

SAKSFREMLEGG**NOU 2004:12 BEDRE SKATTEOPPKREVING - HØRING**

SAKSGANG:			
<i>R.f.</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Utvalgssaksnr</i>
1	Formannskapet	17.09.04	040/04

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Finansdepartementets høringsbrev av 18. juni 2004 – Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving
- Kommunenes Sentralforbund (KS) av 2. juli 2004 der de opplyser at KS fortsatt står for kommunal skatteinnkreving og at de vil komme med en høringsuttalelse medio august måned 2004.
- Skattedirektoratets brev av 26. juli 2004 mht arbeidsgiverkontrollen 2003

Saksopplysninger:**Saksopplysningene baserer seg på utredning foretatt av Alta kommune.**

Saksområdet og dokumentene er mange og omfattende. Rådmannen har gjort et forsøk med å få fram essensen fra de fleste parter i saksframlegget for å redusere behovet for gjennomgang av alle dokumenter. Bare NOU 2004:12 er på 288 sider og den finnes på internett på følgende adresse.

<http://www.odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006001-020026/dok-bn.html>
for de som måtte ønske å gå inn i enkeltdetaljer i utredningen.

Finansdepartementet har ved et oversendelsesbrev av 18. juni 2004 sendt ut en høringsuttalelse til bl.a. kommunene mht NOU:122004 – Bedre skatteinnkreving. NOU:12-2004 ble overlevert Finansdepartementet den 26. mai 2004. Finansdepartementet skriver i oversendelsesbrevet bl.a. følgende mht hva høringsinstansene bør vurdere:

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 (2001-2002).

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 tvangsinnfordring 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.

Skatteoppkreverutvalget ble oppnevnt av Finansdepartementet 26. mai 2003. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Bakgrunn og oppnevning

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 forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 106 (2001–2002) vedtok Stortinget å be «... Regjeringen legge frem forslag til tiltak som kan gi resultatforbedringer når det gjelder lokal skatteinnkreving, mht. både arbeidsgiverkontroll og innfordring.»

Finansdepartementet varslet i St.prp. nr. 63 (2001–2002) Stortinget om at det ville gjennomføre en bred utredning av tiltak for resultatforbedring av skatteoppkreverfunksjonen. Stortinget tok orienteringen til etterretning, jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002).

På denne bakgrunn oppnevner Finansdepartementet et utvalg som skal vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Det vises til omtale i St.prp. nr. 63 (2001–2002).

Nærmere retningslinjer for utvalgsarbeidet

- Utvalget skal beskrive behovet for forbedringer/endringer innenfor de tre hoved-funksjonene som inngår i den lokale skatteoppkreverfunksjonen; arbeidsgiverkontroll, innkreving av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift samt føring av skatteregnskapet.
- Utvalget skal vurdere forbedringstiltak innenfor en fortsatt kommunal organisering av skatteoppkreverfunksjonen.
- Utvalget skal vurdere forbedringstiltak innenfor en statlig organisering av skatteoppkreverfunksjonen.
- Utvalget skal redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak som vurderes.
- Utvalget skal i prioritert rekkefølge fremme konkrete anbefalinger til tiltak som kan føre til forbedring av skatteoppkreverfunksjonen.
- Utredningen **skal ikke** omfatte overføring av statlige oppgaver til kommunene. Utvalget kan etter behov innhente informasjon om skatteoppkreverfunksjonen i de øvrige Nordiske land.
- Utredningen skal gjennomføres i samsvar med Utredningsinstruksen.

Utvalgets sammensetning

Skatteoppkreverutvalget ble oppnevnt med følgende sammensetning:

- Professor Nils-Henrik M. von der Fehr (leder), Universitetet i Oslo.
- Førsteamanuensis Anne Lise Fimreite, Universitetet i Bergen
- Administrerende direktør Sandra Henriette Riise, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Kommunekasserer Bente Fylken, Ørsta kommune
- Spesialrådgiver Lars Detlie, Finansdepartementet
- Avdelingsdirektør Jan M. Magnus, Skattedirektoratet
- Kemner Bjørn Røse, Oslo kommune

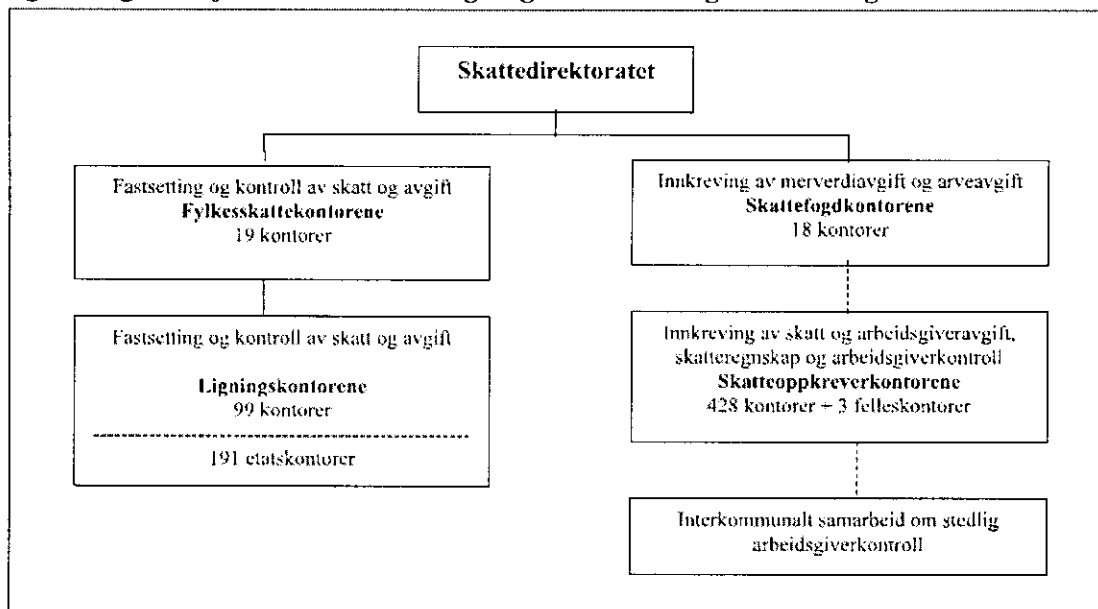
Utvalget har delt sine vurderinger av forbedringstiltakene i to deler: Områder der utvalget anbefaler konkrete forbedringstiltak, er redegjort for i punkt 8.2, «Forslag til forbedringstiltak». I punkt 8.3, «Andre forbedringstiltak», redegjør utvalget for sine vurderinger av områder som kan være av betydning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

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

Dagens organisasjonsmodell mht utligning/fastsettelse og innfordring av skatt:



Det faglige ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen ligger til staten, mens det administrative ansvaret ligger til den enkelte kommune, Strukturen er kjennetegnet ved en desentralisert organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Med dagens modell er det en skatteoppkrever i alle kommuner i landet. Ligningskontorene er nylig blitt rasjonalisert/sentralisert fra 1.1.2004. Tidligere var det en ligningssjef i hver kommune. I dag er dette redusert til 99 kontor og 191 etatskontorer. Det arbeides sentralt med å ytterligere redusere antallet lokale lignings-(etats-)kontorer.

Skatteoppkreverutvalgets flertalls- og mindretallsinnstilling:

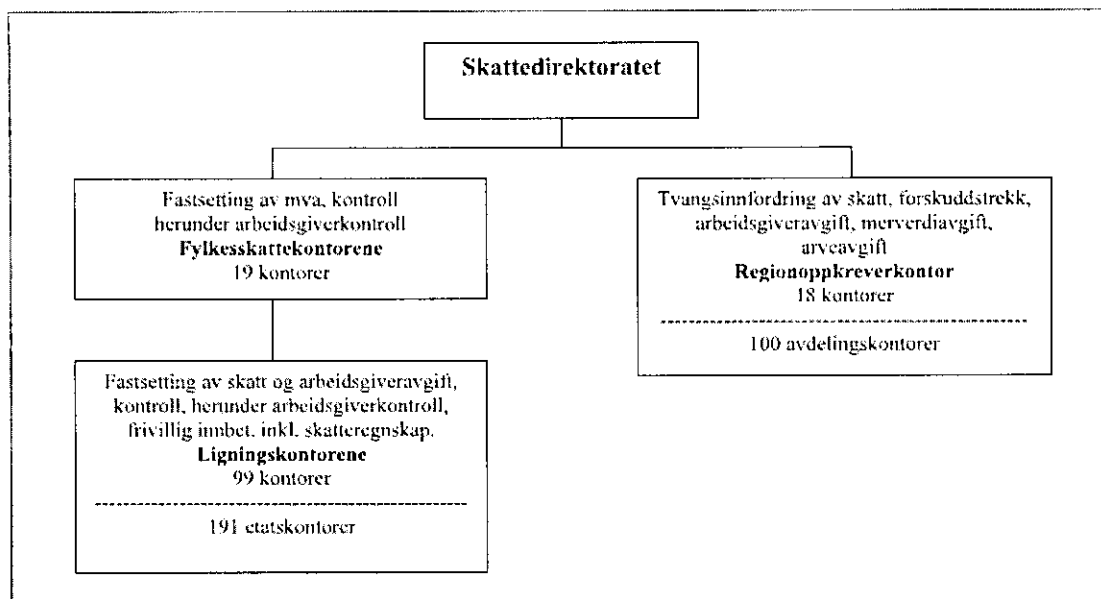
Av kapittel 10 i NOU framgår utvalgets vurderinger og konklusjoner vedørende organisering og tilknytning. Utvalget er delt i innstillingen

Skatteoppkreverutvalgets **flertallsforslag** til organisasjonsmodell:

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no



Modellen som er fremmet legger opp til at det skal bare være 18 regionoppkreverkontor med 100 avdelingskontor mot dagens 434. For Finnmarks del vil regionkontoret sannsynligvis bli i Tromsø. Modellen betyr en radikal sentralisering i forhold til dagens ordning.

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 samt legge til rette for en mer brukerorientert innretning av hele skatteforvaltningen.

Skatteoppkreverutvalget flertallets vurderinger og konklusjoner

"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 løsnes 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 statlig-gjøring 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

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

statlige i Sverige. Ikke i noen av disse tilfellene synes det som man har vanskeligheter med å håndtere hensynet til rettsikkerheten.

Mot de skattefaglige argumenter står det faktum at skatteoppkreving har dype røtter som kommunal oppgave. At kommunene fikk oppgaven, skyldes imidlertid 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 skatteoppkrevende oppgir at sen eller mangelfull iverksettelse av tiltak skyldes en generell mangel på ressurser.

– 1 av 5 skatteoppkrevende 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 Øvre Eiker 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 oppkrevmessige oppgaver. 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 oppkrevingen. En statliggjøring av skatteoppkrevingen er derfor ikke til hinder for en mer direkte sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalsamfunnet og kommunenes inntekter. I Sverige, der skatteoppkrevingen 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 oppkreving 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 skatteoppkreverfunksjonen for Sentralskattekontoret for utenlandssaker i 2002, da funksjonen ble overført fra Stavanger kemnerkontor til Rogaland skattefutkontor, økte provenyet. I Øvre Eiker og Nedre Eiker medførte omorganiseringen også en umiddelbar provenyøkning".

Skatteoppkreverutvalgets mindretallets vurderinger og konklusjoner:

"Medlemmene Fylken og Røse mener at de fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen. 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.

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

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 saksbehandling.

- 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 skiller fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner. Henvendelser fra tvangsinnkreivingsdelen 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. Beparelsene på kommunal side ved å fjerne noen få ansatte i hver kommune, som normalt har kontorfellesskap med den øvrige kommunale administrasjon, blir minimale.

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

- Blant forbedringsforslagene peker Skatteoppkreverutvalget på behovet for å styrke fagmyndighetenes/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”.

KS' uttalelse av 18. mai 2004

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

KS' har kommet med et foreløpig uttalelse. Etter råd fra KS' sentrale Rådmannsutvalg, fattet KS' Sentralstyre 18. mai 2004 følgende enstemmige vedtak:

- "1 *KS mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal eller felleskommunal oppgave. Erfaringene vi har med skatteinnkreving som en kommunal oppgave er svært positive. Blant annet av hensyn til innbyggernes rettsikkerhet, skatteinnkrevings brukervennlighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, gjør at KS mener at skatteinnkrevingen fortsatt må være en kommunal oppgave.*
- 2 *Kvaliteten på skatteinnkrevingen i Norge er meget god. KS mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevingen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevingen.*"

Vurdering:

Vurderingene er tuftet på saksfremlegg fra rådmannen i Alta.

To ganger på 1990-tallet har Stortinget behandlet forslag vedrørende organiseringen av skatteinnkrevingen i Norge. Første gang var i 1994 da Stortinget behandlet den såkalte ROSA-utredningen. I ROSA-prosjektet foreslo finansdepartementet å lage et stort toll-, avgifts- og skattedirektorat med store, regionale kontorer som skulle ha overordnet ansvar både for fastsetting og for innkreving av en rekke skatte-, avgifts- og tollarter.

Finansdepartementet mente skatteinnkrevingen helst burde statliggjøres, men foreslo ikke dette i proposisjonen. Ved behandlingen av ROSA-prosjektet, som ble lagt frem i St.prp. nr. 44 (1993–94) avviste Stortinget de fremlagte forslag – se Innst. S. nr. 24 (1994–95).

Neste gang organiseringen av skatteinnkrevingen ble behandlet i Stortinget, var i forbindelse med den såkalte STRADEC-utredningen. STRADEC-utredningen ble igangsatt av Finansdepartementet straks det var klart at Stortinget avviste forslagene i ROSA-prosjektet. STRADEC-utredningen førte frem til St.prp. nr. 41 (1995–96) som inneholdt forslag om delvis statliggjøring av skatteinnkrevingen ved at det ble foreslått å overføre innkrevingen av såkalte "tyngre saker" fra de kommunale skatteoppkreverkontorene til de statlige skattefogdkontorene, ved at man foreslo å dele opp arbeidsgiverkontrollen i såkalt "ordinær kontroll" og "innfordringskontroll" og ved at man foreslo å sentralisere innkrevingen av skatt fra "storbedrifter". Ved Stortingets behandling av forslagene ble samtlige forslag avvist, men Stortinget sluttet seg til forslaget om å legge skattefogdkontorene under Skattedirektoratet istedenfor direkte under Finansdepartementet, et forslag som for øvrig fikk bred støtte også av kommunal sektor (se Innst. S. nr. 266 (1995–96)).

At et flertall i et utvalg som Finansdepartementet har oppnevnt foreslår statliggjøring, er ikke overraskende. Det viktigste er ikke hva utvalgsmedlemmene mener, men hvilken organisering av skatteinnkrevingen som er den beste for landet og skatteinnfordringen.

Det bør også legges merke til at Finansdepartementet har innskrenket mandatet til Skatteoppkreverutvalget. Utvalget **kan bare** vurdere overføring av oppgaver fra kommunene til staten. Overføring av statlige skatteoppgaver til kommunene er ikke tillatt, **selv om** det gir forbedringer. Mandatet har med dette vært veldig styrende på godt og vondt i forhold til hva som er best for befolkningen og næringslivet.

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

Finansdepartementet fokuserer på to forhold i sitt høringsbrev. Det ene er forbedringstiltak (i høringsbrevet kalt funksjonelle forbedringstiltak) og det andre er organisering (i brevet kalt strukturelle forbedringstiltak).

Etter vår vurdering er organiseringsspørsmålet det klart viktigste, noe KS også framfører i sitt brev. KS hevder at statliggjøring av skatteinnkrevingen er verken et forbedringstiltak eller et moderniseringstiltak.

Det overordnede målet er at man ønsker å forbedre/effektivisere innfordringen i landet.

Nedenfor har rådmannen plukket ut en del forhold som i den forbindelse bør legges vekt på

a) Høy løsningsgrad/gode resultater

Norsk skatteinnkreving er i verdenstoppen. Av flertallets innstilling framgår det at de tror at det vil bli bedre innfordringsresultat med statlig overtakelse. De kommunale skatteoppkrevere klarer å innkreve mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. Hvor mye bedre enn det som faktisk er tilfelle med innfordringsresultatene i kommune-Norge er det mulig å få til når 99 til 100% blir innfordret. Selv de små kommuner har like gode innkrevsresultater som store kommuner. Dette skyldes at skatteinnkreving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. Effekten av en statliggjøring er ikke utredet, og det er vanskelig å kunne argumentere for at det er noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnkrevingen.

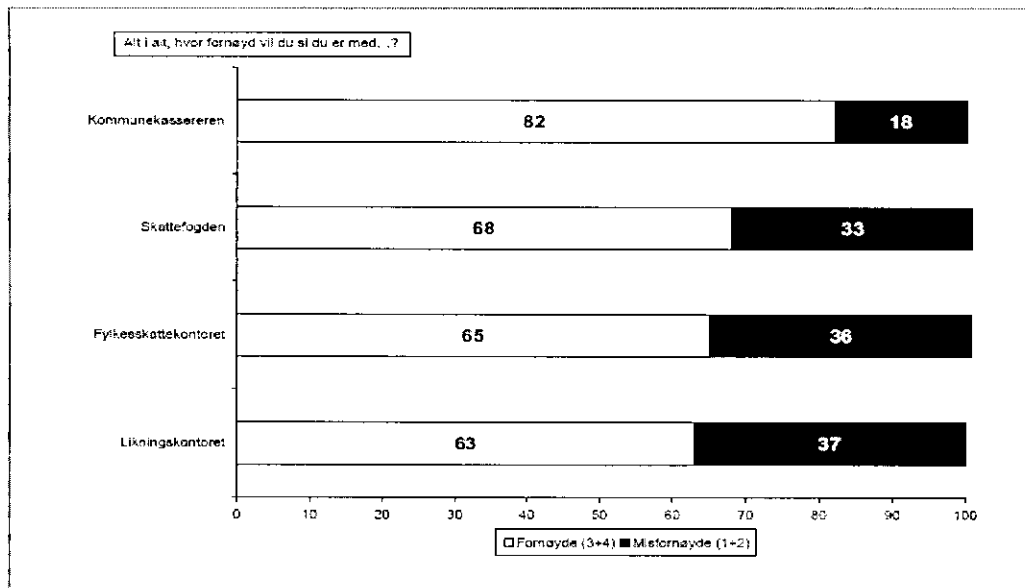
b) God rettssikkerhet

Viser til modellen som er foreslått av flertallet, der staten skal stå for både utskrivning/ fastsettelse og innfordring av skatt.

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 (ligningen) 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. Statlige ligningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor, slik det er i dag, gir den beste rettssikkerhetsgaranti.

c) God brukerservice

Næringslivets totale tilfredshet med kommunale og statlige skattekontor.



Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverkontorene utøver god brukerservice. Av flertallets innstilling framgår det at det vil bli mer brukervennlighet med samordning av ligningsforvaltningen. 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. Eventuell statliggjøring og sentralisering av skatteinnkrevingen vil således føre til dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene.

d) 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, og det skal være en positiv sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalt næringsliv og nivået på lokale, offentlige budsjetter. Forslaget om å gjeninnføre bedriftsskatt som kommunal inntektskilde er ett eksempel på et tiltak som er ment å etablere en slik positiv økonomisk sammenheng mellom lokalt næringsliv og kommunene. 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 vanskeligjort.

e) Folkevalgt kontroll og innsyn

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen gir grunnlag for folkevalgt innsyn og kontroll – blant annet gjennom de allerede etablerte skatteutvalgene. Eventuell statliggjøring og sentralisering vil medføre et ”ugjennomsiktig” system med store, statlige sektorkontorer - og reduserte muligheter for folkevalgt innsyn.

f) Effektiv drift og ressursbruk pga synergieffekter

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 kommunal fakturering. Dermed blir det også mulig å opprettholde levedyktige innkrevingsmiljøer i de små kommunene.

Ved statlig overtakelse av skatteinnfordringen vil kommunene miste namsmannsmyndighet mht innfordring av kommunale avgifter, hvilket vil resultere i

betydelige tap for kommune-Norge i form av inntekter. Namsmannsmyndigheten sikrer tilgang til myndighetsutøvelse som ellers ikke kan gjennomføres av kommunene.

g) Distriktpolitiske hensyn ivaretas

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen har positive distriktpolitiske konsekvenser. Dagens desentraliserte lokalisering innebærer at det opprettholdes innkrevmiljøer og arbeidsplasser i utkantstrøk og betyr også at lokalt næringsliv har kort vei til en av sine viktigste, offentlige samarbeidspartnere. En eventuell statliggjøring vil bety sentralisering og en reduksjon av antall kontorer ned til ¼ av i dag, hvilket vil ha negative distriktpolitiske konsekvenser

h) Dagens skattebetalingsordning fungerer godt

Den foreslåtte statlige organisasjonsmodellen innebærer at dagens velfungerende skattebetalingsordning erstattes av statlig tvangsinnfordring. Man legger opp til en egen tvangsinnfordringsinstans. Skattyterne vil oppleve stigmatisering, ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner

i) Eventuell statliggjøring vil medføre betydelige overgangskostnader

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. Statliggjøring av skatteinnkrevingen medføre provenytap i en periode som vil strekke seg over flere år. Et forsiktig anslag tilsier et provenytap på **5 mrd kroner** over en 3-års periode dersom skatteinnkrevingen blir statliggjort

j) Arbeidsgiverkontrollen.

I tillegg viser Loppa kommune til statistikk fra Skattedirektoratet (vedlegg) hvor det fremgår at små enheter/kommuner har størst problemer med arbeidsgiverkontrollen. Loppa kommune har store problemer med å se hvordan sentralisering/regionalisering og reduksjon av bemanningen i forhold til dagens situasjon i kommunene skal gi bedre kontroll.

k) Konsekvensene er ikke utredet

Konsekvensene av eventuell statliggjøring er mangelfullt utredet. Spørsmål som om hvordan en eventuell statliggjøring skal skje – bla. om dette vil kunne gjennomføres som en virksomhetsoverdragelse – er overhodet ikke berørt i utredningen. Mangelen på analyser og konsekvensvurderinger av eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen er en stor svakhet ved utredningen.

Forslag til vedtak:

- Loppa kommune slutter seg til uttalelsen av 18. mai 2004 fra Kommunenes Sentralforbund og vil fraråder sentralisering og statlig overtakelse av skatteinnfordringen. Skatteinnkrevingen må fortsatt være en kommunal eller felleskommunal oppgave. Erfaringene vi har med skatteinnkreving som en kommunal oppgave er svært positive. Blant annet av hensyn til innbyggernes rettsikkerhet, skatteinnkrevingens brukervennlighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, gjør at Loppa kommune mener at skatteinnkrevingen fortsatt må være en kommunal oppgave.
- Loppa kommune mener at samordnet/felles samlokalisering av skatteinnkreving og kommunale avgifts/gebyrinnkreving må beholdes i tråd med de sterke signalene som hele kommune-Norge har gitt uttrykk for. Særnamsmannsmyndigheten som skatteoppkreverne

Postadresse:
Parkvn. 1/3
9550 ØKSFJORD

Telefon:
784 53000
www.loppa.kommune.no

Telefax:
784 53001
postmottak@loppa.kommune.no

har i dag benyttes i stor utstrekning ved innføring av kommunale krav. Tap av denne retten vil kunne bety store tap av kommunale inntekter.

- Loppa kommune har problemer med å se hvordan det skal gi bedre arbeidsgiverkontroll i små enheter/kommuner med sentralisering/regionalisering/statliggjøring og reduksjon av bemanningen i forhold til dagens situasjon med kommunale skatteoppkrevere.
- Kvaliteten på skatteinnkrevingen i Norge er meget god. Loppa kommune mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevingen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevingen.
- Sentralisering av skatteinnfordringen vil medføre betydelig dårligere servicegrad overfor befolkningen og næringslivet.

Behandling i Formannskapet - 17.09.2004:

Vedtak i Formannskapet - 17.09.2004:

Som innstillinga med følgende tillegg:

Mandatet til utvalget virker noe underlig da overføringer fra stat til kommune ikke er nevnt i utvalgets retningslinjer for arbeid med forbedret skatteinnføring. Jfr. NOU 2004:12.

Enstemmig vedtatt.