

Skattedirektoratet

Samfunnsøkonomisk analyse – Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning

Avropsnummer 20130032-2-007

Versjon 1.1
27.04.2015



Forord

Denne rapporten viser en samfunnsøkonomisk analyse av samordnet skatte- og avgiftsforvaltning som er beskrevet i oppdragsbrevene fra Finansdepartementet. En samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen omfatter organisatoriske endringer ved at skatte- og avgiftsforvaltningen legges til Skatteetaten. I tillegg er det behov for systemmessig modernisering, omtalt som SAFIR. Det er også tatt initiativer til forenklinger for næringsliv og innbyggere gjennom utsatt avregning av innførselsmerverdiavgift og omlegging av årsavgiften til en trafikkforsikringsavgift.

For å innhente informasjon og data som grunnlag for analysen har PwC benyttet dokumentstudier, spørreundersøkelse (QuestBack), fokusgruppeintervjuer og semistrukturerte dybdeintervjuer som metoder for datainnsamling. Intervjuobjektene har vært representanter fra Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingssentral, Kartverket og Skatteoppkreverne. Vi retter en takk til alle som velvilligst har stilt opp til intervju og spørreundersøkelse.

Helge Dønnum har vært prosjektleder, Catherine B Arnesen, Ola Thorseth og Fredrik Dehlin har vært prosjektmedarbeider og Hildegunn Naas-Bibow har vært ansvarlig partner og kvalitetssikrer. Videre har det blitt trukket på enkeltressurser fra PwC i de ulike fasene av prosjektet.

Ved spørsmål knyttet til den samfunnsøkonomiske analysen er Helge Dønnum vår kontaktperson.

Oslo 27.04.2015

Med vennlig hilsen
PricewaterhouseCoopers AS



Hildegunn Naas-Bibow
Partner

hildegunn.naas-bibow@no.pwc.com
T: +47 95 26 01 18

Helge Dønnum
Direktør

helge.donnum@no.pwc.com
T: +47 95 26 01 98

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
INNHOLDSFORTEGNELSE	2
SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1. BAKGRUNN	5
1.2. MANDAT	7
1.3. OPPBYGNING AV RAPPORTEN	9
1.4. FORKORTELSER BRUKT I RAPPORTEN	9
2. DAGENS SITUASJON OG NULLALTERNATIVET	10
2.1. TOLL- OG AVGIFTSETATEN	10
2.2. STATENS INNKREVINGSSENTRAL	12
2.3. SKATTEOPPKREVERFUNKSJONEN	14
2.4. DOKUMENTAVGIFTSFORVALTNINGEN	16
2.5. SKATTEETATEN	17
2.6. NULLALTERNATIVET	19
3. INITIATIVER I SAMORDNET SKATT OG AVGIFT	22
3.1. INITIATIVER SOM SVAR PÅ OPPDRAGSBREVENE	22
3.2. ENDRINGER AV GRENSESITT I SKATTE- OG AVGIFTSFORVALTNINGEN	28
3.3. GJENNOMFØRING OG INNFØRINGSSTRATEGI	29
3.4. SAMMENHENG MELLOM INITIATIVENE OG REGJERINGENS HOVEDMÅL	30
4. SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	31
4.1. METODE OG FORUTSETNINGER	31
4.2. TILNÆRMING TIL DEN SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSEN	36
4.3. OMSTILLINGS- OG INVESTERINGSKOSTNADER	37
4.4. PRISSATTE VIRKNINGER	39
4.5. IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER	45
5. USIKKERHETSANALYSE	63
5.1. USIKKERHETSFAKTORER	63
5.2. FØLSOMHETSANALYSE	67
6. FORDELINGSEFFEKTER OG SKATTEPROVENYET	72
6.1. FORDELINGSEFFEKTER	72
6.2. TILTAKENES VIRKNING PÅ SKATTEPROVENYET	73
7. SAMLET VURDERING	76
7.1. PRISSATTE OG IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER	76
7.2. USIKKERHET	77
7.3. KONKLUSJON	77
8. VEIEN VIDERE	78
8.1. FALLGRUVER	78
8.2. SUKSESSFÅKTORER	81
9. VEDLEGG	82
VEDLEGG 1: KILDELISTE	82
VEDLEGG 2: SPØRREUNDERSØKELSEN TIL SKATTEOPPKREVERNE	86
VEDLEGG 3: UTVIDET GJENGIVELSE AV RIKSREVISJONENS VURDERING AV ROS	87

Sammendrag

Skatter og avgifter utlignes og innkreves i dag i flere offentlige etater og forvaltningsnivåer, selv om oppgaveløsningen er til dels likeartet. Det er i hovedsak historiske årsaker til dette. Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingssentral, dokumentavgiftsforvaltningen i Kartverket og skatteoppkreverne i kommunene er hver for seg velfungerende med gode resultater, både i nasjonal og internasjonal målestokk.

Regjeringen tatt initiativ til samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen. Dette skyldes blant annet den teknologiske utviklingen, økt internasjonal handel og økt arbeidskraftsmobilitet over landegrensene. Disse faktorene fører til at eksisterende organisering og oppgaveløsning er mindre hensiktsmessig for å møte fremtidige utfordringer.

Regjeringens forslag om samordning av skatte- og avgiftsforvaltning innebærer at likeartede og sammenfallende oppgaver på skatte- og avgiftsområdet samles i ett forvaltningsområde og underlegges Skatteetaten. Gjennom fire oppdragsbrev har Finansdepartementet bedt Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Kartverket om å utrede hvordan skatte- og avgiftsforvaltningen kan samordnes ved at:

- Særavgifter og innførselsmerverdiavgift overføres til Skatteetaten
- Dokumentavgiftsforvaltningen overføres til Skatteetaten
- Statens innkrevingssentral innlemmes som egen enhet i Skatteetaten
- Skatteoppkreverfunksjonen overføres fra kommunene til Skatteetaten

Som del av Skatteetatens arbeid med reformen er det også satt i gang flere initiativer som skal bidra til å oppnå Regjeringens målsettinger. Regjeringens målsettinger er: redusert ressursbruk, forenkling for innbyggere og næringsliv, styrket bekjempelse av svart økonomi og bedre grensekontroll. I tillegg er rettsikkerhet pekt på som et annet viktig område. Økt rettsikkerhet er derfor inkludert som et mål for i analysen.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at reformen samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen er samfunnsøkonomisk lønnsom. De prissatte virkningene er beregnet til om lag 7400 MNOK i netto nåverdi, over analyseperioden på 15 år. Omlegging av skatteoppkreverfunksjonen gir et betydelig bidrag til den samlede lønnsomheten av reformen. Reformen er samfunnsøkonomisk lønnsomt selv uten omlegging av skatteoppkreverfunksjonen. Netto nåverdi uten omlegging av skatteoppkreverfunksjonen ligge på ca. 2800 MNOK.

De ikke prissatte virkningene drar også i positiv retning på reformens samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Administrative besparelser i dialogen med det offentlige og økt likebehandling er viktige ikke-prissatte virkninger som kommer som følge av organisatoriske endringer. Det blir blant annet lettere å sikre at like forhold behandles likt for alle skattytere og avgiftspliktige, uansett hvor en bor i landet. En unngår også at virksomheter eller privatpersoner som sliter i forhold til å ivareta sine forpliktelser overfor skatte- og avgiftsmyndighetene må gå i dialog med flere offentlige etater. Reformen gir styrket bekjempelse av svart økonomi gjennom bedre risikoforståelse og mer effektiv kontroll. Bedre risikoforståelse og mer effektiv kontroll oppstår delvis gjennom en sterkere kobling mellom myndighetenes kontrollvirksomhet av innførsel og utførsel og andre kontrolltiltak innenlands, herunder en kobling av informasjon om merverdiavgiftspliktige transaksjoner ved innførsel med innenlands merverdiavgift. I tillegg etableres et felles analyse og etterretningsmiljø som understøttes av en modernisert analyseplattform. En effektiv kamp mot svart økonomi bidrar samfunnsøkonomisk til mindre konkurransevridning i næringslivet, en styrket legitimiteten til skattesystemet og en tillit til forvaltningen.

Som del av den samfunnsøkonomiske analysen er det gjennomført en usikkerhetsanalyse. I usikkerhetsanalysen er følgende faktorer identifisert som de viktigste usikkerhetsfaktorene:

- Forutsatt reallønnsvekst
- Kostnader knyttet til systemmessig modernisering
- Forvaltningskostnad (årlig lønnskostnad og antall årsverk)
- Forenklingkostnader for innbyggere og næringslivet

Det er videre gjennomført en følsomhetsanalysen for usikkerhetsfaktorene over, for å vurdere hvordan usikkerheten påvirker reformens samlede lønnsomhet. Følsomhetsanalysene viser at det kreves urealistisk store utslag på usikkerhetsfaktorene for at reformen ikke skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Resultatene vurderes derfor som robuste.

Tiltakene som er del av reformen vil gi noen fordelingseffekter. Blant annet vil trafikkkforsikringsavgiften og utsatt avregning av innførselsmerverdiavgift føre til omfordeling av henholdsvis oppgaver mellom staten og forsikringsselskapene og oppgavefordeling mellom importører og speditører. Utsatt avregning av innførselsmerverdiavgift vil også føre til en flytting av likviditet mellom staten og importørene.

Samordnet skatt og avgift omfatter tiltak som kan føre til endringer i skatteprovenyet for staten. Provenytapet knyttet til trafikkkforsikringsavgiften er på usikkert grunnlag vurdert til å være 600 MNOK av Finansdepartementet. Utsatt avregning av innførselsmerverdiavgift vil isolert sett også kunne gi et provenytap for staten. Denne er vurdert i størrelsesorden 300 MNOK årlig i økt restanserisiko tillegg til eventuell risiko for svindel. Imidlertid er det lagt opp til flere risikoreduserende tiltak i forbindelse med utsatt avregning, herunder ca. 70 nye årsverk knyttet til kontroll. Dette kan redusere provenytapet, og tiltakene vil samtidig kunne redusere provenytap for staten på andre områder. De samlede grepene rundt bekjempelsen av svart økonomi vil kunne virke positivt på det samlede skatteprovenyet, men størrelsen på disse omfordelingseffektene er ikke estimert.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Nedenfor gis en beskrivelse av reformen slik den er beskrevet i oppdragsbrevene fra Finansdepartementet, regjeringens fire hovedmål med reformen og hvordan arbeidet med reformen har vært organisert i Skatteetaten.

1.1.1. Reformen «Ny Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning»

Finansdepartementet har i oppdragsbrev av 28.03.14 bedt Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten om å utrede hvordan overføringen av særavgifter og innførselsmerverdiavgift fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten kan gjennomføres på en best mulig måte.

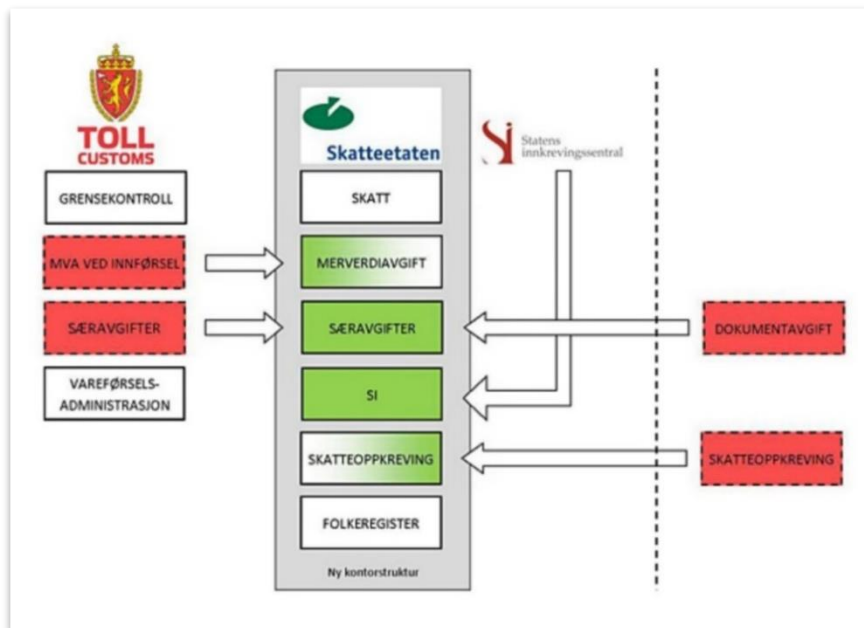
Videre har Finansdepartementet i oppdragsbrev av 08.04.2014 bedt Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Kartverket utrede hvordan overføringen av dokumentavgiftsforvaltningen til Skatteetaten kan gjennomføres på en best mulig måte. Finansdepartementet antar at dette vil gi følgende gevinster:

- Samordning av regelverket for dokumentavgift med andre skatte- og avgiftskrav
- Styrket faglig miljø innen skatte- og avgiftshåndtering av fast eiendom
- Styringen av dokumentavgiften kan samordnes med styringen av øvrige skatter og avgifter

Finansdepartementet har i oppdragsbrev av 09.05.2014 gitt Statens innkrevingssentral og Skattedirektoratet i oppgave å innlemme Statens innkrevingssentral som en egen enhet i Skatteetaten.

Videre har Finansdepartementet i oppdragsbrev av 23.06.2014 gitt Skattedirektoratet i oppgave å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal overføres fra kommunene til Skatteetaten. Overføring av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten innebærer at skatteinnkrevingen, føring av skatteregnskapet og arbeidsgiverkontrollen legges til Skatteetaten og koordineres med tilstøtende og til dels overlappende oppgaver i Skatteetaten.

Skatteetaten vil med disse tiltakene; overføringen av særavgifter og innførselsmerverdiavgift fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten, innlemme Statens innkrevingssentral som en egen enhet i Skatteetaten, og overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten få et samlet ansvar for å fastsette, innkreve og kontrollere skatter og avgifter.



Figur 1: Illustrasjon av de ulike samordningstiltakene ved samordning av skatt og avgift i Skatteetaten

Finansdepartementet har i oppdragsbrevene antatt følgende gevinster som følge av «Ny samordnet skatte- og avgiftsforvaltning»:

- Administrative stordriftsfordeler
- Faglige stordriftsfordeler
- Stordriftsfordeler innen systemforvaltning (IKT)
- Samordning av Skatteetatens innfordring av merverdiavgift og skatteoppkrevernes innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift
- Samordning av skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll med Skatteetatens kontrollvirksomhet
- Større grad av likebehandling av skattyterne og bedre rettssikkerhet
- Skatte- og avgiftspliktige får kun én etat å forholde seg til
- Figuren under oppsummerer de ulike samordningstiltakene som er beskrevet over:

Regjeringens forslag om etablering av én samlet skatte- og avgiftsforvaltning innebærer at likeartede og sammenfallende oppgaver på skatte- og avgiftsområdet samles i ett forvaltningsområde og tillegges én etat. Med likeartet og til dels sammenfallende menes:

- At arbeidsoppgavene for å fastsette og kreve inn avgiftene er relativt like
- Det er stor overlapp med hensyn til hvem som er kunden/avgiftspliktig hos dagens etater
- Regelverket, som regulerer området, er likeartet og til dels det samme
- Overlappende behov for IT-støtte og systemstøtte for automatisering av prosesser som støtter oppgaveløsningen
- Kunnskapen i organisasjonen og hos medarbeiderne.

1.1.2. Mål med reformen

Regjeringen har i Sundvolden-erklæringen mål om effektivisering av offentlig sektor og mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser.

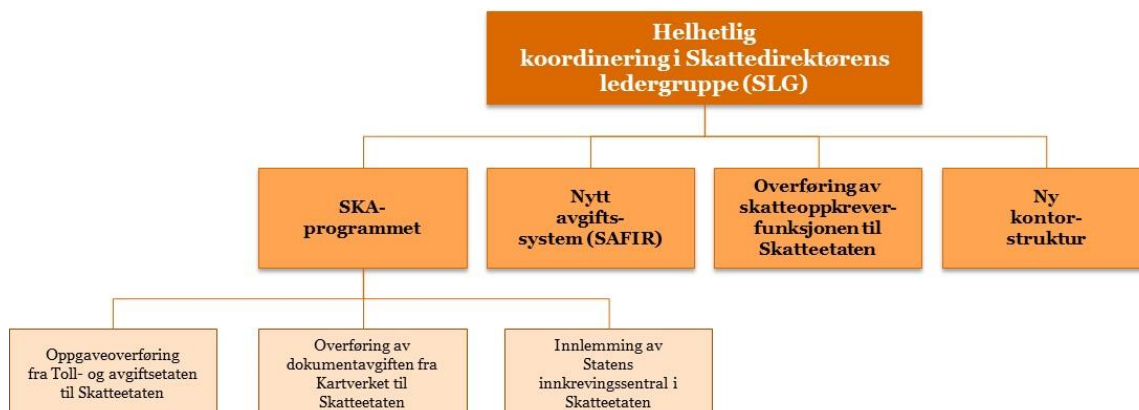
Regjeringens hovedmål i arbeidet med en bedre skatte- og avgiftsforvaltning er:

- Redusert ressursbruk
- Forenkling for innbyggere og næringsliv
- Styrket bekjempelse av svart økonomi
- Bedre grensekontroll

I tillegg er rettsikkerhet pekt på som et viktig mål i oppdragsbrevene. Økt rettsikkerhet er derfor inkludert som en målsetting i analysen.

1.1.3. Organisering av Skatteetatens arbeid med oppdragsbrevene fra Finansdepartementet

I forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen har PwC forholdt seg til den prosjektorganisering som ble etablert av Skatteetaten som følge av nevnte oppdragsbrev fra finansdepartementet. Dette er vist i figuren under.



Figur 2: Organisering av Skatteetatens arbeid med oppdragsbrevene fra Finansdepartementet

1.2. Mandat

Vårt oppdrag er underlagt SKA-programmet. Dette programmet inkluderer «Oppgaveoverføring fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten», «Overføring av dokumentavgiften fra Kartverket til Skatteetaten» og «Innlemming av Statens innkrevingsssentral i Skatteetaten». Dette er en del av mandatet for analysen. I tillegg inngår «Nytt avgiftssystem (SAFIR)» og «Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten» som ligger utenfor SKA-programmet.

1.2.1. Oppdragsbrev fra Finansdepartementet

Finansdepartementet oppdragsbrev av 28.03.2014, om overføring av oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten, oppdragsbrevene av 08.04.2014 (omorganisering av dokumentavgiftsforvaltningen), 09.05.2014 (innlemming av Statens innkrevingsssentral) og 23.06.2014 (overføring av Skatteoppkreverfunksjonen), samt oppdragsbrevet av 25.11.2014 om «Utarbeidelse av samlet samfunnsøkonomisk analyse for en helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning»

har utgjort styrende dokumenter for etatenes utarbeidelse av rapporter/utredninger anvendt i analysen gjennomført i dette oppdraget.

I forbindelse med overføring av oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten, fikk Skatteetaten ansvaret for satsningen på fornying av systemstøtten for særavgiftsforvaltningen, TVIST. I senere oppdragsbrev ble det presisert at etatene skulle se på gjenbruksmuligheter på tvers, spesielt med sikte på gjenbruk av partsregister, KOSS og komponenter Skatteetaten arbeider med i tilknytning til satsning på Safir. Skatteetaten oversendte den 01.07.2014 satsingsforslaget.

1.2.2. Tid

I brev av 25.11.2014 om «Utarbeidelse av samlet samfunnsøkonomisk analyse for en helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning» heter det at Finansdepartementet mener det er mest hensiktsmessig at en vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger av en ny, helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning utarbeides i forlengelsen av arbeidet med oppgaveoverføringen. En endelig vurdering skal foreligge innen 01.04.2015.

1.2.3. Avgrensinger

Den samfunnsøkonomiske analysen tar utgangspunkt i oppdragsbrevene fra Finansdepartementet, og rapporter og arbeidsdokumenter utarbeidet av de berørte etatene/virksomhetene om hvordan oppgaveoverføringen og nye grensesnitt er tenkt gjennomført. Som følge av dette, er det ikke utviklet alternative konsepter for samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen.

Dette betyr at dette dokumentet ikke gir en analyse av effekter av endringer i forretningsprosesser og strukturelle endringer. Dokumentet avviker derfor fra DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse, siden analysen kun tar utgangspunkt i de funksjonelle grensesnittene som er besluttet, samt mulige effekter knyttet til SAFIR og ved en eventuelt overføring av ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen. I praksis innebærer dette at det kun sees på et alternativ basert på løsningene som er beskrevet i nevnte rapporter og arbeidsdokumenter.

PwC har ikke hatt anledning til å kontrollere kvaliteten i dokumenter mottatt fra oppdragsgiver, berørte parter eller tredjepart, og kan ikke utelukke at det i disse finnes feil eller mangler som kan ha påvirket resultatet av analysen.

Utvalget av intervjuobjekter og deltakere i workshops har skjedd etter samråd med og anbefaling fra oppdragsgiver.

Vurderinger knyttet til ny kontorstruktur har ikke inngått i oppdraget.

Kostnadsestimer for SAFIR er utført av SAFIR-prosjektet selv. Disse legges til grunn i analysen.

Samfunnsøkonomiske virkninger i tilknytning til utsatt avregning er dokumentert i egen rapport¹. Resultatene i den rapporten er benyttet i denne samfunnsøkonomiske analysen.

Kostnadsestimer som er beskrevet i grunnlagsdokumentasjonen legges til grunn i analysen. Det er med andre ord ikke gjort re-estimeringer eller andre endringer av forutsetningene til disse rapportene.

¹ Utsatt avregning for innførselmerverdiavgift - Vurdering og løsningsalternativer SKA programmet 31.1.2015

1.3. Oppbygning av rapporten

Denne rapporten viser resultatene fra den samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene som er beskrevet i oppdragsbrevene fra Finansdepartementet. Analysen omfatter også modernisering av systemstøtte, omtalt som SAFIR, samt forslaget og utsatt avregning og innføring av trafikkforsikringsavgift.

I kapittel en har vi presentert bakgrunn for reformen og mandatet for den samfunnsøkonomiske analysen. I kapittel to presenterer vi dagens situasjon og nullalternativet ved beskrive de berørte etatenes tjenester, kostnader og planlagte investeringer.

Kapittel tre tar for seg de initiativene og løsningene som fremkommer fra SKA-programmets utredninger og de nye grensesnittene mellom hvilke funksjoner som skal forbli igjen i etatene og hvilke funksjoner som skal inngå i den nye skatte- og avgiftsforvaltningen. Til slutt gis en beskrivelse av sammenhengen mellom tiltak i oppdragsbrevene og regjeringens hovedmål med samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen. I den samfunnsøkonomiske analysen gjøres det beregninger av prissatte virkninger og vurderinger av ikke-prissatte virkninger som følge av initiativene og løsningene som fremkommer fra SKA-programmets utredninger.

Kapittel fire presenteres metoden og rammeverket for den samfunnsøkonomiske analysen. Deretter vises resultatene for de prissatte og ikke prissatte virkningene fordelt på regjeringens fire hovedmål.

I kapittel fem tar vi for oss usikkerheten med resultatene ved å presentere en kvalitativ usikkerhetsanalyse, samt følsomhetsanalyser på viktige forutsetninger for resultatene. Deretter gis det i kapittel syv en nærmere beskrivelse av reformens fordelingseffekter, herunder en vurdering av nettovirkningen på skatteprovenyet.

I kapittel syv oppsummeres vi analysen ved at vurderingene av prissatte og ikke-prissatte virkninger sees i sammenheng med usikkerheten i analysen, samt de fordelingsvirkningene tiltaket har.

Rapporten avsluttes med kapittel åtte, som gjør rede for risikoen knyttet til omleggingsprosjekter generelt og spesifikt «Ny samordnet skatte- og avgiftsforvaltning». I forlengelsen av dette vil vi beskrive det vi mener er kritiske suksessfaktorer for at prosjektet skal bli vellykket.

1.4. Forkortelser brukt i rapporten

Tabellen under beskriver forkortelsene som er brukt i tabeller og figurer i rapporten

Tabell 1: Forkortelser brukt i rapporten

Forkortelse	Etat
SKE	Skatteetaten
TOLL	Toll- og avgiftsetaten
SI	Statens innkrevingssentral
FIN	Finansdepartementet
KART	Kartverket
SKO	Skatteoppkrever(funksjonen)
SVV	Statens vegvesen

2. Dagens situasjon og nullalternativet

2.1. Toll- og avgiftsetaten

Nedenfor følger en kort beskrivelse av hvilke tjenester i Toll- og avgiftsetaten som blir berørt av oppgaveoverføringen til Skatteetaten.

2.1.1. Tjenester

Toll- og avgiftsetaten er et ordinært bruttofinansiert forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Toll- og avgiftsetaten er organisert som et sentralt direktorat med seks underliggende tollregioner. Det er i dag ca. 1 970 ansatte i Toll- og avgiftsetaten. På oppdrag fra Finansdepartementet per 28.mars 2014 har Toll- og avgiftsetaten utredet overføring av deler av etatens portefølje til Skatteetaten. Dette gjør at Skatteetaten fra 01.01.2016 overtar som primær forvaltningsmyndighet for:

- Fastsetting² av merverdiavgift ved innførsel av varer
- Fastsetting av alle særavgifter, inkludert innenlands fastsetting av motorvognavgifter også når avgiftene oppstår i vareførselen
- Innkreving av alle avgifter og gebyrer, herunder toll, eksportavgift og andre gebyrer som oppstår som følge av vareførselen

Toll- og avgiftsetaten fortsetter som primær forvaltningsmyndighet med ansvar for:

- Vareførsel, herunder fastsetting av tollverdi, klassifisering, opprinnelse, restriksjoner og mengde
- Fastsetting av toll
- Grensekontroll

2.1.2. Omfang

Toll- og avgiftsetaten er i dag ansvarlig for å følge opp deklarerer og for å tollbehandle alle import- og eksportvarer. Dette er i stor grad i henhold til internasjonale standarder og konvensjoner.

Tolldeklarasjon er på et overordnet nivå en søknad til Toll- og avgiftsetaten om tillatelse til å disponere over en vare som ikke er fortollet. Dette vil si at enhver tolldeklarasjon som inngis av en importør er en søknad, som besvares med en tillatelse til fri disponering av varen fra tollmyndighetenes side. Når tolldeklarasjonen godkjennes fastsettes toll og innførselsmerverdiavgift for varen.

Tabell 2: Antall deklarasjoner og særavgiftsoppgaver i Toll- og avgiftsetaten³

Aktiviteter	2012	2013
Antall tolldeklarasjoner	6 408 234	6 805 297
Antall besvarte henvendelser ved regionale infosentre	115 640	106 512
Antall særavgiftsoppgaver	11 141	12 243

² Fastsettelsesbegrepet er forbeholdt situasjonen der a) den avgiftspliktige selv fastsetter avgiftsgrunnlag og beregner avgiften (selvdeklarerer) eller b) der tollvesenet etter en kontroll etterberegner og fastsetter avgiftsgrunnlaget og beregner avgiften fordi den avgiftspliktige ikke har overholdt sin plikt til selvdeklarerer

³ Kilde NSD Forvaltningsdatabasen

Særavgifter ved innførsel har flere prosedyrer i fastsettelsesløpet. Dette er fordi Toll- og avgiftsetaten opererer med et egenfastsettingsbegrep på registrerte særavgifter. Gjennom TVINN-systemet har de fleste importører mulighet til å deklare elektronisk. Tollmyndighetene bestemmer hvilke elektroniske deklarasjoner som går automatisk igjennom og hvilke som faller under manuell behandling. De som ikke bruker elektronisk deklarerer må fysisk deklare varen på grensen. Det er kun etter at importøren får en endelig godkjenning av deklarasjonen at den fritt kan disponeres.

Deklarasjonene ved innførsel er direkte grunnlag for fastsetting av ca. 122 mrd. NOK i innførselsmerverdiavgift, ca. 3 mrd. NOK i toll og ca. 1 mrd. NOK i særavgifter.

2.1.3. *Ansatte og årsverk*

Av de ca. 1 970 ansatte i Toll- og avgiftsetaten antas rundt 350 personer å bli berørt av omleggingen. Det gjøres nå et ekstra arbeid for å øke kvaliteten på grunnlaget. Dette omfatter ca. 55 årsverk med juridisk kompetanse, 114 årsverk utdannet gjennom Toll- og avgiftsetaten, 125 personer med økonomisk kompetanse og 52 andre årsverk som statsvitere, samfunnsøkonomer etc. Årsverkene er fordelt på 19 geografiske lokasjoner i Norge. Det er flest antatt omfattede årsverk i Oslo, deretter Bergen, Kristiansand og Trondheim.

2.1.4. *Driftskostnader*

Kostnadsbildet legger til grunn en gjennomsnittsbetraktning for drift, husleie og lønnskostnader i etaten. I tillegg legges det til særskilte direktekostnader til de oppgavene som overdras til Skatteetaten. Dette inkluderer også de IT-kostnadene som overføres i prosjektet. Til sammen gir dette en estimert total kostnad på ca. 270 MNOK⁴

Tabell 3: Estimerte årlige kostnader for berørte funksjoner i Toll og avgiftsetaten MNOK⁵

Estimerte årlige kostnader for berørte funksjoner i Toll og avgiftsetaten	MNOK
Drift	30
Husleie	30
IT-Drift	20
Lønnsutgifter	190
Sum årlige kostnader	270

2.1.5. *Planlagte investeringer*

DFØs veileder anbefaler at nullalternativet er konstruert slik at det dekker dagens oppgaver. Det vil si at fremtidig behovstilfredstillelse ikke skal bli dårligere enn på beslutningstidspunktet, noe som inkluderer vedlikehold og investeringer som er nødvendige for at nullalternativet skal kunne fungere som i dag i analyseperioden.

Gjennom arbeidet med fornyelse av TVIST-systemene er det avdekket et oppgraderingsbehov for Toll- og avgiftsetatens IT-støtte for virksomhetsprosesser for fastsettelse, innkreving og kontroll med innenlandske avgifter. Toll- og avgiftsetatens TVIST-portefølje er bygget på en eldre IT-plattform hvor systemstøtten blir avsluttet i 2018. For å sikre en funksjonell videre drift må det investeres i ny infrastruktur. Følgelig må nullalternativet ta hensyn til denne investeringen.

Et alternativ som har vært vurdert er et teoretisk nullalternativ, med utgangspunkt i Toll- og avgiftsetatens satsningsforslag. Dette ville vært en videreføring av dagens oppgaver på en modernisert plattform, uten noen form for modernisering eller oppgradering. Etter avklaring med både Toll- og avgiftsetaten, Skatteetaten og Finansdepartementet var det vanskelig å avklare grenseflater samt

⁴ BDO (2014): SKA. Rapport 28. november 2014

⁵ Alle kostnader og nytter over 10 MNOK i rapporten er rundet av til nærmeste tier. Alle kostnader og nytter under 10 MNOK er rundet av til nærmeste hele million. Tall som viser antall enheter er ikke avrundet.

potensielle nytteeffekter i dette alternativet. For å bedre imøtekomme en realistisk tilnærming til dette alternativet falt valget på det opprinnelige satsningsforslaget til Toll- og avgiftsetaten.⁶

Disse alternativene dekker imidlertid ikke hele behovet til Toll- og avgiftsetaten. Grovt sett vurderes TVIST og SAFIR å ha samme omfang. Mye er felles, men SAFIR dekker noen områder som ikke var inkludert i TVIST modernisering. Tilsvarende dekker TVIST modernisering områder som ikke er inkludert i SAFIR. Eksempelvis dekker SAFIR en plattform for samordnet innfordring, analyseplattformen og dokumentavgiften, men ikke PUS og VIRK. Konsekvensen er at det er et restmoderniseringsbehov for Toll- og avgiftsetaten som SAFIR ikke dekker.

Investeringskostnaden til fornyelse av TVIST-systemene er estimert 800 millioner kroner eksklusive MVA, og er fordelt over en femårsperiode fra 2015-2020.

2.2. Statens innkrevingssentral

Nedenfor følger en kort beskrivelse av hvilke tjenester i Statens innkrevingssentral som blir berørt av innlemmingen til Skatteetaten, samt omfang og antall ansatte og årsverk.

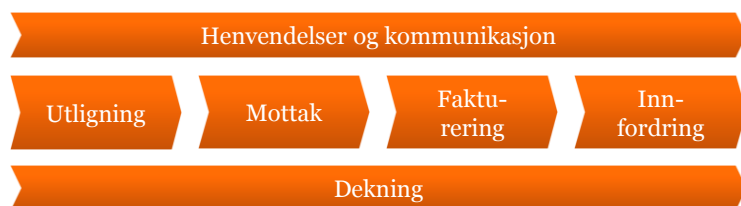
2.2.1. Tjenester

Statens innkrevingssentral var inntil 31.12.2014 direkte underlagt Finansdepartementet ved Skattelovavdelingen. Etter innlemmelsen rapporterer Statens innkrevingssentral nå til SKD Regionavdelingen på linje med de øvrige regionene i etaten.

Statens innkrevingssentral har som primæroppgave å innkreve straffekrav utstedt av justismyndighetene, samt avgifter, gebyrer og misligholdte krav fra andre statlige virksomheter. I innkreving inngår kreditorfunksjoner og tvangsinnkreving. Statens innkrevingssentral skal ivareta kreditors interesser og samtidig sikre skyldners rettssikkerhet.

Videre drifter og videreutvikler Statens innkrevingssentral et felles saksbehandlingssystem for Statens innkrevingssentral og de alminnelige namsmenn, forvalter en database for å samordne utlegg, og leverer økonomitjenester for Politietaten (driftssentraltjenestene). Statens innkrevingssentrals kompetanse i innkrevingen er regulert i SI-loven og tvangsfullbyrdelsesloven, der Statens innkrevingssentral har særnamsmannsmyndighet.

Innkrevingssprosessen i Statens innkrevingssentral illustrert i figuren under.



Figur 3: Overordnet innkrevingssprosess i SI

⁶ Se Tolletatens satsningsforslag av 22.11.2013

Under følger en kort beskrivelse av hvert steg i innkreivingsprosessen.

Utligning

Utligning er det samme som ileggelse av krav. Dette gjøres i all hovedsak av Statens innkreivingsentralers oppdragsgivere. Statens innkreivingsentraler foretar renteberegning eller beregning av dagmulkt for noen kravtyper. Dette er vesentlig automatiserte prosesser, og Statens innkreivingsentralers kostnader ved utligning er så marginale at hovedprosessen ikke er med i kalkylegrunnlaget.

Mottak

Mottak inkluderer mottak, registrering og kvalitetssikring av nye krav, samt vedlikehold av kravinformasjon er i prosessmodellen. I mottaksprosessen ligger også registrering og fordeling av henvendelser, samt åpning, sortering og skanning av post.

Fakturering

Fakturering, purring og varsel er helautomatiserte prosesser ved Statens innkreivingsentral. Det er noe manuelt arbeid knyttet til innkreivning mot umyndige, samt i forberedende saksbehandling for erstatninger, inndragninger og regresskrav. Avdrag og utsettelse er en del av faktureringsprosessen.

Innfordring

Innfordring kan deles inn i *tvangsinnkreivning* og *annen innfordring*. *Tvangsinnkreivning* er bl.a. vask og vurdering av utleggsobjekt, etablering og oppfølging av utleggstrekk og etablering/realisering av utlegg i pant. Innkreivning av misligholdte krav via inkassobyrå og utenlandske myndigheter, samt innkreivning via alminnelig namsmann hører også til hovedprosessen tvangsinnkreivning. *Annem innfordring* er gjeldsordning, konkurs og saker som gjelder fusjon, fisjon og oppløsning av foretak, dødsbo, ettergivelse og benådning, skattemotregning, soningssaker samt arbeidet med foreldelse.

Dekning

Dekning omfatter alt arbeid med inn- og utbetalinger samt arbeid med avskriving, inkl. vurdering av foreldelse.

2.2.2. Omfang

Statens innkreivingsentral krever inn 191 ulike kravtyper for 35 oppdragsgivere som er underlagt 15 ulike departementer. I 2013 var innkreivd beløp omtrent på samme nivå som i 2012, totalt 3 770 MNOK. Innkreivd beløp på eget kapittel var 1 930 MNOK, som er 3,5 % over budsjett.

2.2.3. Ansatte og årsverk

Tall for ansatte og årsverk er hentet fra Statens innkreivingsentralers årsrapport for 2013. Bemanningen var ved utgangen av 2013 på 344 årsverk fordelt på 368 ansatte.

2.2.4. Driftskostnader

Kostnadene for berørte funksjoner i Statens innkrevingssentral er vist i tabellen under⁷.

Tabell 4: Estimerte kostnader for Statens Innkrevingssentral MNOK⁸

Estimerte årlige kostnader for Statens Innkrevingssentral	MNOK
Drift	70
Husleie	30
IT-Drift	30
Lønnsutgifter	190
Sum årlige kostnader	320

2.2.5. Planlagt investeringsbehov

Det er ikke identifisert investeringsbehov i forbindelse med nullalternativet.

2.3. Skatteoppkreverfunksjonen

Nedenfor følger en kort beskrivelse av hvilke tjenester i skatteoppkreverfunksjonen som blir berørt av oppgaveføringen til Skatteetaten.

2.3.1. Tjenester

Skatteoppkreverfunksjonen har tre hovedfunksjoner:

- Innkreving
- Føring av skatteregnskapet
- Arbeidsgiverkontroll

Innkreving av krav under fellesordningen

Skatteoppkreverfunksjonen står for den innkrevingen av de fleste direkte skattene som fastsettes av Skatteetaten. Skatteoppkreveren krever inn inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på vegne av staten, fylkeskommunene og kommunene, samt avgifter til Folketrygden.

Skatteregnskapet

Føringen av skatteregnskapet er en av hovedoppgavene i skatteoppkreverfunksjonen. Skatteregnskapet avlegges årlig 31. desember, samt at det avgis periodisk oppgjør (månedlig) for fordelte innbetalinger til kommunen, fylkeskommunen, staten og folketrygden. Alle kommuner benytter det samme skatteregnskapssystemet Sofie.

Skatteregnskapssystemet inneholder også registre som bl.a. danner grunnlag for utskriving av innbetalingskort, oppfølging av oppgaveinnsending og betaling av forskuddstrekk, arbeidsgiveravgift og utleggstrekk. Ajourholdet skjer delvis manuelt, mens registeret over skattytere i kommunen hentes automatisk fra skattemanntallene.

Arbeidsgiverkontrollen.

Formålet med arbeidsgiverkontrollen, herunder de informasjonsaktivitetene som er knyttet til denne oppgaven, er å påse og sikre at skattetrekk (herunder utleggstrekk) og arbeidsgiveravgift blir beregnet, oppbevart, innberettet og innbetalt i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser.

⁷ I nullalternativet er kostnadene hentet fra SIs årsrapport for 2013. Disse er justert med 2,5% husleievekst, 3,5% lønnsvekst og 2,5%. Til sammen gir dette en estimert kostnad på 328 MNOK Dette er nærmere beskrevet under i tabell 2.

⁸ SI årsrapport 2013 (nr.76)

Skatteoppkreverfunksjonen arbeidsgiverkontroll deles inn i tre hovedelementer:

Stedlig kontroll

Stedlig kontroll utføres på arbeidsplassen, hos arbeidsplassens regnskapsfører og via informasjonsinnhenting via telefon eller epost. Det utføres også noe informasjonsinnhenting og enkle kontrollhandlinger. Målet med denne formen for kontroll er at arbeidsgiver selv skal rette opp påviste feil. Videre gjennomføres det kontroller for å avdekke svart arbeid samtidig som det letes etter mulige utleggs-/arrestobjekter for både påviste og allerede etablerte krav. Ved vesentlige brudd på regelverket kan arbeidsgiveren bli anmeldt.

Kontorkontroll

Kontorkontrollen utføres med utgangspunkt i innrapporterte data, og dels som forespørsler/purringer til arbeidsgiverne.

Forebyggende tiltak

Skatteoppkrevere benytter også forebyggende tiltak i form av brev, informasjonsskriv og kampanjer i arbeidsgiverkontrollen, herunder også regelverksinformasjon og veiledning.

I tillegg har skatteoppkreverne kommunale oppgaver. Kommunene krever inn kommunale krav som eiendomsskatt, gebyrer og avgifter (vann, kloakk, renovasjon o.l.). Det varierer fra kommune til kommune hvordan innkrevingen er organisert. I dag kan flere kommunale krav innkreves av den lokale skatteoppkreveren etter reglene i skattebetalingsloven. Dette forutsetter at det i særloven for det aktuelle kravet foreligger en henvisning til skattebetalingsloven og at skatteoppkreveren rent faktisk forestår innkrevingen.

Når skatteoppkreveren forestår innkrevingen av de kommunale kravene, kan han bruke sin særnamsmannskompetanse. Skatteoppkreveren kan altså avholde forretning for utleggspant og nedlegge utleggstrekk. Velger kommunen å ikke bruke skatteoppkreveren, må de kommunale kravene tvangsinnfordres via den lokale namsmann.

2.3.2. Ansatte og årsverk

Skatteoppkreverfunksjonen besto i 2014 av 1 482 årsverk fordelt på 288 kontorer. Tabellen under beskriver hvordan disse årsverkene fordeler seg på ulike oppgaver.

Tabell 5: Antall årsverk innenfor ulike oppgaver i skatteoppkreverfunksjonen⁹

Antall årsverk innenfor ulike oppgaver i skatteoppkreverfunksjonen	Årsverk
Skatteregnskap	251
Arbeidsgiverkontroll	371
Innkreving	639
Administrasjon	150
Styring og kontroll	71
Totalt antall årsverk	1 482

Størrelsen på kontorene i skatteoppkreverfunksjonen varierer. Over 60 % av kontorene har mindre enn to årsverk. Oslo kemnerkontor er størst med ca. 300 årsverk.

⁹ Rapport - Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten

2.3.3. Driftskostnader

Gjennom utredningen av overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten ble det estimert kostnader for den totale driften av skatteoppkreverfunksjonen. Ut i fra disse estimatene er følgende nullalternativskostnader beregnet. Dette er nærmere beskrevet i tabellen under, alle tall i MNOK.

Tabell 6: Årlige kostnader ved skatteoppkreverfunksjonen samlet for hele landet MNOK¹⁰

Årlige kostnader for skatteoppkreverfunksjonen samlet for hele landet	MNOK
Drift	20
Husleie	140
IT-Drift	40
Lønnsutgifter	900
Sum årlige kostnader	1100

2.3.4. Planlagte investeringer

Det er ikke identifisert investeringsbehov i forbindelse med nullalternativet.

2.4. Dokumentavgiftsforvaltningen

Nedenfor følger en kort beskrivelse av hvilke tjenester i dokumentavgiftsforvaltningen som blir berørt av oppgaveføringen til Skatteetaten, inkludert omfang i antall transaksjoner, ansatte og årsverk, produksjonskostnader og investeringsbehov.

2.4.1. Tjenester

Kartverket har ansvar for å samle inn, systematisere og videreformidle offentlig geografisk informasjon. Det er primært oppgaver i tinglysningssløpet som blir berørt av samordningen.

2.4.2. Omfang

Kartverket er i dag ansvarlig for dokumentavgiften. Dette er i dag en del av tinglysningssløpet og bruker i dag ca. seks årsverk for å behandle 185 000 transaksjoner der dokumentavgiften blir berørt.

I dag mottar Kartverket et skjøte for tinglysning hvor også grunnlaget for dokumentavgiften skal være fastsatt av den avgiftspliktige. Kartverket tar stilling til om overdragelsen utløser dokumentavgiftsplikt og om avgiften er korrekt. I tillegg til å registrere de nødvendige opplysningene knyttet til eiendomsoverdragelsen i grunnboken, beregner Kartverket dokumentavgiftskravet ut fra opplysninger i skjøte og eventuell vedlagt dokumentasjon. Ved betalingsmislighold overføres kravet til Statens innkrevningssentral for videre oppfølging. Statens innkrevningssentral ivaretar da den statlige kreditorrollen. I 2014 var det ca. 800 overføringer til Statens innkrevningssentral.

Kartverkets kontroll av dokumentavgiftsgrunnlaget skjer i hovedsak ved mottak av dokumentene for tinglysning. Ut fra informasjon gitt i skjøtet og vedlagt dokumentasjon bestemmes det hvorvidt det skal gjennomføres ytterligere kontrollhandlinger eller om skjøtet skal tinglyses og dokumentavgift beregnes ut fra det fastsatte grunnlaget. Det vanligste tiltaket dersom dokumentavgiftsspørsmålet ikke er

¹⁰ Rapport - Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten

tilstrekkelig avklart er å avvise saken fra tinglysing. Dersom dokumentavgiftsgrunnlaget fremstår som åpenbart for lavt, kan Kartverket skjønnsfastsette grunnlaget eller nekte tinglysing.

Etterkontroll av vedtatt avgift skjer når tinglysningsmyndigheten oppdager åpenbare avvik og når det innkommer tips og lignende.

2.4.3. *Ansatte og årsverk*

Det arbeider i dag 893 ansatte i Kartverket fordelt på 836 årsverk. I tinglysningsdivisjonen arbeider det ca. 270 ansatte. I dag bruker Kartverket ca. seks årsverk på dokumentavgiften.

2.4.4. *Driftskostnader*

Etter en funksjonskartlegging av Kartverket har nullalternativet følgende kostnader. Husleiekostnad er estimert ved å fordele de totale leiekostnadene på antall årsverk. De årlige kostnadene vedrørende dokumentavgiften er på ca. 4 MNOK. Dette er nærmere beskrevet tabellen under.

Tabell 7: Årlige kostnader for berørte funksjoner vedrørende dokumentavgiftforvaltningen MNOK¹¹

Estimerte årlige kostnader for berørte funksjoner i Skatteetaten	MNOK
Drift	0
Husleie	1
IT-Drift	0
Lønnsutgifter	3
Sum årlige kostnader	4

2.4.5. *Planlagte investeringer*

Det er ikke identifisert investeringsbehov knyttet til dokumentavgiftforvaltningen i forbindelse med nullalternativet.

2.5. *Skatteetaten*

Nedenfor følger en kort beskrivelse av Skatteetatens tjenester, omfanget av oppgavene, antall ansatte og driftskostnader.

2.5.1. *Tjenester*

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet, og har ansvaret for et oppdatert folkeregister og at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte. Fra 1. januar 2008 er Skatteetaten organisert i et hovedkontor (Skattedirektoratet) og fem regioner:

- Skatt Nord
- Skatt Midt-Norge
- Skatt Vest
- Skatt Sør
- Skatt Øst

Hver region består av flere kontorsteder (tidligere likningskontorer, fylkesskattekontorer og skattefogdkontorer) som benevnes skattekontor. Alle skattekontorene har en førstelinje som gir veiledning og tar imot henvendelser på alle etatens oppgaveområder. Hver region er organisert i fem funksjoner:

¹¹ Rapport Overføring av dokumentavgiften fra Kartverket til Skatteetaten

- Veiledning
- Fastsetting
- Kontroll og rettsanvendelse
- Skattekriminalitet
- Innkreving

2.5.2. Omfang

Som ansvarlig etat for fastsettingen og innbetalingen av skatter og avgifter måles Skatteetaten på en rekke aktiviteter og tjenester. I tabellen under er noen av disse aktivitetene målt og beskrevet nærmere.

Tabell 8: Aktiviteter og tjenester i Skatteetaten¹²

Aktiviteter og tjenester	2012	2013	Endring i %
Personer som fikk skatteoppgjør	4 479 686	4 582 182	2,3 %
Selskaper som fikk skatteoppgjør	241 053	256 811	6,5 %
Behandlede arv- og gavesaker	46 335	45 901	-0,9 %
Behandlede personregistreringer i alt	1 744 555	2 093 514	20 %
Anrop til Skatteopplysningen	2 193 548	2 150 962	-1,9 %
Andel besvarte anrop til Skatteopplysning	73,3	84	14,6 %
Andel som benyttet leveringsfritak på selvangivelsen for lønnsinntaker og pensjonister	67,1	69	2,8 %

Skatteetaten måles på faktorer innenfor brukervennlighet mot enkeltpersoner og næringslivet, og i hvilken grad etaten evner å avdekke økonomisk kriminalitet. I 2013 ble det gjort 975 anmeldelser, en økning på 13,9%

Tabell 9: Resultater i Skatteetaten¹³

Resultater	2012	2013	Endring i %
Andel klager på skatteoppgjøret behandlet innen 3 måneder	86,9	91,1	4,8 %
Andel arv- og gavesaker behandlet innen 6 måneder	67,6	80,7	19,4 %
Anmeldelser	856	975	13,9 %

¹² Kilde NSD Forvaltningsdatabasen

¹³ Kilde NSD Forvaltningsdatabasen

2.5.3. *Ansatte og årsverk*

Tabellen under angir antall ansatte og årsverk i 2014.

Tabell 10: Antall ansatte og årsverk i 2014¹⁴

	Totalt		Heltid		Deltid	
	Ansatte	Årsverk	Ansatte	Årsverk	Ansatte	Årsverk
Menn	2 332	2 285	2 200	2 200	132	85.4
Kvinner	3 773	3 518	2 971	2 971	802	547
Totalt	6 105	5 803	5 171	5 171	934	632

2.5.4. *Driftskostnader*

De samlede årlige kostnadene til Skatteetaten er estimert med basis i regnskapet 2013. Kostnadene i 2014 er estimert til ca. 4800 MNOK, noe som gjør etaten til den desidert største etaten i samordningen. Lønnsutgifter står for hoveddelen av kostnadene og er estimert til ca. 3 480 MNOK.

Tabell 11: Estimerte årlige kostnader for berørte funksjoner i Skatteetaten MNOK

Estimerte årlige kostnader for berørte funksjoner i Skatteetaten	MNOK
Drift	680
Husleie	450
IT-Drift	230
Lønnsutgifter	3480
Sum årlige kostnader	4840

2.5.5. *Planlagte investeringer*

Det er ikke identifisert investeringsbehov for Skatteetaten i forbindelse med nullalternativet som er relevante for denne samfunnsøkonomiske analysen. Skatteetaten har flere tiltak og initiativer som går parallelt med samordning av skatt og avgift.

2.6. *Nullalternativet*

Nullalternativet representerer dagens situasjon samt videre utvikling som kan forventes uten endring i offentlige tiltak på det aktuelle området. Eventuelle nødvendige oppgraderinger for å opprettholde dagens situasjon er inkludert i nullalternativet. Nullalternativet innebærer at dagens organisering av skatte- og avgiftsforvaltningen opprettholdes. I praksis betyr dette at dagens driftskostnader opprettholdes. Videre gis det en beskrivelse av forventet investeringsbehov for å kunne opprettholde dagens situasjon.

2.6.1. *Driftskostnader i nullalternativet*

Driftskostnadene i nullalternativet er vist i tabellen under. Driftskostnadene for Toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingssentral, Skatteoppkreverfunksjonen og Kartverket omfatter berørte funksjoner. Siden skatteetaten er mottaker av funksjoner i forbindelse med oppgaveoverføringen er hele driftsbudsjettet lagt til grunn i nullalternativet.

¹⁴ Kilde NSD Forvaltningsdatabasen

Tabell 12: Estimerte årlige driftskostnader for berørte funksjoner hos Toll- og avgiftsetaten, SI, Skatteoppkreverfunksjonen og Kartverket, samt samlet driftskostnader hos SKE. MNOK

Estimerte årlige kostnader for berørte funksjoner	Toll- og avgiftsetaten	Statens innkreverfunksjonen	Skatteoppkreverfunksjonen	Kartverket	Skatteetaten	Sum
Drift	30	75	17	0,1	677	799,1
Husleie	30	32	142	0,4	449	653,4
IT-Drift	21	31	43	0	233	328
Lønnsutgifter	187	190	900	3,5	3 479	4 759,4
Sum årlige kostnader	268	328	1 102	4	4 838	6 540

Tabellen viser at det er om lag 6500 MNOK i årlige driftskostnader for etatene. Disse driftskostandene er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen.

2.6.2. *Forvaltning, drift og applikasjonsdrift i forbindelse med fornying av TVIST porteføljen*

Den samfunnsøkonomiske analysen skal hensyna alle virkninger, også i nullalternativet. Det er dermed viktig å tilnærme seg kostnadene til forvaltning, drift og applikasjonsdrift av TVIST porteføljen på så riktig måte som mulig. Toll- og avgiftsetaten estimerer at TVIST forslaget vil øke kostnadene for forvaltning, drift og applikasjonsdrift med rundt 30 MNOK. Dette er imidlertid netto merkostnader som følge av investering i TVIST. Kostnadene må også inkludere TVIST porteføljens andel av Toll- og avgiftsetatens samlede kostnader til forvaltning, drift og applikasjonsdrift

PwC sin erfaring tilsier at kostnadene tilknyttet forvaltning, drift og vedlikehold, er om lag 20 % av investeringskostnadene tilknyttet IKT-prosjekter. Dette ville, for fornyelsen av TVIST porteføljen, være på ca. 160 MNOK. Toll- og avgiftsetatens budsjett for til forvaltning, drift og applikasjonsdrift er rundt 290 MNOK. Sett i lys av at netto merkostnaden er beregnet til rundt 30 MNOK, kan den grove tilnærmingen bidra til å overestimere kostnadene. Vi har derfor nedjustert anslaget for kostnadene til forvaltning, drift og applikasjonsdrift av TVIST porteføljen til rundt 100 MNOK. Hele denne kostnaden vil ikke inntreffe umiddelbart, men øke mot fornyingens ferdigstillelse i 2020.

Tabell 13: Kostnader ved videreføring av TVIST-porteføljen MNOK eks. MVA

	Investeringskostnader MNOK	Driftskostnader MNOK
Utvikling	800	
Livsløpskostnader knyttet til TVIST		100
Totale kostnader	800	100

2.6.3. *Nytteeffekter knyttet til nullalternativet*

Det er knyttet flere nytteeffekter til TVIST alternativet. Disse er knyttet til en redusert ressursbruk innenfor Toll- og avgiftsetaten og innenfor forenklinger for næringslivet. Disse er sammenstilt i tabellen under.

Tabell 14: Nytteeffekter knyttet til TVIST (eks. MVA)

Nytteeffekter	MNOK
Sparte årsverkskostnader i etaten	15
Nytteverdi for næringslivet og publikum	15
Nytteverdi for samarbeidspartnere	0
Økte inntekter til Staten	130
Nytteverdi ved redusert innførsel av narkotika	40
Sum årlig nytte	190

Det er knyttet flere nytteeffekter til TVIST alternativet. Disse er knyttet til en redusert ressursbruk innenfor Toll- og avgiftsetaten og innenfor forenklinger for næringslivet. Disse er sammenstilt i tabellen over

Disse nytteeffektene knytter seg primært til utvikling av en ny avgiftskalkulator for TVIST-porteføljen, samt et bedre og mer presist fastsettingsløp grunnet færre feilrettinger. I tillegg er det også knyttet virkninger til forbedringer av digitale løsninger for etaten og for næringslivet og privatpersoner

Det er knyttet noe reduserte kostnader til Toll- og avgiftsetaten. Dette er primært knyttet opp til sparte årsverkskostnader som hentes ut gjennom en bedre og mer moderne IT arkitektur og forbedret brukervennlighet for saksbehandlere.

Modernisering av TVIST-systemene innebærer at det tilrettelegges for en hyppigere oppdatering mellom Toll- og avgiftsetaten og Statens Vegvesens sine systemer. Mer elektronisk informasjon tilgjengelig gjøres. Dette er endringer som gjør det mulig å gjennomføre forbedringer som kommer brukerne av IT-systemene til gode. Det oppstår flere samfunnsøkonomiske nytteeffekter som følge av disse forbedringene knyttet til at brukerne får færre oppmøter ved innførsel av motorvogn, brukerne får redusert ventetid og saksbehandlingen internt i Toll- og avgiftsetaten og hos Statens vegvesen blir mer effektiv.

Effektene knyttet til økte inntekter til staten er, slik analysen ser det, en fordelingseffekt¹⁵ mellom privat sektor og offentlig sektor. Analysen antar at verdien av en krone i det offentlige og i det private, har den samme samfunnsøkonomiske nytten. Denne antagelsen gjelder også mot den svarte økonomien, noe som medfører at nytteverdien ved redusert innførsel av narkotika også faller bort. Dermed er de årlige samfunnsøkonomiske nyttevirkningene knyttet til TVIST, estimert til å være ca. 30 MNOK

2.6.4. *Tjenester og omfang*

I nullalternativet antas de tjenester og omfanget av disse å være som i dag.

¹⁵ Se kapittelet om fordelingseffekter for en nærmere beskrivelse

3. *Initiativer i Samordnet skatt og avgift*

3.1. *Initiativer som svar på oppdragsbrevene*

SKA-programmet har som svar på oppdragsbrevene utredet en rekke initiativer som skal bidra til å nå regjeringens hovedmålsettinger med samordnet skatte- og avgiftsforvaltning. For mer detaljerte beskrivelser av initiativene, vises det til utredningene utført av SKA-programmet. Disse er:

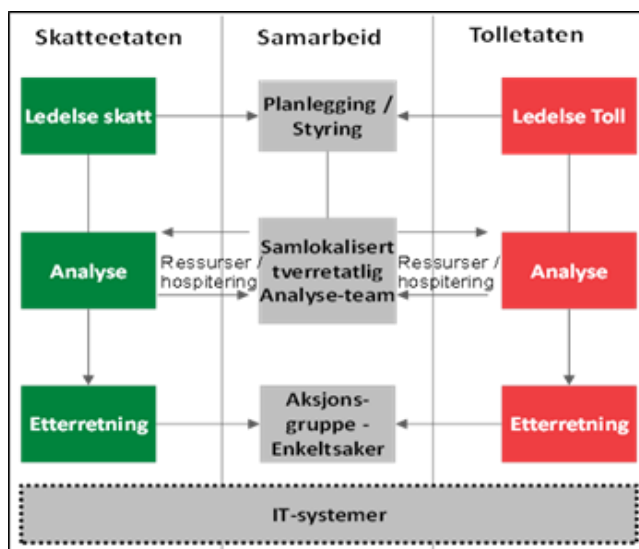
- Tverretattlig enhet for etterretning og analyse
- Analyseplattform
- Systemstøtte for særavgift
- Systemstøtte innkrevingsområde
- Organisatoriske og prosessmessige forbedringer innen innkrevingsområdet
- Konsolidering av reskontro
- Utsatt avregning

Innføring av trafikkforsikringsavgift er ikke utredet av SKA-programmet. Beskrivelsen av dette initiativet baserer seg derfor på dialog med Finansdepartementet og departementets høringsnotat.

3.1.1. *Tverretattlig enhet for etterretning og analyse*

Utredningen om etterretning og analyse¹⁶ anbefaler at det etableres et tverretattlig og samlokalisert fagmiljø for etterretning og analyse med analyseressurser fra Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Medarbeiderne i analyseenheten arbeider kun med oppdrag for det tverretattlige samarbeidet. Ansatte i det tverretattlige fagmiljøet forblir ansatt i sine respektive etater. For å få et robust fagmiljø er det anbefalt at analyseenheten består av 15 personer ved oppstart. En slik bemanning gir rom for at enheten har tilstrekkelig tverrfaglig og differensiert kompetanse.

Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten bevarer egne analyse- og etterretningsmiljøer for mottak av strategiske analyser og analyser rettet mot egen produksjon og virkemiddelbruk. Figuren under illustrerer løsningen som er anbefalt.



Figur 4: Løsningen for tverretattlig enhet for etterretning og analyse

¹⁶ Skattedirektoratet: Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 7 - Etterretning og analyse v1.0

Rapporten legger vekt på at den nye tverrfaglige enheten gis et strategisk fokus, som vil bidra til større grad av systematisk identifisering av trender, nettverk, modus, aktører og unndragelsesmetoder.

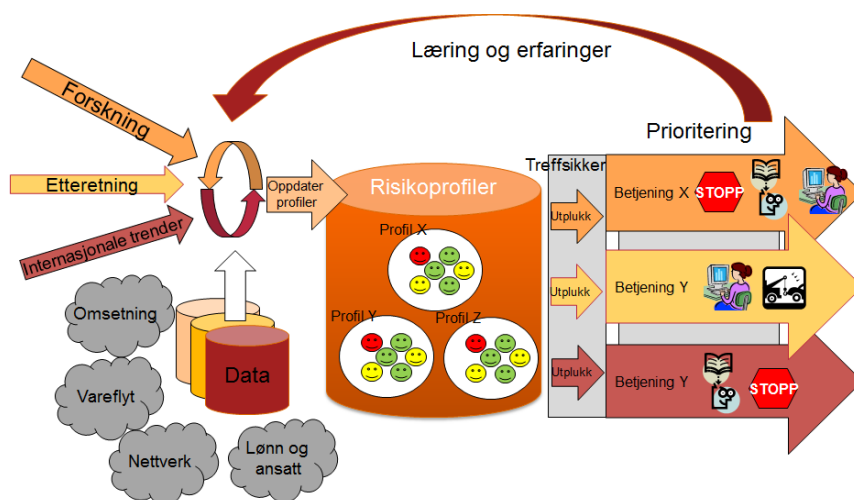
Den vil også kunne bidra til å styrke den metodiske tilnærmingen i arbeidet med å identifisere og avdekke kriminalitet. En annen fordel med denne løsningen er at den er enkel å etablere, med blant annet lave etableringskostnader. Imidlertid pekes det også på noen negative sider med løsningen som det er viktig å sette inn tiltak for, slik at eventuelle konsekvenser minimeres. Disse er:

- Uklart hvem som skal ta beslutninger ved uenighet
- Kan bli «flytende», ingen tar eierskap
- Enheten kommer i tillegg til etatenes ordinære analyseenheter. Det er risiko for overlapp, gap og suboptimalisering mellom enheten og arbeidet som blir igjen i etatene

3.1.2. Analyseplattform

I en analyseplattform som legger til rette for at nødvendig informasjon for analyse og etterretningsformål kan gjøres tilgjengelig samlet, dels gjennom at det etableres et eget datalager for informasjon tilrettelagt for analyseformål og dels gjennom integrasjon med eksisterende informasjonskilder. Analyseplattformen vil dermed danne grunnlaget for at alle forhold knyttet til innbyggere/næringsliv skal kunne sees i sammenheng. Analyseplattformen vil støtte opp under datautforskning, analyse, modellbygging etc. for å sikre en effektiv utnyttelse av det samlede informasjonsgrunnlaget. Ved hjelp av analyseplattformen skal det både etableres analyser og løpende oppdaterte risikovurderinger. Analyseplattformen slik denne inngår i SAFIR vil være et første byggetrinn i å realisere Skatteetatens fremtidige Analyseplattform. Det primære for prosjektet er å støtte opp under definerte prosjektbehov, samtidig som plattformen skal være generisk nok til å kunne videreutvikles for å løse ytterligere behov på et senere tidspunkt.

En felleskomponent vil legge til rette for operasjonalisering gjennom integrasjon av scoringer og andre typer analyser i de operative systemene (fagsystemene) og prosessene. Figuren under illustrerer hvordan dette vil kunne skje:



Figur 5: Utvikling av risikoprofiler

Komponenten vil kunne nyttiggjøre seg all tilgjengelig informasjon i analyseplattformen og foreta scoring (risikoprofilering) i sanntid, dels basert på regler og dels basert på prediktive modeller definert i analyseplattformen. Operative beslutninger og aksjoner skal kunne baseres på denne informasjonen og kunne utføres i tilnærmet sanntid. På denne måten vil både automatisk og manuell saksbehandling i større grad kunne baseres på en risikobasert tilnærming i tråd med etatens strategiske mål.

3.1.3. *Systemstøtte for særavgift*

Dette omfatter fastsettelsesdelen i SAFIR. Fastsetting omfatter tre steg; innhenting av grunnlag (tolldeklarasjoner og særavgiftsoppgaver), fastsetting av grunnlag (akseptere deklarasjon eller fastsette ved vedtak) og beregning av avgift. Deretter sendes den beregnede avgiften og nødvendig informasjon om grunnlaget for kravet til innkrevingssystemet. Ved selvdeklarasjon er det i prinsippet deklaranten som fastsetter grunnlaget, men Skatteetaten vil kunne vedta et annet grunnlag etter nødvendig saksbehandling.

Nye, moderne og effektive løsninger for håndtering av alle avgifter planlegges etablert i SAFIR. For avgifter ved inn- og utførsel vil løsningene ta imot fastsatt grunnlag for beregning fra Toll- og avgiftsetaten, også for avgifter som er betalt ved grensepassering. Løsningen legger også til rette for mottak av beregnet tollavgift. Skatteetaten vil tilby funksjoner som Toll- og avgiftsetaten kan benytte i sine systemløsninger. For motorvognavgifter vil tekniske data bli overført fra Statens vegvesen. Løsningskonsept og prosesser for dokumentavgiften er ikke ferdig utredet. Målet er en løsning med stor grad av egendeclarering.

Sentralt i fastsetting står datalageret Skatteinfo. Her lagres alle versjoner av et skatte- eller avgiftsgrunnlag; både tredjeparts oppgaver, egendeclarasjoner og de grunnlag Skatteetaten fastsetter ved vedtak. Endringer av tidligere oppgaver lagres på samme måte. Slik sikres at full historikk er tilgjengelig ved klagebehandling og innsyn. Søknads- og klagebehandling vil i hovedsak være manuell.

3.1.4. *Systemstøtte for innkreivingsområdet*

I forbindelse med samordningen av skatte- og avgiftsforvaltningen legges det opp til at det etableres en ny reskontro- og regnskapsløsning basert på standardprodukter i markedet. Konsolidert reskontro betyr at forskjellige skatte- og avgiftskrav som i dag rent fysisk ligger i mange forskjellige reskontro/regnskapssystemer samles til ett eller et fåtall reskontro/regnskapssystemer. Dette gjør det enklere å se de forskjellig kravtypene (for eksempel merverdiavgift, særavgift, foretaksskatt, arbeidsgiveravgift) mot en debitor i en sammenheng, der dette er hensiktsmessig. I tillegg til en fysisk konsolidering må en organisere de forskjellige kravtypene rent logisk i dette felles systemet på en måte som gjør at de kan behandles samlet.

Dette åpner for å standardisere flere steg i innkreivingsprosessen. I praksis blir det enklere og billigere enn om dette ligger i adskilte reskontro/regnskapssystemer. En slik konsolidering gir mulighet for å øke ambisjonsnivået mht. å håndtere likeartede prosesser mer standardisert og samlet på innkreivingsområdet enn "Samlet reskontroinnsyn" som det legges opp til i SAFIR. Dette har særlig betydning i forbindelse eventuelt etablering av skattekonto (jf. eksempelvis etter svensk modell).

Det skal etableres et overbygg for felles innfordringsfunksjonalitet med sikte på å etablere en samlet oversikt over debtors forhold og tilrettelegge for koordinert virkemiddelbruk.

Oppsett og konfigurasjon i produktet skal være så standardisert at andre avgifter som tilfaller Skatteetaten (dokumentavgift og trafikkforsikringsavgift) legges inn i reskontroen. Løsningen skal være mulig å dimensjonere slik at den nye regnskaps- og reskontroløsningen i fremtiden også skal kunne dekke de andre reskontroene i etaten (Sofie, MVA, SIRI), dersom dette anses som hensiktsmessig.

For innfordring av misligholdte krav i den nyetablerte reskontroen, benyttes løsninger hos Statens innkreivingsentral til gjennomføring av innfordringsprosessene.

Det skal i tillegg etableres komponenter for fakturering (efaktura B2B og B2C, fakturahotell), betaling kreditt (automatisert søknadsbehandling, overvåkning, saksbehandling og innsyn/status), og selvbetjeningsløsninger. Statens innkreivingsentral har allerede løsninger som dekker deler av denne funksjonaliteten. Prosjektet vil vurdere om komponentene hos Statens innkreivingsentral kan benyttes/tilpasses til felleskomponenter som kan benyttes i SAFIR, og eventuelt også av andre innkreivingsystemer i etaten.

Avhengig av løsningsvalg i SAFIR vil Skatteetaten ha tre til fire reskontroer og flere innfordringssystemer. Det skal etableres en ny komponent (Samlet reskontroinnsyn) som vil sammenstille all reskontro- og innfordringsinformasjon om en debitor på tvers av alle innkrevingssystemer i Skatteetaten. Denne informasjonen kan benyttes av saksbehandlere, i selvbetjeningsløsninger og i automatiserte prosesser. Prosjektet vil også etablere en ny komponent (Motregning), som skal brukes til å gjennomføre automatisert motregning mot misligholdte krav i reskontrosystemene i Skatteetaten. Alle reskontroene vil ha funksjonalitet for å kalle motregningskomponenten før utbetaling gjennomføres.

3.1.5. Overføring av Skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten

Alle tjenesteområdene som inngår i skatteoppkreverfunksjonen vurderes overført til Skatteetaten. Skatteoppkreverutredningen¹⁷ har laget et forslag for overføring av tjenesteområdene. Tabellen under viser fordeling av skatteoppkreverressurser etter overføring til Skatteetaten.

Tabell 15: Fordeling av SKO-ressurser etter overføring til Skatteetaten

Oppgaver	Antall lokasjoner	Lokasjoner	Antall årsverk
Skatteregnskap	2	Lillestrøm, Vadsø	60
Arbeids-giverkontroll	22	Én lokasjon i hvert fylke med unntak av Akershus, Rogaland og Troms som vil ha to lokasjoner og at arbeidsgiverkontrollen i Agderfylkene er lagt til Grimstad	400
Innkrevning	19	Én lokasjon i hvert fylke med unntak av Møre og Romsdal som har to lokasjoner og at innkrevingen i Agderfylkene er lagt til Kristiansand	453
Veiledning, Skatteopplysningen og arkiv	18	Én lokasjon i hvert fylke med unntak av Møre og Romsdal som vil ha to lokasjoner og Finnmark som ikke vil ha disse funksjonene, samt at disse funksjonene i Agderfylkene er lagt til Kristiansand	55
Sum			968

Skatteoppkreverne er i dag fordelt på 288 kommuner. Løsningen over innebærer en sentralisering av funksjonene til færre kontorer fordelt over hele landet. Skatteregnskapet lokaliseres to steder (Lillestrøm og Vadsø). Hensikten er å legge til rette for større fagmiljøer som igjen bidrar til redusert sårbarhet, mer kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, økt likebehandling og mer attraktive arbeidsplasser, blant annet på grunn av muligheter for spesialisering og utvikling. Konsekvensen av forslaget til fordeling av ressurser etter overføring til Skatteetaten er at 498 netto årsverk frigjøres.

¹⁷ Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten - Skattedirektoratet
24. november 2014

Det ble i perioden 27.januar til 10. februar gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot Skatteoppkreverfunksjonen, med formål å fremskaffe mer kunnskap om utdanningsnivå, oppgaver og stillingsbrøker knyttet til ansatte i kemnerkontorene. Svarprosenten på undersøkelsen er litt under 70 prosent. Resultatene fra undersøkelsen er signifikante.

De tydeligste funnene er at:

- Interkommunale kontor er mer spisset mot statlige skatteoppkreverfunksjoner mens de kommunale kontorene har flere tilleggsoppgaver
- Over halvparten av de ansatte ved skatteoppkreverkontorene har utdanning på universitets-/høgskolenivå
- I gjennomsnitt er det rundt 25 % flere ansatte enn årsverk. Størst forskjell er det i forbindelse med føring av skatteregnskap og føring av arbeidsgiverkontroll.

Svarene tyder på at bildet som tegnes i SKO-rapporten er riktig. Det er mange små skatteoppkreverkontorer som har sårbare fagmiljøer. De interkommunale kontorene er derimot mer robuste. 18% av kommunene i spørreundersøkelsen er i et slikt samarbeid. Her er det større fagmiljøer med spissede oppgaver mot den statlige skatteoppkreverfunksjonen. Over 90% av de interkommunale samarbeidene har flere enn tre ansatte. Kommunale skatteoppkreverkontorer er mer sårbare. 86% av skatteoppkreverkontorene i kommunal regi har færre enn tre årsverk, mens 76% har færre enn tre ansatte.

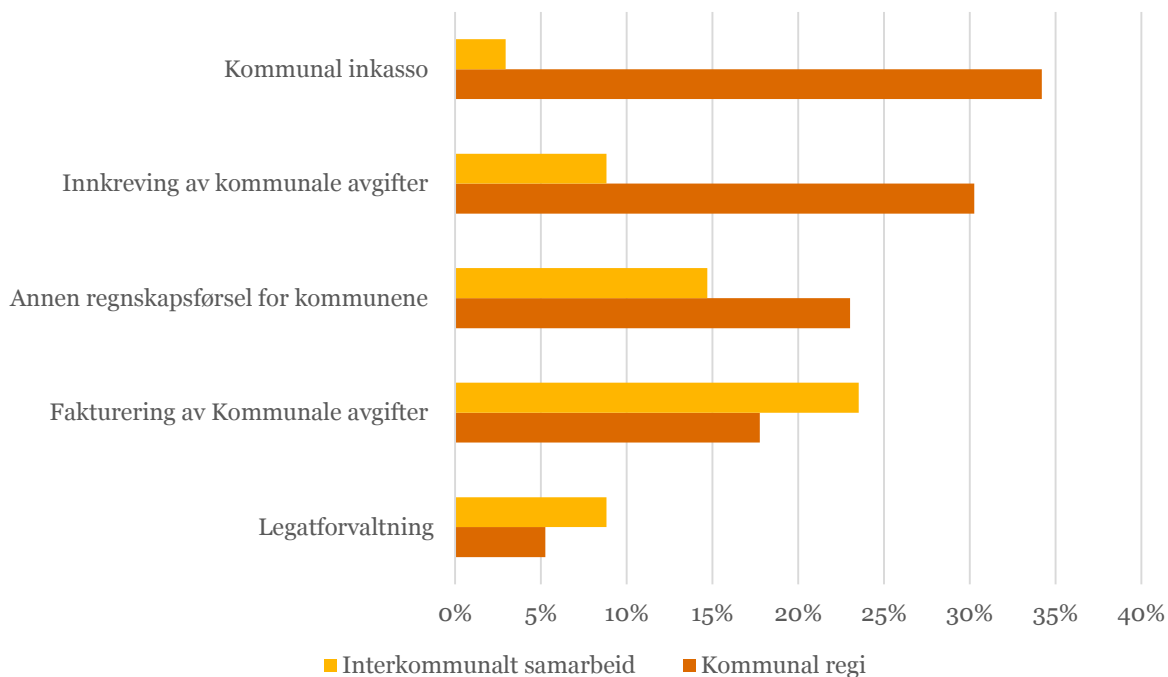
Flere av de mindre kommunene har delte årsverk mellom skatteoppkreverfunksjonen og andre oppgaver i kommunen. Tabellen under viser forskjellene mellom ansatte og årsverk fordelt på skatteoppkrevers hovedoppgaver.

Tabell 16: Ansatte i skatteoppkreverkontorer med kommunal regi

	Innfordring og innkreving	Skatteregnskapet	Arbeidsgiverkontroll
Ansatte	421	186	305
Årsverk	374	135	222
% flere ansatte enn årsverk	13 %	38 %	37 %

Skatteoppkreverfunksjonen benytter SOFIE-systemet. Undersøkelsen viser at det er 31% flere personer som har tilgang til dette systemet enn de rapporterte årsverkene skulle tilsi. Disse tilgangene administreres lokalt av kommunene. Det er dermed knyttet en viss usikkerhet til hvem som har tilgang til disse systemene i kommunen.

Skatteoppkreverne utfører også andre kommunale oppgaver utover de statlige oppgavene. Under vises fordelingen av skatteoppkreverkontorer som har kommunale oppgaver:



Figur 6: Kommunale oppgaver utført av skatteoppkreverne

3.1.6. Prosessmessige forbedringer

Når man har samlet innkrevmiljøene i én etat gir det rom for organisatoriske og prosessmessige forbedringer. Et område som det pekes på er forenkling av prosessene knyttet til motregning. Den nye etaten vil ha et samlet bilde av skatte- og avgiftsyter; tilgodehavende og skyld. Denne informasjonen vil være bedre enn det man har i dagens situasjon og man kan derfor forbedre prosessene knyttet til motregning. Videre vil det gjennom et bredere informasjonsgrunnlag være mulig å koordinere innfordringsdelen av innkrevmiljøet. I dag gjøres dette av fire virksomheter/etater. Ved en samordning kan man se for seg arbeidsdeling og spesialisering av prosesser for de ulike kravområdene.

Et siste området som nevnes er skatteregnskapsområdet. Med samordnet skatte- og avgiftsforvaltning vil det være mulig å samle fagmiljøene, og utvikle systemstøtte som reduserer de manuelle prosessene.

3.1.7. Utsatt avregning

I Finansdepartementets oppdragsbrev datert 28.mars 2014 bes det om en utredning av hvordan utsatt avregning av MVA på innførsel kan innføres i Norge. Løsningen er foreslått innført 1.1.2017. Universell løsning innebærer at merverdiavgiftspliktige virksomheter ikke lenger skal beregne og betale merverdiavgift ved innførsel på tolldeklarasjonen. Merverdiavgiften skal i stedet avregnes på første ordinære innenlands terminoppgave for MVA.

Vareførselen for merverdiavgiftspliktige virksomheter blir ellers uendret. Merverdiavgiftspliktige importører deklarerer varen selv eller ved bruk av speditør til Toll- og avgiftsetaten. Toll- og avgiftsetaten fastsetter tollverdi og fristiller varene som før. Tollverdien inngår som grunnlag i virksomhetens regnskapsføring, rapportering og betaling av merverdiavgift til Skatteetaten.

For merverdiavgiftspliktige virksomheter som skal importere varer er ordningen obligatorisk. Det betyr at en virksomhet ikke kan velge å deklarere avgift til Toll- og avgiftsetaten som før, og at ordningen ikke involverer noen søknadsprosess. Privatpersoner, ikke avgiftspliktige virksomheter og utenlandske virksomheter som ikke er i merverdiavgiftsregisteret i Norge berøres ikke av forslaget. For disse gruppene beregnes merverdiavgift gjennom deklarasjonen til Toll- og avgiftsetaten som før.

Det er utarbeidet en egen økonomisk analyse av utsatt avregning. Resultatene fra denne utredningen legges til grunn i denne utredningen.

3.1.8. Trafikkforsikringsavgift

Regjeringen ønsker å erstatte årsavgiften med en trafikksikringsavgift som pålegges forsikringsselskapene ved salg av obligatoriske ansvarsforsikringer på bil (trafikksikringer). Den nye avgiften vil ha samme struktur og nivå som dagens årsavgift, slik at den økonomiske belastningen for bileiere som har bilen forsikret hele året skal bli den samme.

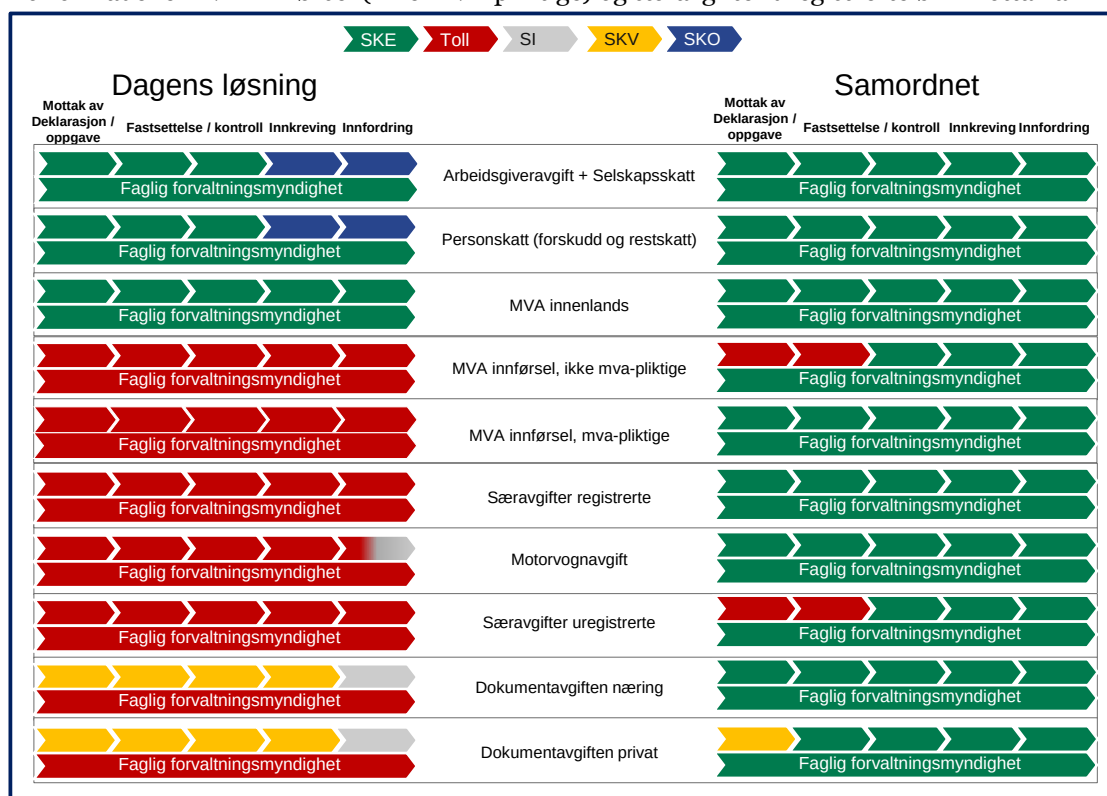
Regjeringen har ikke tatt stilling til når ordningen skal innføres, men departementet legger til grunn at ordningen teknisk vil kunne gjennomføres senest fra 1. januar 2017.

3.2. Endringer av grensesnitt i skatte- og avgiftsforvaltningen

En samordnet skatte- og avgiftsforvaltning har krevd en gjennomgang av grensesnittene mellom hvilke funksjoner som skal forbli igjen i etatene og hvilke funksjoner som skal inngå i den nye skatte- og avgiftsforvaltningen. Resultatet fra denne gjennomgangen er vist i figuren under.

Figuren illustrerer oppgaveoverføringen til Skatteetaten. For arbeidsgiveravgift, selskapsskatt og personskatt blir innkreving og innfordring overført til Skatteetaten som følge av at skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten.

For områdene MVA innførsel (ikke MVA pliktige) og særavgifter uregistrerte blir mottak av



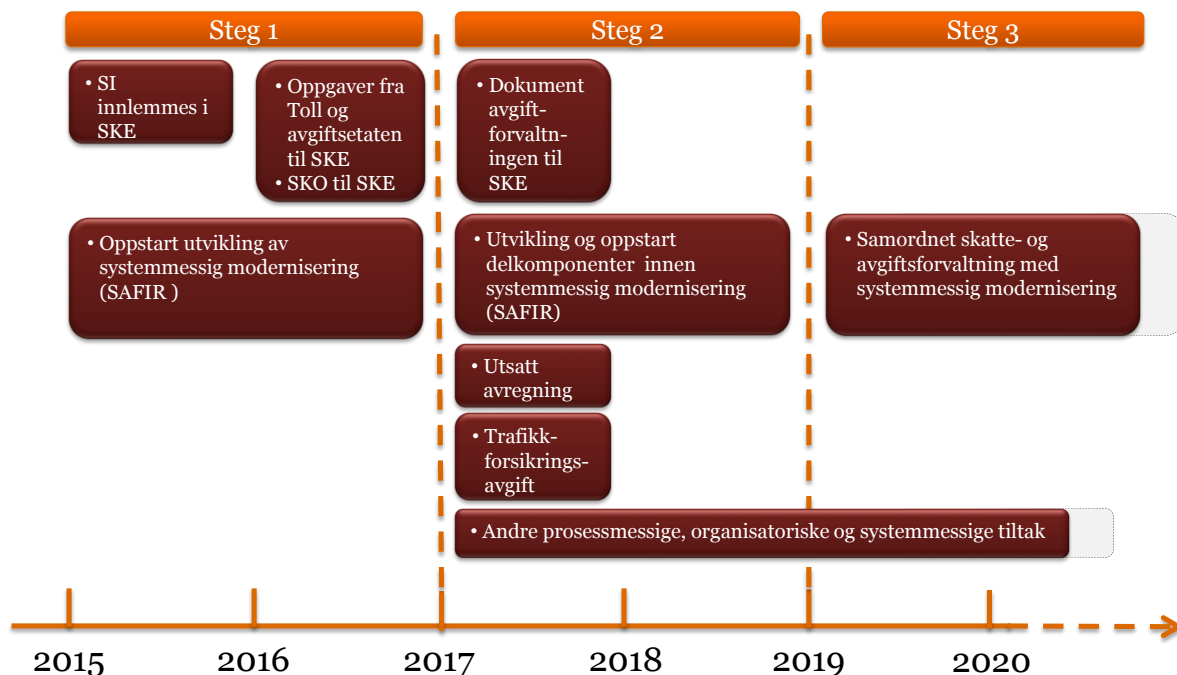
Figur 7: Endringen i skatte- og avgiftsforvaltningen som følge av samordningen

deklarasjon/oppgave værende i Toll- og avgiftsetaten. Dette skyldes at Toll- og avgiftsetaten er det naturlige kontaktpunktet i vareførselen. Grensesnittet er satt på denne måten for at det skal være så smidig som mulig for privatpersoner og næringsliv. Dette er privatpersoner eller næringsdrivende som ikke er registrert for merverdiavgift, f.eks. utenlandske næringsdrivende. I mange tilfeller skjer tollekspedisjonen som direktefortolling når vedkommende ankommer Norge.

Tilsvarende logikk er benyttet for dokumentavgiftforvaltningen. Her er mottak av deklarasjon/oppgave og kontroll behold hos Kartverket siden dette gir den mest smidige løsningen for privatpersoner og næringslivet.

3.3. Gjennomføring og innføringsstrategi

Arbeidet med oppgaveoverføringen og innlemmingen skal skje stegvis. Figuren under illustrerer stegene.



Figur 8: Stegvis oppgaveoverføring og innlemming i Skatteetaten

I første steg innlemmes Statens innkrevingssentral i Skatteetaten i 2015. I samme steg overføres oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten i 2016, samtidig som de kommunale skatteoppkreverne eventuelt overføres til Skatteetaten. I dette steget har Skatteetaten valgt som strategi å konsentrere ressursene og aktivitetene om å få etablert den «nye etaten». I praksis betyr dette at arbeidsprosessene endres marginalt og det vil således være liten grad av synergieffekter i form av stordriftsfordeler og/eller samordning som en direkte følge av oppgaveoverføringen og innlemmingen til Skatteetaten.

I steg to overføres oppgaver i tilknytning til dokumentavgiften fra Kartverket til Skatteetaten. Samtidig er det planlagt utrulling av delkomponenter innen SAFIR. Blant annet vil komponenter i forbindelse med dokumentavgiften bli implementert. I dette steget vil Skatteetaten kunne begynne å ta ut effekter fra samordnede arbeidsformer og andre prosessmessige, organisatoriske og systemmessige initiativ.

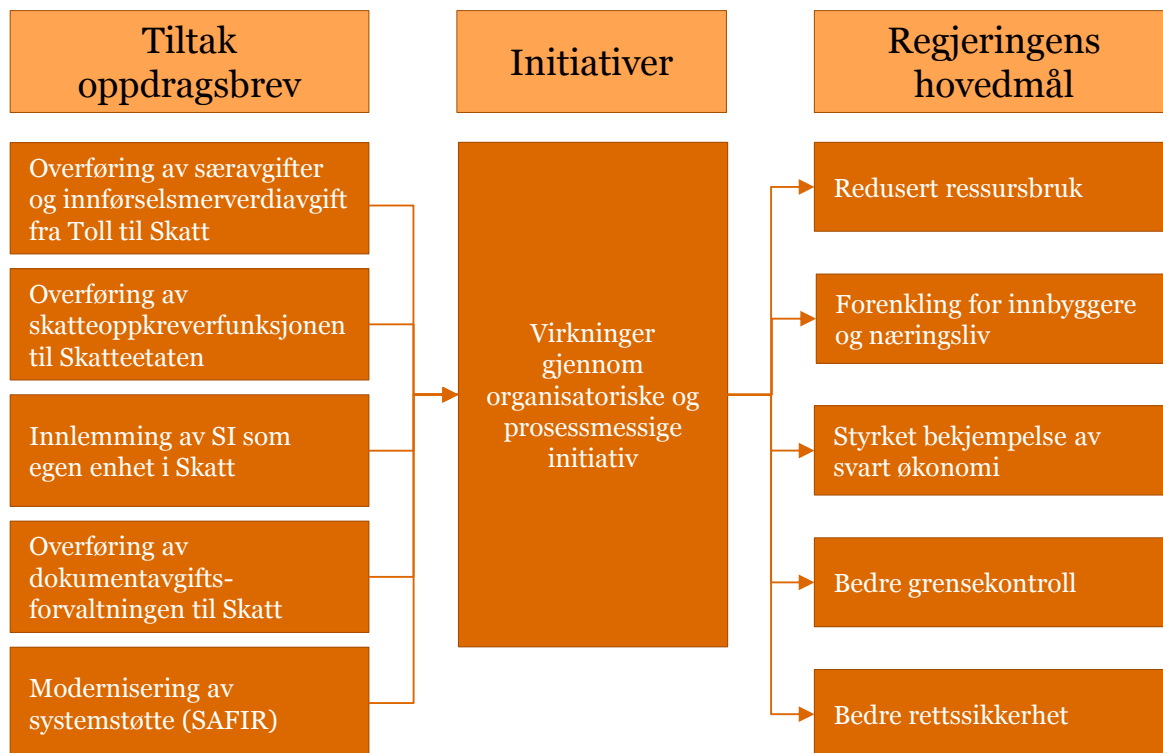
Utsatt avregning og trafikforsikringsavgiften planlegges innført fra 1.1.2017.

Full effekt av samordning skatte- og avgiftsforvaltningen blir først mulig i steg 3, dvs fra 2019 og fremover i tid da moderniseringen er en pågående prosess som ikke er slutført i 2019. I dette steget er nødvendig modernisering av systemstøtten (SAFIR) gjennomført og skatte- og avgiftsforvaltningen vil fremstå som samordnet.

Det vises til kapittel 8.1 Fallgruver for vurderinger av strategien ut fra et risikoperspektiv.

3.4. Sammenheng mellom tiltakene og regjeringens hovedmål

Figuren nedenfor illustrerer sammenhengen mellom tiltak i oppdragsbrevene og Regjeringens hovedmål med samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen. I tillegg har vi inkludert bedre rettssikkerhet som et eget selvstendig mål.



Figur 9: Sammenhengen mellom tiltak i oppdragsbrevene og Regjeringens hovedmål med samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen

Figuren viser hvordan tiltakene i oppdragsbrevene skal føre til samfunnsøkonomiske virkninger gjennom organisatoriske og prosessmessige initiativ. I den samfunnsøkonomiske analysen gjøres det beregninger av prissatte virkninger og vurderinger av ikke-prissatte virkninger, som skal føre frem til Regjeringens hovedmål.

4. Samfunnsøkonomiske virkninger

4.1. Metode og forutsetninger

Samfunnsøkonomiske analyser kan deles inn i tre hovedtyper¹⁸. Disse tre analysetypene har til felles at tiltakene som vurderes i analysen skal løse samme problem og har samme målsetting. De tre hovedtypene av analyser kan kort beskrives på følgende måte:

- *Nytte-kostnadsanalyse*: En nytte-kostnadsanalyse er den mest fullstendige formen for samfunnsøkonomiske analyse. Hovedprinsippet i en slik analyse er at alle nytte- og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre og gir meningsfull informasjon, og virkninger som ikke lar seg tallfeste vurderes kvalitativt. Siden både nytte- og kostnadssiden er verdsatt i kroner, kan vi beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for hvert tiltak.
- *Kostnadseffektivitetsanalyse*: Dersom kostnadssiden ved de ulike tiltakene som kan nå samme mål er mulig å verdsette, mens nyttesiden er vanskelig å verdsette, er det mulig å gjennomføre en kostnadseffektivitetsanalyse. Analysen forutsetter at alle tiltakene har samme nyttevirksomheter. Formålet med denne typen analyser er å finne frem til det tiltaket som har lavest kostnad, dvs. det mest kostnadseffektive tiltaket for en gitt målsetting.
- *Kostnads-virkningsanalyse*: I tilfelle det ikke er mulig å verdsette nyttevirksomhetene i kroner, og nyttesiden varierer mellom ulike tiltak, kan vi ikke uten videre velge det billigste tiltaket. I en slik analyse beregnes kostnadene for de ulike tiltakene, og i tillegg gis en kvalitativ beskrivelse av de ulike nyttevirksomhetene.

Denne samfunnsøkonomiske analysen er en nytte-kostnadsanalyse, da vi prissetter både nytte- og kostnadsvirkninger i tillegg til å vurdere ikke-prissatte virkninger kvalitativt. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger vurderes samlet i lønnsomhetsanalysen.

Samfunnsøkonomiske analyser			
Analysetyper	Prissatte virkninger		Ikke-prissatte virkninger
	Vurdering av kostnads-virkninger	Vurdering av nyttevirksomheter	Vurdering av nytte- og kostnads-virkninger
Nytte-kostnadsanalyse	Kroneverdier	Kroneverdier	Kvalitativt
Kostnadseffektivitetsanalyse	Kroneverdier	Anta lik nytte	Kvalitativt
Kostnadsvirkningsanalyse	Kroneverdier	Fysiske enheter	Kvalitativt

Figur 10: Tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser.

¹⁸ Direktoratet for økonomistyring (2014): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser; <http://www.dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/Bestill-veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/>

4.1.1. Forutsetninger for prissatte effekter

Under følger forutsetningene for analysen av prissatte effekter.

Tabell 17: Forutsetningene for analysen av prissatte effekter

Forutsetning	Beregning av nåverdi	Parameter	Beskrivelse, kilde
Analyseperiode		15 år	Forvaltningsmessige strukturendringer skjer ikke ofte og bør ha en relativt lang levetid. Imidlertid er det ikke en infrastruktur investering som vanligvis har en levetid på 25 år. Systemmessige modernisering inngår som en del av analysen. IKT prosjekter har som hovedregel 10 år som levetid. Dette bidrar til å trekke analyseperioden ned i antall år. Ut fra samlet vurdering er analyseperioden satt til 15 år
Kalkulasjonsrente, reell risikojustert	Nåverdi av fremtidig prosjektkostnader og gevinster	4 %	NOU 2012:16 og DFØs Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser (prosjekt med moderat risiko)
Prisnivå	Beregning av nytte og kostnader	2014	Prisnivået i analysen er medio 2014 og alle nåverdier er neddiskontert til 2014-kroner ¹⁹ .
Timekostnader ²⁰ i Skatteetaten	Beregning av tidskostnader i Skatteetaten	590 NOK	Verdsettelsen av en time ressursbruk i Skatteetaten
Årsverkskostnader i forbindelse med at skatteoppkreverne overføres til Skatteetaten	Beregning av redusert ressursbruk i forbindelse med at skatteoppkreverne overføres til Skatteetaten	607 107 NOK	Årlige lønnskostnader inkludert arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader SKO-rapporten
Timekostnad næringsliv	Beregning av tidskostnad for næringsliv	399 kr	Fra SSB estimering av arbeidskraftkostnader. Gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad 2014 746 836 NOK ²¹
Årlig snittvekst i reallønn	For beregning av tidskostnader over tid	1,3%	NOU 2012:16 og R-109/14
Skattekostnader	Kostnaden knyttet til å hente inn en ekstra skattekrone	20 øre per krone	Beregningsgrunnlaget for skattekostnaden er finansieringsbehovet eksklusive merverdiavgift. DFØs Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser ²²
Merverdiavgift		25%	Alle beregninger er uten merverdiavgift. Kostnadselementer med andre avgiftsatser enn 25% er ikke hensyntatt.

¹⁹ Hovedregelen i samfunnsøkonomiske analyser er at alle priser skal holdes uendret gjennom analyseperioden og realprisjustering skal kun gjøres der det er solid grunnlag for dette (DFØ (2014): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser)

²⁰ Alternativkostnadsprinsippet legges til grunn for verdsetting av tidsbesparelser. Tidsanvendelse deles inn i to hovedkategorier, arbeidstid og fritid.

²¹ Redusert med 15 % for å ta hensyn til fritid.

²² Det beregnes en skattekostnad av investeringskostnader og andre kontantstrømmer. Finansieringsbehovet er netto virkning på offentlige budsjetter, som beregnes som summen av brutto lønnskostnader (inkludert arbeidsgiveravgift og innsatsvarer eksklusiv merverdiavgift).

Nærmere om verdien av tid i privat og offentlig sektor

Alternativkostnadsprinsippet legges til grunn for verdsetting av tidsbesparelser. Tidsanvendelse deles inn i to hovedkategorier, arbeidstid og fritid. I denne samfunnsøkonomiske analysen er nytteeffektene for private lagt innenfor arbeidstiden, og vi har dermed valgt å benytte samme timespris for begge kategorier.

Arbeidstid verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved totale arbeidskraftkostnader som omfatter arbeidsgivers samlede kostnader ved å ha en ansatt. Det inkluderer både direkte og indirekte personalkostnader fratrasket refusjoner fra det offentlige. Direkte personalkostnader omfatter utbetalt lønn, honorarer og andre kontantytelser som feriepenger, sykepenger, representasjonsgodtgjørelser og opsjoner i arbeidsforhold med mer. Indirekte personalkostnader omfatter natutyttelser, kostnader knyttet til helse-, miljø- og sikkerhetstiltak, sosiale kostnader, opplæringskostnader, arbeidsgiveravgift og andre kostnader.

I 2012 var gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad for en heltidsansatt i Norge lik 683 900 kroner pr årsverk. Ved å bruke en nominell vekstrate på 4,5 % (2% historisk reallønnsvekst + 2,5 % inflasjon) gir dette en gjennomsnittlig i 2014 lik 746 836 kroner i 2014 kroner. Dette fordeles på faktisk arbeidete timer for å estimere timeprisen.

Faktisk arbeidet timer beregnes som betalte timer fratrasket fravær som ferie, sykdom, diverse helligdager og andre dager ansatte har fri. Dette gjelder også fravær utover det arbeidsgiver betaler for. Ubetalte arbeidstimer er ikke inkludert. Den faktiske arbeidstiden var i 2012 estimert til 1593 timer. Dette gir en timeverkspris for næringslivet og privatpersoner på 469 kroner. I vår analyse inntreffer nytteeffektene primært i arbeidstiden, men det er likevel rimelig å anta en noe redusert timepris enn 469 kroner. Analysen antar at noe av tidsbesparelsen skjer på fritiden. Dette gjelder kun for privat personer. For å ta hensyn til dette er timeprisen redusert med 15 % til 399 kroner. Analysen har også antatt at økonomien har tilnærmet full sysselsetting, og har følgelig ikke tatt hensyn til arbeidsledighet.

Skatteetaten har estimert internressursbruk på 570 kroner, for sine prosjekter. Denne er videreført i analysen. Internprisen til Skatteetaten har gjort påslag for overtidskostnader, forvaltningskostnader i SITS, kompetanseutvikling etc. Denne internprisen forsøker å estimere den reelle timeprisen for en enhet arbeidskraft i skatteetaten.

Nærmere om reallønnsvekst

Diskontering benyttes for å kunne sammenlikne alternativer med prissatte nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår ved ulike tidspunkt. Dette gjøres ved å omregne virkningene til en verdi et gitt år ved å benytte en diskonteringsrente (kalkulasjonsrente). Kalkulasjonsrenten settes til fire prosent i henhold til Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser for investeringer for en periode på inntil 40 år²³.

I Finansdepartementets rundskriv R-109/14 fremkommer det i pkt 6.1.1 at verdien av tid i arbeid skal realprisjusteres med forventet vekst i bruttonasjonalprodukt per innbygger. Denne framskrivningen skal gjøres etter siste tilgjengelige perspektivmelding. Perspektivmeldingen 2013 er den siste tilgjengelige perspektivmeldingen, hvor forventes en gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per innbygger på 1,3 prosent i tidsperioden 2012-2060. For lønnsrelaterte kostnader benyttes derfor en årlig reallønnsvekst på 1,3 prosent f.o.m. 2015. Ved framskrivning av historiske priser frem til 2014 nivå er en historisk reallønnsvekst på 2% og en prisvekst på 2,5% lagt til grunn.

²³ <http://www.dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/>

4.1.2. *Kort om metodisk tilnærming i forbindelse med ikke-prissatte virkninger*

Noen av virkningene av tiltaket vil ikke la seg verdsette i kroneverdi, da de er av en kvalitativ karakter. Her baserer vi oss på Finansdepartementets bruk av pluss/minus-metoden for å kartlegge disse virkningene, såkalte ikke-prissatte virkninger. Selv om virkningene ikke er verdsatt monetært er dette virkninger som skal tillegges vekt i den samlede vurderingen av tiltaket. Et viktig element i denne metodikken er at virkningene som vurderes skal være gjensidig uavhengig av hverandre og uavhengige av de prissatte virkningene for å unngå dobbelttelling.

Metoden går ut på at tiltakets ikke-prissatte virkninger vurderes kvalitativt opp mot nullalternativet. Konsekvensen av virkningen bestemmes av en kombinasjon av betydning og omfang:

- *Betydning* – Første steg er å gjøre en vurdering av hvilken betydning tiltaket har for enkeltmennesker/grupper eller for samfunnet som helhet. I stedet for å sette et tallanslag etableres et gitt antall kvalitative kategorier. Vi legger opp til en inndeling med tre kategorier for betydning: liten – middels – stor.
- *Omfang* – Neste steg i metoden er å vurdere hvilke endringer tiltaket medfører og i hvor stor grad endringene tiltaket medfører påvirker objektet. Også her lager vi en kvalitativ skala der vi skiller mellom intet omfang, lite, middels og stort omfang, samt at vi skiller mellom positivt og negativt omfang.

Det er den samlede vurderingen av betydning og omfang som avgjør hvordan man vurderer konsekvensen av de virkningene som er ikke-prissatte virkninger. Den samlede konsekvensen oppgis ved bruk av for en nidelt skala for virkning, fra meget stor virkning (+++++) til meget stor negativ virkning (----).

Årsaken til at man benytter seg av pluss-minusmetoden når man vurderer ikke-prissatte konsekvenser er at metoden legger opp til en systematisk, enhetlig og faglig basert vurdering. I tillegg gir metoden en bedre og mer pedagogisk fremstilling av ikke-prissatte virkninger, samt at den gjør vurderingene av de ikke-prissatte virkningene mer transparent og etterprøvbare.

Tabellen under viser således hvordan en kan utlede konsekvens av tiltaket.

Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltaket

	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Omfang	++ Middels positiv konsekvens	+++ Stor positiv konsekvens	++++ Meget stor positiv konsekvens
	+ Liten positiv konsekvens	++ Middels positiv konsekvens	+++ Stor positiv konsekvens
	0 Ubetydelig konsekvens	+ Liten positiv konsekvens	++ Middels positiv konsekvens
	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens
	0 Ubetydelig konsekvens	- Liten negativ konsekvens	-- Middels negativ konsekvens
	- Liten negativ konsekvens	-- Middels negativ konsekvens	--- Stor negativ konsekvens
	-- Middels negativ konsekvens	--- Stor negativ konsekvens	---- Meget stor negativ konsekvens

4.1.3. Analysegrunnlag

Analysegrunnlaget i denne rapporten har, foruten styrende dokumenter nevnt ovenfor, bestått av:

- Rapporter, arbeidsdokumenter, notat og oppdragsbrev utarbeidet av berørte virksomheter som er sendt fra disse virksomhetene direkte til PwC eller via Skattedirektoratet
- Rapporter utarbeidet av tredjepart (BDO, Gartner, Menon, Oslo Economics)
- Årsrapport fra Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Statens innkrevingssentral for 2013

En oversikt over disse er gitt i Vedlegg 1: Kildeliste.

Det er gjennomført dybdeintervjuer med representanter fra berørte virksomheter (Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingssentral, Kartverket). I tillegg er det gjennomført intervjuer med representanter for skatteoppkreverfunksjonen, Norges Kemner- og Kommuneøkonomers Forbund, Kommunenes Sentralforbund, samt med representanter fra VIRKE, NHO og NHO logistikk og transport.

Intervjuene er gjennomført i perioden 08.01 - 04.02 2015.

Det er i samme periode gjennomført en spørreundersøkelse (QuestBack) rettet mot skatteoppkreverfunksjonen i landets kommuner, med en svarprosent på 70 %. Spørreskjemaet er gjengitt i Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen til skatteoppkreverne.

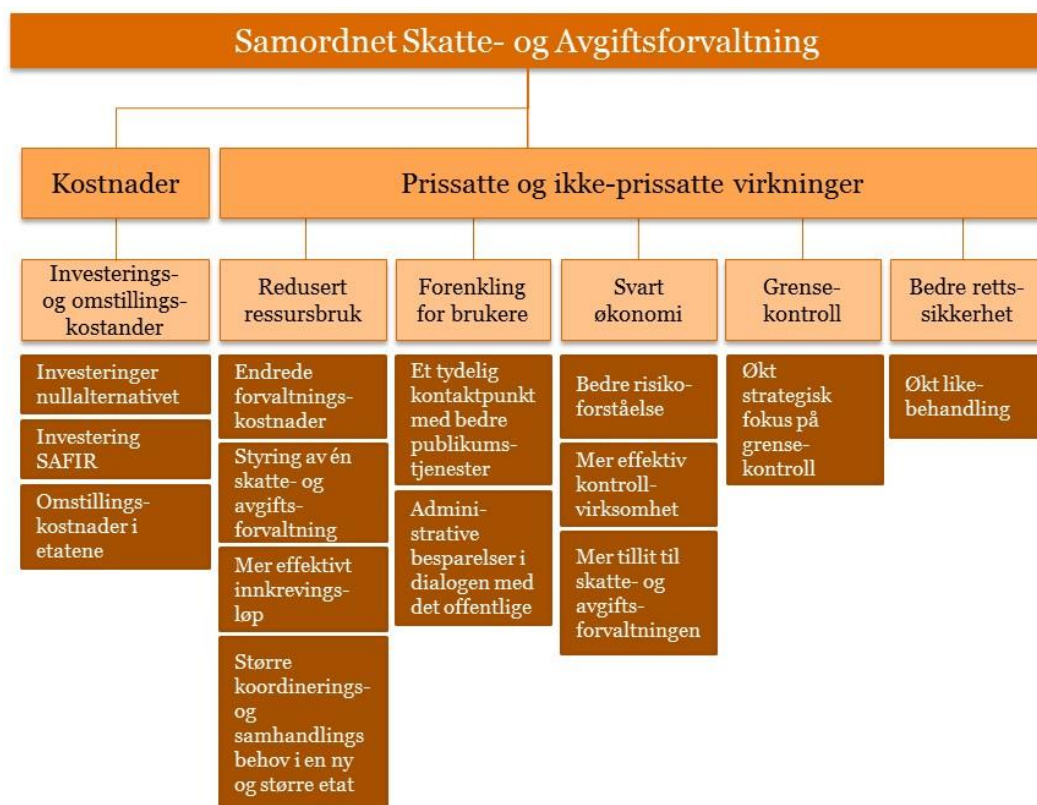
Det er i tillegg gjennomført:

- Seks fagrådsmøter
- Fire workshops med tverretattlig deltakelse
- Ukentlige statusmøter med oppdragsgiver

4.2. Tilnærming til den samfunnsøkonomiske analysen

En samlet skatte- og avgiftsforvaltning vil styrke evnen til å se skatte- og avgiftsyteren samlet som skatte-/avgiftspliktig. I tillegg vil en samlet skatte- og avgiftsforvaltning gi ett kontaktpunkt for skatter og avgifter, og se hele virksomhetens forpliktelser og etterlevelse på tvers av særavgifter, MVA, innførsels-MVA, arbeidsgiveravgift, rapporteringsplikt med mer.

Figuren nedenfor beskriver prosjektnedbrytningsstrukturen som er etablert for den samfunnsøkonomiske analysen. På overordnet nivå er analysen delt inn i en kostnadsdel, som utgjøres av investerings- og omstillingskostnader, og de fire hovedområdene for gevinster benyttet i Finansdepartementets oppdragsbrev. Det har i arbeidet blitt klart at tiltakene som skisseres også har effekt i retning av å øke rettssikkerheten. Dette er derfor trukket opp som en selvstendig effekt i figuren.



Figur 11: PNS for "Ny Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning"

Investeringselementene består av omstillingskostnader knyttet til innfasing av nye oppgaver i Skatteetaten. Det er i tillegg knyttet omstillingskostnader til avgivende etater. I tillegg kommer investering i forbindelse med utvikling av SAFIR-prosjektet.

Årlige driftskostnader knyttet til lønn og annen drift (for eksempel leie av lokaler) er hentet fra etatenes/virksomhetenes regnskap.

Prosjektets kostnadsvirkninger er knyttet til omstillingskostnadene i de berørte etatene og investeringskostnadene knyttet til etatens systemmessige moderniseringer. Kostnader knyttet til utsatt

avregning er inkludert i omstillingskostnadene. Investeringsperioden for prosjektet er i denne rapporten estimert fra 1.1.2016-1.1.2020.

4.3. Omstillings- og investeringskostnader

4.3.1. Kartverket

Kartverket mener det er rimelig å legge til grunn en omstillingskostnad 1 MNOK pr år.

Kartverket har i dag et administrativt påslag på om lag 30 % av brutto lønnskostnader. Dette er knyttet til husleie, strøm og andre fellesadministrative kostnader. Disse kostnadene vil i liten grad bortfalle med overføring av de berørte årsverkene. De administrative kostnadene i tilknytning til årsverkene vil trolig utgjøre om lag 1 MNOK. I forbindelse med Kartverkets beregninger til rapporten om overføring av oppgaver ble det lagt til grunn at om lag 10% av disse kostnadene ville bortfalle. Om lag 1 MNOK vil være årlige kostnader som Kartverket fortsatt vil bære. Dette utgjør til sammen ca. 2 MNOK i årlig økte kostnader²⁴.

4.3.2. Toll- og avgiftsetaten

Toll- og avgiftsetaten legger til grunn en udiskontert kostnad på 180 MNOK knyttet til Toll- og avgiftsetatens forventede kostnader i forbindelse med overføringen av oppgaver til Skatteetaten²⁵. Kostnadene er ventet å løpe i tidsrommet 2015-2018 og omfatter kostnader knyttet til tomgangsleie av lokaler, direkte utgifter knyttet til virkemidler knyttet til omstillingsavtalen og andre mindre kostnadselementer.

4.3.3. Statens innkrevingssentral

Det er i perioden 2014-2015 knyttet mindre omstillingskostnader til Statens innkrevingssentralers innlemming i Skatteetaten. Disse knytter seg til nye lisenser, samt andre administrative kostnader. Totalt utgjør dette ca 4 MNOK²⁶.

4.3.4. Skatteetaten

Skatteetaten legger til grunn et samlet bruttobehov av omstillingskostnad for overføring av oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten og skatteoppkreverne på 280 MNOK, der 120 MNOK brukes på avgiftsforvaltningen og 90 MNOK er antatt bruk på innfasing av skatteoppkreverfunksjonen²⁷. Det er i Skatteetatens satsningsforslag også lagt til kostnader knyttet til Statens innkrevingssentralers lisensavtaler på 40 MNOK. I tillegg forventes at forbruket på etatsinterne ressurser knyttet til omstillingen ligger på ca. 30 MNOK.

Disse kostnadene inkluderer investeringer i nye kontorlokaler, innføring og systemtilpassing til Skatteetatens systemer i tillegg til opplæring og utvikling.

4.3.5. Utsatt avregning

Som følge av endringene knyttet til utsatt avregning vil det måtte gjøres endringer i Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten. Kostnadene er estimert for endringer som kan gjennomføres med virkning fra 1.1.2017. Grunnet den korte tiden til etablering må det etableres minimumsløsninger som knytter seg til dagens løsninger. Dette knytter seg til dagens IT-løsninger i både Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Investeringskostnader i IT-systemene er stipulert til 40 MNOK.

²⁴ Kartverket (2015): Estimering av kostnader vedrørende overføring av dokumentavgiften (Refnr. 70)

²⁵ Toll- og avgiftsetaten (2015): Estimering av omstillingskostnader for den gjenværende Toll- og Avgiftsetaten (Refnr. 71)

²⁶ Statens innkrevingssentral (2015): Estimering av kostnader vedrørende samordning under Skatteetaten (Refnr. 69)

²⁷ Skatteetaten (2015): Skatteetatens satsningsforslag for overføring av Skatteoppkreverne og avgiftsforvaltningen (Refnr.72)

Det er tilknyttet økte lønnskostnader for å redusere potensiell risiko ved overgangen til utsatt avregning. Disse tiltakene har en estimert økt ressursbruk på 70 årsverk²⁸. Disse er knyttet til risikoreduserende tiltak for:

- Restanseoppbygging og provenytnap
- Unndragelser og feil
- Svindel i nettverk

Basert på beregninger fra 2006 anslår Skatteetaten en økning av antall årsverk på 14 stykker, for å sikre en korrekt innfordring og kredittadministrasjon. Dette er en netto økning på 4 årsverk i forhold til dagens situasjon, og er av rapporten om utsatt avregning estimert til en kostnad på ca. 3 MNOK.

Totalt er dette estimert til 65 MNOK og knytter seg følgende kostnader

- Forvaltningskostnader til IT-utvikling
- Innfordring og kredittadministrasjon
- Risikoreduserende tiltak
- Innkreving og innfordring av merverdiavgift.

Sammenstillingen i tabellen under viser de udiskonterte omstillingskostnadene til den nye samordnete skatte- og avgiftsforvaltningen.

Tabell 19: Omstilling og investeringskostnader i MNOK

Etat/virksomhet	Omstillingskostnader	Investeringskostnader
Kartverket	2	-
Toll og avgiftsetaten	180	-
Statens innkrevingssentral	40	-
Skatteetaten		
Avgiftsforvaltningen	120	-
Skatteoppkreverne	90	-
Etatsinterne ressurser	30	-
Systemmessig modernisering		500
Utsatt avregning		40
Økt ressursbruk ved utsatt avregning	65	
Sum	522	540

Samlede omstillingskostnader er beregnet til ca. 520 MNOK. I dette ligger implisitt redusert ressursbruk siden SKA programmet har identifisert at 700 av de ansatte som overføres, kan flytte inn i eksisterende lokaler hos Skatteetaten. Det vil si at omstillingskostnadene vil vært langt høyere om det ikke hadde vært ledig kapasitet.

²⁸ Oppgavekontroll: 10 årsverk, avdekkingskontroll: 10 årsverk, fullstendig etterkontroll: 10 årsverk, analyse (skatt): 5 årsverk, analyse (toll): 4 årsverk, grensekontroll: 27 årsverk og øvrig administrasjon: 4 årsverk.

4.3.6. Systemmessig modernisering

Moderniseringsprosjektet SAFIR har en foreløpig investeringskostnad på 500 MNOK ekskl. MVA fordelt likt over en fireårsperiode.²⁹ Moderniseringsprosjektet har også estimert kostnadene for forvaltning, drift og vedlikehold i prosjektperioden. Dette er beskrevet i tabellen under.

Tabell 20: FDV-kostnader i SAFIR prosjektet i MNOK (eksl. MVA.)

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Etter 2024
Årlige FDV-kostnader	10	20	50	50	50	50	50	50	50

I nullalternativet er det lagt inn en investering på ca. 800 MNOK til utvikling av TVIST-systemene. Moderniseringsprosjektet SAFIR er anslått å ha en investeringskostnad på 500 MNOK.

Skatteetaten har gjennom MAG-prosjektet (Modernisering Av Grunnlagsdatasystemene) modernisert sine systemer for mottak og lagring av data. Dette er systemer som i stor grad gjenbrukes i implementasjonen av løsninger for fastsettelse av særavgifter. Dette gjenbruket gjør at SAFIR alternativet blir rimeligere enn TVIST. Dette utgjør en netto prissatt besparelse i den samfunnsøkonomiske analysen.

Kostnadene til forvaltning, drift og applikasjonsdrift av TVIST porteføljen i nullalternativet er anslått til rundt 105 MNOK.

4.4. Prissatte virkninger

Nedenfor presenteres de prissatte virkningene av samordnet skatte- og avgiftsforvaltning inkludert systemmessig modernisering. Disse er:

Tabell 21: Oversikt over prissatte virkninger og kategorisering opp mot FINs gevinstmål

#	Prissatt virkning	Redusert ressursbruk	Forenkling for næringsliv og innbyggere	Styrket bekjempe lse av svart økonomi	Bedre grensekontroll	Bedre retts-sikkerhet
1	Endrete forvaltningskostnader	X				
2	En mer effektiv avgiftsfastsettelse	X				
3	Et mer effektivt innkrevlingsløp	X				
4	Administrative besparelser i dialogen med det offentlige		X			

4.4.1. Redusert ressursbruk

Endringene i forhold til nullalternativet er kun redusert ressursbruk for skatteoppkreverfunksjonen. For Statens innkrevingssentral, Toll- og avgiftsetaten og Kartverket behandles endret ressursbruk som ikke-prissatte virkninger, og ressursbruken endres ikke som følge av oppgaveoverføringen.

²⁹ Skatteetaten (2015): Satsingsforslag SAFIR (Refnr. 73)

Endrete forvaltningskostnader

En hovedkomponent av de prissatte nyttevirkningene er den endrede ressursbruken, som inntreffer ved overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. I rapporten om overføring av oppgaver til Skatteetaten, er det tatt utgangspunkt i et standard årsverk i Skatteetaten ved estimering av kostnadene til skatteoppkreverfunksjonen. Denne estimeringen har tatt hensyn til kostnaden ved et standard årsverks lønnskostnader, kostnader ved leie av lokaler, IT-kostnader og annen drift. Følges anbefalingen om å redusere skatteoppkrevere med 498 netto årsverk vil virkningen på kostnadsbildet være en reduksjon på ca. 370 MNOK i 2014 kroner. Fordelingen av de forskjellige kostnadene er beskrevet i tabellen under.

Tabell 22: Nytevirkinger "Endrete forvaltningskostnader"

Nyttevirkning	Årlig gevinst MNOK
Drift SKO	10
Husleie SKO	40
IT drift SKO	20
Lønnsutgifter SKO	300
Totalt	370

Systemmessig modernisering³⁰

Ved å ta i bruk den nye løsningen SAFIR, oppstår det nyttevirkinger på flere områder. Gjennom forprosjektrapportene fra SAFIR-prosjektet er det identifisert følgende prissatte effekter³¹:

- Fastsettingsprosessen for motorvognavgifter (engangsavgift, omregistreringsavgift og vektårsavgiften)
- Særavgifter ekskludert motorvognavgifter
- Motregningsprosessen
- Innkreivingsprosessen

SAFIR muliggjør nye systemløsninger som skaper nyttevirkinger innenfor målområdene beskrevet av Finansdepartementet. I delrapportene til prosjektet er det identifisert prissatte effekter innenfor målene, redusert ressursbruk og forenklinger for næringslivet og innbyggere. Analysen finner at det oppstår prissatte nyttevirkinger som er knyttet til endringer i fastsettingsprosessen for motorvognavgifter (engangsavgift og omregistreringsavgift), samt særavgifter ekskludert motorvognavgifter. I tillegg er det prissatte nyttevirkinger som berører motregnings- og innkreivingsprosessen. Den reduserte ressursbruken knyttet til etatene inntreffer først 50% av estimert virkning. Virkning treffer 100% i det andre året.

Redusert ressursbruk for det offentlige knyttet til motorvognavgifter

For det offentlige er det prissatt tre nyttevirkinger knyttet til motorvognavgifter. Samlet frigjør dette ca. 40 millioner kroner i offentlig ressursbruk. Denne virkningen knytter seg spesielt til Statens vegvesens reduserte skrankebehandling av saker knyttet til avgiftsbetaling, som reduseres kraftig på grunn av økt automatisering.

Prissatte nyttevirkinger knyttet til særavgifter eksklusiv motorvognavgifter

Det er prissatt noen mindre nyttevirkinger knyttet til særavgifter eksklusiv motorvognavgifter. Disse består av følgende virkninger og tilsvarer en årlig kostnadsreduksjon på ca. 10 millioner kroner.

- Automatisk fastsettelse av særavgiftsoppgaver
- Elektronisk innlevering og tilrettelegging for saksbehandling og utsending av svar på søknader, klager mv.

³⁰ Foreløpige estimater fra SAFIR prosjektet 27.3.2015

³¹ For nærmere beskrive se delrapportene i SAFIR prosjektet.

- Redusert ressursbruk pga tvungen elektronisk innrapportering av særavgiftsoppgaver
- Ny moderne systemstøtte for kassahåndtering og skrankebetaling

Redusert ressursbruk knyttet til motregningsprosessen

Det er prissatt tre nyttevirksomheter knyttet til motregningsprosessen. Samlet vil de gi en årlig kostnadsreduksjon på ca. 10 millioner kroner. Denne reduserte ressursbruken er knyttet til en mer effektiv motregningsprosess som vil redusere omfanget av annen innfordring.

Stansingsretten

I dag har Statens vegvesen og politiet en stansingsrett knyttet til motorvognavgiften. Det vil si at etatene har rett til å ta fra bilisten skiltene som et ledd i innfordringstiltakene rundt dagens avgift. Skatteetaten foreslår å fjerne denne muligheten. Å bruke andre midler, som for eksempel lønnstrekk, er sett på som en mer formålstjenlig løsning for å ta inn avgiften. Denne endringen vil redusere Statens vegvesen og politiets ressursbruk, som da som kan rettes mot andre tiltak. I tillegg trenger ikke Statens vegvesen lenger å ta hensyn til misligholdte avgifter på motorvogn i forbindelse med omregistreringsavgiften.

Statens vegvesen estimerer at en satsning medfølger en redusert arbeidsmengde som resulterer i en frigjøring ressurser på ca. 5 millioner kroner.

Samlet redusert ressursbruk knyttet til systemmessig modernisering

Den samlede reduserte ressursbruken fra den systemmessige moderniseringen er beskrevet i tabellen under. Disse virkningene er nærmere beskrevet SAFIR-rapporten³².

Tabell 23: Redusert ressursbruk grunnet systemmessig modernisering

Nyttevirksomhet	Årlig gevinst MNOK
Redusert ressursbruk for det offentlige knyttet til motorvognavgifter	40
Prissatte nyttevirksomheter i innfordringsløpet, eksklusiv motorvognavgiften	10
Samlet redusert ressursbruk knyttet til motregningsprosessen	10
Stansingsretten	5
Totalt	65

4.4.2. Forenkling for næringslivet og innbyggere

Alle prissatte nyttevirksomheter som gjelder forenkling for næringslivet og innbyggere er knyttet til prosessendringer for motorvognavgifter (engangsavgift og omregistreringsavgift). Disse gevinstene knytter seg primært til færre oppmøter hos Statens vegvesen for privatpersoner og næringslivet. Samlet årlig gevinst er antatt å være ca. 150 millioner kroner. Forutsatt at de nødvendige tiltakene er på plass i henhold til leveranseplanen, vil kun gevinsten knyttet til omregistreringsavgiften påløpe i 2018, mens øvrige deler av gevinsten vil høstes fra og med 2019 og utover i analyseperioden. I tabellen under er virkningene sammenstilt.

³² Se rapport Samfunnsøkonomisk analyse av SAFIR
Innføring av ny systemstøtte innenfor avgiftsområdet særavgifter (1.04.2015)

Tabell 24: Nyttevirkninger "Administrative besparelser"

Nyttevirkning	Årlig gevinst MNOK
Ikke bruk av solidaransvar ved innfordring av motorvognavgifter	1
Forenkling for næringslivet og innbyggere ifm engangsavgiften (SAFIR)	9
Forenkling for næringslivet og innbygger ifm omregistreringsavgiften (SAFIR)	140
Totalt	150

Ikke bruk av solidaransvar ved innfordring av motorvognavgifter

Det er rimelig at en endring av bruk av solidaransvar ved innfordring av misligholdte motorvognavgifter vil redusere kostnaden for privatpersoner og næringslivet i tilsvarende størrelsesorden som den estimerte reduksjonen for Skatteetaten. Det er rimelig å anta at kontakt med det offentlige blir redusert som følge av at personer som i dag mottar krav pga solidaransvar, ikke lenger vil ta kontakt med fakturautsteder. Dette er av delprosjektene i SAFIR, estimert til en redusert timebruk med ca. 2500 timer. Dette utgjør i underkant av 1 million kroner

Forenkling for næringslivet og innbyggere i forbindelse med engangsavgiften

Forenkling for næringslivet og innbyggere i forbindelse med engangsavgiften innebærer at antall oppmøter hos Statens vegvesen og Toll- og avgiftsetaten blir redusert for privatpersoner og bedrifter uten kreditt. Dagens ordning medfører normalt fem oppmøter fordelt på Statens vegvesen og Toll- og avgiftsetaten, mens i den nye skatte- og avgiftsforvaltningen kreves det normalt fire oppmøter. Kategorien privatpersoner og bedrifter uten kreditt importerer rundt 18 000 kjøretøy årlig. Med andre ord, hvis ett oppmøte i prosessen faller bort, vil dette utgjøre en samlet årlig reduksjon av 18 000 oppmøter.

Ved innføring av en mer hensiktsmessig ordning for avgiftsbetaling faller ett oppmøte hos Toll- og avgiftsetaten bort. Ved å anslå at den avgiftspliktige bruker 75 minutter for et oppmøte hos Toll- og avgiftsetaten (reisetid, ventekø og beregning i skranke), har man en årlig tidsbesparelse lik 22 500 timer, eller tilsvarende en årlig kostnadsreduksjon for næringslivet og innbyggere lik 9 millioner kroner.

Forenkling for næringslivet og innbyggere i forbindelse med omregistreringsavgiften

Forenkling for næringslivet og innbyggere i forbindelse med omregistreringsavgiften innebærer at den avgiftspliktige slipper å oppsøke en trafikkstasjon for betaling. Dette tiltaket medfører at omregistreringsavgiften administreres som etterskuddsvis innkreving for alle brukere.

I 2013 var det 310 000 fysiske oppmøter på trafikkstasjonene, og ifølge Statens vegvesen var ca. 90% av disse knyttet til avgiftsbetaling. Med andre ord var det 279 000 oppmøter på trafikkstasjoner som var knyttet til avgiftsbetaling. Hvis vi antar at tur/retur og selve betalingen tar 75 minutter, så gir dette en samlet årlig tidsbesparelse lik 348 000 timer eller tilsvarende en årlig kostnadsreduksjon for næringslivet og privatpersoner på ca. 140 millioner kroner.

Nytteeffekter som følge av utsatt avregning

Nedenfor gis en oversikt over nytte effekter knyttet til innføring av universell løsning for utsatt avregning. For mer detaljert informasjon vises det til rapport om vurdering og løsningsalternativer om utsatt avregning for innførselmerverdiavgift³³.

Tidsbesparelser³⁴

Tidsbesparelsene knytter seg til næringslivet og privatpersoners reduserte ressursbruk. Dette er fordelt på to komponenter, tidsbesparelser knyttet til innbetalingen av skyldig MVA ved innførsel av varer og

³³ Utsatt avregning for innførselmerverdiavgift - Vurdering og løsningsalternativer SKA-programmet 18. februar 2015

³⁴ Det er i tillegg knyttet 13,7 MNOK til redusert tollkredittgebyr. Dette er en fordelings effekt mellom staten og næringslivet

forenklinger knyttet til dagsoppgjøret. Dagsoppgjøret er den største effekten, og er knyttet til den nye og forenklete utskriften av deklarasjoner. Denne forenklingen gir en tidsbesparelse på inntil 30 MNOK.

Nettovirkninger av bortfall av bankgaranti

Nettovirkninger av bortfall av bankgaranti er estimert til ca. 40 MNOK. I en universell ordning vil staten overta risikoen fra bankene som tidligere har stilt garantier for importørene. Dette vil medføre en besparelse i provisjonskostnader for importørene. Denne positive virkningen vil bli delvis oppveid av bankenes tap av en inntektskilde. Nettovirkningen har likevel en positiv prissatt virkning på samordningen.³⁵

Virkninger knyttet til utlegg og betaling av dagsoppgjør

Krav til utleggsprovisjon for merverdiavgift vil falle bort med utsatt avregning, og det samme vil krav om forhåndsbetaling av innførselsmerverdiavgift. Dette medfører at en inntektskilde for speditørbransjen vil forsvinne, men resten av næringslivet vil få reduserte kostnader. Dette er i rapporten om utsatt avregning estimert til en nettoeffekt på ca. 2% av innførselsmerverdiavgiften³⁶, noe som tilsvarer speditørens reelle kostnader og risiko knyttet til solidaransvaret som overføres til staten ved utsatt avregning³⁷ dette utgjør ca. 130 MNOK og i rapporten satt som en prissatt nettoeffekt for næringslivet.

I tabellen under er nytteeffektene for Utsatt avregning sammenstilt. Effektene ved utsatt avregning, inntreffer fra 1.1-2017 og varer ut prosjektperioden³⁸

Tabell 25: Nyteffekter kan knyttes til utsatt avregning

Nytteeffekt	Årlig gevinst MNOK
Tidsbesparelser ved dagsoppgjør	30
Tidsbesparelser knyttet til tollkreditten	2
Nettovirkninger ved bortfallet av bankgaranti	40
Virkninger knyttet til utlegg og betaling av dagsoppgjør	130
Totalt	202

4.4.3. Andre virkninger

Virkninger knyttet til trafikkforsikringsavgift, deler av utsatt avregning, bekjempelse av svart økonomi, forbedret grensekontroll og bedret rettsikkerhet er behandlet som ikke-prissatte virkninger.

4.4.4. Sammendrag av netto nåverdier

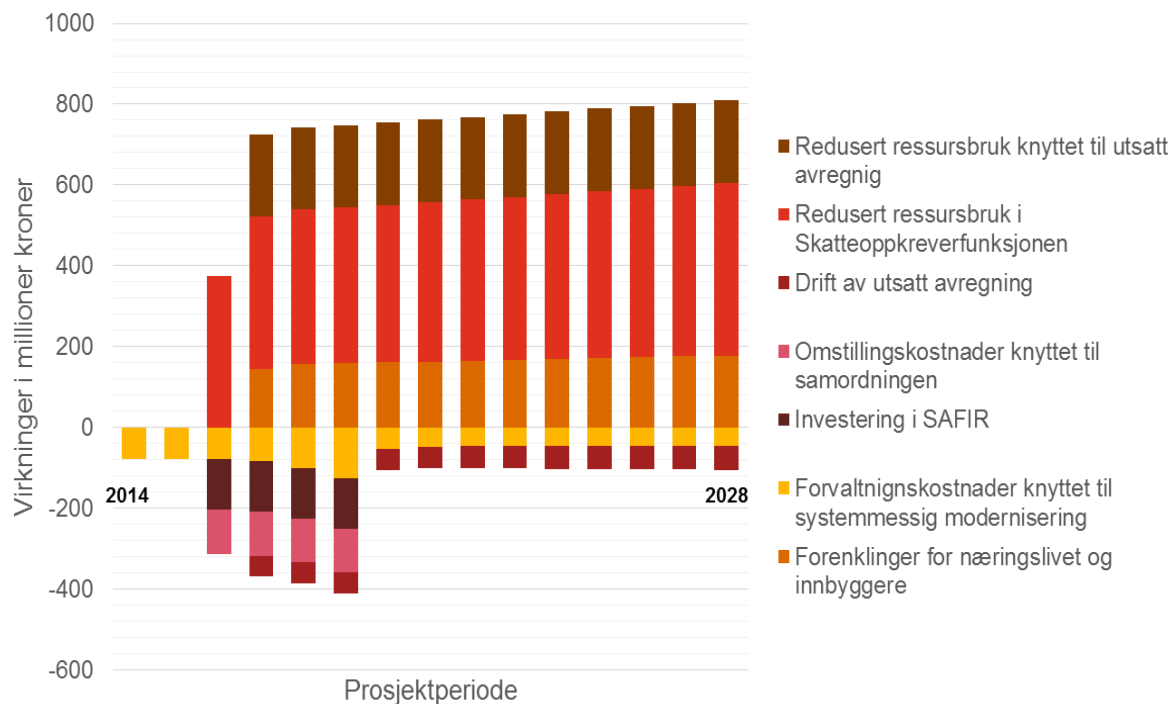
Figuren under oppsummerer de prissatte virkningene. Den viser at redusert ressursbruk som følge av samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen er den virkningen som bidrar mest til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Denne endringen skyldes i hovedsak frigjøring av ressurser i forbindelse med overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Figuren under illustrerer årlig investering og netto nytte for ny skatte- og avgiftsforvaltning.

³⁵ I denne analysen er det ikke tatt hensyn til en eventuell kostnad for staten gjennom økte risikopremier eller utbetalinger

³⁶ Utsatt avregning for innførselsmerverdiavgift - Vurdering og løsningsalternativer SKA-programmet 18. februar 2015

³⁷ Det er rimelig å anta at noe av kostnadene i speditørbransjen er risikoavsetninger som, ved utsatt avregning blir overført det offentlige. Følgelig kan nytteeffekten være noe overestimert i rapportene om utsatt avregning.

³⁸ Alle tall er justert til 2014 kostnader.



Figur 12: Hoveddrivere for prissatt nettonytte for ny skatte- og avgiftsforvaltning, eks skattefinansieringskostnader.

Tabellen under viser en samlet oversikt over netto nåverdiberegninger. Disse nåverdiene er beregnet ekskludert MVA. Skattekostnader er også lagt til for å vise den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden for samordningen.

Tabell 26: Nettonåverdi inkl. skattekostnader og ekskl. MVA (MNOK)

Område	Null-alternativet MNOK	Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning MNOK
Investeringer		
Omstillingskostnader		-440
Systemmessig modernisering	-710	-400
Driftskostnader		
IT og andre driftskostnader ekskludert lønnskostnader	-5670	-4890
Lønnskostnader	-16110	-13520
Skattekostnader 20 %	-4500	-3850
Nyttevirkninger	250	3780
Sum netto nåverdi over 15 år	-26740	-19320
Differanse mot nullalternativet		
Netto nåverdi	-	7420
Gjennomsnittlig årlig nettonytte	-	670

Tabellen viser at de prissatte effektene isolert sett tyder på at tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, med en netto nåverdi om lag 7,4 milliarder kr. Årlige gevinst målt opp mot

nullalternativet, er beregnet til ca. 670 MNOK. I tillegg kommer de ikke-prissatte virkningene som omtales i delkapittelet under.

I tillegg til de prissatte virkningene inngår de ikke-prissatte virkningene i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Verdsettingen av disse virkningene gjøres i kapittel 4.4 under. De ikke-prissatte virkningene skal tillegges like stor vekt som de prissatte virkningene i en samfunnsøkonomisk analyse.

Prissatte virkninger uten innlemmelse av skatteoppkreverfunksjonen.

De prissatte virkningene når man ser bort ifra endringer i skatteoppkreverfunksjonen, viser en nåverdi på om lag 2 900 MNOK. Sammenlignet med situasjonen hvor skatteoppkreverfunksjonen flyttes til skatteetaten er nåverdien ca. 4500 MNOK lavere. Tabellen under sammenstiller de prissatte virkningene mot nullalternativet, med og uten skatteoppkreverfunksjonen. Hovedresultatet er at netto nåverdi fortsatt er positiv, selv uten skatteoppkreverfunksjonen.

Tabell 27: Prissatte virkninger uten skatteoppkreverfunksjonen

Område	Nullalternativet MNOK	Samordnet Skatte- og avgiftsforvaltning uten SKO MNOK	Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning MNOK
Investeringer			
Omstillingskostnader		-350	-440
Systemmessig modernisering	-710	-400	-400
Driftskostnader			
IT og andre driftskostnader ekskludert lønnskostnader	-5670	-5550	-4890
Lønnskostnader	-16110	-16720	-13520
Skattekostnader 20 %	-4500	-4610	-3850
Nyttevirksomheter	250	3780	3780
Sum netto nåverdi over 15 år	-26740	-23870	-19320
Differanse mot nullalternativet			
Netto nåverdi	-	2870	7420
Gjennomsnittlig årlig nettonytte	-	260	670

4.5. Ikke-prissatte virkninger

I dette delkapittelet presenteres ikke-prissatte virkninger som inngår i analysen og hvordan disse er verdsatt. Verdsettingen av disse virkningene bygger på DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser av 2014³⁹.

De ikke-prissatte virkningene er vurdert som endringer i forhold til nullalternativet som innebærer dagens organisering av tjenesteområdene i Statens innkrevingsentral, Toll- og avgiftsetaten, Skatteoppkreverne og dokumentavgiftforvaltningen i Kartverket.

Vi vil i dette delkapittelet beskrive de identifiserte ikke-prissatte virkningene. Tabellen nedenfor redegjør for de ikke-prissatte virkningene benyttet i analysen. De ulike nyttevirkningene påvirker

³⁹ Direktoratet for økonomistyring (2014): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser;
<http://www.dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/Bestill-veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/>

regjeringens fem målsettinger om redusert ressursbruk, forenkling for næringslivet, styrket bekjempelse av svart økonomi, bedre grensekontroll og bedre rettssikkerhet.

Tabell 28: Oversikt over ikke-prissatte virkninger og kategorisering opp mot FINs gevinstmål

Ikke-prissatt virkning	Redusert ressursbruk	Forenkling for næringsliv og innbyggere	Styrket bekjempelse av svart økonomi	Bedre grensekontroll	Bedre retts-sikkerhet
Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning	X				
Mer effektiv innkreivingsløp	X				
Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat	X				
Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester		X			
Administrative besparelser i dialogen med det offentlige		X			
Bedre risikoforståelse			X		
Mer effektiv kontroll-virksomhet			X		
Mer tillitt til skatte- og avgiftsforvaltningen			X		
Økt strategisk fokus på grensekontroll				X	
Økt likebehandling					X

Nedenfor følger en nærmere omtale av de enkelte virkningene.

4.5.1. *Redusert ressursbruk*

Virkningene under tar for seg endret ressursbruk i forbindelse med samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen. Endringene vurderes opp mot dagens organisering av skatte- og avgiftsforvaltningen. Endringene omfatter ikke bare den nye Skatteetaten, men også de andre berørte partene, inkludert kommunene.

Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning

I dagens styringsdialog må Finansdepartementet balansere styringen av skatte- og avgiftsområdet mellom tre etater. I tillegg styringsdialogen mellom Kartverket og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Skatteoppkreverfunksjonen er lagt til kommunene. Den faglige styringen av skatteoppkreverfunksjonen er lagt til Skatteetaten.

Ved å samle ansvar og oppgaver i én etat vil styringsdialogen bli enklere. Dette vil kunne styrke arbeidet med videreutvikling av fastsetting, innkreivning og kontroll/etterlevelse. Man vil i større grad kunne styre ut fra statens behov for en helhetlig forvaltning. Tilsvarende vil den nye etaten være forvalter av hele området, og således være én part overfor Finansdepartementet.

Styringen av skatte- og avgiftsforvaltningen gjør det enklere med en samlet videreutvikling av skatte- og avgiftsforvaltningen. Dette vil gjøre det enklere å identifisere forretningsmessige, juridiske, organisatoriske og prosessmessige effekter som ikke vil være like synlige i dagens løsning med en forvaltning som er delt mellom flere etater.

I dagens situasjon har de berørte etatene/virksomhetene hver sin systemløsning og systemforvaltning. De ulike systemene er tilpasset den enkelte etats/virksomhets ansvarsområder. De kommunale skatteoppkreverne benytter Skatteetatens SOFIE, og er således allerede knyttet opp mot Skatteetatens systemløsninger, men oppdelingen i systemet er tilpasset en kommunal struktur. En modernisering av systemstøtten vil tilrettelegge for å ha en velfungerende skatte- og avgiftsforvaltning som utvikler seg i takt med endrede behov og krav.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning»:

Tabell 29: Vurdering av nyttevirkningen «Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning	Stor	Liten, positivt	++

Helhetlig styring av skatte- og avgiftsforvaltningen er vurdert å ha stor samfunnsmessig betydning. Det er viktig å ha en velfungerende skatte- og avgiftsforvaltning som utvikler seg i takt med endrede behov og krav.

Virkningen vurderes imidlertid til å ha lite positivt omfang. Dette skyldes at virkningen ikke må «dobbelregnes» med de prissatte virkningene som er verdsatt over og de ikke-prissatte virkningene nedenfor.

Styringen av dagens skatte- og avgiftsforvaltning vil bli bedre som følge av samordningen. Styringsdialogen mellom departement og etat blir enklere. Det legges til rette for at målstyringen blir mer helhetlig. Forutsetningene for videreutvikling vil bedres ved samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen. Vår vurdering er at styring av én skatte- og avgiftsforvaltning vil forsterke dagens gode prosesser. Dette kommer tydelig frem i forbindelse med utredningsarbeidet med SKA-programmet, hvor det på kort tid er identifisert flere initiativ som mest sannsynlig ikke hadde kommet opp med dagens organisering av skatte- og avgiftsforvaltningen.

Basert på dette vurderes «Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning» å ha lite, positivt omfang sammenlignet med nullalternativet.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning» til **middels positiv konsekvens (++)**.

Mer effektivt innkrevingsløp

Virkningene av mer effektiv innkrevingsløp skyldes flere forhold. Ved samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen åpnes det for å gjøre innkrevingsløpet i helhet slik at likeartede løp kan standardiseres. Dette gir igjen grunnlag for mer effektiv bruk av kompetanse (spesialisering, nye prosesser, større fagmiljøer). Som en konsekvens av dette er det grunn til å forvente at virkemiddelbruken kan koordineres. I dag er det for eksempel ulik praksis med hensyn til hvor mange ganger det purres før man går over til andre tiltak. Den ulike praksisen har sin logiske forklaring, men ved å samle fagmiljøene bør det være mulig å hente ut beste praksis og synergieffekter.

Også innenfor innkrevingsområdet er det planlagt en systemmessige modernisering. Disse er beskrevet nedenfor:

- Ressursbesparende å gå fra manuell sjekk og gjennomføring av utbetalingsforslag til motregningsmuligheter i andre krav hos Skatteetaten
- Ved å motregne krav, vil man for eksempel kunne unngå at skyldneren mottar MVA-refusjon samtidig som han har innfordringskrav innenfor andre områder

- Redusert ressursbruk ved at en går fra å konsolidere og avstemme fra tre ulike regnskapssystemer inn i Agresso, til at alle reskontro føres i samme system
- Redusert ressursbruk ved å gå fra at innbetaling av krav med KID posteres manuelt i TVINN til automatisering av posteringene
- Redusert ressursbruk ved at partsregisteret oppdaterer partsinformasjon automatisk i stedet for manuell godkjenning

Det følger redusert ressursbruk med å gå fra manuelle prosesser for kredittovervåking til økt grad av automatisk overvåking basert på adferd og forretningsregler. Utsatt avregning vil redusere behovet for kredittovervåking, men øke behovet for automatiserte prosesser for oppgavekontrollen innenlands.

Som følge av automatisering av arbeidsprosesser i de enkelte virksomhetene og *selvbetjening*, vil modernisert systemstøtte kunne gjøre den daglige saksbehandlingen enklere og mer effektiv, og vil dermed ha konsekvenser for næringsliv og innbyggere. Ved hjelp av nye systemer og verktøy kan man skille ut ulike profiler i forbindelse med innkreving. For de som behøver liten eller ingen oppmerksomhet vil det innebære en forenkling som i sum vil representere en tidsbesparelse. Selvbetjeningsløsninger, for eksempel ifm. motorvognavgifter, vil forenkle prosesser for både næringsliv og innbyggere.

Årsavgift for motorvogn overføres til forsikringsbransjen. Det er i hovedsak denne avgiften som har vært etterskuddsbetalt, og dermed gitt restanser til innkreving i Toll- og avgiftsetaten. Som følge av dette vil det brukt mindre ressurser på innkreving, siden antall restanser for staten går ned.

Imidlertid er det pekt på noen utfordringer som bør hensyntas i forbindelse med innkrevingsløpet. Blant annet blir det pekt på at prioriteringsregler og dekningsrekkefølge kan være ulike. Dekningsloven regulerer hvordan de ulike krav skal behandles i forhold til utleggstrekk og fordringsanmeldelse ved konkurs. Et annet forhold som vil kunne dempe virkningen er at hyppigheten med hensyn til når krav oppstår vil kunne påvirke hvordan man innretter oppfølgingen av ubetalte krav. Dette gjør bl.a. at man ikke nødvendigvis kan nyttiggjøre seg samme scoring som for restsatt person og DTI på andre kravtyper.

Andre forhold som blir pekt på er blant annet at etterlevelsesperspektivet vil ha ulik betydning for ulike krav og dermed også for hvordan arbeidet med disse skal sees i forhold til andre deler av verdikjeden. Et eksempel på dette er hvordan MVA-innkrevningen har en rolle i forhold til virksomhetsavklaring. Videre pekes det på at det rettslige grunnlaget for krav kan variere i forhold til om de er av fiskal eller strafferettslig karakter, noe som gjør det mindre hensiktsmessig å samle innkrevningen av dem.

I sum kan dette virke begrensende for hva som kan oppnås av effekter innenfor området. Samling av all statlig innkreving vil i utgangspunktet kunne slå negativt ut for vareførselen ved at blant annet avgiftsbetaling ikke lenger er en fullt ut integrert del av vareførselen. Arbeidsdelingen mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten er imidlertid lagt opp slik at Toll- og avgiftsetaten er felles kontaktpunkt og ivaretar både avgiftsfastsetting og avgiftsinnkreving kontant på vegne av Skatteetaten der dette fremstår som den enkleste løsningen for kunden. Et viktig eksempel på dette er alle former for direktefortolling på grensen. Den løpende vareførselen blir dermed i liten grad endret fra deklaratens ståsted, men at Skatteetaten trer inn i avgiftsfaglige spørsmål i klagesaker, f. eks ved manglende betaling av tollkreditten, vil kunne medføre noe mer arbeid i forvaltningen.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Mer effektivt innkrevingsløp».

Tabell 30: Vurdering av nyttevirkningen «Mer effektiv innkrevingsløp»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Mer effektiv innkrevingsløp	Liten	Middels, positivt	+

Helhetlig oversikt per skatte- og avgiftsyter vurderes å ha liten samfunnsmessig betydning. Dette skyldes at tiltakene for et mer effektivt innkreivingsløp i stor grad er etatsinterne. Et samlet bilde av debitor bidrar imidlertid til mer treffsikker virkemiddelbruk og reduksjon i ressursbruken for en samlet skatte- og avgiftsforvaltning.

Omfanget av virkninger vurderes som middels i forbindelse med samordning av avgiftsforvaltningen. Årsaken er at det ved tidspunktet for denne analysen ikke er analysert eller besluttet hvordan innkreivningen i Skatteetaten skal være organisert. Det kan vise seg at enkelte effekter ikke lar seg realisere pga begrensninger i regelverket, geografi eller andre forhold. Systemmessig vil imidlertid fagmiljøene kunne realisere noen effekter allerede med en mer enhetlig systemstøtte i SAFIR.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltaket sin vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Et mer samordnet innkreivingsløp» til **liten, positiv konsekvens (+)**.

Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat

Den nye skatte- og avgiftsforvaltningen vil på kort sikt være vanskeligere å styre. Ny felles kultur må utvikles og det er behov for å samordne miljøer. For eksempel kan man risikere at enkelte områder eller fagmiljøer blir marginalisert, fordi den nye etaten fokuserer på større områder. En slik utvikling vil kunne svekke miljøene ved at ansatte finner annet arbeid etc. Et eksempel på dette kan være fra vareførsel. Man oppretter skiller mellom det bakenforliggende grunnlaget for avgiftene (varen som innføres) og avgiftsberegningen og -forvaltningen, og splitter fagmiljøene som i dag håndterer og ser disse tingene under ett. Dette kan ha negative effekter selv om en har lagt vekt på smidige prosesser i valgt arbeidsdeling.

Mulige konsekvenser av en slik utvikling kan være økt byråkratisering ved at rutiner og verktøy etableres for å håndtere en mer omfattende og kompleks styringsstruktur.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat».

Tabell 31: Vurdering av nyttevirkningen «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat	Liten	Middels, negativt	-

Den samfunnsmessige betydningen av «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat» er vurdert som liten. Det skyldes at det i stor grad er de berørte etatene som vil oppleve problemer knyttet til styring og samordning.

Virkningen vil ha størst negativt omfang på kort sikt, og avtakende etter hvert som den nye etaten har tilpasset seg. Vurderingen er derfor at «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat» over tid har middels, negativt omfang.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat» til **liten, negativ konsekvens (-)**.

4.5.2. Forenkling for næringslivet og innbyggere

Forenkling for næringslivet og innbyggere er et av fire hovedområder Finansdepartementet trekker frem som viktig å fokusere på ved samordning av skatt og avgift. Tilpasning av regelverket vil kunne gi

en forenkling for innbyggere og næringsliv, det samme vil økt bruk av digitaliserte tjenester, og bedre og mer effektiv samhandling mellom etatene der flere etater er involvert i verdikjeden. Eksempler er grensesnittet mellom vareførsel (i Toll- og avgiftsetaten) og avgiftsinnkreving (i Skatteetaten) og grensesnittet mellom Toll- og avgiftsetaten, Skatteetaten og Statens vegvesen ved innførsel av motorvogner.

Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester

Skatte- og avgiftsforvaltningen utføres i dag av Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Kartverket og Statens innkrevingssentral, samt de kommunale skatteoppkreverne. Publikum som ikke har inngående kunnskap om roller og ansvar vil ikke uten videre ha kunnskap om hvor de skal henvende seg.

En av utfordringene med dagens organisering er grensesnittet mellom skatteoppkreverne og Skatteetaten. Erfaringsmessig er det mange som ringer skatteoppkreverne i forbindelse med fastsettelsen av skatteoppgjøret. Tilsvarende er det mange som ringer Skatteetaten i forbindelse med restskatt, forhåndsskatt og arbeidsgiveravgift. Denne publikumskontakten binder opp ressurser og bidrar til økt ventetid og at servicegraden overfor publikum reduseres.

Elektroniske oppslagsverk og registre er verktøy som gjør de ansatte i stand til å kunne svare på spørsmål og i tillegg utøve veiledningstjenester overfor publikum. I dagens løsning er disse verktøyene i liten grad integrert, slik at dersom publikum har spørsmål som berører flere etater må disse kontaktes hver for seg.

I dagens situasjon følger Toll- og avgiftsetaten opp fra tidspunktet varene innføres og avgiftene fastsettes og videre i forbindelse med endringssaker og innkreving. Ved oppgaveoverføring vil dette endre seg en del. Tollmyndighetene tar imot og kontrollerer varer fra tolldeklarasjonen, eksempelvis opprinnelse, restriksjonsbelagte varer. Videre fastsettes tollverdi og eventuell tollavgift på varen. Resten av fastsettingen av særavgifter og merverdiavgift, samt innkreving av alle avgifter i vareførselen flyttes over til Skatteetaten. Valgt grensesnitt er med tanke på enkelhet for kunden, men det innebærer likevel en oppsplitting av en prosess som tidligere har ligget i én etat. Dette er et forhold som må få oppmerksomhet i forbindelse med implementering av ordningen, slik at endringen faktisk oppfattes som positivt for publikum/næringsliv.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester»

Tabell 32: Vurdering av nyttevirkingen «Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester	Middels	Middels, positivt	++

Ett tydelig kontaktpunkt for publikum ved samordnet skatte- og avgiftsforvaltning anses å ha middels samfunnsmessig betydning, ettersom mange har en rimelig god oversikt over hvor de skal henvende seg i dag. Imidlertid er det deler av befolkningen (eldre, innvandrere etc.) som mangler denne kunnskapen. For disse gruppene er det viktig at informasjonen og veiledningen gjøres enkelt tilgjengelig. I tillegg vil Skatteetaten være i stand til å gi svar basert på alle skatte- og avgiftsforhold. Felles systemløsning vil bidra til konsolidering av eksisterende elektroniske informasjonstjenester. Virkningen vil derfor øke etter hvert som oppgaveoverføringen skjer og nye rutiner og verktøy etableres, eksempelvis i form av bedre, samordnede og mer målgruppetilpassede publikumstjenester på nett.

I forbindelse med oppgaveoverføringen blir det ett service-/kundesenter som betjener publikum på tvers av dagens grensesnitt. Ordningen krever endringer i rutiner og på kort sikt kan man oppleve at publikum ikke opplever at tjenesten er blitt bedre. Etter hvert som rutiner og verktøy etableres, er det

grunn til å anta at publikum vil oppleve at de har fått bedre tjenester, og det er gjort avbøtende tiltak for å rette opp i de antatt negative virkningene vedørende splittelsen av den helhetlige forvaltningen av innførselsavgiftene.

Virkningene er vurdert som middels, positivt omfang i forbindelse med oppgaveoverføringen til Skatteetaten.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester» til **Middels positiv konsekvens (++)**.

Administrative besparelser i dialogen med det offentlige

Denne virkningen omfatter forenklinger for næringslivet og innbyggere knyttet omlegging av årsavgiften for motorvogner til en trafikksikringsavgift og mer koordinert kontrollvirksomhet.

Omlegging av årsavgiften for motorvogner til en trafikksikringsavgift

En omlegging av årsavgiften for motorvogner til en trafikksikringsavgift vil føre til at oppgaver flyttes fra avgiftsmyndigheten over til forsikringsselskapene. Dette vil påføre forsikringsselskapene administrative kostnader knyttet til utvikling og løpende håndtering av avgiften.

Forsikringsselskapene har allerede systemer for å fakturere sine kunder og det er ventet at trafikksikringsavgiften legges på disse fakturaene. Videre antas det at forsikringsselskapenes økning i kostnader som følge av trafikksikringsavgiften er lavere enn de kostnadene som avgiftsmyndighetene bruker på å drifte dagens årsavgift for motorvogn.

Forsikringsselskapene antas å bake den nye avgiften inn i prisen på sine produkter. Hvordan forsikringsselskapene vil prise innkrevingen av avgiften er ikke kjent. For eksempel kan det hende at de velger å legge på et gebyr. Om det blir gebyr og størrelsen på gebyret avhenger av hvor sterk konkurransen er i bilforsikringsmarkedet. Bileiere vil med den nye ordningen ha kun én faktura å betale, mot minst to i dag.

I tillegg kan veimyndighetene få en redusert ressursbruk knyttet til oppdatering av motorvognregistret med informasjon om begjæring om avskiltning av kjøretøy. Dette vil derfor representere en samfunnsøkonomisk besparelse. Trafikksikringsavgift legger imidlertid opp til at det er rasjonelt å starte og stoppe forsikringen oftere, hvilket vil gi forsikringsselskapene økte administrative kostnader. Dette vil trolig avkorte den samfunnsøkonomiske besparelsen noe.

Som følge av at trafikksikringsavgiften legges til på fakturene til forsikringskundene, er det ventet at man vil få et høyere antall kjøretøy som er uforsikret. Argumentasjonen bak dette er at når beløpet på fakturaen fra forsikringsselskapene går opp, vil noen flere velge å la være å betale. Effekten på folks tillitt til skattesystemet som følge av at færre betaler forsikring er en negativ samfunnsøkonomisk virkning.

Trafikksikringsavgiften vil gi en fleksibilitet for bileierne knyttet at avgiften kun påløper når kjøretøyet er forsikret og at betalingen kan fordeles utover flere terminer. Videre er det rimelig å anta at bileierne vil verdsette fleksibiliteten de får i den nye løsningen. Dette vil representere en samfunnsøkonomisk nytte for bileierne.

Mer koordinert kontrollvirksomhet

Dagens organisering av skatte- og avgiftsforvaltningen innebærer at kontrollområdet forvaltes på tvers av flere etater. Dagens praksis innen kontrollområdet innebærer at virksomheter kan bli plukket ut til kontroll av flere etater, enten samtidig eller rett etter hverandre. Selv om det er forskjellige fokus på kontrollene, er metodene, dialogen mot virksomheten og datainnsamlingen ofte veldig like og dette gir unødig belastning.

Dette vil kunne endres når kontrollarbeidet i samordnes. Samordningen legger grunnlaget for at de ulike fagmiljøene innen skatte- og avgiftsforvaltningen kan etablere systematiske og felles kontrolløp.

Med systemmessig modernisering blir det også mulig å etablere ulike profiler (for eksempel «røde», «gule» og «grønne»), slik at røde blir utsatt for mer kontroll, mens grønne i utsettes for mindre kontroll. Dette betyr at skatteyttere og avgiftspliktige som etterlever regelverket i mindre grad blir utsatt for administrative byrder som kontroller representerer.

Mer koordinert kontrollvirksomhet ved samordnet skatte- og avgiftsforvaltning anses isolert sett å være en liten virkning knyttet til administrative besparelser. Dette skyldes at virkningen kun påvirker relativt få, nærmere bestemt de som blir utsatt for kontroll.

Tabell 33: Vurdering av nyttevirkningen «Administrative besparelser i dialogen med det offentlige»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Administrative besparelser i dialogen med det offentlige	Stor	Middels, positivt	+++

Administrative besparelser i dialogen med det offentlige er vurdert til å ha stor samfunnsmessig betydning. Dette skyldes at det ansees som spesielt viktig at innbyggere og næringsliv får en ressurseffektiv og sømløs dialog med skatte- og avgiftsforvaltningen.

Administrative besparelser i dialogen med det offentlige er delt i to, trafikkforsikringsavgiften og mer koordinert kontroll.

Trafikkforsikringsavgiften er et tiltak som vil påvirke alle bileiere i landet. Effektivitetsgevinsten knyttet til innkrevingen av trafikkforsikringsavgiften og nytten av økt fleksibilitet drar i positiv retning. Effekten av at færre betaler forsikring drar imidlertid i negativ retning. Vår vurdering er at de to positive virkningene er betydelig større enn den ene negative. Det er spesielt fleksibiliteten som gis alle bileiere som drar i positiv retning.

Mer koordinert kontroll vil være en mindre virkning og er ikke antatt å ha noen stor samfunnsøkonomisk virkning i denne analysen.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Administrative besparelser i dialogen med det offentlige» til **Stor, positiv konsekvens (+++)**.

4.5.3. Bekjempelse av svart økonomi

Bekjempelse av svart økonomi er et viktig området innen skatte- og avgiftsforvaltningen, og et av fem hovedområder Finansdepartementet trekker frem som viktig å fokusere på ved samordning av skatt og avgift. Målet er at man på en bedre og mer effektiv måte kan bekjempe svart økonomi ved å få tilgang til mer og bedre informasjon, kunnskap og verktøy i kampen mot mer avansert og grenseoverskridende økonomisk kriminalitet.

I samfunnsøkonomisk forstand har svart økonomi to sider. En del av den svarte økonomien er å unnlate å betale skatter og avgifter. Den ene siden er knyttet til unndragelsen av midler som samfunnet har bestemt skal samles inn. Den andre siden er knyttet til samfunnsvirkningene av at lover og regler ikke følges, altså normative virkninger.

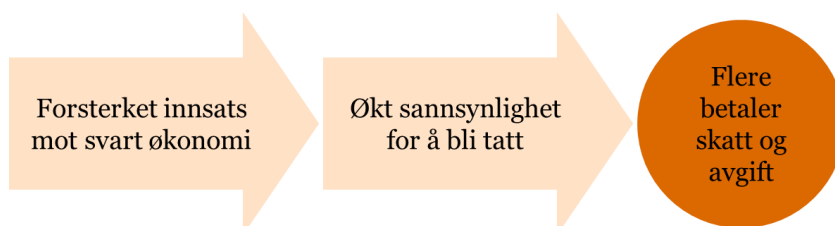
En forventet bieffekt av en styrket bekjempelse av svart økonomi, er at dette generelt kan øke restansene, fordi det vil genereres krav som det er mer arbeidskrevende å få inn. Imidlertid vil styrket bekjempelse av svart økonomi øke skattegrunnlaget og dermed provenyet.

De midlene som staten samler inn gjennom skatter og avgifter brukes til den løpende driften av statens virksomhetsområder og til statlige investeringer. Innbetaling av skatt og avgift gir en omfordeling av midler mellom privatpersoner/næringsliv og staten for å sikre staten økonomisk handlingsrom. Denne omfordelingen har i seg selv ingen samfunnsøkonomisk virkning. At omfordelingen ikke har noen samfunnsøkonomisk virkning bygger på forutsetningen om at nytten av en krone for privatpersoner/næringsliv er den samme som for nytten av en krone for staten.

Unnlatelse av betaling av skatt og avgifter vil gi et provenytab for staten. Imidlertid regnes provenytab som fordelings effekt, siden nytten av en krone er lik for privatpersoner/næringsliv og staten. Dette gjelder med ett unntak. Dette unntaket er knyttet til om gevinst fra svindel føres ut av landet og forbrukes utenfor landets grenser, slik det for eksempel skjer når utenlandske aktører gjennomfører karusellsvindel i Norge.

Grunnlaget for en velfungerende stat er at befolkningen har tillit til at staten handler i befolkningens interesse. Unnlatelse av innbetaling av skatt og avgift kan undergrave tryggheten og tilliten til velferdssamfunnet og rettsstaten. Omfordeling av skattemidlene som det politiske system og den sosiale kontrakt mellom stat og borger bygger på, vil ikke kunne opprettholdes på den tiltenkte og forutsatte måte dersom folks rettsoppfatning knyttet til innbetaling av skatter og avgifter endres. På normativt grunnlag vil det være en samfunnsøkonomisk virkning at skatter og avgifter innbetales etter lovverket. For eksempel er det antatt en ressursbruk på 70 årsverk knyttet til risikoreduserende tiltak ved overgangen til utsatt avregning. De risikoreduserende tiltakene vil kunne ha samfunnsøkonomiske nytteverdier som følge av at de fører til at lover og regler følges. Dette vil igjen føre til at man får en reduksjon i kostnader knyttet til myndighetenes ressursbruk til kontroll av etterlevelse av lover og regler (politiet, Skatteetaten etc.), og kriminelle vil benytte mindre tid og ressurser på å planlegge og gjennomføre lovbrudd. I tillegg kan økt etterlevelse av lover og regler føre til at man får en redusert konkurransevridning i noen bransjer fra useriøse aktører (som ikke betaler skatt og avgift) til seriøse aktører (som betaler skatt og avgift), samt en bransjeforskyvning fra bransjer hvor man i dag har en større andel useriøse aktører til andre bransjer. Tiltak som påvirker graden av etterlevelse av lover og regler vil derfor gi en samfunnsøkonomisk virkning i analysen.

I figuren under er en årsaks-virkningskjede knyttet til forsterket innsats mot svart økonomi vist. Hypotesen er at en forsterket innsats, som følge av tiltak innen området, vil gi en økt sannsynlighet for å bli tatt for unndragelse av betaling av skatt og avgift som igjen fører til at flere betaler inn skatter og avgifter. At useriøse blir tatt i unndragelser og at en samtidig innfører administrative forenklinger, bidrar til at de som allerede etterlever lover og regler fortsetter å gjøre dette.



Figur 13: Årsaks-virkningskjede mellom forsterket innsats mot svart økonomi og innbetaling av skatter og avgifter.

Bedre risikoforståelse

Prosser knyttet til fastsetting, innkreving og i ytterste konsekvens innfordring av skatter og avgifter er i dag basert på informasjonsgrunnlag fra henholdsvis Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingssentral, kommunale skatteoppkrevere og dokumentavgiftsforvaltningen i Kartverket. Det kan innebære at den samlede skatte- og avgiftsforvaltningen i for liten grad har et helhetlig bilde av skattyter/avgiftspliktig. Det fremste eksempelet på dette er knyttet til muligheten til å se informasjon knyttet til innførsels-MVA (vareførselsdokumentasjon) sammen med rapportering på terminoppgaven – MVA for innenlands MVA.

Samordning av eierskapet til datagrunnlag og informasjon muliggjør mer komplette og bedre analyser i Skatteetaten. I sum muliggjør dette å se mer informasjon i sammenheng, identifisere mønster og trender. Dette bidrar til at man lettere vil kunne iverksette målrettede tiltak, som for eksempel kontroll eller følge mulige unndragelser på tvers av dagens forvaltningsgrenser.

Når fagmiljøene samles vil de også bli mer robuste, som igjen gir mer treffsikkerhet i analyse og etterretning. Større miljøer vil kunne åpne for mer faglig utvikling slik at metoder og verktøy forbedres. En felles analyseenhet vurderes å kunne gi en positiv virkning gjennom økt kompetanse, og et formalisert og samlokalisert analysemiljø ventes å gi god informasjonsflyt mellom etatene. I tillegg kan et styrket fagmiljø innen analyse og etterretning styrke arbeidet for å motvirke grensekryssende kriminalitet, spesielt knyttet til import og eksport av varer og knytningen mot innenlands merverdiavgift. Et eksempel vil være reduksjon av risiko ved innføring av utsatt avregning.

Et av initiativene er som beskrevet over, er å etablere et tverretattlig analyse- og etterretningsmiljø samlokalisert med ressurser fra Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten på til sammen 15 årsverk.

Imidlertid pekes det i utredningen om etablering av tverretattlig analyse- og etterretningsmiljø på noen negative sider som må ivaretas i forbindelse med etableringen av det tverretattlige analyse og etterretningsmiljøet. Disse er:

- Uklart hvem som skal ta beslutninger ved uenighet
- Kan bli «flytende», ingen tar eierskap
- Enheten kommer i tillegg til etatenes ordinære analyseenheter. Det er risiko for overlapp, gap og suboptimalisering mellom enheten og arbeidet som blir igjen i etatene

Med systemmessig modernisering er det mulig å etablere en mer integrert informasjonstilgang som øker treffsikkerheten i løpende kontrollhandlinger i vareforsel, beskatning og avgiftsprosesser. Mer integrert, strategisk informasjonstilgang danner grunnlag for oppbygging av mer omfattende og bedre risikoprofiler som igjen gir muligheten for mer målrettet kontrollgrunnlag og hevet kvalitet på innkrevingen. Med integrert informasjonstilgang blir det mulig å fange opp personer og foretak i en tidlig fase ved en negativ utvikling.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Bedre risikoforståelse»

Tabell 34: Vurdering av nyttevirkingen «Bedre risikoforståelse»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Bedre risikoforståelse	Stor	Lite, positivt	++

Et felles miljø kan gi et styrket utgangspunkt for koordinering med andre etater på området for økonomisk kriminalitet og grensekryssende kriminalitet. Bedre kompetanse og informasjonsflyt tilrettelegger for en betydelig styrking av bekjempelsen av svart økonomi, samt at det vil ha en preventiv effekt ved at sannsynligheten for å bli tatt øker. En må anta at når sannsynligheten for å bli tatt for skatte- og avgiftsunndragelse øker, vil dette føre til at flere følger regelverket. Dette gir i seg selv en positiv samfunnsøkonomisk virkning knyttet til verdien for samfunnet av at lover og regler følges. I tillegg vil trolig statens ressursbruk knyttet til senere etterlevelse av lovverk hos politiet og Skatteetaten m. fl. reduseres. Den preventive effekten som følge av økt sannsynlighet for å bli tatt for lovbrudd fører også trolig til at færre bruker ressurser på å planlegge og gjennomføre unndragelse av skatt og avgift som gir en positiv virkning for samfunnet. Det felles analysemiljøet er imidlertid på 15 årsverk. Omfanget av virkningen er derfor vurdert å være lite, positivt.

Den preventive virkningen antas dog å være begrenset siden miljøet er omfattet av relativt få personer. Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Bedre risikoforståelse» til **Middels positiv konsekvens (++)**.

Mer effektiv kontrollvirksomhet

Samordnet skatte- og avgiftsforvaltning kan gi mer effektiv kontrollvirksomhet ved at arbeidsgiverkontrollen styrkes. I tillegg vil et samlet miljø innen kontrollområdet kunne koordinere og prioritere kontrollen som følge av bedre informasjonsgrunnlag.

Samordnet skatte- og avgiftsforvaltning vil gi mer effektiv kontrollvirksomhet gjennom:

- Styrket og mer effektiv arbeidsgiverkontroll
- Risikoreduserende tiltak knyttet til utsatt avregning
- Koordinert kontrollvirksomhet

Arbeidsgiverkontroll

Pr 31. desember 2013 brukte skatteoppkreverne 371 årsverk på arbeidsgiverkontroll. Selv om en rekke kommuner har gått sammen i større enheter, mener Skatteetaten at det fortsatt er gevinster å hente ved å samle arbeidsgiverkontrollen i større miljøer. Som beskrevet i kapittelet om de prissatte virkningene er det foreslått å styrke arbeidsgiverkontrollen med 29 årsverk.

Selv med et forholdsvis moderat krav til kontrolldekning (dvs. at 5 % av arbeidsgiverne i kommunen skal være kontrollert) har kommunene og skatteoppkreverne i mindre grad klart å prioritere denne oppgaven på en slik måte at resultatkravene har blitt oppnådd. I 2011 var landsresultatet en kontrolldekning på 4,3 %, i 2012 på 4,5 % og i 2013 på 4,4 %. For 2014 var resultatet 4,9 %, noe som må sees i sammenheng med innføringen av de forholdsvis begrensede personallistekontrollene som ble innført for enkelte bransjer i fjor. Noen kommuner (16 i 2013, 15 i 2012 og 29 i 2011) har ikke hatt arbeidsgiverkontroll i det hele tatt.

Forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommuner til stat innebærer at arbeidsgiverkontrollen legges til Skatteetaten og koordineres med tilstøtende og til dels overlappende oppgaver. Synergieffekter kan oppstå mellom arbeidsgiverkontrollen og etatens øvrige kontrollvirksomhet. Ved arbeidsgiverkontroll vil skatteoppkreveren utføre kontroll ute hos skyldnerne og kan dermed tidlig fange opp og komme i inngrep dersom det oppstår utfordringer med skattebetalingen⁴⁰. Videre kan koblingen mellom arbeidsgiverkontroll og innkreving av arbeidsgiveravgift virke positivt inn på innkrevingsprosenten og restanser

Utsatt avregning

Innføring av utsatt avregning øker isolert sett risikoen for unndragelser og enkelte typer avansert svindel. I den universelle løsningen for utsatt avregning er det satt av 70 årsverk til risikoreduserende tiltak. Av de 70 årsverkene er til sammen 39 årsverk knyttet til oppgavekontroll, avdekningskontroll, etterkontroll og analyse i både Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten.

Innsatsen på ytterligere kontroll og analyse som del av utsatt avregning vil styrke kontrollvirksomheten av unndragelse av skatt- og avgift og gi mer effektiv kontroll. Spesielt vil denne innsatsen trolig gi reduksjoner ha effekt på enkelte typer svindel som karusellsvind (MTIC)

Koordinering og prioritering

Skatteetatens samlede kontrollvirksomhet vil styrkes ved at arbeidsgiverkontrollen knyttes tettere opp mot etatens eksisterende kontrollmiljø gjennom samlokalisering og tverrfaglige grupper spisset mot spesielle segmenter og bransjer, eksempelvis innen arbeidsgiverkriminalitet (ref "økt risikoforståelse"). Vi mener at dette vil redusere sårbarheten og gi en effektiviseringsgevinst med sannsynlighet for en økt utnyttelse av kontrollressursene og bedre kontrolldekning. En samordning vil gjøre det langt lettere å foreta en mer helhetlig og risikobasert kontrollutvelgelse enn i dag. Her kan det blant annet pekes på mer effektiv kontroll av innleverte oppgaver (særlig MVA, tolldeklarasjon) og tydeligere prioriteringer av etterkontroll av skatter og avgifter. I tillegg vil det innenfor vareførsel være enklere å koordinere innsatsen mellom fagmiljøene som i dag er i Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten

⁴⁰ Oslo Economics (2014): Provenyeffekter ved flytting av skatteinnkreving. Rapport 2014.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Mer effektiv kontrollvirksomhet».

Tabell 35: Vurdering av nyttevirkningen «Mer effektiv kontrollvirksomhet»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Mer effektiv kontrollvirksomhet	Stor	Middels, positivt	+++

Oppfølging av bedrifter knyttet til innbetaling av arbeidsgiveravgift, skattetrekk for ansatte og trygdeavgift er en viktig oppgave i samfunnet. Denne oppfølgingen reduserer mulighetene bedriftene har for å unndra seg arbeidsgiveravgiften. Uten kontroller svekkes skatte- og avgiftsforvaltningen betydelig, da det vil være redusert sannsynlighet for å bli tatt for lovbrudd. At bedrifter følger lover og regler er en viktig del av et velfungerende samfunn og den samfunnsmessige betydningen vurderes derfor å være stor.

Styrket bemanning til arbeidsgiverkontroll, i forbindelse med utsatt avregning og samlokalisering av ressurser som driver med arbeidsgiverkontroll med andre kontrollopgaver vil gi en forsterket tjeneste. Den forsterkede tjenesten vil føre til at sannsynligheten øker for at bedrifter som unnlater å betale arbeidsgiveravgift blir tatt. Dette vil kunne ha en preventiv effekt på fremtidige lovbrudd knyttet til unndragelse. Videre vil den økte sannsynligheten for å bli tatt for lovbrudd kunne føre til en redusert ressursbruk til håndheving av lovverket og lovbrudd senere (som for eksempel hos Politiet). Vektingen vil balanseres mot den økte risikoen ved utsatt avregning og Det er imidlertid usikkerhet rundt hvor stor den preventive effekten knyttet til styrkingen av arbeidsgiverkontrollen vil være.

Omfanget av virkningen vurderes derfor til å være middels, positivt. Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vekting av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Mer effektiv kontrollvirksomhet» til **Stor positiv konsekvens (+++)**.

Mer tillit til skatte- og avgiftsforvaltningen

Sammenlignet med mange land har norsk skatte- og avgiftsforvaltning høy tillit. Imidlertid er det flere forhold som tyder på at det må arbeides for å beholde tilliten. I enkelte sektorer er det et voksende problem knyttet til at svart arbeid virker sterkt konkurransevridende. Påstander om at det i enkelte bransjer ikke er mulig å overleve ved å levere tjenestene hvitt undergraver samfunnets skattemoral.

Samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen, vil som beskrevet over kunne styrke bekjempelse av svart økonomi. I tillegg er det i forbindelse med samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen tatt initiativ som gir administrative besparelser for innbyggere og næringsliv. Forenklinger innenfor motorvognavgifter er ett eksempel. Andre eksempler er utsatt avregning og trafikkforsikringsavgiften. Når de administrative byrdene knyttet til fastsettelse og innkreving reduseres, er det grunn til å anta at motivasjonen for deler av næringslivet for «å lure seg unna» reduseres tilsvarende.

Systemmessig modernisering styrker denne utviklingen, siden dagens manuelle tjenester kan frigjøre ressurser, slik at skatte- og avgiftsforvaltningen blir mer effektiv og synlig. Det blir vanskeligere å slippe unna.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Mer tillitt til skatte- og avgiftsforvaltningen».

Tabell 36: Vurdering av nyttevirkingen «Mer tillitt til skatte- og avgiftsforvaltningen»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Mer tillitt til skatte- og avgiftsforvaltningen	Middels	Lite, positivt	+

Tilliten til skatte- og avgiftsforvaltningen er en hjørnestein i et velfungerende samfunn. Med manglende tillitt til systemet vil trolig færre velge å innbetale de skatter og avgifter som loven krever. Det er i Norge allerede høy tillitt til forvaltningen og det er begrenset hvor betydningsfylt ytterligere tillitt til forvaltningen vil være. Den samfunnsmessige betydningen vurderes derfor å være middels.

En samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen med systemmessig modernisering vil kunne gi noen brukere opplevelsen av et bedre system, altså bedre tjenester til borgere og næringsliv. Det imidlertid svært usikkert om en samordningen av skatte- og avgiftsforvaltningen i seg selv vil føre til at befolkningens tillit til tjenesten blir bedre. Dersom tilliten skal øke som følge av samordningen fordrer dette at informasjonskampanjer om hvordan dette tiltaket vil påvirke sluttbrukerne gjennomføres. Vår vurdering er at samordning av skatt- og avgiftsforvaltningen vil ha et lite, positivt omfang. Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen til **Liten positiv konsekvens (+)**.

4.5.4. *Virkninger som bidrar til bedre grensekontroll*

Forbedret grensekontroll er ett av fire hovedområder Finansdepartementet trekker frem som viktig å fokusere på ved samordning av skatt og avgift. Målet er å sikre en samordnet, helhetlig og effektiv oppgaveløsning ved å samle all innkreving i Skatteetaten og dermed sørge for en rendyrking av etatenes oppgaver, der Toll- og avgiftsetaten har ansvar for grensekontroll og kontroll ved vareførsel, og Skatteetaten har ansvaret for all skatte- og avgiftsforvaltning.

Økt strategisk fokus på grensekontroll

Det ble gjort 35 729 beslag i grensekontrollen i 2013 mot 35 879 i 2012 og 35 319 i 2011. Dette bekrefter at smuglingspresset mot Norges grenser fortsatt er høyt. Det har også vært en betydelig økning i antall narkotikabeslag.

Hva som ligger i begrepet grensekontroll kan oppfattes ulikt, men dekker i det minste smugling av varer som en del av vareførselen. Grensekontrollbegrepet beveger seg inn på avgiftsforvaltningen og er i dag integrert med vareførselen. Grensekontroll er viktig både fordi det hindrer illegale varer i å komme inn i landet (både direkte gjennom beslag og indirekte gjennom avskrekkende virkning), og fordi det sikrer statens proveny ved å hindre avgiftsunndragelser for legale varer (også det både direkte og indirekte).

Økt samordning innen etterretning og analyse bidrar til økt strategisk fokus i samarbeidet mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten, og vil bidra til bedre grensekontroll. Mer effektive analyser og etterretning (med systemmessig modernisering) vil kunne gi et bredere informasjonstilfang og gi flere og bedre analyser med samme team. Til sammen danner dette grunnlag for å kunne styrke arbeidet mot grensekryssende kriminalitet som for eksempel en felles styrking av kontroll ved eksport i det nye grensesnittet mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten.

Det ventes økt effekt av kontrollressursene. Med samme team kan en avdekke og hindre mer avvik. Bedre modeller og grunnlag for objektutvelgelse i forbindelse med kontroll forventes å føre til høyere treffprosent mht. hvem som bør kontrolleres, og økt vanskelighetsgrad for å slippe gjennom uten kontroll.

Videre omfatter de risikoreduserende tiltakene i utsatt avregning 27 årsverk (22 årsverk til fysisk kontroll, samt 5 årsverk til saksbehandling og oppfølging mot Skatteetaten) til grensekontroll og da spesielt deklarasjonskontroll. Deklarasjonskontroll foregår før vareforsendelsen er frigitt og en god deklarasjonskontroll har således mulighet til å dokumentere den faktiske vareførselen, herunder nøyaktige fortegnelser av vareslag, produksjons- og serienummer, øvrige identifikatorer og mengder. Gjennom økte ressurser til deklarasjonskontroll, herunder både dokumentkontroll og fysisk kontroll av forsendelser ventes en positiv virkning på grensekontrollen.

Imidlertid er det ikke risikofritt å overføre oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Det er viktig å hindre at det nye grensesnittet ikke bidrar til dobbeltarbeid ved for eksempel at både Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten gjennomfører kontroller vedrørende samme eller tilgrensede forhold og etterspør samme dokumentasjon. Tydelige beskrivelser av roller og ansvar i det nye grensesnittet er derfor svært viktig.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Økt strategisk fokus på grensekontroll i Toll- og avgiftsetaten».

Tabell 37: Vurdering av nyttevirkningen «Økt fokus på grensekontroll i Toll- og avgiftsetaten»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Økt fokus på grensekontroll i Toll- og avgiftsetaten	Middels	Lite, positivt	+

Økt fokus på grensekontroll er vurdert å ha middels betydning for samfunnet. Årsaken til denne vurderingen er at det i dag finnes et system for grensekontroll og det er usikkert hvor betydningsfullt økt fokus på grensekontroll vil være for samfunnet samlet sett.

Den økte innsatsen gjennom utsatt avregning trekker i positiv retning. Videre vurderes det at virkningen som kommer som en følgeeffekt av økt etterretning og analyse er begrenset. I tillegg kommer den negative virkningen det kan få for grensekontrollen at helheten i vareførselen splittes opp. Omfanget av virkningen, basert på elementene over, er samlet sett vurdert å være lite, positivt i forhold til nullalternativet.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltakets vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Økt fokus på grensekontroll i Toll- og avgiftsetaten» til **Liten, positiv konsekvens (+)**.

4.5.5. Bedre rettssikkerhet

Økt likebehandling

Et viktig prinsipp i norsk forvaltning er likebehandling. Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Skatteoppkreverne, Statens innkrevingssentral og dokumentavgiftforvaltningen i Kartverket har ulike roller og ansvar innenfor den samlede skatte- og avgiftsforvaltningen. Ut fra dette er det naturlig at etatene/virksomhetene har utviklet hver sin praksis innenfor for de respektive ansvarsområdene. For eksempel vil Skatteoppkreverne med sin nærhet og lokalkunnskap til skyldnere kunne benytte andre tilnærminger enn Statens innkrevingssentral, som har et nasjonalt ansvar.

En gjennomgang av Skatteetatens resterende MVA-krav for enkeltpersonforetak holdt opp mot Statens innkrevingssentralers systemer viser at 70 % av skyldnerne i Statens innkrevingssentral også er skyldnere hos Skatteetaten. Som følge av dette vil kanskje mange skyldnere oppleve ulik tilnærming til hvordan de behandles. Selv om man bruker ulike strategier, metoder og rutiner overfor skyldnere, er dette ikke det samme som at etterlevelse og rettssikkerheten er svak, men det kan ha noen uheldige sideeffekter. For eksempel kan skyldnere i næringslivet i forbindelse med kontroll og innkreving motregning, utlegg eller konkursbegjæring bli behandlet ulikt. Dette kan i sin ytterste konsekvens ha konkurransevridende effekt. Når innkrevingen er fordelt på 288 skatteoppkrevere og fire ulike

etater/virksomheter er det det grunn til å anta at ulik behandling skjer. Med dagens organisering har man i liten grad etablert felles strategier, metoder og rutiner. I tillegg er det ikke tilrettelagt for å fange opp skjevheter innenfor eksempelvis innkreivingsområdet.

Med ny samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen blir det lettere å etablere felles strategier, metoder og rutiner der det er hensiktsmessig. Gjennom å ta utgangspunkt i beste praksis, vil det være mulig å forbedre prosesser knyttet til fastsetting, innkreivning og kontroll. I sum vil dette kunne gi mer likebehandling innen skatte- og avgiftsforvaltningen og som følge av dette økt rettssikkerhet.

Et annet forhold som blir trukket frem er muligheten til koordinert behandling av vanskeligstilte skatteyttere og avgiftspliktige. En samordnet skatte- og avgiftsforvaltning vil i større grad kunne identifisere virksomheter og enkeltpersoner i økonomisk vanskelige situasjoner og behandle disse helhetlig. I dagens organisering vil man kunne risikere å bli utsatt for innfordringsløp fra flere etater samtidig. Muligheten for å etablere oversikt for skatteyter eller avgiftspliktig kan være utfordrende, særlig for denne gruppen som i utgangspunktet har mindre kompetanse/ressurser til å håndtere flere offentlige etater samtidig dette.

Tabellen nedenfor oppsummerer verdsettingen av «Økt likebehandling».

Tabell 38: Vurdering av nyttevirkningen «Økt likebehandling»

Virkning	Betydning	Samlet ikke prissatt virkning	
		Omfang	Konsekvens
Økt likebehandling	Stor	Middels, positiv	+++

Et viktig prinsipp i norsk forvaltning er som nevnt over likebehandling. Bedre likebehandling vurderes å ha stor samfunnsmessig betydning. Dagens forvaltningspraksis på skatte- og avgiftsområdet er god. Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Skatteoppkreverne og Statens innkreivingssentral og dokumentavgiftforvaltningen i Kartverket har alle godt omdømme. Ved systemmessig modernisering åpnes det for å raffinere strategier, metoder og rutiner ytterligere. Mer generelt, vil rettssikkerheten bli ivaretatt gjennom bruk av nye metoder, teknologi, lovverk og ny organisering/rutiner. Likeledes vil trolig tiltaket føre til bedre behandling av vanskeligstilte skatteyttere eller virksomheter.

Oppgaveoverføringen innebærer at dagens forvaltning av innførselsavgifter⁴¹ splittes mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Dette bidrar til å dempe endringen i rettssikkerheten. Samtidig vil spørsmålet om personvern trekke i samme retning. Disse effektene er imidlertid vurdert som svakere enn effekten av økt likebehandling og bedre behandling av vanskeligstilte. I sum innebærer dette at effekten «Økt likebehandling» har middels, positiv omfang.

Basert på pluss/minus-metoden vist i Tabell 18: Vurderingsskala for å utlede konsekvens av tiltaket sin vektning av betydning og omfang, verdsettes virkningen «Økt likbehandling» til **Stor, positiv konsekvens (+++)**.

⁴¹ For innførselsavgifter er det sentralt å se på sammenhengen mellom det bakenforliggende avgiftsgrunnlaget - det vil si varen som innføres - og avgiftsberegningen. Denne helheten splittes med overføring av oppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten.

4.5.6. Oppsummering av ikke-prissatte virkninger

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene.

Tabell 39: Samlet oversikt over verdsetting av ikke-prissatte virkninger

Ikke-prissatt virkning	Redusert ressursbruk	Forenkling for næringsliv og innbyggere	Styrket bekjempelse av svart økonomi	Bedre grensekontroll	Bedre retts-sikkerhet
Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning	Middels positiv konsekvens (++)				
Mer effektiv innkrevingsløp	Liten positiv konsekvens (+)				
Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat	Liten negativ konsekvens (-)				
Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester		Middels positiv konsekvens (++)			
Administrative besparelser i dialogen med det offentlige		Stor positiv konsekvens (+++)			
Bedre risikoforståelse			Middels positiv konsekvens (++)		
Mer effektiv kontroll-virksomhet			Stor positiv konsekvens (+++)		
Mer tillitt til skatte- og avgiftsforvaltningen			Liten positiv konsekvens (+)		
Økt strategisk fokus på grensekontroll				Liten positiv konsekvens (+)	
Økt likebehandling					Stor positiv konsekvens (+++)

De ikke-prissatte virkningene skal hensyntas på lik linje med de prissatte virkningene og således supplere netto nåverdiberegningene som er vist i kapittel 4.4.

De ikke-prissatte virkningene bidrar positivt til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Virkningen av administrative besparelser i dialogen med det offentlige bidrar mest positivt, og er vurdert å ha stor positiv konsekvens. Dette er en virkning som bidrar til å redusere ressursbruken, og fleksibiliteten trafikkforsikringsavgiften gir innbyggerne er vektlagt i denne vurderingen. Virkningene bedre arbeidsgiverkontroll og bedre etterlevelse med samlet fagmiljø innen analyse og etterretning er også verdsatt til middels positiv konsekvens. Disse to virkningene bidrar positivt til hovedmålet styrket bekjempelse av svart økonomi.

Flere av virkningene bidrar positivt til mer en ett hovedmål. Blant annet er virkningen automatisering av tjenester gjennom saksbehandlingsstøtte og selvbetjening verdsatt til middels positiv konsekvens. Den eneste negative virkningen er Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat. Denne er vedsatt til liten negativ konsekvens.

5. Usikkerhetsanalyse

Virkningene av et tiltak er normalt usikre. Forutsetningene som er lagt til grunn vil også være beheftet med usikkerhet. Formålet med usikkerhetsanalysen er å synliggjøre usikkerheten ved tiltaket, beskrive hvordan de viktigste usikkerhetsfaktorene kan påvirke tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, samt angi tiltak som kan bidra til å redusere usikkerheten.

I dette kapitlet starter vi med å beskrive usikkerhetsfaktorene i analysen, og gjør en klassifisering av disse. Videre presenteres en følsomhetsanalyse for de sentrale usikkerhetsfaktorene i analysen. Til slutt i kapitlet er tiltak som reduserer usikkerheten i analysen beskrevet kortfattet.

5.1. Usikkerhetsfaktorer

Vi ser her nærmere på usikkerhetsfaktorene i analysen. Usikkerhetsfaktorene i analysen er forutsetningene som benyttes, nivået på omstillings- og investeringskostnader, vurderingene omkring de prissatte og de ikke-prissatte konsekvensene.

5.1.1. Forutsetninger i analysen

I Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 beskrives det at i usikkerhetsanalyser må det vurderes variasjon både over og under de forutsetningene som er lagt til grunn. De viktigste forutsetningene i denne analysen er forutsetningene om lønnsvekst (reallønnsvekst) og årlige lønnskostnader. Tiltaket, nærmere bestemt de organisatoriske endringene, vil medføre at årsverk kan rasjonaliseres bort. De sparte årsverkene utgjør en stor del av gevinstene av tiltaket. Det er imidlertid beheftet betydelig usikkerhet til forutsetningene knyttet til lønnsvekst og årlige lønnskostnader.

Årlige lønnskostnader

Det er forutsatt årlige lønnskostnader på 607 107 NOK ved overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Denne forutsetningen er basert på Skatteetatens interne beregninger av ressursbruk i etaten. Sammenlignet med gjennomsnittlig årlig lønnskostnad i Norge, som er rundt 750 000 NOK, er dette lavt. Som følge av at det er lagt til grunn en lavere årlig lønnskostnad, sees på som et konservativt estimat.

Reallønnsvekst

Det er forutsatt en reallønnsvekst på 1,3 prosent i analysen. Denne forutsetningen vil føre til at den årsverkskostnaden som legges til grunn vil vokse utover i analyseperioden. Dette vil virke i motsatt retning av diskonteringsrenten i nåverdien av gevinster. Reallønnsveksten er basert på Perspektivmeldingen 2013 hvor det forventes en gjennomsnittlig årlig vekst i BNP på 1,3 prosent i tidsperioden 2012-2060. Den forventede veksten i BNP hviler på forutsetninger om den videre utviklingen i produktivitet, sysselsetting, innvandring, petroleumsinntekter og avkastning i finansmarkedene. Den senere tids store fall i oljeprisen illustrerer godt usikkerheten i forutsetningene som ligger til grunn for den forventede veksten i BNP som reallønnsveksten hviler på.

5.1.2. Omstillings- og investeringskostnader

Kostnader knyttet til omstillinger og investeringer vil alltid være tilknyttet usikkerhet. Dette skyldes i all hovedsak at fremtidige hendelser kan endre forutsetningene man la til grunn da man utarbeidet kostnadsestimatene. De berørte etatene i denne analysen har imidlertid utformet relativt detaljerte budsjetter for både omstillings- og investeringskostnader som i seg selv gir et bedre grunnlag for å vurdere usikkerheten i estimatene. I tabellen nedenfor er omstillings- og investeringskostnadene som følge av tiltaket vist.

Tabell 40: Omstillings- og investeringskostnader i etatene som følge av tiltaket MNOK

Etat/virksomhet	Omstillingskostnader	Investeringskostnader
Kartverket	2	-
Toll og avgiftsetaten	180	-
Statens innkrevingssentral	40	-
Skatteetaten		
Avgiftsforvaltningen	120	-
Skatteoppkreverne	90	-
Etatsinterne ressurser	30	-
Systemmessig modernisering		500
Utsatt avregning		40
Økt ressursbruk ved utsatt avregning	65	
Sum	522	540

Generelt vil det være de største kostnadspostene som vil være mest interessant å vurdere usikkerheten for, da disse elementene vil kunne påvirke tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet i størst grad. I denne analysen gjelder dette kostnadene til systemmessig modernisering (SAFIR) og samlede omstillingskostnader i både Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten.

Investeringer til systemmessig modernisering

Kostnadene knyttet til den systemmessige moderniseringen består hovedsakelig av et IKT-prosjekt. Slike prosjekter er i de aller fleste tilfeller beheftet med betydelig usikkerhet.

En viktig del av satsningen er analyseplattform. Her skal både Skatteetaten og Toll- og avgiftsetatens behov imøtekommes. Løsningen som er foreslått er noe avvikende fra TVIST. Som følge av dette kan det påløpe merkostnader knyttet til å dekke Toll- og avgiftsetatens behov. Dette bidrar med noe usikkerhet i kostnadsestimatet.

Omstillingskostnader i Toll- og avgiftsetaten

Som avgivende etat vil Toll- og avgiftsetaten være i besittelse av en overdimensjonert infrastruktur som kan redusere nytten. Omstillingskostnadene til Toll- og avgiftsetaten forsøker å hensynta dette. Det er knyttet usikkerhet til hvilken grad det er mulig å ta ut gevinster i form av redusert leie i prosjektperioden. I tillegg er store kostnader knyttet til tilpasninger av IT-systemer. Slike kostnadskalkyler er heftet med usikkerhet på grunn av endringer i teknologi og behov for etaten.

Omstillingskostnader i Skatteetaten

Som mottagende etat har Skatteetaten et behov for å investere i nye kontorplasser og brukerløsninger for sine nye ansatte. Estimater av Skatteetatens omstillingskostnader hviler også på en rekke endringer i etatens IT-systemer og brukerstøtte. Dette medfører at kostnadsestimatene kan være underkommunisert i forhold til etatens reelle behov.

Likeledes kan eksempelvis organisatorisk motstand mot en samordning føre til økte kostnader i en omstillingsfase.

5.1.3. Prissatte virkninger

De prissatte virkningene i analysen er knyttet til redusert ressursbruk og virkninger av den systemmessige moderniseringen. Den reduserte ressursbruken kommer som følge av endret ressursbehov som følge av overføringen av skatteoppkreverfunksjonene til Skatteetaten. Virkningene av systemmessig modernisering er knyttet til redusert ressursbruk i etatene og forenklinger for næringslivet. Redusert ressursbruk som følge av modernisering av nye IT-systemer er imidlertid

begrenset sammenlignet med virkninger knyttet til forenklinger for næringslivet og diskuteres ikke videre her.

Endrede forvaltningskostnader

Skatteetaten har selv beregnet besparelsen i antall årsverk knyttet til en overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. I analysen har man kommet frem til at man kan frigjøre netto 498 årsverk som følge av samordningen. Kostnadene til disse årsverkene er driftskostnader, husleie, IT-drift og lønn. Et anslag på redusert årsverksbehov vil være beheftet med usikkerhet. Det kan tenkes forhold som medfører at antallet reduserte årsverk blir mindre som følge av uforutsette hendelser, lov- eller avtalemessige begrensninger i handlingsrommet. Det vil kunne påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltaket.

Forenklinger for privatpersoner og næringslivet – Engangsavgift og omregistreringsavgift

Forenkling for næringslivet og innbyggere er knyttet til prosessendringer for motorvognavgifter (engangs- og omregistreringsavgift). Disse gevinstene knytter seg primært til færre oppmøter hos Statens vegvesen for privatpersoner og næringslivet. Samlet årlig gevinst er estimert til ca. 150 MNOK. Tidsbruken og kostnadene ved oppmøte hos Statens vegvesen vil være beheftet med usikkerhet. I tillegg gir denne virkningen et betydelig bidrag til gevinstene av tiltaket og vil dermed kunne påvirke den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

5.1.4. Ikke-prissatte virkninger

I analysen er ikke-prissatte virkninger vurdert etter pluss/minus-metoden. I pluss/minus-metoden skal ikke-prissatte virkninger vurderes etter henholdsvis betydning og omfang som til sammen utgjør en konsekvens. Betydning er en vurdering av tiltakets betydning for grupper i samfunnet eller for samfunnet som helhet. Omfanget er i hvilken grad de ulike tiltakene påvirker dette området, sammenlignet med nullalternativet. Konsekvens er endringen relativt til nullalternativet og vurderes ved hjelp av en skala basert på plusser og minuser.

Vurderingen av virkninger etter pluss/minus-metoden vil være beheftet med generell usikkerhet knyttet til subjektivitet i vurderingene. Med subjektivitet i vurderingene menes det at ulike personer kan legge ulikt innhold i virkningene, samt ha ulike innfallsvinkler i både vurderingen av betydning og omfanget av en virkning. Denne usikkerheten vil være lik mellom ulike virkninger gitt at det er den samme gruppen som har verdsatt virkningene.

Det er her lagt til grunn at de virkningene som er vurdert å ha størst konsekvens er de som vil kunne påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltaket mest. Usikkerheten knyttet til vurderingen av disse er derfor beskrevet nærmere. Dette gjelder virkningene «Administrative besparelser i dialogen med det offentlige», «Mer effektivt innkreivingsløp», «Økt likebehandling» og «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat».

Administrative besparelser i dialogen med det offentlige

Virkningen vurderes å ha stor positiv konsekvens. Innføring av trafikkforsikringsavgift bidrar mest til den samfunnsøkonomiske virkningen. Det er heftet usikkerhet knyttet hvordan ordningen vil virke. Som følge av at trafikkforsikringsavgiften legges til på fakturene til forsikringskundene, er det ventet at man vil få et høyere antall kjøretøy som er uforsikret. Dagens erfaring er at forsikringsselskapene kan bli bedre på å gi beskjed om biler som ikke er forsikret. Om trafikkforsikringsavgiften gjør at flere blir uforsikret vil dette dempe den samfunnsøkonomiske virkningen.

Mer effektivt innkreivingsløp

Ved samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen åpnes det for å endre innkreivingsløpet, i sin helhet, slik at likeartede løp kan standardiseres. En automatisering av arbeidsprosesser i de enkelte virksomhetene og *selvbetjening* er vurdert å kunne gjøre den daglige saksbehandlingen enklere og mer effektiv, og vil dermed ha konsekvenser for næringsliv og innbyggere. Helhetlig oversikt per skatte- og avgiftsyster vurderes å ha stor samfunnsmessig betydning i analysen. Omfanget av virkningen er avhengig av den systemmessige moderniseringen (SAFIR) og er vurdert å være middels, positivt.

Virkemidlene automatisering av arbeidsprosesser og høyere grad av selvbetjening påvirker den endelige vurderingen av konsekvensen for tiltakets virkning på effektivisering av innkrevingsløpet. Dette fordrer imidlertid at automatiseringen av arbeidsprosessene faktisk fører til en bedre ressursbruk. Uforutsette hendelser i automatiseringen kan imidlertid gjøre denne prosessen vanskeligere enn forventet. Likeledes vil en høyere grad av selvbetjening kunne gjøre innkrevingen mer effektiv. En usikkerhetsfaktor som bør vektlegges, er forutsetningen om at innbyggerne og næringslivet tar disse løsningene i bruk. Om ikke dette skjer vil den samfunnsøkonomiske virkningen dempes.

Økt likebehandling

Ved en samordning av skatte- og avgiftsforvaltningen vil det naturlige skillet i informasjonstilfang mellom etatene ikke lenger være like sterkt til stede. I dagens organisering av skatte og avgiftsforvaltningen er denne informasjonsdelingen begrenset. Dette gjør det derfor vanskelig å bruke og misbruke informasjon på tvers av ansvarsområder. Etter samordningen legges det opp til en bredere informasjonsdeling. Innfasingen av den systemmessige moderniseringen er sentralt i dette.

I sum vil dette kunne bidra til økt sårbarhet ved at flere opplysninger om person og juridisk enhet blir samlet på ett sted. Dette er informasjon som må forvaltes med en høy grad av bevissthet for ikke å sette personvernet i fare. En risikerer også at det fremstår tydeligere at den nye etaten har mye informasjon om den enkelte. Dette vil kunne oppleves som «Storebror ser deg» og bli opplevd som en trussel. I sum vil dette dempe den samfunnsøkonomiske effekten.

Det blir derfor viktig at det gås opp prinsipper, og etableres lovverk og tekniske løsninger som sikrer at informasjon hentes inn, settes sammen, deles og slettes på en tillitsvekkende forsvarlig måte.

Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat

Redusert smidighet i organisasjonen som følge av at en større etat vil ha et større koordinerings- og samhandlingsbehov er en negativ virkning av tiltaket. Den nye skatte- og avgiftsforvaltningen vil på kort sikt kunne være vanskeligere å styre. Det må også jobbes med en ny felles kultur i etaten og det er behov for å samordne miljøer som tidligere ikke har jobbet tett sammen. Betydningen av virkningen er vurdert som stor. Det skyldes at det er svært viktig for en nasjonalstat å ha en velfungerende skatte- og avgiftsforvaltning. Omfanget er vurdert som lite siden det er ventet at eventuelle problemer med samordningen blir mindre når tiden går. Det vil imidlertid være usikkerhet i hvor store virkninger tiltaket vil ha på kulturen i den nye etaten, samt hvordan miljøer som ikke tidligere har samarbeidet vil samarbeide i fremtiden.

5.1.5. Klassifisering av usikkerhetsfaktorer

Det er gjort en skjønnsmessig vurdering av usikkerhetsfaktorene. Den skjønnsmessige vurderingen er basert på vurderinger av sannsynlighet for avvik i forutsetningen eller virkningen og en vurdering av hvor følsom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er for avvik. I tabellen nedenfor har vi oppsummert usikkerhetsfaktorene vi har behandlet ovenfor og angitt et nummer som gjør at man finner igjen hver faktor i figur 14

Tabell 41: Oppsummering av usikkerhetsfaktorer

Usikkerhetsfaktor	Nummer
Årlige lønnskostnader	1
Reallønnsvekst	2
Investeringer i systemmessig modernisering	3
Omstillingskostnader i Toll- og avgiftsetaten	4
Omstillingskostnader i Skatteetaten	5
Endrede forvaltningskostnader	6
Forenklinger for innbyggere og næringslivet – Engangsavgift og omregistreringsavgift	7

Usikkerhetsfaktor	Nummer
Vurdering av virkningen «Administrative besparelser i dialogen med det offentlige»	8
Vurdering av virkningen «Mer effektivt innkreivingsløp»	9
Vurdering av virkningen «Økt likebehandling	10
Vurdering av virkningen «Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat»	11

I figuren nedenfor viser at forutsetningen om reallønnsvekst, investeringer i systemmessig modernisering, endrede forvaltningskostnader og besparelser knyttet til forenklinger av engangsavgiften og omregistreringsavgiften har relativt stor sannsynlighet for avvik og vil trolig slå ut på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er derfor gjort en følsomhetsanalyse på disse effektene for å fastslå hvordan disse usikkerhetsfaktorene vil påvirke det samlede resultatet.



Figur 14: Vurdering av usikkerhetsfaktorer i analysen

5.2. Følsomhetsanalyse

Basert på klassifiseringen av usikkerhetselementene ovenfor er det gjort følsomhetsanalyser på de største usikkerhetsfaktorene. Disse er:

- Effekt av endret reallønnsvekst
- Effekt av endrede kostnader knyttet til systemmessig modernisering
- Effekt av endringer i forvaltningskostnad

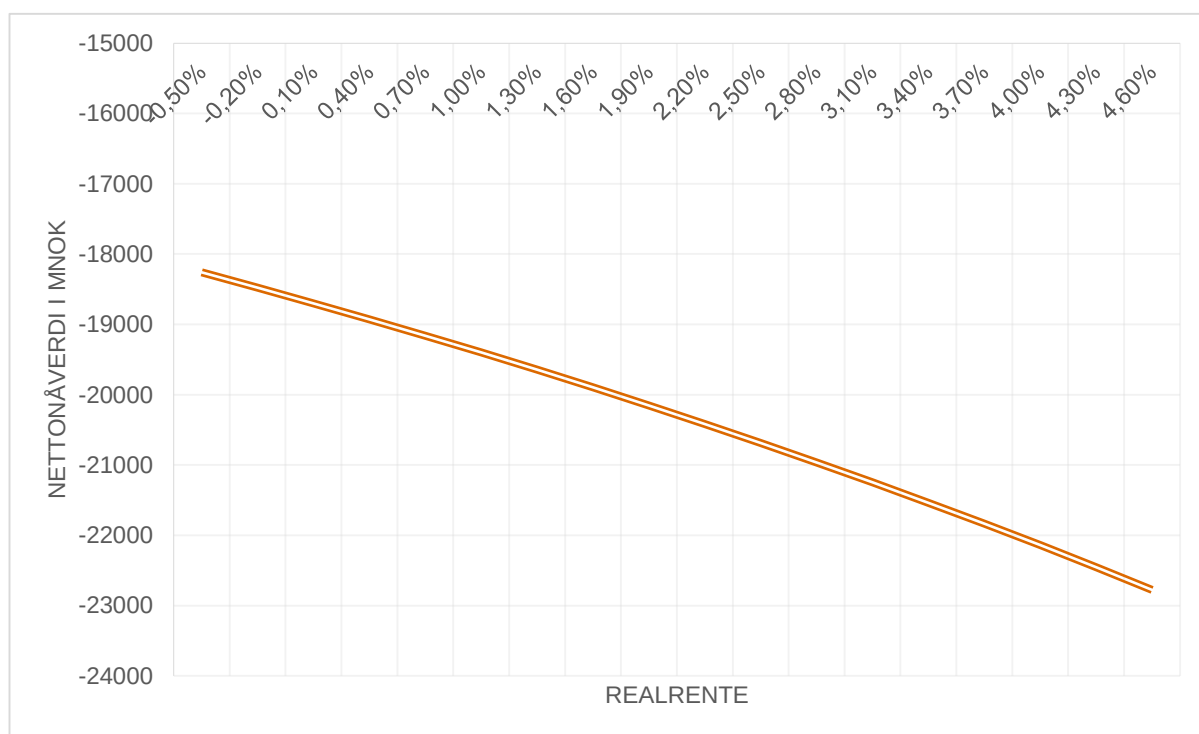
- Effekt av endrede forenklingskostnader for innbyggere og næringslivet

Hensikten med følsomhetsanalysen er å undersøke hvor robust lønnsomheten i de analyserte tiltakene er for endringer i viktige forutsetninger.

5.2.1. *Effekt av endret reallønnsvekst*

I dette prosjektet hvor hoveddelen av besparelsene er drifts- og lønnskostnader, er reallønnsveksten en viktig usikkerhetsfaktor. Dette er illustrert i kartleggingen av usikkerhetsfaktorer ovenfor. Selv små endringer i reallønnsvekst endrer netto nåverdien av besparelsen. Dette er vist grafisk i figuren under. I figuren er den forventningsrette verdien på forutsetningen markert med en firkant.

Med en reallønnsvekst på 1,3 prosent p.a. vil bruttobesparelsen av tiltaket være på omtrent 1940 MNOK. Til sammenligning vil en lavere vekst i reallønn, til for eksempel 1 prosent p.a., øke besparelsen med omtrent 240 MNOK. Likeledes vil en høyere reallønnsvekst gi tilsvarende reduksjon i besparelse.

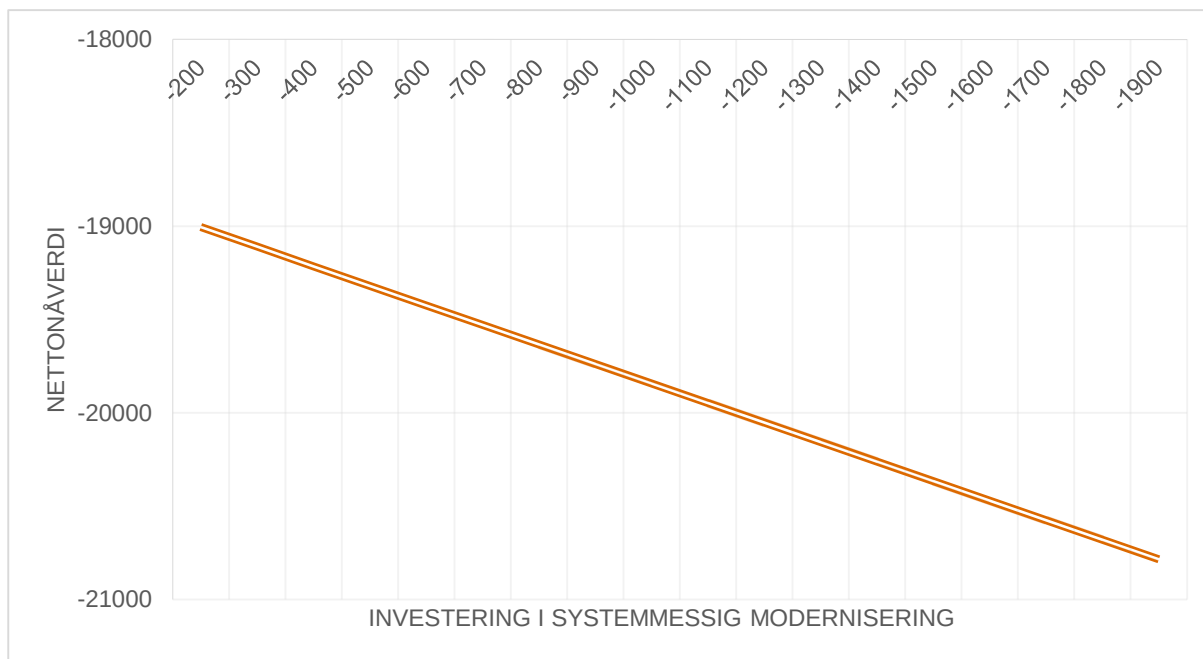


Figur 15: Reallønnens effekt på netto nåverdi

5.2.2. *Effekt av endrede kostnader knyttet til systemmessig modernisering*

Kostnadene knyttet til den systemmessige moderniseringen vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. En økning av investeringskostnadene til systemmessig modernisering med 100 MNOK vil redusere lønnsomheten til tiltaket med ca. 100 MNOK.

Effektene ved endrede investeringskostnader slår sterkt ut i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette er fordi kostnadseffektene kommer tidlig i analyseperioden, mens mange av nytteelementene kommer senere i analyseperioden.



Figur 16: Systemmessige investeringer – SAFIR

5.2.3. Effekt av endrede forvaltningskostnader

Det er lagt til grunn at netto 498 årsverk i skatteoppkreverfunksjonen frigjøres som følge av tiltaket. Årlige lønnskostnader er antatt å være 607 107 NOK. Antallet årsverk og årsverkkostnaden er begge klassifisert som faktorer som har betydelig usikkerhet knyttet til seg og som trolig vil kunne ha innvirkning på tiltakets samlede lønnsomhet. Det er derfor gjort en følsomhetsanalyse knyttet til antallet årsverk og årsverkkostnaden.

I tabellen nedenfor er følsomhetsanalysen oppsummert. På den horisontale akse er det antall årsverk som frigjøres som følge av overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. På den vertikale akse er årlige lønnskostnader vist. Dersom antallet årsverk som frigjøres som følge av samordningen reduseres fra 498 til for eksempel 400 vil dette gi en endring i lønnsomheten til tiltaket på 115 MNOK. Dersom den antatte for årslønnen for skatteoppkreverne endres, fra 607 107 til 550 000 øker, lønnsomheten til tiltaket med ca. 700 MNOK.

Tabell 42: Effekt av endrede forvaltningskostnader

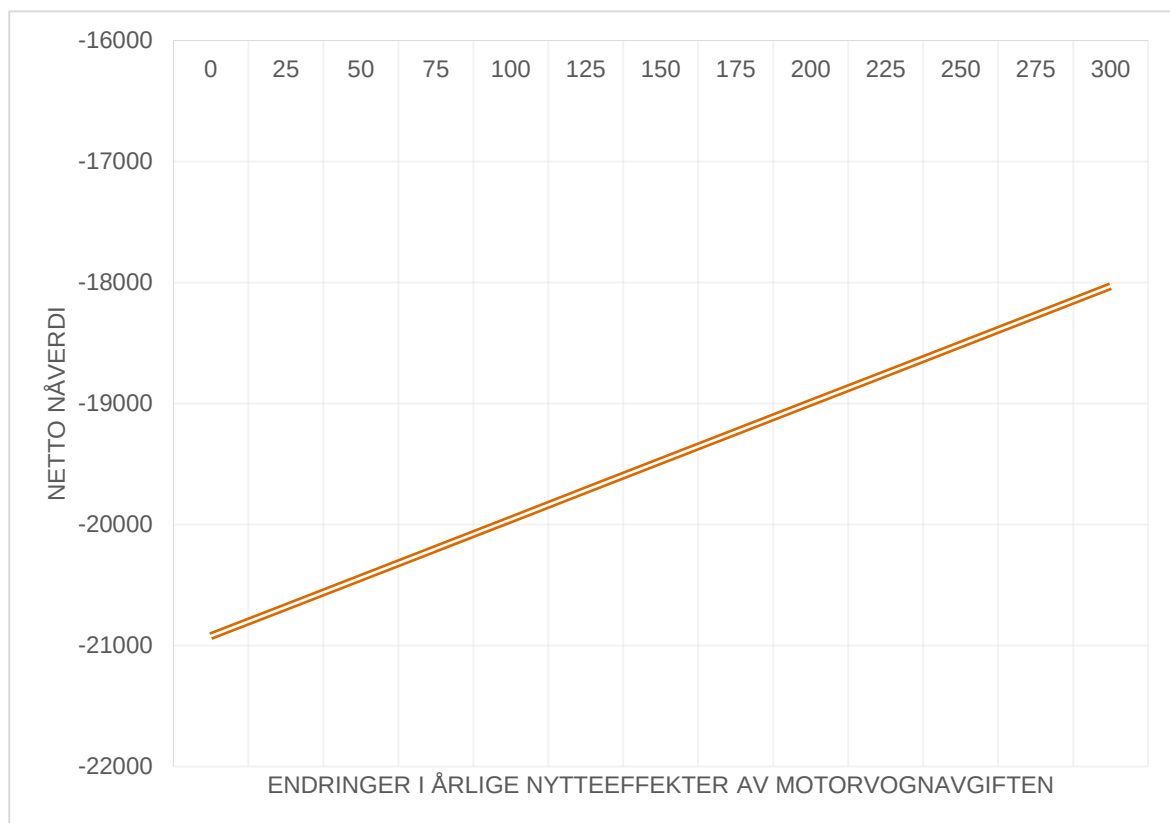
	Årsverk i skatteoppkreverfunksjonen som kan rasjonaliseres bort									
	900	800	700	600	498	400	300	200	100	
Årlig lønnskostnad	300000	-14000	-14000	-15000	-15000	-16000	-16000	-16000	-17000	-17000
	350000	-14000	-15000	-15000	-16000	-16000	-16000	-17000	-17000	-18000
	400000	-15000	-15000	-16000	-16000	-17000	-17000	-18000	-18000	-19000
	450000	-15000	-15000	-16000	-17000	-18000	-18000	-18000	-19000	-19000
	500000	-15000	-16000	-16000	-17000	-18000	-18000	-19000	-20000	-20000
	550000	-16000	-16000	-17000	-18000	-19000	-19000	-20000	-20000	-21000
	607107	-16000	-17000	-17000	-18000	-19000	-20000	-21000	-21000	-22000
	650000	-16000	-17000	-18000	-19000	-20000	-20000	-21000	-22000	-23000
	700000	-16000	-17000	-18000	-19000	-21000	-21000	-22000	-23000	-24000
	750000	-17000	-18000	-19000	-20000	-21000	-22000	-23000	-23000	-24000
	800000	-17000	-18000	-19000	-20000	-22000	-22000	-23000	-24000	-25000
	850000	-17000	-19000	-20000	-21000	-23000	-23000	-24000	-25000	-26000
	900000	-18000	-19000	-20000	-21000	-23000	-23000	-25000	-26000	-27000
	950000	-18000	-19000	-20000	-22000	-24000	-24000	-25000	-27000	-28000
	1000000	-18000	-18000	-20000	-21000	-22000	-25000	-25000	-26000	-28000

Note: Tallene i tabellen er samlet netto nåverdi.

5.2.4. *Effekt av endrede besparelser knyttet til forenklinger for innbyggere og næringsliv*

Det er lagt til grunn i analysen at prosessendringer for motorvognavgifter (engangsavgift og omregistreringsavgift) vil gi en årlig besparelse på ca. 140 MNOK. Denne virkningen gir et relativt stort bidrag til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og er klassifisert som usikker. Det er derfor gjort en sensitivitetsanalyse hvor det er lagt til grunn lavere og høyere årlig besparelse knyttet til denne virkningen.

Det er lagt til grunn en årlig besparelse på 140 MNOK i forenklinger knyttet til enklere engangs- og omregistreringsavgift. Dersom dette økes med 25 MNOK i året vil det påvirke lønnsomheten i tiltaket. Nettonåverdi vil øke med over 200 MNOK



Figur 17: Følsomhetsanalyse av motorvognavgiften

6. Fordelingseffekter og skatteprovenyet

I dette kapitlet diskuterer vi fordelings effekter av tiltakene som er foreslått i samordnet skatt og avgift. Fordelingseffekter omhandler her hvordan ulike grupper innad i samfunnet blir påvirket av tiltakene. Noen av tiltakene er i tillegg ventet å gi endret skatteprovenyet for staten. Skatt og avgifter har en fordelings effekt, men denne omfordelingen skjer mellom staten og samfunnet for øvrig. Vi har valgt å skille mellom fordelings effekter, som er virkninger mellom grupper i samfunnet, og virkninger på skatteprovenyet, som er virkninger mellom staten og samfunnet for øvrig, siden perspektivet man har er ulikt mellom fordelings effekter mellom grupper og skatteprovenyvirkinger for staten.

6.1. Fordelingseffekter

Fordelingseffekter er hvordan nytte- og kostnadsvirkninger fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet. Et tiltak kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt, men føre til at noen grupper kommer bedre, mens andre kommer dårligere ut. I samfunnsøkonomisk forstand er det nettovirkningen som er interessant, da dette er gevinsten for samfunnet. En beslutningstager vil imidlertid ofte måtte vurdere hvordan tiltaket påvirker de ulike gruppene, altså fordelingsvirkningene av tiltaket.

6.1.1. Geografisk omfordeling

De organisatoriske initiativene i samordnet skatt og avgift vil føre til geografisk omfordeling av arbeidsplasser. Det er hovedsakelig overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten som gir geografiske omfordelingseffekter knyttet til arbeidsplasser.

En overføring av Skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten vil medføre geografiske fordelings effekter. Skatteoppkreverne er i dag fordelt på 288 kommuner. Løsningen som er foreslått innebærer en sentralisering av funksjonene til en fylkesmodell. I tabellen nedenfor er tiltakets geografiske fordeling av lokasjoner vist.

Tabell 43: Lokasjoner for SKO-ressurser etter overføring til Skatteetaten

Oppgaver	Antall lokasjoner	Lokasjoner
Skatteregnskap	2	Lillestrøm, Vadsø
Arbeids-giverkontroll	22	Én lokasjon i hvert fylke med unntak av Akershus, Rogaland og Troms som vil ha to lokasjoner og at arbeidsgiverkontrollen i Agderfylkene er lagt til Grimstad
Innkrevning	19	Én lokasjon i hvert fylke med unntak av Møre og Romsdal som har to lokasjoner og at innkrevningen i Agderfylkene er lagt til Kristiansand
Veiledning, Skatteopplysningen og arkiv	18	Én lokasjon i hvert fylke med unntak av Møre og Romsdal som vil ha to lokasjoner og Finnmark som ikke vil ha disse funksjonene, samt at disse funksjonene i Agderfylkene er lagt til Kristiansand

Overføringen av oppgavene fra skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten vil føre til at antallet lokasjoner reduseres betraktelig og at 498 netto årsverk frigjøres. Dette vil trolig gi en geografisk omfordeling av arbeidsplasser. De årsverkene som frigjøres vil kunne benyttes andre samfunnsnyttige oppgaver.

6.1.2. Fordeling mellom staten og forsikringsselskapene

Dersom årsavgiften erstattes med en trafikkforsikringsavgift som pålegges forsikringsselskapene ved salg av obligatoriske ansvarsforsikringer på bil (trafikkforsikringer) vil dette representere en fordelingseffekt mellom staten og forsikringsselskapene. Forsikringsselskapene pålegges nye oppgaver samtidig som staten får færre oppgaver.

6.2. Tiltakenes virkning på skatteprovenyet

Samordnet skatt og avgift omfatter tiltak som kan føre til endringer i skatteprovenyet for staten. Skatter og avgifter er et middel for å oppnå ønsket og lovfestet omfordeling i samfunnet. Unnlatelse av innbetaling av skatter og avgifter vil derfor redusere statens økonomiske handlingsrom sammenlignet med en situasjon hvor alle betalte sine skatter og avgifter.

Felles for tiltakene som beskrives under er at de gir en tilsiktet virkning på skatteprovenyet. For eksempel vil utsatt avregning gi forenklinger for næringslivet, men med konsekvensen at provenyet kan gå ned.

Samordnet skatt og avgift inneholder tiltak som vil trekke i både positiv og negativ retning med tanke på statens skatteproveny. Nettovirkningen er imidlertid usikker. Nedenfor beskriver vi de tiltakene som vil påvirke skatteprovenyet.

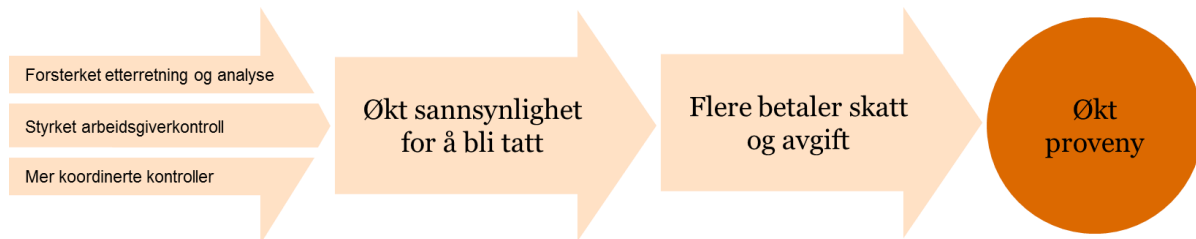
6.2.1. Tiltak som kan gi økt proveny

Det er i analysen sett på ulike tiltak som kan gi økt proveny. I analysen sees det på den samfunnsøkonomiske virkningen av tiltakenes normative virkning, altså verdien av at flere følger lover og regler knyttet til skatt og avgift. Her ser vi på tiltakenes virkning på statens skatteproveny. De tre virkningene som omtales her er: Forsterket etterretnings- og analysemiljø, Styrket arbeidsgiverkontroll og Koordinert kontroll er alle tiltak innrettet mot å redusere den svarte økonomien. Det er ventet at tiltakene vil kunne ha en effekt på sannsynligheten for å bli tatt for skatte- og avgiftsunndragelse og dermed føre til at færre gjør dette. Dette vil igjen kunne gi en økt proveny for staten. I figuren under har vi oppsummert årsak-virkningskjeden for tiltakene.

Det er imidlertid svært vanskelig å anslå størrelsesordenen på effekten for skatteprovenyet. Nedenfor er de tre tiltakene beskrevet kortfattet.

Forsterket etterretnings- og analysemiljø

Arbeidet og resultatene fra et forsterket etterretnings- og analysemiljø i Skatteetaten vil trolig ha en preventiv virkning. Den preventive effekten som følge av økt sannsynlighet for å bli tatt for lovbrudd fører også trolig til at staten får inn en større andel av de teoretiske skatte- og avgiftsgrunnlaget i samfunnet.



Figur 18: Årsaks-virkningskjede for tiltakene som kan gi økt proveny

Styrket arbeidsgiverkontroll

Samordnet skatte- og avgiftsforvaltning vil gi mer effektiv kontrollvirksomhet gjennom ved at arbeidsgiverkontrollen styrkes og koordineres nasjonalt. Arbeidsgiverkontrollen får i dag inn en stor del av det som arbeidsgiverne selv deklarerer, men en styrking av arbeidsgiverkontrollen kan øke innkrevingen noe. Dette vil gi økt proveny for staten.

Koordinert kontroll

Et felles miljø kan gi et styrket utgangspunkt for koordinering med andre etater på området for økonomisk kriminalitet og grensekryssende kriminalitet. Bedre kompetanse og informasjonsflyt tilrettelegger for en preventiv effekt ved at sannsynligheten for å bli tatt øker. En må anta at når sannsynligheten for å bli tatt for skatte- og avgiftsunndragelse øker, vil dette føre til at flere følger lovgivningen. Dette vil igjen kunne gi en økt skatteproveny.

6.2.2. Tiltak som kan gi redusert proveny

Innføring av trafikksikringsavgiften vil føre til endringer som gir redusert proveny for staten. Likeledes er det ventet at utsatt avregning også vil gi et provenytap for staten⁴². Det er ventet at tiltakene potensielt vil gi et provenytap rundt 900 MNOK årlig uten tiltak for å redusere provenytapet.

Innføring av trafikksikringsavgift

Som følge av at trafikksikringsavgiften legges til på fakturaene til forsikringskundene er det ventet at man vil få et høyere antall kjøretøy som er uforsikret. Argumentasjonen er at når beløpet på fakturaen fra forsikringsselskapene går opp, vil noen flere velge å la være å betale. På usikkert grunnlag har Finansdepartementet anslått at provenytapet som følge av at færre betaler forsikringen, og dermed trafikksikringsavgiften, til 200 MNOK årlig.

Trafikksikringsavgiften vil gi en fleksibilitet for bileierne knyttet til at avgiften kun påløper når kjøretøyet er forsikret og at betalingen kan fordeles utover flere terminer. Finansdepartementet har på usikkert grunnlag anslått provenytapet knyttet til denne effekten til 400 MNOK årlig.

Utsatt avregning

Ved en universell løsning er det anslått et provenytap⁴³ som følge av uerholdelige restanser opp mot 300 MNOK. årlig (uten tiltak), som følge av økt risiko for tap på krav.

Imidlertid er det lagt opp til flere risikoreduserende tiltak herunder 70 årsverk knyttet til kontroll. Det er heftet usikkerhet ved effekten av tiltakene som er skissert i rapporten for utsatt avregning, herunder styrking av innfordringen. Tiltakene er imidlertid dimensjonert for å balansere ut provenytapet.

⁴² Utsatt avregning for innførselmerverdiavgift Vurdering og løsningsalternativer – SKA-programmet 31.1.2015

⁴³ Utsatt avregning for innførselmerverdiavgift Vurdering og løsningsalternativer – SKA-programmet 31.1.2015

6.2.3. *Nettovirkning på skatteprovenyet*

Noen av tiltakene i samordnet skatt og avgift vil trolig føre til at skatteprovenyet øker gjennom at man reduserer svart økonomi, mens andre tiltak vil føre til at skatteprovenyet reduseres.

Det er imidlertid svært usikkert hvordan nettovirkningen av disse tiltakene vil være på skatteprovenyet. På nåværende tidspunkt finnes det ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere mht. hvor stor nettoeffekten vil være. Imidlertid er det grunn til å anta at provenyet vil reduseres noe på kort sikt i forbindelse med omstillingsfasen for den nye skatte- og avgiftsforvaltningen.

7. Samlet vurdering

I Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 står det beskrevet at det skal gjøres en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike tiltakene, basert på netto nåverdi, ikke-prissatte virkninger og usikkerhet.

En beskrivelse av eventuelle fordelingsvirkninger skal *ikke* inngå i grunnlaget for rangering og anbefaling av tiltak, og vi henviser til kapittel 6 for en gjennomgang.

7.1. Prissatte og ikke-prissatte virkninger

I tabellen nedenfor fremkommer en sammenstilling av resultatene fra analysen. Samordnet skatte- og avgiftsforvaltning vil gi en positiv netto nytte på ca. 7400 MNOK sammenlignet med nullalternativet.

Analysen av de ikke-prissatte virkningene viser at det er langt flere positive virkninger enn negative. Isolert sett bidrar de ikke-prissatte virkningene positivt til tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Tabell 44: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger

Virkninger	Null- alternativet MNOK	Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning MNOK
Nettonåverdi	-26740	-19320
Differanse nettonåverdi	N/A	7420
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet pr år over levetid	N/A	670
Redusert ressursbruk		
Styring av én skatte- og avgiftsforvaltning	N/A	Middels positiv konsekvens (++)
Mer effektiv innkreivingsløp	N/A	Liten positiv konsekvens (+)
Større koordinerings- og samhandlingsbehov i en ny og større etat	N/A	Liten negativ konsekvens (-)
Forenkling for næringsliv og innbyggere		
Et tydelig kontaktpunkt med bedre publikumstjenester	N/A	Middels positiv konsekvens (++)
Administrative besparelser i dialogen med det offentlige	N/A	Stor positiv konsekvens (+++)
Styrket bekjempelse av svart økonomi		
Bedre risikoforståelse	N/A	Middels positiv konsekvens (++)
Mer effektiv kontrollvirksomhet	N/A	Stor positiv konsekvens (+++)
Mer tillitt til skatte- og avgiftsforvaltningen	N/A	Liten positiv konsekvens (+)
Bedre grensekontroll		
Økt strategisk fokus på grensekontroll	N/A	Liten positiv konsekvens (+)
Bedre rettssikkerhet		
Økt likebehandling	N/A	Stor positiv konsekvens (+++)

7.2. Usikkerhet

Usikkerhetsanalysen viser følgende faktorer med betydelig usikkerhet:

- Effekt av endret reallønnsvekst
- Effekt av endrede kostnader knyttet til systemmessig modernisering
- Effekt av endringer i forvaltningskostnad (årlig lønnskostnad og antall årsverk)
- Effekt av endrede forenklingskostnader for innbyggere og næringslivet

Det ble gjennomført følsomhetsanalyser for disse usikkerhetsfaktorene. Følsomhetsanalysene viser at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er mest følsom for endringer i forvaltningskostnader. Dette vil si de årlige lønnskostnadene og antallet årsverk som kan rasjonaliseres bort i Skatteoppkreverfunksjonen.

Det kreves imidlertid urealistisk store utslag på usikkerhetsfaktorene for at tiltaket ikke skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Resultatene vurderes derfor som robuste.

7.3. Konklusjon

En samordnet skatte- og avgiftsforvaltning er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Tiltaket gir en positiv nettonåverdi sammenlignet med nullalternativet. Følsomhetsanalyser av de største usikkerhetsfaktorene viser at resultatet er robust mot endringer i forutsetninger. I tillegg viser analysen av de ikke-prissatte virkningene en klar overvekt av positive virkninger ved en samordnet skatte- og avgiftsforvaltning.

8. Veien videre

I et omleggingsprosjekt av denne størrelsen vil det naturlig påløpe risiko knyttet til å realisere de identifiserte gevinstene. I dette kapittelet vil vi gjøre rede for risikoen knyttet til omleggingsprosjekter generelt og spesifikt for omleggingen «Ny samordnet skatte- og avgiftsforvaltning» (i det videre kalt «omleggingen»). I forlengelsen av dette vil vi beskrive det vi mener er kritiske suksessfaktorer for at prosjektet skal bli vellykket.

8.1. Fallgruver

Det finnes etter hvert mye forskning og empiri på området virksomhetsomlegging hvor sammenslåinger, integrasjon og/eller oppgaveoverføring står sentralt. I PwC globale undersøkelser^{44,45} fremkommer følgende faktorer som viktige for å oppnå et vellykket resultat:

- Tidlig integrasjonsplanlegging
- Hurtig gjennomføring
- Vedvarende forpliktelse overfor målene med omleggingen og fokus på synergiuttak/gevinstrealisering

Endringsutfordringer knyttet til integrasjon/omlegging av virksomheter finnes mange steder, men visse går igjen. Figuren under oppsummerer faktorer som oftest blir oppgitt som kilder til negativ virkning på effekter av integrasjoner.



Figur 19: Kilder til negativ virkning på effekter fra integrasjoner⁴⁴

⁴⁴ PwC (2014): PwC M&A Integration Survey (Refnr. 67)

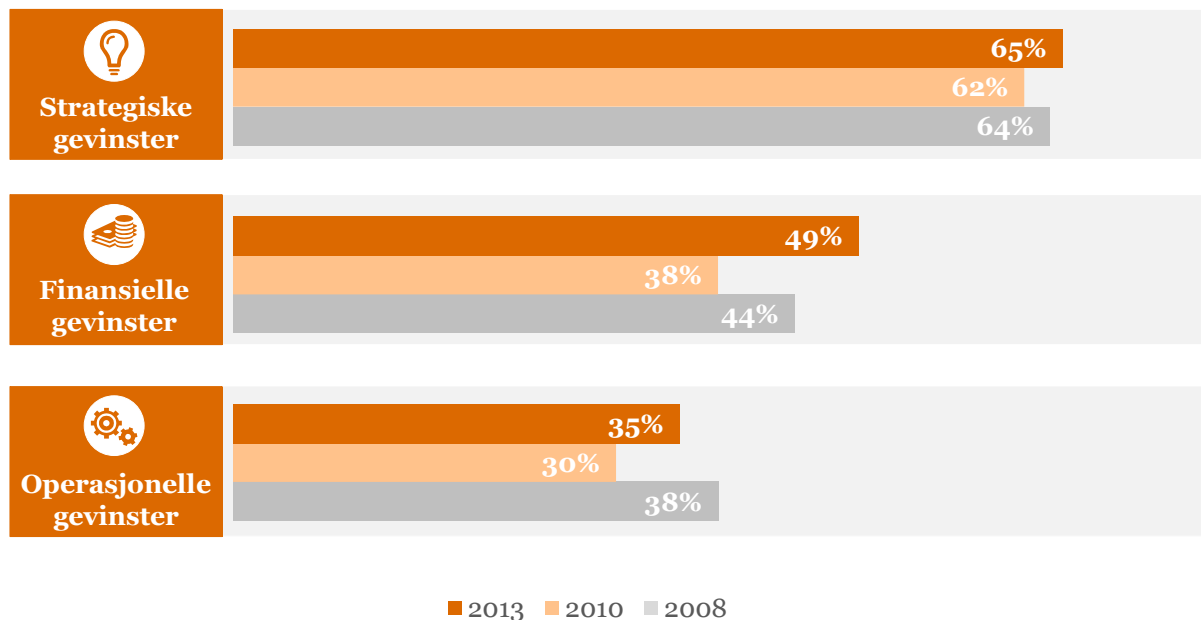
⁴⁵ Undersøkelsen omfatter internasjonale, private bedrifter og ikke offentlige virksomheter. Vi mener likevel at funnene i denne undersøkelsen er gyldige for omleggingen av «Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning», og således kan benyttes så lenge man tar høyde for hva som er kilden til funnene.

Vår vurdering, basert på observasjoner fremkommet fra dokumentanalyser, intervjuer og workshops, er at mange av forholdene beskrevet i PwC's internasjonale undersøkelse vil kunne gjøre seg gjeldende i forbindelse med denne omleggingen. I tabellen under lister vi opp risikopunktene som har blitt identifisert i arbeidet:

Tabell 45: Identifiserte risikopunkter i "Ny Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning"

Identifiserte risikopunkter i «Ny Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning»	
1.	Manglende eller ulik oppfattelse av nødvendigheten av endringene («Burning Platform»). Derav også åpent artikulert motstand mot omleggingen fra ansatte i berørte virksomheter.
2.	Kulturforskjeller i etatene som blir berørt av omleggingen og således av organisasjonen som samles i Skatteetaten. Det nevnes spesielt at omkamper vil kunne oppstå som følge av ulik kultur, holdning og egeninteresse i de berørte etatene. I forlengelsen av dette er den en risiko knyttet til god integrering av de ansatte som blir overført til Skatteetaten som følge av omleggingen.
3.	En betydelig andel av gevinstene forutsetter en vellykket implementering av nytt IT-system . Herunder kan det nevnes at det vil være manglende modernisert systemunderstøttelse i steg 1 og delvis steg 2 av omleggingen. Dersom IT-systemene ikke er ferdig utviklet og testet til gitte tidspunkt, vil det kunne ha en konsekvens for det operative arbeidet i de berørte etatene og således også ha ekstern påvirkning på samarbeidspartnere, innbyggere og næringsliv.
4.	Det er en generell oppfatning at virksomhetene fungerer godt hver for seg i dag , noe som isolert sett medfører lavere sannsynlighet for at store operasjonelle gevinster og synergier kan identifiseres og realiseres
5.	Foreløpig manglende planlegging av gjennomføring og gevinstuttak . Når denne rapporten skrives arbeides det med et mandat for innføringsløpet av omleggingen, men det foreligger ingen planer for hvilke operasjonelle forbedringer som skal gjøres utover arbeidet med nytt IT-system.
6.	Det er risiko forbundet med å realisere gevinstene knyttet til reduksjon av årsverkene som har blitt identifisert av prosjektet. Dette henger spesielt sammen med den foreslåtte overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Mange skatteoppkrevere har ikke hele stillinger innenfor skatteoppkreveroppgavene og kommunene kan finne det vanskelig å realisere reduksjonen etter at årsverkene i Skatteetatens estimerte bemanningsbehov er flyttet fra kommunene til Skatteetaten.
7.	Det er en generell prosjektrisiko for at beregningen av omstillingskostnader er feil og at dette beløpet kan være høyere enn det er tatt hensyn til i denne samfunnsøkonomiske analysen.
8.	Risiko for å miste nøkkelpersonell som følge av flytting av oppgaver eller at arbeid i eksisterende organisasjon ikke lenger oppfattes som like attraktivt som tidligere.
9.	Det nye samarbeidsmodellen mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten innenfor etterretning og analyse avhenger av fokus og ressursbruk som i enkelte tilfeller kan gå på bekostning av måloppnåelsene for etatene hver for seg. Det er en risiko for at dette miljøet følgelig vil få for liten prioritet og følgelig få konsekvenser for realiseringen av gevinster innenfor området. Et annet risikopunkt knyttet til gevinstene innenfor etterretning og analyse er hvorvidt organisasjonen har kapasitet/ressurser til å benytte seg av resultatene av et bedre etterretning og analysemiljø. Dette vil eksempelvis være ressurser i kontrollvirksomheten.
10.	En av gevinstene som nevnes er at det i større grad skal bli ett kontaktpunkt for innbyggere og næringsliv innenfor de områdene som blir berørt av omleggingen. Det er en risiko for at omdømmet til de enkelte virksomhetene blir redusert som følge av at ulike type krav og forhold samles under én etat, men som tidligere var naturlig splittet opp mellom etatene. Dette gjelder spesielt innenfor innkreivingsområdet.

En grunn er at realiseringen av målsatte gevinster kan bli vanskelig, er at **Skatteetaten venter med å starte operative forbedringer** i den nye organisasjonen. Erfaringer tilsier at prosesser, rutiner, organisering, samt roller og ansvar som er ment å være midlertidig i en overgangsperiode, blir faste dersom man venter for lenge med endringene. Utfordringer knyttet til operasjonell forbedring i omleggingsprosjekter understøttes av PwC nevnte undersøkelse, der operasjonell forbedring oppfattes som vanskeligere å oppnå enn strategiske og økonomiske gevinster⁴⁶, jf. Figur 20:



Figur 20: Andel som oppgir signifikante gevinster innenfor de ulike områdene som følge av en integrasjon

8.1.1. Tidligere omleggingsprosjekter i Skatteetaten

Ettersom denne omleggingen tar for seg innlemmelse av virksomhet og overføring av oppgaver fra andre etater til Skatteetaten, vil Skatteetaten være ansvarlig for innføringsløpet og gevinstrealisering i den nye etaten. I et risikoperspektiv er det derfor nærliggende å vurdere hvordan Skatteetaten har løst tilsvarende omlegginger tidligere, og det mest relevante prosjektet å ta utgangspunkt i er «Omorganiseringen av Skatteetaten» («ROS») fra 2008-2009. Dette prosjektet er sammenlignbart ettersom det var:

- En stor endring av ansvar for oppgaveutførelsen i etaten
- Endring i organiseringen av etaten
- Et stort prosjekt som medførte betydelig gjennomføringsrisiko

Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av ROS-prosjektet i Skatteetaten i perioden 2011-2012⁴⁷. Hensikten var å vurdere om resultatene av omorganiseringen var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og tok utgangspunkt i følgende tre problemstillinger:

- Har kontroll- og innkreivingsvirksomheten i Skatteetaten blitt bedre etter omorganiseringen?
- Har service og veiledning blitt bedre for brukerne?
- Har ressursutnyttelse i Skatteetaten og ekstern samhandling blitt bedre i omorganiseringen?

⁴⁶ PwC (2014): PwC M&A Integration Survey (Refnr. 67)

⁴⁷ Riksrevisjonen (2011-2012): Riksrevisjonen sin undersøkelse av reorganiseringen av Skatteetaten (Refnr. 68)

Dette er i stor grad sammenfallende med målene regjeringen har satt for omleggingen Skatteetaten nå er inne i. Etter Riksrevisjonens vurdering hadde ROS på vesentlige områder ført til en forbedret skatteforvaltning, men at det samtidig på flere områder ikke ble oppnådd det som var ønsket med omorganiseringen. Riksrevisjonens vurdering opp mot de nevnte problemstillingene er gjengitt i tabellen under. For en mer detaljert beskrivelse av Riksrevisjonens vurdering vises det til vedlegg 3.

Tabell 46: Riksrevisjonens vurdering av ROS

Problemstilling	Riksrevisjonens vurdering
a) Har kontroll- og innkreivingsvirksomheten i Skatteetaten blitt bedre etter reorganiseringen?	• Det ble styrket satsing på skattekriminalitet, men samtidig nedgang i kontrollvirksomheten og reduksjon i omfanget av ressurser til kontroll.
b) Har service og veiledning blitt bedre for brukerne?	• Samordnet service og veiledning har fremmet likebehandling, men har vært noen utfordringer knyttet til lenger saksbehandlingstid og brukernes generelle opplevelse av veiledningen
c) Har ressursutnyttelse i Skatteetaten og ekstern samhandling blitt bedre i reorganiseringen?	• Det var svakheter ved planleggingen og gjennomføringen av reorganiseringen, hvor Skatteetaten blant annet hadde undervurdert kompleksiteten • Det ble bedre samhandling mellom funksjonsområder og regioner i Skatteetaten, samt mer robuste fagmiljøer. Samarbeid med andre etater har ikke blitt bedre som følge av omleggingen

Det er viktig å presisere at Skatteetaten vil kunne dra nytte av de erfaringene som ble gjort i ROS og således ta høyde for dette i implementeringsarbeidet som nå skal gjøres i forbindelse med denne omleggingen.

8.2. Suksessfaktorer

Med utgangspunkt i beskrevne risikoområder vurderer vi følgende punkter som noen av de viktigste suksessfaktorene for omleggingen:

- Skatteetaten må **skape forståelse, eierskap og motivasjon for endringen** med alle involverte. En del av dette er å utarbeide og kommunisere en langsiktig strategi for skatte- og avgiftsforvaltningen i Norge, som organisasjonen må være forpliktet til å følge
- Sørge for **god integrasjon** av ansatte som blir overført til Skatteetaten med tilhørende kompetanse- og utviklingstiltak,
- Sørge for at IT-satsningen SAFIR blir utviklet og implementert uten større forsinkelser
- Sørge for **rask effektivisering og videre kontinuerlig forbedring av prosesser** for å realisere gevinster og synergier som muliggjøres av omleggingen

9. Vedlegg

Vedlegg 1: Kildeliste

I tabellen under følger en oppstilling av de kilder som har blitt brukt som grunnlag i den samfunnsøkonomiske analysen. Noen av kildene er referert til direkte i rapporten gjennom fotnoter.

Kilde nr	Dok. dato	Kilde	Dok.type	Tittel
1	01.10.2014	SKD	Mandat	Mandat for programmet samordnet skatt avgift v1
2	23.10.2014	SKD	Mandat	Opprinnelig mandat samfunnsøkonomisk analyse
3	04.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Hypoteser på virkninger fra Cappemini
4	22.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Alternative grensesnitt Sluttrapport v09
5	28.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Forretningsutvikling Refsnes Gods
6	07.11.2014	FIN	Arbeidsdokument	Informasjon til kommunene om overføring av skatteoppkrevingen
7	14.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Kladd Gevinster
8	07.11.2014	FIN	Oppdragsbrev	Oppdragsbrev - Utredning av systemmessige moderniseringsbehov
9	23.06.2014	FIN	Oppdragsbrev	Oppdragsbrev - Ny kontorstruktur
10	05.09.2014	FIN	Oppdragsbrev	Oppdragsbrev - Innlemming av Statens innkrevingssentral
11	07.11.2014	FIN	Oppdragsbrev	Oppdragsbrev - Overføring av Skatteoppkreverfunksjonen
12	07.11.2014	FIN	Oppdragsbrev	Oppdragsbrev - Overføring av oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten
13	07.11.2014	FIN	Oppdragsbrev	Oppdragsbrev - Utredning av omorganisering av dokumentavgiftsforvaltningen
14	18.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Presentasjoner Leveranser fra SKA-programmet 1
15	20.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Presentasjoner Leveranser 2
16	24.09.2014	SKD	Rapport	Rapport Reskontro resterende innkreving v1
17	06.09.2014	SKD	Presentasjon	Organisering av SKA-programmet
18	17.11.2014	SKD	Arbeidsdokument	Målsetninger Gevinstområder
19	24.11.2014	SKD	Rapport	Rapport - Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten
20	21.11.2014	SKD	Presentasjon	Presentasjon av Etterretning og analyse i Seksjonsmøte
21	14.08.2014	SKD	Referat	Referat Avklarende møte FIN SKD TAD vedrørende oppgaveoverføring
22	2014xxxx	SI	Rapport	Hovedrapport utleggstrekk fra SI
23	2014xxxx	SI	Rapport	Prosjektrapport SI risikovurdering motorvogn fra SI v1
24	2014xxxx	SI	Rapport	Løsningsforslag SI motorvogn og dokumentavgifter v1

Kilde nr	Dok. dato	Kilde	Dok.type	Tittel
25	2014xxxx	SI	Rapport	Løsningsforslag SI særavgifter
26	23.08.2014	Gartner	Rapport	Statens innkrevingsentral 2014 Risikovurdering v1
27	08.11.2014	SI	Notat	Behov for regelverksendringer ved overføring av innkreving
28	28.11.2014	BDO	Rapport	Omfattede årsverk i Toll ved overdragelse av oppgaver til SKA
29	25.11.2014	SKD	Presentasjon	Oversikt over oppdragsbrev og påvirkning på etatene
30	25.11.2014	FIN	Oppdrags-brev	Utarbeidelse av samlet samfunnsøkonomisk analyse
31	05.01.2015	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt v1.0
32	15.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 1 - Alternative grensesnitt v1.0
33	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 2 - Årsavgift v1.0
34	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 3 - Engangsavgift Kontant v1.0
35	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 4 - Midlertidigforskriften v1.0
36	15.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 5 - Etterkontroll v0.95
37	24.09.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 6 - Resterende innkrevingsoppgaver v1.1
38	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 7 - Etterretning og analyse v1.0
39	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 8 - Valutaregisteret v1.0
40	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 9 - Informere og veilede v1.0
41	11.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 10 - IKT v1.0
42	10.12.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 11 - Juridiske Endringsbehov v1.0
43	28.11.2014	SKD	Rapport	Hovedrapport overføring av oppgaver fra Toll til Skatt Vedlegg 12 - Årsverk, ressurser og kompetanse v1.0
44	30.06.2014	SKD	Brev	Satsningsforslag 2015 - 2018 SAFIR
45	11.12.2014	SKD	Presentasjon	Oversikt til SLG over tiltak som følge av oppdragsbrev
46	2014xxxx	SI	Rapport	Muligheter for oppgaveoverføring til SI etter overføring av SKO-funksjonen

Kilde nr	Dok. dato	Kilde	Dok.type	Tittel
47	2014xxxx	SI	Presentasjon	Målbilde fremtidig oppgavefordeling
48	18.12.2014	SI	Presentasjon	Vurdering av gevinstpotensial innenfor FINs områder
49	2014xxxx	SI	Rapport	Risikovurdering motorvogn i samarbeid med BEKK Consulting
50	2014xxxx	SI	Rapport	Konseptforslag Skatteinnkreving og skatteregnskap fra SI 1.0
51	2014xxxx	SI	Rapport	Konseptforslag Innkreving og regnskap MVA fra SI v1.0
52	2014xxxx	SI	Rapport	Konseptforslag Innfordring fra SI v1.0
53	2014xxxx	Oslo Economics	Rapport	Provenyeffekter ved flytting av skatteinnkreving
54	17.06.2014	Menon	Rapport	Konsekvenser av oppgaveflytting fra Tollvesenet til Skatteetaten
55	201xxxxx	SKD	Presentasjon	Fremtidsbildet 2025 Oppsummert
56	16.05.2014	SKD	Rapport	Fremtidsbildet 2025 Underlagsmateriale
57	05.01.2015	SKD	Presentasjon	Innlemming av SI i Skatteetaten
58	05.01.2015	SKD	Rapport	Rapport Overføring av dokumentavgiften fra Kartverket til Skatteetaten
59	2015	SKD	Rapport	Sentralt styringsdokument (prosjektstyrings-dokument) SAFIR
60	19.12.2014	SKD	Rapport	Forprosjektrapport for Samordnet avgiftsforvaltning, delprosjekt Fastsetting
61	19.12.2014	SKD	Rapport	Forprosjektrapport for SAFIR, delprosjekt Innkreving
62	17.12.2014	SKD	Rapport	Forprosjektrapport for Samordnet avgiftsforvaltning, delprosjekt Etterlevelse
63	30.06.2014	SKD	Rapport	Satsningsforslag 2015-2018
64	26.11.2014	SKD	Presentasjon	Prosjekt SAFIR - samt Rest-TVIST, Presentasjon PFS
65	24.11.2014	SKD	Rapport	Potensielle prosessforbedringer knyttet til overføring av særavgiftsforvaltningen til Skatteetaten
66	29.01.2013	SKD	Rapport	Scenario og føringer for utvikling av IT-porteføljen i Skatteetaten
67	2014	PwC	Rapport	PwC M&A Integration Survey
68	2011-2012	Riksrevisjonen	Rapport	Riksrevisjonen sin undersøkelse av reorganiseringen av Skatteetaten
69	05.02.2015	SI	Notat	Estimering av kostnader vedrørende samordning under Skatteetaten
70	05.02.2015	Statens Kartverk	Notat	Estimering av kostnader vedrørende overføring av dokumentavgiften
71	04.02.2015	Tolletaten	Notat	Estimering av omstillingskostnader for den gjenværende Toll- og Avgiftsetaten

Kilde nr	Dok. dato	Kilde	Dok.type	Tittel
72	22.01.2015	Skatteetaten	Notat	Skatteetatens satsningsforslag for overføring av Skatteoppkreverne og avgiftsforvaltningen
73	15.12.2014	Skatteetaten	Notat	Satsningsforslag SAFIR
74	01.05.2003	SSB	Rapport	Økonomiske analyser 5/2003
75	31.01.2015	Skatteetaten	Rapport	Utsatt avregning for innførselsmerverdiavgift
76	20.12.2014	SI	Rapport	Årsrapport SI 2013
77	1.04.2015	PwC	Rapport	Samfunnsøkonomisk analyse av SAFIR Innføring av ny systemstøtte innenfor avgiftsområdet særavgifter

Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen til skatteoppkreverne

Det ble i perioden 27.januar til 10. februar gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot Skatteoppkreverfunksjonen, med formål å fremskaffe mer kunnskap om utdanningsnivå, oppgaver og stillingsbrøker knyttet til ansatte i kemnerkontorene. Responsraten fra de 288 kemnerkontorene var 67%, noe som gir grunnlag for å tro at bildet som svarene tegner kan gjelde for alle skatteoppkreverkontorene.

Under følger spørsmålene som ble stilt til skatteoppkreverne, hvorav enkelte spørsmål var knyttet til hvilket svar som ble gitt på andre spørsmål underveis.

1. Stilling
2. Kommune
3. Hvordan er skatteoppkreverfunksjonen organisert?
 - I kommunal regi
 - Interkommunalt samarbeid
4. Hvor mange ansatte i kommunens skatteoppkreverfunksjon har:
 - Arbeidsgiverkontroll som sin primærfunksjon?
 - Skatteregnskapet som sin primærfunksjon?
 - Innfordring og innkreving som sin primærfunksjon?
5. Hvor mange har tilgang til Sofie-systemet i din kommune?
6. Hva er det årlige budsjettet til skatteoppkreverfunksjonen i kommunen?
7. Hva er de årlige husleiekostnadene til skatteoppkreverfunksjonen i kommunen?
8. Har ansatte i skatteoppkreverfunksjonen i kommunen delte stillingsbrøker?
9. Hvilke andre oppgaver har ansatte ved skatteoppkreverfunksjonen i kommunen?
10. Hvilke andre oppgaver har ansatte ved skatteoppkreverfunksjonen?
11. Hva er høyeste utdanningsnivå av de ansatte ved skatteoppkreverfunksjonen?
 - Grunnskole
 - Videregående skole
 - Høyere utdanning
12. Hvilket interkommunalt samarbeid tilhører du?
13. Hvor mange ansatte i den interkommunale skatteoppkreverfunksjon har:
 - Arbeidsgiverkontroll som sin primærfunksjon?
 - Skatteregnskapet som sin primærfunksjon?
 - Innfordring og innkreving som sin primærfunksjon?
14. Hvor mange har tilgang til Sofie-systemet i det interkommunale samarbeidet?
15. Hvor mange årsverk utgjør ansatte i skatteoppkreverfunksjonen i det interkommunale samarbeidet?
16. Hva er det årlige budsjettet til det interkommunale samarbeidet?
17. Hva er de årlige leiekostnadene til det interkommunale samarbeidet?
18. Har ansatte i skatteoppkreverfunksjonen i det interkommunale samarbeidet delte stillingsbrøker?
19. Hvilke andre oppgaver har ansatte i skatteoppkreverfunksjonen i det interkommunale samarbeidet?
20. Hvilke andre oppgaver har ansatte i skatteoppkreverfunksjonen, i det interkommunale samarbeidet?
21. Hvor mange av de ansatte i det interkommunale samarbeidet har:
 - Grunnskolen som sitt høyeste utdanningsnivå?
 - Videregående skole som sitt høyeste utdanningsnivå
 - Høyere utdanning?
22. Er det annen informasjon du mener er viktig for den videre analysen?

Vedlegg 3: Utvidet gjengivelse av Riksrevisjonens vurdering av ROS

Problemstilling	Riksrevisjonens vurdering
a) Har kontroll- og innkrevingsvirksomheten i Skatteetaten blitt bedre etter reorganiseringen?	1. Det ble styrket satsing på skattekriminalitet, men samtidig nedgang i kontrollvirksomheten og reduksjon i omfanget av ressurser til kontroll a. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall og andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper som har resultert i endret alminnelig inntekt i perioden. Beløpseffekten knyttet til de egendefinerte kontrollene av næringsdrivende er blitt redusert fra om lag 1,6 mrd. kroner i 2006 til 0,2 mrd. kroner i 2010. For selskaper var effektbeløpene i 2010 om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn i 2007. b. Undersøkelsen viser at antall kontrollerte merverdiavgiftsoppgaver har økt med om lag 65 prosent i perioden 2006–2010, mens avdekket merverdiavgift har økt med 8 prosent. Kontrollene av merverdiavgiftsoppgaver i 2006 oppnådde en treffprosent på 37,8, mens tilsvarende treffprosent i 2010 var på 33,5. Da det i svært liten grad har vært økning i avdekkede beløp, er det i undersøkelsen anført at det er grunn til å stille spørsmål om denne økningen i kontroller har gått på bekostning av kvalitet i planlegging og gjennomføring av kontrollene. c. Undersøkelsen viser at Skatteetaten ikke har økt satsingen på de stedlige kontrollene etter reorganiseringen. Totalt antall stedlige kontroller har gått ned med om lag 29 prosent i perioden 2006–2010, selv om de mer ressurskrevende regnskapskontrollene ligger på om lag samme antall som før reorganiseringen. Undersøkelsen viser imidlertid at de stedlige kontrollene har gitt vesentlig økning i årlig avdekket beløp for inntekt og merverdiavgift. I 2010 resulterte stedlige kontroller i en inntektskorreksjon på 11,6 mrd. kroner, mens tilsvarende i 2006 var 2,6 mrd. kroner.¹ Dette indikerer at etaten nå har en bedre prosess knyttet til planlegging av kontrollvirksomheten, herunder utvelgelse av kontrollobjekter. d. Undersøkelsen viser at skattekrimenhetene arbeider med omfattende og alvorlige saker på kontrollområder hvor etaten tidligere ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. Undersøkelsen viser videre at enhetene arbeider med stadig flere saker, og at både antall domfellelser og avdekkede beløp øker i tråd med målsettingen for reorganiseringen. Resultatforbedringene må også ses i sammenheng med at Skatteetaten har mottatt betydelige satsingsmidler på området. e. Reorganiseringen av Skatteetaten skulle etter forutsetningene blant annet bidra til å frigjøre ressurser til kontrollområdet. Undersøkelsen viser imidlertid at antall ansatte på kontrollområdene er redusert, og at andelen av totalt antall ansatte som arbeider med kontroll, er redusert fra 23,0 prosent i 2008 til 21,3 prosent i 2010. Det framgår videre av undersøkelsen at Skatteetatens samlede kontrollvirksomhet overfor næringsdrivende og selskaper har blitt redusert i perioden 2006 – 2010. Andelen av næringsdrivende og selskaper som er kontrollert, har gått ned fra 15,9 prosent i 2006 til 11,1 prosent i 2010. Samtidig viser gjennomførte undersøkelser at opplevd oppdagelsesrisiko blant næringsdrivende og selskaper er redusert i samme periode. Selv om det er gitt betydelige satsingsmidler, og det er indikasjoner på at deler av kontrollen har blitt bedre, har manglende frigjøring av ressurser til kontroll av næringsdrivende og selskaper medført at Skatteetatens samlede kontrollvirksomhet ikke er blitt styrket slik forutsetningen var ved reorganiseringen.

Problemstilling	Riksrevisjonens vurdering
	f. I forbindelse med reorganiseringen ble det lagt til grunn at ny organisering ville bidra til bedre innkreving. Undersøkelsen viser at merverdiavgiftsrestansen har økt i perioden 2006–2010. Andel innbetalt merverdiavgift av sum krav har gått ned fra 99,4 til 99,2 prosent i samme periode. I 2010 ville en økning på 0,1 prosentenheter i totalt innbetalt merverdiavgift utgjort om lag 190 mill. kroner. Dette understreker betydningen av at Skatteetaten har gode innkreivingsrutiner og tett oppfølging av skyldnerne. Det fremgår av undersøkelsen at det er grunn til å stille spørsmål ved om målet om bedre innkreving ved reorganiseringen er nådd.
b) Har service og veiledning blitt bedre for brukerne?	1. Samordnet service og veiledning har fremmet likebehandling, men har vært noen utfordringer a) Et av målene med reorganiseringen var at Skatteetaten skulle bli mer serviceorientert med vekt på blant annet rask saksbehandling. Reorganiseringen i 2008 førte til at etaten den første tiden fikk store utfordringer ved at saksbehandlingstidene økte. Undersøkelsen viser imidlertid at saksbehandlingstidene gradvis har blitt forbedret, og at en stadig større andel av sakene blir behandlet innen fastsatte frister. Selv om utviklingen av saksbehandlingstidene jevnt over viser en positiv utvikling, gjenstår det fortsatt noen utfordringer. Dette gjelder spesielt klagesaker som behandles i skatteklagenemndene og i Klagenemnda for merverdiavgift. I 2010 ble det stilt krav om at minst 75 prosent av klagen til skatteklagenemnda skulle behandles innen seks måneder. Undersøkelsen viser at 42 prosent av klagesakene ble behandlet innen fristen i 2010. Dette var en nedgang fra 45 prosent i 2009. Når det gjelder klager til Klagenemnda for merverdiavgift, er det stilt krav om at 90 prosent av klagen skal behandles innen seks måneder. I 2006 ble 83 prosent av klagen behandlet innen fristen, mens andelen i 2010 var redusert til om lag 70 prosent. For begge disse klageordningene er det viktig at saksbehandlingen skjer raskt, slik at klageren får avklart sine forpliktelser. For begge klage typer kan sakene omfatte vesentlige beløp. Lang saksbehandlingstid på disse områdene kan derfor ha negativ innvirkning på både næringsvirksomhet og privatpersoner. b) Reorganiseringen førte til at fylkesskattekontor og skattefogdkontor og ligningskontor i samme fylkeshovedstad ble slått sammen til en kontorenhet. Reorganiseringen hadde for øvrig liten innvirkning på kontorstrukturen. Fagområdet veiledning ble eget funksjonsområde etter reorganiseringen, og publikum kan fortsatt henvende seg til alle skattekontorer ved fremmøte eller ved e-post med sine forespørsler. Av brukerundersøkelser som er utført på området framgår det at brukerne er delvis fornøyd med åpningstidene på skattekontorene og den hjelpen de får der. c) Undersøkelsen viser at ventetidene på de fleste tastevalgene har økt siden Skatteopplysningen ble opprettet i 2008, og at det ofte er dårligere tilgjengelighet til Skatteopplysningen – i form av lange ventetider og mange avviste anrop – i den tiden av året da brukerne har mest behov for bistand. Undersøkelsen viser blant annet at i en pressperiode i 2010 ble en fjerdedel av anropene på enkelte tastevalg avvist, og at gjennomsnittlig ventetid var på mer enn ti minutter. Av brukerundersøkelser som er utført på området, framgår det også at brukerne ikke er fornøyd med tilgjengeligheten til Skatteetaten ved telefon. Derfor blir det i undersøkelsen stilt spørsmål ved om skatteopplysningens styring av ressurser og hensynet til service og tilgjengelighet for brukerne blir tilstrekkelig prioritert. Selv om Skatteetaten har andre kanaler for å gi informasjon, er tilgjengelighet via telefon i pressperioder viktig. d) Undersøkelsen viser at en stor andel av svarene som Skatteopplysningen gir til brukerne, kan være ufullstendige eller

Problemstilling	Riksrevisjonens vurdering
	inneholde feil. Konsekvensene blir at brukerne ikke får den informasjonen de trenger for å kunne handle riktig og etterleve regelverket. Det er derfor viktig at etaten iverksetter tiltak for å bedre kompetansen til dem som arbeider med veiledningsoppgaver.
c) Har ressursutnyttelse i Skatteetaten og ekstern samhandling blitt bedre i reorganiseringen?	1. Det var svakheter ved planleggingen og gjennomføringen av reorganiseringen a. Reorganiseringen ble mer krevende enn Skatteetaten hadde forutsett. Undersøkelsen viser blant annet at om lag 2000 ansatte fikk helt eller delvis nye oppgaver. Dette var dobbelt så mange som Skatteetaten hadde anslått i sine risikovurderinger. Et godt arbeidsmarked gjorde også at mange ansatte i etaten sluttet uten at disse ble erstattet, fordi Skatteetaten hadde stillingsstopp i perioden fra 1. juli 2007 og ut 2008. Det førte til at basiskompetansen på sentrale produksjonsområder ble svekket. I gjennomføringsfasen ble erfarne medarbeidere derfor satt til opplæringsoppgaver. Skattedirektoratet måtte også gripe inn overfor regionene for å sikre den operative driften. Dette bidro til at andre deler av produksjonen, blant annet kontroll av næringsdrivende og selskaper, og saksbehandlingstider på flere områder ikke kunne holdes på ønsket nivå i 2008 og i 2009. b. Skatteetaten hadde som mål at gevinstene a reorganiseringen skulle realiseres i løpet av gjennomføringsfasen. Med en så stor og omfattende reorganisering er det påregnelig at det i en periode er utfordringer. Det stilles i undersøkelsen likevel spørsmål om bedre planlegging og gjennomføring kunne redusert omfanget av negative konsekvenser, slik som redusert kontrollvirksomhet og økte saksbehandlingstider i omstillingsperioden. c. Undersøkelsen viser at det er redusert ressursbruk til administrasjon i regionene, men at dette har sammenheng med overføring av administrative funksjoner fra regionene til Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Det har imidlertid ikke vært mulig å få sammenlignbare ressurstill for hele Skatteetaten på området administrasjon. Usikkert tallgrunnlag gjør det vanskelig å sammenligne ressursbruken i Skatteetaten som helhet før og etter reorganiseringen. Ved store omorganiseringer er det viktig å kunne vurdere om målene er nådd, også når det gjelder bruk av ressurser, jf. økonomireglementet § 4. Undersøkelsen gir grunn til å spørre om Skatteetaten ved planleggingen av reorganiseringen burde lagt bedre til rette for å kunne sammenligne ressursbruk før og etter omorganiseringen. 2. Det ble i varierende grad bedre samhandling mellom funksjonsområder, mellom regioner og med andre etater a. I forbindelse med omorganiseringen vedtok Stortinget en lovendring som innførte riksdekkende vedtakskompetanse. Undersøkelsen viser at Skatteetaten har benyttet seg av denne muligheten og blant annet overført deler av lignings- og klagebehandlingen for lønnstakere og pensjonister fra Skatt øst til Skatt nord. Dette har frigjort ressurser i Skatt øst til andre oppgaver. Videre har Skatteetaten overført landsdekkende funksjoner fra regionene til Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Opprettelsen av SITS har imidlertid gitt noen praktiske utfordringer knyttet til gjennomføringen av tjenestene i de ulike regionene. Skatteetaten har iverksatt et program for å effektivisere SITS. Skatteetatens nye organisering fremmer spesialisering i

Problemstilling	Riksrevisjonens vurdering
	funksjonsområder. Staten var før reorganiseringen klar over at dette kunne gi utfordringer knyttet til samhandling på tvers av funksjonsområder og mellom regioner. Undersøkelsen viser at regionene i reorganiseringsperioden måtte bruke mye ressurser for å få på plass egne funksjonsområder. Samhandling på tvers av funksjonsområder og mellom regioner ble derfor ikke prioritert i denne perioden. Undersøkelsen viser imidlertid at samhandling mellom funksjonsområder og mellom regioner er bedret i 2010. b. Det var et mål med reorganiseringen å bygg større og mer robuste fagmiljøer. Det er indikasjoner på at spesialiseringen har styrket Skatteetatens faglige miljøer slik forutsetningen var blant annet for skattekrimområdet. Videre er det enkelte indikasjoner på at reorganiseringen har bidratt til større fleksibilitet når det gjelder oppgaveløsning, ved at oppgaver kan flyttes innad i og mellom regionene. Undersøkelsen viser imidlertid at etaten har noen utfordringer når det gjelder å bygge og opprettholde kompetanse innen veiledningsområdet og Skatteopplysningen, der behovet for breddekompetanse er en forutsetning for god oppgaveløsning. c. Det var et mål for reorganiseringen at Skatteetaten skulle bli en enda bedre samarbeidspartner for andre offentlige myndigheter, eksempelvis gjennom felles kontrollaksjoner og informasjonsutveksling. Undersøkelsen viser at Skatteetatens samarbeid med Skatteoppkreverne, Politietaten, Toll- og avgiftsetaten og Arbeids- og velferdsetaten er på om lag samme nivå som før reorganiseringen. Det betyr at Skatteetaten ikke har nådd målet om å bli en bedre samarbeidspartner. Samarbeid mellom offentlige myndigheter er avgjørende for å få til en god og effektiv innsats mot blant annet økonomisk kriminalitet.