

AUKRA KOMMUNE
Formannskapskontoret

FINANSDEPARTEMENTET

27. SEP. 2004

Saksnr. **04,1847-139**
Arkivnr.

MØTEBOK				
<i>Rf.</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Arkivsaksnr.</i>	<i>Utvalgssaknr.</i>
X	FORMANNSKAPET	13.09.04	02/00101-13	114/04
1	KOMMUNESTYRET	22.09.04	02/00101-13	065/04

Saksbehandlar: Anne Thorsrud

**A-216 HØYRING OM SKATTEOPPKREVJARUTVALET SI
UTGREIING - NOU 2004:12 BETRE SKATTEOPPKREVIING**

Vedlegg: 1. Forslag til høyringsuttale skrivi av skatteoppkrejar Arild Bergstøm i Sykkylven kommune

Særutskrift til:

Vedtatt høyringsuttale sendast til Finansdepartementet innan 1. oktober 2004

Bakgrunn:

Finansdepartementet oppnemnte 26. mai 2003 eit utval som skulle vurdere skatteoppkrevjinga og 12. mai 2004 blei høyringsdokumentet "NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving" levert med høyringsfrist 2. oktober 2004.

Utgreiing:

I prosessen har mange engasjert seg og vi har fått tilgang til høyringsuttalen som skatteoppkrejar Arild Bergstrøm i Sykkylven kommune har skrivi. Etter administrasjonen sin meining er denne god og vi legg difor den fram som forslag til høyringsuttale.

Rådmannen si tilråding:

Aukra kommunestyre meiner at skatteinnfordringa må fortsette å vere ein kommunal eller ein felleskommunal oppgåve. Den kommunale modellen vil ta i vare innbyggjarane sin rettstryggleik, skatteinnkrevjinga sin tilgjenge for brukar (særleg i distriktet), ivaretaking av lokaldemokratiet gjennom folkevalt innsyn og kontroll og oppretthalde kommunen sin økonomiske sjølvstyre (endå viktigare om kommunen får ein del av næringskatten).

Ordninga vi har i dag fungerer godt med stor løysingsgrad. Kommunen driv med innfordring av kommunale krav og det er viktig å halde fast ved eit fagmiljø. Lokalkunnskap kan gjere at ein finn løysingar som er tilpassa brukaren på ein slik måte at restansar vert oppgjort på ein smidigare måte.

MØTE I FORMANNSKAPET - 13.09.2004:

Samrøystes som tilrådinga frå rådmannen

HANDSAMA I FORMANNSKAPET - 13.09.2004:

Som tilrådinga frå rådmannen

MØTE I KOMMUNESTYRET - 22.09.2004:

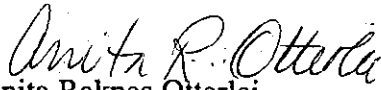
Samrøystes som handsaminga i formannskapet

VEDTAK I KOMMUNESTYRET - 22.09.2004:

Aukra kommunestyre meiner at skatteinnfordringa må fortsette å vere ein kommunal eller ein felleskommunal oppgåve. Den kommunale modellen vil ta i vare innbyggerane sin rettstryggleik, skatteinnkrevjinga sin tilgjenge for brukar (særleg i distriktet), ivaretaking av lokaldemokratiet gjennom folkevalt innsyn og kontroll og oppretthalde kommunen sin økonomiske sjølvstyre (endå viktigare om kommunen får ein del av næringskatten).

Ordninga vi har i dag fungerer godt med stor løysingsgrad. Kommunen driv med innføring av kommunale krav og det er viktig å halde fast ved eit fagmiljø. Lokalkunnskap kan gjere at ein finn løysingar som er tilpassa brukaren på ein slik måte at restansar vert oppgjort på ein smidigare måte.

Rett utskrift: 22.09.04


Anita Raknes Otterlei
Form.sk.sekr.

HØYRING OM SKATTEOPPKREVJARUTVALET SI UTGREIING - NOU 2004:12 BEDRE SKATTEOPPKREVING

Skatteoppkrevjarutvalet vart oppnemnt 26. mai 2003 og utvalet leverte innstillinga si til Finansdepartementet 12. mai d.å.

Innstillinga er sendt ut på høyring, med frist for å kome med uttale, 1. oktober 2004.

Utvalet gjer framlegg om to grupper av forbetringstiltak:

1. Funksjonelle forbetringstiltak
2. Strukturelle forbetringstiltak

Funksjonelle forbetringstiltak:

- Oftare rapportering og betaling av forskotstrekk og arbeidsgivaravgift
- Innføring av gebyr ved betalingsmisleghald og ved nedlegging av utleggstrekk
- Meir effektive sanksjonar ved betalingsmisleghald
- Auka tilgang til elektroniske register

Strukturelle forbetringstiltak:

Her er utvalet delt i to:

- Fleirtalet (5 av 7)
 - Statleg organisering av skatteoppkrevjinga
- Mindretal (2 av 7)
 - Framleis kommunal organisering av skatteoppkrevjinga

Fleirtalet ser ikkje for seg ei ordning der dei kommunalt tilsette vert overført til statleg tilsettingstilhøve, men ei ordning der staten opprettar egne stillingar ved likningskontora for å ta seg av bokføring og enklare saker, og at meir arbeidskrevjande saker vert overført til Statens innkrevjingssentral.

Om kommunal skatteoppkrevjing i Noreg:

Fram til 1957:

Skattebetalingsordninga i Noreg var prega av at ein hadde fleire forskjellige oppkrevjarar, arbeidet deira var til dels retta mot dei same skattytarane.

Etter 1957:

Det gjekk føre seg eit meir eller mindre kontinuerleg utgreiingsarbeid som starta med "Skattetrekkomiteen av 1923" og som vart avslutta med "Direktoratet for skatt av årets inntekt" – seinare Skattedirektoratet og at skatt av årets inntekt vart innført frå og med 1957.

Fram til då hadde også likningskontora vore kommunale. No fekk vi ei deling:

- Skattelikning vart utført av dei no statlege likningskontora
- Skatteinnkrevjing og arbeidsgivarkontroll vart utført av dei kommunale skatteoppkrevjarane
- Staten si faglege styring og kontroll av skatteoppkrevjarane vert utført gjennom Skattedirektoratet og dei regionale skattefutkontora.

Skattebetalingsordninga i Noreg er i dag prega av eintydig organisering, høg løysingsgrad, god brukarorientering og høg grad av rettstryggleik for skattytarane.

Freistnader på omleggingar:

To gonger på 1990-talet behandla Stortinget framlegg vedkomande organisering av skatteinnkrevjinga i Noreg.

- 1994 Rosa-prosjektet. Her gjorde finansdepartementet framlegg om oppretting av eit stort toll-, avgifts- og skattedirektorat med store regionale kontor som skulle ha ansvar for både fastsetting og innkrevjing av ei rekkje skatte-, avgifts- og tollartar.

Stortinget avviste framlegget.

- 1995/96 Stradec-utgreiinga. Delvis statleggjering av skatteinnkrevjinga ved at det vart gjort framlegg om å overføre "tyngre saker" frå dei kommunale skatteoppkrevjarane og til dei statlege skattefuktontora. Arbeidsgivarkontrollen skulle også delast.

Stortinget avviste framlegget.

Dagens organisering

Skattebetalingsordninga i Noreg er grunnleggande basert på ei eintydig funksjonsdeling mellom skatteoppkrevjarkontora og likningskontora. I kronologisk rekkefølge fungerer ordninga slik (forenkla framstilling):

1. Skattekort vert skriva ut til alle skattytarar (skriv ut av Skattedirektoratet, men kan endrast av likningskontora).
2. Løpande forskotsbetaling av skatt i takt med inntektsinnteninga (betalinga skjer til skatteoppkrevjarkontoret anten via arbeidsgivar eller direkte frå skattyter).
3. Gjennomføring av likning (vert utført av likningskontoret basert på sjølvmelding som skattytar har sendt inn).
4. Gjennomføring av skatteoppgjør, som viser overskytande, restskatt eller balanse avhengig av om forskotsbetalinga har vært større, mindre eller lik utlikna skatt (vert utført av skatteoppkrevjarkontora med sentral skatteberekning i Skattedirektoratet).
5. Tilbakebetaling av overskytande og utsending av krav om restskatt (vert utført av skatteoppkrevjarkontora).
6. Innfordring av restskatt som ikkje vert betalt friviljug (vert utført av skatteoppkrevjarkontora).

Dette er dei grunnleggande funksjonane i skattebetalingsordninga. I tillegg utfører skatteoppkrevjarkontora kontroll med at arbeidsgivarane innbetalar og innrapporterar skattetrekket på korrekt måte og driv omfattande informasjonsverksemd både i høve til arbeidsgivarar og skattytarar. Også likningskontora utfører kontroll og informasjonsverksemd innanfor sitt arbeidsområde.

Del av felles miljø:

Likningskontora utfører utelukkande skatteoppgåver. Situasjonen er annleis i kommunane.

Skatteoppkrevjarkontora er ein del av den kommunale administrasjon, og skatteinnkrevjinga skjer i mange kommunar i det same miljøet som har ansvaret for innkrevjing av kommunale avgifter, kommunal fakturering osv.

Dette vert illustrert gjennom den spørjeundersøkinga som Skatteoppkrevjarutvalet har utført, og som viser:

De som arbeider med skatteoppkreving har også oppgaver (som fast oppgave eller som vikar ved sykdom og lignende) knyttet til innkreving av kommunale avgifter, gebyrer o. l.:

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
124	60	30	125

De som arbeider med skatteoppkreving har også oppgaver (som fast oppgave eller som vikar ved sykdom og lignende) knyttet til kommunale økonomifunksjoner som kommunebudsjett, -regnskap o.l.:

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
94	51	31	162

Skatteoppkreverfunksjonen er organisert som en selvstendig enhet (avdeling, kontor el. lign.) med egen ledelse i forhold til den øvrige økonomifunksjonen i kommunen:

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
108	40	20	168

I hvilken grad er skatteoppkreverfunksjonen fysisk samlokalisert (samme bygning, gang, etasje, kontorlandskap) med den øvrige økonomiforvaltning i kommunen:

I stor grad samlokalisert	Delvis samlokalisert	I liten grad samlokalisert	Ikke samlokalisert
287	32	2	18

Resultat og resultatutvikling:

Skatteinnkrevjinga i Noreg er kjenneteikna ved gode resultat.

Dei kommunale skatteoppkrevjarane klarer å krevje inn meir enn 99 % av samla utlikna skatt når vi ser alle skatteartar under eitt.

Ein hovudårsak til at resultatet ikkje er enda betre, er det store talet skjønnslikningar (skattytar har ikkje levert sjølvmelding, skattytar har ukjent bustad osv.), jf. at skjønnslikna skattar er vesentlig vanskelegare å drive inn enn skattar som er basert på eigendeklarasjon.

Grunna ulik organisering, ulik resultatmåling osv. er det vanskeleg å gjere direkte samanlikningar mellom landa, men ein kjenner ikkje til land som har betre innkrevjingsresultat enn Noreg.

Innkrevjingsresultat etter kommunestorleik:

Innkrevjingsresultat målt pr. 30.06.02 etter kommunestorleik

	Total innbetalt arbeidsgiveravgift 2001	Totalt innbetalt forskuddstrekk 2001	Totalt innbetalt forskuddsskatt 2001	Totalt innbetalt restskatt 2000	Totalt innbetalt etterskuddsskatt 2000
Alle kommunar	99,4	99,8	95,8	85,2	98,9
Kommunar med mindre enn 3000 innbyggere	99,3	99,7	95,3	86,4	99,0
Kommunar med mellom 3000 og 10000 innbyggere	99,4	99,9	96,2	85,3	98,8
Kommunar med mellom 10000 og 50000 innbyggere	99,5	99,9	95,9	82,8	98,9
Kommunar med meir enn 50000 innbyggjarar	99,6	99,9	96,3	84,2	98,7

Når ein veit at de små kommunane hovudsakleg er lokalisert i spreiddbygde område, og at dei små kommunane har eit svakare – og meir einsidig næringsgrunnlag enn mellomstore og store kommunar, skulle ein kanskje tru at innkrevjingsresultata var dårlegare i små kommunar enn i store kommunar.

Den ovanståande oversikta viser at små kommunar i snitt har tilnærma like gode resultat som dei store. Hovudårsaka til dette ligg i skatteinnkrevjinga sin grunnleggande natur. God skatteinnkrevjing er synonymt med god kommunikasjon mellom skatteoppkrevjar og skattytar, noko som er enklare å etablere i små kommunar, der ein har større nærheit mellom skattytar og skatteoppkrevjar.

Kvifor bør ansvaret for skatteinnkrevjinga framleis vere kommunalt?

Resultatoppnåing/løysingsgrad

Løysingsgraden er sær stor – dei kommunale skatteoppkrevjarane greier å drive inn meir enn 99% av all utlikna skatt

Styring og samordning

Dei kommunale skatteoppkrevjarane vert styrt gjennom mål- og resultatstyring, der oppnådde resultat vert samanhelde med eit på førehand gitt mål, er det sentrale. Den kommunale organiseringa er fleksibelt og tilpassingsdyktig i høve ei statleg lineorganisering.

Ressursbruk

I dei kommunale skatteoppkrevjarkontora skjer innkrevjinga i same miljø – men sjølvstilt skilt frå – innkrevjing av kommunale avgifter og andre kommunale krav. Dette medfører god ressursutnytting, og ei maktar oppretthalde fagmiljø for innkrevjing også i dei små kommunane.

Utnytting av teknologi

IKT-utviklinga ved dei kommunale skatteoppkrevjarkontora har lagt framom utviklinga ved dei statlege kontora. Dette skuldast m.a. at ein har hatt fleire utviklings- og driftsmiljø, som har konkurrert med kvarandre om utvikling av nye løysingar, og som har grobotn for innovasjon og effektiv drift.

Kompetanse

God skatteinnkrevjing krev god generalistkompetanse hos skatteoppkrevjar og god evne til å avgjøre kva innfordringstiltak som bør brukast i den enkelte situasjonen. Det går klart fram av skatteoppkrevjarinstruksen at det er skatteoppkrevjar si plikt å nytte det tiltaket som gir best og raskast innfordring under tilbørleg omsyntaking til skattytar sin situasjon.

Evna til å utføre innkrevjinga på ein både korrekt og effektiv måte, er noko ein utviklar gjennom praktisk arbeid.

Tabellen nedanfor syner resultatata av ei undersøking av ressurstilgang som Skatteoppkrevjarutvalet gjennomførte blant alle skatteoppkrevjarkontora. Undersøkinga viser at ressurstilgangen ved skatteoppkrevjarkontora er tilfredsstillende både når det gjeld personalressursar, juridisk kompetanse og støtteressursar.

Ressurstilgangen er tilfredsstillende:	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
Personalressurser	128	122	48	40
Juridisk kompetanse	168	124	34	12
Støtteressurser	219	102	14	2

Nærheit

Med dagens kommunale organisering er det eitt skatteoppkrevjarkontor i kvar kommune.

Dette gir "nærheit" mellom skatteoppkrevjar og skattytarane/arbeidsgivarane og grunnlag for god kommunikasjon.

Nærheit og god kommunikasjon er ein heilt grunnleggande føresetnad for å oppnå høg løysningsgrad i skatteinnkrevjinga.

Spørjundersøkinga blant skatteoppkrevjarane som Skatteoppkrevjarutvalet har gjennomført viser elles klart at nærheit til skattytar og lokalkunnskap er viktig for å få nødvendig informasjon som grunnlag for å velje rett innfordringsstrategi.

Nærheit mellom skatteoppkrevjar og skattytar kan i enkelte mislighaldssituasjonar oppfattast som ubehagleg. Undersøkingar syner at det kan være tilfelle, men skatteoppkrevjarane opptrer profesjonelt og lar seg ikkje påverke.

Elles er skattebetalingssystemet i Noreg slik organisert at vedtak om ettergivingar, akkordmessige oppgjer osv. er underlagt fleittrinnsbehandling, der skatteoppkrevjar berre har innstillande myndighet.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
Nærhet til skattyter/lokalkunnskap er viktig for å få nødvendig informasjon	277	49	8	3
Nærhet til skattyter/arbeidsgiver kan føre til ubehagelige situasjonar ved innfordring og arbeidsgiverkontroll	28	97	83	127
Lokalpolitisk press og/eller næringsøkonomiske forhold kan ha betydning for valg av innfordrings- og kontrollstrategi	6	25	44	262

Ein mogleg framtidig situasjon med færre, kommunale skatteoppkrevjarkontor kan medføre ein viss reduksjon av nærheit og tilgjengelegheit. Sett i høve til ei eventuell statleggjering av skatteinnkrevjinga, som vil medføre massiv sentralisering, blir konsekvensane av færre kommunale skatteoppkrevjarkontor likevel beskjedne.

Tilgjengelighet og servicegrad

Dagens organisering – med lokale, kommunale skatteoppkrevjarkontor – gjer at brukaren enkelt kjem i kontakt med skatteoppkrevjaren. Tilgjengelighet i form av effektive kommunikasjonsløyningar via Internett og telefon vert også ivareteke på ein god måte.

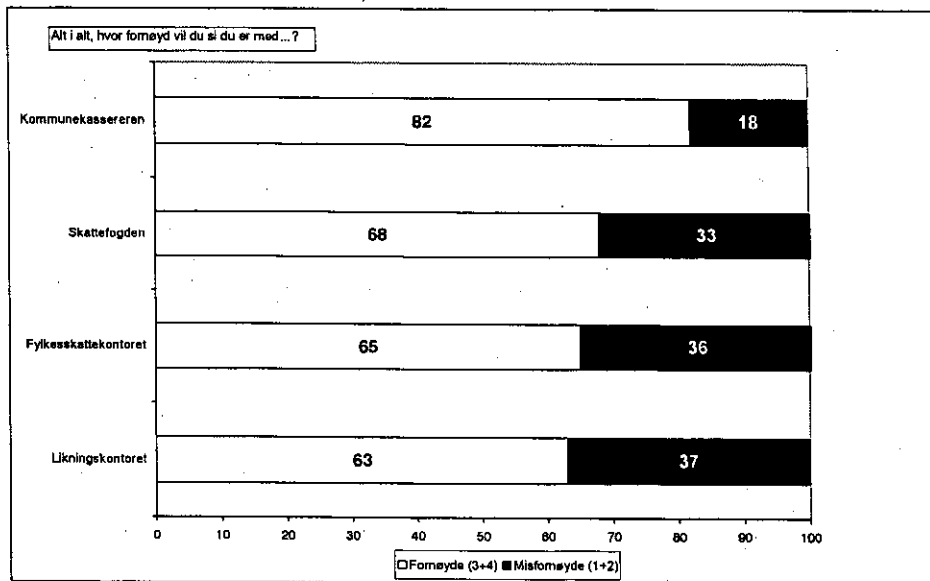
Ei omfattande brukarundersøking gjennomført av Norsk Gallup i 2002 retta mot næringslivet, viser at lokalt næringsliv gir dei kommunale skatteoppkrevjarkontora vesentleg betre "score" enn dei statlege skattekontora på spørsmål om

- tilgjengelighet
- kundebehandling
- saksbehandlingstid
- informasjon

- forutsigbarheit

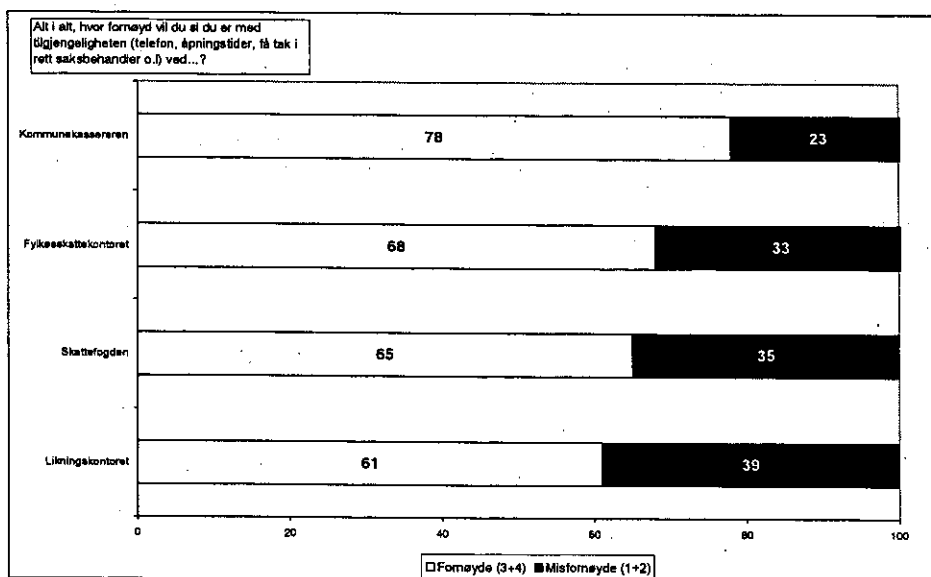
Næringslivets *totale* tilfredsheit med kommunale og statlege skattekontor

Prosent av respondentene.



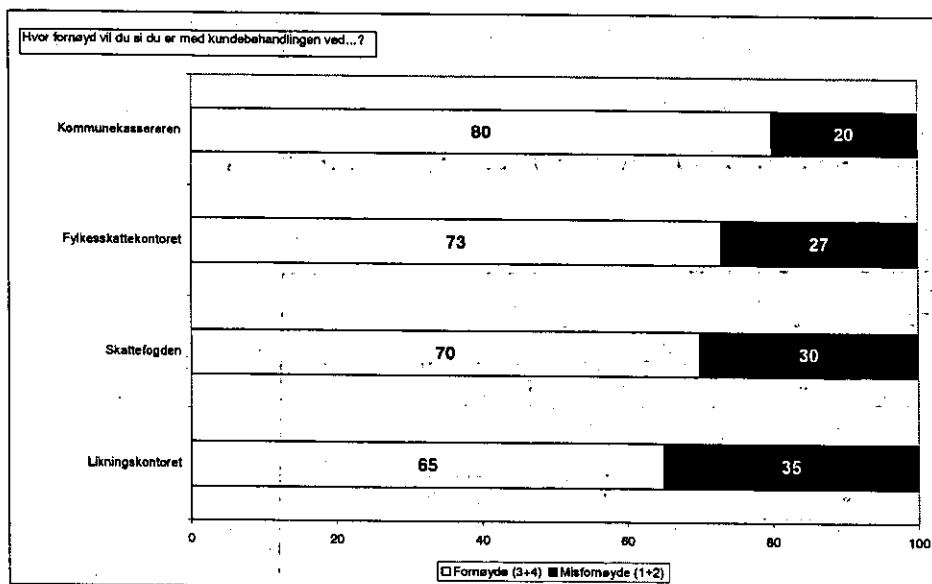
Næringslivets tilfredsheit med *tilgjengeligheten* ved dei kommunale og statlege skattekontora.

Prosent av respondentene



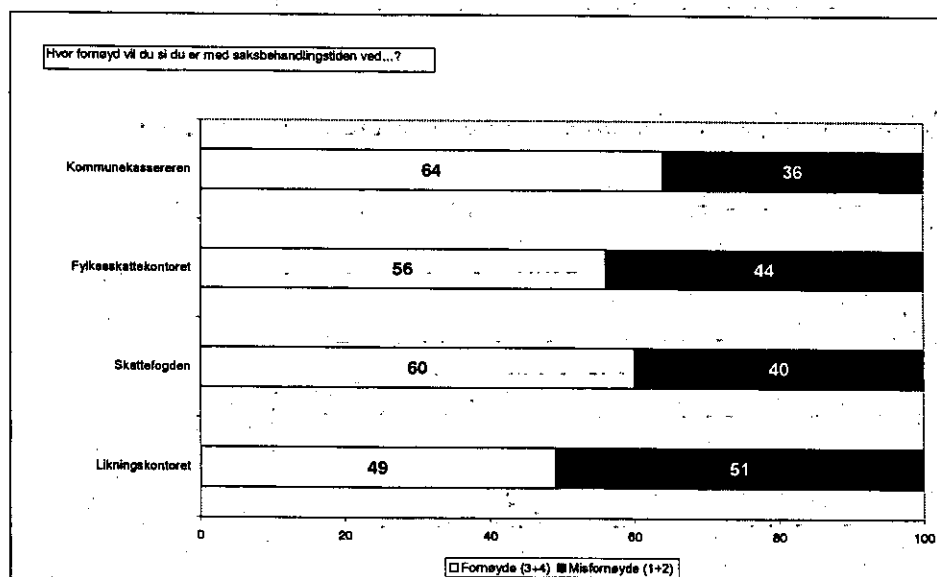
Næringslivets tilfredsheit med *kundebehandlinga* ved dei kommunale og statlege skattekontora.

Prosent av respondentene



Næringslivets tilfredsheit med saksbehandlingstida ved dei kommunale og statlege skattekontora.

Prosent av respondentene



Det er soleis heva over tvil at brukervennligheita med kommunal organisering av skatteinnkrevjinga er god.

Rettstryggleik

Av rettstryggleiksgrunnar må det være "avstand" mellom på den eine sida fastsetting (likning) av skatten – og på den annen side innkrevjing av skatten.

Dette grunnleggande rettsstryggleikskravet om "avstand" og arbeidsdeling mellom fastsetting og innkrevjing er basert på at ein ved likning/fastsetting av skatten ikkje skal ta omsyn til kor truleg det er å få skatten kravd inn, og at ein ved innkrevjinga ikkje skal ta omsyn til den føregåande fastsettinga.

Kravet om "avstand" mellom likning og innkrevjing er et heilt grunnleggande krav som har vore sterkt vektlagt i alle analyser av og i alle stortingsbehandingar av skatteoppkrevjinga si organisering.

Statlege likningskontor og kommunale skatteoppkrevjarkontor, slik det er i dag, gir den beste rettsstryggleiksgarantien. Ei eventuell statleggjering av skatteinnkrevjinga vil såleis medføre svekka rettsstryggleik

Synergieffektar i høve til anna verksemd

Det er gjensidige synergjar mellom skatteinnkrevjinga og kommunane si innkrevjing av kommunale avgifter/kommunal fakturering mm., som medfører god ressursutnytting og som bidrar til å oppretthalde innkrevjingsmiljøa i kommunane.

Organiseringa har positive effektar i høve anna kommunale forvaltning, fordi skatteoppkrevjinga skjer i same miljø som den andre kommunale økonomiforvaltninga og bidreg til eit breidt fagleg miljø.

I enkelte tilfelle kan td skatteoppkrevjinga gjere at ein ved å opprette kombinasjonsstillingar kan få betre høve til å rekruttere tilsette med økonomisk og juridisk kompetanse.

Ei eventuell statleggjering av skatteinnkrevjinga vil eliminere disse synergiane, og vil gjere det vanskeleg å oppretthalde levedyktige økonomimiljø i kommunane.

Ein framtidssituasjon med færre og større kommunale skatteoppkrevjarkontor, vil ha nokre konsekvensar for disse synergiane, men har lite å sei samanlikna med ei eventuell statleggjering.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet

Arbeidet mot økonomisk kriminalitet er knytt til skatteoppkrevjaren si informasjons- og rettleiingsverksemd, til kontrollverksemd og til effektiv innfordring.

Lokalkunnskap har betydning for å avdekke forskotsstrek- og avgiftsunndragelsar, og nærheit har førebyggjande effekt i høve til skatteunndragelsar.

Distriktpolitiske omsyn

Dagens kommunale modell inneber den mest desentraliserte strukturen for skatteoppkrevjarfunksjonen ein kan tenke seg.

Det kommunale ansvaret for skatteinnkrevjinga har betydelege, positive distriktpolitiske konsekvensar. Ikkje bare medfører dagens desentraliserte lokalisering at det vert oppretthalde innkrevjingsmiljø og arbeidsplassar i utkantstrok, men det betyr også at lokalt næringsliv får kort veg til – og god service frå – ein av sine viktigaste, offentlege samarbeidspartnarar.

Høve til folkevald kontroll og innsyn

Høvet til folkevald kontroll og innsyn i skatteinnkrevjinga er eit viktig spørsmål når det gjeld skatteinnkrevjinga si organisering.

Dei kommunale skatteoppkrevjarane er underlagt tilsyn både frå skattefuten og frå revisjonen.

Eit sær viktig bidrag til folkevald kontroll og innsyn ligg i ordninga med "skatteutval" som er eit politisk samansett utval og som finnes i alle kommunar.

Skatteutvalgene behandlar søknader om ettergiving av ilikna skatt, og får dermed godt innsyn i skatteoppkrevjaren si innkrevjingsverksemd.

Kommunalt økonomisk sjølvstyre

Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevjinga har mykje å sei for å kunne oppretthalde ønska nivå på det kommunale økonomiske sjølvstyret.

Med sitt ansvar for skatteinnkrevjinga inngår kommunal sektor på ein positiv måte i den samla finansieringa av offentleg sektor, og det er etablert et gjensidig og positivt fellesskap mellom stat og kommune.

Dersom skatteinnkrevjinga skulle bli statleggjort, vil kommunane i praksis få reduserte muligheiter til å påverke sitt inntektsfundament, og det vil i praksis bli reduserte muligheiter til å gjennomføre framtidige inntektsreformer.

Eit ferskt eksempel på ei reform, som vil bli påverka av ei eventuell statleggjing av skatteinnkrevjinga, er regjeringa sitt framlegg om å gjeninnføre bedriftsskatt som kommunal inntektskjelde.

Dette er eit døme på eit tiltak som er meint å etablere ein positiv økonomisk sammenheng mellom lokalt næringsliv og storleiken på dei kommunale budsjetta.

Også høvet til å la eigedomsskatt spele ein større rolle i finansieringa av kommunal sektor, vil bli vanskeleggjort dersom skatteinnkrevjinga skulle bli statleggjort, fordi kommunane ikkje vil ha eit gjennomføringsapparat.

Den langsiktige konsekvensen av ei statleggjing av skatteinnkrevjinga vil kunne bli at kommunane vert redusert til passive mottakarar av statlege tilskot med redusert høve til å påverke inntektsfundamentet sitt.

Ei eventuell statleggjing av skatteinnkrevjinga vil dessutan – ut frå sikker praksis – medføre at tilskotet til kommunane blir kutta minst tilsvarande dei utgiftene kommunane etter statens modellar hadde til skatteinnkrevjing.

Kor viktig det er at kommunen kan påverke sitt inntektsfundament, og betydninga av dette for eit levende lokaldemokrati kom klart til uttrykk i den uttalen som vart vedteke KS' landsting 28. januar 2004, der det mellom anna vert påpeika at lokal økonomi er ein føresetnad for lokalt demokrati, at det må utviklast et meir rettvist inntektssystem som gir sterkare incentivar til lokalt ansvar og myndigheit, og at ein større del av verdiskapinga og skatteinntektene må beholdast i kommunane.

Ein samla kommunal sektor ønskjer å behalde skatteinnkrevjinga som ei kommunal oppgåve.

Vedkomande spørsmålet om skatteinnkrevjing svarte 98 % av kommunane ja til fortsatt kommunalt ansvar ved høyringsrunden etter oppgavefordelingsutvalgets innstilling i november 2000. Bare 2 % ønska statleggjing.