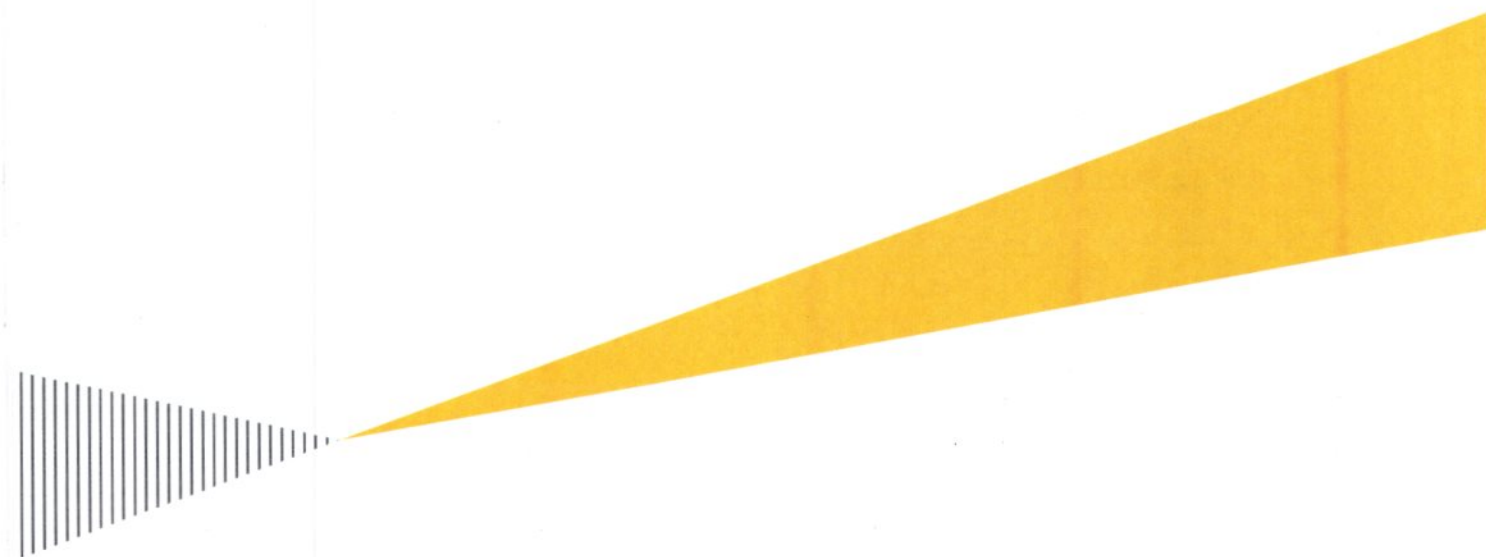


Om livssynsavgift

EY

Oslo, 10.02.2017



EY

Building a better
working world

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	2
2	Innledning	4
2.1	Bakgrunn og formål	4
2.2	Forutsetninger og avgrensninger for utredningsoppdraget	4
2.3	Prosjektets arbeidsmåte	6
2.4	Begrep og forkortelser	6
2.5	Rapportens oppbygging	7
3	Gjennomføring av oppdraget	8
3.1	Datainnsamling	8
3.2	Vurderingsmodell	8
3.2.1	Alternativer til vurdering	8
3.2.2	Vurderingskriterier/konsekvensvurdering av alternativene	10
3.3	Dagens finansieringsløsning («0-alternativet»)	13
4	Analyse	17
4.1	Utforming	17
4.1.1	Fast kronebeløp	17
4.1.2	Progressiv avgift	18
4.2	Innkreving	19
4.2.1	Skatteinnkreving	19
4.2.2	Faktura	20
4.3	Innberetning	21
4.3.1	Forhåndsutfyllt selvangivelse basert på innmelding fra tros- og livssynssamfunnene	22
4.3.2	Medlemmene innrapporterer på selvangivelsen	24
4.3.3	Innberetning utenom selvangivelsen	25
4.4	Øremerking	26
5	Avslutning	28
5.1	Oppsummering	28
5.2	Konklusjon og anbefaling	29
	Referanser	30

1 Sammendrag

Denne utredningen besvarer Kulturdepartementets oppdragsforespørsel av 31.10.2016 om innføring av en livssynsavgift som ny finansieringsløsning for tros- og livssynsamfunn. Livssynsavgift er én av flere finansieringsordninger som skal vurderes, men det er ikke denne utredningens oppgave å vurdere hvorvidt en livssynsavgift er å foretrekke foran andre ordninger. Det gjøres imidlertid noen prinsipielle betraktninger rundt intensjonen og konsekvensene av en slik avgift, sett i lys av utforming som en skatt eller annen avgiftstype.

Informasjonen som er gitt i oppdragsforespørselen for hvem som skal betale avgiften legges til grunn som en forutsetning. Her nevnes det offentlige som skatteinnkrever og muligheter for å øremerke avgiften. Videre vurderes også alternativ innkreivingsmetode gjennom faktura. Utredningen tar ikke stilling til prinsipielle spørsmål som ansees å være av politisk karakter.

Gjennomføringen av utredningsoppdraget har tatt utgangspunkt i datainnsamling fra eksterne og interne kilder gjennom intervjuer, workshops og dokumentanalyse. I konsekvensvurderingen av livssynsavgiften er det lagt til grunn en vurderingsmodell som tar for seg konsekvenser innenfor områdene økonomi, administrasjon, personvern og teknologi. Omfanget av vurderingene som er gjort bygger på alternative løsninger innenfor fire hovedområder: *utforming, innkreiving, innberetning og øremerking*. Alternativene er vurdert mot dagens ordning som referansepunkt.

Hovedfunnene i konsekvensvurderingen er at det ved innføring av alternative løsninger for utforming og innkreiving vil foreligge økte statlige kostnader og økt administrasjonsbyrde sammenlignet med dagens løsning. Utforming av avgiften som et fast kronebeløp vil her ha påvirkning på den enkeltes skattebelastning. Når det gjelder alternativer for innberetning av medlemskap vil en mer standardisert og sentralisert teknisk løsning for innberetning redusere kommunenes administrasjonsbyrde. Selv om staten ville måtte administrere en sentralisert løsning vil dette i sum redusere det offentliges utgifter knyttet til innberetning av medlemskap. Ved å benytte selvangivelsen, enten forhåndsutfyllt basert på medlemslister eller fylt ut av hver enkelt skatteyter, vil det være krevende å ivareta personvern hensyn. Innføring av en progressiv avgift, vil muliggjøre en øremerking av avgiften. Øremerking vil derimot kunne gi refordelingskonsekvenser mellom tros- og livssynssamfunnene. Samtidig vil et slikt valg kunne gi større personvernutfordringer og være mer teknisk krevende.

Utredningen konkluderer med at det er flere mulige løsninger for hvordan en livssynsavgift kan sammensettes. En løsning der livssynsavgiften utformes som en progressiv avgift, avgiften innkreives via skattesystemet, innberetning gjøres uavhengig av selvangivelsen, og at avgiften ikke øremerkes, vil best ivareta personvern hensyn og minimere de økonomiske og administrative konsekvensene for staten, tros- og livssynssamfunnene, og skattebetalerne. Det kan diskuteres om denne anbefalte løsningen representerer et alternativ som fjerner seg fra

intensjonene med en livssynsavgift, men heller er en justering og forbedring av eksisterende ordning.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

På bakgrunn av endringer i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke vil fra 1. januar 2017 Den norske kirke etableres som et eget rettssubjekt og skilles ut fra statsforvaltningen. I forbindelse med denne endringen vil regjeringen foreta en utredning av nytt finansieringssystem for tros- og livssynssamfunn som en del av ny, felles lovgivning for alle tros- og livssynssamfunn etter anmodningsvedtak nr. 237, 11. desember 2015:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til nytt finansieringssystem for tros- og livssynssamfunn, sett i lys av endringer i Den norske kirke og prinsippet om likebehandling.»

I forbindelse med Kulturdepartementets arbeid med ny lovgivning og nye finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn, er det aktuelt å utrede – som én av flere finansieringsordninger – en finansieringsløsning der den offentlige støtteordningen til tros- og livssynssamfunn finansieres gjennom en livssynsavgift.

Formålet med denne rapporten er å utrede konsekvenser av å ilegge alle skattebetalende innbyggere en livssynsavgift. På bakgrunn av de føringene som er gitt i oppdraget, skal livssynsavgiften i utgangspunktet erstatte dagens offentlige bevilgninger til tros- og livssynssamfunn, og vil være en avgift som alle skattebetalende innbyggere skal betale, uavhengig av medlemskap i et tros- eller livssynssamfunn. Det offentlige skal forestå innkrevingen som en del av den alminnelige skatteinnkrevingen. Inntektene fra livssynsavgiften fordeles i henhold til hvilket tros- eller livssynssamfunn skatteyteren tilhører. For skatteytere som ikke er medlem av noe tros- eller livssynssamfunn, ønsker departementet vurdert muligheten for at avgiften kan øremerkes andre kulturformål. En livssynsavgift vil etter dette opplegget være en statlig avgift. Dagens kommunale finansiering av tros- og livssynssamfunn vil med dette opphøre.

Denne utredningen skal ikke vurdere om en livssynsavgift er å foretrekke vurdert imot andre finansieringsløsninger. Utredningen tar kun for seg ulike alternative måter å utforme en livssynsavgift på. Det blir allikevel gjort betraktninger rundt hensiktsmessigheten av en livssynsavgift, sett i forhold til intensjon om sektoravgift og særavgift.

2.2 Forutsetninger og avgrensninger for utredningsoppdraget

Det er gjort forutsetninger og avgrensninger for å kunne gjennomføre utredningsoppdraget på en mest mulig hensiktsmessig måte innenfor de rammene som er gitt. Utredningsarbeidet baserer seg på de retningslinjene som er gitt i oppdragsforespørselen, samt de formelle bestemmelsene innenfor gjeldende lovverk for tros- og livssynssamfunn. Dagens finansieringsordning følger prinsippet om likebehandling etter Grunnloven §16, hvor alle tros- og livssynssamfunn skal

understøttes på lik linje med kirken. For Den norske kirke gjelder i dag lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven). For trossamfunn utenom Den norske kirke gjelder lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna. For livssynssamfunn gjelder lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn. Til sammen utgjør dette det rettslige grunnlaget for å beskrive dagens ordning¹.

Det har også vært nødvendig å trekke opp forutsetninger knyttet til avgiftens formål og omfang. Kulturdepartementet oppgir i sin oppdragsbeskrivelse at alle personlige skatteyttere skal omfattes av en livssynsavgift. Dette er å betrakte som en forutsetning for utredningen. Det er allikevel nødvendig å vurdere hvem som innbefattes i denne definisjonen. I kapittel 4.1 blir utfordringene og definisjon av hvem som skal defineres som skatteyter og dermed være pålagt å betale avgiften vurdert nærmere.

Kulturdepartementet oppgir videre i sin oppdragsbeskrivelse at det offentlige skal forestå innkrevingen som en del av den alminnelige skatteinnkrevingen. Dette vil kunne være begrensende i forhold til hvilke innkrevingsalternativer som kan vurderes. I samråd med Kulturdepartementet har det derfor blitt besluttet å vurdere også andre alternativer, som eksempelvis anvendelse av faktura.

Kulturdepartementet ønsker også at utreder skal vurdere muligheten for at skatteyttere som ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunn skal kunne øremerke avgiften til andre kulturformål. Dette er inkludert som en forutsetning, men blir også vurdert nærmere i delen som behandler «øremerking». For eksempel er det aktuelt å stille spørsmål om definisjonen av hvilke kulturelle formål dette innebærer, om det kan settes likhetstegn mellom bidrag til tros- og livssynssamfunn og kulturelle formål, og hvilke formål den enkelte skatteyter vil kunne øremerke til. Dette er spørsmål som er naturlige å stille ettersom det i dag ikke finnes tilsvarende avgift som pålegges alle skatteyttere.

Videre vil det på lengre sikt være nødvendig å gjøre en vurdering om den totale summen som innkreves og bevilges reflekterer tros- og livssynssamfunnenes utvikling i medlemstall og utgiftsnivå. En fordelingsnøkkel basert på den enkelte skatteyters tilhørighet til et tros- og livssynssamfunn vil nødvendigvis også legge føringer for fastsettelsen av avgiftens størrelse.

Vurderingen av ulike alternativer for utforming av en livssynsavgift reiser i tillegg spørsmål knyttet til tros- og livssynspolitiske tema i en større samfunns politisk kontekst. Dette medfører at enkelte prinsipielle avklaringer må gjøres i forkant av totalvurderingen av de ulike alternativene. Ett eksempel er spørsmålet om de

¹ I forbindelse med arbeidet med NOU 2013:1 Det livssynsåpne samfunn ble det gjort en gjennomgang av eksisterende lovgivning og forslag til nytt samordnet regelverk for tros- og livssynssamfunn. I etterkant av dette arbeidet er det kun gjort lovmessige endringer som omfatter beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn som følge av avviklingen av prestenes tjenestebolig- og bopliktordning og etableringen av Den norske kirke som eget rettssubjekt. Endringene er gitt av Prop. 12 L (2015-2016) og Prop. 9 L (2016-2017)

Prop. 12 L (2015-2016) Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)

Prop. 9 L (2016-2017) Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)

hovedprinsippene som ligger til grunn for dagens progressive inntektskatt kan overføres til en livssynsavgift. Denne utredningen vil belyse problematikken, men ikke konkludere da dette er spørsmål av politisk karakter å anses å ligge utenfor oppdraget som er gitt. Kulturdepartementet og instanser involvert i kommende høringsrunden for ny lovgivning vil vurdere dette.

2.3 Prosjektets arbeidsmåte

Utredningen er gjennomført på oppdrag fra Kulturdepartementet i perioden november til januar 2017. Prosjektet har vært delt inn i fire faser bestående av etablering, datainnhenting, analyse og rapportutarbeidelse. Etableringen av prosjektet inkluderte nøkkelaktiviteter som utarbeidelse og forankring av prosjektets oppdrag og prosjektplan med Kulturdepartementet, samt utarbeidelse av planer for datainnsamling og innledende problemstillinger og hypoteser. Datainnhenting har tatt utgangspunkt i intervjuer med ulike aktører, interne workshops med EY fageksperter, samt en dokumentanalyse av relevante kilder opplyst fra Kulturdepartementet eller innhentet av EY. Basert på dette har prosjektet i analysefasen foretatt konsekvensvurderinger av ulike alternative løsninger for innføringen av en livssynsavgift. Konsekvensanalysen er basert på vurderingsmodellen vist i kapittel 3.2 og tar utgangspunkt i de fire områdene økonomi, administrasjon, personvern og teknologi. Den endelige rapporten er utarbeidet med hensyn på å presentere fordeler og ulemper ved de ulike alternativene, og foreslå tekniske og skattemessige løsninger for innføring av avgiften.

2.4 Begrep og forkortelser

I det påfølgende vil det benyttes forkortelser der Den norske kirke betegnes ved «Dnk» og tros- og livssynssamfunn ved «TLS». Under følger forklaringer av sentrale begreper.

Medlemmer eller barn av medlemmer

Den norske kirke og øvrige trossamfunn får støtte for både medlemmer og tilhørige. Tilhørighet etableres i dag automatisk ved fødsel for barn der minst én av foreldrene er medlem i Dnk, eller der begge foreldrene er medlemmer i samme trossamfunn. Livssynsamfunn har ikke den samme ordningen for tilhørige.

Personlig skatteyter

Med personlig skatteyter menes de personene som er i skatteposisjon for den alminnelige skatteinnkrevingen. I utredningen benyttes også begrepet *skattebetalende*. Dette begrepet sidestilles med *personlig skatteyter*.

Alminnelig skatteinnkreving

Den alminnelige skatteinnkrevingen refererer til det offentliges innkreving av direkte og indirekte skatter for personlige skatteyttere og bedrifter. Dette består av inntektsskatt, formuesskatt og eiendomsskatt for personlige skatteyttere som en del av den direkte beskatningen. Inntektsskatten omfatter her en flat beskatning på 25% av den «alminnelige inntekten», og en trinnskatt og trygdeavgift som

beregnes av «personinntekt». Alminnelig inntekt er her alle typer skattepliktige inntekter med fradrag for alle fradragsberettigede kostnader. Personinntekt består av brutto lønns-, trygde- og pensjonsinntekter, uten fradrag.

Progressiv beskatning

Dagens skattesystem bygger på prinsippet om at personer med høy personinntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt. I praksis oppnås denne progresjonen gjennom bunnfradrag og differensiering med trinnskatte og trygdeavgiften.

Fiskalavgift

En fiskalavgift regnes som skatt etter Grunnloven §75 bokstav a, og skiller seg dermed fra en sektoravgift. Fiskale avgifter har som formål å skaffe staten inntekter, og kan inndeles i direkte og indirekte beskatning.

Særaggift

En særaggift utgjør sammen med merverdiavgift og toll indirekte skatter som ilegges spesifiserte varer og tjenester. Særaggiftene deles igjen inn i miljøavgifter og helse- og sosialrelaterte utgifter, og kan omfatte innførsel, produksjon og omsetning. Særaggiftene skal finansiere offentlige utgifter gjennom et rent fiskalt formål, men brukes også som virkemiddel for å prise samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av helse- og miljøskadelige produkter.

Sektoravgift

En sektoravgift benyttes for en øremerket finansiering av utgifter til bestemte formål på statsbudsjettet. I regjeringens rundskriv 112/2015 oppgis det at hovedformålet med en sektoravgift er å helt eller delvis finansiere utgiftene til bestemte fellestiltak overfor sektoren. Sektoravgifter brukes til å finansiere tjenester overfor en avgrenset næring eller brukergruppe der avgiften belastes sektoren uavhengig av hvem som mottar tjenesten². En livssynsavgift vil defineres som en sektoravgift.

2.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt inn i fire hoveddeler; innledning, gjennomføring av oppdraget, analyse og oppsummering. Innledningsvis i kapittel to presenterer vi bakgrunn og formål for prosjektet, samt de forutsetninger og avgrensninger som ligger til grunn for oppdraget, prosjektteamets sammensetning og arbeidsmetode. I kapittel tre beskrives gjennomføringen av oppdraget og vurderingsmodellen som benyttes i analysen. Kapittel fire tar for seg analysen av ulike alternativer for innføring av en livssynsavgift, basert på vurdering av konsekvenser innen økonomi, administrasjon, personvern og teknologi. Tilslutt oppsummeres utredningens funn og anbefalinger i kapittel fem.

3 Gjennomføring av oppdraget

I dette kapitelet vil vi i kapittel 3.1 presentere den metodikken som er benyttet for datainnsamling, samt hvilke kilder som er benyttet. Videre vil vi i kapittel 3.2 presentere vår vurderingsmodell og alternativene som er vurdert, samt hvilke kriterier som er benyttet for å belyse konsekvensene av de ulike alternativene.

3.1 Datainnsamling

Intervjuene har blitt gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Denne formen ble valgt for å øke muligheten for å få på plass informasjon som innledningsvis ikke har vært en del av oppdragets fokus, og for å unngå begrensinger av innledende hypoteser. Informasjon og sitater innhentet gjennom intervjuene er anonymiserte i denne rapporten.

Det er foretatt intervjuer med representanter fra følgende eksterne aktører:

- Brønnøysundregistrene
- Kulturdepartementet
- Norges Kristne Råd (NKR)
- NRK
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)
- Skatteetaten

Som en del av datagrunnlaget har prosjektet også benyttet relevant dokumentasjon³ og gjennomført intervjuer/workshops med EYs fageksperter innen personvern, skatt og teknologi.

3.2 Vurderingsmodell

Vurderingsmodellen tar utgangspunkt i fire hovedområder knyttet til innføringen av en livssynsavgift. Hva de fire områdene innebærer er videre forklart i kapittel 3.2.1. Innenfor hvert område er det igjen ulike alternative løsninger som vil vurderes i henhold til vurderingskriteriene i kapittel 3.2.2. I kapittel 3.3.3 beskrives sentrale prinsipper for eksisterende finansieringsordning sammen med fordeler og ulemper. Ordningen fungerer som et «nullalternativ» for å diskutere alternative utforminger av en livssynsavgift. Nullalternativet er ikke en del av en mulig løsning,

3.2.1 Alternativer til vurdering

Utredningen vurderer alternativer innenfor følgende fire områder ved innføring av en tros- og livssynsavgift i Norge:

- Utforming av avgiften
- Innkreving av avgiften
- Innberetning av medlemskap
- «Øremerking av avgiften

³ Se referanseliste.

Tabell 1 viser en oversikt over hvilke alternativer som er definert innenfor hvert område, og som vil bli videre diskutert i kapittel 4.

Område	Alternativ
Utforming	a. Fast kronebeløp b. Progressiv avgift
Innkreving	a. Skatteinnkreving b. Faktura
Innberetning	a. Innberetning via selvangivelsen b. Innberetning utenom selvangivelsen
Øremerking	a. Øremerking av progressiv avgift

Tabell 1: Oversikt over alternativer til vurdering

Utforming

Dette området omfatter på hvilken måte størrelsen på avgiften bør fastsettes på best mulig måte. Hovedalternativene som vil kunne anvendes i tilknytning til en livssynsavgift er enten et fast eller et variabelt beløp. Alternativene som utredes videre omtales som henholdsvis «fast kronebeløp» og «progressiv avgift».

Innkreving

Med innkreving menes hvordan avgiften skal innkreves eller betales av de som er definert omfattet av avgiften. I dag er det ingen spesifikk innkreving for finansiering av tros- og livssynssamfunnene i Norge utover den alminnelige skatteinnkrevingen. Alternativene som utredes videre er dermed «skatteinnkreving» og «faktura» som en alternativ løsning.

Innberetning

Med innberetning menes de alternativer som foreligger for innrapportering og kontroll av medlemskap og tilhørighet i tros- og livssynssamfunnene. Disse opplysningene danner beregningsgrunnlaget for den videre fordelingen av inntektene fra avgiften. De hovedalternativene som utredes videre omtales som «innberetning via selvangivelsen» og «innberetning utenom selvangivelsen». Det første alternativet kan oppnås enten gjennom en forhåndsutfylling basert på innmelding fra tros- og livssynssamfunnene, eller at hver enkelt avgiftsbetaler innrapporterer via selvangivelsen. Det andre alternativet innebærer at enten TLS eller avgiftsbetaler innrapporterer medlemskap i en løsning utenom selvangivelsen.

Øremerking

En øremerking innebærer at avgiften som betales og stønaden til det enkelte tros- og livssynssamfunn sammenkobles. Dette er kun relevant hvis skatten utformes som en progressiv avgift. Dette skyldes at innbetaling per skattebetaler, og dermed støtte til skattebetalerens tros- eller livssynssamfunn, bare vil variere når avgiften er progressiv.

3.2.2 Vurderingskriterier/konsekvensvurdering av alternativene

Alternativene innenfor de fire områdene vurderes ut ifra hvilke konsekvenser de vil innebære for økonomi, administrasjon, personvern og teknologi. Ikke alle alternativene vil bli vurdert mot alle konsekvensene. I tabellen under vises hva som blir vurdert.

Konsekvens-kategori	Konsekvenser av alternativene	Alternativer for utforming av avgift	Alternativer for innkreving av avgift	Alternativer for innberetning av medlem-skap	«Øremerking» av avgift
Økonomi	1.1.Tro- og livssynssamfunnenes overordnede økonomi	✓	✓	✓	✓
	1.2. Refordelingskonsekvenser mellom trossamfunnene	✓	✓	✓	✓
	1.3. Den enkeltes privatøkonomi	✓	✓	✓	
	1.4. Innkrevingskostnader for staten		✓		
	1.5. Refordelingskostnader for staten	✓	✓	✓	✓
Administrasjon	2.1. «Administrasjonsbyrde» for staten	✓	✓	✓	✓
	2.2. «Administrasjonsbyrde» for tros- og livssynssamfunn		✓	✓	
	2.3 «Administrasjonsbyrde» for den enkelte	✓	✓	✓	
	2.4. Mulighet for enkel håndtering av dobbelmedlemskap		✓	✓	
Personvern	3.1. Personvernkonsekvenser for det enkelte medlem		✓	✓	✓
	3.2. Behov for prosesser og systemer i staten for å redusere personvernkonsekvensene		✓	✓	✓
Teknologi	4.1. Investeringskostnader til etablering av, eller justeringer av eksisterende tekniske løsninger	✓	✓	✓	✓
	4.2. Kostnader til drift av nye eller eksisterende tekniske løsninger	✓	✓	✓	✓

Tabell 2: Vurderingsmodellen viser hva som blir vurdert innenfor de ulike alternativene, innenfor områdene økonomi, administrasjon, personvern og teknologi.

Økonomi

I utredningen vurderes de økonomiske konsekvensene for tros- og livssynssamfunnene, både endringer isolert til det enkelte samfunn (1.1), men også i hvilken grad alternativene vil gi refordelingskostnader mellom samfunnene (1.2). Økonomiske konsekvenser for de som skal betale avgiften vurderes også (1.3). Videre vurderes i hvilken grad alternativene gir økonomiske konsekvenser for staten. Dette omfatter både økonomiske konsekvenser ved at staten går fra innkreving gjennom alminnelig beskatning til alternativer for utforming av en tros- og livssynsavgift (1.4). I tillegg vurderes hensynet til en avgift som også kan medføre refordelingskonsekvenser, spesielt mellom staten og kommunene, som begge har en rolle i dagens system (1.5).

Administrasjon

På samme måte som en livssynsavgift vil gi økonomiske konsekvenser, vil den også kunne føre til administrasjonsbyrde for tros- og livssynssamfunnene, samt den enkelte som skal betale avgiften, og for staten (2.1-2.3). Tros- og livssynssamfunnene må sannsynligvis, uavhengig av alternativer administrere medlemslister. Den enkelte som skal betale avgiften må kontrollere medlemskap og staten må sikre at avgiften innkreves og fordeles ut til tros- og livssynssamfunnene. Det gjøres en særskilt vurdering av hvordan dobbeltmedlemskap skal håndteres da dette er en utfordring med dagens system (2.4)

Personvern

Enhver innrapportering og lagring av personopplysninger kan gi personvernutfordringer. Personvernmessige konsekvenser av endringsforslag må derfor vurderes. Dette innebærer både en vurdering av nødvendigheten av å innhente personopplysninger til det aktuelle formålet og om personvernulempene oppveies av andre fordeler ved tiltaket eller om det faktisk er mulig å oppnå målsetningen ved hjelp av andre og mindre personverninnngripende midler. I tillegg kommer plikt til å sikre aktuelle personopplysninger med tilfredsstillende informasjonssikkerhet.⁴

Enhver behandling av personopplysninger må oppfylle grunnkrav til behandling av slik informasjon.⁵ Det innebærer bl.a. krav om tilstrekkelig grunnlag for slik behandling og oppfyllelse av kvalitetskrav. I tillegg til prinsipper om å velge det minst inngripende tiltaket for å oppnå formålet med behandlingen.

Normalt utgjør behandlingsgrunnlag enten hjemmel i lov, kontraktsmessige forpliktelser eller samtykke fra den det gjelder. For livssynsavgift som skal omfatte alle skattepliktige borgere, er det kun hjemmel i lov som anses som hensiktsmessig grunnlag, da det hverken kan anses å være krevende å sikre at det foreligger tilfredsstillende kontraktsmessige forpliktelser for innrapportering av tilhørighet til statlige myndigheter og heller ikke aktuelt å basere seg på samtykke da kravet til

⁴ Jfr personopplysningsloven § 13.

⁵ Jfr personopplysningsloven § 11 jfr. §§ 8 og 9.

frivillighet ikke lar seg oppfylle så lenge dette skal være en pliktig innrapportering for alle.

Informasjon om medlemskap i tros- og livssynssamfunn er per definisjon å anse som sensitive opplysninger om den enkelte i henhold til personopplysningsloven.⁶ Det innebærer at kravene for å kunne behandle slik informasjon i henhold til personopplysningslovens § 9, må være oppfylt. I tillegg er det gitt spesifikke regler for bruk av fødselsnummer i personopplysningslovens § 12 som krever særlige vurderinger for både berettigelse av behandling av slik informasjon og sikring av kommunikasjon som omfatter forsendelse av fødselsnummer. Bruk av fødselsnummer krever oppfyllelse av to kriterier: behandlingen av fødselsnummer kun når det er saklig behov for sikker identifisering og denne metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering. Ut fra behovet for unik identifikasjon av alle aktuelle personer som samlet samsvarer alle skattepliktige borgere og kontrollhensyn for å hindre uberettiget tildeling, legger vi til grunn at både saklighets- og nødvendighetshensynet i personopplysningsloven å være oppfylt. Det bør i tillegg tas høyde for at svært mange oppfatter fødselsnummer som sensitiv og beskyttelsesverdig informasjon, selv om den ikke er definert som sensitiv. Dette innebærer at slik informasjon bør sikres på tilsvarende måte som sensitive opplysninger. Vi legger videre til grunn at det er opp til departementet å sikre tilstrekkelig lovgrunnlag, uavhengig av hvilke valg som tas for løsning fremover.

Kvalitetskravene innebærer blant annet å sikre en behandling i henhold til formålet, og bestrebelser for å ivareta «minimumsprinsippet» der flyten av informasjon mellom ulike ledd og aktører, samt oppbevaringstid minimeres i størst mulig grad. Det vil derfor være ønskelig å begrense omfanget av innrapportering og videre flyt av informasjon slik at færrest mulig aktører får tilgang til denne informasjonen. I tillegg er det et poeng at lagringstiden begrenses så langt som mulig (3.1) for å unngå utfordringer knyttet til overskuddsinformasjon og formålsutglidning.

Hvis innkreving og innrapportering av tilhørighet til tros- og livssynssamfunn kobles sammen kan dette gi flere personvernutfordringer enn innkreving og innrapportering av tilhørighet som isolerte rapporteringer. For å redusere potensielle konsekvenser for personvernet for den enkelte kan det være et behov for å gjøre endringer på prosesser og systemer for innrapportering og lagring av aktuelle personopplysninger i forbindelse med innrapportering og fordeling av midler i forbindelse med livssynsavgift (3.2).

Belastningen for en enkelte bør ses i sammenheng med at det er forholdsvis beskjedent kronebeløp som fordeles per medlem, til tross for at dette samlet sett kan gi store tall både for samfunnet og enkelte livs- og trossamfunn og at registrering av hele befolkningens tilhørighet til tros- og livssamfunn gir langt større misbruks- og skadepotensiale enn en mer fragmentert oversikt for eksempel basert på fylke eller andre oppsplittinger.

⁶ Personopplysningslovens § 2 nr. 8 bokstav a

Ivaretagelse av rettigheter for den enkelte som for eksempel informasjonsplikt og innsynsrett i opplysninger om seg selv, legger vi til grunn vil bli ivare tatt uavhengig av hvilken modell som velges.

Teknologi

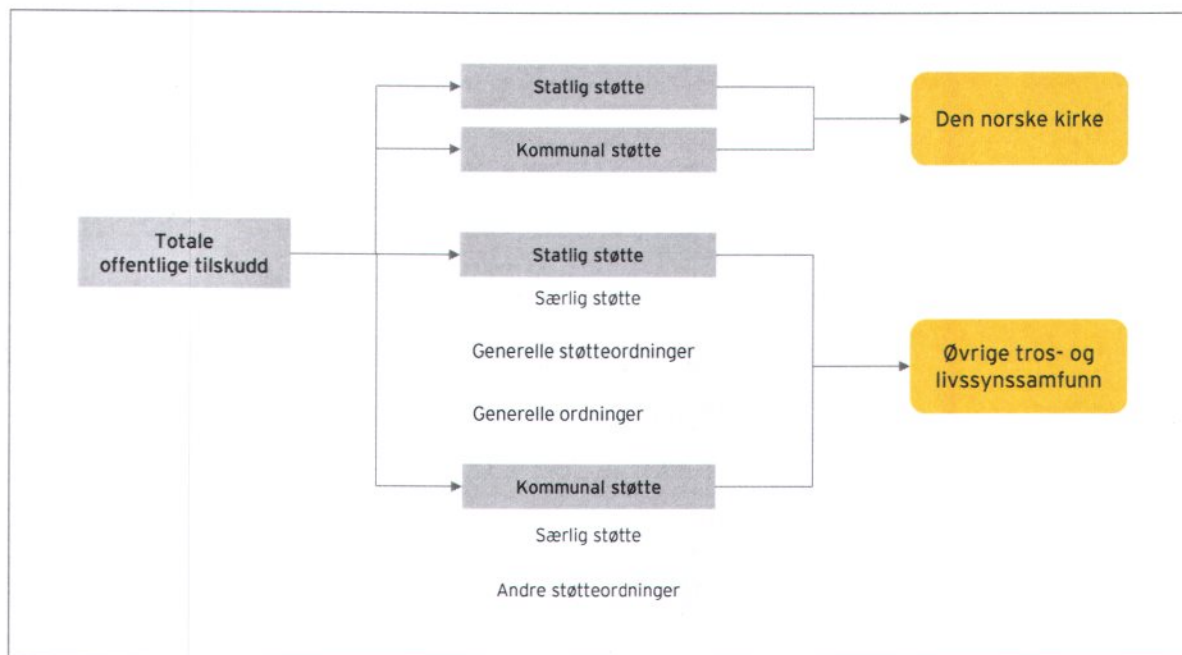
Etablering av en tros- og livssynsavgift vil sannsynligvis kreve endringer i skatteetatens systemer for innkreving av skatter og avgifter. Dette vil medføre engangskostnader ved endringer på dagens system (4.1) og fremtidige endrede driftskostnader (4.2).

3.3 Dagens finansieringsløsning («0-alternativet»)

Dette kapitlet sammenfatter dagens finansieringsløsning, «0-alternativet» som anvendes i vurderingen av alternativer for utforming av en livssynsavgift som referansepunkt. Økonomiske og administrative konsekvenser presenteres i forbindelse med utforming og innkreving av dagens finansieringsløsning, og prosessen for innrapportering av medlemskap. Øremerking vurderes ikke da dette ikke er en del av eksisterende løsning. Betraktninger rundt personvern og tekniske løsninger er nevnt der det er relevant. Hovedaktørene som omfattes er Den norske kirke, tros- og livssynssamfunn utenom kirken, det offentlige representert ved staten og kommunene, samt den enkelte skattebetaler.

Dagens utforming og innkreving av finansiering til tros- og livssynssamfunn:

Det sentrale prinsippet for finansiering er gitt av prinsippet om likebehandling etter §16 i Grunnloven, som sier at alle tros- og livssynssamfunn skal bli understøttet på lik linje med Den norske kirke. Den norske kirke blir i hovedsak finansiert ved bevilgninger fra staten og kommunene. Andre tros- og livssynssamfunn har rett til å kreve et årlig tilskudd per medlem fra staten og fra kommuner hvor det bor medlemmer, som om lag tilsvarer statens og kommunens budsjetterte utgifter til Den norske kirke per medlem. Figuren under illustrerer de ulike finansieringskildene for Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn.



Figur 1: Finansieringskilder for Dnk og øvrige tros- og livssynssamfunn

Økonomi

De statlige bevilgningene til Den norske kirke går i dag til prestedtjenesten, trosopplæring, virksomheten i de regionale og sentralkirkelige rådene og tilskudd til ulike kirkelige organisasjoner og formål. Kommunene bevilger midler til menigheter og de lokale kirkelige organene, herunder til drift og vedlikehold av kirkebygg og gravplasser.

For tros- og livssynssamfunn utenom Dnk utgjør offentlige tilskudd en variabel andel av samfunnenes inntekter. Enkelte samfunn har hovedandelen av sine inntekter fra offentlige tilskudd, mens andre i større grad er finansiert av medlemskontingenter, gaver og/eller andre egeninntekter. Det er stor variasjon i det offentlige tilskuddets betydning for samfunnenes økonomi.

I perioden 2007-2012 mistet Dnk 20 000 medlemmer, samtidig som de øvrige tros- og livssynssamfunnene opplevde en økning på i underkant av 107 000 medlemmer.⁷

For den enkelte skattebetaler innkreves dagens offentlige midler gjennom den allmenne beskatningen, og er dermed progressivt fordelt basert på skatteposisjon.

Administrasjonsbyrde

For det offentlige ligger den største administrasjonsbyrden hos kommunene. Hver kommune får hvert år tilsendt en oversikt fra Brønnøysundregistrene over hvilke tros- og livssynssamfunn som har tilskuddstellende medlemmer i kommunen. Oversikten skal inneholde samfunnenes kontonummer og adresse, men i noen

⁷ NOU 2013:1

tilfeller mangler opplysningene. I slike tilfeller må kommune forsøke å fremskaffe opplysningene. I 2011 gjennomførte kommunene til sammen 17 000 utbetalinger til tros- og livssynssamfunn.⁸ Det er fylkesmennene som administrerer det statlige tilskuddet, men denne administrasjonsbyrden er relativt beskjeden.⁹ Ifølge Brønnøysundregistrene, som gjennomfører den årlige kontrollen av tros- og livssynssamfunnenes medlemslister bruker de anslagsvis fem saksbehandlere i 1 ½ uke hver vår for å behandle innkomne medlemslister.

Dagens innberetning av medlemskap:

Administrasjon

I dag innrapporteres antall medlemmer fra tros- og livssynssamfunnene til fylkesmannen én gang i året. Samtlige tros- og livssynssamfunn utenom Dnk som krever tilskudd må legge frem en liste med fødselsnummer for medlemmene (inklusive tilhørige) de krever tilskudd for. Medlemslisten skal være digitalt lesbar og fremlegges på CD, minnepinne eller diskett. Trossamfunn med færre enn 50 medlemmer (inklusive tilhørige) kan legge frem en maskinskrevet papirversjon.

Etter dagens lovgivning er ikke tros- og livssynssamfunn utenom Dnk berettiget til tilskudd for medlemmer som tilhører Dnk eller et annet tros- eller livssynssamfunn. Det er kun anledning til å være tilskuddstellende medlem i ett tros- eller livssynssamfunn om gangen.

Brønnøysundregistrenes kontroll foregår i to runder. I første runde kontrollerer Brønnøysundregistrene innsendte medlemslister mot Det sentrale folkeregister, Den norske kirkes medlemsregister og andre tros- og livssynssamfunns innsendte medlemslister. Etter første kontrollrunde utbetales tilskudd i henhold til kontrollresultatet. Tros- og livssynssamfunnene får kun tilskudd for medlemmer som ikke står oppført i Dnk eller andre samfunn, og som oppfyller øvrige tilskuddsvilkår i lovgivningen. I andre runde gis tros- og livssynssamfunnene anledning til å fastholde kravet om tilskudd for dobbeltmedlemmer. I denne runden kan medlemmer som ikke ble klarert for utbetaling av tilskudd i første runde på grunn av dobbeltmedlemskap, bli klarert for utbetaling, for eksempel hvis kun ett av samfunnene krysser av for vedkommende i listene som sendes inn til andre runde. For tros- og livssynssamfunnene er det frivillig å sende inn korrigert liste til den andre kontrollrunden. I den andre kontrollrunden blir ikke Dnk bedt om å bekrefte eller fastholde at dobbeltførte personer er medlem. Dobbeltmedlemskap mot Dnk blir uansett stående etter den andre runden, og tros- og livssynssamfunn får dermed ikke støtte for disse medlemmene. Ifølge Kulturdepartementet var det i 2016 mer enn 10 000 personer som sto oppført i medlemsregisteret til Dnk og ett

⁸ NOU 2013:1

⁹ NOU 2013:1

eller flere andre tros- eller livssynssamfunn. Når andre kontrollrunde er gjennomført og Fylkesmannen har gjennomført ytterligere en utbetaling av tilskudd kan tros- og livssynssamfunnene påklage Fylkesmannens vedtak til Kulturdepartementet. Det er frivillig å klage. Klagesaker om avkortning av statstilskudd på grunn av dobbeltmedlemskap kan ifølge Kulturdepartementet være administrativt krevende både for tros- eller livssynssamfunnet (klageren), Fylkesmannen og Kulturdepartementet.

Personvern

Dagens saksbehandling innebærer flyt av personopplysninger mellom tros- og livssynssamfunn, fylkesmenn og Brønnøysundregistrene som ledd i kontroll- og tildelingsprosessen.

Fra fylkesmennene får tros- og livssynssamfunnene tilsendt lister med fødselsnumrene til medlemmene de eventuelt ikke mottar tilskudd for, inkludert til dem som står oppført i Dnk eller i et annet samfunn. Men samfunnene får av personvern hensyn ikke vite hvilket annet tros- eller livssynssamfunn sistnevnte medlemmer er registrert som medlem i.¹⁰

For enkeltindivider som ønsker å se i hvilke eller hvilket samfunn de er registrert som medlem i, er det etablert rutiner for innsyn som det blir informert om. Dette administreres som en opplysningstjeneste ved Brønnøysundregistrene. Opplysninger om medlemskap sendes per post til den enkelte ved forespørsel om innsyn.

Etter tildeling slettes personopplysningene hos Brønnøysundregistrene. Det er videre kun et begrenset antall saksbehandlere som har tilgang til denne informasjonen, og det føres kontroll med saksbehandlingen. Medlemslistene oppbevares sikret for tyveri og brann, med tilhørende sikkerhetsrutiner.

¹⁰ Kulturdepartementet, 2012: Veileder - Forstandere i trossamfunn

4 Analyse

I dette kapittelet blir de ulike alternativene som ligger til grunn for utforming av en livssynsavgift presentert og vurdert. For å vurdere de ulike alternativene blir disse sett i sammenheng med dagens finansieringsløsning presentert i kapittelet over. Eksisterende løsning omtales i det videre som nullalternativet.

4.1 Utforming

Før vi går nærmere inn på alternativene for utforming er det hensiktsmessig å presentere noen betraktninger knyttet til definisjonen av hvem som er skatteberettiget og således er pliktig betaler av livssynsavgift. Utforming av en progressiv avgift vil betinge at det foretas en kobling mellom den enkeltes skatteposisjon for å beregne riktig avgiftsnivå. Det eksisterer i dag en rekke ulike type skatteposisjoner, og det vil dermed måtte defineres nærmere hvilke av disse som skal være gjeldende for en livssynsavgift. Eksempelvis vil det måtte reises spørsmål om avgiften skal omfatte grupper av befolkningen som eksempelvis studenter, mindreårige som har skattbar inntekt, personer med midlertidig oppholdstillatelse eller personer som er bosatt utenfor Norge, men som har skattbar inntekt i Norge. Utover det innledende arbeidet med å definere hvilke typer skatteposisjon som skal være inkludert så vil den videre forvaltningen av dette være ressurskrevende. Skatteetaten vil her måtte etablere kontrollstrukturer for å håndtere regelverket og kvalitetssikre at det håndheves riktig. I tillegg vil det være en pedagogisk utfordring å forklare og begrunne variasjoner i skatteposisjon og eventuelle unntak fra avgiften til skatteyterne.

Nullalternativet inkluderer ingen avgift eller beskatning som isolert og eksplisitt tilordnes tros- og livssynssamfunn. Dette betyr at de offentlige bevilgningene som dekker statlig og kommunal støtte til TLS ikke er synliggjort gjennom den alminnelige skatteinnkrevningen.

Alternativene for utforming som utredes videre i dette kapitelet er:

- Fast kronebeløp
- Progressiv avgift

4.1.1 Fast kronebeløp

Alternativet innebærer at livssynsavgiften fastsettes til et fast kronebeløp, som vil være uavhengig av inntekt og øvrige fradrag. Dette kronebeløpet kan innkreves på flere ulike måter. Det kan eksempelvis innkreves over den allmenne beskatningen, men samtidig gjøres eksplisitt, eller den kan kreves inn ved egen fakturering. Beløpet kan splittes i ett eller flere fradrag.

Økonomi

Et fast kronebeløp innebærer at alle skattebetalere bidrar like mye til tros- og livssynssamfunnenes tjenester. Dette kan i utgangspunktet oppfattes som rettfærdig. På den annen side kan det oppfattes som sosialt urettferdig, da de med lavest inntekt må bidra med en høyere andel av sin egen inntekt enn de med høyere inntekt. En konsekvens av å gjøre bruk av dette alternativet er at de med

lavest skatteevne vil få størst økning i skattebelastning.

Innføringen av et fast kronebeløp vil ikke føre til konsekvenser for refordelingen mellom tros- og livssynsamfunnene, og vil således heller ikke påvirke tros- og livssynssamfunnenes overordnede økonomi isolert sett. Dette hviler på forutsetningen om en videreføring av fremtidig nivå på totale overføringer gjennom støtteordningen på 6 mrd. kroner per år.

Administrasjonsbyrde

Innføring av en livssynsavgift vil, uavhengig av om den utformes som fast kronebeløp eller progressiv avgift, føre til økt administrasjon for staten sammenlignet med nullalternativet, da hele ordningen i sin helhet vil håndteres sentralt. Administrasjonsbyrden vil derimot reduseres på kommunalt nivå da kommunene ikke lenger vil ha et ansvar for å fordele støtte til tros- og livssynssamfunn. Totalt sett vil administrasjonsbyrden for det offentlige reduseres ved at en sentral administrasjon vil være enklere og mindre ressurskrevende enn dagens løsning omtalt i kapittel 3.3.

Dersom det velges å innkreve avgiften utenom den alminnelige beskatningen, så vil alternativet et fast kronebeløp være enklere å håndtere enn en progressiv avgift. Sistnevnte vil kreve en kobling av medlemsregistersopplysninger og ligningsopplysninger for den enkelte skattebetaler, hvilket ikke er nødvendig ved anvendelse av alternativet fast kronebeløp. Utforming av avgiften vil ikke påvirke administrasjonsbyrden for verken den enkelte skattebetaler eller tros- og livssynssamfunnene.

Personvern

Å utforme avgiften som et fast kronebeløp gir isolert sett ikke personvernutfordringer, da det ikke påvirker behovet for personopplysninger.

Teknologi

Det er ingen åpenbare teknologiske utfordringer knyttet til at avgiften utformes som et fast kronebeløp.

4.1.2 Progressiv avgift

Alternativet innebærer at livssynsavgiften knyttes til den betalende sin skatteevne. I dette alternativet bestemmes størrelsen på innkrevingen forhold som inntekt, fradrag og skattekasse.

Økonomi

Et alternativ som gjør bruk av progressiv beskatning vil isolert sett ikke medføre en endring i enkeltpersoners skattebelastning sett opp mot nullalternativet. Hvorvidt en progressiv beskatning er å betrakte som et mer rettferdig alternativ enn et fast kronebeløp er ikke enkelt å bedømme. Den vurderingen er sterkt knyttet til enkeltindividers perspektiv på fordelingspolitikk. I Norge har vi hatt en tradisjon hvor samfunnstjenester, som er åpne for fellesskapet, i stor grad finansieres gjennom en alminnelig beskatning hvor enkeltindividet bidrar etter evne relativt til egen inntekt. En videreføring av denne tradisjonen taler for en progressiv

beskatning. Dersom tros- og livssynstilhørighet i økende grad blir vurdert å ligge utenfor hva som inkluderes i begrepet samfunnstjenester så vil dette kunne tale for en anvendelse av sektoravgifter. Et ønske om en sektoravgift som ønskes synliggjort og knyttet til individer kan tale for anvendelsen av et fast kronebeløp.

En anvendelse av progressiv avgift har isolert sett ingen konsekvenser for refordelingen mellom tros- og livssynsamfunnene. Dette betyr at valget mellom en progressiv avgift og et fast kronebeløp ikke vil påvirke tros- og livssynssamfunnenes overordnede økonomi. En slik effekt vil kun oppstå dersom det ønskes en direkte sammenheng mellom enkeltindividets avgift og registrert medlemskap, på en slik måte at tros- og livssynsamfunnene får tildelinger basert på sine medlemmers innbetalte avgift. Videre vurdering av dette gjøres i kapittel 4.4, Øremerking.

Administrasjonsbyrde

Som omtalt i kapittel 4.1.1 vil en progressiv avgift, på samme måte som et fast kronebeløp, gi redusert administrasjonsbyrde for det offentlige totalt sett da hele ordningen vil håndteres sentralt, fremfor sentralt og desentralisert som i dag.

Personvern

Et valg om progressiv avgift gir isolert sett ikke personvernutfordringer, da det ikke påvirker behovet for personopplysninger.

Teknologi

Det er ingen åpenbare teknologiske utfordringer knyttet til at avgiften utformes som en prosentvis andel av skattbar inntekt, da eksisterende løsninger hensyntar nettopp dette.

4.2 Innkreving

Innkreving defineres som den metoden som benyttes for å innkreve selve avgiften. Herunder vurderes de to alternativene:

- Skatteinnkreving
- Faktura

4.2.1 Skatteinnkreving

Et alternativ med innkreving via den alminnelige skatteinnkrevingen vil være tilnærmet lik dagens praksis, sett bort i fra det faktum at summen som innkreves kan velges synliggjort på selvangivelsen til den enkelte. Innkrevingen vil ved dette alternativet være en integrert del av personbeskatningen hvor en andel av beskatningen vil utgjøre tros- og livssynsavgiften. Dette vil kunne være sammenlignbart med hvordan trygdeavgiften synliggjøres i dag, på tross av stor forskjell i størrelsesgrunnlaget. Det vil være en politisk avgjørelse om det ønskes å synliggjøre avgiften, eller om den skal være innbakt i den totale beskatningen. Det kan hevdes at synliggjøring er et hovedprinsipp hvis finansieringen skal utformes som en «avgift», på den annen side må det ikke gjøres slik.

Skatteetaten er ansvarlig for å innkreve skattene, mens Finansdepartementet er

ansvarlig for tildelingen av statlige midler. Denne tildelingen skjer praktisk sett hos de respektive fagdepartementene. Innkreving av en synliggjort og eksplisitt livssynsavgift vil ha likheter med utformingen av en såkalt sektoravgift, som benyttes ved målrettede avgifter som skal viderefordes til spesifikke formål. Sett fra et administrativt perspektiv så er dette en annen type ordning enn en ren fiskalavgift, som samles inn gjennom den alminnelige skatteinnkrevingen og refunderes i etterkant. Prinsipielt fremgår det av Finansdepartementet i R-112/2015 at:

«Det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere statlige utgifter. Sektoravgifter kan likevel anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer). Andre nærings- eller sektorspesifikke betalingsordninger bør som hovedregel unngås. Satsene skal således fastsettes slik at sektoravgiften oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivarettatt».

Økonomi

For staten vil alternativet med anvendelse av allmenn beskatning føre til en noe økt administrasjonsbyrde sett opp mot nullalternativet dersom det velges å gjøre avgiften eksplisitt og synliggjort. Dette skyldes at skattemyndighetene må skille ut en del av personbeskatningen som en tros- og livssynsavgift. Endringene som etableringen medfører, samt driften av denne, vil være moderate.

Personvern

Isolert sett vil ikke en innkreving av tros- og livssynsavgiften gi personvernutfordringer så fremt dette er en avgift som innkreves ut fra like prinsipper, og fra alle, helt uavhengig av faktisk tilhørighet til tros- og livssynssamfunn. Det er først når innkrevd beløp kobles opp til faktisk tilhørighet i form av en medlemsregistrering, at det kan oppstå personvernutfordringer. Dette omtales i kapittel 4.3.

Teknologi

I hvilken grad det vil være behov for endringer på teknologisiden avhenger av om det ønskes å synliggjøre avgiften eller ikke. Dersom avgiften skal innkreves gjennom den alminnelige beskatningen uten at den gjøres eksplisitt og synliggjøres så vil det ikke være behov for teknologiske endringer. Dersom den skal gjøres eksplisitt og synliggjøres vil dette medføre noen enkle endringer i oppsettet av selvangivelsen. Disse grepene er enkle å gjennomføre ifølge skattedirektoratet.

4.2.2 Faktura

Et alternativ til innkreving via den alminnelige skatteinnkrevingen er å gjøre bruk av faktura. Tilsvarende sammenlignbare ordninger for særavgifter kan vi finne i dagens løsninger for innkreving av lisensavgift¹¹ og veiavgift hvor faktura

¹¹ Denne avgiften er i skrivende stund under revurdering

sendes ut årlig.

Økonomi

Å etablere et slikt alternativ vil være mer kostnadskrevende enn innkreving via den allmenne beskatningen. Innkreving av lisensavgiften på totalt 5,2 milliarder NOK kostet i 2013 147 millioner kroner¹², i underkant av 3% av innkrevd beløp. Dette representerer den økonomiske belastningen for staten.

Administrasjonsbyrde

Bruk av faktura vil representere en betydelig økt administrasjonsbyrde sett opp mot et alternativ hvor dette gjøres gjennom den alminnelige beskatningen. Det vil først og fremst være en økt administrasjonsbyrde forbundet med å etablere en virksomhet tilsvarende lisensavdelingen i NRK, som blir satt til å administrere, drifte, og kontrollere ordningen. Det vil også representere en marginalt økt administrasjonsbyrde for den enkelte, da det nå må gjøres en ekstra innbetaling.

Personvern

Ved bruk av faktura kan prosessen for innkreving isoleres fra skattemyndighetenes prosesser. Dette vil være positivt for personvern hensyn da informasjon om tilhørighet til tros- og livssynssamfunn ikke sammenblandes med annen personinformasjon til andre formål, slik som inntekt, formue og øvrige opplysninger knyttet til personlig beskatning. Informasjon om den enkeltes tilhørighet, vil imidlertid eksponeres for de som får rolle som innkrever, eller andre aktører involvert i slik innkreving, herunder evt. bruk av fakturahotell mv. Slik informasjon må dermed sikres deretter slik at det hverken er fare for at informasjon kommer uvedkommende i hende og heller ikke er gjenstand for uberettiget gjenbruk til andre formål.

Teknologi

Virksomheten som vil få ansvaret for å kreve inn avgiften ved bruk av faktura vil høyst sannsynlig ha behov for en teknisk løsning som både vil kreve betydelige etablerings- og driftskostnader.

4.3 Innberetning

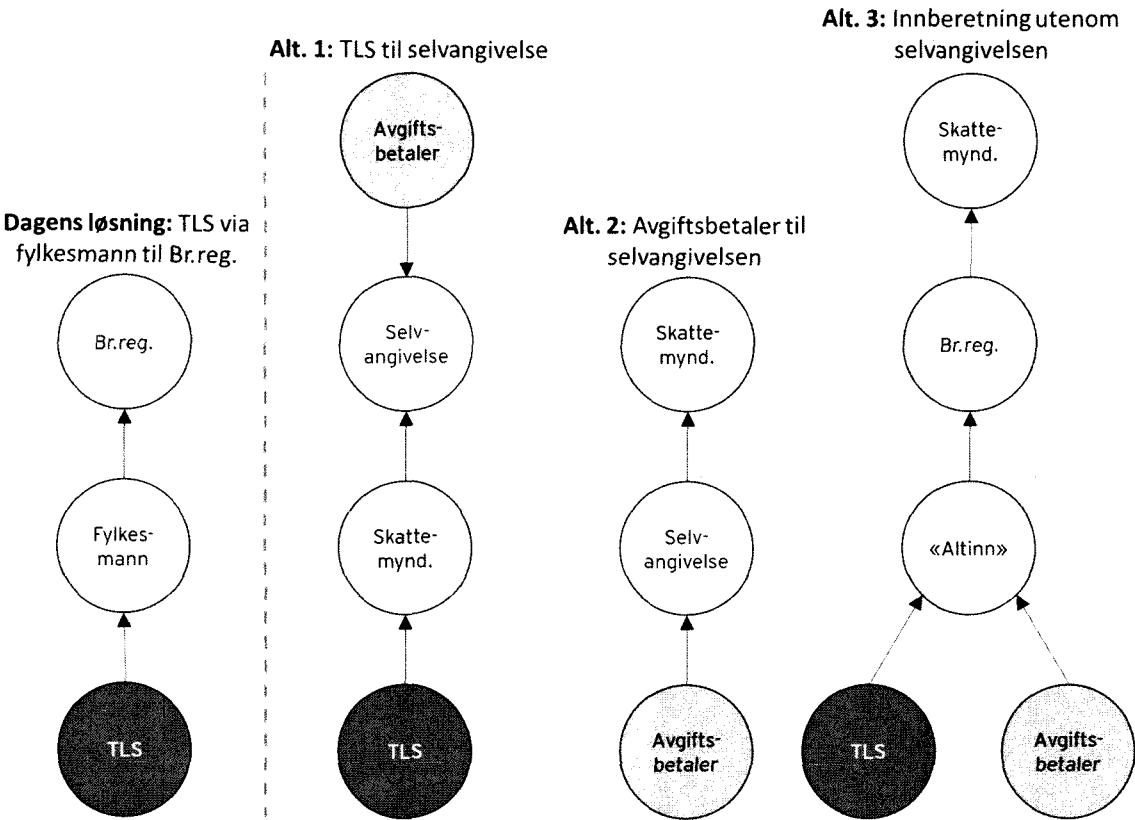
Det er to hovedalternativer for innberetning av medlemskap. Enten kan den enkelte skattebetaler eller TLS innberette til Skatteetaten gjennom selvangivelsen, eller de kan innberette via en egen løsning utenom selvangivelsen. For en innberetning via selvangivelsen kan man igjen skille mellom en forhåndsutfylling og en manuell innberetning av hver enkelt skatteyter. I dette kapittelet vil vi presentere og vurdere tre alternativer for innberetning og kontroll av medlemskap i tros- og livssynssamfunnene, illustrert i figur 2.

1. Forhåndsutfyllt selvangivelse basert på innberetning fra tros- og livssynssamfunnene
2. Skattebetaler innberetter medlemskap eller tilhørighet via selvangivelsen

¹² Menon Business Economics: MENON-PUBLIKASJON 33 2014

3. TLS eller skattebetaler/avgiftsbetaler innberetter utenom selvangivelsen

Alternativene sammenlignes med nullalternativet.



Figur 2: Alternativer for innberetning av medlemskap.

4.3.1 Forhåndsutfyllt selvangivelse basert på innmelding fra tros- og livssynssamfunnene

Dette alternativet innebærer at trossamfunnene innberetter sine medlemslister, mens avgiftsbetalerne vil ha en mer passiv «kontrollerende» rolle knyttet til sitt medlemskap. Tros- og livssynssamfunnene sender inn medlemslister med fødselsnummer og D-nummer for sine medlemmer til skattemyndighetene. Listene kontrolleres mot folkeregisteret og danner utgangspunktet for forhåndsutfyllingen av selvangivelsene. I den forhåndsutfylte selvangivelsen som tilsendes skattebetalerne, fremkommer det hvilket tros- eller livssynssamfunn skattebetaleren er medlem av.

Økonomi

Dette alternativet legger opp til en mer aktiv holdning til medlemskap i tros- og livssynssamfunn blant skattebetalerne enn i nullalternativet. Samtidig kan det føre til en mer rettferdig fordeling, da forholdstallet mellom organisasjonene vil baseres på medlemstall kvalitetssikret av medlemmene selv.

Det vil være engangskostnader forbundet med å endre på utforming av selvangivelsen og tilhørende systemer for å håndtere medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Dette gjelder også hvordan barns medlemskap skal innberettes.

Ved bruk av selvangivelsen som innberetning kan for eksempel medlemskapet til barn registreres i foreldres/foresattes selvangivelse frem til fylte 18 år, eller til de begynner å motta egen selvangivelse, tidligst ved fylte 13 år. Disse kostnadene vil ifølge skattedirektoratet være marginale dersom endringen gjøres samtidig med allerede pågående tekniske utviklingsprosjekter i Skatteetaten, hvor en ombygging av selvangivelsen er omfattet.

Administrasjonsbyrde

En forhåndsutfylt selvangivelse, som kontrolleres av den enkelte avgiftsbetaler vil utgjøre et godt kontrollregime. Samtidig vil det representere en administrasjonsbyrde å opprette og vedlikeholde en liste med samtlige tros- og livssynssamfunn i selvangivelsen. En forhåndsutfylt selvangivelse vil være relativt enkelt å administrere for det enkelte medlem. Samtidig sikres bedre datakvalitet enn ved utfylling av den enkelte skattebetaler, da man ikke er avhengig av at medlemmet selv foretar en aktiv handling.

Den norske kirke vil få en marginal økning i administrasjonsbyrde hvis de må begynne å innberette medlemmer til skattemyndighetene, sammenlignet med i dag hvor det kun er de øvrige tros- og livssynssamfunnene som må sende inn medlemslister. Administrasjonsbyrden vil bli større for kirken hvis de i tillegg til å innberette også må oppdatere medlemslister selv, og ikke får dette fra folkeregisteret som i dag.

Tros- og livssynssamfunnene vil, som i nullalternativet, ha incentiver til å innrapportere medlemmer for å få tildelinger. Ved at skattebetalerne kontrollerer medlemskapet på selvangivelsen, vil forsøk på juks med medlemstall kunne avdekkes. Det vil fortsatt være utfordringer knyttet til dobbeltmedlemskap. Dette kan håndteres ved å åpne for at skattebetaleren på selvangivelsen velger hvilket trossamfunn, av de han eller hun er medlem av eller har tilhørighet til, som skal motta støtte. Det kan også være et alternativ at skattemyndighetene får informasjon fra tros- og livssynssamfunnene om dato for innmelding, slik at det kan etableres regler for hvem som skal motta støtte, f. eks det tros- og livssynssamfunnet som medlemmet først ble medlem av, eller sist ble medlem av. En slik løsning vil bety at Skatteetaten må besitte et register over godkjente tros- og livssamfunn. Dette vil igjen gi en periodisk eller løpende kostnads- og administrasjonsbyrde knyttet til vedlikehold av innholdet i registeret og listen som vises i selvangivelsen.

Personvern

Det vil kunne oppstå konflikter med personvern hensyn når dataene i selvangivelsen registreres sammen med informasjon om tilhørighet til tros- og livssynssamfunn. De mest sentrale utfordringene er her knyttet til formålsutglidning og antall aktører som dermed vil kunne ha tilgang til personopplysningene. Skatteetaten vil ved en registrering av medlemskap på selvangivelsen kunne få tilgang til informasjon utover det som er nødvendig for å utføre de oppgavene Skatteetaten har per i dag, ettersom medlemskap i TLS ikke har noen betydning for andre skattemessige forhold. Det må derfor etableres mekanismer som sørger for at dataene ikke benyttes til andre formål enn formålet

om å kreve inn livssynsavgiften, om skattemyndighetene skal ha en rolle i denne forbindelse. Videre har selvangivelsen i dag flere alternative bruksområder, som eksempelvis ved søknad om lån i bank, og ved søknader til NAV der det er nødvendig å dokumentere egen økonomisk situasjon. I begge eksemplene vil opplysninger om religionstilhørighet bli tilgjengeliggjort for et større antall aktører enn de som har et saklig behov for slik informasjon.

En sletting eller isolering av aktuelle poster på selvangivelsen vil kunne redusere denne personvernkonflikten - det vil si at det legges til rette for en selvangivelse hvor informasjon om tilhørighet til tros- og livssynsamfunn er fjernet slik at den fortsatt kan brukes til for eksempel å søke om banklån og stønad fra NAV. Med dagens selvangivelsesløsning vil det være mulig å la være og inkludere visse opplysninger ved utskrift gjennom PDF. På den annen side er dette kun mulig for de skatteyterne som har en elektronisk selvangivelse. For den andelen som har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon vil en papirversjon måtte sensureres/sladdes for opplysningene om medlemskap på selvangivelsen på mer manuelt vis. I henhold til opplysninger fra Skatteetaten er dette antallet estimert til å være over 100 000 skatteyttere. Mulighetene for å tilpasse hvilken informasjon som skal være tilgjengelig for hvem, inkludert en skjerming av sensitive opplysninger, vil være betraktelig større i den nye selvangivelsesløsningen som utarbeides av Skatteetaten. Det vil imidlertid ta flere år før en slik løsning er på plass. Dette betyr at det i mellomtiden ikke finnes noen gode og enkle måter å behandle dette på.

Teknologi

Det vil kreves endringer av dagens teknologiske løsninger for at selvangivelsen skal håndtere livssynsavgift. Denne løsningen er ikke teknologisk kompleks, og lar seg relativt enkelt gjennomføre.

4.3.2 Medlemmene innrapporterer på selvangivelsen

Dette alternativet innebærer at den enkelte skattebetaler hvert år selv fyller inn i selvangivelsen hvilket tros- eller livssynssamfunn han eller hun er medlem av. Fjorårets innberetning om medlemskap fremkommer i den forhåndsutfylte selvangivelsen, med adgang til å endre dette hvis skatteyteren i mellomtiden har skiftet medlemskap eller opplysningene av ulike grunner skulle være feil.

Økonomi

De økonomiske konsekvensene av dette alternativet vil være moderate, og skiller seg i liten grad fra konsekvensene av forhåndsutfylt selvangivelse basert på innmelding fra tros- og livssynssamfunnene, beskrevet i kapittel 4.3.1.

Administrasjon

Dette alternativet gjør sannsynligvis at medlemmene i større grad vil ta et mer aktivt forhold til deres medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Samtidig kan dette alternativet gi utfordringer ved førstegangs utfylling ved at flere kan komme til å la være å fylle ut medlemskap eller tilhørighet. Dette vil kunne løses ved at disse avgiftsbetalernes innbetaling fordeles ut i fra et forhåndtall basert på avgiftsbetalerne som har meldt inn sitt medlemskap eller tilhørighet. En slik

fordeling vil derimot kunne gi legitimitetsutfordringer ved at fordelingen mellom tros- og livssynsamfunn da vil være utledet fra et færre antall avgiftsbetalere.

Dersom medlemmer eller tilhørige selv skal innrapportere sitt medlemskap kan dette enten gjøres ved bruk av en predefinert liste eller et fritekstfelt på selvangivelsen. En predefinert liste vil kreve administrasjon for å holde listen over tros- og livssynssamfunn oppdatert, spesielt vil det her være en volumutfordring knyttet til antallet distinkte tros- og livssynssamfunn og deres respektive undergrupper som kan motta støtte. Eksempelvis vil det være mange lokale menigheter som er direkte støtteberettiget og der støtten ikke nødvendigvis vil fordeles gjennom én sentral mottaksorganisasjon. Et fritekstfelt vil ifølge skattedirektoratet gi økt saksbehandling i etterkant av utfylling ved at all utfylling sannsynligvis ikke vil kunne leses maskinelt. Et vedlikehold av en predefinert liste over tros- og livssynssamfunn vil sannsynligvis kreve mindre administrasjon enn avlesning av et fritekstfelt. Likevel vil ikke avlesning fra et fritekstfelt utgjøre en stor teknisk utfordring, da nye teknologiske løsninger vil kunne håndtere dette. Begge disse alternativene vil derimot kunne gi en større sannsynlighet for feilrapportering ved at den enkelte avgiftsbetaler oppgir feil tilhørighet eller medlemskap sammenlignet med et alternativ hvor tros- og livssynssamfunn innrapporterer og den enkelte avgiftsbetaler kontrollerer.

Dersom innberetning av medlemstall fra tros- og livssynssamfunnene ikke inkluderes, vil det redusere administrasjonsbyrden for organisasjonene.

Personvern

Personvernkonsekvensene er tilnærmet de samme ved dette alternativet som for forhåndsutfyllt selvangivelse basert på innmelding fra tros- og livssynssamfunnene. I tillegg kommer kvalitetsmessige utfordringer knyttet til feilregistrering, både om det tillates fritekstregistrering og valg i predefinerte lister som følge av det samlede volum av tros- og livssynssamfunn.

Teknologi

De teknologiske utfordringene knyttet til forhåndsutfyllt selvangivelse, vil i stor grad også være gjeldende for en løsning der skattebetalerne fyller ut selvangivelsen selv. Samtidig må det være en integrasjon til et register basert på førstegangsutfylling for å kunne forhåndsutfylle neste års selvangivelse.

4.3.3 Innberetning utenom selvangivelsen

Dette alternativet innebærer innberetning av medlemskap utenfor selvangivelsen, eksempelvis ved bruk av Altinn. Dette kan enten gjøres av medlemmene selv, som beskrevet i 4.3.2 eller av tros- og livssynssamfunnene som beskrevet i 4.3.1. Informasjon om medlemskap vil da lagres i et register, der det vil være nødvendig å avklare hvem som skal forvalte dette. Informasjonen kan dermed benyttes av myndighetene til å avgjøre fordeling mellom tros- og livssynssamfunn, uten at dette synliggjøres på den enkeltes selvangivelse. Dersom valget av ny finansieringsordning faller på en livssynavgift må dette beskrives mer detaljert gjennom ytterligere utredning.

Økonomi

Dette alternativet har også en lav samlet kostnad for staten. Dette fordi det eksisterer løsninger som Altinn som kan gjenbrukes for slik innrapportering. Det vil også i dette tilfellet kreve noe systemendring. Ifølge Brønnøysundregistrene vil ikke nødvendige endringer i Altinn, som eksisterende systemløsning, være spesielt ressurskrevende, og kan sammenlignes med en enkel ombygging av selvangivelsen. Det vil, isolert sett, sannsynligvis ikke medføre endringer i den økonomiske fordelingen mellom tros- og livssynssamfunnene.

Administrasjonsbyrde

Dette alternativet vil enten kreve at tilhørige eller medlemmer ved første gangs registrering aktivt må logge inn på et system og registrere eller kontrollere sitt medlemskap. Alternativt at privatpersoner som ikke bruker digitale løsninger innberetter denne informasjon via post til et sentralt register. For medlemmene vil Altinn representere et kjent system, der flere andre forhold allerede betjenes og administreres av den enkelte selv.

For tros- og livssynssamfunnene vil en innrapportering av medlemslister via et system som Altinn, fremfor dagens innrapportering til Fylkesmenn, gi lite endring i administrasjonsbyrden.

Personvern

Dette alternativet er uavhengig av selvangivelsen, og gir dermed i seg selv færre personvernkonflikter enn hva innberetning via selvangivelsen vil medføre. Sensitiv personinformasjon om tilhørighet til tros- og livssynssamfunn samles fortsatt inn, og krever både tilstrekkelig behandlingsgrunnlag, ivaretagelse av kvalitetskrav og beskyttes deretter. Fordelen er at en mer separat behandlingsprosess legger bedre til rette for å ivareta personvernet til den enkelte på en god måte.

Teknologi

Denne løsningen vil kreve at det opprettes en mulighet for innberetning og lagring av denne type informasjon i Altinn. En slik løsning vil ifølge Brønnøysundregistrene være håndterbart, og endringen er ikke å betrakte som teknologisk kompleks. Den teknologiske løsningen må tilfredsstille krav til informasjonssikkerhet, for å håndtere personvern hensyn.

4.4 Øremerking

Øremerking innebærer som beskrevet i kapittel 3.2.1 at beløpet som betales inn gjennom avgiften kobles til den støtten som gis til det aktuelle tros- og livssynssamfunnet. Dette vil dermed kun være relevant dersom avgiften utformes som en progressiv avgift. En person som betaler relativt sett mer vil da bidra til økt relativ støtte til sitt tros- og livssynssamfunn. I dag er det ingen slik øremerking. Det finnes ulike alternativer for øremerking basert på når i prosessen sammenkoblingen finner sted.

Øremerking av avgiften til andre kulturformål for skattebetalere som ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunn vil være mulig med en sammenkobling av skatteopplysninger og medlemskap i tros- og livssynssamfunn. Dette innebærer at

delar av den innkrevde avgiften går til andre formål utenfor tros- og livssynssamfunn. Det er flere utfordringer med dette. For det første må det argumenteres for hvorfor det skal være mulig å øremerke midler til kulturformål og ikke andre gode formål som for eksempel forskning, idrett eller bistand. For det andre vil det være utfordrende å velge hvilke kulturformål det skal være mulig å støtte, og hvem som skal ekskluderes fra ordningen. Skal det for eksempel være mulig å støtte alle lokale kulturinstitusjoner, eller er det kun statlige kulturtiltak som skal kunne motta støtte? I tillegg vil en delvis finansiering av kulturformål gjennom en sektoravgift gi mange grensesnitt mot andre finansieringskilder for kulturtiltak i Norge.

Økonomi

Øremerking kan føre til konsekvenser for fordelingen av økonomisk støtte mellom tros- og livssynssamfunnene avhengig av medlemmenes gjennomsnittlige inntekt. For store tros- og livssynssamfunn som den Norske kirke vil øremerking medføre relativt sett mindre endringer over tid enn for mindre tros- og livssynssamfunn hvor den relative støtten per medlem vil ha større betydning.

Administrasjonsbyrde

Administrasjonsbyrden for skatteyterne og tros- og livssynssamfunnene vil være tilnærmet uendret sammenlignet med å ikke koble sammen skatteopplysninger og inntekt. For staten vil en sammenkobling øke administrasjonsbyrden noe, men når en teknisk løsning er på plass vil den være relativt enkel å forvalte. En kobling mellom skatteopplysninger og medlemskap i tros- og livssynssamfunn i selvangivelsen vil være enklere å administrere enn hvis skatteopplysningene skal kobles mot et separat register som diskutert i kapittel 4.3.3.

Personvern

En øremerking vil gi større personhensynutfordringer fordi dette krever en kobling av den enkeltes tilhørighet gjennom hele prosessen. I hvor stor grad dette gir utfordringer, er avhengig av både hvordan og når skatteopplysninger og informasjon om medlemskap i tros- og livssynssamfunn kobles sammen. Hvis informasjonen kobles og synliggjøres allerede på selvangivelsen, utgjør dette vesentlig større personvernutfordringer enn hvis denne informasjonen kobles i etterkant ved at skattemyndighetene innhenter informasjon om medlemskap fra et register administrert av eksempelvis brønnøysundregistrene. Informasjonen kan i slike tilfeller sammenkobles innenfor et teknisk system for beregning av støtte til det enkelte tros- og livssynssamfunn uten at denne informasjonen synliggjøres i selvangivelsen.

Teknologi

I følge Brønnøysundregistrene, NRK og Skatteetaten, er det ingen signifikante teknologiske begrensninger knyttet til en anvendelse av selvangivelse, eller register uavhengig av skattemyndighetene, for øremerking. Dette vil kreve en sammenkobling av medlemsregister og innbetalt skatt.

5 Avslutning

5.1 Oppsummering

Det er utfordrende å finne løsninger for utforming av en sektoravgift som er mindre kostnadskrevende og som vil gi mindre administrasjon for staten enn dagens løsning hvor alminnelige beskatning anvendes. En utforming av livssynsavgiften som en progressiv beskatning vil på samme måte som en fortsettelse av dagens løsning for utforming og innkreving innebære at enkeltpersoners skattebelastning ikke endres isolert sett. Dette fordi livssynsavgiften vil representeres gjennom skatteinntekter fra inntektsskatten. Et fast kronebeløp vil gi større endringer i skattebetalernes totale skattebelastning. En videreføring av tradisjonen for progressiv beskatning av samfunnstjenester vil sannsynligvis også oppleves som mer sosialt rettferdig enn et fast kronebeløp. Ved anvendelse av en mer snever definisjon av samfunnstjenester, hvor tros- og livssynssamfunn ekskluderes, vil anvendelse av et fast kronebeløp sannsynligvis oppleves som mer sosialt akseptabelt. Utforming av avgiften vil ikke påvirke refordelingen mellom tros- og livssynssamfunnene.

Innkreving via skatteinnkreving vil kreve mindre administrasjon for staten enn ved innkreving via faktura. Innkreving via faktura vil kreve at det etableres en egen organisasjon for innkreving tilsvarende lisenskontoret til NRK, som koster i underkant av 3 % av innkrevd beløp å finansiere. For å unngå at utgiftene til staten skal øke vil innkrevingskostnadene måtte finansieres av innkrevd beløp som igjen vil redusere den totale støtten til tros- og livssynssamfunnene.

Det er innenfor området innberetning at det eksisterer et størst potensiale for å redusere administrasjonsbyrden og etablere en forenklet og mer effektiv prosess sammenlignet med dagens løsning. En standardisert innberetning av medlemskap basert på tros- og livssynssamfunnenes egne medlemslister kombinert med en enkel teknologisk løsning for kontroll av medlemskap for det enkelte medlem kan gi enklere administrasjon for tros- og livssynssamfunnene, kommunene og skattebetalerne. Staten vil få en økning i utgifter til administrasjon, men i sum vil utgiftene til det offentlige reduseres. Dette har bakgrunn i en betydelig redusert administrasjonsbyrde for kommunene som følge av en sentralisert løsning for innberetning. Skattebetalere som ikke er medlem av et tros- og livssynssamfunn vil ikke påvirke den økonomiske fordelingen mellom tros- og livssynssamfunnene.

Det vil være enklest å ivareta personvern hensyn om innberetningen gjøres uavhengig av selvangivelsen, for eksempel via Altinn, til et register administrert av eksempelvis Brønnøysundregistrene. Å etablere et teknisk system for innberetning fra alle tros- og livssynssamfunn via Altinn, som den enkelte skattebetaler kan kontrollere, er en lite ressurskrevende jobb. Samtidig er det lite ressurskrevende å etablere et registreringssystem via selvangivelsen. Det arbeides nå med nye tekniske løsninger for selvangivelsen, og det vil være enkelt å legge til informasjonsmenyer og registreringselementer som en del av denne jobben. På den annen side så vil det være en ressurskrevende jobb å administrere et

registreringssystem uavhengig av om det blir gjort via selvangivelse eller Altinn.

Både tekniske løsninger for innberetning via selvangivelsen og via Altinn vil gjøre det mulig å øremerke en progressiv avgift direkte fra skattebetaleren til det enkelte tros- og livssynssamfunn. Øremerking vil kunne påvirke fordelingen mellom tros- og livssynssamfunn avhengig av medlemmenes skattebelastning. En slik øremerking vil kunne gi personvernutfordringer ved at inntekt og tilhørighet til tros- og livssynssamfunn sammenkobles. Dette gjelder spesielt hvis tilhørighet til tros- og livssynssamfunn skal synliggjøres på selvangivelsen. Samtidig vil en sammenkobling være mer teknisk krevende, og dermed også mer kostnadskrevende, enn å ikke sammenkoble innbetaling og støtte.

5.2 Konklusjon og anbefaling

Basert på de begrensningene som er gitt for denne utredningen, herunder å kun beskrive en livssynsavgift, så har vi med grunnlag i den gjennomførte analysen kommet frem til følgende sammensetning av alternativer. Forutsetningen for denne anbefalingen er de fire hovedområdene for konsekvensvurdering, økonomi, administrasjon, personvern og teknologi.

Det mest fordelaktige alternativet for utforming av livssynsavgiften synes å være en progressiv avgift. Denne utformingen vil gi minst endringer i enkeltpersoners skattebelastning og sannsynligvis oppleves som mest sosialt akseptabelt. Skatteinnkreving vil gi mindre administrative kostnader for staten sammenlignet med innkreving ved bruk av faktura. Innenfor området innberetning eksisterer det et potensiale for forenkling og dermed reduksjon av administrasjonsbyrde for staten, tros- og livssynssamfunn og skattebetalerne sammenlignet med dagens løsning. Innberetning av medlemslister fra alle tros- og livssynssamfunn via Altinn til et register uavhengig av skattesystemet vil gi minst administrasjonsbyrde av de vurderte alternativene, i tillegg til å gi færrest personvernutfordringer. Ingen øremerking av avgiften vil gi mindre administrasjonsbyrde for staten, færre personvernutfordringer og være mindre krevende enn om avgiften skal kunne øremerkes fra skattebetaler til det enkelte tros- og livssynssamfunn.

Avslutningsvis kan det diskuteres om den anbefalte løsningen som skissert representerer et alternativ som fjerner seg fra intensjonene med en livssynsavgift. Vår anbefalte løsning befinner seg innenfor rammene av hva som er definert som mulighetsrommet for beskrivelse av et livssynsavgiftsalternativ. Samtidig kan det hevdes at løsningen befinner seg helt i en ytterkant av mulighetsrommet, og derfor kan beskrives som en justering av dagens løsning hvor utfordringer med denne løses.

Utredningen viser samtidig at alternativer for utforming, innkreving og øremerking som gir en mer «rendyrket» livssynsavgift er mulig, med de konsekvensene som følger dette. Disse alternativene vil kunne medføre en større administrasjonsbyrde for staten, tros- og livssynssamfunnene og skattebetalerne, være mer teknologisk utfordrende, gi flere personvernutfordringer og i enkelte tilfeller gi refordelingseffekter både mellom skattebetalere og tros- og livssynssamfunnene.

Referanser

1. NOU 2013:1 *Det livssynsåpne samfunn*
2. Prop. 9 L (2016-2017) Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-9-l-20162017/id2516719/>
3. Prop 12 L (2015-2016) Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskot til livssynssamfunn (endring i tilskotsreglane ved avvikling av buplikta for prestane i Den norske kyrkja) (November 2015)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-l-20152016/id2460379/>
4. Kulturdepartementet: Veileder - Forstandere i trossamfunn
5. Kulturdepartementet, 2012: Rundskriv V-1B/2017
6. Innst. 111 L (2015-2016) (m/anmodningsvedtak om nytt finansieringssystem - Sak 16/238). (Januar 2016)
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-111/>
7. Menon Business Economics: MENON-PUBLIKASJON 33 2014
8. Prop. 55 L (2015-2016) Endringer i kirkeloven (omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt m.m.) (Febr 2016)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-55-l-20152016/id2474097/>
9. Dokument 8:25 S (2015-2016) om en helhetlig tros- og livssynspolitik. Sak 16/175 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-025>
10. NOU 2006:2 *Staten og Den norske kirke*
11. St. meld. nr. 17 (2007-2008) *Staten og Den norske kirke*
12. St. meld. nr. 41 (2004-2005) *Om økonomien i Den norske kirke*

13. R-112/2015 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/run
dskriv/faste/r_112_2015.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/run
dskriv/faste/r_112_2015.pdf)

Om EY

EY er en ledende global aktør innen revisjon, skatt og avgift, transaksjoner og rådgivning. Gjennom kontinuerlig fokus på kvalitet bygger vi tillit i kapitalmarkedene og i økonomier over hele verden. Gjennom å utvikle gode ledere som forplikter seg til å levere det vi lover bidrar vi til å bygge et bedre arbeidsliv for våre ansatte, kunder og lokalsamfunn.

Ernst & Young AS inngår i det globale nettverket til Ernst & Young, og kan referere til en eller flere av medlemmene av EY Global Limited, der hvert medlem er en egen juridisk enhet. Ernst og Young Global Limited er et britisk selskap med begrenset ansvar og leverer ingen tjenester til kunder. For mer informasjon, se www.ey.com/no

© 2017 Ernst & Young AS

All Rights Reserved