



Finansdepartementet (FIN)
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 15/00259-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Hakon Huus-Hansen
Deres referanse:
Dato: 07.04.2015

Høringsuttalelse fra KS til Scheel-utvalgets utredning

Det vises til Finansdepartementets brev 5. januar 2015, hvor Scheel-utvalgets utredning er sendt på høring med høringsfrist 7. april 2015.

KS har kommentarer til utvalgets forslag om økt merverdiavgift på kollektivtransport, og til utvalgets vurderinger og anbefalinger når det gjelder eiendomsskatten og verdsettelsesreglene for fast eiendom. De øvrige deler av utredningen blir ikke berørt i høringsuttalelsen.

I. MERVERDIAVGIFT

Økt merverdiavgift på kollektivtransport

Utvalget foreslår å øke de to laveste satsene i dagens MVA-system (0 og 8 pst) til 15 pst, tilsvarende dagens sats på matvarer. Dette øker ifølge innstillingen statens inntekter med 5,7 mrd kroner. Samtidig anbefaler utvalget at departementet vurderer én felles mva-sats på 23 pst for alle varer og tjenester.

KS tar ikke stilling til hvorvidt MVA-systemet bør ha en, to, tre eller fire satser. Men KS vil påpeke at dersom MVA på persontransport økes fra 8 til 15 pst, vil fylkeskommunene stå overfor valget mellom å øke sine netto tilskudd til kollektivtransporten, å øke billettprisene, eller en kombinasjon av dette. Fylkeskommunene har allerede over flere år økt sine tilskudd til kollektivtrafikk. Gitt en videreføring av da økonomiske rammer som staten har fastsetter for deres drift kan det ikke ventes at det er mulig å skåne brukerne for effekten av økt merverdiavgift. Samtidig vil økte billettpriser være direkte i motstrid med det vedtatte målet om at hele persontrafikkveksten i byområdene skal skje gjennom kollektiv, sykkel og gange, da økte billettpriser på kollektivtrafikk vil gjøre det mer attraktivt å velge personbil framfor kollektiv.

Skal nullvekstmålet nås, må derfor fylkeskommunene (og NSB) få økt sine rammer tilsvarende den eventuelt økte merverdiavgiftsbelastningen, slik at dagens takstnivå kan videreføres.

Gitt omfanget av kollektivtrafikk i 2014 (buss, bane, båt, ferje og tog) anslås at det vil være behov for å øke rammene til fylkeskommunene og NSB med om lag 750 mill kr.

II. EIENDOMSSKATT

1. Hovedpunkter i utredningen som berører eiendomsskatten

Scheel-utvalget foreslår en omlegging av formuesverdsettelsesreglene for fast eiendom, slik at alle typer fast eiendom verdsettes til ca 80 % av markedsverdi. I dag settes ligningsverdien for primærboliger og fritidseiendommer til ca 25 % av estimert markedsverdi, og til ca 70 % for sekundærboliger og næringseiendom. Utvalget skriver at ligningsmyndighetene har utviklet gode sjablongbaserte verdsettingssystemer for primærbolig, sekundærbolig og næringseiendom, og at det bør være mulig å få til også for fritidseiendommer og tomtegrunn. Det vises til utredningen s 287, 288 og 296. Utvalget mener man ved slike grep vil få et kvalitativt godt verdsettelsessystem for all fast eiendom, som vil gjøre det forsvarlig å fastsette ligningsverdiene til 80 % av sjablongfastsatt markedsverdi.

Utvalget mener forholdene da vil ligge til rette for en harmonisering av verdsettingsreglene for formuesskatt og eiendomsskatt, ved at sjablongreglene for formuesskatten blir gjeldende også for eiendomsskatten. Det vises til utredningen s 294.

Utvalgets generelle syn er at favoriseringen av fast eiendom i dagens skattesystem bør avvikes, med sikte på å motvirke at sparing og investeringer i for stor grad vris mot fast eiendom og spesielt boligeiendom. I avsnittet om eiendomsskatt, s 294, skriver utvalget at dersom man skjerper den samlede beskatningen av fast eiendom, noe utvalget går inn for, bør man – for å sikre en helhetlig utforming og kontroll med det samlede skattetrykket – enten gjøre eiendomsskatten til en statlig skatt, eller sørge for «en bedre koordinering av regler mellom stat og kommune».

Utvalget mener eiendomsskatten har begrenset betydning for lokaldemokratiet, og at hensynet til lokaldemokratiet derfor ikke kan tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av en omlegging.

Utvalgets omtale av disse spørsmålene er kortfattet. KS har et annet syn enn utvalget når det gjelder eiendomsskattens betydning for lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret. KS deler heller ikke utvalgets vurderinger når det gjelder kvaliteten på Skatteetatens sjablongbaserte verdsettelsessystem for fast eiendom. I det følgende redegjøres det først for KS sitt syn på utvalgets føringer for en statliggjøring av eiendomsskatten, deretter kommenteres utvalgets vurderinger av sjablongsystemet for formuesverdsettelse.

2. Merknader til utvalgets føringer for overgang til statlig eiendomsskatt

2.1 Hensynet til det kommunale selvstyret taler mot overgang til statlig eiendomsskatt

Eiendomsskatten er kommunenes eneste frie inntekt. Ved at den er en frivillig skatteordning, og bruken av den gjerne reises i forbindelse med spørsmål om lokale investeringsløft eller gjeldsbetaling osv, skaper den betydelig politisk engasjement i kommunene. Spørsmålet om eiendomsskatt skal innføres eller ikke stiller lokalpolitikere overfor et verdivalg. Det fører til politisk debatt og involvering hos innbyggerne bl a i forkant av lokalvalg. Eiendomsskatten bidrar også til å ansvarliggjøre de folkevalgte økonomiske disposisjoner. I de forholdene som her er nevnt ligger en svært viktig demokratisk egenverdi.

Scheel-utvalget synes å bagatellisere dette demokratiske elementet. Utvalget viser bl a til at eiere av fritidseiendommer og av næringsseiendommer ikke nødvendigvis er bosatt i kommunen og da ikke kan påvirke avgjørelser om innføring av eiendomsskatt gjennom valg. Dette fremstår som en lite tungtveiende innvending. Det er få kommuner hvor fritidseiendommene dominerer i forhold til faste boliger, og eiendomsskatteloven åpner heller ikke for å skrive ut eiendomsskatt på fritidseiendom mens boligeiendom unntas. Når det gjelder næringsseiendom bor de fleste næringsdrivende i næringskommunen. For de helt store bedriftene vil eieren eller eierne gjerne kunne være bosatt utenfor kommunen, men vi har relativt få slike bedrifter. Det er på denne bakgrunn ikke grunnlag for å hevde generelt at bostedsforhold medfører at velgerkontrollen med eiendomsskatten er svak i kommunene.

Erfaring viser for øvrig at eiere av fritidseiendommer organiserer seg og gir fellesuttalelser når spørsmål om eiendomsskatt debatteres i kommunene. Manglende stemmerett i kommunen betyr derfor i praksis ikke det samme som manglende påvirkningskraft eller fravær av politisk engasjement. Og det gjelder både for fritidseiendommer som gruppe og i enda større grad næringsseiendommer, at de bringer aktivitet og sysselsetting til kommunen. Gjennom det blir deres synspunkter og innspill lyttet til og de tillegges etter omstendighetene stor vekt.

Disse viktige virkningene av eiendomsskatten vil bli borte ved omlegging til en obligatoriske statlig eiendomsskatt. Kommunene vil da i enda større grad enn i dag bli distributører av statlige midler som er bundet til lovbestemte formål. Den kommunale handlefriheten vil bli ytterligere innsnevret, og man vil få dårligere vilkår for et levende og sterkt lokaldemokrati.

KS vil i denne sammenheng påpeke at den sittende regjering har som en av sine politiske målsettinger å styrke lokaldemokratiet. Det vises til regjeringens politiske plattform¹ der det i innledningen under punktet «Levende lokaldemokrati» uttales at «[R]egjeringen vil endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes.». I punkt 10 uttales det at «[K]ommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene.». Det kan også vises til s 54 i Kommuneproposisjonen for 2015² der det uttales at «[R]egjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.»

Scheel-utvalgets synspunkter om en statlig eiendomsskatt er etter KS sitt syn ikke i tråd med regjeringens uttalte politikk om å styrke lokaldemokratiet.

Zimmer-utvalget, som fremla forslag til ny eiendomsskattelov i NOU 1996:20, behandlet spørsmålet om eiendomsskatten burde være statlig eller kommunal på en langt grundigere måte enn Scheel-utvalget har gjort. Zimmer-utvalget konkluderte med at eiendomsskatten burde opprettholdes som en frivillig kommunal skatt. I sin konklusjon på s 73 uttalte utvalget:

«---Utvalget vil derfor legge avgjørende vekt på det positive i at kommunene i større grad får ansvaret for å forvalte sitt eget skattegrunnlag og dermed gis incitamenter til å skape en

¹ «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet», Sundvollen 7. oktober 2013.

² Prop. 95 S 2015

tettest mulig sammenheng mellom skatteinntekter og tjenesteproduksjon.---«

Norge har ratifisert Europarådets Charter om lokalt selvstyre (CETS 122, European Charter of Local Self-Government)³. Charteret representerer en folkerettslig forpliktelse for Norge. Når det gjelder krav om økonomisk handlefrihet for kommunene, bestemmer artikkel 9 nr 1 at kommunene innfor visse rammer har rett til egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. Artikkel 9 nr. 3 fastsetter at en viss andel av en kommunes finansielle ressurser skal komme fra lokale skatter og gebyrer som kommunen innenfor lovens rammer kan fastsette satsene for.

Etter gjeldende regler kan kommuner og fylkeskommuner fastsette lavere skattesats for inntektsskatt enn de maksimumssatsene som fastsettes i Stortingets årlige skattevedtak, jf skatteloven § 15-3 jf § 15-2. Siden 1979 har imidlertid samtlige kommuner og fylkeskommuner her i landet anvendt maksimumssatsene. Dette har sammenheng med veksten i lovpålagte oppgaver. Kommunenes handlefrihet her blir derfor mest av formell art.

Eiendomsskatten representerer, i motsetning til inntektsskatten, en reell lokal valgfri beskatningsmyndighet, som klart bidrar til lokalt selvstyre. Dersom kommunene fratras denne beskatningsretten, vil det kunne stilles spørsmål ved om Norge oppfyller sine forpliktelser etter de nevnte artiklene i charteret. Under enhver omstendighet vil statliggjøring ikke harmonere med verdigrunnlaget for charteret om å styrke lokaldemokratiet i nasjonalstaten.

I Scheel-utvalgets utredning fremstilles det som et eget argument mot å opprettholde en kommunal eiendomsskatt at den utgjør en relativt beskjeden del av kommunenes inntekter. Utvalget skriver at det forhold at inntektsandelen fra eiendomsskatten er relativt liten i Norge, taler for at velgerkontrollen med eiendomsskatten er lav hos oss sammenlignet med andre land hvor eiendomsskatten har større økonomisk betydning. Hvis dette skal forstås slik at norske velgere er mindre opptatt av eiendomsskatten og bruken av denne frie inntekten enn velgere i andre land med høyere eiendomsskatt, er det vanskelig å se relevansen av argumentet. Som fremholdt foran er det under enhver omstendighet et betydelig lokalpolitisk engasjement omkring eiendomsskattespørsmål her i landet. Dette gjelder både spørsmål om innføring av eiendomsskatt, skattenivået, og hva inntektene skal brukes til.

Samlet sett taler etter KS sin vurdering vesentlige og tungtveiende demokratihensyn for at eiendomsskatten opprettholdes som en frivillig kommunal skatt, og at det overlates til kommunene å ta stilling til om denne skal innføres i den enkelte kommune eller ikke.

Hvis eiendomsskatten skal opprettholdes som en kommunal skatt samtidig som den samlede beskatningen av fast eiendom økes, skriver Scheel-utvalget at det for å sikre en rimelig samlet skattebelastning må skje en «bedre koordinering av regler mellom stat og kommune». Det er usikkert hva som menes med dette. Det må imidlertid være mulig, f eks ved bruk av maksimalskattesatser slik som i dag, å ha kontroll med det samlede skattetrykket på fast eiendom.

³ Charteret trådte i kraft 1. september 1988. Det ble ratifisert av Norge 1. mai 1989.

2.2 Eiendomsskatten er i sin nåværende form et velegnet styringsverktøy for kommunene

Eiendomsskatten er det verktøyet den enkelte kommune har i dag for å kunne finansiere fellesgoder som ikke dekkes gjennom det statlige inntektssystemet, eller til å nedbetale gjeld når situasjonen krever det.

Skatten skrives ut for ett år om gangen. Skattesatsen kan også endres fra år til år. Det samme gjelder hvilke eiendomstyper skatten skal skrives ut på (bolig- og fritidseiendom, næringseiendom, verk og bruk). Dette gjør eiendomsskatten til et meget smidig verktøy som kan tilpasses situasjonen i den enkelte kommune. Flere kommuner benytter eiendomsskatten på denne måten, dvs ikke som en fast skatt, men som en skatt som skrives ut når det oppstår et særlig behov.

Eiendomsskatten har, så lenge den er frivillig og fleksibel, også en disiplinerende effekt på den offentlige pengebruken. Politikerne vet at dersom de ikke holder budsjett kan de bli tvunget til å ta i bruk eller øke eiendomsskatten. Det skaper debatt, og kan få konsekvenser ved neste valg.

Disse effektene av eiendomsskatten vil fjernes ved omlegging til obligatorisk statlig eiendomsskatt.

Det er riktig at eiendomsskatteinntektene er lave målt i prosent av kommunenes samlede inntekter. Man får imidlertid et skjevt bilde av eiendomsskattens betydning hvis man bare ser på hva eiendomsskatten utgjør som andel av kommunenes samlede inntekter. Overføringene til kommunene gjennom det statlige inntektssystemet er i stadig større grad bundet opp av lovpålagte oppgaver. Eiendomsskatten gir kommunene et handlingsrom til å løse andre oppgaver. Provenyet fra eiendomsskatten kan være marginen som utgjør forskjellen mellom underskudd og balanse, eller gir mulighet for å realisere et lokalt tiltak for innbyggerne, det være seg drift av idrettsanlegg, kulturaktiviteter eller annet.

Det å ha en lokal skatt sikrer som sagt god avveining i valget mellom skattetrykk og omfang av tjenesteproduksjonen. Det er i denne forbindelse antakelig gunstig for kommunene å ha en skatt de er alene om å fastsette på marginen. Det kan her vises til inntektsbeskatningen, der både kommuner og stat utskriver skatt på samme skattegrunnlag, og der alle kommuner har lagt seg på maksimal sats, jf foran under pkt 2.1. Tilsvarende har ikke kommunene tilpasset seg ved eiendomsskatt, kanskje nettopp fordi det er klart hos skatteyterne – og velgerne – hvem som beslutter skattenivået.

Det kan dessuten være et problem at det samlede skattetrykket kan påvirke adferd i privat sektor negativt. Dersom eiendomsskatten ikke lenger skal være en kommunal skatt, må en oppnå en viss lokal skattefrihet ved å heve/slette taket for skatt på inntekt. Det vil kunne være vanskeligere å håndtere makroøkonomisk, fordi inntektsskatt har sterkere effekter på adferd.

2.3 Betydningen av at eiendomsskatten historisk alltid har vært en kommunal skatt

Eiendomsskatten er av våre eldste skatteformer, og den har alltid vært en kommunal skatt. I enkelte perioder har eiendomsskatten vært obligatorisk i bykommuner. Siden innføringen av nåværende eiendomsskattelov 6. juni 1975 nr 29, har eiendomsskatten vært en frivillig skatteordning for alle kommuner.

Vi har med andre ord flere hundre års tradisjon med kommunal eiendomsskatt her i landet. Det er en skatteform som er vel innarbeidet, som folk kjenner og kan forholde seg til. Etter KS sitt syn er tradisjonen og det forhold at skatteformen er så godt innarbeidet, selvstendige argumenter for å beholde eiendomsskatten som en kommunal skatteordning.

3. Merknader til Scheel-utvalgets anbefaling om statlig taksering

Scheel-utvalget skriver at det er uheldig med ulike takseringsregler for formuesskatteformål og eiendomsskatteformål. Hvis eiendomsskatten beholdes som en kommunal skatteordning, anbefaler utvalget derfor som nevnt en «harmonisering», hvor sjablongreglene for formuesskatten blir gjeldende også for eiendomsskatten. Anbefalingen bygger på at utvalget mener Skatteetatens sjablongsystem for formuesskattetaksering (så langt utviklet for boliger og næringseiendom) fungerer godt, og derfor også bør kunne benyttes ved taksering for eiendomsskatt.

3.1 Kvaliteten på Skatteetatens sjablongregler for formuesskattetaksering av fast eiendom

Skatteetatens sjablongregler for formuesverdsettelse av boliger er basert på SSBs modell for beregning av boligformue. Modellen er beskrevet i SSB Notater 2015/7. Modellen inndeler landet i geografiske prissoner. Inndelingen er fylkesvis, med fra 3 til 11 prissoner pr fylke. Bortsett fra de tre største byene i landet dekker hver prissone flere kommuner, i noen tilfeller opp mot 20-25 kommuner. Det benyttes justeringsfaktorer for alder, og for beliggenhet henholdsvis i eller utenfor tettbygd strøk. Boligmassen er inndelt i eneboliger, småhus og leiligheter. Datagrunnlaget som benyttes er omsatte boliger på markedsplassen FINN.no, som innrapporteres til SSB fra meglere. Datagrunnlaget omfatter om lag 70% av alle boligomsetninger i fritt salg. På grunnlag av disse dataene beregner SSB hvert år estimerte kvadratmeterpriser på boligmassen. Skatteetaten benytter prisberegningene på de arealopplysningene skattyterne har gitt («P-rom»), supplert med noe informasjonsinnhenting fra de kommunale eiendomsregistrene (matrikkelen).

Scheel-utvalget skriver på s 287 i utredningen at verdsettelsessystemet for boliger fremstår som et godt og kostnadseffektivt grunnlag for å anslå markedsverdier av boliger. Utvalget viser i den forbindelse til at SSB i deres siste sammenligning av estimerte og observerte omsetningsverdier anslår at for ca 75% av alle omsatte boliger her i landet ligger estimert omsetningsverdi mellom 80 og 120 % av observert omsetningsverdi.

KS har vanskelig for å se at dette systemet kan beskrives som et godt verdsettelsessystem, når SSBs egen vurdering er at hver fjerde bolig her i landet får fastsatt en formuesverdi som ligger utenfor intervallet 80-120 %. Som eksempel kan det vises til tabell 2 i SSB Notater 2015/7. I følge denne tabellen anslår SSB, på basis av omsetninger de 10 siste årene, at 22,7 % av eneboligene her i landet har en estimert omsetningsverdi som ligger høyere enn 120 % av observert omsetningsverdi, mens 12,1 % av eneboligene har en estimert omsetningsverdi som er lavere enn 80 % av observert omsetningsverdi. Andelen som ligger innenfor intervallet 80-120 %, er for eneboliger 65,2 %.

Et verdsettelsessystem som gir så omfattende feilutslag er problematisk i forhold til grunnsetningen om at formue ikke skal verdsettes for skatteformål til høyere verdi enn virkelig verdi, og i forhold til likhetsprinsippet.

Det er flere årsaker til at verdsettelsessystemet som er utviklet for boliger fører til at en så vidt betydelig andel av boligmassen får fastsatt formuesverdier som avviker mer enn 20 % fra observert omsetningsverdi. Hovedårsaken antas å være at takseringssystemet bygger på svært store og dermed uensartede prissoner, og få justeringsfaktorer, bl a fanges ikke individuell beliggenhet og standard opp, forhold som kan ha stor innvirkning på omsetningsverdien. Sammenlignet med systemet for kommunal taksering, innebærer Skatteetatens takseringssystem en grad av grovmasket sjablongtaksering som hittil har vært ukjent i eiendomsskatten. I tillegg kommer at arealopplysningene Skatteetaten benytter, baserer seg på selvangitte opplysninger fra skattyterne. Ved kommunal taksering hentes arealopplysningene fra matrikkelen, og de forelegges normalt skattyteren for kontroll før taksering. Det skjer også ved behov kontrollmåling i forbindelse med takseringen.

Det er grunn til å anta at SSB og Skatteetaten ved utvikling av en tilsvarende modell for fritidseiendom, vil støte på de samme problemene med å differensiere mellom ulike eiendommer med ulike kvaliteter innen samme prissone. For fritidseiendommer har individuell beliggenhet meget stor innvirkning på omsetningsverdien.

KS sitt eiendomsskatteforum (KSE) har fulgt tett de kommunene som har tatt i bruk formuesgrunnlag fra Skatteetaten ved utskrivning av eiendomsskatt på boliger, etter at dette fra 2014 ble innført som en valgfri ordning. KSE har erfart at ordningen har en rekke svakheter. En del boligtyper får av ligningsmessige årsaker ikke formuesgrunnlag og må takseres av kommunen (våningshus og en andel boliger eid av skattefrie organisasjoner), en del boliger som skulle hatt formuesgrunnlag får det ikke fordi Skatteetaten mangler datagrunnlag, fordi eierforholdene er uklare eller fordi boligen anses uegnet for beboelse eller inngår i et kombinert bygg. Dette er svakheter som merkes lokalt og medfører betydelig ressursbruk. Den felles hovedårsaken til disse svakhetene er at Skatteetatens system er sentralisert, grovmasket og basert på en rent maskinell behandling uten rom for skjønn. I tillegg er mangelfull rapportering fra skattyterne en feilkilde. Skatteetaten har heller ikke maktet å etablere et system som fanger opp endringer i bygningsmassen.

Det vil føre for langt å gå nærmere inn på disse problemene i en høringsuttalelse, men KS gir gjerne en nærmere orientering hvis departementet skulle ønske det.

Reglene om inntektsbeskatning av fordelen ved å bo i egen bolig (prosentligning), ble utviklet i 2005, og formuesskatten treffer bare et fåtall boligeiere. Det er derfor i eiendomsskattesammenheng de aller fleste skattytere er opptatt av den taksten som fastsettes. Et sjablongsystem for eiendomsskatt som er så grovmasket som Skatteetatens vil med stor sannsynlighet medføre et betydelig antall klager. Skattyterne vil bruke ressurser på å underbygge at deres eiendommer er taksert til høyere verdi enn markedsverdien, eller at likebehandlingsprinsippet er brutt. Skatteetaten vil måtte bruke store ressurser på behandling av slike saker.

Skatteetatens sjablongregler for formuesverdsettelse av næringseiendom er basert på SSBs modell for estimering av leieinntekter fra næringseiendom. Modellen er beskrevet i SSB Notater 2015/6. Også denne modellen deler landet inn i prissoner (3), næringseiendommene deles i 6 underkategorier. Datagrunnlaget for SSBs modell er de opplysningene om leieinntekter skattyterne gir i skjema RF-1098. En betydelig andel av næringseiendommene er imidlertid på grunn av eierorganiseringen ikke omfattet av leveringsplikten, slik at datagrunnlaget er begrenset. Næringseiendom er særlig lite egnet for sentral maskinell taksering

fordi begrepet rommer så mange forskjellige eiendomstyper. Dette ble påpekt av Zimmer-utvalget, jf NOU 1996:20 s 102.

3.2 Kort beskrivelse av det kommunale takseringssystemet

Det kommunale takseringssystemet, som er forankret i eiendomsskatteloven, bygger på at den skattepliktige eiendomsmassen takserer hvert 10. år. Eiendommer og bygninger som kommet til eller endres i takstperioden, takseres enkeltvis.

Forberedelsen av en hovedtaksering etter eiendomsskatteloven starter gjerne med en gjennomgang og oppdatering av kommunens eiendomsregister (matrikkelen). De relevante matrikelopplysningene, herunder om arealstørrelser og arealtype, forelegges ofte for skattyterne for merknader og eventuell korreksjon. Parallelt med dette innhentes alle tilgjengelige data om eiendomsomsetninger og leiepriser i kommunen de siste 2-3 årene. I små kommuner med få omsetninger innhentes også omsetningsdata og leiepriser fra omkringliggende kommuner. Man ser også på SSBs prisindekser for fast eiendom. På dette datagrunnlaget utarbeides det sjablongpriser som skal angi et snittnivå, i noen kommuner foretas det inndeling i ulike prissoner. Sjablongprisene korrigeres for faktorer som beliggenhet, alder, utsiktsforhold og standard. Deretter besiktiges eiendommene og det gjennomføres en eller flere prøvetakseringer hvor sjablongpriser og faktorer mv kan bli justert, før de endelige retningslinjene og sjablongprisene vedtas og eiendomsmassen takseres. Takseringsarbeidet utføres for en stor del av personer med godt kjennskap til lokale forhold.

3.3 Tiltak for en forbedret og mer ensartet kommunal taksering for eiendomsskatteformål – forslag om nasjonale retningslinjer for eiendomsskattetaksering

Det kommunale takseringssystemet har et klart forbedringspotensiale. Spesielt gjelder dette taksering i mindre kommuner hvor datagrunnlaget er sparsomt. Det er imidlertid etter KS sitt syn ikke holdepunkter for å anta at Skatteetatens takseringssystem vil kunne gi like kvalitativt gode takster som dagens system med kommunal taksering gir.

Matrikelloven pålegger kommunene å ha et ajourført eiendomsregister som skal inneholde alle relevante opplysninger om den enkelte eiendom. Matrikkelen benyttes i en rekke av kommunens oppgaver, herunder i arealplanleggingen. I dag har de fleste kommuner en godt utviklet matrikel, som inneholder alle relevante data om de faste eiendommene i kommunen. Opplysningene i matrikkelen kan kontrolleres av og rettes etter opplysninger fra skattyterne. Matrikkelen gir gjennomgående et meget godt grunnlag for innhenting av korrekte data om eiendommene.

Det kommunale takseringssystemet er imidlertid basert på retningslinjer som varierer en del mellom kommunene. Etter KS sitt syn bør det fastsettes nasjonale retningslinjer for eiendomsskattetaksering. Dette vil gi en forbedring ved å bidra til større ensartethet og likhet både innad i kommunene og mellom kommuner. Det tenkes her på retningslinjer for hvilke grunnlagsdata om den enkelte eiendom takseringen skal baseres på, hvilket forberedende arbeid som skal gjøres med hensyn til innhenting av omsetningsdata osv, og hvilke verdsettelsesmetoder som skal benyttes. Slike retningslinjer vil kunne fastsettes i forskrift til eiendomsskatteloven.

Eiendomsskattetaksering basert på matrikkelen og nasjonale retningslinjer for takseringsgrunnlaget og metoder mv, vil gi de beste forutsetninger for riktige takster og et takstsystem som ivaretar likhetsprinsippet.

Takstperioden er som nevnt 10 år i eiendomsskatten. Dersom det anses uheldig at takstene står stille gjennom takstperioden, kunne takstene, ved å benytte en indeks, justeres årlig. På den måten ville man få en gjennomgang av eiendomsmassen hvert tiende år slik som i dag, men man ville unngå store sprang i takstene ved omtaksering.

Det som her er skissert vil ikke løse problemet med et tosporet system for verdsettelse – for henholdsvis eiendomsskatt og formuesskatt. KS er enig i at dette ressursmessig ikke er ideelt. KS ser det imidlertid som viktigere enn dette at de takstene som fastsettes i størst mulig grad er riktige, slik at både lovens verdsettelsesnorm og likhetsprinsippet blir ivaretatt.

3.4 Et lokaldemokratisk og et rettssikkerhetsmessig aspekt

Statlig taksering kan ha flere positive sider for kommunene ved at det reduserer kommunenes arbeid og kostnader med eiendomsskatten og man slipper å måtte forholde seg til misfornøyde skattytere. Men det har en vesentlig negativ side, som etter KS sitt syn må veie tyngst. Ved å skille takseringsmyndigheten fra beskatningsmyndigheten, fjernes kommunenes kontroll med skattegrunnlagene og eierskapet til skatteformen blir redusert. Riktigheten av den formuesverdien som fastsettes vil bli en sak mellom den enkelte skattyter og statlige skattemyndigheter, og kommunene vil få en mer underordnet og fjernere rolle. Dette vil redusere det politiske engasjementet omkring eiendomsskatten og ha en negativ innvirkning på det lokale selvstyret.

Det er regjeringens uttalte politikk at den vil arbeide for å overføre oppgaver og ansvar til kommunene, samtidig som det arbeides for en mer robust kommunestruktur. En overføring av takseringsoppgavene i eiendomsskatten til statlige myndigheter vil gå på tvers av denne politikken.

Et skille mellom kommunene som skattekreditorer og staten som skattemyndighet vis a vis den enkelte skattyter er heller ikke ideelt ut fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt. Det er stor avstand til statlige skattemyndigheter, og det vil være betydelig vanskeligere for den enkelte å få en reell prøving av et takstvedtak i det statlige klageregimet for formuesverdsettelse enn det er etter dagens klageordning. Klagenemndene for eiendomsskatt behandler hver enkelt sak individuelt. Det foretas befarung i de aller fleste saker, og nemndene har god lokalkunnskap.

Også ut fra de her nevnte hensyn er etter KS sitt syn den riktige veien å gå å videreutvikle og styrke dagens ordning med kommunal taksering for eiendomsskatt, fremfor overgang til statlig taksering.



Lasse Hansen

Administrerende direktør



Helge Eide

Områdedirektør

