



Kragerø kommune

Rådmannen

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep.

0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
12 JUNI 2008
ARKIVKODE: 411
SAKSNR: 2 008 00301-206

Vår ref.
08/541-3/OLE

Arkivkode
203 &13

Deres ref.

Dato
02.06.2008

HØRINGSUTTALELSE - OFFENTLIG INNKREVIING - NOU 2007:12 - HØRING

Vedlagt følger høringsuttalelsen fra Kragerø kommune.

Med hilsen

Ole Magnus Stensrud
Rådmann
35 98 62 09

Roy Inge Elvheim /s/
Skatteoppkrever

Kopi til: Formannskapet i Kragerø

HØRINGSUTTALELSE NOU 2007:12 OFFENTLIG INNKREVIING

Innledning

Fornyings og administrasjonsdepartementet oppnevnte et utvalg ved kgl. res av 21.9.2005, som skulle vurdere offentlig innkreving. Bakgrunnen for utredningen er ønsket om å forenkle og samordne den offentlige innkrevingen. Utvalget har nå avlevert sin innstilling i NOU 2007:12 *Offentlig innkreving*, og flertallet foreslår å samordne alle statlige innfordringsoppgaver i en statlig innfordringsetat, underlagt Finansdepartementet. Utvalget har behandlet både statlige, fylkeskommunale og kommunale krav, men foreslår at det kun er de statlige kravene som skal legges til den nye innfordringsetaten. For kommunene innebærer flertallets forslag at staten skal overta innfordringsoppgavene av skatte- og avgiftskrav som hører under fellesinnkrevingen, det vil si skatt på formue og inntekt, samt arbeidsgiveravgift. Dette er oppgaver som de kommunale skatteoppkreverne har ansvar for i dag. Skatteoppkreverne sitter igjen med oppgaver som utskriving av krav, mottak av betaling, og utskriving av purringer. Dersom kravet fremdeles står ubetalt foreslår flertallet at saken skal overføres til den statlige innfordringsetaten for videre behandling.

Imidlertid mener utvalget at etaten også skal innføre kommunale krav dersom den enkelte kommune selv ønsker det. Utvalgets mindretall støtter ikke forslaget om å innlemme skatteoppkrevernes virksomhet i en statlig innfordringsetat.

Historikk

Statliggjøring av skatteinnkrevingen har Finansdepartementet og Skattedirektoratet foreslått en rekke ganger tidligere. Både ved behandling av St.prp. nr. 44 (ROSA-utredningen) i 1994, og ved behandlingen av St.prp. nr. 41 (STRADEC-utredningen) i 1996 avviste Stortinget å statliggjøre innkrevingen i Norge. Senest i 2004 ble det på nytt lagt frem et forslag om statliggjøring av skatteinnkrevingen, denne gangen av flertallet i utvalget bak NOU 2004:12 *Bedre skatteoppkreving*. Tilnærmet alle høringsuttalelser gikk i mot forslaget, herunder uttalelsen fra Kragerø formannskap, og forslaget ble ikke behandlet i Stortinget. I stedet ble det igangsatt en intern utredning i Skattedirektoratet for å utrede både gjennomføringen av en statsovertakelse og en revidert kommunal løsning. Resultatene av denne utredningen er ikke offentliggjort.

Når det nå enda en gang foreslås statliggjøring av viktige deler av skatteinnkrevingen, anses dette som nok et angrep på den velfungerende skattebetalingsordningen vi har i Norge.

Mandat

Mandatet tar utgangspunkt i en antakelse om at manglende samordning er hovedutfordringen ved det norske innfordringsarbeidet. Med dette som bakgrunn har utvalget lagt særlig vekt på å finne organisatoriske tiltak som innebærer sammenslåing av etater og oppgaver. Vi støtter utvalgets mindretall som hevder at manglende samordning ikke er hovedproblemet ved innfordringsarbeidet. Utvalget har ikke lagt frem dokumentasjon for dette, og har heller ikke analysert resultatoppnåelse hos aktørene som i dag har ansvar for skatte- og avgiftsinnkreving. Fullstendige kost-nytte vurderinger foreligger ikke, ei heller grundige samfunnsøkonomiske analyser, selv om det følger av mandatet at slike analyser skulle gjøres. Utvalgets arbeid har derfor kun gitt svar på hvilke organisatoriske tiltak som vil kunne føre til færre innfordringsenheter, uten at utvalget kan dokumentere at dette vil gi et bedre innfordringssystem i Norge.

Krav som omfattes av utredningen

Utredningen omfatter både offentligrettslige og privatrettslige krav som tilkommer stat og kommune. Summen av statlige krav utgjør i underkant av 916 mrd kroner hvorav de offentligrettslige kravene er på 892 mrd og de privatrettslige kravene er på 23 mrd. De største offentlige innkreverne er:

- * Skatteetaten - 277 mrd kr
- * Skatteoppkrevere - 315 mrd kr
- * Toll og avgiftsetaten - 157 mrd kr

Til sammen har disse tre offentlige innkreverne 95 % av alle krav som er tatt med i utredningen. De øvrige 5 % av kravene fordeles på 20 statlige etater. Flertallet i utvalget foreslår at alle kravene som ikke er betalt etter første purring skal overføres til den nye innfordringsetaten. Dette omfatter også alle forfalte skatter og avgifter som skatteoppkreverne innfordrer i dag. Øvrige kommunale og fylkeskommunale krav utgjør ca 36 mrd. kr. Dette er ikke foreslått lagt til den nye innfordringsetaten.

Samordning

Samordning av de tre største miljøene er allerede gjennomført. Samarbeid om innfordringsoppgaver mellom Skatteetaten, Skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten skjer i dag på alle aktuelle områder. Samarbeidsavtaler er inngått mellom Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten hvor det avholdes regelmessige møter, og mellom Skatteetaten og NAV. De største innfordringsmiljøene, Skatteoppkreverne og Skattefogden, utveksler også restanseopplysninger og samordner konkursbegjæringer.

Når det gjelder innkreving av de statlige kravene peker utvalget på at den samme innbyggeren må forholde seg til inntil 23 forskjellige statlige innkrevingsaktører lokalisert på forskjellige steder i landet. Vi støtter derfor en samordning av den statlige innkrevingen.

FORTSATT KOMMUNAL SKATTEINNFORDRING

Vi støtter utvalgets mindretall slik den fremkommer i vedlegg 1 i NOU 2007:12. Nedenfor vil vi kommentere hvorfor vi mener det fremdeles bør være kommunal skatteinnkreving i Norge.

Høy løsningsgrad/gode resultater

Norsk skatteinnkreving er i verdenstoppen. De kommunale skatteoppkreverne innkrever over 99,5 % av samlet utlignet skatt når vi ser samtlige skattearter under ett. Hovedårsaken til at resultatet ikke er enda høyere skyldes det store antallet skjønns ligninger og lovgivningens nødvendige rammer til beskyttelse av skattyter. Et potensial for provenygevinst ved en statliggjøring, skal man vanskelig kunne argumentere for.

Små og mellomstore kommuner har minst like gode resultater som store kommuner. Årsaken til det er at skatteinnkreving grunnleggende handler om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. Med en kommunal skatteinnkreving vil man ha lokalkunnskap som i større grad kan bidra til dialog og samarbeid for å få til fleksible løsninger, enn det større regionaliserte enheter har mulighet til.

Betydelige overgangskostnader ved statliggjøring

Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre betydelige overgangskostnader. Det skal etableres nye kontorer med de etablerings-, drifts- og planleggingskostnader det medfører. Besparelsene på kommunal side ved å fjerne noen få ansatte i hver kommune, som normalt

har kontorfellesskap med den øvrige kommunale administrasjon, blir minimale. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring. Et forsiktig anslag tilsier et provenytap på 5 mrd kroner over en 3-års periode.

Statliggjøringen av skatteinnkrevingen i Danmark ble innført 1. november 2005. Den danske Riksrevisjonen viste i sin rapport av 30. november 2006 at de samlede restansene hadde økt fra 14,8 mrd kr til 22,7 mrd, at man hadde mistet skatteinntekter på 400 millioner kroner og at danskenes skattegjeld hadde steget med 1,7 milliarder. En statliggjøring av skatteinnkrevingen vil med sikkerhet få negative konsekvenser for provenyet også i Norge.

Økonomi og arbeidsplasser

Dersom innfordringsoppgavene overføres til staten vil dette føre til at kommunale arbeidsplasser vil bortfalle. En eventuell statliggjøring vil dessuten ut fra sikker praksis medføre at tilskuddet til kommunene blir kuttet minst tilsvarende de utgifter kommunene hadde til skatteinnfordring.

Gode innkrevmiljøer/synergieffekter

Det er ofte slik at skatteoppkrever også har ansvar for innkreving av øvrige kommunale krav. Slik er det også i Kragerø kommune. Den kompetansen som skatteoppkreverkontoret besitter vil følgelig kommunen dra nytte av ved innkrevingen av disse kravene. Dersom skatteinnkrevingen eller deler av denne tas vekk fra kommunene, vil det bli behov for færre ansatte. Dermed står man i fare for å miste kompetansen i kommunen for innfordring av øvrige kommunale krav.

Særnamsmyndigheten

Forslaget fra utvalget er at særnamsmyndigheten tas vekk fra skatteoppkrever. Dette betyr at kommunen mister myndigheten til å inndrive egne kommunale krav, og at dette må gjøres via det statlige namsmannsapparatet. En slik endring vil klart svekke effektiviteten, og vil klart et samfunnsøkonomisk tap.

God rettssikkerhet

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører god rettssikkerhet for skattyterne, ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom fastsettelse av skatten på den ene siden (staten) og innkrevingen av skatten på den annen side (kommunen). Flertallets forslag innebærer dermed at staten skal utøve begge disse oppgavene, som er et klart brudd på det grunnleggende prinsippet om avstand mellom fastsettelse og innkreving. Dette prinsippet er slått fast i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen, og sikrer at man ved fastsettelsen av skatten ikke skal ta hensyn til mulighetene for å få skatten innfordret, og at man ved innfordringen ikke skal ta hensyn til den forutgående fastsettelsen.

God brukerservice

Ved en landsomfattende undersøkelse av Norsk Gallup i 2002 ble det dokumentert at de kommunale skatteoppkreverne scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Således kan en statliggjøring vanskelig forsvares ut fra et brukerhensyn.

Det nye forslaget går ut på at det etableres fem regioner, sannsynligvis med høyst 20 kontorer i landet. Dette innebærer en massiv sentralisering i forhold til dagens kommunale ordning. Tilgjengeligheten for publikum blir dermed sterkt svekket.

Skatteetaten ble omorganisert med virkning fra 1. januar 2008. Man gikk fra tre forvaltningsnivåer til to, ved at fylkesskattekontorene, skattefogdkontorene og likningskontorene ble slått sammen til ett skattekontor. Dette medførte at de tidligere likningskontorene fikk helt andre oppgaver enn tidligere, og hadde kun begrenset skrankefunksjon overfor publikum. Vi viser til vedlegget om hvilke erfaringer en regnskapsfører i Arendal, som profesjonell bruker av skatteetaten, har gjort seg i forbindelse med den omfattende omorganiseringen.

Frivillig betaling og tvangsinnkreving i ulike etater

Flertallets forslag går også ut på at alle offentlige krav som ikke er betalt etter første purring, skal overføres til den nye innfordringsetaten. Dette gjør at skyldner får to helt atskilte aktører å forholde seg til. Skattyterne vil oppleve stigmatisering, ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner.

Det er nær sammenheng mellom frivillig betaling og innfordring, for eksempel slik at tvangstiltak ofte har som resultat at skyldner betaler frivillig, eller ønsker å inngå en betalingsavtale med skatteoppkreveren. Dessuten kan skatteoppkreveren ha flere ulike krav rettet mot skattyter, for eksempel både arbeidsgiveravgift, personlig skatt og kommunale avgifter, eller nye og eldre restskatter. Med en oppsplitting av frivillig innbetaling og innfordring risikerer man at de ulike kravene blir liggende i hver sin organisasjon. I tillegg foregår innfordringen i to miljøer som innebærer at begge enhetene må etablere kunnskap om skyldneren. Dette er dårlig ressursutnyttelse og lite brukervennlig.

Distriktpolitiske hensyn.

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen har distriktpolitiske konsekvenser. Man vil opprettholde arbeidsplasser og kompetanse i utkantstrøk. Samtidig oppnår man at næringslivet får kort vei til en av sine viktigste offentlige samarbeidspartnere. En eventuell statliggjøring vil bety sentralisering og en meget stor reduksjon av antall kontorer, hvilket vil ha negative distriktpolitiske konsekvenser.

Kommunalt økonomisk selvstyre

Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre. Det er avgjørende for et levedyktig lokalt demokrati å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag. Det skal være en positiv sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalt næringsliv og nivået på lokale kommunebudsjetter. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten og innkreivingskompetansen i kommunen faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament.

Oppsummering

Vi mener at forslaget til flertallet i utvalget vil medføre en rekke negative konsekvenser. Det er ikke dokumentert at det vil gi gevinster verken for samfunnet eller for brukerne. Organisatoriske endringer av skatteinnkrevingen vil ikke bety et bedre innfordringssystem i Norge. Både de forbedringsmulighetene som forrige NOU i 2004 fremla, samt de som fremkommer under pkt 6.3 og økt bruk av elektroniske løsninger i pkt 5 i NOU 2007:12, kan gjennomføres under en fortsatt kommunal skatteinnkreving.

Velegg: Skatteskanale

Artikkel i Arendals Tidende den 1.4.2008, fra avisens hjemmeside www.arendals-tidende.no:

Av Nils P. Vigerstøl, 01.04.08

Fra 1. januar i år forsvant det lokale likningskontoret i Arendal til Tønsberg. – De omleggingene vi har hatt av skatteetaten over lang tid nå er en skandale, sier Bodhild Kolstø, leder for ERFA-gruppen av Norges autoriserte regnskapsføreres forening til Arendals Tidende. Hun mener det nå er gått så langt at frustrasjonen blant regnskapsførere har ført til demoralisering.

Bodhild Kolstø har drevet sitt eget regnskapskontor, Regnskapshjørnet på Myrene, gjennom 22 år.

- De omleggingene skatteetatene har gjennomført over tid, merker vi nå på kroppen. Vi opplever et rot vi ikke trodde var mulig. Brev vi sender forsvinner, opplysninger vi gir fanges ikke opp, vi kan vente i timevis på å få svar når vi ringer, vi finner ikke fram til rett kompetanse, og vi opplever er arroganse og ansvarsfraskrivelse som er helt utrolig, sier Kolstø. **Når ikke fram** Det alvorlige er, slik hun legger det fram avisen, at nå begynner den ansvarsfraskrivelsen som skatteetatens funksjonærer utøver, å smitte over på regnskapsførere.

- Jeg har merket meg en betydelig holdningsendring særlig i år. Den lojaliteten som regnskapsfører har hatt over for skattemyndighetene, slår sprekker. Vi er vant til å sette alt inn på å etterkomme tidsfrister og krav, men når vi ikke når fram på telefon eller får tak i folk som har kompetanse på det vi etterspør, så sier det seg selv at det blir demoraliserende, sier hun.

Bodhild Kolstø forteller at hun kjenner til flere konkrete tilfeller der regnskapsførere tidligere har ofret egen fritid og helger for å rekke diverse frister og etterkomme skatteetatens minste vink.

- Slik er det ikke i år, jeg vet om flere regnskapsførere nå som prioriterer fritid og familiære gjøremål på en måte som bare i fjor var utenkelig, sier hun.

På flyttefot

Bodhild Kolstø forteller at Arendal hadde sitt lokale likningskontor fram til 1. januar i år, tidligere lå fylkesskattekontoret også her. Nå er det slått sammen med Vest-Agder.

- De sist årene hadde vi etablert et veldig godt samarbeid med denne skatteetaten lokalt. Vi avholdt samarbeidsmøter hvor vi kunne drøfte utfordringer og problemstillinger i et stadig mer innviklet regelverk. Og til bruk i den travle tiden for årsoppgjør, som vi nå er inne i, fikk vi gjerne en telefonliste til hjelp for å finne rette personer med nødvendig kompetanse. Nå er alt dette borte, sier hun.

Smått stell

- Møter man opp på likningskontoret i Arendal i dag, om man da kan kalle det et likningskontor, møtes man av to personer i skranken. De må sikkert svare på en masse spørsmål og får mye kjøft fra frustrerte skattebetaler hele dagen. De kan for eksempel ikke skrive ut et skattekort lenger. Sett fra regnskapsførernes side, er de ikke til særlig hjelp.

Bodhild Kolstø sier at hun stadig får telefoner fra andre regnskapsførere, som lurar på om hun som ERFA-leder vet noe mer: For eksempel om hun vet hvor man kan finne svar på faglige spørsmål av forskjellig slag.

- 29. november i fjor kom det en e-post fra en person i skatteetaten, og som ga oss signaler om at dette skulle gå greit, og at vi skulle få telefonlister. Dette spesielt beregnet for opp i regnskapsbransjen. I denne e-posten het det at

regionkontoret var i ferd med å sende ut informasjonsskriv med slike telefonnumre. Men det kom jo aldri noe slikt brev, forteller hun.

Bodhild Kolstø purret derfor opp denne telefonlisten, som skulle lages for en "profflinje". Denne e-posten ble i følge henne besvart med at profflinja skulle foreligge i mars måned 2008.

- Nå er mars over, noen profflinje har vi ikke fått ennå. Jeg har også fanget opp et forlydende om at vi heller aldri vil få det, sier hun. Og legger til at man riktignok på et tidspunkt fikk en liste over noe kompetente personer, alle i Tønsberg, og som skulle betjene hele distriktet fra og med Agder til og med Buskerud.

- De er nesten umulige å få kontakt med. Det er jo klart så lenge en oppgitt person skal betjene et så stort distrikt, må det bli ventetid, sier hun.

KAOS: Fra 1. januar i år forsvant det lokale likningskontoret i Arendal til Tønsberg. Dette som et en foreløpig siste del av en omlegging av skatteetaten som har pågått over flere år. – Nå opplever vi det reneste kaoset fra etatens side, sier Bodhild Kolstø som er leder for ERFA-gruppen av lokale medlemmer av Norges autoriserte regnskapsføreres forening. Foto: Camilla Glad Mitic'.

Brev

Nå har Kolstø skrevet brev til skatteetaten, der hun sier klart i fra om kaoset.

- I brevet tar jeg for meg det forholdet at vi gjennom alle år mer eller mindre har funnet oss i alt som er tredt ned over ørene på oss, men at den omorganiseringen som nå har funnet sted, går over en grense. Jeg viser her konkret til ventetid på telefon, registrering i MVA-registeret som man nå må vente i ukevis på, og om meldinger som ikke når fram eller fanges opp. Alle skriftlige henvendelser går nå til Tønsberg, der det blir flaskehalser etter som alt som kommer inn skal skannes. Mitt inntrykk er at her stopper det opp, sier hun, og hun legger til at de stadig ber om å få tilsendt opplysninger på nytt fordi de ikke kan finne det.

- Så komplisert og i endring som skatteregler er, hender det naturlig nok at vi kan være i tvil om hvordan noe skal håndteres. Når vi da ringer og ikke får kontakt, blir det til at vi får lyst til bare å sende inn det vi har kommet fram til selv, og heller ta problemene senere. Men det er ikke slik vi er vant til å arbeide, vi ønsker å ha alt riktig i utgangspunktet, understreker hun.

Telefon

Bodhild Kolstø forteller til avisen at en kunde av henne ved en anledning nå i år ringte skatteetaten via mobiltelefon da hun var i Mandal:

- Da var hun nummer 98 i køen. Vel, hjemme i Arendal ventet hun fortsatt på svar, og fikk da beskjed at hun var nummer 28 i køen. Selv har jeg flere ganger opplevd å måtte vente opp til 40 minutter på svar hos skatteetaten. Da er mitt spørsmål, hvem skal jeg fakturere denne tiden for, jeg kan jo ikke sette slikt tidsforbruk på kunden, sier hun.

Kaos

Hun er også nådeløs i sin kritikk av den informasjonen skatteetaten gir.

- På den listen vi har fått står det heller ikke at kontoret i Risør har ansvarlige selskaper som fagområde. Men det visste jeg, og ring dette 815-nummer til skatteetats sentralbord i Tønsberg ved en anledning nylig, og jeg ba om å bli satt over til Risør. Da fikk jeg beskjed om at dette var landsdekkende tjeneste. I stedet ble jeg satt over til en annen person som jeg måtte vente i 40 minutter på.

Arroganse

Regnskapsføreren på Myrene forteller flere eksempler på det hun mener er utilbørlig arroganse.

- En av kundene mine skulle ha tilbake 40 000 kroner i merverdiavgift. Normalt har det gått rundt 14 dager. Nå ventet min kunde langt over tre uker. Da kontaktet jeg etaten, og fikk beskjed om at de hadde satt pengene inn på feil kontonummer. Og med denne tilleggsbemerkningen: "Det er jo godt det ikke var mer enn 40 000 kroner." Da svarte jeg at for oss vanlig dødelige er 40 000 kroner svært mange penger, hvilken månedslønn har du? Nylig fikk en av kundene mine beskjed om begrenset kontroll. Den skulle begynne med et intervju på én til to timer. Jeg ble med, og intervjuet inneholdt mange vanskelige spørsmål for en som ikke er regnskapskyndig. Hele den seansen var etter min mening også totalt bortkastet, mange av spørsmålene var egentlig de samme, bare med litt annen ordlyd. Slik kastet vi tiden bort, både for etatens egne folk, men enda verre, for folk som faktisk oss regnskapsbyråer som har den travleste tiden nå, og som må brukes til andre forhold knyttet til årsoppgjør.

Frustrasjon

Om frustrasjonen er stor i regnskapsbransjen, tror hun den er minst like stor i etatens enge ansattes rekke.

- For etter hvert som vi snakker med dem, i den grad vi får kontakt, skjønner vi at de ikke har det så veldig gøy på jobb, sier hun. Hun føler at etaten selv fraskriver seg ansvar på en måte hun aldri har opplevd før:

- Det virker som om det er en total ansvarsfraskrivelse i etaten. Vi andre må ta ansvar for det vi stiller med i vår bransje. Når så vi neglisjeres, blir følgende at vi ikke lenger har samme iver etter å stå på pinner for skatteetaten lenger. Derfor mener jeg etaten selv står for en demoralisering, sier hun.

Virkemidler

Bodhild Kolstø vet ikke hva som skal til for å få skatteetaten til å fungere igjen.

- De siste årene er det oppfordret til å levere elektronisk, men jeg tror kanskje vi må begynne å levere på papir igjen, og da vil det nok stoppe rimelig fort opp for hele teten. De må snart skjønne hvor avhengig de er av oss regnskapsførere. Vi har vel ikke akkurat tenkt å gå i fakkeltog, men det gnistrer vel såpass rundt om i regnskapskontorene nå, at det lyser godt nok opp som det er, sier hun.

Ros til kemneren

Helt på tampen ønsker lokallederen for regnskapsbyråene å skryte av kemnerkontoret:

- De er de eneste reddende englene vi har igjen med faglig dyktighet og kompetanse i Arendal. De er helt toppers, heldigvis forsvant ikke kemneren til andre steder i landet som skattekontorene for øvrig. Det er helt tvingende nødvendig at de forblir i Arendal, kemneren er siste rest av en god gammel etat som og som fungerer. I år skjønner vi bedre enn noen gang hvor viktig det er med lokal tilknytning og kompetanse, sier hun.