

Oktober 2010

# EVALUERING AV SKAT- TEREFORMEN 2006 - **ADMINISTRATIVE KOSTNADER**



# EVALUERING AV SKATTEREFORMEN 2006 - ADMINISTRATIVE KOSTNADER

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Skattereformen 2006	1
1.2	Aksjonærregisteret	2
<b>2.</b>	<b>Metode</b>	<b>4</b>
2.1	Standardkostnadsmodellen	4
2.2	Administrative kostnader for privat næringsliv	5
2.3	Personlige skatteyttere	6
2.4	Ligningsmyndighetene	7
<b>3.</b>	<b>Administrative kostnader for privat næringsliv</b>	<b>8</b>
3.1	Innføring av aksjonærregisteret	8
3.2	Oppheving av RISK- og godtgjørelsesmetoden	12
3.3	Oppheving av delingsreglene for aktive aksjonærer i aksjeselskap, aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak og innføring av skjermingsmetoden og fritaksmetoden	14
3.4	Prisindeksering og justering av populasjon	15
3.5	Sammenstilling av endringer i administrative kostnader	16
<b>4.</b>	<b>Administrative kostnader for personlige skatteyttere</b>	<b>18</b>
4.1	Innføring av aksjonærregisteret	18
4.2	Innføring av aksjonærmodellen og fritaksmetoden og bortfall av RISK- og godtgjørelsesmetoden	19
4.3	Innføring av skjermingsmetoden for deltakerlignede selskaper og oppheving av delingsreglene for aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak	19
4.4	Overgangsregler	20
<b>5.</b>	<b>Administrative kostnader for ligningsmyndighetene</b>	<b>21</b>
5.1	Innføring av aksjonærregisteret	21
5.2	Innføring av skjermingsmetoden for deltakerlignede selskaper og oppheving av delingsmodellen	27
<b>6.</b>	<b>Oppsummering og konklusjon</b>	<b>30</b>
6.1	Innføring av aksjonærregisteret	30
6.2	Betydning av skattereformen 2006	30
6.3	Sammenstilling av endrede administrative kostnader	31
6.4	Oppsummerende diskusjon	31

## 1. INNLEDNING

Rambøll Management har på oppdrag fra Finansdepartementet gjennomført en evaluering av de administrative kostnadene for næringslivet, ligningsmyndighetene og personlig skatteyter, som følger av skattereformen 2006. I tillegg har vi også vurdert de administrative kostnadene som følger av innføringen av aksjonærregisteret. Aksjonærregisteret ble innført uavhengig av skattereformen i 2006, og kostnadene knyttet til aksjonærregisteret følger derfor ikke av skattereformen. På den andre siden ville ikke skattereformen 2006 kunne blitt gjennomført uten et register med tilsvarende informasjon som aksjonærregisteret inneholder, og slik sett er det relevant å se på de to endringene i sammenheng.

Denne evalueringen er ett av flere delarbeid som utføres av departementet i samarbeid med eksterne miljøer og forskere. Hensikten med den samlede evalueringen er å analysere hvorvidt målene med skattereformen er oppnådd, samt avdekke hvorvidt reformen også har andre økonomiske virkninger som ikke nødvendigvis var tilsiktet i reformarbeidet. Sistnevnte kan for eksempel være effektivitetsvirkninger, tilpasningsmuligheter, fordelingsvirkninger, med mer.

### 1.1 Skattereformen 2006

Skattereformen ble gjennomført i budsjettene 2004-2006 etter en bred politisk prosess basert på anbefalinger i NOU 2003: 9 Skatteutvalget.

Hovedproblemet skattereformen skulle løse var å redusere den store satsforskjellen i beskatning av arbeids- og kapitalinntekter<sup>1</sup>. Det ble ansett at denne forskjellen skapte store spenninger i skattesystemet. En av grunnene til denne forskjellen var de store mulighetene for tilpasninger i delingsmodellen. Disse tilpasningene gjorde det mulig å få avkastning, som etter skattemyndighetenes syn reelt sett var arbeidsavkastning, til å bli beskattet som kapitalinntekt. Motivene for å drive denne type tilpasninger ble forsterket av økt toppskatt og økt arbeidsgiveravgift på høye lønnsinntekter. Samfunnsøkonomisk sett medførte denne type tilpasning et velferdstap, både gjennom lavere skatteinntekter, men også ved at næringslivet brukte ressurser på skattetilpasning som ellers kunne blitt brukt til verdiskapning. Videre bidro også denne praksisen til å svekke den faktiske inntektsutjevningen man ønsket å oppnå gjennom skattesystemet. Det var også flere andre problemstillinger Skatteutvalget skulle ta hensyn til i utarbeidelsen av nytt skattesystem, spesielt hvordan gjeldende system sto seg i forhold til EØS-avtalen, samt vurdere skattesystemets økonomiske egenskaper i et bredere internasjonalt perspektiv.

Problemet med inntektsskifting ble søkt løst ved å jevne ut forskjellen i marginalsattesatser mellom lønn og aksjeinntekter (sistnevnte i form av utbytte og gevinster). Samtidig ønsket man så langt som mulig å videreføre prinsippene i det duale inntektsskattesystemet om likebehandling av finansieringskilder, organisasjonsformer, investeringer og næring – det vil si nøytralitetsprinsippet. For å oppnå dette innførte man aksjonærmodellen som medførte innføringen av utbytte- og gevinstskatt med et skjermingsfradrag (skjermingsmetoden). Skjermingsfradraget regnes ut på grunnlag av aksjenes kostpris. Videre ble de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekt redusert. Skjermingsmetoden ble også innført for personlige deltakere i deltakerlignede selskaper og

<sup>1</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-1-2008-2009--2/6/2.html?id=530462>

eiere av enkeltpersonforetak. Denne utjevningen av marginals kattene mellom arbeids- og kapitalinntekt gjorde også at man kunne fjerne delingsmodellen.

Innføringen av aksjonærmodellen erstattet også godtgjørelses- og RISK-regelverket slik at dette i sin helhet falt bort. Sistnevnte skulle sikre at inntekter ikke ble dobbeltbeskattet. For å sikre at selskapsaksjonærer også under aksjonærmodellen skulle unngå slik dobbelbeskatning, ble fritaksmetoden innført da godtgjørelses- og RISK-regelverket falt bort. Dette innebar at selskapsaksjonærer ikke betaler skatt på utbytte eller gevinster på transaksjoner mellom foretak.

Oppsummert var de viktigste endringene som fulgte av skattereformen 2006 som følger:

- Innføring av skjermingsmetoden for personlige aksjonærer (aksjonærmodellen), personlige deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak
- Innføring av fritaksmetoden for selskapsaksjonærer
- Oppheving av RISK- og godtgjørelsesmetoden for beskatning av aksjeinntekter
- Oppheving av delingsreglene for aktive aksjonærer i aksjeselskap, aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak

De ovennevnte endringene vil være grunnlaget for den kvantitative og kvalitative vurderingen av de administrative kostnadene for skatteyttere i denne evalueringen.

## 1.2 Aksjonærregisteret

Aksjonærregisteret ble besluttet opprettet *før* og *uavhengig* av skattereformen fra 2006 – det ble satt i drift fra og med 1. januar 2004. Opprinnelig var formålet med å opprette et sentralt aksjonærregister at det skulle bli enklere for skatteytterne å forholde seg til RISK-reglene<sup>2</sup>. Registeret skulle fra dag én inneholde opplysninger om sentrale elementer i aksjers inngangsverdi.

Nytteeffektene av å opprette aksjonærregisteret ble oppgitt til å være at skatteetaten, på bakgrunn av opplysninger i registeret, kunne produsere utkast til realisasjonsoppgaver til hjelp ved utfylling av selvavgivelsen. Dette ble sett som et viktig forenklingstiltak - spesielt for skatteyttere som fant det arbeidskrevende og komplisert å foreta gevinst- og tapsberegninger manuelt. Det ble videre oppgitt at aksjonærregisteret ville bli et viktig element i ligningsmyndighetenes kontroll med at omsatte aksjer ble oppgitt til beskatning. Begge disse effektene ble ansett å kunne legge til rette for mer korrekt skattlegging slik at hensynet til rettssikkerhet, likebehandling og statens skatteinntekter ble ivaretatt på en bedre måte enn uten aksjonærregisteret. Videre ble fordeler i form av bedre informasjonsgrunnlag om skattemessige konsekvenser for potensielle seglere av aksjer, og dermed et mer velfungerende aksjemarked, samt vesentlig bedre grunnlag for statistikkproduksjon, trukket frem.

Helt fra starten ble det lagt til grunn at registeret skulle omfatte alle aksjer, uavhengig av om foretakene var registrert i VPS eller ikke. For de foretakene som er registrert i VPS sendes informasjonen som skal oppgis direkte fra VPS, mens det for de øvrige foretakene må meldes inn informasjon på skjema utarbeidet av skatteetaten.

Ved innføringen av skattereformen 2006 ble det klart at reformen ikke kunne gjennomføres i praksis uten et register over aksjonærer, tilsvarende aksjonærregisteret. Hovedgrunnen for at et slikt register var nødvendig for innføringen av skattereformen 2006 var informasjonen som er nødvendig for å beregne skjermingsgrunnlag knyttet til den enkelte aksje. Skjermingsgrunnlaget skal beregnes hvert år, uavhengig av om det tas ut utbytte eller blir solgt aksjer i foretaket eller ikke. Skjermingsgrunnlaget beregnes på grunnlag av inngangsverdien på hver enkelt aksje den enkelte aksjonær eier. Det vil si at en aksjonær som eier flere aksjer i et foretak der disse aksjene er ervervet på ulike tidspunkt, vil få beregnet ulike skjermingsgrunnlag for de enkelte aksjene avhengig av inngangsverdien på ervervstidspunktet, samt hvor lenge aksjonæren har eid de ulike aksjene. Uten et avansert register, som aksjonærregisteret, ville det ikke vært mulig å holde oversikt over de historiske verdiene og beregne skjermingsgrunnlagene.

Selv om aksjonærregisteret ble innført uavhengig av skattereformen 2006, ønsker Finansdepartementet at administrative kostnader knyttet til aksjonærregisteret likevel tas med i evaluering-

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0024/ddd/pdfv/177330-aksjonærregisteret.pdf>

en. Dette er spesielt begrunnet i at aksjonærregisteret tidligere var ment som en service til skatteytterne, mens det nå også er en forutsetning for å beregne korrekt skatt. Dette gir seg også utslag i at kravene til nøyaktighet og detaljert informasjon i praksis er strengere etter skattereformen 2006 enn før, selv om kravene til hva som skal innrapporteres ikke har endret seg som følge av skattereformen. De administrative kostnadene for henholdsvis næringslivet, ligningsmyndighetene og personlige skatteyttere knyttet til aksjonærregisteret vil derfor også omfattes av denne evalueringen.

## 2. METODE

I denne evalueringen skal vi gi en vurdering av hvilke endringer i de administrative kostnadene skattereformen 2006 og den tidligere innføringen av aksjonærregisteret har medført for henholdsvis ligningsmyndighetene, det private næringsliv og de personlige skatteyterne. Med *privat næringsliv* følger vi SSB's definisjon på norsk næringsliv, det vil si aktive foretak i privat sektor, inkludert offentlig eide foretak, men ekskludert primærnæringen<sup>3</sup>. Eksempler på foretak er aksjeselskap, enkeltpersonforetak, ansvarlig selskap, og så videre.

For å gi en vurdering av endringene i administrative kostnader som følger av endringene vi skal undersøke, må vi vite hva de administrative kostnadene var *før* endringen og hva de tilsvarende kostnadene er *etter* endringene. I denne evalueringen vil vi overordnet sett ta utgangspunkt i standardkostnadsmetoden (SKM) og legge til grunn definisjonen av administrative kostnader som er gitt i henhold til denne metoden.

Hovedårsaken til at vi benytter denne metoden er at det allerede foreligger målinger av administrative kostnader av *endringene* som følger av skattereformen 2006. I tillegg er de årlige administrative kostnadene for rapporteringsplikten til aksjonærregisteret målt, men målinger av de administrative kostnadene *før* innføringen av aksjonærregisteret er ikke gjort. Utfordringene knyttet til dette kommenteres spesifikt i de påfølgende avsnittene.

De overordnede prinsippene fra SKM-metoden er også lagt til grunn i målingen av de endrede administrative kostnadene for ligningsmyndighetene. Samtidig er det flere metodiske utfordringer knyttet til å måle administrative kostnader i offentlige virksomheter, som Skatteetaten, og disse kommenteres spesifikt i de påfølgende avsnittene.

For private skatteyttere har vi kun diskutert endringen for denne gruppen kvalitativt. Grunnen er både prosjektets begrensede omfang, men også at det er svært vanskelig å kvantifisere privatpersoners tidsforbruk, og ikke minst kostnadene ved å bruke egen fritid til utfylling/ sjekk av skjema som skal leveres til det offentlige. Disse utfordringene kommenteres også spesifikt i det følgende.

### 2.1 Standardkostnadsmodellen

Historisk sett ble SKM-metoden utviklet i Nederland i 1994, og denne metoden har siden blitt anvendt til å måle administrative kostnader i en rekke land, blant annet i Danmark, Sverige, Storbritannia, Tyskland, EU med flere. Denne metoden har også blitt brukt i kartleggingen av administrative kostnader som er gjennomført i Norge der det ble gjennomført en basiskartlegging i 2006 og en oppdateringsmåling i 2009. Rambøll, i samarbeid med KPMG, har gjennomført målingene av administrative kostnader som er aktuelle for dette prosjektet.

For det første tar SKM-metoden utgangspunkt i et såkalt normalt effektivt foretak. Dette tilsier at oppgavene løses verken mer eller mindre effektivt enn hva man kan forvente, samt at alle krav som følger av lov- og regelverk etterfølges.

Videre tar SKM-metoden utgangspunkt i en gjennomgang av gjeldende lov- og regelverk med hensikt å identifisere de områder der foretak pålegges å fremskaffe informasjon på forespørsel (dokumentere), sende inn informasjon til det offentlige eller formidle informasjon til tredjepart. Disse kravene som stilles til foretak kalles *informasjonskrav*. Et informasjonskrav defineres som følger:

*"Et informasjonskrav er en lov- eller forskriftstekst som pålegger et selskap å finne frem til, dokumentere, lagre, gjøre tilgjengelig eller rapportere informasjon til det offentlige eller tredjepart, og som selskapet ikke kan unnlate uten å bryte regelverket."*

I denne evalueringen vil informasjonskravene, både de som faller bort og de nye som følger av skattereformen og innføring av aksjonærregisteret, være knyttet til informasjon som sendes inn

<sup>3</sup> <http://www.ssb.no/naeringsliv/>

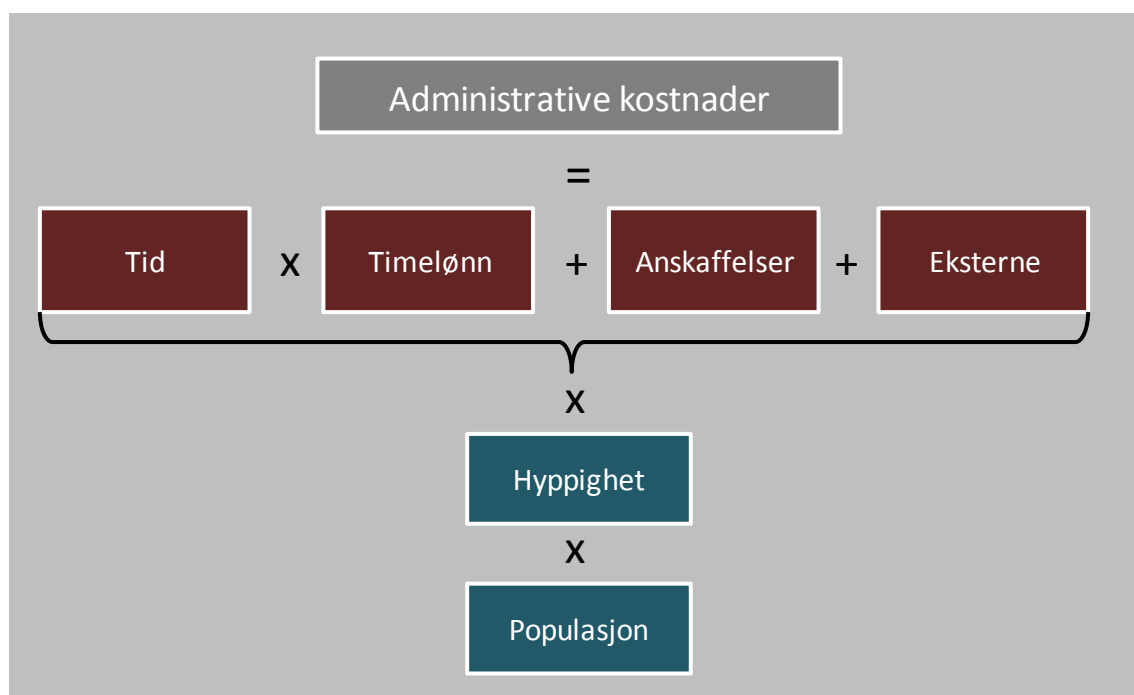
til ligningsmyndighetene. Det er de aktivitetene foretakene iverksetter for å oppfylle de gitte informasjonskravene, og de ressurser som brukes for å gjennomføre nevnte aktiviteter, som danner grunnlaget for beregningen av administrative kostnader.

Arbeidsprosessene i foretakene, og dermed ressursbruken, for å oppfylle ett og samme informasjonskrav kan variere etter ulike parametre, som for eksempel størrelse på virksomheten. For å korrigere for slike ulikheter benytter SKM-metoden en inndeling i såkalte *segmenter* for å ta hensyn til disse ulike måtene å håndtere et informasjonskrav på. I dette tilfellet er det hovedsakelig segmentene *størrelse på foretaket*, hvorvidt foretaket benytter *ekstern hjelp* til å oppfylle informasjonskravene (da i form av regnskapsfører/ revisor) og hvorvidt informasjonen *sendes inn elektronisk eller ikke* som har betydning for arbeidsprosessene.

For interne arbeidsprosesser kartlegges den tiden foretaket bruker på å gjennomføre de administrative oppgavene. For å beregne den interne administrative kostnaden legges det videre til grunn en timepris avhengig av hvilken stilling den som utfører oppgaven har. I tillegg legges det også inn kostnader for eksterne innkjøp (varer eller tjenester – i dette tilfellet hovedsakelig regnskapsfører/ revisor). Det understrekes at kostnadene ikke inkluderer for eksempel gebyrer eller avgifter.

Beregningen av de administrative kostnadene kan illustreres med følgende figur:

Figur 2.1 – Definisjon administrative kostnader ihht SKM-metoden



I tillegg til de løpende administrative kostnadene har vi også kartlagt det som i henhold til SKM-metoden kalles *omstillingskostnader*. Dette er typisk kostnader knyttet investeringer foretakene må gjøre, for eksempel i utstyr, infrastruktur eller opplæring, som følge av endringer i lov- og regelverket. Dette er engangskostnader som vil falle bort når investeringen er gjennomført.

For ytterligere informasjon om metoden, NHDs metodemanual for SKM-målinger<sup>4</sup>.

## 2.2 Administrative kostnader for privat næringsliv

Somt nevnt mener vi aktive foretak i privat sektor, inkludert offentlig eide foretak, men ekskludert primærnæringsen<sup>5</sup>, når vi bruker begrepet privat næringsliv. Rambøll gjennomførte en basis-

<sup>4</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/forenkling/291299-metodebeskrivelse\\_1.0\\_endelig\\_060606.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/forenkling/291299-metodebeskrivelse_1.0_endelig_060606.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.ssb.no/naeringsliv/>

kartlegging av administrative kostnader for privat næringsliv som følger av lovverk underlagt Finansdepartementet i 2006. Vi gjennomførte en tilsvarende en oppdateringsmåling av samme lovverk i 2009. På grunn av begrensede midler i dette prosjektet legges disse målingene til grunn i beregningen av de administrative kostnadene for privat næringsliv.

Lovverket som ligger under Finansdepartementets ansvarsområde omfatter skattelovgivningen før og etter skattereformen 2006. I tillegg har vi også målt de administrative kostnadene som følger rapporteringspliktene til aksjonærregisteret for privat næringsliv. På den andre siden følger det ikke målinger av administrative kostnader før innføringen av aksjonærregisteret. Dette betyr at vi ikke kan tallfeste hva *endringene* i de administrative kostnadene er. Vi kan kun tallfeste de løpende administrative kostnader som følger av aksjonærregisteret.

For å kunne sammenligne kostnader over tid er alle kostnader holdt på 2006-nivå. Det vil si at kostnadene er oppgitt i reelle verdier, med utgangspunkt i kroneverdien i 2006. Videre er populasjonen for de ulike informasjonskravene holdt på 2006 nivå. Dette for ikke å blåse opp administrative kostnader som faktisk skyldes at det er flere foretak i dag enn det var i 2006.

Vi har også beregnet hva de administrative kostnadene, og endringene i disse, ville vært med dagens kroneverdi, samt med dagens antall foretak. Vi har valgt å KPI-justere tallene for å finne de administrative kostnadene i dagens kroneverdi. Begrunnelsen for dette er at de administrative kostnadene består både av lønnskostnader, men også anskaffelseskostnader, som kjøp av varer eller tjenester. Da det er ulike medarbeidere som utfører ulike aktiviteter for å oppfylle de ulike informasjonskravene, er det også tildelt ulike lønnskostnader for de ulike stillingsbeskrivelsene som utfører ulike oppgaver. I prinsippet kunne man funnet oppdaterte timepriser for de ulike definerte stillingene, samt prisjustere de ulike anskaffelsene. På grunn av oppdragets begrensede omfang har vi for enkelthets skyld valgt å KPI-justere alle administrative kostnader, og vi anser at denne tilnærmingen gir et tilstrekkelig bilde av de administrative kostnadene i dagens kroneverdi.

Det understrekes at kostnader knyttet til skatteplanlegging ikke er tatt inn i beregningen av de administrative kostnadene. Det brukes betydelige ressurser på å planlegge optimal beskatning. Slik skatteplanlegging er ikke lovpålagt, og det er derfor en frivillig aktivitet som ikke dekkes av SKM-metoden og derfor er holdt utenfor de administrative kostnadene.

### 2.3 Personlige skatteyttere

Personlige skatteyttere, som berøres av endringene som følger av skattereformen fra 2006 og innføringen av aksjonærregisteret i 2004, er privatpersoner som eier aksjer, eiere av et deltakerlignet selskap og/ eller eier av enkeltpersonforetak.

Det er flere problemer knyttet til å måle de faktiske administrative kostnadene for personlige skatteyttere, spesielt med tanke på at dette oppdraget har begrenset omfang. Metodisk sett er utfordringene hovedsakelig knyttet til følgende:

- Det vil være vanskelig å hente hvor mange aksjer/ andeler/ enkeltpersonforetak hver enkelt personlig skatteytter eier, samt anskaffelsestidspunktet for de ulike eierandelene
  - En enkelt skatteytter kan eie aksjer og andeler i ulike foretak, samt eie enkeltpersonforetak
  - Kompleksiteten i personlig skatteytters plikter øker dersom aksjer/ andeler/ enkeltpersonforetak er anskaffet på ulike tidspunkt ettersom skjermingsfradraget beregnes på grunnlag av inngangsverdi på anskaffelsestidspunktet
- Tidsbruken den enkelte eier av aksjer/ andeler/ enkeltpersonforetak bruker på å etterleve lovkravene vil avhenge av personlig kompetanse og erfaring, samt hvor mange aksjer/ andeler/ enkeltpersonforetak den personlige skatteytter eier
  - Det vil være vanskelig å dele inn i segmenter som skiller på kompetanse og erfaring da det kun er den enkelte skatteytter som vet hvilken erfaring og kompetanse han eller hun har på området
- For personlig skatteytter som eier mange aksjer/ andeler/ enkeltpersonforetak vil sannsynligheten for å søke profesjonell bistand for å etterleve pliktene øke
  - Hvor mange dette vil gjelde vil være meget vanskelig å anslå



- Det er meget vanskelig å verdsette tiden personlige skatteyttere bruker på å etterfølge lovverket
  - Skal tidsbruken verdsettes likt, eller differensieres for eksempel på grunnlag av alternativkostnaden for eget lønnet arbeid? I sistnevnte tilfelle vil det være meget vanskelig å koble personlig skatteytters yrke til hvilke aksjer/ andeler/ enkeltpersonforetak han eller hun eier

På grunn av nevnte utfordringer vil endringen for personlige skatteyttere kun diskuteres kvalitativt basert på fagekspertisen vi besitter, samt dokumentstudier.

## 2.4 Ligningsmyndighetene

I kartleggingen av kostnadene for ligningsmyndighetene har vi lagt til grunn prinsippene for SKM-metoden. Det vil si at vi har brukt tilsvarende informasjonskrav som er identifisert for privat næringsliv. Vi har også kartlagt aktiviteter saksbehandlerne hos ligningsmyndighetene utfører som følger av de definerte informasjonskravene. I praksis har vi gjennomført åtte intervjuer på leder- og saksbehandlernivå med informanter fra Skattedirektoratet og Skatt Øst. I tillegg er det hentet inn relevant dokumentasjon.

I utgangspunktet var tanken å kartlegge tidsbruken for det enkelte informasjonskrav, definere en timepris for tidsbruken og deretter beregne den administrative kostnaden - tilsvarende som for kartleggingen av privat næringslivs administrative kostnader. Gjennom de kvalitative intervjuene med informanter fra ligningsmyndighetene viste det seg derimot at intern organisering av arbeidsoppgaver ikke var forenelig med denne fremgangsmåten. I tillegg er det også andre faktorer som har påvirket det administrative kostnadsnivået for ligningsmyndighetene. Det er for eksempel gjennomført en reorganisering av Skatteetaten (ROS) med virkning fra 1. januar 2008. Videre er det også ulik praksis for hvordan arbeidsoppgavene håndteres de ulike skattekontorene og regionene imellom. Den økende graden av elektronifisering av både innsending og behandling av dokumentasjon som sendes inn til ligningsmyndighetene, påvirker også både saksbehandlingsmetoder og ressursbruk.

I SKM-metoden legges som nevnt den normalt effektive virksomheten til grunn. En metodisk utfordring som følger av dette er hva som kan anses som normalt effektiv saksbehandling. For eksempel gir den økte graden av elektronifisering økte muligheter for å legge inn automatiske kontroller for å sjekke hvorvidt innsendt informasjon stemmer overens med informasjon fra andre aktører. Dette bidrar både til å avdekke flere feil på en mer effektiv måte, men også krav om å rette disse feilene. Slik sett reduserer de automatiske kontrollene arbeidsmengden ved at de tidligere måtte gjennomføres manuelt. Samtidig øker arbeidsmengden da stadig flere feil oppdages. Da skatteetaten har "monopol" på å utføre disse oppgavene i Norge, samt at skattesystemene i ulike land er unike, er det vanskelig å definere hva som er "godt nok" og normalt effektivt.

Saksbehandlingen, og hva som er "godt nok", begrenses også av de bevillinger Skatteetaten får tildelt. Slik sett påvirker også bevillingene kvaliteten på saksbehandlingen da økte bevillinger vil åpne for å gjennomføre flere kontroller som kan følges opp, mens reduserte bevillinger vil medføre prioriteringer av hvilke kontroller som kan gjennomføres og følges opp.

Gitt disse utfordringene har vi derfor valgt å hente inn faktiske ekstrabevillinger knyttet til innføringen av aksjonærregisteret og skattereformen for å tallfeste tilhørende endringer i administrative kostnader. Vi har videre, basert på informasjon gitt i de kvalitative intervjuene, samt innhentet dokumentasjon, diskutert hva endringene har medført av endrede arbeidsoppgaver og kvaliteten på det arbeidet som blir gjort – både før og etter skattereformen.

### 3. ADMINISTRATIVE KOSTNADER FOR PRIVAT NÆRINGS- LIV

I dette kapitlet vil vi beskrive de endringene i administrative kostnader som følge av skattereformen 2006, samt de løpende administrative kostnadene som følger av aksjonærregisteret som ble innført i 2004. Sistnevnte endring omfatter kun aksjeselskaper allmennaksjeselskaper og sparebanker, mens endringene som følger av skattereformen 2006 vil berøre alle typer foretak som inngår i denne evalueringen, slik vi har definert dem i kapittel 2.

Som nevnt er kartleggingen gjort i 2006-tall. Dette for at tallene skal kunne sammenlignes over tid. Vi vil derfor først presentere tallene slik de foreligger i den gjennomførte kartleggingen for de berørte informasjonskrav. Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi simulere kostnader både ved å justere for inflasjon, men også ved å justere for økningen i antall foretak som blir, eller ville blitt, berørt av informasjonskravene som inngår i evalueringen.

#### 3.1 Innføring av aksjonærregisteret

I dette avsnittet vil vi beskrive de plikter og administrative kostnader som ble og blir påført aktuelle foretak, i dette tilfellet aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og sparebanker, som følge av informasjon som skulle innrapporteres *før* aksjonærregisteret ble innført, og tilsvarende *etter* innføringen av aksjonærregisteret. Som nevnt er det kun de administrative kostnadene etter innføringen som er målt, og slik sett vil vi ikke være i stand til å tallfeste *endringen* i administrative kostnader som følge av innføringen av aksjonærregisteret – kun de *løpende kostnadene* som følger av at aksjonærregisteret er innført.

##### 3.1.1 Praktis forut for innføringen av aksjonærregisteret

Som nevnt ble aksjonærregisteret innført med oppstart fra 1. januar 2004. Forut for denne innføringen var foretakene pålagt å sende inn en oversikt over sine aksjonærer. Opplysningene ble sendt inn på aksjonærformular 2, 3 og 4. Skjema hadde gjennomslagspapir. Etter utfylling av skjemaet skulle foretaket beholde én kopi, aksjonæren fikk tilsendt eller utdelt én kopi, og originalen ble sendt inn til ligningsmyndighetene. Egenkapital, og endringer i egenkapitalen, ble spesifisert. Det ble derimot ikke gitt inn opplysninger om aksjonærenes RISK-verdi etc. Dette måtte aksjonæren selv holde styr på. Dette gjorde at aksjonærene ofte hadde problemer med å fastsette egne inngangsverdier. En av hovedgrunnene for at aksjonærregisteret ble opprettet var som nevnt nettopp for å hjelpe aksjonærene med å beregne gevinster, tap og tilhørende RISK-beløp.

Som nevnt er det ikke gjennomført målinger av administrative kostnader i Norge før 2006. Dette innebærer at vi ikke kan tallfeste de administrative kostnadene som følger av aktivitetene beskrevet over. Dersom disse kostnadene skulle blitt målt i dag ville det for det første være meget arbeidskrevende. For det andre ville det oppstått store måleproblemer da informanter i ulike foretak sannsynligvis vil ha store problemer med å gi en god beskrivelse, samt gi et fornuftig anslag på tids- og ressursbruk, av arbeidsoppgaver gjennomført før 2004.

##### 3.1.2 Løpende administrative kostnader som følger av aksjonærregisteret

Informasjonskravet som følger av aksjonærregisteret er definert som plikten til å levere aksjonærregisteroppgave (RF-1086)<sup>6</sup>. Denne plikten er hjemlet i lov om ligningsforvaltning av 1980 13. juni nr. 24 §§ 6-11 og 6-16b. Informasjonskravet er nært knyttet opp mot plikten til å levere blant annet selvangivelse (RF-1028B) og aksje- og andelsoppgave over inngangsverdi, utbytte og realisasjon (RF-1059). Vi har derfor i beregningene våre gjort en avgrensning av de administrative kostnadene mellom skjemaene. Videre faller aksjonærenes plikt til å undersøke opplysningene utenom. Virkningene for personlige skatteyttere som eier aksjer beskrives kvalitativt i kapittel 4.

Aksjonærregisteroppgaven leveres hovedsakelig gjennom Altinn, men det er også mulig å hente skjema for manuell utfylling på skattekontorene.

<sup>6</sup> <http://www.skatteetaten.no/upload/skjemaer/2009/RF-1086B.pdf>

Aksjonærregisteroppgaven består av ett hovedskjema. Her gis alle formaliaopplysninger om foretaket, samt totalverdien av alle aksjer, alle transaksjoner, inkludert nyutstedte aksjer, og opplysninger om eventuelt utbytte. Videre er det et vedleggsskjema der det skal leveres ett skjema per aksjonær. For aksjonærene skal det oppgis personalia, hvor mange aksjer den enkelte aksjonær eier med tilhørende inngangsverdi, alle transaksjoner inneværende år med oppgjørstidspunkt helt ned på sekunds nøyaktighet, samt utdelt utbytte. Det er også en rekke mer spesielle opplysninger, som for eksempel kildeskatt betalt til andre land, splitt og spleis av aksjer, etc., som skal oppgis dersom disse er aktuelle. Summen av transaksjonene på aksjonærnivå skal stemme overens med opplysningene gitt på foretaksnivå, der summen på foretaksnivå er oppgitt på hovedskjemaet.

I praksis får foretakene utsendt et preutfylt skjema med opplysningene som ble sendt inn året før. Dersom det ikke har blitt foretatt noen transaksjoner, utdelt utbytte eller foretatt andre endringer i opplysningene som skal fylles inn i skjemaet, kan dette forhåndsutfylte skjemaet godkjennes direkte i Altinn. Dersom foretaket har endringer, må disse sendes inn innen 31. januar. De foretak som ikke har sendt inn endringer, eller godkjent aksjonæroppgaven direkte i Altinn, innen 31. januar får en purring i begynnelsen av februar med endelig frist for endringer 18. februar. Dersom nødvendige endringer, som skulle vært gjort, ikke har blitt gjort, faller ansvaret for å gjøre disse endringene på den enkelte aksjonær. Se kapittel 4 for aksjonærens plikter. Som beskrevet i avsnitt 2.1 legger SKM-metoden til grunn at foretakene følger lov- og regelverk og at den enkelte aksjonær derfor slipper dette.

I de tilfeller aksjer handles via VPS, sendes påkrevde opplysninger om alle transaksjoner direkte fra VPS til aksjonærregisteret. Videre er det også mulig å sende inn informasjon via regnskapsystemer og andre økonomistyringssystemer, se Altinns hjemmeside<sup>7</sup> for opplysninger om hvilke fagsystemer som har integrasjonsløsninger mot Altinn. Det er typisk regnskapsfører og større foretak, spesielt dem som har mange aksjonærer, som har kjøpt inn slike fagsystemer.

De endringene som ble gjort i RF-1086 (aksjonærregisteroppgaven) som følge av skattereformen var kun formatendringer og endringer i ordlyd i skjemaet. Det var for eksempel tidligere en rubrikk for avsatt utbytte som skyldes RISK-reglene. Endringene i skjemaet har ikke medført endringer i ressursbruk for foretakene, og kostnadene for et normalt effektivt foretak knyttet til aksjonærregisteret er derfor lik før og etter skattereformen.

Aksjonærregisteroppgaven skal fylles ut av alle norske aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og sparebanker. Det vil derfor ikke være noen avgrensning mot private aktører i forhold til måling av kostnadene ved etterlevelse av informasjonskravet siden alle som sender inn aksjonærregisteroppgaven er omfattet av målingen.

Arbeidet med skjemaet har ingen intern verdi for foretakene i forhold til videre internt bruk av det arbeidet som nedlegges.

### 3.1.2.1 Foretakets håndtering av informasjonskravet

Det er forutsatt at et normalt effektivt foretak benytter software av typen Akelius, Maestro, Cantro controller eller lignende (se Altinns hjemmeside<sup>8</sup> for fullstendig liste) ved utfylling av skjemaene. Dette er integrert software som er meget arbeidsbesparende for foretakene. Med denne type software legges informasjon som går igjen flere steder inn én gang, informasjon fra tidligere år hentes opp automatisk og informasjon overføres automatisk mellom hovedskjemaet og vedleggsskjemaene. Programvaren inneholder også en rekke automatiserte kontroller. Dette er programvare som er relativt billig å kjøpe inn.

Skjemaet sendes enten inn til Altinn gjennom ovennevnte software, eller fylles inn direkte i Altinn. Noen få foretak fyller ut og sender inn skjemaet manuelt.

<sup>7</sup> <https://www.altinn.no/no/Skjema-og-tjenester/Etater/Skatteetaten/Aksjonarregisteroppgaven/>

<sup>8</sup> <https://www.altinn.no/no/Skjema-og-tjenester/Etater/Skatteetaten/Aksjonarregisteroppgaven/>

Dersom skjemaet utfylles av foretakets egne medarbeidere, vil det typisk være regnskapsmedarbeider som fyller ut informasjonen, mens det typisk er økonomisjef, finansdirektør eller eier selv som kontrollerer og godkjenner opplysningene som er oppgitt i skjemaet.

Foretak outsourcer ofte utfyllingen av skjemaet til en ekstern part som del av regnskapsføringen. Dette vil normalt enten være regnskapsfører eller revisor. Ved outsourcing vil det typisk være økonomisjef, finansdirektør eller eier selv i foretaket som outsourcer oppgaven som bistår eksterne regnskapsfører/ revisor.

Tidsbruken ved utfylling av skjemaet vil variere fra foretak til foretak. Avgjørende for tidsbruken er hvor mange aksjonærer som har hatt transaksjoner i løpet av inntektsåret siden dette påvirker antall vedleggsskjema som må fylles ut. Å sette en standard tidsbruk på utfylling av skjemaet må derfor baseres mye på skjønn. Dette vises også gjennom de intervjuer som er foretatt i kartleggingene som er gjennomført.

### 3.1.2.2 Administrative kostnader

I dette avsnittet vil vi beskrive hvordan de administrative kostnadene knyttet til innlevering av aksjonærregisteroppgaven er beregnet. Alle tall og beregninger er hentet fra den allerede gjennomførte kartleggingen av administrative kostnader beskrevet i rapporten "*Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk*"<sup>9</sup>. For utfyllende informasjon om forutsetningene lagt til grunn for beregningene henvises det til nevnte rapport.

Den administrative kostnaden vil avhenge av hvorvidt foretaket outsourcer aktivitetene knyttet til utfylling av aksjonærregisteroppgaven eller ikke, størrelsen på foretaket og hvorvidt skjemaet fylles inn elektronisk eller ikke. I beregningen av de administrative kostnadene har vi derfor delt opp totalpopulasjonen, det vil si alle aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og sparebanker, i åtte segmenter. Disse er følgende:

**Segment 1:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 2:** Foretak med null til fire ansatte (mikrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 3:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet manuelt

**Segment 4:** Foretak med null til fire ansatte (mikrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet manuelt

**Segment 5:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 6:** Foretak med null til fire ansatte (mikrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 7:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som outsourcer arbeidet med å fylle ut skjemaet og sender inn skjemaet manuelt

**Segment 8:** Foretak med null til fire ansatte (makrobedrift) som outsourcer arbeidet med å fylle ut skjemaet og sender inn skjemaet manuelt

<sup>9</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

Segment	Populasjon (antall bedr.)	Elektronisk (90%) Manuell (10%)	Tid (minutter)		Intern timepris (kr)		Intern kostn. pr bedr. (kr)	Anskaffelse pr bedr. (kr)	Ekstern kostn. pr bedr. (kr)	Sum kostn (mill. kr.)
			Medarb.	Leder	Medarb.	Leder				
Segment 1	12 488	90 %	39	1	240	325	161	250		5,1
Segment 2	70 763	90 %	14	1	240	325	61	250		22,0
Segment 3	1 388	10 %	39	1	240	325	161	250		0,6
Segment 4	7 863	10 %	14	1	240	325	61	250		2,4
Segment 5	12 488	90 %	14	1	240	325	61		5 000	63,2
Segment 6	70 763	90 %	14	1	240	325	61		3 000	216,6
Segment 7	1 388	10 %	14	1	240	325	61		5 000	7,0
Segment 8	7 863	10 %	14	1	240	325	61		3 000	24,1
<b>Sum</b>	<b>185 004</b>									<b>341,1</b>

For å klargjøre hvordan kostnadene for de ulike segmentene er beregnet, viser vi beregningen av den administrative kostnaden for de ulike segmentene under:

$$\text{Interne kostnader} = \frac{(\text{Tid medarb.} \times \text{intern timepris medarb.}) + (\text{tid leder} \times \text{intern timepris leder})}{60}$$

$$\text{Adm. kostnader} = \frac{\text{Populasjon} \times (\text{Intern kostn. pr bedrift} + \text{Anskaffelse pr bedr} + \text{Eksterne kostn pr bedr})}{1000}$$

Som man ser av tabellen over er det totalt 185.004 foretak som skulle levere inn aksjonærregisteret i 2006. Populasjoner og frekvens er oppgitt av Skattedirektoratet og er basert på tallene fra 2006. om nevnt i kapittel 2 er beregningene holdt på 2006-nivå for å kunne sammenligne tallene. Det er lagt til grunn at halvparten av populasjonen fylte ut skjemaet internt, mens halvparten outsourcet arbeidet. Størrelsesmessig er det lagt til grunn at 85 prosent av bedriftene har null til fire ansatte (mikrobedrifter) og 15 prosent har flere enn fire ansatte (makrobedrifter). 90 prosent av bedriftene sendte inn skjemaet via Altinn, mens 10 prosent sendte det inn manuelt.

Ressursmessig skilles det på anskaffelseskostnader og eksterne kostnader. Det er lagt til grunn at bedriftene som fyller ut skjemaet selv betaler kr. 250,- i året for lisenser etc for benyttet software. For bedrifter som outsourcer arbeidet er det lagt til grunn en ekstern kostnad på kr. 5.000,- for makrobedrifter og kr. 3.000,- for mikrobedrifter. Ressursmessig skilles det ikke på hvorvidt man sender skjemaet inn elektronisk eller ikke. For makrobedrifter som ikke outsourcer arbeidet med skjemaet er det lagt til grunn at det totalt brukes 40 minutter på dette arbeidet. For alle øvrige segmenter er det lagt til grunn at det brukes 15 minutter i egen bedrift. Begrunnelsen er at intern tidsbruk i all hovedsak er knyttet til å kontrollere informasjonen som er fylt inn i skjemaet. Informasjonen fylles enten ut via nevnte programvare dersom bedriftene håndterer arbeidet internt, eller den fylles ut av eksterne dersom arbeidet er outsourcet. Som nevnt er også skjemaet preutfylt med den informasjonen som ble rapportert inn året før når det sendes ut fra Skatteetaten. Dersom det ikke har skjedd endringer må bedriften allikevel sjekke at informasjonen som er fylt ut stemmer.

Store deler av opplysningene som gis i aksjonærregisteroppgaven hentes fra regnskapstall de fleste foretak har tilgjengelig gjennom sitt årsoppgjørprogram. Likevel må en god del av opplysningene enten kontrolleres eller fylles inn. I tillegg er selve utfyllingen komplisert. Dette, sammen med den høye populasjonen som må sende inn dette skjemaet, gjør at innsendelse av aksjonærregisteroppgaven blir en stor administrativ kostnad samlet sett.

Se for øvrig utdypende informasjon om datainnsamlingen som ligger til grunn for beregningene, samt utdypende informasjon om beregningene og informasjonskravet i rapporten "*Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk*"<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk* (2008)

Det er ikke gjort funn i kartleggingen som tyder på at foretak har blitt påført overgangskostnader i form av investeringer i systemer og lignende. Det er derfor kun de løpende, årlige kostnadene på 341,1 millioner kroner beskrevet over som har blitt påført foretakene.

Igjen må det understrekes at kostnaden på **341,1** millioner kroner er *de årlige løpende kostnadene* knyttet til innlevering av aksjonærregisteroppgaven. Som nevnt er ikke den administrative kostnaden for tilsvarende plikter forut for innføringen av aksjonærregisteret kartlagt. Det ligger utenfor dette oppdraget å kartlegge denne kostnaden, og det er derfor ikke mulig å gi et anslag på *endringen* i kostnader som følger av innføringen av aksjonærregisteret.

### 3.2 Oppheving av RISK- og godtgjørelsesmetoden

I dette avsnittet vil vi beskrive de plikter og administrative kostnader som ble påført foretak som følge av informasjon som skulle innrapporteres *før* skattereformen og som følgelig har falt bort.

#### 3.2.1 Plikt for aksjeselskap, verdipapirfond og sparebanker i eget skjema som skal sendes til ligningsmyndighetene, å beregne selskapets påstand om RISK

I det følgende avsnittet vil vi beskrive informasjonskravet som falt bort som følge av at RISK-reglene falt bort som følge av skattereformen 2006. Plikten for aksjeselskap, verdipapirfond og sparebanker til å levere eget skjema (RF-1239B), der selskapets påstand om RISK beregnes, var hjemlet i Lov om ligningsforvaltning av 1980 13. juni nr. 24 § 4-3.

Skjemaet for beregning av RISK ble hovedsakelig levert via Altinn, men det var også mulig å levere inn skjemaet manuelt.

Det tidligere RISK-systemet innebar at foretakene måtte sende inn skjemaet til ligningsmyndighetene hvert år. Hovedelementene ved denne beregningen var foretakets skattepliktige inntekt fratrukket avsatt utbytte og utlignet skatt på foretakets inntekt. For å komme fram til årets RISK-beløp, ble dette deretter fordelt på antall aksjer i foretaket. Reguleringen av aksjenes inngangsverdi skjedde med virkning fra 1. januar i foretakets ligningsår. Dette innebar at RISK-beløpet ble tilordnet den som eide aksjene 1. januar året etter inntektsåret.

Arbeidet med skjemaet hadde ingen intern verdi for foretak i forhold til videre internt bruk av det arbeidet som nedlegges.

##### 3.2.1.1 Foretakenes håndtering av informasjonskravet

I dette avsnittet vil vi beskrive hvordan de administrative kostnadene knyttet til innlevering av påstand om RISK er beregnet. Også her er alle tall og beregninger hentet fra den allerede gjennomførte kartleggingen av administrative kostnader beskrevet i rapporten "*Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk*"<sup>11</sup>.

I nevnte måling ble det lagt til grunn at et normalt effektivt foretak benytter software av typen Akelius, Maestro, Cantro controller eller lignende ved utfylling av ligningspapirene. Se også avsnitt 3.1.2.1 for beskrivelse.

Skjemaet ble enten sendt inn til Altinn gjennom softwaren, eller så fylte foretakene inn opplysningene direkte i Altinn. Noen få sendte inn skjemaet manuelt.

Foretak outsourcet ofte utfyllingen av skjemaet til revisor. Det var få foretak som selv hadde kompetansen til å fylle ut skjemaet på grunn av skjemaets kompleksitet.

Internt var det typisk økonomisjef, finansdirektør eller som godkjente skjemaet, mens det typisk var regnskapsmedarbeider som sto for selve utfyllingen og kontrollen av informasjonen som var fylt inn. Tidsbruken ved utfylling av skjemaet varierte fra foretak til foretak. Å sette en standard tidsbruk på utfylling av skjemaet ble derfor basert mye på skjønn.

<sup>11</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

### 3.2.1.2 Administrative kostnader

Administrative kostnader ved etterlevelse av plikten for foretak til å sende inn påstand om RISK er delt inn de samme åtte segmentene som for innlevering av aksjonærregisteroppgaven, nemlig:

**Segment 1:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 2:** Foretak med null til fire ansatte (mikrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 3:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet manuelt

**Segment 4:** Foretak med null til fire ansatte (mikrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet manuelt

**Segment 5:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 6:** Foretak med null til fire ansatte (mikrobedrift) som utfører alt arbeid i egen organisasjon og sender inn skjemaet elektronisk via Altinn

**Segment 7:** Foretak med flere enn fire ansatte (makrobedrift) som outsourcer arbeidet med å fylle ut skjemaet og sender inn skjemaet manuelt

**Segment 8:** Foretak med null til fire ansatte (makrobedrift) som outsourcer arbeidet med å fylle ut skjemaet og sender inn skjemaet manuelt

Segment	Populasjon (antall bedr.)	Elektronisk (80%) Manuell (20%)	Tid (minutter)		Intern timepris (kr)		Intern kostn. pr bedr. (kr)	Anskaffelse pr bedr. (kr)	Ekstern kostn. pr bedr. (kr)	Sum kostn. (mill. kr.)
			Medarb.	Leder	Medarb.	Leder				
Segment 1	900	20 %	13	1	187	325	46	250		0,3
Segment 2	5 100	20 %	13	1	187	325	46	250		1,5
Segment 3	3 600	20 %	6	1	187	325	24		1 000	3,7
Segment 4	20 400	20 %	6	1	187	325	24		400	8,7
Segment 5	3 600	80 %	13	1	187	325	46	250		1,1
Segment 6	20 400	80 %	13	1	187	325	46	250		6,0
Segment 7	14 400	80 %	6	1	187	325	24		1 000	14,7
Segment 8	81 600	80 %	6	1	187	325	24		400	34,6
<b>Sum</b>	<b>150 000</b>									<b>70,6</b>

For å klargjøre hvordan kostnadene for de ulike segmentene er beregnet, viser vi beregningen av den administrative kostnaden for de ulike segmentene under:

$$\text{Interne kostnader} = \frac{(\text{Tid medarb.} \times \text{intern timepris medarb.}) + (\text{tid leder} \times \text{intern timepris leder})}{60}$$

$$\text{Adm. kostnader} = \frac{\text{Populasjon} \times (\text{Intern kostn. pr bedrift} + \text{Anskaffelse pr bedr} + \text{Eksterne kostn pr bedr})}{1000}$$

Som man ser av tabellen over er det totalt 150.000 foretak som skulle levere inn påstand om RISK i 2006. Populasjon og frekvens av innsending ble hentet fra Oppgaveregisteret fra 2006. Som nevnt i kapittel 2 er beregningene holdt på 2006-nivå for å kunne sammenligne tallene. Det er lagt til grunn at 20 prosent av populasjonen fylte ut skjemaet internt, mens 80 prosent outsourcet arbeidet. Størrelsesmessig er det lagt til grunn at 85 prosent av bedriftene har null til fire ansatte (mikrobedrifter) og 15 prosent har flere enn fire ansatte (makrobedrifter). 80 prosent av bedriftene sendte inn skjemaet via Altinn, mens 20 prosent sendte det inn manuelt.

Ressursmessig skiller det på anskaffelseskostnader og eksterne kostnader. Det er lagt til grunn at bedriftene som fyller ut skjemaet selv betaler kr. 250,- i året for lisenser etc for benyttet software. For bedrifter som outsourcer arbeidet er det lagt til grunn en ekstern kostnad på kr. 1.000,- for makrobedrifter og kr. 400,- for mikrobedrifter. Ressursmessig skiller det ikke på hvorvidt man sender skjemaet inn elektronisk eller ikke. I intern ressursbruk skiller det på hvorvidt arbeidet er outsourcet eller ikke. For de foretakene som har outsourcet arbeidet er det lagt til grunn at det brukes 7 minutter på å kontrollere informasjonen som var fylt ut av ekstern leverandør, samt godkjenne skjemaet. For foretak som utførte alt arbeidet selv er det lagt til grunn at det ble brukt 14 minutter totalt på å fylle ut informasjon, kontrollere denne og godkjenne den.

Se for øvrig utdypende informasjon om datainnsamlingen som ligger til grunn for beregningene, samt utdypende informasjon om beregningene og informasjonskravet i rapporten "*Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk*"<sup>12</sup>.

Den relativt høye populasjonen, kombinert med både intern tidsbruk, anskaffelseskostnader og eksterne kostnader ved outsourcing, gjorde at den administrative kostnaden knyttet til skjemaet som viser hvordan påstand om RISK ble beregnet å påføre foretakene en årlig administrativ kostnad på **70,1** millioner kroner. Denne *kostnaden falt i sin helhet bort* ved skattereformen i 2006.

### 3.3 Oppheving av delingsreglene for aktive aksjonærer i aksjeselskap, aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak og innføring av skjermingsmetoden og fritaksmetoden

I det følgende vil vi først beskrive betydningen av skattereformen for aksjeselskaper og deretter for deltakerlignede selskaper. Diskusjonen er basert på de funn og resultater som følger av kartleggingen av administrative kostnader i henholdsvis 2006<sup>13</sup> og 2009<sup>14</sup>. Vi henviser til disse rapportene for utfyllende informasjon.

#### 3.3.1 Betydning for aksjeselskaper

Etter at skjermingsmetoden og fritaksmetoden ble innført hentes nå alle nødvendige opplysninger for å beregne skjermingsgrunnlag og skjermingsfradrag fra aksjonærregisteret. Innføringen av disse nye reglene medfører derfor ikke noen ekstrakostnader utover de løpende administrative kostnadene som fulgte av innføringen av aksjonærregisteret i 2004, se avsnitt 3.1.2.

#### 3.3.2 Betydning for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak

Deltakerlignede selskaper er ikke selvstendige skattesubjekter og skal derfor ikke lignedes. Foretakene skal derimot inngi en rekke opplysninger som brukes som grunnlag for beregning av ligning for den enkelte næringsdrivende som beskattes personlig ihht sin andel i det deltakerlignede selskapet.

Den administrative kostnaden på foretaksnivå er slikt sett sterkt knyttet til den personlige selvangivelsen, og det er derfor gjort en avgrensning opp mot denne kostnaden slik at det *kun er den administrative kostnaden som pålegges foretaket* som beregnes som administrativ kostnad i dette kapitlet. Den administrative kostnaden som pålegges deltaker som personlig skatteyter omtales i kapittel 4.

Den administrative kostnaden på foretaksnivå følger som nevnt av plikt til å levere selvangivelse for næringsdrivende. Denne plikten reguleres i lov om ligningsforvaltning av 1980 13. juni nr. 24 §§ 4-2 (1), 4-3. Plikten etterlevs ved å sende inn skjema RF-1030 (tidligere RF-1027) med vedlegg til ligningsmyndighetene. Det sendes hovedsakelig inn via Altinn, men kan også sendes inn

<sup>12</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

<sup>13</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

<sup>14</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Utvikling i næringslivets administrative kostnader – oppdatering for perioden 2006-2009 (2009)*



manuelt. En rekke foretak bruker ekstern regnskapsfører eller revisor til innsendelse av skjemaet, og slik innsendelse vil da inngå som del av regnskapsføringen for den næringsdrivende.

Endringen som fulgte av skattereformen innebar at vedleggsskjemaene (henholdsvis RF-1167, RF-1121B, RF-1224) etterspør mer detaljerte i informasjonen.

Endringene i de administrative kostnadene som fulgte av skattereformen 2006 ble målt i 2009, se rapporten "*Utvikling i næringslivets administrative kostnader – oppdatering for perioden 2006-2009*"<sup>15</sup>. Denne kartleggingen viser at de administrative kostnadene på foretaksnivå ikke ble påvirket av endringene i den informasjonen som blir etterspurt. På foretaksnivå er det i all hovedsak de samme opplysningene som skal kontrolleres eller fylles inn. På personnivå vil derimot endringene ha betydning, da informasjonen som etterspørres er mer detaljert.

Gitt vurderingene over har derfor innføring av skjermingsmetoden, som erstatning for delingsmodellen, *ingen betydning for de administrative kostnadene som påføres foretakene* – det er de *personlige skatteyterne som påføres større kostnader* ved at vedleggsskjemaene har blitt mer kompliserte å fylle ut. Se avsnitt 4.3 der dette kommenteres kvalitativt.

### 3.4 Prisindeksering og justering av populasjon

I dette avsnittet vil indeksjustere tallene som er presentert i avsnittene over, og justere for endringer i antall foretak som omfattes av reglene i henholdsvis 2006 og 2009.

De to kravene som har medført endringer i administrative kostnader påvirkes ikke av andel elektronisk innsendte skjema versus manuelt innsendte skjema da tidsbruken for begge innsendingsmåtene er lik. Oppdatering av disse andelene har derfor ikke noe å si for kostnadsnivået, og vi gjør derfor ingen simuleringer for dette.

#### 3.4.1 Justeringer av endringene til dagens nivå

De administrative kostnadene er basert på prisnivå fra 2006 og populasjonene er basert på antall foretak reglene gjaldt for i 2006. Dette for å gjøre tallene sammenlignbare. I det følgende justerer vi disse to parametrene for å gi et anslag på endringene i de administrative kostnadene gitt dagens nivå på de to parametrene.

##### 3.4.1.1 Justering av prisnivået

Som nevnt tidligere er de administrative kostnadene basert på priser fastsatt i 2006. Prisene er holdt på 2006-nivå også i oppdateringen foretatt i 2009 for å sikre sammenlignbare tall. Vi har lagt til grunn SSB's konsumprisindeks<sup>16</sup> fra januar 2006 til januar 2010 i oppjustering av kostnadene til dagens prisnivå.

	Kostn. 2006 (mill. kr)	KPI 2006	KPI 2010	KPI-faktor	Kostn. 2010 (mill. kr.)
Årlige løpende kostnader, aksjonærregisteret	341,1	115,6	127,1	1,099	375,1
Reduserte kostnader grunnet bortfall av RISK	-70,6	115,6	127,1	1,099	-77,6

Som vi ser øker de årlige løpende kostnadene som skyldes foretakenes plikt til å sende inn aksjonærregisteroppgave fra 341,1 millioner kroner til 375,1 millioner kroner. Reduksjonen i administrative kostnader for privat næringsliv, som følger av bortfallet av plikt til å sende inn påstand om RISK, er 77,6 millioner i dagens kroneverdi, mens den var tilsvarende 70,6 millioner kroner i 2006.

##### 3.4.1.2 Justering av populasjoner

Antall foretak som omfattes av regelverket endrer seg stadig ettersom nye foretak etableres og andre går konkurs. Som nevnt er populasjonene i målingene holdt konstante på 2006 nivå for å kunne sammenligne nivået på kostnadene uten at disse påvirkes av svingninger i antall foretak.

<sup>15</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Utvikling i næringslivets administrative kostnader – oppdatering for perioden 2006-2009 (2009)*

<sup>16</sup> <http://www.ssb.no/emner/08/02/10/kpi/tab-01.html>

Siden 2006 har antall foretak som omfattes av endringene som måles økt, og vi har derfor simulert hva de administrative kostnadene blir dersom vi legger dagens populasjon til grunn.

I 2009 var det 218.000 foretak som skulle levere aksjonær oppgaven. Med denne populasjonen får vi følgende økninger i de årlige administrative kostnader som følge av innføringen av aksjonærregisteret:

Segment	Populasjon (antall bedr.)	Elektronisk (90%) Manuell (10%)	Tid (minutter)		Intern timepris (kr)		Intern kostn. pr bedr. (kr)	Anskaffelse pr bedr. (kr)	Ekstern kostn. pr bedr. (kr)	Sum kostn (mill. kr.)
			Medarb.	Leder	Medarb.	Leder				
Segment 1	14 715	90 %	14	1	240	325	61		5 000	74,5
Segment 2	83 385	90 %	14	1	240	325	61		3 000	255,3
Segment 3	1 635	10 %	14	1	240	325	61		5 000	8,3
Segment 4	9 265	10 %	14	1	240	325	61		3 000	28,4
Segment 5	14 715	90 %	39	1	240	325	161	250	-	6,1
Segment 6	83 385	90 %	14	1	240	325	61	250	-	26,0
Segment 7	1 635	10 %	39	1	240	325	161	250	-	0,7
Segment 8	9 265	10 %	14	1	240	325	61	250	-	2,9
<b>Sum</b>	<b>218 000</b>									<b>402,0</b>

Andel som var pliktig til å levere skjema for påstand om RISK-beregning ble oppgitt av oppgave-registeret. Dette antallet avviker noe fra tallene som oppgis pliktige til å levere aksjonærregisteret. Sistnevnte populasjon var i målingene hentet fra skattemyndighetene. For å justere for denne ulikheten har vi lagt til grunn samme prosentvise økning i populasjon som skal levere skjema for påstand om RISK-beregning som for økning i populasjon av dem som skal levere aksjonærregister oppgave. Økningen tilsvarer 17,8 prosent (fra 185.000 til 218.000). Gitt en slik økning får vi følgende reduksjoner i de årlige administrative kostnadene som følge av bortfall av RISK-regelverket:

Segment	Populasjon (antall bedr.)	Elektronisk (90%) Manuell (10%)	Tid (minutter)		Intern timepris (kr)		Intern kostn. pr bedr. (kr)	Anskaffelse pr bedr. (kr)	Ekstern kostn. pr bedr. (kr)	Sum kostn (mill. kr.)
			Medarb.	Leder	Medarb.	Leder				
Segment 1	1 061	20 %	13	1	187	325	46	250		0,3
Segment 2	6 010	20 %	13	1	187	325	46	250		1,8
Segment 3	4 242	20 %	6	1	187	325	24		1 000	4,3
Segment 4	24 039	20 %	6	1	187	325	24		400	10,2
Segment 5	4 242	80 %	13	1	187	325	46	250		1,3
Segment 6	24 039	80 %	13	1	187	325	46	250		7,1
Segment 7	16 969	80 %	6	1	187	325	24		1 000	17,4
Segment 8	96 156	80 %	6	1	187	325	24		400	40,8
<b>Sum</b>	<b>176 757</b>									<b>83,2</b>

### 3.4.1.3 Justering av både prisnivå og populasjon

Dersom begge de to nevnte elementene justeres samtidig får vi følgende økning i de årlige administrative kostnader:

	Kostn. 2006 (mill. kr)	KPI 2006	KPI 2010	KPI-faktor	Kostn. 2010 (mill. kr.)
Årlige løpende kostnader, aksjonærregisteret	402,0	115,6	127,1	1,099	442,0
Reduserte kostnader grunnet bortfall av RISK	-83,2	115,6	127,1	1,099	-91,4

### 3.5 Sammenstilling av endringer i administrative kostnader

Som nevnt tidligere er det ikke mulig å beregne endringene i administrative kostnader som følge av innføringen av aksjonærregisteret da det ikke foreligger målinger av administrative kostnader før 2006. Måling av disse kostnadene vil også medføre et omfattende, og krevende, arbeid, og ligger utenfor omfanget av dette oppdraget.

Basert på informasjon gitt i de kvalitative intervjuene med ligningsmyndighetene fremstår det allikevel som klart at detaljeringsgraden er langt høyere etter innføringen av aksjonærregisteret enn før innføringen. Basert på denne informasjonen konkluderer vi derfor med at innføringen av

aksjonærregisteret har medført en økning i de administrative kostnadene for privat næringsliv. Hvor stor andel av den totale administrative kostnaden knyttet til aksjonærregisteroppgaven (341,1 millioner kroner) som kan tillegges kravet om økt detaljeringsgrad i opplysningene som kreves etter innføringen av aksjonærregisteret, kan vi derimot ikke trekke noen konklusjoner rundt basert på den informasjonen vi besitter i dag.

Det som er klart er at bortfallet av RISK-regelverket har medført en reduksjon i de administrative kostnadene for næringslivet på 70,6 millioner kroner, mens innføringen av skjermingsmetoden og fritaksmetoden og tilsvarende bortfall av delingsreglene for aktive aksjonærer i aksjeselskap, aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak verken har medført økninger eller reduksjoner i de administrative kostnadene for privat næringsliv. Sistnevnte diskuteres kvalitativt i neste kapittel.

## 4. ADMINISTRATIVE KOSTNADER FOR PERSONLIGE SKATTEYTERE

I dette kapitlet vil vi beskrive hvilke virkninger endringene som fulgte av skattereformen 2006, samt innføringen av aksjonærregisteret i 2004, har hatt for administrative byrder for personlige skatteyttere. Det understrekes at vi ikke ser på skattevridningseffekter og lignende, kun rapporteringsplikter og krav til dokumentasjon ihht disse pliktene. Videre holdes også administrative kostnader knyttet til skatteplanlegging utenfor da dette er tilpasninger som kun er i egeninteresse uten at dette følger av lov- eller regelverk.

### 4.1 Innføring av aksjonærregisteret

I dette avsnittet vil vi diskutere hvilken virkning innføringen av aksjonærregisteret har hatt for personlige skatteyttere. Vi baserer diskusjonen på tilbakemeldinger gitt i de kvalitative intervjuene med informanter fra ligningsmyndighetene, samt egne ekspertvurderinger.

Som nevnt i avsnitt 1.2 var intensjonen med aksjonærregisteret å legge til rette for at det ble enklere for skatteytterne å forholde seg til RISK-reglene. Som beskrevet i *Høringsnotat i forbindelse med opprettelsen av et sentralt aksjonærregister*<sup>17</sup>; "En fremtredende nytteeffekt for aksjonærene vil være at skatteetaten på bakgrunn av opplysningene i registeret vil kunne produsere utkast til realisasjonsoppgaver som kan være til hjelp ved utfylling av selvangivelsen. Det må antas at denne beregningshjelpen representerer et viktig forenklingstiltak for skatteyttere som i dag finner det arbeidskrevende og komplisert å foreta gevinst-/ tapsberegninger manuelt."

Basert på informasjon mottatt gjennom de kvalitative intervjuene med informanter fra ligningsmyndighetene, samt egne ekspertvurderinger, er denne nytteeffekten oppnådd. Etter opprettelsen av aksjonærregisteret, både før og etter skattereformen 2006, fikk personlig skatteytter tilsendt all nødvendig informasjon for å fylle ut og kontrollere egen selvangivelse. Dette fordret at foretakene leverer inn den informasjonen de er pålagt å rapportere inn. Som nevnt legges det til grunn i denne evalueringen at foretakene oppfyller sine lovpålagte plikter.

Som nevnt legger vi til grunn at alle aktører følger gjeldende lov- og regelverk i denne evalueringen. I denne sammenheng må det nevnes at tilbakemeldinger fra informantene i ligningsmyndighetene tyder på at personlige skatteyttere i mindre grad oppga korrekte opplysninger før innføringen av aksjonærregisteret. Begrunnelsen som gis er todelt. For det første var det komplisert å kontrollere RISK-beregningene personlig skatteytter fikk tilsendt fra foretakene de hadde eierandeler i før innføringen av aksjonærregisteret. Personlige skatteyttere måtte da selv ha kontroll på for eksempel inngangsverdi på aksjene, RISK-justeringer av inngangsverdiene, etc. For personlig skatteytter uten videre kompetanse på området fremsto det derfor som komplisert å inngi korrekte opplysninger. Feilene kunne slå begge veier for personlig skatteytter. Uten god nok kompetanse risikerte man slik sett å betale enten for mye eller for lite skatt. Som nevnt over er detaljeringsgraden i informasjon som trengs for å beregne skjermingsfradrag ytterligere økt ved innføringen av skattereformen 2006, og nevnte problemer for personlig skatteytter ville slik sett blitt forsterket etter innføringen av skattereformen 2006.

På den andre siden påpeker også informantene i ligningsmyndighetene at det var tilsvarende komplisert for ligningsmyndighetene å gjennomføre en god kontroll med den informasjonen personlige skatteyttere meldte inn gjennom selvangivelsen. Sjansen for å bli oppdaget dersom man oppga uriktige opplysninger var slik sett lav, noe som økte risikoen for skatteunndragelse fra personlig skatteytters side. Også denne problemstillingen ville blitt forsterket ved innføringen av skattereformen 2006 grunnet økt detaljeringsgrad i de opplysninger som kreves.

Både det at sjansen for å gjøre feil i innrapporteringen av opplysninger fra personlig skatteytters side, samt at sjansen for å bli oppdaget ved skatteunndragelse, oppgis i de kvalitative intervjuene med informanter fra ligningsmyndigheter å være betraktelig redusert, og slik sett har innføringen av aksjonærregisteret medført en større sannsynlighet for korrekt ligning av personlig skatteytter.

<sup>17</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0024/ddd/pdfv/177330-aksjonærregisteret.pdf>

#### 4.2 Innføring av aksjonærmodellen og fritaksmetoden og bortfall av RISK- og godtgjørelsesmetoden

I dette avsnittet vil vi diskutere hvorvidt innføringen av aksjonærmodellen og fritaksmetoden, og tilsvarende bortfall av RISK- og godtgjørelsesmetoden, har endret de administrative byrdene som påføres personlige skatteyttere. Vi baserer diskusjonen på tilbakemeldinger gitt i de kvalitative intervjuene med informanter fra ligningsmyndighetene, samt egne ekspertvurderinger.

Tilbakemeldingene gitt i de kvalitative intervjuene med informanter fra ligningsmyndighetene viser at utregningen av skjermingsgrunnlaget er mer komplisert enn utregningen av RISK-verdier. Grunnlagsdokumentasjonen som trengs for å regne ut skjermingsfradrag og korrekt ligning er også langt mer detaljert etter innføringen av aksjonærmodellen. Ved skjermingsmetoden må man som nevnt ha inngangsverdien til hver enkeltaksje, beregne tilhørende skjermingsfradrag hvert år for hver enkelt aksje, og tilsvarende beregne beskatning med utgangspunkt i skjermingsfradraget ved hver betaling av utbytte og/ eller ved salg for hver enkelt aksje. Ved RISK-metoden måtte man ha oversikt over RISK-beløpene for alle aksjer man eide i de årene man hadde eid aksjene. Samtidig var utbytte skattefritt, og man slapp derfor å beregne "RISK-fradrag" ved utbetaling av utbytte.

Dersom aksjonærregisteret ikke var innført tyder dette på at de administrative byrdene påført personlig skatteytter ville økt som følge av bortfallet av RISK- og godtgjørelsesmetoden til fordel for aksjonærmodellen. Men gitt innføringen av aksjonærregisteret vil arbeidsbyrden, etter vår vurdering, endres i liten grad som følge av skattereformen 2006. Både før og etter skattereformen 2006 måtte personlig skatteytter kontrollere opplysningene de får tilsendt fra skatteetaten. Det at detaljeringsgraden i opplysningene gitt etter skattereformen har økt, samt at det er innført skatt på utbytte, kan medføre noe høyere tidsbruk på kontroll av opplysningene uten at vi kan gi en nærmere presisering av denne økningen basert på det informasjonsgrunnlaget vi har.

Basert på informasjon fra informantene hos ligningsmyndighetene vil forholdet nevnt over i praksis modereres da det oppgis at både kvantiteten og kvaliteten på de opplysningene som rapporteres inn fra foretakenes side har økt betraktelig siden 2006.

For personlige skatteyttere har ikke innføringen av fritaksmodellen hatt betydning da fritaksmodellen kun gjelder transaksjoner mellom foretak. I praksis vil det allikevel gjøres tilpasninger for å optimere beskatning ved å få utbetalt utbytte og gevinster på foretaksnivå fremfor på personnivå. Som nevnt tidligere inkluderer vi ikke kostnader for slike tilpasninger i denne målingen.

#### 4.3 Innføring av skjermingsmetoden for deltakerlignede selskaper og oppheving av delingsreglene for aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak

Vi vil i dette avsnittet diskutere hvilken betydning innføringen av skjermingsmetoden for deltakerlignede selskaper, og tilsvarende oppheving av delingsreglene for aktive deltakere i deltakerlignede selskap og eiere av enkeltpersonforetak, har hatt for personlige skatteyttere. Vi presiserer at vi kun har vurdert virkningen for *aktive* deltakere i deltakerlignede selskaper, ikke passive eiere.

Plikten som her vurderes er plikt for næringsdrivende å levere inn selvangivelse. Som beskrevet i avsnitt 3.3.2 er selve innrapporteringskjemaet, RF-1030 med vedlegg, mer komplisert å fylle ut da det kreves det mer detaljerte opplysninger etter innføringen av skattereformen 2006.

For eiere av deltakerlignede selskaper gjelder det også at skjermingsfradrag for den enkelte eierandelen beregnes hvert år. Skjermingsfradraget beregnes på grunnlag av inngangsverdien av andelen, og denne vil variere fra år til år avhengig av for eksempel kontantuttak. Denne årlige beregningen ble ikke gjort tidligere. (Det ble beregnet personinntekt og kapitalinntekt, men ikke basert på inngangsverdi.) Dersom deltaker glemmer å oppgi inngangsverdien på sin eierandel i selvangivelsen, risikerer han eller hun å få beregnet hele salgssummen som gevinst ved salg av andelen, noe som kan få potensielt store konsekvenser for selger av andelen. Tidligere ble gevinsterberegninger kun basert på inngangsverdi på det tidspunkt andelen ble kjøpt og salgsværdi på det tidspunktet andelen ble solgt, ikke årlige justeringer de to tidspunktene imellom.

I kartleggingen av administrative byrder fra 2009<sup>18</sup>, som denne evalueringen bygger på, er det lagt til grunn at den økte arbeidsmengden faller på personlige skatteyter, ikke foretaket. Personlig skatteyter er følgelig påført alle administrative kostnader som følger av endringene beskrevet over. De administrative kostnadene kommer enten i form av at deltaker selv fyller ut disse opplysningene, eller ved å hyre inn regnskapsfører som antakeligvis tar mer betalt for denne tjenesten etter innføringen av skattereformen 2006 enn før. Det er vanskelig å anslå et nivå på denne økningen da spesielt egen tidsbruk for deltakere, samt kvaliteten på det som rapporteres inn, vil være veldig avhengig av personlig skatteyters egen kompetanse. Den metodiske utfordringen ved å måle administrative kostnader for personlige skatteytere er diskutert i avsnitt 2.3.

For eier av enkeltpersonforetak ble metoden for å beregne personinntekt i stor grad videreført fra delingsmodellen, og bortsett fra nevnte høyere detaljeringsgrad i informasjonen som etterspørres, og en strengere definisjon av hvor stort fradrag man skal få på basis av den investerte kapitalen i virksomheten ved beregning av personinntekten, har etter vår vurdering, samt basert på tilbakemeldingene gitt i intervju med informanter fra ligningsmyndighetene, ikke skattereformen medført store endringer i arbeidsbyrde eller administrative kostnader for denne gruppen personlige skatteytere.

#### 4.4 Overgangsregler

I dette avsnittet vil vi diskutere virkninger av innførte overgangsregler ved innføringen av skattereformen 2006.

For å beregne skjermingsgrunnlag for personlige skatteytere som eier andeler i deltakerlignede selskaper eller aksjer på en korrekt måte, må det foreligge en inngangsverdi både på aksjer og andeler i deltakerlignede foretak. Denne inngangsverdien skal så justeres hvert år, avhengig av om det gjennomføres transaksjoner i selskapene eller om det utbetales utbytte/ tas ut kontantuttak. For å definere nivået på inngangsverdiene ble det innført overgangsregler.

For aksje- og allmennaksjeselskaper innebar dette at man tok utgangspunkt i historisk kostpris for aksjene, justert for eventuelle positive eller negative RISK-beløp skatteyter hadde opparbeidet seg i det gamle systemet. Ettersom skjermingsfradraget beregnes for den enkelte aksje måtte dette gjøres for hver enkelt aksje. Ettersom informasjonsgrunnlaget som lå i aksjonærregisteret var av relativt dårlig kvalitet ift den detaljeringsgrad som er nødvendig for å beregne korrekt inngangsverdi, har det vært mange henvendelser og stort omfang av rettelsers fra personlige aksjonærer knyttet til dette. Tids- og ressursbruk fra personlig skatteyter side har derfor vært relativt større i overgangsperioden enn hva tilfellet har vært de siste par årene da de fleste rettelsers, dersom disse er berettiget, er gjort.

Samtidig må det nevnes at en systemfeil i aksjonærregisteret har gjort at rettelsers for ett år ikke automatisk har blitt rettet for foregående år. I beregningen av skjermingsfradraget gjøres dette med utgangspunkt i inngangsverdiene for hvert år. Dette har også medført økte administrative byrder for personlige skatteytere som har måttet gjøre samme rettelse flere år på rad. Kombinert med relativt høy andel av feil og/ eller mangler i innsendt informasjon fra foretakene har dette forsterket problemene med å få inn korrekt inngangsverdi. Disse problemene vil fases gradvis ut da stadig flere feil er rettet, samt at stadig flere aksjer vil være ervervet etter at skattereformen tredder i kraft. I sistnevnte tilfelle slipper man å forholde seg til for eksempel RISK-justeringer av inngangsverdien, eller også justeringer ihht skattesystemet som gjaldt før forrige skattereform i 1992.

Overgangsproblemene vil også diskuteres nærmere i neste kapittel der vi beskriver endringene i administrative kostnader for ligningsmyndighetene som følge av innføringen av aksjonærregisteret og skattereformen 2006.

<sup>18</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Utvikling i næringslivets administrative kostnader – oppdatering for perioden 2006-2009 (2009)*

## 5. ADMINISTRATIVE KOSTNADER FOR LIGNINGSMYNDIGHETENE

I dette kapitlet vil vi beskrive endringer i administrative kostnader for ligningsmyndighetene. I beregningen av de administrative kostnadene baserer vi oss på den metodikken som er beskrevet i avsnitt 2.4. I det følgende vil vi først beskrive de administrative kostnadene, og endringene i disse, som følger av innføringen av aksjonærregisteret, deretter tilsvarende for innføringen av skjermingsmetoden for deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak og tilsvarende oppheving av delingsmodellen. Innføring av aksjonærmodellen er tett knyttet til aksjonærregisteret, og vi vil derfor omtale endringer som følger av bortfall av RISK-regelverket og innføring av aksjonærmodellen for disse selskapene i sammenheng med innføringen av aksjonærregisteret.

### 5.1 Innføring av aksjonærregisteret

Ligningsmyndighetenes administrative kostnader følger av selve driften av aksjonærregisteret, der også produksjon av brev og vedlegg til selvangivelsen produseres, samt til saksbehandlingen av ligningene og de kontrolloppgaver som følger med dette. I det følgende vil vi først beskrive utviklingen av organiseringen og arbeidsoppgaven på det vi i det videre vil kalle systemsiden, det vil si selve driften av aksjonærregisteret og tilhørende produksjon, og deretter beskrive de arbeidsoppgavene som ligger på saksbehandlernivå. Sistnevnte vil også omhandle bortfall av RISK-reglene og innføring av aksjonærmodellen.

#### 5.1.1 Organisering, arbeidsoppgaver og administrative kostnader på systemsiden

##### 5.1.1.1 Historisk utvikling av organiseringen knyttet til aksjonærregisteret på systemsiden

Arbeidet med utvikling av aksjonærregisteret startet opp i 2002-2003. Det tidligere RISK-registeret, som ble opprettet som følge av skattereformen i 1992, er koblet opp mot aksjonærregisteret som grunnlagsdata. Dataene fra RISK-registeret benyttes fremdeles for aksjer ervervet før aksjonærregisteret ble innført.

I tillegg til tidligere nevnte hensikt om å hjelpe aksjonærene å forholde seg til RISK-reglene, hadde opprettelsen av aksjonærregisteret også en kontrollfunksjon for ligningsmyndighetene. Gjennom aksjonærregisteret ville ligningsmyndighetene få en bedre kontroll med at aksjonærer faktisk oppga at de kjøpte og solgte aksjer med tilhørende tap eller gevinst. For å bruke en av informantene i de kvalitative intervjuenes ord; *"Før innføringen av aksjonærregisteret visste vi at det var mye feil i opplysningene knyttet til oppgitte kjøp og salg av aksjer, med tilhørende gevinster, og at dersom vi gjorde en kontroll av aksjeposter visste vi at vi ville få inn mer penger"*. Slik sett hadde innføringen også en kontrollgevinst på ligningssiden idet feilrettingen i mindre grad enn tidligere krever aktive, manuelle kontroller og ettersyn, da man kan legge inn en rekke automatiske kontroller i skjema-håndteringen som ivaretar denne kontrollfunksjonen.

Ved innføringen av aksjonærmodellen ble det besluttet at aksjonærregisteret skulle brukes for å håndtere denne modellen. Systemet var ikke godt nok utbygget til å takle den grad av detaljer og beregninger som var nødvendige for å håndtere aksjonærmodellen, og det ble derfor opprettet et prosjekt i 2005 og 2006 for å oppgradere systemet. Prosjektet ble omdannet til en avdeling i 2007 og lokalisert i Grimstad. Medarbeiderne fra prosjektet ble ansatt i egne avdelinger – en fagavdeling med åtte ansatte og en IT-avdeling med tre ansatte. I tillegg ble det hyret inn eksterne konsulenter for å få systemet opp å stå. I 2008 ble også disse avdelingene berørt av omorganiseringene i Skatteetaten. Fagavdelingen og IT-avdelingen ble slått sammen, og det er nå til sammen 20 medarbeidere i den avdelingen som arbeider med aksjonærregisteret og FONSA-registeret (register over andeler i aksjefond).

Systemmessig hentes opplysninger fra aksjonærregisteret direkte inn i saksbehandlingssystemet for ligning både på foretaks- og personnivå.

##### 5.1.1.2 Utvikling i arbeidsoppgaver

I dette avsnittet beskrives arbeidsoppgavene for avdelingen som har systemansvaret for aksjonærregisteret.

Aksjonærregisteret har siden oppstart hatt ansvaret for å ta imot og registrere informasjonen sendt inn fra foretakene på skjema RF-1086 - aksjonærregisteroppgaven. Informasjonen blir videre sendt ut på skjema RF-1088 som et vedlegg til selvangivelsen til personlige skatteyttere. Her oppgis den informasjonen foretaket har sendt inn. Dersom informasjonen ikke stemmer, eventuelt er mangelfull eller ikke er sendt inn i det hele tatt, må de personlige skatteytterne rette eller fylle inn manglende informasjon og sende dette inn på skjema RF-1059 som vedlegg til personlig selvangivelse.

Det er lagt inn en rekke automatiske kontroller for å sikre at innrapportert informasjon er korrekt og fullstendig utfylt. Et eksempel på dette kan være at det på første side av aksjonærregisteroppgaven er oppgitt at det er 200 aksjonærer, mens det bare er levert inn vedlegg for 180 aksjonærer. For å redusere feilandelen sendes det ut brev med melding om slike feil til de foretakene det gjelder, gitt at leveringsfristen ikke har gått ut. De siste par årene har det også blitt sendt ut denne type melding etter tre til fem dager etter at skjemaet sendes inn via Altinn. Det arbeides i disse dager med å få til en sanntidsløsning der den som sender inn opplysningene får melding umiddelbart ved slike feil. Det er også denne avdelingen som produserer de forhåndsutfylte vedleggene til selvangivelsene, RF-1088. Disse skjemaene sendes i posten til alle aksjonærer, men de siste to årene er dette skjemaet også sendt som PDF-fil til aksjonærenes Altinn konto.

Ved innføringen av aksjonærmodellen ble aksjonærregisteret også satt som ansvarlig for å sende ut et brev på høsten der ligningsmessig verdi for aksjer som enten har blitt solgt eller kjøpt året før defineres. Det sendes ut ca. 250.000 slike brev hvert år. De sendes kun per papir – ikke via Altinn. Verdiene gitt i brevet kan påklages. Dette må da gjøres på papir til det lokale skattekontoret. Et problem som har oppstått i denne forbindelse er at de som fikk medhold i klage på feil ligningsmessig verdi oppgitt i nevnte brev i 2007 og 2008, fikk rettet sine verdier i aksjonærregisteret for inneværende år. Ettersom aksjonærregisteret henter data helt tilbake fra 2003 når de skal beregne ligningsmessig verdi, oppsto samme feil året etter siden den grunnleggende feilen, helt tilbake til 2003, ikke var rettet opp. Denne systemfeilen er nå korrigeret, men feilen medførte store mengder merarbeid, både for ligningsmyndigheter og personlige skatteyttere, før den ble korrigeret.

I 2008 og 2009 ble det satt inn en ekstrainsats for å bedre datakvaliteten i aksjonærregisteret. Fra og med ligningen for 2008 ble det besluttet at datakvaliteten i registeret var så høy at denne nå kunne benyttes til forhåndsutfylling av informasjon om utbytte og formue. Dette inkluderer også beregning av skjermingsfradraget. Fra og med ligningen for 2010 er det et mål også å forhåndsutfylle informasjon om gevinster og tap ved kjøp og/ eller salg av aksjer.

I tillegg til ovennevnte oppgaver, er det også nødvendig å utvikle aksjonærregisteret videre da en del kompliserte transaksjoner ikke håndteres godt nok i dag. Det arbeides også videre med å utarbeide stadig flere automatiske kontroller for å fange opp feil i innrapporterte opplysninger. Videre er avdelingen denne avdelingen også ansvarlig for den daglige driften for å sikre at systemet fungerer som det skal.

Et planlagt prosjekt for å bedre datakvaliteten ytterligere, er å kjøre de automatiske kontrollene man i dag har tilgang til, det vil si over 70 automatiske kontroller, på datasettene fra 2003 og 2004. Man vil da få luket ut en del feil som kan gi følgefeil for senere år.

### 5.1.1.3 Administrative kostnader knyttet til opprettelse og drift av aksjonærregisteret

Som nevnt ble arbeidet med utvikling og forbedring av aksjonærregisteret organisert som et prosjekt i 2005 og 2006. De administrative kostnadene for dette prosjektet, inkludert arbeidet med FONSA-register for aksjefondandeler, var som følger:

- 2005: 15,7 millioner kroner
- 2006: 46,7 millioner kroner

Fra 2007 ble prosjektet som nevnt tatt inn som egen avdeling. Denne avdelingen fikk fremdeles øremerkede midler for stadig forbedring og oppgradering av selve systemet, samt for at datakvaliteten skulle komme opp på tilfredsstillende nivå. Følgende administrative kostnader ble brukt i denne avdelingen:



- 2007: 58,8 millioner kroner

Vi har ikke fått tilgang på tilsvarende regnskapstall for 2008 eller 2009 da finansieringen endret seg ved omorganiseringen, men det er avsatt ca 14 millioner kroner årlig for disse årene. Etter hvert vil behovet for prosjekter, for eksempel prosjekter for å få opp kvaliteten på datasettet ved å kjøre dagens kontroller på datasettene fra 2003 og 2004, reduseres. De årlige administrative kostnadene vil dermed hovedsakelig reduseres til rene driftsoppgaver, som drift, vedlikehold og utvikling av systemet, samt produksjon av skjemaer til selvangivelsen og brevene som går ut på høsten. Disse oppgavene kalles basistjenester.

Det skilles allerede klart mellom disse basistjenestene og øvrige oppgaver. Ressursene som går med til basistjenestene er ca 15.000 timer i året, og dette vil være den årlige administrative ressursbruken knyttet til denne avdelingen.

For å regne om ressursbruken til administrative kostnader, har vi lagt til grunn samme beregningsgrunnlag og –metode som for de administrative kostnadene for privat næringsliv. Det legges til grunn at det er medarbeidere med høyskoleutdanning (se "*Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk*"<sup>19</sup> for hvilke stillingskategorier med tilhørende lønnsnivå som ligger til grunn for beregning av administrative kostnader). Timeprisen, i 2006-tall, er kr. 240,- for denne stillingskategorien. Gitt 15.000 timer i året i ressursforbruk blir den årlige administrative kostnaden 3,6 millioner kroner for arbeidet med å drifte aksjonærregisteret, samt produsere og sende ut nevnte vedlegg. I dagens kroner vil dette, gitt en KPI-faktor på 1,099 (se avsnitt 3.4.1.1 for beregning), utgjøre 4,0 millioner kroner årlig.

### 5.1.2 Organisering, og arbeidsoppgaver knyttet til saksbehandling

I dette avsnittet vil vi beskrive hvordan selve saksbehandlingen knyttet til aksjonærmodellen, det vil si selve ligningen og oppfølgingen/ kontroll av denne, er organisert og hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres.

#### 5.1.2.1 Organisering av arbeidsoppgaver – saksbehandling

På saksbehandlernivå er arbeidsoppgavene lagt ut til de ulike skattekontorene. Avdelingsmessig har disse arbeidsoppgavene blitt lagt på de avdelingene som har ansvar for ligning av aksje- og allmennaksjeselskaper. Tilsvarende har retting av opplysninger på aksjonærnivå blitt lagt på avdelingene som har ansvaret for personlig ligning. Denne todelingen gjør det vanskelig å si nøyaktig hvor mye ekstraarbeid aksjonærregisteret har påført da øremerkede midler hovedsakelig har blitt brukt på foretakssiden. Ifølge informasjon gitt av informantene i de kvalitative intervjuene er denne prioriteringen gjort da man ser at en ekstra innsats knyttet til feilretting på foretakssiden medfører betydelig mindre arbeid på aksjonærsiden. Sistnevnte begrunnes med at den enkelte aksjonær generelt sett har lavere kompetanse på hvilke opplysninger som skal sendes inn, i tillegg til at én i informasjonen sendt inn av foretaket gjerne gjelder mange enkeltaksjonærer som hver da må rette samme feil. Dette gjør at ressursbruken blir flerdoblet om feilene rettes på aksjonærsiden og ikke foretakssiden.

Det er også gjennomført flere prosjekter på saksbehandlersiden. For eksempel ble det leid inn vikarer over en kort periode i januar/ februar i fjor for å purre på foretak som ikke hadde levert innen fristen og/ eller levert opplysninger som automatiske kontroller hadde avslørt feil i. Denne ekstrainsatsen medførte at en kraftig økning i foretak som leverte inn skjemaet som de skulle, og en rekke feil ble rettet opp. Slike tiltak, samt informasjonstiltak, både internt, men også mot for eksempel regnskapsførere og revisorer, har fått bevilget ekstramidler i en overgangsperiode.

Et element som har påvirket organiseringen er omorganisering i 2008. Ifølge våre informanter medførte omorganiseringen at en rekke erfarne saksbehandlere, som tidligere hadde arbeidet med selskapsbeskatning, søkte seg til nye arbeidsoppgaver. Dette har medført at mindre erfarne

<sup>19</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

saksbehandlere har overtatt arbeidet, og kan slik sett være en faktor som har ført til økte administrative kostnader utover dem direkte knyttet til aksjonærregisteret og aksjonærmodellen.

### 5.1.2.2 Utvikling i arbeidsoppgaver – saksbehandling

Ved innføringen av aksjonærregisteret fikk skatteregionene tilført ekstra ressurser for å legge inn all informasjon i registeret. Basert på informasjon fra gjennomført intervju med informant på ledernivå i skatteetaten, utgjorde dette 10 årsverk totalt, der åtte var innleide og to var internt ansatte.

Ordinær saksgang for informasjonsinnhenting fra foretakene, er at foretakene får tilsendt aksjonærregisteroppgaven fra forrige år med alle opplysninger som ble sendt inn da. Denne blir tilgjengeliggjort via Altinn og sendt per post i slutten av desember/ begynnelsen av januar hvert år. Foretakene har så frist til 31. januar med å gjøre endringer, eller godkjenne oppgaven uten endringer dersom det ikke har vært noen transaksjoner inneværende år. De foretakene som ikke har godkjent oppgaven, med eller uten endringer, innen denne fristen, får et purrebrev i starten av februar med ny og endelig frist 18. februar for å godkjenne oppgaven med eventuelle rettinger. De opplysningene som ikke kommer inn innen denne fristen kommer heller ikke med i vedlegget til aksjonærenes personlige selvangivelse. Som nevnt tidligere må opplysninger som ikke er levert inn, eventuelt feil inngitte opplysninger, rettes av aksjonærene selv på eget skjema (RF-1059) og legges ved personlig selvangivelse.

De første årene aksjonærregisteret var i drift ble et stort flertall av aksjonærregisteroppgavene sendt inn på papir. En av hovedoppgavene for saksbehandlerne i denne tidlige perioden var derfor punching av innsendt informasjon. Den elektroniske andelen av innsendte skjemaer har steget betydelig de siste årene og var i 2009 oppe i ca 95 prosent. Fokus er derfor nå rettet mot kontroll og retting av feil i innsendt informasjon.

Så snart aksjonærregisteroppgavene kommer inn, starter saksbehandlerne med å rette feil som slår ut på de automatiske kontrollene som er lagt inn. I prinsippet er det ikke saksbehandlers ansvar å rette feil foretakene selv har meldt inn, men informanter i de kvalitative intervjuene oppgir at slik feilretting vurderes som meget ressursbesparende for ligningsmyndighetene sett under ett da man måtte brukt langt større ressurser på å rette tilsvarende feil på aksjonærnivå. Et eksempel på slik feilretting er forskjeller i tidspunkt for en transaksjon – denne kan være oppgitt som utført klokken 00:00 for salg av en aksje og klokken 24:00 for motsvarende kjøp av samme aksje. Det er også en rekke opplysninger i Brønnøysundsregistre, for eksempel vedtekter etc., som kan gi ligningsmyndighetene den informasjonen som mangler. I flere tilfeller tar også saksbehandler direkte kontakt med foretaket for å fylle ut hull i innsendt informasjon. Det er de feil ligningsmyndighetene ikke selv enkelt kan finne ut av som foretaket får melding om selv å rette. Saksbehandlerne mottar også en rekke telefoner med spørsmål knyttet til korrekt utfylling av aksjonærregisteroppgaven fra foretakene.

Det er stadig flere foretak som sender inn de opplysningene de skal, samt at antall aksjonærregisteroppgaver med feil stadig reduseres. På landsbasis var det 16.000 foretak av totalt 218.000 som ikke godkjente aksjonærregisteroppgaven innen fristen i 2009, noe som tilsvarer ca syv prosent. Av de innleverte aksjonærregisteroppgavene var det 6.000 med feil, noe som er en feilprosent på ca tre prosent. Basert på informasjon fra informanter i de kvalitative intervjuene anses en feilprosent på tre som bra.

Reduksjonene i feilprosent i innsendte skjema, samt den reduserte klagemengden som følge av at beregning av inngangsverdi i 2006 fases ut (se avsnitt 5.1.1.2 for omtale av sistnevnte), gjør at ressursene brukt på saksbehandling av aksjonærregisteroppgaven i 2010 er kraftig redusert sammenlignet med 2006.

Intervjuene med informantene fra ligningsmyndighetene viser at selve arbeidsoppgavene knyttet til saksbehandling og kontroll ikke har forandret seg stort etter innføring av aksjonærmodellen og tilsvarende bortfall av RISK- og godtgjørelsesmetoden. Men ettersom skjermingsfradraget beregnes hvert år, i motsetning til RISK-beløpet som kun var relevant ved transaksjoner, har omfanget økt. Økt elektronifisering har gjort at stadig flere arbeidsoppgaver og kontroller automatiseres, noe som reduserer den manuelle delen av arbeidet med punching og kontroll av innsendt infor-

masjon. På den andre siden avslører de automatiske kontrollene langt flere feil enn da disse kontrollene ble gjort manuelt. Disse feilene må nå rettes, og medfører økt arbeidsomfang for denne type arbeidsoppgaver. Informantene i de kvalitative intervjuene påpeker at denne økte graden av kontroll og rettelser av feil helt klart medfører at kvaliteten på selve ligningen nå er høyere enn tidligere.

### 5.1.2.3 Spesifikt om beregning av skjermingsfradrag for den enkelte aksje

I aksjonærmodellen legges det til grunn at skjermingsfradraget følger den enkelte aksje. Dette impliserer at skjermingsfradraget for aksjer i samme selskap divergerer dersom disse ikke er kjøpt på samme tidspunkt. For å kunne beregne skjermingsfradraget må derfor aksjonærregisteret lagre informasjon om transaksjonstidspunkt for hver enkelt aksje. Aksjebeholdningen i ett selskap kan derfor ikke ses under ett.

Samtidig er det åpnet for at aksjer fritt kan spleises og splittes. Ved spleising oppnår man samme skattemessig behandling som om man ser aksjebeholdningen i ett foretak under ett. Tilpasning gjennom spleising av aksjer kan gi store skattefordeler. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende:

En aksjonær eier to aksjer i samme selskap der de to aksjene er ervervet på ulike tidspunkt og derfor har opparbeidet seg ulikt skjermingsfradrag. Aksjen får derimot likt utbetalt utbytte. Utbyttebetaling og skattepliktig utbytte for de to aksjene er som følger:

Aksje	Skjermingsfradrag	Utbytte	Skattepliktig utbytte	
<b>1</b>	100	50	-50	Ubenyttet skjermingsfradrag = 50
<b>2</b>	10	50	+40	Skattepliktig utbytte = 40

I dette eksempelet må aksjonæren betale skatt på det skattepliktige utbytte for aksje to på 40. Det ubenyttede skjermingsfradraget kan ikke brukes for aksje 2. Det er imidlertid gitt anledning til å spleise disse aksjene, og da oppnår man den effekten at man kan benytte netto skjermingsfradrag, det vil si trekke de 40 fra de 50, og fremdeles stå igjen med et ubenyttet skjermingsfradrag på 10, se illustrasjon under:

Aksje	Skjermingsfradrag	Utbytte	Skattepliktig utbytte	
<b>1+2</b>	110	100	-10	Ubenyttet skjermingsfradrag = 10

Grunnen til at denne tilpasningen er mulig er at det ved spleising er ervervstidspunktet for den først ervervede aksjen som legges til grunn. Skjermingsfradrag blir beregnet etter andel av antall aksjer for de to aksjene.

Dersom aksjene splittes på et senere tidspunkt, skal det beregnes skjermingsfradrag basert på opprinnelig inngangsverdi for den enkelte aksje basert på opprinnelig ervervstidspunkt. Det kan også for eksempel gjøres en splitting i tre aksjer der den tredje aksjen må ha en forholdsmessig andel av aksje 1 og 2, men der ervervstidspunktet settes som for den eldste aksjen.

Aksjonærregisteret må håndtere alle disse mulige hendelsene, noe som øker kompleksiteten i både systemet som skal håndtere dataene, samt selve informasjonen som ligger i systemet. Informanter i de kvalitative intervjuene oppgir at *gitt muligheten for denne type tilpasning*, ville det vært enklere, og mindre ressurskrevende, saksbehandlingsnivå og systemteknisk nivå for selve aksjonærregisteret, å tillate nettberegninger for aksjebeholdninger i samme selskap fremfor beregning av skjermingsfradrag for hver enkelt aksje. Ved å åpne for denne type tilpasning øker også sannsynligheten for at foretak og aksjonærer vil bruke ressurser på tilpasninger, slik vi for eksempel omtalte tilpasninger med aktive og passive eier i deltakerlignede selskaper under den tidligere delingsmodellen (se avsnitt 3.3.2).

#### 5.1.2.4 Administrative kostnader – saksbehandling

I dette avsnittet vil vi beskrive endringen i de administrative kostnadene som følge av innføringen av aksjonærregisteret, bortfallet av RISK-reglene og tilsvarende innføring av aksjonærmodellen.

Økningen i kvalitet og kvantitet har økt de administrative kostnadene knyttet til aksjonærregisteret og innføringen av aksjonærmodellen som erstatning for RISK- og godtgjørelsesmetoden. Følgende øremerkede midler er regnskapsført for bruk i skattekontorene som følge av disse to forholdene:

- 2005: Ingen ekstra midler da saksbehandlingsdelen ikke var berørt av omleggingen
- 2006: 30 millioner kroner
- 2007: 21,5 millioner kroner

Som nevnt tidligere ble finansieringen endret ved reorganiseringen slik at tall for 2008 og 2009 ikke er registrert på samme måte. Mer spesifikt har vi fått oppgitt av våre informanter at region øst har anslått at innføring av aksjonærregisteret og aksjonærmodellen har medført et behov for ti ekstra årsverk. De hadde syv årsverk før aksjonærmodellen ble innført, og oppgir at de nå har behov for 17 årsverk. De har fått tilleggsbevilgninger til omleggingen til og med 2010:

- 2006: 11,9 millioner kroner
- 2007: 3,9 millioner kroner
- 2008: 7,5 millioner kroner
- 2009: 4,8 millioner kroner
- 2010: 1,2 millioner kroner

Etter 2010 er det ikke avsatt øremerkede midler til dette arbeidet, da det kun er lagt til grunn ekstrabevillinger i en overgangsperiode. Etersom det i det offentlige gis bevilgninger for å utføre gitte oppgaver, er det ikke alltid enkelt å anslå om nivået på de administrative kostnadene er rett. For dette området er det også spesielt to forhold som gjør det vanskelig å sammenligne ressursbruk over tid. For det første har elektronifiseringen gjort at arbeidet med å punche inn informasjon sendt inn på papirskjema har blitt betraktelig redusert. Som nevnt har også elektronifiseringen gjort det mulig å legge inn en rekke automatiske kontroller for å avdekke feil. Fokus er slik sett flyttet fra punching til kontroll- og feilretting. Sistnevnte øker kvaliteten på informasjonen betraktelig, og følgelig også kvaliteten på ligningen. Men det at man kan avdekke langt flere feil medfører også en forventning om å rette feilene, noe som har økt arbeidsmengden. Ressursbehovet vil i praksis avhenge av hva som anses som godt nok ihht antall kontroller og feilrettinger som følge av utslag på de automatiske kontrollene.

De kvalitative intervjuene er gjennomført med informanter fra region øst. Tilbakemeldinger fra disse tyder på at, dersom man legger til grunn det høye nivået av feilrettinger de nå har oppnådd, er det et behov for cirka ti årsverk ekstra som følge av aksjonærregisteret og aksjonærmodellen. Det oppgis videre at region øst har ca 42 prosent av aksje- og allmennaksjeselskaperne. Informanten på ledernivå i Skatteetaten anslo at ressursbehovet på landsbasis, gitt den kvaliteten som er lagt til grunn, tilnærmet er det dobbelte av økt ressursbehov i region øst, noe som gir et behov for **20 årsverk** som følge av innføringen av aksjonærregisteret og aksjonærmodellen. Dette kommer da i tillegg til de ressurser som brukes på drift av selve systemet som beskrevet i avsnitt 5.1.1.3. Men denne økningen i ressursbruk har også som nevnt ført til en økt kvalitet i ligningsarbeidet. Dersom man følger de antakelser som er lagt til grunn i rapporten "*Kartlegging*

av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk<sup>20</sup> utgjør ett årsverk 1.750 timer. Om vi igjen legger til grunn en timekostnad på kr. 240,-, vil dette anslaget gi en økt årlig administrative kostnad på 8,4 millioner kroner. I dagens kroneverdi, gitt en KPI-faktor på 1,099 (se avsnitt 3.4.1.1 for beregning), utgjøre 9,2 millioner kroner.

### 5.1.3 Spesielt om aksjefond

Aksjefond og tilhørende transaksjoner beskattes som gevinst på aksjer. Men opplysninger om andeler i aksjefond registreres ikke i aksjonærregisteret. Dette registreres i registeret kalt FONSA. All informasjon som legges inn i dette registeret overføres direkte fra VPS. Det er også VPS som gjør beregningene av skjermingsfradragene for de ulike andelseierne. Informasjonen fra VPS går slik sett direkte inn som grunnlag for selvangivelsen. Informanten fra Skattedirektoratet oppgir at det har vært innkjøringsproblemer i integrasjonen mellom VPS og FONSA. Ligningsmyndighetene har bidradd med opplæring hos VPS for å avhjelpe disse innkjøringsproblemene.

Det understrekes at de administrative kostnadene knyttet til FONSA for ligningsmyndighetene er inkludert i kostnadene oppgitt i avsnitt 5.1.1.3.

### 5.1.4 Presisering om innføring av aksjonærmodellen til fordel for RISK-reglene

Som nevnt bygger beregningen av skjermingsgrunnlaget på informasjon fra aksjonærregisteret. Informantene i de kvalitative intervjuene påpeker at arbeidsmengden, utover nevnte endring som følger av kvalitetshevingen i informasjonen som rapporteres inn til aksjonærregisteret, ikke har endret seg som følge av skattereformen 2006.

## 5.2 Innføring av skjermingsmetoden for deltakerlignede selskaper og oppheving av delingsmodellen

I dette avsnittet beskriver vi organiseringen av saksbehandlingen av deltakerlignede selskaper og endringer i saksbehandling, behov for kontroll og arbeidsmetoder som følge av skattereformen 2006, samt beskriver nivået på de administrative kostnadene slik de er i dag og hva behovet er anslått til å være for å sikre lik kvalitet på ligning av deltakerlignede selskaper som for aksje- og allmennaksjeselskaper.

### 5.2.1 Organisering

Som følge av at skjermingsmetoden ble innført også for deltakerlignede selskaper, oppsto det et behov for et tilsvarende register som aksjonærregisteret også for denne type foretak. Det ble besluttet å opprette et separat register da behovene for informasjon var avvikende fra det som lå i aksjonærregisteret.

Skjermingsfradraget beregnes på grunnlag av inngangsverdien på andelene hvert år. Denne inngangsverdien var ikke nødvendig å fastsette før skattereformen 2006 da ligningen ikke var basert på denne tidligere. Det ble derfor innført overgangsregler der inngangsverdiene ble satt til skattemessig verdi per 31.12.05. Dette i motsetning for aksjeselskap der inngangsverdien ble satt lik kostpris, eventuelt justert for RISK-beløp.

Andelsverdiene endrer seg hvert år avhengig av hvor mye som tas ut i kontanter fra foretakene. I nevnte register er det derfor nødvendig å kunne legge inn inngående og utgående balanse for andelsverdiene ved årsskifte hvert år for å kunne beregne korrekt skjermingsfradrag og rett ligning. Overgangen til nytt regelverk som fulgte av skattereformen 2006 ble planlagt i et halvt år. I denne perioden ble nevnte register utviklet. Dette systemet baserer seg på å hente informasjon fra Altinn. Det er også muligheter for manuelt å endre eller registrere innsendte verdier.

### 5.2.2 Endringer i saksbehandling, behov for kontroll og arbeidsmetoder

Før skattereformen 2006 var deltakernes næringsinntekt fra et deltakerlignet selskap delt i én kapitalinntektsdel og én personinntektsdel, der sistnevnte ble beregnet ut fra arbeidsinnsats i foretaket. Da kapitalinntektsdelen ble ilagt lavere skattesats enn personinntekt, samt at utdeling kunne tas ut skattefritt dersom det var innskudd til det, ble det brukt mye ressurser på å tilpasse

<sup>20</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

både eierstruktur og arbeidsinnsats for å oppnå lavest mulig beskatning. For deltakere som ikke var aktive i foretaket, det vil si arbeidet opp til 300 timer per år i foretaket, ble det ikke beregnet personinntekt, og deltakeren kunne dermed ta ut utdeling fra foretaket skattefritt<sup>21</sup>.

Etter skattereformen 2006 viser tilbakemeldingene gitt i de kvalitative intervjuene at ligningen av deltakere i deltakerlignede selskaper har blitt mer komplisert. Deltakerne må selv definere hvorvidt inntekten er personinntekt eller kapitalinntekt. Dersom kapitalinntekten er lik skjermingsfradraget, eller lavere, er dette skattefritt. Dersom kapitalinntekten er høyere enn skjermingsfradraget skal dette beskattes.

Videre beregnes som nevnt skjermingsfradrag og beskatning på grunnlag av inngangs- og utgangsverdi på deltakernes andel i foretakene. Dette har ført til et større behov for detaljerte opplysninger fra deltakerne. Skjemaet for innsending av opplysninger er utvidet fra to til fire sider. Graden av detaljer i inngitt informasjon medfører også større behov for kontroller. Det at skjemaet er mer komplisert øker også sjansen for feil i innsendt informasjon.

Det finnes en rekke type deltakerlignede selskaper. Noen er svært sjeldne. Dette, kombinert med at deltakerlignede selskaper heller ikke er egne skattesubjekt - deltakerne lignedes på personnivå, gjør også at saksbehandlerne må ha kjennskap til en rekke lov- og regelverksområder, samt overlappen mellom disse. Dette øker behovet for opplæring av saksbehandlere og spesialisering på ligning av denne type selskaper.

Også for deltakerlignede selskaper er det lagt inn en rekke automatiske kontroller. Feilene som følger av kontrollene kan være definert som obligatorisk. Da *må* feilen undersøkes og rettes. Feilen kan også falle ut på det som kalles analyse kontroller. Disse feilene *bør* rettes, men de går igjennom systemet selv om de ikke blir rettet. Andelen av analyse kontroller som undersøkes og rettes varierer fra region til region, men basert på informasjon gitt i de kvalitative intervjuene anses ikke denne andelen som tilfredsstillende. En av informantene opplyste at det er gjort en vurdering av kvaliteten på arbeidet på landsnivå, og en av konklusjonene var at kvaliteten på ligningsarbeidet for denne type foretak må anses som lavere enn for aksje- og allmennaksjeselskaper.

### 5.2.3 Administrative kostnader

De administrative kostnadene som skyldes skattereformen er hovedsakelig knyttet til utviklingen av registeret for deltakerlignede selskaper. Det ble avsatt øremerkede midler til dette i 2006 og 2007:

- 2006: 3,6 millioner kroner
- 2007: 0,7 millioner kroner

Det er ikke satt av øremerkede midler til saksbehandling av deltakerlignede selskaper. Det er derfor opp til regionene å prioritere midler for å ivareta saksbehandlingen av disse foretakene på lik linje med øvrige foretak og skatteyttere.

Videre ble deltakerlignede selskaper ikke nevnt i reorganiseringsplanene for omorganiseringen som ble gjennomført i 2008, og tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at ligning av disse foretakene er underprioritert i alle regioner, bortsett fra i region sør. Tilbakemeldinger gitt i de kvalitative intervjuene viser at det er gjort en intern beregning av behov for økte ressurser til saksbehandling av deltakerlignede selskaper dersom man skal ha like høy kvalitet på kontrollarbeidet som man har for aksje- og allmennaksjeselskaper. Denne beregningen anslo at kapasiteten bør økes med 19 årsverk på landsbasis for å oppnå dette. Igjen vil det økte ressursbehovet avhenge av hvilket kvalitetsnivå man legger til grunn og om arbeidet, slik det utføres i dag, anses som godt nok. Dersom man igjen skal følge forutsetningene lagt til grunn i rapporten "*Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk*"<sup>22</sup> vil 19 årsverk, å 1750 timer til en timekostnad på kr. 240,-, gi en økt administrativ

<sup>21</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2003/0024/ddd/pdfv/177330-aksjonarregisteret.pdf>

<sup>22</sup> Rambøll Management Consulting AS for NHD: *Kartlegging av administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk knyttet til direkte og indirekte skatt samt statistikk (2008)*

kostnad på **8,0 millioner kroner**. I dagens kroneverdi, gitt en KPI-faktor på 1,099 (se avsnitt 3.4.1.1 for beregning), utgjøre **8,8 millioner kroner**.

## 6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

I dette kapittelet vil vi kort oppsummere betydningen av skattereformen 2006 og innføringen av aksjonærregisteret i 2004 med tilsvarende bortfall av RISK-metoden, godtgjørelsesmetoden og delingsreglene.

### 6.1 Innføring av aksjonærregisteret

Det foreligger ingen målinger av arbeidsoppgavene som ble pålagt både foretak og personlige skatteyttere før innføringen av aksjonærregisteret, og det er dermed ikke mulig å anslå endringskostnadene ved denne innføringen. En slik kartlegging av tidligere ressursbruk ligger utenfor dette oppdraget.

Det denne undersøkelsen viser er at den årlige administrative kostnaden for foretakene, som følge av aksjonærregisteret, beløper seg til **341,1 millioner kroner** målt i 2006-kroner med antall foretak lik populasjonen i 2006. I dagens kroner, og med dagens populasjon, utgjør denne kostnaden **442,0 millioner kroner**. Det understrekes at dette ikke er *endringskostnadene* da vi ikke har et mål på hva de administrative kostnadene for tilsvarende plikter forut for innføringen av aksjonærregisteret.

Tilbakemeldinger fra informantene i de kvalitative intervjuene, samt egne ekspertvurderinger, viser at innføring av aksjonærregisteret har vært en forenkling for personlige skatteyttere. Skatteyter får nå et godt informasjonsgrunnlag tilsendt sammen med personlig selvangivelse, som skal kontrolleres.

For ligningsmyndighetene er de administrative kostnadene som følger av aksjonærregisteret to-delt. Den ene delen går på utviklingen og vedlikeholdet av selve aksjonærregisteret, inkludert ut-sending av skjema og vedlegg til foretak og skatteyter. Basert på tilbakemeldinger fra Skattedirektoratet ble det i 2005-2007 avsatt til sammen **121,2 millioner kroner** til denne utviklingen. Dette kan ses som en overgangskostnad da investeringene i opprettelsen av systemet er en engangskostnad. Videre er det som kalles basistjenesten, det vil si det årlige arbeidet med vedlikehold og drift av systemet, anslått til **3,6 millioner kroner** i 2006-kroner. I dagens kroner vil dette beløpe seg til **4,0 millioner kroner**.

I praksis er beregning av skjermingsfradrag basert på informasjon i aksjonærregisteret. Endring i saksbehandling som følge av skattereformen 2006 vil derfor i hovedsak være knyttet til aksjonærregisteret og den informasjon som legges inn her. Endring i arbeidsmengde vil også avhenge av hva som defineres som høy nok kvalitet på arbeidet. Muligheten til nye, automatiske kontroller har medført høyere kvalitet på inngitt informasjon, men avslører også flere feil som må rettes, og dermed høyere arbeidsmengde. Informanter i de kvalitative intervjuene har anslått et behov for 20 årsverk på landsbasis for å oppnå det de mener er god nok kvalitet. Dette gir en årlig administrativ kostnad på **8,4 millioner kroner** i 2006-kroner. I dagens kroneverdi utgjør dette **9,2 millioner kroner**.

### 6.2 Betydning av skattereformen 2006

For aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og sparebanker har skattereformen 2006 medført bortfall av innsending av påstand om beregning av RISK-beløp. Denne kostnaden ble i 2006 beregnet til å utgjøre **70,6 millioner kroner**. Justert til dagens kroneverdi med dagens populasjon utgjør denne kostnaden **91,4 millioner kroner**. Hele denne kostnaden har falt bort med skattereformen. Det er heller ikke påfalt foretakene kostnader utover kostnadene knyttet til innrapportering av informasjon som følger av innføringen av aksjonærregisteret, og slik sett har skattereformen medført en besparelse for foretakene ettersom aksjonærregisteret ble innført uavhengig av skattereformen.

For deltakerlignede selskaper og enkeltpersonforetak er den administrative kostnaden vurdert som uendret for foretakene. Personlig skatteyter må derimot fylle ut mer, og mer detaljert, informasjon enn før skattereformen. Administrativ byrde på personlig skatteyter vurderes derfor å ha økt som følge av skattereformen, uten at denne kostnaden er anslått da et slikt anslag ligger utenfor omfanget av denne undersøkelsen.



For ligningsmyndighetene har ikke arbeidsbyrden økt ved ligningen av aksjeselskap, allmennaksjeselskap og sparebanker, utover nevnte økning som følge av aksjonærregisteret.

For deltakerlignede selskaper har informanter i de kvalitative intervjuene skissert et økt ressursbehov på 19 årsverk dersom man skal oppnå den kvaliteten de har lagt til grunn i beregningen av dette behovet. Dette utgjør i så fall en årlig kostnad på **8,0 millioner kroner** i 2006-kroner, tilsvarende **8,8 millioner kroner** i dagens kroneverdi.

Det har også vært nødvendig å utvikle et tilsvarende register over eierandeler i deltakerlignede selskaper, som aksjonærregisteret. Utviklingskostnadene knyttet til dette registeret er beregnet til **4,3 millioner kroner**. Dette er som nevnte en engangskostnad, tilsvarende utviklingskostnadene for aksjonærregisteret.

### 6.3 Sammenstilling av endrede administrative kostnader

Som nevnt har det ikke vært mulig å finne endringskostnadene ved innføringen av aksjonærregisteret da det ikke foreligger målinger av de administrative kostnadene forut for denne innføringen. Endringskostnadene vil derfor ligge lavere enn anslaget på årlige kostnader på 442,0 millioner kroner (MNOK). Vi har ikke informasjonsgrunnlag til å si hvor mye den årlige kostnaden skulle vært redusert med for å finne endringskostnaden. Vi har allikevel valgt å sammenstille de årlige kostnadene på foretaksnivå og for ligningsmyndighetene, selv om tallene i prinsippet ikke er sammenlignbare. En slik sammenstilling gir følgende omstillingskostnader og årlige administrative kostnader (dagens kroneverdi med dagens populasjon av foretak):

Endring	Aktør	Omstillingskostnad	Årlig administrativ kostnad
<b>Innføring av aksjonærregisteret</b>	Foretak	0 MNOK	442,0 MNOK
<b>Innføring av aksjonærregisteret</b>	Ligningsmyndighetene, reell økning	121,2 MNOK	4,0 MNOK
<b>Innføring av aksjonærregisteret</b>	Ligningsmyndighetene, kvalitetsforbedring	0 MNOK	9,2 MNOK
<b>Bortfall av RISK-reglene</b>	Foretak	0 MNOK	- 91,4 MNOK
<b>Innføring av skjermingsmetoden</b>	Ligningsmyndighetene, reell økning	4,3 MNOK	0 MNOK
<b>Innføring av skjermingsmetoden</b>	Ligningsmyndighetene, kvalitetsforbedring	0 MNOK	8,8 MNOK
Sum (eks. kvalitetsforbedring)		<b>125,5 MNOK</b>	<b>354,6 MNOK</b>
Sum (inkl. kvalitetsforbedring)		<b>125,5 MNOK</b>	<b>372,6 MNOK</b>

### 6.4 Oppsummerende diskusjon

Basert på tilbakemeldinger gitt i de kvalitative intervjuene kan det konkluderes med at skjermingsmetoden ikke kunne blitt gjennomført uten et register med tilsvarende detaljert informasjon som allerede var etablert i aksjonærregisteret. Men gitt at dette eksisterer, medfører ikke skattereformen 2006 økte administrative kostnader. Den medfører faktisk en reduksjon da foretakene slipper å sende inn påstand om RISK-beløp, noe de måtte før innføringen. Samtidig er arbeidsmengden for den enkelte aksjonær redusert da all nødvendig informasjon nå sendes ut sammen med personlig selvangivelse.

For ligningsmyndighetene har den administrative kostnaden økt noe reelt sett, da materialisert gjennom utviklingskostnadene og de årlige kostnadene knyttet til drift av selve aksjonærregisteret og utsending av nødvendige skjema og vedlegg. Informantene i de kvalitative intervjuene har også skissert et økt ressursbehov for å holde ligningen på et nivå de mener er godt nok. Hvorvidt kvalitetsnivået som er lagt til grunn for disse beregningene har ikke vi tatt stilling til. Ifølge våre informanter er det et uttalt mål i Skatteetaten å beregne "pliktig skatt på riktig måte". Tilbake-

meldingene fra informantene viser entydig at dette målet oppnås i høyere grad etter innføringen av aksjonærregisteret enn før, noe som er en klar indikasjon på kvalitetsforbedring.

Etter vår vurdering fremstår en reell årlig økning i administrative kostnader for ligningsmyndighetene på 4,0 millioner som lav. Dersom man også tar med den anslåtte økte kostnaden på 9,2 millioner kroner for oppfølging av aksjonærregisteret, samt 8,8 millioner kroner for heving av kvalitet på ligning av deltakerlignede selskaper, fremstår også denne økningen samlede økningen på 22,0 millioner kroner i året som relativt lav på landsbasis. På den andre siden har vi ikke vurdert nyttesiden av denne eventuelle kvalitetsforbedringen. Vi kan derfor ikke gi en endelig konklusjon på hvorvidt den ønskede økningen i ressursbruk har tilsvarende eller høyere nytteverdi. Hvilken kvalitet som er "god nok" bør derfor defineres før man tar stilling til en eventuell økning i ressursbruk.