



ODDA KOMMUNE

Arkiv:	K-404, K3-&13
Arkivsak ID:	2002001822
Journalpost ID:	2004006940
Saksh.:	Harald Jordal
Dato:	25.06.2004

SAKSGANG			
Styre, utvalg, komite m.m.	Møtedato	Saksnr	Saksbeh.
Odda formannskap	08.09.2004	019/04	LWA

Høyring om skatteinnkreverutvalet si utgreiing : NOU 2004 : 12 Bedre skatteoppkreving.

Vedlegg:

1.	Finansdepartementet sitt brev av 18.06.04 til høyringsinstansane
2.	Utvalet si innstilling: NOU: 2004 : 12 Bedre skatteoppkreving. Kap 2 - Samandrag av hovudpunkta (side 11 – 20)
3.	Argumentliste frå : Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving

Framlagt:	Utvalet si innstilling: NOU: 2004 : 12 Bedre skatteoppkreving
------------------	---

Saka skal sendast ut av:	Sekretariatet
--------------------------	---------------

Særutskrift skal sendast til:	Finansdepartementet , Hardangerrådet.
-------------------------------	---------------------------------------

Rådmannen sitt framlegg til

vedtak :

1. Odda formannsskap kan ikkje sjå at det er ført god nok argumentasjon i tilsendt materiale til å gjera vesentlege endringar i noverande system for utlikning (statleg oppgåve) og inndring av skatt (kommunal oppgåve).
2. Noverande system vil etter Odda formannskap sitt syn vera betre enn fleirtalsinnstillinga då det:
 - a. Sikrar og underbygger rettstryggleiken.
 - b. Ser den einkilde skattytar i eit samla perspektiv og såleis aktivt motverkar kasteballeffekten.
 - c. Sikrar eit lokalt utbygt innfordringsledd med høg fagleg kompetanse som i sum betrar kommunikasjonen med den einkilde skattytar ved å ha geografisk nærleik og heile problemstillingar
 - d. Sikrar folkevald ettersyn og kontroll gjennom skatteutvala.

Rådmannen i Odda,

08.09.2004 Odda formannskap

Behandling:

Repr. Kollbotn (RV) føreslo til sakhandsaminga: Saka går til kommunestyret og slik endring av Pkt 1 : Ordet nok går ut.

OF-019/04 Vedtak:

Kollbotn sitt forslag til saksgangen fekk 4 røyster (Aga Jordal (V), Kollbotn (RV) Eriksen (SV) og Gjester Hoel (A)) og fall.

Kollbotn sitt endringsforslag fekk 4 røyster og fall med 5 røyster gitt for innstillinga

Rådmannen sitt pkt 2 vart samr. vedteke

Vedtaket er såleis identisk med innstillinga.

Saka gjeld:

Høyring av Skatteoppkreivingsutvalet si innstilling :

NOU : 2004: Nr 12. Bedre skatteoppkreiving.

I høyringsdokumentet står :

I Norge er det fellesinnkreiving av inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på vegne av alle skattekreditorer. Disse skattekreditorane er staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden. Fellesinnkreivingen utføres av de kommunale skatteoppkreiverne, som også fører skatteregnskap og utøver skattekontroll (arbeidsgiverkontroll) på fellesinnkreivingens område. I 2004 omfatter fellesinnkreivingen snaut **400 milliarder** kroner, derav ca **en fjerdedel** til kommunene og fylkeskommunene, og ca tre fjerdedeler til staten og folketrygden.

De øvrige statsskatter og avgifter for 2004 utgjør omlag **300 milliarder** kroner, og innkreives av statlige innkreivingsmyndigheter (skattefogder, tollkasserere og Statens innkreivingsentral m.v.). Dette omfatter petroleumsskatter, merverdiavgift, arveavgift, toll og særavgifter, skatt utlignet ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker, m.v.

Utenom fellesinnkreivingen har de kommunale skatteoppkreivere normalt også ansvaret for innkreivingen av rent kommunale skatter m.v., bl. a. eiendomsskatten.

Finansdepartementet sette 26. mai 2003 ned eit Skatteoppkreivjarutval som leverte innstilling 12. mai i år. (NOU 2004 : 12; Bedre Skatteoppkreiving).

Utgreiinga er lagt ut på www.finans.dep.no under : Aktuelt – Høyringer.

Utvalet sitt mandat var å vurdere og å føreslå tiltak som kan forbetra skatteinnkreivjarfunksjonen – både innanfor ei kommunal organisering og ei statleg organisering .

Utvalet sine vurderingar og forslag når det gjeld funksjonelle tiltak er samstemte.

Utvalet er også samde om at dei kan gjennomførast uavhengig av organisatorisk løysing (framleis kommune eller overføring til stat) Denne sida av saka vert difor ikkje vidare kommentert. Innhaldet i desse forslaga går fram av vedlegg 2 side 12 – 15

Utvalet sine tilrådingar når det gjeld **strukturelle tiltak** er delt i to.

Eit fleirtal på 5 (alle "ikkjekommunale" medlemmer i utvalet) :

" anser en statlig organisering av skatteoppkreivingen som mest naturlig ut fra oppgavens innhold og karakter "

Mindretalet (2 medlemmer):

" mener de fleste argumenter taler for fortsatt kommunal organisering av funksjonen" .

Eg oppfattar det slik at det er dei **strukturelle spørsmåla** som er sendt på høyring. Korleis ein fagleg sett skal gjera forbetringstiltak innanfor det vedtekne systemet med skatteinnkreivinga er i realiteten spørsmål som fagfolka og departementet må finna ut av sjølve.

Kommune eller stat: Thats the question.

Rammemerknad.

I dag er skatteforvaltninga basert på eit "maktfordelingsprinsipp". På vegne av det offentlege utliknar staten (likningskontoret) skatten og kommunen driv den inn.

Dette er ei ordning som underbygger rettstryggleiken for den enkelte skattytar og representerer eit system der dei ulike aktørane har innsikt hos kvarandre.

Utviklinga har gått i retning av at det både på statleg hald og kommunalt hald har utvikla seg ulike **avgiftssystem** – som har karakter av indirekte og flat skattlegging (meirverdiavgifta, petroleumsavgifta m.v.) og kommunale avgifter, gebyr og betalingssatsar for pålagde og frivillege tenester.

Pålagde kommunale avgifter (renovasjon, vatn og avløp m.m.) og betaling for frivillege kommunale tenester (barnehage, musikkskule m.m.)

Felles for desse avgiftene er at dei er like store for alle – og då med ein tilsvarande usosial profil.

Generelt skal det **gode grunnar** til for å flytta arbeidsoppgåver frå eit forvaltingsnivå til eit anna. Dersom ein skal føreslå slike tunge endringar bør dei henga saman med dysfunksjonar i noverande system av

enten

- a. prinsipiell karakter (ikkje til fredsstillande sikring av rettstryggleiken) eller
- b. av praktisk / funksjonell art (for lite av den utlikna skatten vert ikkje inndriven til fellesskapet, eller problem med fordeling av midlane mellom dei ulike sektorane)

eller

- a. låg effektivitet i noverande system.

Vidare må forslaga vera innanfor mandatet til skatteinnkrevjingsutvalet og vera tiltak som vil gje signifikant "resultatforbedring av **skatteoppkreverfunksjonen**".

Dette set strenge krav til samsvar mellom premisser og konklusjonar, samt til å **breidda vurderingsgrunnlaget tilstrekkeleg**. Saksutgreiinga i det vidare vil i stor grad dreia seg om å drøfta denne problemstillinga.

At det er staten som skal **utlikna skatten** er i saka så langt eg kan sjå uomtvista innanfor den norske modellen.

Dette er det og svært ulik praksis på i Norden.

I Danmark vert personskatten fastsett og inndriven av kommunane, medan dette er eit statleg oppgåve i Sverige. Den norske modellen ligg midt i mellom ved at staten fastset personskatten og kommunen driv den inn på vegne av fellesskapet.

Av det i utvalsmandatet gjevne funksjonsbegrepet for skatteoppkrevinga ("resultatforbedring av **skatteoppkreverfunksjonen**") må også omsynet til konsekvensar av føreslegne tiltak for den einkilde skattytar vera eit aktivt element.

Byråkratiske og skattetekniske behov er åleine og i seg sjølv eit for smalt vurderingsgrunnlag.

Utvalet sitt fleirtal skriv:

" fra et rent oppkrevingsmessig synspunkt synes det imidlertid klart at en statliggjøring er mest hensiktsmessig. *Problemenes som følger av dagens fragmenterte struktur elimineres, og det vil legges til rette for en enhetlig organisering av det faglige og det ressursmessige ansvaret.*" (mi utheving/understreking)

Merknad: :

Eit reint oppkrevingsmessig synspunkt er i denne saka eit for snevert vurderingsfelt åleine. Påstanden om at ein sentralisert struktur er meir effektiv enn ein fragmentert struktur (les kommunal struktur) er ikkje dokumentert . Underlagsmaterialet viser at den fragmenterte strukturen maktar å driva inn mellom 99 og 100 % av den utlikna skatten.

Når det gjeld momsén som staten har det heile ansvaret for – så har beløpet som staten ikkje klarar å driva inn- auka med 40 % dei siste åra (Riksrevisjonen mars 2004).

Det reine oppkreivingsmessige synspunktet tek ikkje utgangspunkt i den einskilde skattytar sine samla plikter og krav.

Desse kan listast opp som : Kommunal innfordring av kommunale avgifter, eigedomsskatt og gebyr, skatteinnfordring (kommune, stat, folketrygd) utan tvist og skatteinnfordring med tvist.

Det reine oppkreivingsmessige synspunktet søker naturleg ei utvikling i retning av å fragmentera og reindyrka kvar problemstilling innanfor (isolerte) faglege konsept. I fleirtalsinnstillinga ser vi tydeleg framveksten av ei 3 - delt struktur med følgjande element:

1 Kommunalt system for kommunale avgifter og eigedomsskatt.

og

2 Statlege system; Likningskontora * som skal stå for den uomtvista skatteinndringa og regionale** kontor for den omtvista del av skatteinndringa (tvangsinnfordring)

Her er å merka:

* Likningskontorstrukturen avvik i dag betydeleg frå den kommunale strukturen

** Korleis region skal definerast er usikkert, men vil truleg ikkje vera parallell med likningskontorstrukturen.

Den einskilde skattytar må etter fleirtalsforslaget sin modell forholde seg til minst 2 – ofte 3 ulike kontor / instansar som i tillegg har ulik geografisk organiseringsmodell.

Korleis dette kan samstava med fleirtalet si innstilling: (s. 17)

" *Dette vil gi bedre ressursutnyttelse og bedre resultater. Det vil også føre til høyere produktutvikling og bedre innkreivingsresultater samt legge til rette for en mer brukerorientert innretning av hele skatteforvaltningen.*

..er for meg eit paradoks og byggjer på ein argumentasjon der det ikkje er samsvar mellom premisser og konklusjonar. Så langt eg kan sjå er ovanstående sitat ein påstand som ikkje har rot i røynda (kontakt med virkeligheten).

I det vidare vert det sagt frå fleirtalet:

" Skillet mellom fastsettelse og innkreivning av skatt er et viktig rettsikkerhetsprinsipp. Dette skillet kan og må opprettholdes ved en statlig organisering. Også i dag har vi eksempler på skatter som både fastsettes og inndrives av statlige organer, som for eksempel merverdiavgiften. Videre fastsetter og inndriver norske kommuner eiendomsskatt og kommunale avgifter." (mi understreking)

Merknad:

Når likningsvesenet i si tid (60 - talet) vart overført frå kommunen til staten var det å etablere eit forvaltingsmessig ansvarsskilje mellom det å utlikna skatt og det å inndriva skatt eit viktig poeng.

Denne føringa vert ikkje drøfta i innstillinga frå fleirtalet si side.

Då den vart innført vart det lagt stor vekt på den rettstryggleiken dette skillet representerte. I fleirtalsinnstillinga vert dette langt på veg bagatellisert og ved at det ikkje vert sagt noko verken om dei prinsipielle eller praktiske sidene ved korleis ein skal ivareta rettstryggleiken. Å bli ein kasteball mellom 1 kommunalt og 2 statlege instansar svekker i seg sjølv rettstryggleiken og aukar den samla ressursbruken enten det gjeld den einskilde skatteytar eller summen av den offentlege forvaltinga sjølv om innsatsen på kvart ledd vert redusert.

Vurderinga her er enkel:

Det vil i sum vera enklare for den einskilde skatteytar å ha ei samla vurdering hos 1 ansvarleg instans underlagt eit folkevald organ (skatteutval) framfor å måta forholde seg til minst 2 ofte 3 ulike instansar med den føreslege ordninga..

Skatteutvala.

Dei kommunalt folkevalde skatteutvala er føreslege lagt ned og erstatta med meir "objektive faktorar."

Merknad :

Dei politiske vurderingane vert fjerna. Med "politiske" vert her forstått den politisk representative vurderingane av grunnlaget for å lempa på dei utlikna krava sett opp mot skattyteren sin faktiske situasjon og grunnane til at denne er slik, samt aktivt bruk av skjønn. Lemping på krav - "Nedsettelse og ettergivelse" - har i realiteten lite i ei gjeldsordning basert på "objektive kriterier" å gjera.

Nedbygging av lokal kompetanse.

Den kommunale innfordringa er i dag samansett:

Fellesinnkreving av

- inntektsskatt,
- formuesskatt
- trygdeavgift og
- arbeidsgiveravgift – på vegne av alle skattekreditorar
- og**
- eigedomsskatt og kommunale avgifter (tvungne kundeforhold)
- betaling for kommunale tenester (frivillege kundeforhold)

Mykje av den kommunale kompetansen som er bygt på innfordring er kanalisert fram gjennom opplæring i innfordring i skattesaker.

Denne kompetansen har **stor overføringsverdi** til andre innfordringsområde og **utløyser synergieffektar** ved at **det samla opplæringsbehovet i sum vert mindre** med ei samla løysing. (som i dag)

Fleirtalsforlaget tyder truleg ein deeffektivisering av offentleg sektor ved at behovet for opplæring i sum vert større enn med noverande løysing.

I tillegg kjem vurderingar av evt. inntekstap (provenytap):

I særmerknad frå mindretalet (Fylken og Røse) står :

"En statliggjøring av skatteinnkrevingen vil trolig medføre provenytap i milliardklassen"

Størst effektgevinst for **den offentlege forvaltninga** er truleg å henta innanfor å optimalisera arbeidsteknikkar og verktøy innanfor dagens modell – evt. supplert med interkommunalt samarbeid for små kommunar for å sikra kvalifisert kompetanse.

Dette står i kontrast til det fleirtalet flaggar som grunngeving for formuleringa;

1. Auka effektivitet i innfordringa.

Merknad:

Noverande skatteinndrivning ligg på mellom 99 og 100 % av utlikna.

Det er ingen indikatorar på at regionskontor / regionale inndrivingsinstitusjonar fungerer betre enn eit meir lokalt basert system. Tvert imot er det positiv samanheng mellom utlikna utskrivning av skattar og avgifter og innfordringsresultat dersom ein kan sjå på " heile biletet " og kombinera dette med lokalsamfunnskunnskap (direkte kommunikasjon retta mot "heile" personar og ikkje fragmenterte utgåver) kombinert med skjønn i særleg vanskelege saker (folkevalde skatteutval) .

Vidare er det påvist i det føreliggjande materialet, at kundekunnskap og nærheit til kunden kombinert med det å sjå skattyteren under eitt og ikkje som splitta sektorar, gjev eit betre sluttresultat enn manglande lokalkunnskap og fragmentert ansvar.

Summen av dette - og det faktum at det er uomtvista at det er staten si oppgåve å utlikne skatten - gjer at den enkelte borgar sine rettar og plikter vert ivaretekne på best måte med ei delt løysing.

Statlege føringar / reformer som forsterkar og underbygger rådmannen si innstilling:

Frå og med 1. juli 2004 er **heile ansvaret for kontroll og revisjon av skatteoppkrevjarane** (som er kommunale) **overført til staten.** (Kommunal og regionaldepartementet sitt rundskriv H 15/04)

Frå pressa er det kjent at **staten ynskjer å samordna dei to statlege tenestene : Trygdekontor og A-etat** til felles kontor med den hovudgrunngevinga at enkeltmennesket skal sleppa å bli kasteball mellom ulike instansar og skal få saka si vurdert i eit samla perspektiv.

Merknad :Begge desse reformene er stringente og konsekvente i høve til bærande prinsipp innan utforming av offentleg forvaltning - brukarvennlegheit i fokus og maktfordeling som prinsipp (*checks and balances*) - og vert gitt prinsipiell tilslutning til.

Det er difor underleg at på eit så viktig område (prinsipielt) som utlikning og inndring av skatt til fellesskapet ikkje vert lagt tilsvarende vekt på slike føringar då desse også er med på å sikra kommunikasjonen mellom den enkelte og det offentlege ved at den enkelte skattytar får 1 instans å halda seg til når det gjeld inndring.

Fleirtalsframlegget definerer seg ut av desse viktige føringane og peikar i stikk motsett lei.

Det finn rådmannen underleg og peikar på at fleirtalsframlegget verkar vinglete då ein ikkje legg til grunn desse bærande prinsipp og heller ikkje drøftar konsekvensane med å fråvika dei.

Oppsummert:

Eg kan ikkje sjå at dei føreslegne strukturelle endringsforslaga verken ivaretek premisane i mandatet eller medfører forbetringar av praktisk eller prinsipiell karakter.

Skatteinnfordringa bør vera slik :

Staten utliknar- kommunen driv den inn påvegne av fellesskapet (stat, fylkeskommune og kommune og folketrygd) og staten kontrollerer kommunen si inndring.

Dette sikrar eit differensiert nett av fagmiljø med eintydig ansvar under folkevald kontroll, og skattyaren får 1 betalingsinstans å halda seg til.

Dette sikrar optimal effektivitet i høve til samla ressursinnsats. (T.d. vil samla opplæringsbehov bli mindre enn ved fleirtalsforslaget si innstilling).
Det føreligg heller ikkje noko estimat over meirkostnadene ved fleirtalet sitt forslag.

Eit slik forvaltningssystem underbygger rettstryggleiken ved å ivareta maktfordeling og leggja til rette for ekstern kontroll med skatteinndringa.

Systemet opnar for utvikling av interkommunalt samarbeid bygt opp etter behov



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

VEDLEGG NR.:

1
000020

ODDA KOMMUNE
Fellesarkiv

2002001822

2

21 JUN 2004

404 £ 13

ØKON
04/0687

LWA

Kopi: KFA

Høringsinstansene, jf. vedlegg

Deres ref

Vår ref
04/1847 SL ld/rla

Dato
18.06.2004

Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

I Norge er det fellesinnkreving av inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på vegne av alle skattekreditorer. Disse skattekreditorer er staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden. Fellesinnkrevingen utføres av de kommunale skatteoppkreverne, som også fører skatteregnskap og utøver skattekontroll (arbeidsgiverkontroll) på fellesinnkrevingens område. I 2004 omfatter fellesinnkrevingen snaut 400 milliarder kroner, derav ca en fjerdedel til kommunene og fylkeskommunene, og ca tre fjerdedeler til staten og folketrygden. De øvrige statsskatter og avgifter for 2004 utgjør omlag 300 milliarder kroner, og innkreves av statlige innkrevingsmyndigheter (skattefogder, tollkasserere og Statens innkrevingsentral m.v.). Dette omfatter petroleumsskatter, merverdiavgift, arveavgift, toll og særavgifter, skatt utlignet ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker, m.v. Utenom fellesinnkrevingen har de kommunale skatteoppkrevere normalt også ansvaret for innkrevingen av rent kommunale skatter m.v., bl. a. eiendomsskatten.

Stortinget har flere ganger det siste tiåret behandlet problemstillinger knyttet til skatteoppkreverfunksjonen. Utgangspunktet for behandlingen har bl.a. vært Riksrevisjonens redegjørelser for undersøkelser vedrørende gjennomføring av stedlig arbeidsgiverkontroll og innfordring av utestående skatter og avgifter. I St.prp. nr. 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002 varslet Finansdepartementet om at det ville gjennomføre en bred utredning av tiltak for resultatforbedring av skatteoppkreverfunksjonen.

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 40

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 807

Skattelovavdelingen
Telefon 22 24 42 73
Telefaks 22 24 95 11

Skatteoppkreverutvalget ble oppnevnt 26. mai 2003 og leverte sin utredning til Finansdepartementet 12. mai d.å. Utredningen er lagt ut på departementets nettsider, *www.finans.dep.no*, under Aktuelt – Høringer.

Utvalgets mandat har i korthet vært å vurdere og å foreslå tiltak som kan gi resultatforbedringer av skatteoppkreverfunksjonen, både innenfor en fortsatt kommunal organisering av funksjonen og alternativt innenfor en statlig organisering.

Utvalget er gjennomgående samstemt når det gjelder vurderinger og forslag til funksjonelle forbedringstiltak, og om at disse kan gjennomføres uavhengig av organisatorisk løsning. Dette dreier seg om tiltak som eksempelvis hyppigere rapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift, innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved utleggstrekk, mer effektive sanksjoner og økt elektronisk tilgang til ulike registre. Utvalget fremmer ikke her ferdig utredete forslag, men anbefaler videre utredning og oppfølging på en rekke områder.

Utvalget har videre vurdert tre alternative modeller for organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget har her delt seg i et flertall på fem medlemmer og et mindretall på to medlemmer når det gjelder forslag til strukturelle forbedringstiltak. Flertallet, bestående av alle de ikke-kommunale medlemmene, anser en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig ut fra oppgavenes innhold og karakter. Mindretallet, bestående av de kommunale medlemmene, mener de fleste argumenter taler for fortsatt kommunal organisering av funksjonen. Flertallet og mindretallet har også ulike oppfatninger av omkostninger og eventuelle provenyendringer ved en endret organisering. Det vises til utredningen.

Finansdepartementet inviterer tilskrevne høringsinstanser iht. vedlagte liste til å avgi uttalelse om utredningen. Høringsuttalelsen kan omfatte både funksjonelle og strukturelle forbedringstiltak. Det vises i den forbindelse til hovedelementene i Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor, som innebærer økt vekt på forenkling, effektivisering og brukerorientering, jf. omtalen av saken i forannevnte St.prp. nr. 63 (2002-2002).

Når det gjelder funksjonelle forbedringstiltak, vil det være nyttig at høringsinstansene uttaler seg om hvilke forslag og vurderinger fra utvalgets side som det anses ønskelig at departementet følger opp med ytterligere utredning. Fordi de aktuelle temaer ikke er ferdig utredet fra utvalgets side, vil det ikke være naturlig å trekke endelige konklusjoner på det foreliggende grunnlag.

Mer grunnleggende blir det strukturelle valget mellom videreføring av det kommunale ansvar for skatteoppkreverfunksjonen og en statsovertakelse av denne funksjonen, samt mellomløsningen om forskjøvet oppgavefordeling. Utvalget har ikke utredet de nærmere organisatoriske løsninger ved en eventuell statsovertakelse, men har tatt utgangspunkt i en mulig modell der det etableres egne regionkontorer for

tvangsinnføring og der frivillig betaling, skatteregnskap og arbeidsgiverkontroll håndteres av likningskontorene. Det kan også tenkes andre løsninger i en statlig ordning, og ytterligere utredning om dette må i tilfelle gjøres senere.

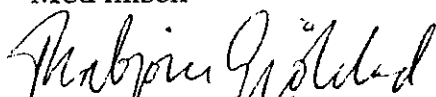
Utredningen er publisert som NOU 2004 : 12. Utredningen kan enten hentes fra departementets nettsider (jf. foran) eller bestilles fra Akademika, tlf. 22 85 30 30.

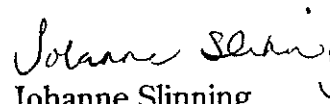
Frist for å avgi uttalelse i denne saken er 1. oktober 2004.

Eventuell uttalelse sendes til:

*Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO*

Med hilsen


Thorbjørn Gjelstad e.f.
ekspedisjonssjef


Johanne Slinning
avdelingsdirektør

Vedlegg: Høringsliste

2 Sammendrag

2.1 Generelt

Utredningen inneholder 9 hovedkapitler. Noen av disse kapitlene er korte beskrivelser og sammendrag som er nærmere utdypet i vedlegg til utredningen. For disse kapitlene er det ikke utarbeidet spesielle sammendrag. Vi henviser i stedet til kortversjonene.

2.2 Kapittel 1 Oppnevning og mandat mv.

I kapittel 1 gjøres det rede for utvalgets oppnevning, mandat og arbeid.

2.3 Kapittel 3 Skatteoppkreving – historikk

I dette kapitlet gis det en historisk gjennomgang av skatteoppkrevingen.

2.4 Kapittel 4 Skatteoppkreverfunksjonen

I kapittel 4 beskrives innholdet i og organiseringen av skatteoppkrevingen.

2.5 Kapittel 5 Skatteoppkrevingen i Danmark

Kapittel 5 inneholder en kort gjennomgang av skatteoppkrevingen i Danmark. Dette er nærmere beskrevet i vedlegg 6 til utredningen.

2.6 Kapittel 6 Skatteoppkrevingen i Sverige

Kapittel 6 inneholder en kort gjennomgang av skatteoppkrevingen i Sverige. Dette er nærmere beskrevet i vedlegg 7 til utredningen.

2.7 Kapittel 7 Kvalitet og effektivitet i skatteoppkrevingen

Kvaliteten og effektiviteten i skatteoppkrevingen har vært gjenstand for en rekke analyser de senere år. Analysene er blitt kritisert for å være mangelfulle, og resultatene har vært omstridte. Utvalget har derfor gjennomført undersøkelser i egen regi.

Den ene undersøkelsen er en spørreundersøkelse som utvalget har gjennomført mot alle skatteoppkreverkontorene. Den andre undersøkelsen er utarbeidet av stipendiat Eivind Bernhardsen ved Universitetet i Oslo. Bernhardsens undersøkelse bygger på data som samles inn og sammenstilles av Skattedirektoratet, komplettert med resultatene av spørreundersøkelsen og offentlig statistikk.

Undersøkelsene omfatter hovedsakelig innkreivingsfunksjonen og arbeidsgiverkontrollfunksjonen. Det tredje hovedfunksjonsområdet – skatteregnskapsføring – er i liten grad behandlet i undersøkelsene.

2.8 Kapittel 8 Ikke-organisatoriske tiltak

Utvalget har vurdert ulike forbedringstiltak for skatteoppkrevingen både innenfor en fortsatt kommunal organisering og innenfor en statlig organisering. Utvalget har vurdert tiltak knyttet

direkte til skatteoppkrevingen og har også vurdert og diskutert tiltak på andre virksomhetsområder med grensesnitt mot skatteoppkrevingen. Videre har utvalget vurdert tiltak eller endringer som kan innebære en forenkling eller en forbedring sett fra arbeidsgivers eller skattyters ståsted. Utvalget har imidlertid ikke vurdert overføring av oppgaver fra staten til kommunene, slik som eksempelvis å legge innkrevingen av merverdiavgiften til skatteoppkreveren, idet det er avgrenset mot dette i mandatet. Utvalget har lagt et forholdsvis vidt perspektiv til grunn for sin definisjon av forbedringstiltak.

Utvalget har delt sine vurderinger av forbedringstiltakene i to deler: Områder der utvalget anbefaler konkrete forbedringstiltak, er redegjort for i punkt 8.2, "Forslag til forbedringstiltak". I punkt 8.3, "Andre forbedringstiltak", redegjør utvalget for sine vurderinger av områder som kan være av betydning for forbedring av skatteoppkrevingen, men der det av ulike årsaker ikke fremmes konkrete forslag.

2.8.1 Forslag til forbedringstiltak

Hyppigere rapportering og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk:

Det bør etter skatteoppkreverutvalgets vurdering nedsettes et prosjekt med representanter fra ulike berørte aktører for å utrede eventuell innføring av månedlig innrapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. I Sverige og Danmark har man en slik ordning – i Danmark med rapportering helt ned på arbeidstakernivå. Dersom en ordning med månedlig innberetning og innbetaling innebærer merarbeid og merkostnader for arbeidsgiverne, bør det gjøres en grundig vurdering av nytteeffekten av et slikt tiltak. Man kan eventuelt starte med en frivillig ordning. Egen skattetrekkskonto vil da ikke være nødvendig. Forslaget kan eventuelt vurderes i sammenheng med det pågående AltInn-prosjektet.

Innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved påleggs-/utleggstrekk:

Skatteoppkreverutvalget foreslår at man innfører gebyr ved purring av skattekrav – når forfallsfristen oversittes eller ved betalingsvarsel. Det vil kunne gi større grad av rettidig betaling, og vil kunne være virkningsfullt særlig i forhold til mindre krav. Gebyr ved purring av skattekrav brukes for eksempel i Danmark. Utvalget mener videre at det bør påløpe gebyr når skatteoppkreveren nedlegger påleggstrekk slik det gjør når den ordinære namsmann nedlegger utleggstrekk. Dette er i tråd med Finansdepartementets uttalelse i forbindelse med forslag til ny innkrevingslov. Innføring av gebyr er av betydning for skatteinnkrevingen, og problemstillingen bør derfor tas opp med Justisdepartementet.

Effektive sanksjoner: Arbeidsgiverne har viktige funksjoner og plikter i forbindelse med innberetning og innbetaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Overtredelse må føre til sanksjoner som har følbare negative konsekvenser og som står i rimelig forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Gjeldende sanksjonssystem på skattebetalingsområdet bygger i det vesentlige på straffesanksjoner som må ilegges av påtalemyndighet eller ved dom. I sanksjonsutvalgets innstilling, NOU 2003:15 Fra bot til bedring, fremmes forslag til en omlegging til et mer fleksibelt sanksjonssystem, blant annet ved at mindre alvorlige overtredelser kan sanksjoneres ved et administrativt ilagt overtredelsesgebyr. En slik ordning med administrative sanksjoner synes hensiktsmessig for skattebetalingsområdet, og det anbefales at dette blir nærmere utredet. Man bør dessuten vurdere å justere enkelte straffebestemmelser i skattebetalingsloven i forhold til tilsvarende straffebestemmelser i annen lovgivning.

Elektronisk tilgang til registre: Tilgang til opplysninger om skyldner og dennes inntekts- og formuesforhold er av vesentlig betydning for å kunne drive god skatteinnkreving. Videre er

tilgang til opplysninger om arbeidsgiver og hans virksomhet viktig for å kunne drive god arbeidsgiverkontroll. Andre offentlige myndigheter har slik informasjon i sine registre – det gjelder for eksempel ligningsregistre, merverdiavgiftssystemet og i trygderegistre. Det er dessuten foreslått opprettet et nytt valutaregister, der man kan finne opplysninger om pengestrømmen mellom Norge og utlandet. Gjeldende bestemmelser om taushetsplikt har ikke vært ansett for å være til hinder for at skatteoppkreveren gis slike opplysninger, og det skjer allerede en utstrakt utlevering av utskrifter eller kopier. Skatteoppkreverne bør på denne bakgrunn gis elektronisk tilgang til ligningsregistrene, merverdiavgiftssystemet og trygderegistrene, og man bør vurdere om skatteoppkreverne også bør gis elektronisk tilgang til valutaregisteret.

Registrering av utleggsforretninger med intet til utlegg i Løsøreregisteret: Det antas å ha forebyggende effekt at det blir offentlighet om et betalingsmislighold når et utlegg som tas for kravet, blir registrert enten i et realregister eller i Løsøreregisteret. I saker der det ikke blir funnet eiendeler å ta utlegg i, skjer det ingen registrering. Utvalget ser det som uheldig at ufallet av utleggsforretningen er avgjørende for at skyldforholdet blir offentlig kjent. Fordi registrering av utleggsforretninger med intet til utlegg vil kunne ha en forebyggende effekt i forhold til mislighold av skatte- og avgiftskrav, og under henvisning til at dagens ordning rent faktisk kan medføre et tilleggsmotiv for skyldnere til å skjule sine formuesgoder, anmoder skatteoppkreverutvalget Justisdepartementet om å videreføre arbeidet med å legge til rette for slik registrering.

Styrking av kommunenes økonomiske incitament: Skatteoppkreverutvalget har ikke vurdert om styrking av kommunenes økonomiske interesser av skatteoppkrevingen vil ha betydning for resultatene. Utvalget er imidlertid kjent med at man i Danmark har en incitamentsordning. Spørsmålet om muligheten for et tilsvarende system i Norge må ses i sammenheng med både kommunenes inntektssystem og med systemet for fordeling av innbetalt skatt. Det er uvanlig i norsk offentlig sektor at forvaltningsorganer har økonomiske incitament, og det bør derfor vurderes grundig om det er et hensiktsmessig tiltak. Eventuelle incitamentsordninger kan vurderes i forbindelse med arbeidet i det utvalget som gjennomgår inntektssystemet for kommunal sektor og må ses i sammenheng med forslaget om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene.

2.8.2 Andre forbedringstiltak

Skattekontoordning: I Sverige har man en skattekonto for hver fysisk og juridisk person som skal betale skatt eller avgift. Krav som er omfattet av skattekontoordningen, behandles under ett, og skyldneren kan ikke bestemme at et innbetalt beløp skal gå til dekning av et bestemt krav. Skattemyndighetene foretar regelmessig avregning av skattekontoen, og sender ut betalingsoppfordring hvis det er underskudd. En lignende ordning kan tenkes realisert i Norge uavhengig av valg av organisasjonsløsning, men antall typer krav som kan omfattes – og derved også forenklingseffekten – vil trolig avhenge av organisasjonsløsningen. Utvalget har ikke foretatt nærmere vurderinger av eventuelle fordeler eller ulemper ved en skattekontoordning, men viser til at en arbeidsgruppe i Skattedirektoratet skal vurdere mulighetene for å etablere en norsk skattekontoordning for næringsdrivende, herunder hva som er mulig innenfor dagens organisering.

✓ *Overføring av restskatt til neste års forskudd:* I Danmark har man en ordning der restskatt på inntil kr 15 600 som ikke er betalt innen 1. juli, automatisk blir innregnet i neste års forskudd. Utvalget har ikke vurdert dette nærmere, men viser til et prosjekt i Skattedirektoratet som skal utrede fordeler og ulemper ved eventuelt å innføre en slik ordning, og om ordningen lar seg

tilpasse vårt forskuddssystem samt dekningslovens regler om beslagsfrihet. Etter utvalgets vurdering bør man vurdere om ordningen kan etableres som et tiltak skatteoppkrever kan benytte i tilfeller der det fremstår som hensiktsmessig – istedenfor en obligatorisk ordning.

Adgang til å innhente kontrollopplysninger fra tredjemann i forbindelse med utførelse av arbeidsgiverkontrollen: I forbindelse med arbeidsgiverkontroll kan skatteoppkreveren kreve fremlagt arbeidsgivers regnskap med bilag og andre dokumenter av betydning for kontrollen. Dersom arbeidsgiver ikke vil eller kan fremskaffe de opplysninger skatteoppkrever etterspør i forbindelse med kontrollen, mangler det i dag hjemmel for å innhente kontrollopplysninger fra tredjemenn. Det anses for å være en klar svakhet ved dagens regelverk. Nevnte svakhet forventes imidlertid avhjulpet gjennom forslaget til nye bestemmelser i Ot.prp. nr. 34 (2003–2004) Om lov om endringer i skattelovgivning mv. Utvalget går derfor ikke videre med denne problemstillingen, men forutsetter at det fremlagte forslaget vedtas.

Videreutvikling av styringsparametrene på området for arbeidsgiverkontroll: Det er av stor betydning at man ser på flere dimensjoner ved arbeidsgiverkontrollen ved fastleggingen av styringsparametre og resultatkrav. En ensidig eller for stor vektlegging av eksempelvis stedlig kontroll, kan medføre risiko for at innsatsen blir innrettet kun mot dette, også i tilfeller der andre kontrollformer eller kanskje også informasjonstiltak kunne ha vært like effektivt. Videre ligger det en utfordring i å utvikle indikatorer som i større grad måler effekten – herunder den forebyggende effekten – av de ulike kontrolltiltakene. Utvalget har ikke konkrete forslag til forbedringer eller endringer, men anmoder om at ovennevnte blir tatt hensyn til i direktoratets løpende arbeid med utvikling av styringsparametre.

Styrking av faglig overordnede myndigheters styringsfullmakter: Skattefogdenes faglige styring av skatteoppkreverne skjer ved mål- og resultatstyring ved ettersyn og restansekontroll og ved veiledning og bistand i faglige spørsmål. Skatteoppkreveren skal påse at kontoret har tilstrekkelig ressurser og er organisert slik at skatteoppkrevingen kan utføres på en forsvarlig, hensiktsmessig og rasjonell måte, og skal ta saken opp med vedkommende kommunale organer dersom dette ikke er tilfelle. Skattefogdkontorene kan gi anbefalinger eller pålegg, men savner reelle sanksjoner hvis oppgavene ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte. Ordninger som styrker den faglige styringen for skattefogdkontorene og Skattedirektoratet, kan være økonomiske sanksjoner, overtakelse av oppgaver eller øremerking av ressurser, men dette reiser en rekke problemstillinger, både av prinsipiell og praktisk art. Utvalget går derfor ikke videre med forslag om styrking av faglig overordnede myndigheters styringsfullmakter.

Sikkerhetsstillelse for skatte- og avgiftsforpliktelser: Ulike former for sikkerhetsstillelse kan tenkes som effektive forebyggings tiltak for å redusere faren for mislighold. Utvalget har ikke utredet hvilke muligheter man har på dette området, men vil vise til at det i Danmark er mulig å stille krav om sikkerhet ved registrering av en ny virksomhet. Videre er det i flere land innført regler rettet mot bygg- og anleggsbransjen som innebærer at hovedentreprenører må stille sikkerhet for underentreprenørens ansvar for skatter og avgifter. I Nederland er ordningen med skatteavsetning frivillig, men alternativet er solidaransvar for underentreprenørens skatte- og avgiftsforpliktelser og man mener der å ha fått bukt med useriøse aktører innen bygg- og anleggsbransjen. Lignende virkemidler kan tenkes å være aktuelle også i Norge.

Forbedring av funksjonene for innrapportering av oppgaver til skatteoppkreveren: AltInn-portalen ble åpnet i desember 2003. Terminoppgaver for forskuddstrekk og beregningsoppgave for arbeidsgiveravgift er blant de skjemaer som skal være med i

ordningen, og det kjøres nå (mars 2004) pilotdrift for disse oppgavens vedkommende. Lønns- og trekkoppgave og Årsoppgave for arbeidsgiveravgift står på listen over de oppgaver som skal omfattes etter hvert. Utvalget har ikke grunnlag for å gjøre konkrete vurderinger av AltInn-prosjektet, men vil påpeke at den automatiserings- og forenklingsfilosofi som ligger til grunn for prosjektet er positiv. Ikke minst er det viktig å forenkle det arbeid som arbeidsgiverne er pålagt å utføre, tatt i betraktning hvilke viktige aktører dette er i det norske skattebetalingssystemet. Utvalget viser dessuten til sitt forslag om at det nedsettes en arbeidsgruppe for å utrede eventuelle innføring av månedlig innrapportering og innbetaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk.

Forskuddsutskrivning: Kvalitet på forskuddsutskrivningen er av betydning for resultatoppnåelse i skatteoppkrevingen. Målet med forskuddsutskrivningen er å få inn et beløp i løpet av inntektsåret som i størst mulig grad samsvarer med utlignet skatt. Utskriving av forskudd skjer i praksis ved en sentralisert maskinell rutine og det er store regionale variasjoner og forskjeller mellom fylkene i forholdet mellom forskudd og utlignet skatt. Skatteoppkreverutvalget mener at en kombinasjon av nasjonale og regionale/lokale parametere for forventet økonomisk utvikling, ville gjøre forskuddssystemet mer treffsikkert. Ved nystartede enkeltmannsforetak burde man ideelt sett ha fastsatt forskuddskatten manuelt og ha en kobling mellom fastsettelse av forskudd og registrering i merverdiavgiftsmanntallet. Det kan her vises til det danske systemet for forebyggende restansarbeid. Rutiner for endring av forskudd bør legges opp slik at ligningskontoret kan kontrollere opplysninger og få stanset nedsettelse for "gjengangere".

Fastsettelse og innkreving: Ligningskontorene og skatteoppkreverkontorene er organisatorisk adskilte kontorer med hver sine ansvarsområder og arbeidsoppgaver, men med mange felles berøringspunkter, i den forstand at det ene området påvirkes av det arbeid og de prioriteringer som gjøres på det andre området. Av hensyn til skattyters rettssikkerhet skal man ikke ta innkrevingsmessige hensyn under ligningsarbeidet og vice versa; dette er slått fast som et grunnleggende prinsipp i den norske skattebetalingsordningen. Innenfor disse rammer er det viktig med god kommunikasjon og godt samarbeid mellom ligningskontorene og skatteoppkreverkontorene. På kontrollområdet er det av stor betydning at ligningskontorene raskt behandler feil som skatteoppkreverne avdekker i sine kontroller, og at det etableres en entydig praksis mellom ligningskontorene. Skatteoppkreverkontorene må på sin side skrive konsise og konkrete rapporter med god dokumentasjon av avdekkede feil. Ligningsmyndighetenes arbeid med skjønnsligninger er et annet område av betydning for skatteoppkreverkontorene. Innen begge disse områder er det viktig at Skattedirektoratet gir klare styringssignaler, som også må angi at arbeidet må gis høy prioritet. Utvalget foreslår ikke konkrete tiltak her, da dette allerede er et høyt prioritert område innen skatteetaten, der direktoratet allerede har iverksatt en rekke forbedringstiltak.

Gjennomskjæring i proforma eierforhold – utvidet beslagsrett: En skyldner kan overføre sine formuesgoder til familiemedlemmer eller andre nærstående for å unngå at kreditor kan ta beslag i formuesgodene. Reglene om dette beskytter både den legitime og den illojale overdragelse. Skatteoppkreverne har erfaring for at tilpasninger som må kunne karakteriseres som illojale og spekulative forekommer relativt ofte, og at store beløp på den måten unndras fra innfordring. Det er bakgrunnen for at skatteoppkreverutvalget mener at bedre muligheter for å kunne skjære igjennom proforma-arrangementer er ønskelig sett fra et kreditorståsted generelt, og ut fra et skattekreditorsted spesielt. Utvalget har imidlertid ikke gått nærmere inn på en vurdering av hvordan en eventuell gjennomskjæringsregel burde utformes, og om en slik regel burde gjelde generelt eller være forbeholdt skatte- og avgiftskrav.

2.9 Kapittel 9 Organisatoriske modeller

Utvalget presenterer tre organisasjonsløsninger; dagens kommunale organisering, en statlig modell og en mellomløsning med forskjøvet oppgavefordeling. Dagens kommunale modell beskrives i utgangspunktet ut fra den organiseringen man har i dag, men på bakgrunn av utviklingstrekk i kommunal sektor har utvalget også vurdert virkningen av mulige endringer i strukturen i denne modellen. De to andre løsningene er tenkte modeller, men utvalget har valgt å knytte sin analyse opp til den konkrete løsningen som er skissert.

2.9.1 Kriterier for vurdering av organisering

Utvalget har kommet frem til følgende kriterier man mener er av betydning for skatteoppkrevingen og vurderer de ulike modellene ut fra disse:

Kvalitet og effektivitet i skatteoppkrevingen. Kvalitet i skatteoppkrevingen innebærer blant annet at man så langt som mulig sørger for at fastsatt skatt blir betalt. Effektivitet innebærer at dette oppnås med en ressursinnsats som ikke er større enn nødvendig. Følgende egenskaper er brukt for å belyse modellens egnethet i forhold til dette kriteriet:

- resultatoppnåelse/løsningsgrad
- styring og samordning
- bruk av administrative og andre ressurser
- utnyttelse av teknologi
- kompetanse
- nærhet

Hensynet til brukerne. Her vurderes modellenes egenskaper i forhold til brukernes behov, og utvalget har sett på følgende elementer:

- tilgjengelighet og servicegrad
- rettssikkerhet, herunder likebehandling

Andre hensyn. Utvalget belyser her enkelte hensyn som ikke primært har relevans for skatteoppkrevingen isolert sett, men som kan være relevante i forhold til en vurdering av eventuelle konsekvenser for kommunene eller for andre deler av samfunnet. Disse hensynene er:

- synergieffekter i forhold til annen virksomhet
- bekjempelse av økonomisk kriminalitet
- distriktpolitiske hensyn
- folkevalgt kontroll og innsyn
- kommunalt økonomisk selvstyre
- overgangskostnader

Innholdet i kriteriene er nærmere utdypet i punkt 9.2.

Vurderingene av modellenes egenskaper baserer seg på skjønn da det i liten utstrekning finnes erfaringsdata som kan nyttes til en konkret analyse av effekten av de ulike organisasjonsmodeller og av endret organisering. Beskrivelsene er gjort av utvalget under ett. Flertallets og mindretallets vurderinger og anbefalinger med hensyn til organisering fremgår av henholdsvis punkt 10.1 og 10.2.

2.9.2 Dagens kommunale modell

I dagens modell er det en skatteoppkrever i hver kommune. For arbeidsgiverkontroll er det mange steder etablert interkommunalt samarbeid og pr. 31. mars 2004 er det etablert 3 felles skatteoppkreverkontor for til sammen 9 kommuner (det vil si 428 kontor totalt). Det faglige ansvaret for skatteoppkrevingen ligger til staten, og det administrative ansvaret ligger til kommunen.

Man kan registrere tendenser i retning av færre kommuner og færre skatteoppkreverkontor. Hele kommunesektoren er under utvikling og det er stort fokus på strukturelle endringer i form av kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid. Disse utviklingstendensene og deres konsekvenser for skatteoppkrevingen er beskrevet i punkt 9.3.5.

2.9.3 Modell med forskjøvet oppgavefordeling

I denne modellen er arbeidsoppgaver forskjøvet i forhold til dagens statlige og kommunale skattemyndigheter. Modellen er en mellomløsning mellom dagens ordning og en ren statlig løsning. Modellen innebærer at oppgavene med skatteregnskap, veiledning/informasjon, arbeidsgiverkontroll og frivillige betalinger overføres til fastsettelsessiden (ligningskontoret) og at kun tvangsinnfordring utføres av skatteoppkrever.

2.9.4 Statlig modell

Denne modellen innebærer at skatteoppkrevingen overtas av staten og regionaliseres. Det kan tenkes mange løsninger for en statlig modell. Skatteoppkreverutvalget tar utgangspunkt i en mulig modell der funksjonene skatteregnskap, frivillig betaling, arbeidsgiverkontroll og informasjonsvirksomhet overføres til ligningskontorene, og der det etableres egne regionkontor for tvangsinnfordring.

2.10 Kapittel 10 Utvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende organisering og tilknytning

2.10.1 Flertallets vurderinger og konklusjon

Medlemmene Detlie, von der Fehr, Fimreite, Magnus og Riise anser en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig, oppgavens innhold og karakter tatt i betraktning. Dette vil gi bedre ressursutnyttelse og bedre resultater. Det vil også føre til høyere produktivitet og bedre innkrevingsresultater samt legge til rette for en mer brukerorientert innretning av hele skatteforvaltningen.

Flere evalueringer, blant annet i regi av Riksrevisjonen, har vist stor variasjon i innsats og resultater mellom skatteoppkreverkontorene. Analyser utført for utvalget viser dessuten at det er en systematisk tendens til at små og mellomstore kontorer er mindre effektive og oppnår dårligere resultater enn de større. Størrelse er derfor et forhold som må tillegges vekt når man vurderer organiseringen.

Sammenslåinger av skatteoppkreverkontorer i kommunal regi vil ikke nødvendigvis finne sted der de skattefaglige argumentene for dette er tyngst. Slike sammenslåinger vil dessuten undergrave noe av begrunnelsen for kommunal tilknytning. Virksomheten vil løsrives fra den øvrige forvaltning, direkte folkevalgte kontroll vil svekkes, og eventuelle synergieffekter mellom skatteoppkrevingen og kommuneforvaltningen for øvrig vil forsvinne. Dessuten

forsterkes konsekvensene av dagens oppsplitting med det faglige ansvaret hos staten og det ressursmessige hos kommunene.

Større kommuner vil bidra til å løse noen av disse dilemmaene. Fra et rent oppkrevmessig synspunkt synes det imidlertid klart at en statliggjøring er mest hensiktsmessig. Problemene som følge av dagens fragmenterte struktur vil elimineres, og det vil legges til rette for en enhetlig organisering av det faglige og ressursmessige ansvar. Økende grad av elektronisk rapportering og kommunikasjon gir dessuten mindre behov for kontakt med det lokale nivå. Samordning med ligningsforvaltningen representerer videre en forenkling for brukerne og legger til rette for ytterligere forbedringer i brukervennligheten.

Skillet mellom fastsettelse og innkreving av skatt er et viktig rettssikkerhetsprinsipp. Dette skillet kan, og må opprettholdes med en statlig organisering. Også i dag har vi eksempler på skatter som både fastsettes og innkreves av statlige organer, for eksempel merverdiavgiften. Videre fastsetter og innkrever norske kommuner både eiendomsskatt og kommunale avgifter. I Danmark fastsettes og innkreves personskatter av kommunene, mens disse oppgavene er statlige i Sverige. Ikke i noen av disse tilfellene synes det som man har vanskeligheter med å håndtere hensynet til rettssikkerheten.

Mot de skattefaglige argumenter står det faktum at skatteoppkreving har dype røtter som kommunal oppgave. At kommunene fikk oppgaven, skyldes blant annet at det ikke fantes andre som kunne forestå den. Begrunnelsen for å desentralisere ansvaret for en oppgave til kommunalt nivå, er vanligvis at man skal kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov og utøve nødvendig lokalt skjønn. Skatteoppkreving kan ikke sies å ha særlig behov for lokal tilpasning eller lokal skjønnsutøvelse. Tvert imot kjennetegnes oppgaven av stram regulering, behov for rettsikkerhet og likhet på tvers av kommuner – hvorvidt man betaler skatten sin, skal ikke avhenge av hvilken kommune man bor i. Det er derfor lite ved oppgavens karakter som tilsier kommunal tilknytning. Tvert imot er det bekymringsfullt at skatteoppkrevingen i betydelig grad synes å være påvirket av lokale forhold, i form av ressursdisposisjoner og prioriteringer:

- Resultatvariasjonen kommunene imellom forklares blant annet av at kommunene i ulik grad avsetter ressurser til skatteoppkreving. Mange skatteoppkrevere oppgir at sen eller mangelfull iverksettelse av tiltak skyldes en generell mangel på ressurser.
- 1 av 5 skatteoppkrevere oppgir at lokalpolitisk press og/eller næringsøkonomiske forhold kan ha betydning for valg av innfordrings- eller kontrollstrategi.

Dette korresponderer dårlig med uttalte krav til rettsikkerhet og likhet på tvers av kommuner.

Mot de oppkrevmessige hensyn og vurderinger gjort med utgangspunkt i oppgavefordelingsprinsipper, står ytterligere to hensyn. For det første kan en flytting av skatteoppkreverfunksjonen få negative virkninger for andre deler av den kommunale administrasjon. I Øver og Nedre Eiker – det foreløpig eneste eksempel på en utskillelse av skatteoppkreverfunksjonen som har fungert lenge nok til at det er mulig å trekke erfaringer – var det på forhånd fryktet at kommunene ville lide ved at fagmiljøer ble splittet, og at bånd med øvrig kommunal forvaltning ble kuttet. Erfaringen har imidlertid vært at dette gikk tilnærmet smertefritt. Kommunene har endret sin organisasjon som en konsekvens av at et tjenestested ble utskilt.

Det andre hensynet som kan tale for en fortsatt kommunal tilknytning, er av mer politisk karakter og gjelder behovet for å styrke lokalforvaltningen. Som vi har vært inne på, er ikke skatteoppkreving av de oppgaver som egner seg for desentralisering. At skatt i stadig større grad er blitt et statlig anliggende, svekker også begrunnelsen for kommunal forankring av oppkreivingsoppgavene. I forhold til det kommunale økonomiske selvstyre, er det friheten til å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag (skatteobjekter og skattesatser) som først og fremst er av betydning, ikke hvem som står for oppkreivingen. En statliggjøring av skatteoppkreivingen er derfor ikke til hinder for en mer direkte sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalsamfunnet og kommunenes inntekter. I Sverige, der skatteoppkreivingen er helstatlig, varierer for eksempel skattesatsene betydelig som følge av at kommunene utnytter sin adgang til å fastsette skattenivået. I Danmark – der den kommunale beskatningsfriheten også er større enn i Norge – har regjeringen nylig fremlagt et forslag om å samle all oppkreiving på statens hånd.

En statliggjøring vil medføre administrative omstillingskostnader. Disse behøver ikke bli særlig store, gitt at det i stor grad er mulig å bygge på den eksisterende organisasjon. Det er heller ikke grunn til å tro at omorganisering vil gi uheldige provenyeffekter. Ved statliggjøringen av skatteoppkreiverfunksjonen for Sentralskattekontoret for utenlandssaker i 2002, da funksjonen ble overført fra Stavanger kemnerkontor til Rogaland skattefuktontor, økte provenyet. I Øvre og Nedre Eiker medførte omorganiseringen også en umiddelbar provenyøkning.

2.10.2 Mindretallets vurderinger og konklusjon

Medlemmene Fylken og Røse mener at de fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkreivingen. Det er dokumentert høy løsningsgrad, god rettssikkerhet, høy brukerservice og synergier med øvrig kommunal virksomhet. Og ikke minst: Kommunal organisering gir forbedringsmuligheter og er robust i forhold til forventede utviklingstrekk.

I og med skattebetalingslovens ikrafttreden i 1957 og den etterfølgende omorganisering av ligningsforvaltningen falt brikkene på plass i den norske skattebetalingsordningen. Fra dette tidspunkt har vi hatt en effektiv skattebetalingsordning i Norge med god løsningsgrad, brukervennlighet, effektivitet og rettssikkerhet, og med en entydig arbeidsdeling mellom de statlige ligningskontorene og de kommunale skatteoppkreiverkontorene.

De aller fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkreivingen:

- De kommunale skatteoppkreivere klarer å innkreive mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innkreivingsresultater som store kommuner. Dette skyldes at skatteinnkreiving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkreiver og skattyter. Således vil det ikke være noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnkreivingen.
- Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreiverkontorene utøver god brukerservice. En landsomfattende undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002 dokumenterer at de kommunale skatteoppkreiverkontor scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.
- Kommunalt ansvar for skatteinnkreivingen medfører god rettssikkerhet for skattyterne, blant annet ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom på den ene siden fastsettelsen av skatten og på den annen side innkreivingen av skatten.

Avstand mellom fastsettelse og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen.

- Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører effektiv drift og ressursbruk ved at skatteinnkreving gjennomføres i det samme miljø som ivaretar kommunenes innkreving av kommunale avgifter og annen kommunal fakturering. Dermed blir det også mulig å opprettholde levedyktige innkrevingstiljøer i de små kommunene.
- Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten, og innkrevingskompetansen i kommunene dermed faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament, og fremtidige inntektsreformer vil bli vanskeligere.

Eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre negative effekter ikke bare for kommunal sektor, men på nasjonalt nivå.

- Eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre sentralisering og dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene.
- Statliggjøring og sentralisering vil redusere muligheten for folkevalgt innsyn i skatteinnkrevingen.
- Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil av brukerne oppfattes som økt stigmatisering ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skiller fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner. Henvendelser fra tvangsinnkrevingssiden av skatteetaten vil "merke" adressaten, og i praksis vanskeliggjøre god kommunikasjon.
- Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre store 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, og vil også bli møtt med reduserte statstilskudd. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring. Oppsummert vil statliggjøring av skatteinnkrevingen medføre provenytap i en periode som vil strekke seg over flere år. Et provenytap på bare 1/2 prosent pr. år vil medføre et tap på mer enn 5 mrd. kroner over en treårs periode.

Kvaliteten og effektiviteten i den norske skatteinnkrevingen er god. Det er imidlertid mer å gå på. Skatteoppkreverutvalget legger frem 15 forslag til ytterligere forbedring av skatteinnkrevingen.

- Blant forbedringsforslagene peker Skatteoppkreverutvalget på behovet for å styrke fagmyndighetens/tilsynsmyndighetens mulighet til å gjennomføre korrektive tiltak for det tilfelle at en skatteoppkrever ikke utfører oppgaven på en tilfredsstillende måte. Vi som utgjør mindretallet i utvalget, og representerer kommunal sektor, er enig i at fagmyndigheten/tilsynsmyndigheten bør ha mulighet til å gjennomføre effektive korrektive tiltak dersom spesielle tilfeller inntreffer. Dette fordi skatteinnkrevingen er av så stor nasjonal betydning.

NKK - Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring**Utdrag fra særmerknad med momentliste:**

"I og med skattebetalingslovens ikrafttreden i 1957 og den etterfølgende omorganisering av ligningsforvaltningen falt brikkene på plass i den norske skattebetalingsordningen. Fra dette tidspunkt har vi hatt en effektiv skattebetalingsordning i Norge med god løsningsgrad, brukervennlighet, effektivitet og rettssikkerhet, og med en entydig arbeidsdeling mellom de statlige ligningskontorene og de kommunale skatteoppkreverkontorene

De aller fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen:

– De kommunale skatteoppkrevere klarer å innkreve mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innkreivingsresultater som store kommuner. Dette skyldes at skatteinnkreving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. Således vil det ikke være noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnkrevingen.

– Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverkontorene utøver god brukerservice. En landsomfattende undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002 dokumenterer at de kommunale skatteoppkreverkontor scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

– Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører god rettssikkerhet for skattyterne, blant annet ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom på den ene siden fastsettelsen av skatten og på den annen side innkrevingen av skatten. Avstand mellom fastsettelse og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen.

– Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører effektiv drift og ressursbruk ved at skatteinnkreving gjennomføres i det samme miljø som ivaretar kommunenes innkreving av kommunale avgifter og annen kommunal fakturering. Dermed blir det også mulig å opprettholde levedyktige innkreivingsmiljøer i de små kommunene.

– Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten, og innkreivingskompetansen i kommunene dermed faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament, og fremtidige inntektsreformer vil bli vanskeliggjort.

Eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre negative effekter ikke bare for kommunal sektor, men på nasjonalt nivå.

– Eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre sentralisering og dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene.

– Statliggjøring og sentralisering vil redusere muligheten for folkevalgt innsyn i skatteinnkrevingen.

– Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil av brukerne oppfattes som økt stigmatisering ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner. Henvendelser fra tvangsinnkreivingsdelen av skatteetaten vil "merke" adressaten, og i praksis vanskeliggjøre god kommunikasjon.

– Statliggjøring av skatteinnkrevningen vil medføre store 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, og vil også bli møtt med reduserte statstilskudd. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring. Oppsummert vil statliggjøring av skatteinnkrevningen medføre provenytnap i en periode som vil strekke seg over flere år. Et provenytnap på bare 1/2 prosent pr. år vil medføre et tap på mer enn 5 mrd. kroner over en treårs periode.”