



Sentralskattekontoret for storbedrifter

Saksbehandler
Staale Knudssøn

Telefon
69 24 43 40

Deres dato
13.03.2006

Deres referanse
02/3676 SL LD/RLa

Vår dato
08.06.2006

Vår referanse
2006/265201 /SFS/ SKN/
024

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET

15. JUN. 2006

Saksnr.

02, 3676-61

Arkivnr.

Høringsuttalelse vedrørende Skattedirektoratets forslag til reorganisering av Skatteetaten

Innledning

Når en ny organisasjonsstruktur for likningsforvaltningen skal utformes, er det rimelig og forståelig at man søker generelle fullmakts- og avgrensingskriterier for en etat som hittil har vært basert på flere hundretalls kontorer organisert på 3 forvaltningsnivåer. Når det gjelder Sentralskattekontoret for storbedrifter, befinner kontoret seg i en yttergrense mht. organisering og styring i forhold til den foreliggende forvaltning, hvor både Regjering og Storting i senere år har truffet særskilte beslutninger om kontorets plassering i etaten og styringsfunksjoner. Kontoret har vært etablert med to fagkyndige nemnder, hvorav kontorets leder har vært lovbestemt medlem av likningsnemnda, mens samtlige medlemmer og varamedlemmer (i alt 20 personer) har vært oppnevnt i Statsråd. Overlikningsnemnda har vært tilknyttet kontoret som tilnærmet ren klageinstans, mens likningsnemnda har hatt en beslutningskompetanse som likningsorgan, men med delegasjonsmuligheter til Sentralskattekontoret. Likningsnemnda har i alle år siden opprettelsen i 1993 tatt standpunkt og truffet avgjørelser i alle saker av prinsipiell og/eller saker av avvikende stor økonomisk betydning for den enkelte skattyter. De to vedlagte ajourholdte bokutgivelser viser både faktisk kontrollspenn og verdier disse beslutningsprosessene har stått om, siden opprettelsen og etableringen av kontoret.

Som statsrådsoppnevnt – og lovbestemt medlem av likningsnemnda, og som leder av kontoret siden opprettelsen, tillater jeg meg å fremlegge så vel foreliggende erfaringsmateriale som enkelte synspunkter på forestående organisasjonsendringer av etaten og kontoret i en ny etatsstruktur. Selv om verken kontor eller tilknyttete nemnder er angitte høringsinstanser, er det fra departementet gitt uttrykk for at det ikke er noe veien for å avgi høringsuttalelse. Som flerdefinert rolleinnehaver siden kontorets etablering, har jeg funnet grunn til å redegjøre nærmere for de særskilte forhold kontoret har håndtert som spesialkontor siden opprettelsen i 1992/-93.

Innledningsvis understreker jeg at jeg fullt ut støtter hovedtrekkene med tonivåmodell og regioninndeling. Utviklingen innenfor samfunnet og etaten krever nå en restrukturering av en etat, som i prinsippet bygger på en stedbundethet som ikke lenger har samme praktiske gyldighet som tidligere. Det kan da stilles spørsmål ved om regionaliseringen har gått langt nok, men jeg finner at antallet regioner synes velbegrunnet og støtter dette.

Postadresse
Postboks 235

1501 Moss
sfs@skatteetaten.no

Kontoradresse
Dronningensgate 1, 1530
Moss
Org. nr: 971 249 080

Sentralbord
69 24 42 00
Telefaks
69 24 42 01



Imidlertid er det spesielt to forhold som er mindre utredet og begrunnet:

- Konsekvensene av at en uavhengig ligningsnemnd, som er særskilt oppnevnt med spisskompetanse innenfor kontorets fagområder, avvikles og denne myndigheten tilføres kontoret som vil være underlagt instruksjonsmyndighet.
- Skattedirektoratets ivaretagelse av sin styringsrolle når et landsdekkende kontor som Sentralskattekontoret for storbedrifter, som har eneansvar for hele beskatningsregimer, legges i linje under en regionleder, jf. at det foreslås en annen løsning for Oljeskattekontoret.

Når det i forbindelse med opprettelsen av Sentralskattekontoret for storbedrifter lå til grunn en særskilt utredning og senere selvstendig stortingsbehandling, og siden ansvarsområder for Sentralskattekontoret for storbedrifter har vært vurdert av Stortinget senere også når det gjelder rederibeskatningsregimet og den særskilte kraftbeskatningen samt senere endringer av ligningsloven, stiller jeg spørsmål ved om det er tilstrekkelig grunn til å gjøre endringer i gitte fullmakter, når Storting og Regjering nettopp har lagt disse forutsetningene til grunn i en rekke oppfølgende lovspørsmål, senest skattereformen av 2004-2006. Ligningsnemndenes rolle ift. likningskontorene ble endret uten at man ville gjøre det samme for likningsnemnda ved Sentralskattekontoret for storbedrifter.

Nærmere om Sentralskattekontoret for storbedrifter

Sentralskattekontoret for storbedrifter ble opprettet av Stortinget i 1991 for sentral likning av store konsern/store selskaper og NOKUS. I 1996 ble den særskilte rederibeskatningsordningen vedtatt med virkning for inntektsåret 1996 med Sentralskattekontoret for storbedrifter og tilknyttete nemnder som likningsmyndighet og i 1996 ble særskilt beskatning av kraftforetak vedtatt med virkning for inntektsåret 1997 og Sentralskattekontoret for storbedrifter med tilknyttete nemnder er i dag beskatningsmyndighet for denne ordningen. De 3 sistnevnte skattytergruppene har Sentralskattekontoret for storbedrifter med nemnder eneansvaret for likningen av. Den foreslåtte videreføringen innebærer formodentlig at Sentralskattekontoret for storbedrifter skal være det eneste skattekontoret med formell og reell kompetanse ift. til disse skattyterne og særregimene. I praksis har Sentralskattekontoret for storbedrifter også en realkompetanse ift. beskatning av store konsern/selskaper som ikke finnes innen offentlig forvaltning for øvrig. Formal- og realansvaret for likningsvedtak tilligger en likningsnemnd og en overligningsnemnd som oppnevnes av Kongen, hvor forutsetningen er særskilt fagkyndighet hos alle medlemmer.

Tabellen nedenfor er hentet fra etatens egne data og gjelder virksomhetsår. Inntektsårene er henholdsvis 2000, 2001, 2002, 2003 og 2004.



Fordeling av fastsatt skatt på skattytergrupper (mrd. kr)	2001	2002	2003	2004	2005
Fastsatt ifm. likningsbehandlingen	344,5	361,2	360,9*	365,1	426,3
Lønnstakere og pensjonister	180,3	190,5	197,6	203,9	214,8
Personlig næringsdrivende	30,1	32,0	32,2	32,6	35,2
Selskaper ekskl. oljeselskaper	42,2	40,3	35,3*	31,5	41,7
- Herav utliknet ved SFS**	8,9	10,6	13,4	9,0	10,4
- Andel**	21,1%	26,3%	38,0%	28,6%	25,0%
Oljeselskaper	91,9	98,4	91,1	97,1	131,9

**)Korrigert for endring i selskapsskatten fra 40,0 til 35,3 pga retting av en større feil etter utlegg (på ett skatteoppgjør etter utlegg – Norsk Hydro)*

***) Hentet fra internrapportene "Summarisk oversikt over ligning og avregning..." for det enkelte inntektsår.*

Tabellen viser at skattytere som lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter står for en betydelig del av de skatter som utliknes for aksjeselskaper ekskl. oljeutvinningsselskaper. Også sett i sammenheng med næringsvirksomhet på land totalt sett, utgjør skattytere liknet ved Sentralskattekontoret for storbedrifter et ikke ubetydelig skatteproveny. Etatens ressursbruk til kontroll og utlikning av direkte skatter for selskaper liknet ved Sentralskattekontoret for storbedrifter utgjør 0,86% av etatens samlede ressurser. Årlig kontrollspenn, som utgjør storbedriftenes omsetningstall sist år, er på ca 1,5 bill.

Fullmaktsoverføring og avvikling av likningsnemnda ved Sentralskattekontoret for storbedrifter og overføring av likningskompetansen til Sentralskattekontoret for storbedrifter som skattekontor, underlagt instruksjonsmyndighet

"Den nye Skatteetaten" kan se ut til å innebære at likningskompetansen i første instans overføres fra likningsnemnda til Sentralskattekontoret for storbedrifter, i den grad Skattedirektoratet eller regionleder fortsatt vil legge likningsmyndigheten til Sentralskattekontoret for storbedrifter, i likhet med ordningen som er tenkt å gjelde generelt. Dette representerer et avvik fra den kompetanse fagkyndige nemnder har hatt, og fraviker den ordning som gjelder for Oljeskattekontoret med tilknyttede fagkyndige nemnder.

Dette er i motsetning til hva Regjering og Storting la til grunn i 1991, og er formodentlig i utakt både med forvaltningsutviklingen og den faktiske utviklingen i norsk næringsliv. Internasjonalisering og globalisering medfører store krav til omstilling og innsikt i internasjonale rettsregler og regimer for norske storbedrifter. Spesialisering av skatteregimer og spisskompetansen som kreves er akselererende.

Nemndene ved Sentralskattekontoret for storbedrifter har fastsettingsansvaret for avgjørelser som kan få konsekvenser for betydelige økonomiske verdier, på områder som faglig sett er svært krevende. Sentralskattekontoret for storbedrifter vil som en nødvendig konsekvens av skattytermassens karakter og ekspertise være i en særstilling når det gjelder



å ta opp problemstillinger i lovverkets gråsoner og også innenfor ulovfestede områder. Dette vil også medføre at kontoret reiser saker som innebærer rettslig tvil og hvor det er spesielt viktig å ha et tillitsvekkende system. I tiden som er gått har nær 70 prosesser vært prøvet i domstolssystemet. Nær 20 av disse i Høyesterett, hvorav ca 2/3 med frifinnende resultat. Dette fremkommer i høy grad som følge av at overlikningsnemnda har hatt et solid, faglig beslutningsgrunnlag å kunne forholde seg til.

Utgangspunktet og grunnlaget for kontorets opprettelse i 1992, og meget sentralt element for ivaretagelsen av dette ansvaret, var oppnevningen av uavhengige og fagkyndige liknings- og overlikningsnemnder tilknyttet kontoret. Erfaringene er da også udelt positive og nemndsstrukturen har betydd svært meget for den kvalitet som ligningsbehandlingen ved kontoret holder i dag. Jeg viser igjen til våre nye bokutgivelser "Bedriftsbeskatning i praksis" og "Rederibeskatning i praksis". Lignende spesialbehandling enn den som foretas ved Sentralskattekontoret for storbedrifter, finnes knapt i norsk forvaltning.

"Den nye Skatteetaten" erkjenner behovet for en videreføring av en særskilt oppnevnt klagenemnd for Sentralskattekontoret for storbedrifter, som kan sammenlignes med dagens overlikningsnemnd, atskilt fra de øvrige klagenemnder, men likevel uten å erkjenne at de samme behovene også er tilstede i første likningsinstans.

Det er min klare oppfatning at de hensyn som lå til grunn for nemndsstrukturen ved kontoret ved opprettelsen, gjør seg gjeldende i enda sterkere grad i dag. Det årlige kontrollspennet er stadig økende og i enkelte tilfeller foretas inntektsfravikelser i mangemilliardersklassen. Under disse forutsetninger er den uavhengighet, nøytralitet og fagkyndighet som likningsnemnda tilfører likningsbehandlingen meget viktig. Enda viktigere er det at ordningen må antas å skape en tillit blant skattyterne, langt større enn det den foreslåtte ordning vil kunne gi. Tillit i forhold til informasjonsstrømmer er av fundamental og vital betydning for at bedriftsskatteregimer skal fungere og implementeres optimalt. I et selvdeklareringssystem er enhver ligningsmyndighet "prisgitt" det opplysningsgrunnlag som kan legges til grunn for fastsettelsen og i en ressursanvendelsessammenheng fullt ut avhengig av at toveiskommunikasjon finner sted. Jeg stiller meg på denne bakgrunn uforstående til at man i det foreliggende forslaget, uten noen nærmere vurdering av disse forholdene, foreslår å oppheve den fagkyndige likningsnemnda ved kontoret.

Likningsnemndsbehandlingen ved kontoret har vært og er med på å bygge opp og ivareta den faglige kompetanse som er avgjørende viktig i kontorets likningsbehandling. Basert på de erfaringer kontoret har gjort gjennom nærmere 14 år med en fagkyndig kompetent likningsnemnd, er det min klare oppfatning at det samspillet og den dialog som eksisterer mellom kontoret som forberedende organ og nemnda som ligningsmyndighet, har stor betydning for den faglige kvaliteten på vedtakene.



Reorganiseringsforslaget innebærer ingen endringer i ligningen av skattepliktige som driver utvinning og rørledningstransport av petroleum, jf. petrsktl. § 6. Uavhengig av endringsforslaget for etaten for øvrig vil således ligningsbehandlingen i første instans for slike skattepliktige foretas av Oljeskattenemnda som ligningsmyndighet, jf. petrsktl. § 6 nr. 1 bokstav a og bokstav g tredje avsnitt. Sakene forberedes av Oljeskattekontoret, jf. § 6 nr. 1 bokstav f første punktum. Jeg er av den oppfatning at ordningen for ligningen ved Oljeskattekontoret er fundert på hensyn og forutsetninger som i like stor grad gjør seg gjeldende for den ligningsbehandlingen som finner sted tilknyttet særskilte skattytere ved Sentralskattekontoret for storbedrifter.

Forvaltningsdomstolsargumenter, som i stor utstrekning har vært ivaretatt gjennom den ordningen som Regjering og Storting etablerte ved opprettelsen av kontoret og tilknyttede nemnder i 1992/93, bør i dagens situasjon og i fremtiden som et minimum vedvare. Kontoret har tidligere bl.a. fremmet forslag om at den fagkyndige likningsnemnd ytterligere forsterkes med spisskompetent medlem, fremfor kontorets direktør.

Skattedirektoratets styring av særskilte skatteregimer ivaretatt av en landsdekkende enhet underlagt én regionleder

Forslaget til reorganisering går ut på at Sentralskattekontoret for storbedrifter videreføres som spesialisert enhet og blir organisatorisk lagt direkte under regionleder. Det er foreslått å utrede nærmere spørsmålet om Sentralskattekontoret for storbedrifter også skal ha et ansvar for avgifter, men slik utredning er foreløpig ikke startet og innebærer en deling av kontorets ansvar for fastsettelse av direkte skatter og de fremtidige regionenes ansvar for fastsetting av avgifter.

Forslaget innebærer derfor at kontoret fortsatt skal være eneansvarlig for utlikning av direkte skatter for overførte storbedrifter, NOKUS, kraftselskaper og selskaper innenfor den særskilte rederibeskatningsordningen, uten at dette muligens vil fremgå av fullmakter i ligningsloven, fordi Skattedirektoratet gjennom generell fullmakt vil kunne forskriftsbestemme dette.

Skattedirektoratet skal i den fremtidige organisasjonsmodellen ha et styrket ansvar for strategisk styring, herunder overordnet faglig styring, også for særskatteregimene lagt til Sentralskattekontoret for storbedrifter. Når det gjelder store konsern/selskaper, skal Skattedirektoratet fortsatt ha den strategiske styringen ift. hvordan sentral likning skal brukes som virkemiddel. Alle regionene vil være involvert i konsekvensene av videreføringen av en sentral likningsbehandling av store konsern/selskaper, noe som innebærer koordinering på tvers av regionene. Dette ansvaret skal ivaretas samtidig som store deler av etaten omorganiseres og samtidig av en regionsleder som vil få ansvaret for organisering av den største regionen i landet. Sentralskattekontoret for storbedrifter antar at etaten i alle fall i en overgangsperiode, vil være tjent med at styringsforholdene når det gjelder områder som "Den nye Skatteetaten" ønsker å videreføre, ikke omorganiseres uten nærmere utredninger.



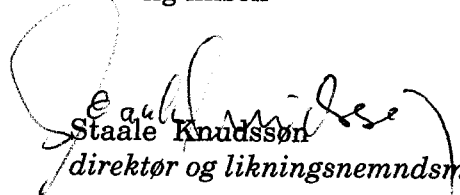
Skattedirektoratet skal som etatsleder ha forbindelseslinjen til Finansdepartementet som overordnet myndighet. I dagens situasjon med direkte linje mellom Skattedirektoratet og Sentralskattekontoret for storbedrifter, er det gode muligheter for en tett kontakt som gjør det relativt enkelt å ivareta rollene ift. særskatteregimene. Imidlertid vil et nytt etatsledd mellom Skattedirektoratet og Sentralskattekontoret for storbedrifter kunne komplisere informasjonsveiene. Reorganiseringsforslaget går ikke inn på hvordan dette er tenkt løst. Jeg mener at det er viktig å redegjøre for løsninger her, spesielt fordi jeg ser at de nye region lederne vil ha meget store utfordringer i lang tid fremover bare med å få regionene til å fungere optimalt internt ift. masseproduksjonen. Når noen av dem i tillegg også skal ivareta kompliserte landsdekkende funksjoner, blir det spesielt viktig å ha nære og direkte forbindelseslinjer. Dette er ikke bare viktig for hvordan etaten internt skal fungere, men også for ivaretagelsen av Finansdepartementets konstitusjonelle ansvar. Ingen av de nye regionene vil ha tilstrekkelig fagkompetanse til å ivareta Sentralskattekontoret for storbedrifters spesialoppgaver i dagens situasjon, og som følge av nye, regionale funksjonsinndelinger med betydelige oppgaveendringer, er det svært meget kompetanseutvikling som må på plass før regionene vil kunne fungere operativt tilfredsstillende i forhold til Sentralskattekontorets spesialoppgaver.

Oppsummering

Jeg anbefaler at de forholdene som gjelder dette kontoret utredes nærmere før vedtak med konsekvenser for dette kontoret gjennomføres. En slik utredning bør utstå til det er høstet erfaringer med "Den nye Skatteetaten". Jeg ser ikke dette som organisatorisk problematisk. Snarere tvert om mener jeg at direkte styringslinje og etablerte fullmakter i vesentlig grad vil forenkle regiondannelsene.

Gjenpart av dette skriv med vedlegg er sendt Skattedirektoratet til orientering og til Riksrevisjonen, som har utbedt seg all styringsinformasjon fra kontoret.

Vennlig hilsen


Ståle Knudssøn
/direktør og likningsnemndsmedlem

Kopimottakere:

Skattedirektoratet	Postboks 6300, Etterstad	0603	Oslo
Riksrevisjonen	Postboks 8130 Dep	0032	Oslo

2 vedlegg