad for både kontroll og søknadsbehandling med veiledning og lignende. For eksempel i Bergen hadde kontoret for skjenkesaker 6 ansatte og utgifter på 6,1 millioner i 2011. Kontoret administrerte 1821 bevillinger noe som gir en kostnad på 12 000 per bevilling per år. Beregningene overfor antyder at samlet kostnad per bevilgning per år vil ligge lavere enn dette, og mer trolig rundt 5000 kroner per bevilling. Det er flere grunner til dette. For det første er saksbehandlingen for tobakk betydelig mindre krevende fordi man ikke må innhente samme mengde ekstern informasjon i saker om tobakksbevilling (skatt, uttalelser fra andre etater). For det andre er tobakksbevillingen løpende og skal ikke fornyes hvert fjerde år. For det tredje sparer man administrative og andre kostnader ved å legge bevillingssystemet for tobakk til en eksisterende system som kan skaleres opp.

8. Konklusjon

Dette notatet har beregnet de samlede årlige kostnadene ved et bevillingssystem for tobakk til å være i gjennomsnitt 4000 kroner per år for hver bevilling, samt en engangskostnad per søknad på 2000 kroner.

Referanser

- Bowden, J. A., Dono, J., John, D. L., & Miller, C. L. (2013). What happens when the price of a tobacco retailer licence increases?. Tobacco Control (pre-print).
- Helsedirektoratet (2012) Veileder i salgs- og skjenkekontroll, IS-2038
- Melberg, Hans Olav (2010) Kostnad og nytte ved et bevillingssystem for salg av tobakk. Notet til Helsedirektoratet/HOD.
- Skjælaaen, Øystein (2012) Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2012. SIRUS nettrapport.