

1 4. SEP. 2004

Saksnr. 04,1847-48
Arkivnr.

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Reidun Åstasund
Arkivsaksnr.: 04/01116

Arkiv: 203

HØRING SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING-NOU 2004:12
Bedre skatteoppkreving.**Saksutredning:**

Finansdepartementet oppnevnte 26. mai 2003 et utvalg for å vurdere skatteoppkrevingen og 12. mai 2004 ble høringsdokumentet "NOU2004:12 Bedre skatteoppkreving" levert med høringsfrist 1. oktober d.å.

Fram til 1957 var Skattebetalingsordninga i Norge preget av flere forskjellige typer skatteoppkrevere, og arbeidet var til dels rettet mot de samme skattyterne.

I perioden gikk det føre seg et mer eller mindre kontinuerlig utgreiingsarbeid, som starta med "Skattetrekkomiteen av 1923" og som ble avsluttet med "Direktoratet for skatt av årets inntekt" – senere Skattedirektoratet, og at skatt av årets inntekt vart innført fra og med 1957.

Fram til 1957 hadde også ligningskontora vært kommunale. Nå fikk vi en deling:

- Skattelikning vart utført av de nå statlige likningskontora
- Skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll vart utført av de kommunale skatteoppkreverne
- Staten si faglige styring og kontroll av skatteoppkreverne ble utført gjennom Skattedirektoratet og de regionale skattefutkontora.

Skattebetalingsordninga i Norge er i dag preget av entydig organisering, høg løsningsgrad, god brukerorientering og høg grad av rettstrygghet for skatteyteerne.

Det er en klar funksjonsdeling mellom skatteoppkrever og likningskontor. Ordninga fungerer slik nokså forenklet:

1. Skattekort blir skrevet ut til alle skattytere
2. Gjennomføring av likning blir utført av likningskontoret basert på sjølvmelding
3. Løpende forskottsbetaling av skatt skjer i takt med inntektsinntjening.
4. Gjennomføring av skatteoppgjør, som viser overskytende, restskatt eller balanse avhengig av om forskottsbetalinga har vært større, mindre eller lik utlikna skatt, blir utført av skatteoppkreveren med sentral skatteberegning i Skattedirektoratet.
5. Tilbakebetaling av overskytende og utsending av krav om restskatt blir utført av skatteoppkreveren.
6. Innfordring av skatter og avgift skjer av skatteoppkreveren.

I tillegg utfører skatteoppkreveren kontroll med at arbeidsgiverne innbetaler og innrapporterer skattetrekket på korrekt måte, men gir også omfattende informasjon både til arbeidsgivere og skattytere.

Skatteinnkrevingen kjennetegnes ved gode resultat. Det er få land som har bedre innkrevingsresultat i Norge.

Innkrevingsresultat målt pr. 30.06.02 etter kommunestørrelse er som følger:

	Total innb. Arb.g.gift 2001	Totalt innb. Forsk.trekk 2001	Totalt innb. Forsk.skatt 2001	Totalt innb. restskatt 2000	Totalt innb. Etter.skatt 2000
Komm. mindre enn 3000 innb.	99,3	99,7	95,3	86,4	99,0
Komm. mellom 3000 og 10000 innb.	99,4	99,9	96,2	85,3	98,8
Komm. mellom 10000 og 50000 innb.	99,5	99,9	95,9	82,8	98,9
Komm. mer enn 50000 innb.	99,6	99,9	96,3	84,2	98,7

Stortinget har to ganger det siste tiåret avvist Finansdepartementets forsøk på statliggjøre skatteinnkrevingen.

Det nedsatte Skatteoppkreverutvalget hadde denne gang som mandat

- beskrive behovet for endringer/forbedringer innen de 3 hovedområdene; arbeidsgiverkontroll, skatteinnfordring og føring av skatteregnskap.
- vurdere forbedringstiltak innenfor fortsatt kommunal organisering av skatteinnkreving
- vurdere forbedringstiltak innenfor en statlig organisert skatteinnkreving
- økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Utvalget skulle ikke vurdere overføring av statlige oppgaver, som for eksempel innkreving av merverdiavgift til kommunene.

Kvaliteten og effektiviteten i skatteoppkrevingen har vært gjenstand for en rekke analyser de siste årene. Analysene og resultatene har vært omstridte.

Utvalget vurderte forbedringstiltak forutsatt fortsatt kommunal organisering, som blant annet:

- Hyppigere rapportering og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk
- Innføring av div. gebyrer ved betalingsmislighold og innfordringstiltak
- Bedre elektronisk tilgang til registre

- Styrking av kommunenes økonomiske incitament
- Styrking av faglig overordnetes (skattefogdens) styringsfullmakter, og iverksetting av tiltak dersom skatteoppkrever ikke utfører oppgaven på tilfredsstillende måte.

Utvalget presenterte tre organisasjonsløsninger:

Dagens kommunale organisering

Det faglige ansvar ligger til Staten, det administrative til kommunen. Utviklingen går i dag mot mer interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner.

En statlig modell

Skatteoppkrevingen overtas av Staten og regionaliseres. En mulig modell er at funksjonene skatteregnskap, frivillig betaling og arbeidsgiverkontroll overføres til ligningskontorene, mens det etableres egne regionkontorer for tvangsinnfordring av misligholdte krav

En mellomløsning

der staten håndterer alt unntatt tvangsinnfordring

Flertallets vurderinger og konklusjoner.

Flertallet (2 fra Staten, 2 fra universitetsmiljø, 1 fra Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening) hadde følgende konklusjon:

- En statlig organisering av skatteoppkrevingen er mest naturlig, oppgavens innhold og karakter tatt i betraktning

Begrunnelsen var:

- ◆ Evalueringer viser stor variasjon i innsats og resultat mellom skatteoppkrever-kontorene. Små og mellomstore har dårligst resultater. Størrelse må tillegges vekt når en vurderer organisering. Kommunalt styrte kommunesammenslåinger vil nødvendigvis ikke finne sted der de skattefaglige argumentene for dette er størst.
- ◆ Kommunene avsetter ressurser til skatteoppkreving i ulik grad og at lokalpolitisk press kan ha betydning for valg av innfordrings- og kontrollstrategi.

Argumenter som imøtegåes var som følger:

- *at skillet mellom fastsettelse og innkreving er et rettsikkerhetsprinsipp* med at det er eksempler på at rettsikkerheten ivaretas i andre sammenhenger, eks innkreving av merverdiavgift og kommunale avgifter.
- *at skatteinnkreving har dype kommunale røtter* med at det ikke var andre alternativer da dette ble vedtatt
- *at flytting av skatteoppkreverfunksjonen svekker det kommunale innfordringsmiljøet* med at det eneste eksemplet på utskillelse av skatteoppkreverfunksjonen (Øvre og Nedre Eiker) ikke bekrefter dette
- *at flytting svekker lokaldemokratiet* med at det er friheten til å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag (skatteobjekter) som er av betydning, ikke hvem som står for innkrevingen
- *at statliggjøring vil medføre store omstillingskostnader* med at det er mulig å bygge på eksisterende organisasjon (ligningskontorene) og at det ikke er grunn til å tro at en vil få provenyrtap (dårligere skatteinnfordring) i forbindelse med omleggingen.

Mindretallets vurderinger og konklusjon

Mindretallet (Kemner Bjørn Røse, Oslo kemnerkontor og kommunekasserer Bente Fylken, Ørsta/NKK) mener at de fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for

skatteinnkrevingen. Det er dokumentert høy løsningsgrad, god rettsikkerhet, høy brukerservice og synergier med øvrig kommunal virksomhet. Og ikke minst: Kommunal organisering gir forbedringsmuligheter og er robust i forhold til forventede utviklingstrekk.

De fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar:

- 1) De kommunale skatteoppkreverne klarer å innkreve mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode resultater som store. Dette skyldes at skatteinnkreving dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skatteyter. Således vil det ikke være noe å tjene på statliggjøring.
- 2) Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverne utfører god brukerservice (og bedre enn de statlige skattekontorene i følge måling av Norsk Gallup i 2002) med god tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.
- 3) Avstand mellom fastsettelse (ligningskontorene) og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende rettsprinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger.
- 4) Kommunalt ansvar medfører effektiv drift og ressursbruk ved at skatteinnkreving utføres i samme miljø som øvrig kommunal innfordring. Dermed blir det mulig å opprettholde levedyktige innkrevingsmiljø i mindre kommuner.
- 5) Fortsatt kommunalt ansvar bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre (påvirke sitt inntektsfundament, gir mulighet for framtidige inntektsreformer)
- 6) Statlig innkreving vil medføre sentralisering og dårligere tilgang på offentlige tjenester i lokalmiljøene. Det vil redusere muligheten for statlig innsyn i skatteinnkrevingen.
- 7) Statliggjøring vil medføre store overgangskostnader. Det blir store kostnader på statlig side og minimale innsparinger på kommunal side (som også vil bli møtt med reduserte statstilskudd. Reformen vil også medføre et provenytnap. Provenytnap på bare ½ prosent vil medføre et tap på 5 milliarder over en treårsperiode.
- 8) Skatteoppkreverutvalget framlegger 15 forslag til ytterligere forbedringer av skatteinnkrevingen. Det er mer å gå på selv om kvaliteten og effektiviteten er god.

Høringsdokumentet Skatteoppkreverutvalgets utredning - nou2004:12 - bedre skatteoppkreving ligger på Finansdepartementets hjemmesider www.odin.dep.no/fin under Aktuelt og Høringer.

KS har sentralt gått inn for en fortsatt kommunal organisering av skatteoppkreverfunksjonen.

Statlige etater som bl.a. Skattedirektoratet og Finansdepartementet går inn for en statliggjøring, for å oppnå bl.a. en samordning av innkreving av merverdiavgift og skatteinnkreving.

Vurdering/kommentarer:

Høringsdokumentet beskjefteger seg lite med om dagens innfordringsresultat er godt eller dårlig. 99 % av utskrevet skatt innfordres. Det er svært bra. En del av den siste prosenten antas å være skatt på de som blir skjønnsignet på grunn av ikke levert selvangivelse.

Det statlige alternativet er mangelfullt utredet, og det er ikke laget konsekvensvurderinger av statlig modell. Her burde det så absolutt vært sett på provenytnap, konsekvenser for brukere, problemer og kostnader ved overgang.

Flertallet, som vil ha statlig skatteinnkreving, støtter seg på

- ◆ at skatteoppkreving av karakter ikke er kommunal,
- ◆ at det er for stor forskjell skatteoppkreverkontorene (innsats, ressurser) i mellom,
- ◆ at oppkrevermiljøene blir for små og
- ◆ at den faglige og organisatoriske styringen skulle vært på ei hånd.

Mindretallet (representantene fra kommunene) påpeker

- ◆ rettsikkerhet ved skille fastsettelse og innfordring,
- ◆ at dagens ordning er velfungerende,
- ◆ synergieffekt mot andre innkrevingsfunksjoner i kommunene,
- ◆ betydningen for det kommunale selvstyre og
- ◆ kostnader og provenytnap ved omorganisering.

Det siste året har Skatteetaten etablert ny organisasjon for føring av regnskap og for revisjon av skatteregnskap. I begge tilfeller er arbeidet fordelt på 6 regioner og lagt til 6 store byer. Tilsvarende må en regne med at tvangsinnfordringsenhetene blir lagt til 6 av de største byene.

Slike store kontorer må ha en helt annen innfordringsstrategi enn dagens ordning. Innfordringskulturen i den statlige innkrevingen av merverdiavgift (fylkesnivå) baserer seg på bruk av utlegg/ panting. En regional statsmodell må drives på samme måte. Slike tvangstiltak i innfordringen fører som regel til ytterligere problemer for skyldnere, særlig eldre som er uvant med språket i slike krav.

Den kommunale modellen med nærhet til brukerne har bedre mulighet å skille de som ikke har betalings*vilje* fra de som har midlertidig ikke har betaling*sevne*. Dette gir mulighet for mer smidighet med betalingsavtaler og bistand. På sikt etableres et tillitsforhold skatteyter – skatteoppkrever der begge bestreber seg på å nå målet om rettidig betaling. Nærheten gjør også at kommunene lettere kan hjelpe de som blir skjønnslignet.

Ligningskontorene er trolig tiltenkt en rolle i den statlige modellen. Omorganiseringen av kontorene for noen år siden oppleves ikke som et mønster på nærhet, jmf. klager på vanskelig tilgjengelighet på telefon. Det kan neppe forventes flere ligningskontorer i årene som kommer.

Ved overgang til statlig innkreving får kommunene et trekk i rammetilskuddet for det som var beregnet for skatteinnkreving. Kommunene har arbeidsgiveransvar og etter sammenslåing av ligningskontorene er det ikke bare å flytte arbeidstakeren etter arbeidsoppgavene. Som regel kan kommunen ikke redusere tilsvarende i stilling fordi kompetansen er nødvendig i annen innfordring. Men finansiering og kompetanseskapende økonomioppgaver er borte og gjør det enda vanskeligere å opprettholde et fagmiljø på innkreving.

Det er grunn til å frykte større restanser, spesielt i en overgangsfase, og derfor mindre skatteinntekter til kommunene. I dag har de folkevalgte innsyn i skatteinnkrevingen. Denne vil falle bort ved en statliggjøring.

Mellømløsningen, der Staten tar alt unntatt tvangsinnfordring, syns ikke realistisk. En oppsplitting av innkrevingen vil medføre et brudd i verdikjeden og oppsplitting av funksjoner som hører nært sammen.

Det bør i utgangspunktet være mulighet for forandringer og forbedringer. Men i dette tilfellet foreslås det å endre et velfungerende system til et annet, der modellen ikke er klar og konsekvensutredet. Det er vanskelig å se at den nye modellen vil gi mer enn marginal økning av skatteinntektene, mest trolig vil de bli mindre.

Dagens kommunale modell inneber den mest desentraliserte strukturen for skatteoppkreverfunksjonen som kan tenkes.

Det kommunale ansvaret for skatteinnkrevinga har betydelige, positive distriktspolitiske konsekvensar. Ikkje bare medfører dagens desentraliserte lokalisering at det blir opprettholdt innkrevingstilgjengelig og arbeidsplasser i distriktet. Det betyr også at lokalt næringsliv får kort veg til – og god service fra – en viktig, offentlig samarbeidspart.

De siste årene har vi sett en stadig større andel av arbeidsplasser gå tapt gjennom utvikling av større regioner på bekostning av små lokale samfunn.

Smøla kommunestyre vil konkludere med at skatteinnkrevingen fortsatt bør være en kommunal eller felles kommunal oppgave. Begrunnelsen for dette er at:

- Den kommunale modellen innebærer mer nærhet og kontakt med skatteyterne. Det gir bedre mulighet for samarbeid oppkrever/skyldner om hvordan restansen skal betales. Dette gir et smidig og godt innfordringsklima, bedre rettsikkerhet (spesielt for eldre) og det beste resultatet på både kort og lang sikt
- Bedre rettsikkerhet med et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom fastsetting og innkreving
- Dagens ordning er velfungerende – med god løsningsgrad, god brukerservice og godt samarbeid mellom skatteoppkrever og skattefogd. Utvalgets arbeid viser at det er rom for forbedringer innenfor fortsatt kommunal organisering. Det er ikke utredet hva en statlig modell vil medføre av kostnader, problemer og provenytnyt.
- Dagens ordning sikrer folkevalgt innsyn og kontroll med skatteinnkrevingen. Den er også et viktig bidrag til at de mindre kommunene kan opprettholde levedyktige innkrevingstilgjengelige, og som ivaretar innkreving av både skatt, kommunale avgifter og kommunal fakturering.

Skatteutvalgene behandler søknader om ettergiving av ilikna skatt, og får dermed godt innsyn i skatteoppkreveren sin innkrevingsevne.

Vedlegg:

Finansdepartementet, Høring NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, 18.06.2004

Høyringsdok.: Kap. 1 og 2

KS, høring på skatteoppkreverutvalgets utredning NOU 2004:12, 02.07.2004

Rådmannens innstilling:

1. Smøla kommunestyret vil at skatteinnkrevingen fortsatt skal være en kommunal eller felles kommunal oppgave. Begrunnelsen for dette er:
 - A. Den kommunale modellen innebærer mer nærhet og kontakt med skatteyterne. Det gir bedre mulighet for samarbeid oppkrever/skyldner om hvordan restansen skal betales. Dette gir et smidig og godt innfordringsklima, bedre rettsikkerhet (spesielt for eldre) og det beste resultatet på både kort og lang sikt.
 - B. Bedre rettsikkerhet med et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom fastsetting og innkreving.
 - C. Dagens ordning er velfungerende – med god løsningsgrad, god brukerservice og godt samarbeid mellom skatteoppkrever og skattefogd. Utvalgets arbeid viser at det er rom for forbedringer innenfor fortsatt kommunal organisering. Det er ikke utredet hva en statlig modell vil medføre av kostnader, problemer og provenytnap.
 - D. Dagens ordning sikrer folkevalgt innsyn og kontroll med skatteinnkrevingen. Den er også et viktig bidrag til at de mindre kommunene kan opprettholde levedyktige innkrevingstilgjør, og som ivaretar innkreving av både skatt, kommunale avgifter og kommunal fakturering.
2. Kommunestyret mener at det statlige alternativet er mangelfullt utredet, og det er ikke laget konsekvensutredninger av statlig modell både mht. provenytnap, konsekvenser for brukerne, problemer og kostnader ved overgang.

Per A. Brennskag
rådmann

Utskrift til:
Finansdepartementet
KS