

Frei kommune
6520 Frei

Samlet saksframstilling

Arkivsak: 04/00598

SKATTEOPPKREVING

FINANSDEPARTEMENTET

22. SEP. 2004

Saksnr. 04-1847-96
Arkivnr.

Arkivsaksnr: 04/00598

Arkivkode: 203

Saksnr.: Utvalg
0143/04 Formannskapet

Møtedato
14.09.2004

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Per Sverre Ersvik
Arkivsaksnr.: 04/00598

Arkiv: 203

SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING
HØRINGSUTTALE

Rådmannen sin innstilling:

Frei kommune mener at skatteinnkrevingen fortsatt bør være en kommunal eller felles kommunal oppgave.

Begrunnelser:

- 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 provenytnap.
- Dagens ordning sikrer folkevalgt innsyn og kontroll med skatteinnkrevingen. Den er også et viktig bidrag til at de mindre kommunene kan opprettholde levedyktige innkrevingsmiljøer som ivaretar innkreving av både skatt, kommunale avgifter og kommunal fakturering.

Saksutredning:

BAKGRUNN

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.

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

Skatteoppkreverutvalget hadde 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 (innkreving 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, 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 overordnede (skattefogdens) styringsfullmakter og iverksette 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**

og begrunnelser:

- Evalueringer viser stor variasjon i innsats og resultat mellom skatteoppkreverkontorene. 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 og imøtegår argumentene
- *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 provenytap (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:

- 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.
- 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.
- Avstand mellom fastsettelse (ligningskontorene) og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende rettsprinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger.
- 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 innkrevmiljø i mindre kommuner
- Fortsatt kommunalt ansvar bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre (påvirke sitt inntektsfundament, gir mulighet for framtidige inntektsreformer)
- Statlig innkreving vil medføre sentralisering og dårligere tilgang på offentlige tjenester i lokalmiljøene. Det vil redusere muligheten for statlig innsyn i skatteinnkrevingen.

- 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.
- Skatteoppkreverutvalget framlegger 15 forslag til ytterligere forbedringer av skatteinnkrevningen. Det er mer å gå på selv om kvaliteten og effektiviteten er god.

VURDERING

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

Det statlige alternativet er mangelfullt utredet, og det er ikke laget konsekvensvurderinger av statlig modell (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, synergien 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 innkrevningen 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 skyldnerne, 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 betalingsvilje fra de som har midlertidig ikke har betalingsevne. 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 skjønnsignet.

Ligningskontorene er (trolig) tiltenkt en rolle i den statlige modellen. Omorganiseringen av kontorene for noen år siden oppleves ikke som et mønster på nærhet, ref. klager på vanskelig tilgjengelighet på telefon. Og antall ligningskontor framover? Neppe flere.

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 innføring. Men finansiering og kompetanseskapende økonomioppgaver er borte og gjør det enda vanskeligere å opprettholde et fagmiljø på innkreving.

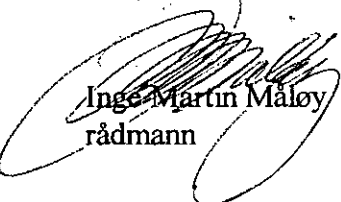
Det er grunn til å frykte større restanser, spesielt i en overgangsfase, og derfor mindre skatteinntekter til kommunene. I dag har de folkevalgte innsyn i skatteinnkrevingen. Denne vil falle bort ved statliggjøring.

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

Til slutt: En bør i utgangspunktet være åpen for forandringer. 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.

Vedlegg: Kapittel 2 Sammendrag fra Skatteoppkreverutvalgets utredning

Frei, 31.08.2004



Inge Martin Måløy
rådmann

Formannskapet den 14.09.2004

Behandling i møte:

SV la fram følgende forslag:

Retter seg etter flertallets konklusjon av skatteoppkreverutvalgets utredning.

Ved avstemming ble rådmannens tilråding vedtatt med 6 mot 1 stemme.

Vedtak:

Frei kommune mener at skatteinnkrevingen fortsatt bør være en kommunal eller felles kommunal oppgave.

Begrunnelser:

- **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 provenytnap.**
- **Dagens ordning sikrer folkevalgt innsyn og kontroll med skatteinnkrevingen. Den er også et viktig bidrag til at de mindre kommunene kan opprettholde levedyktige innkrevingsmiljøer som ivaretar innkreving av både skatt, kommunale avgifter og kommunal fakturering.**

Utskrift sendt:
Økonomileder