



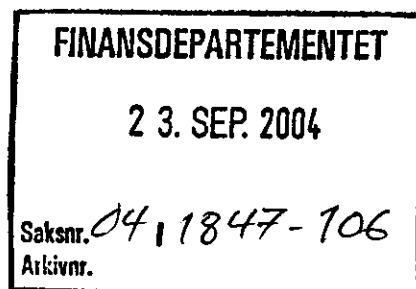
# SKEDSMO KOMMUNE

- møtstedet på Romerike  
Økonomiavdelingen -planseksjonen

Finansdepartementet, Skattelovavdelingen  
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Att. Johanne Slinning



Deres ref:

Vår ref:  
2004/4875 -  
11391/2004

Saksbeh:  
Erik Nafstad,

Arkivkode:

Dato:  
16.09.2004

## Høringsuttalelse fra Skedsmo kommune på skatteoppkreverutvalgets utredning NOU 2004:12

Skedsmo Formannskapet behandlet høring på skatteoppkreverutvalgets utredning i sitt møte den 25.8. 2004.

Vedlagt følger utskrift fra Formannskapets behandling.

Med hilsen

Erik Nafstad  
økonomisjef

## **Behandling i Formannskapet - 25.08.2004:**

### **Vedtak i Formannskapet - 25.08.2004:**

1. Skedsmo kommune slutter seg til utvalgets forslag til ulike funksjonelle forbedringstiltak for en mer effektiv skatteinnfordring.
2. Skedsmo kommune mener at dagens modell for organisering av skatteinnfordringen skal opprettholdes. Det innebærer at der det faglige ansvaret ligger til staten, mens det administrative ansvaret ligger i kommunene. Begrunnelsen følger av punkt 3.2 i saksutredningen

Enstemmig vedtatt.

#### Stemmeforklaring fra Fremskrittspartiet

*Fremskrittspartiet er klar over de utfordringer kommunen står overfor vedr. utestående fordringer og bedre kontroll med enkelte arbeidsgivere. Til tross for at deler av forslaget innebærer mer rapporteringsarbeid og redusert vern av den enkelte, ser vi at det kan være nødvendig i den situasjon vi nå står ovenfor.*

*Tone Monsrud (sign.)*

*Wenche Pettersen (sign.)*

# SAKSFRAMLEGG

## SKEDSMO KOMMUNE

Arkiv	Saksmappe	Løpenr.	Saksbehandler
		8313/2004	Henning Bjercke og Erik Nafstad

### Høring på skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12

#### Saksgang

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato

#### Rådmannens forslag til vedtak:

1. Skedsmo kommune slutter seg til utvalgets forslag til ulike funksjonelle forbedringstiltak for en mer effektiv skatteinnfordring.
2. Skedsmo kommune mener at dagens modell for organisering av skatteinnfordringen skal opprettholdes. Det innebærer at der det faglige ansvaret ligger til staten, mens det administrative ansvaret ligger i kommunene. Begrunnelsen følger av punkt 3.2 i saksutredningen.

## 1. Bakgrunn

### 1.1 Vedlegg i saken

NOU 2004 12:

Høringsbrev fra Finansdepartementet datert 18.6. 04.

### 1.2. Problembeskrivelse

Stortinget har flere ganger det siste tiåret behandlet problemstillinger knyttet til skatteoppkreverfunksjonen. Utgangspunktet har bl.a. vært Riksrevisjonens redegjørelser vedrørende gjennomføring av stedlig arbeidsgiverkontroll og innfordring av utestående skatter og avgifter.

På dette grunnlag oppnevnte Finansdepartementet den 26. mai i 2003 et utvalg får å forslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget leverte sin utredning til Finansdepartementet 12. mai d.å. Kommunene er invitert til å avgi høringsuttalelse og denne saken tar for seg høringen fra Skedsmo kommune.

## 2. Faktaopplysninger

### 2.1 Den kommunale skatteoppkrever forestår fellesinnkreving av skatter og avgifter.

I Norge er det fellesinnkreving av inntektsskatt, formueskatt, 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 kontroll på lønnsområde (arbeidsgiverkontroll).

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

### 2.2 Skatteoppkreverutvalgets forslag til funksjonelle forbedringstiltak.

Utvalgets forslag til funksjonelle forbedringstiltak kan oppsummeres slik:

- *Hyppigere rapportering og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk:* Det foreslås å utrede muligheten for innføring av månedlige innrapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.
- *Innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved påleggs-/utleggstrekk:* Skatteoppkreverutvalget foreslår at man innfører gebyr ved puring av skattekrav – når forfallsfristen oversittes eller ved betalingsvarsel.
- *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.
- *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. Skatteoppkreverne bør på denne bakgrunn gis elektronisk tilgang til ligningsregistre, merverdiavgiftssystemet og trygderegistrene, og man bør vurdere om skatteoppkreverne også bør gis elektronisk tilgang til valutaregisteret.
- *Registrering av utleggsforretninger med intet til utlegg i løsreregisteret:* I saker der det ikke blir funnet eiendeler å ta utlegg i, skjer det ingen registrering. Utvalget ser det som uheldig at utfallet av utleggsforretningen er avgjørende for at skyldforholdet blir offentlig kjent.
- *Styrking av kommunens økonomiske incitament:* Skatteoppkreverutvalget har ikke vurdert om kommunens 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.

- *Skattekontoordning*: Hvert enkelt skattesubjekt har en skattekonto og krav behandles under ett, og skyldneren kan ikke bestemme at et innbetalt beløp skal gå til dekning av et bestemt krav.
- *Overføring av restskatt til neste års forskudd*: Restskatt opp til en gitt størrelse legges inn i forskuddstrekket til skattyteren. Dette tiltaket ville virket ressursbesparende da det ikke ville være nødvendig å iverksette innfordringstiltak.

### **2.3. Skatteoppkreverutvalgets forslag til organisering av skatteoppkrevingen**

Utvalget har 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 oppgavens 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.

Utvalget har ikke vurdert overføring av oppgaver fra staten til kommunene, slik som eksempelvis å legge innkrevningen av merverdiavgiften til skatteoppkreveren, idet det er avgrenset mot dette i mandatet.

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.

I korthet kan modellene beskrives slik:

- *Dagens kommunale modell*: I dagens modell er det en skatteoppkrever i hver kommune. Det faglige ansvaret for skatteoppkrevingen ligger til staten, og det administrative ansvaret ligger til kommunen.
- *Modell med forskjøvet oppgavefordeling*: 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.
- *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.

## **3. Vurdering**

### **3.1 Forslaget til funksjonelle forbedringstiltak**

Rådmannen mener at det nyttig å arbeide videre med forslagene til funksjonelle forbedringstiltak og at disse vil bidra til ytterligere forbedringer i skatteinnfordringen uansett hvilke organisatorisk modell som velges.

### **3.2 Forslaget til organisatoriske forbedringstiltak.**

I vurderingen av hvilke organisering som skal velges må det vektlegges hensynet til kvalitetsmessig god innfordring, service til skatteyter og kostnadene ved ordningen.

Det er en del forhold som peker i retning av å beholde en ordning med kommunal organisering av innfordringen. Det betyr at kommunene enten driver skatteinnfordringen alene eller i samarbeid med andre kommuner. Hvis denne løsningen skulle bli valgt, vil Skedsmo kommune

fortsette arbeidet som er igangsatt i regi av SNR med sikte på en interkommunal organisering av skatteinnfordringen på nedre Romerike.

- *Skatteoppkreverne kan dokumentere en svært høy innkrevingsgrad:* Skatteinnkrevingen i Norge er kjennetegnet ved gode resultater. De kommunale skatteoppkreverne klarer innen et år etter ligning å innkreve mer enn 99 % av samlet utlignet skatt når vi ser samtlige skattearter under ett. (Dette gjelder også i Skedsmo kommune) Undersøkelser av sammenlignbar innfordring i statlig regi viser at denne ikke er bedre.

Med utgangspunkt i at de kommunale skatteoppkreverne klarer å innkreve mer enn 99 % av samlet utlignet skatt innen ett år etter ligning, er potensialet for forbedringer marginalt, mens risikoen for å oppleve en dårligere innfordring, er tilstede.

- *Det er god kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skatteyter:* God skatteinnkreving er synonymt med god kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skatteyter. Dette er langt enklere å etablere ved lokale skatteoppkreverkontor. Dette er dokumentert i en landsomfattende næringslivsundersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002. Undersøkelsen har vist at næringslivet gir de kommunale skatteoppkreverne bedre score enn de statlige skattekontorene på spørsmål om tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

Kemneren i Skedsmo har foretatt en egen brukerundersøkelse i år 2000, hvor resultatet gjennomgående viste at brukerne hadde en positiv oppfatning av vår virksomhet.

- *Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen gir synergieffekter for kommunene:* Det er gjensidige synergieffekter mellom skatteinnkrevingen og kommunenes innkreving av kommunale avgifter og kommunal fakturering. Det er det samme regelverket som gjelder for innkreving av kommunale avgifter med legalpant som for skattekrav. Innkrevingen er knyttet opp til "den kommunale skatteoppkrever". Dette innebærer god ressursutnyttelse og bidrar til å opprettholde innkrevingsmiljøene i kommunene.

Skedsmo kommune innfører eiendomsskatt fra 2005 og ikke minst i denne sammenheng vil kommunen dra nytte av kemnerens skatte- og innkrevingsfaglige kompetanse.

Organiseringen har også effekter i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, fordi skatteoppkrevingen skjer i samme miljø som den øvrige kommunale økonomiforvaltning. God kommunikasjon med andre kommunale virksomheter – f.eks sosialkontoret og økonomisk rådgiver – bidrar i dag til hensiktsmessige løsninger både for kommunen som kreditor og for skyldnere i en vanskelig økonomisk situasjon.

En eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen må påregnes å eliminere disse synergieffektene, og kan bidra til unødvendig stigmatisering av skatteskyldnere.

- *Mulig provenytnap ved eventuell overføring av ansvaret for skatteinnkrevingen til staten:* Den viktigste kilden til et eventuelt provenytnap vil i en overgangsperiode være den svekkelse av innkrevingen som en total omorganisering av skatteinnkrevingen i Norge kan medføre. Det er i debatten pekt på (fra forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring) at et provenytnap på bare 1/2 prosent pr år i 3 år, kan medføre et samlet provenytnap på mer enn 5 milliarder kroner dersom skatteinnkrevingen blir vesentlig endret. Dette vil i tilfelle få konsekvenser for kommunenes skatteinngang.

- *Behovet for spesialisering og styrkede fagmiljøer kan ivaretas på annen måte enn gjennom en statlig sentralisering:* Ser en på skatteoppkreverne i Akershus er det svært mange av disse som har innledet et arbeide med det mål å skaffe større enheter for å effektivisere driften og styrke det faglige miljø, samt redusere sårbarheten ved sykdom etc. Dette gjøres med bakgrunn i at vi mener det vil gi de beste resultater med en samlet videreføring av hele skatteoppkreverens virksomhet.

En undersøkelse har vist at mens skatteoppkreverne stort sett har ekspedert samtlige inkomne saker i løpet av en 14 dagers periode er kravet for ligningskontorene til å fatte vedtak i endringssak som følge av bokettersyn nylig strammet inn fra 12 til 9 måneder. Et servicenivå med slike saksbehandlingstider vil nok kun være mulig når det er tilstrekkelig stor avstand mellom skattyter og saksbehandler.

- *Skattyternes rettsikkerhet ved skille mellom ligning og innkreving:* Det er fremhevet av blant annet forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring, og det ble brukt som argument i forbindelse med statliggjøring av ligningskontorene, at det av rettssikkerhetsgrunner skal det være avstand mellom på den ene siden ligning av skatten og på den andre siden innkreving av skatten. Kravet er basert på organisatorisk avstand og arbeidsdeling (statlige ligningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor) og er dessuten basert på at man ved likning ikke skal ta innkrevingsmessige hensyn og at man ved innkrevingen ikke skal ta ligningsmessige hensyn.

I dag skjer skatteinnkrevingen under tilsyn av flere kontrollinstanser. De kommunale skatteoppkrevere er underlagt tilsyn både fra skattefogden og fra revisjonen, og gjennom ordningen med kommunale skatteutvalg. Disse utvalgene har innsyn i skatteoppkrevers innkrevingsvirksomhet, og bidrar til gjennomsiktighet og legitimitet.

En eventuell statliggjøring vil – etter utvalgets flertalls innstilling – antakelig bli store, statlige sektorkontorer. Folkevalgt innsyn og kontroll vil dermed bli dårligere. Det igangværende statlige ROS-prosjektet (reorganisering av skatteetaten) arbeider med å utrede ulike modeller for en regionalisert eller sentralisert statlig skatteorganisasjon.

- *Andre økonomiske konsekvenser:* En eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil sannsynligvis ut fra sikker praksis – medføre at rammetilskuddet til kommunene blir kuttet tilsvarende de utgifter kommunene hadde til skatteinnkreving. Eventuelle positive effekter av forbedringstiltakene i forhold til mindre ressursinnsats i innfordringsarbeidet, vil som følge av dette tilfalle staten.

For Skedsmo vil det bety at vi mister et fagmiljø vi har nytte av i forhold til innkreving av andre avgifter og eiendomsskatt. Det kan innebære økte kostnader.

Flertallet i utvalget peker på at en statlig organisering gir bedre ressursutnyttelse enn dagens modell, men går ikke mer konkret inn på hvor store effektene er og hvor de kommer til uttrykk.

Mellomløsningen med en forskjøvet oppgavefordeling der kommunene kun får ansvaret for tvangsinnfordringen vil føre til et begrenset fagmiljø i kommunene. Det vil ikke gi en god løsning. Vi har derfor ikke drøftet denne modellen nærmere.

#### **4. Konklusjon:**

1. Skedsmo kommune slutter seg til utvalgets forslag til utredninger av ulike funksjonelle forbedringstiltak for en mer effektiv skatteinnfordring.

2. Skedsmo kommune mener at dagens modell for organisering av skatteinnfordringen skal opprettholdes der det faglige ansvaret ligger til staten, mens det administrative ansvaret ligger i kommunen. Begrunnelsen følger av punkt 3.2 i saksutredningen.

Skedsmo kommune den 5. august 2004

Torstein Leiro  
rådmann