



Statsministerens kontor  
Postboks 8001, Dep.  
0030 Oslo

## Makt- og demokratiutredningen – høringsuttalelse

Skattedirektoratet er i brev av 1 des.-03, fra Statsministerens kontor, bedt om synspunkter på sluttrapporten fra "Makt og demokrati-utredningen", NOU 2003:19. Som høringsinstans bes Skattedirektoratet å vurdere (fritt sitert):

1. Om beskrivelsen av makt- og demokratiforhold i samfunnet er riktige og fyllestgjørende beskrevet
2. Om utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positivt eller negativt i forhold til målet om et bedre samfunn
3. Om makt- og demokratiforhold bør endres og eventuelt om hvordan dette kan gjøres

Skattedirektoratet velger å avgrense sine svar til de vurderinger vi som forvaltningsorgan og etat må gjøre oss om endringer i de makt- og demokratiforhold som påvirker etatens evne til å løse sine oppgaver.

### AD spørsmål 1

Skattedirektoratet finner de aktuelle beskrivelsene av hovedlinjene i utviklingen gode, treffende og stimulerende. Vi har kun noen få supplerende merknader.

Vi merker oss med en viss form for tilfredshet at sluttrapporten i kapittel 2 om "Maktens former", har en beskrivelse av utviklingstrekk som er sammenfallende med de vurderinger etaten selv har lagt til grunn i sin strategiske plan for perioden 2001-2004, nemlig globalisering og individualisering. I tillegg har vi lagt vekt på utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi, men dette behandler rapporten under globalisering og i andre kapitler.

I innledningen til kapittel 3 "Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett", er det en formulering om "uavhengige direktorater". Vi ser et behov for å nyansere denne formuleringen. Sett fra Skattedirektoratets ståsted er både vår saksbehandling og vårt utviklingsarbeid på flere punkter direkte styrt av Stortingets vurderinger og beslutninger. Viktigste eksempel er skattepolitikken og håndhevelsen av denne, som baseres på et omfattende regelverk. Stortinget vedtar endringer i lover og regelverket som etaten umiddelbart skal følge opp og håndheve. Dette regelverket omhandler også hvordan etaten skal være organisert. Behov for endringer i organisasjonen for å tilpasse denne til en effektiv oppgaveløsning når rammebetingelser endres, ser vi kan avgjøres av drakamper i Stortinget. Vi kan derfor som etat oppleve at vår evne til å løse vår oppgaver, på viktige punkter er underlagt de hensyn Stortinget definerer som mest relevante. En videre konsekvens av denne



uforutsigbarheten i arbeidet med modernisering og effektivisering vil derfor også kunne være at departementet må gjøre sine nødvendige ”taktiske vurderinger” for å beskytte sin statsråd mot uønskede ”politiske problemer”. Resultatet kan bli tilbakeholdenhet med å fremme nødvendige reformer. Dette er etter vår mening et viktig eksempel som balanserer nevnte utsagn om ”direktoraters uavhengighet”.

Tilbake til hovedlinjene i utviklingen, som rapporten beskriver. Skattedirektoratet er opptatt av på hvilken måte de beskrevne endringene innebærer endrede rammebetingelser og nye utfordringer for etaten. Dette leder oss over på spørsmål 2.

### AD spørsmål 2

Vi velger å gi ”målet om et bedre samfunn” en bestemt tolkning og tilpasning til etatens rolle i samfunnet: Å sørge for en inngang av skatter og avgifter til de offentlige kassene i samsvar med Stortingets mål og intensjoner.

De endringer i samfunnet som finner sted, ikke minst de som er godt beskrevet i kapittel 3 om ”Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett”, påvirker i særlig grad etatens muligheter for god oppgaveløsning på enkelte viktige punkter. Bl.a. synes den ”mindretallsparlamentarisme” som har eksistert de siste tiårene (og som også synes å ville fortsette), å ha ført til at det ikke lenger er en samlet partipolitisk og parlamentarisk kraft som motiverer befolkningen til å være lojale skattebetalere. Snarere har det vært en partipolitisk ”konkurranse” som har resultert i at skatt nærmest ses på som et unngåelig onde.

Den manglende forståelsen i deler av samfunnet av sammenhengen mellom inngangen på skatter og avgifter og omfang og kvalitet på offentlige tjenester, kan leses ut av kunnskapen om dette hos nye årsklasser: Unge mennesker ønsker samtidig bedre offentlig tjenestetilbud og lavere skatter.

I samme retning peker det som i kapittel 11 er omtalt som ”Den redigerte offentlighet”, og i kapittel 12 om ”Nasjonal symbolmakt”. Vi kan bare observere at 0-skatteyttere og de som er gode skatteplanleggere, men som alle vet er blant de rikeste i landet, i media framstilles som rollemodeller for nasjonen.

Skal skatteetaten fylle sin rolle, er vi avhengige av at skattyterne er villige til å leve opp til sine forpliktelser og at de gir riktige informasjon om sine skatte- og avgiftspliktige forhold.

En foreløpig vurdering, og svar på spørsmål 2, er at utviklingen kan synes å gå i negativ retning i forhold til de samfunnsnyttige mål vår etat legger et grunnlag for skal kunne oppnås.

Når vi reflekterer over hvordan etaten både er ”et offer” for, men også er ”en aktiv aktør” i endringene i relasjonen mellom det politiske system og forvaltningen, kan det være det riktige stedet å påpeke hvordan ”nødvendig forvaltningsutvikling”, også kan ha negative konsekvenser for det som kan forstås som én side ved lokaldemokratiet.



Nemnder og nemndstrukturen slik den er og fungerer i vår etat, er ikke direkte omtalt i sluttrapporten. Igjen er det nødvendig å sammenholde noen funn, vurderinger og resonnementer med vår situasjon.

I vår etat snakker vi oftest om nemndene i en forvaltningslov-sammenheng, som del av retten til å anke forvaltningsvedtak. Imidlertid kan de også ses som en del av lokaldemokratiet og det s.k. kommunale selvstyret. Dette kom tydelig fram i forbindelse med høringsrunden om "omorganisering av likningsforvaltningen", hvor antallet likningskontor ble redusert fra i prinsippet ett i hver kommune til tilsammen 99 nye likningskontor. Nemndstrukturen er i etterkant tilpasset på tilsvarende måte. I denne forstand berører "Makt og demokratiutredningen" problematikken indirekte i kapittel 5, "Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise". Imidlertid er ingen av disse to funksjonene som nemndene har, behandlet i utredningsarbeidet (slik dette framkommer i sluttrapporten).

Når det gjelder vårt pågående utviklingsprosjekt "Reorganisering av skatteetaten", vil vi igjen møte denne problemstillingen i forbindelse med det rapporten kaller "en utarming av lokalsamfunnet/småkommunene", ved at det i forvaltningsreformarbeidet er en tendens til tenking i regional organisering av styring, forvaltning og tjenesteyting. I denne sammenheng er de aktuelle utviklingsperspektivene i skatteetaten sammenfallende med de større trendene i samfunnet. Mens det forvaltningsmessig er gode muligheter til å finne tilfredsstillende løsninger på "retten til å anke", er det når det gjelder "lokaldemokratiet" vanskeligere å se hvordan dette skal kunne kompenseres. Vi innser at det å vise i praksis at vi er gode til å ivareta distriktpolitiske hensyn, kan være ekstra viktig for at vi skal oppnå tilstrekkelig lokal legitimitet for en omstilling.

Dette fører oss over til spørsmål 3.

### AD spørsmål 3

Også dette spørsmålet må reformuleres for å passe vår kontekst: Må etaten "manøvrere" i dette "nye landskapet" på en bedre måte for å fylle sin samfunnsmessige oppgave, og eventuelt hvordan kan eller bør vi gjøre det?

Fra mange områder i samfunnet er det akseptert at forebygging er nødvendig, nyttig og klokt. Dette kan spenne helt fra personlig helse til internasjonale konfliktområder. Hittil har etaten lagt vekt på informasjon og veiledning i sitt arbeid. Vi har sett at mange (de fleste) skattytere vil handle rett bare de er opplyst om hva som gjelder og hvordan de skal forholde seg. Etatens informasjons- og veiledningsarbeid er derfor trappet opp. I tillegg har etaten lagt stor vekt på at det skal være enkelt å handle riktig. Dette kan de fleste observere og erfare gjennom økte muligheter for å benytte seg av elektroniske, forhåndsutfylte selvangivelser og av elektronisk, tilrettelagt innrapportering og uthenting av informasjon.

Imidlertid er ikke dette nok, sett i forhold til de tendensene i samfunnet vi omtalte og bekreftet under punkt 2. Ser vi på etatens effektivitet i forhold til målene våre, ser vi



betydelige gevinster av også å være gode på **påvirkning** i tillegg til forannevnte virkemidler (informasjon og veiledning).

Skatteetaten driver med myndighetsutøvelse og vi må derfor også forstås som en kontrollstat. Gjennom den kontrollvirksomhet etaten driver, avdekkes det manglende og ukorrekt innberetning og aktive unndragelser av skattbare forhold (svart økonomi og økonomisk kriminalitet). Som del av denne kontrollmetodikken har etaten aktivt tatt i bruk informasjon om sin avdekkingsvirksomhet ut mot resten av skattyterne i samme målgruppe. Dette har vist seg å ha stor effekt. Viljen til å innberette korrekt har steget dramatisk. Noen av de kjent eksemplene på dette er mot drosje- og tannlegenæringen i Oslo.

Vi kan konkludere med at skattyters vilje til å opptre korrekt, påvirkes sterkt av hvordan skattyter opplever etatens evne til å avdekke ukorrekte forhold.

De konsekvenser etaten må vurdere å trekke av ovennevnte, kan være følgende: I hvor stor grad bør etaten bli en mer aktiv samfunnsaktør når det gjelder meningsdannelse? Samfunnet er avhengig av viljen til å betale skatt. Sterke krefter virker mot dette. Hvilke krefter virker for?

Vår søsteretat i Sverige synes å ligge ett skritt foran oss på dette området (uten at det dermed er sagt at vi skal kopiere deres handlinger). Selv om vi kan vise til informasjonstiltak mot skoleungdom, har de mer konsekvent og i større omfang tatt konsekvensen av disse dilemmaene. De kan vise til viktige og positive endringer og forståelse blant ungdom i det å betale pliktig skatt. I Riksskatteverkets strategiske plan fra 2003 heter det da også i deres "vision och syfte" – "Et samhälle där alla vill göra rätt för sig". I vår egen virksomhetside er formålet og ambisjonen mer begrenset: "Pliktig skatt på riktig måte".

Skattedirektoratet starter nå opp sin strategiutarbeiding for perioden som begynner i 2005. På bakgrunn av ovennevnte vurderinger, kan det være aktuelt å vurdere om en mer aktiv kommunikasjonsstrategi mot skattytergrupper og generelt mot befolkningen, kan være en aktuell vei å gå.

Kapittel 6 i sluttrapporten heter "Rettsorganene overtar politikken". Sett i sammenheng med det foregående perspektivet om forvitring av folkestyret og et evt. behovet for etaten å innta en mer aktiv rolle som en kompensasjon for dette, kan også spørsmålet om økte fullmakter som egnet virkemiddel, være et relevant spørsmål å stille. "Rettsliggjøring innebærer at rettsorgan får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet ...", heter det i rapporten. Det foregår en utvikling av rettighetstenkningen, hvor individer i større grad bruker domstolsapparatet.

Problematikken sett fra vår etats ståsted er ikke direkte omtalt, men mye av utredningsmaterialet gir grunnlag for å filosofere over og vurdere om økte fullmakter til etaten, med sikte på å kunne følge opp sitt mandat på en mer "kraftfull" måte, direkte understøttet av lovverket, kan være en vei å gå. Dette vil i såfall kunne være en måte å matche de skattyterne som bevisst balanserer i gråsoner av regelverket, og som allierer seg med og har råd til å disponere et stor antall skarpskodde skatteadvokater.



Hva dette evt. skal dreie seg om og hvordan dette evt. skal fremmes, må direktoratet evt. komme tilbake til.

Vennlig hilsen

Bjarne Hope  
*Skattedirektør*

Inga Bolstad  
*Avdelingsdirektør*