



SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Utvalg Kommunestyret	Møtedato 22.09.2004	Saksnr. 0065/04
--------------------------------	-------------------------------	---------------------------

BEDRE SKATTEOPPKREVING - HØRING NOU 2004:12

Vedlagte dokumenter:

Ikke vedlagte dokumenter:

NOU 2004:12

Hjemmel for behandling:

Høring med frist 1. oktober

Saksopplysninger:

Et utvalgt ble oppnevnt av Finansdep. 26.05.2003 for å se på nye funksjonelle tiltak for å bedre skatteoppkrevningen i Norge og i tillegg vurdere en eventuell statlig overtakelse av hele kontroll- og oppkreverfunksjonen i Norge. Utvalget ble sammensatt slik:

- Professor Nils-Henrik M.von der Fehr (leder), Universitetet i Oslo
- Førstemanuensis Anne Lise Finreite, Universitet i Bergen
- Adm.dir. Sandra H. Riise, Norges Aut. Regnskapsførers Forening
- Kommunekasserer Bente Fylken, Ørsta kommune
- Spesialrådgiver Lars Detlie, Finansdep.
- Avd.direktør Jan M. Magnus, Skattedirektoratet
- Kemner Bjørn Røse, Oslo kommune.
-

Utvalget avga sin innstilling 12. mai 2004. På grunn av uenighet i utvalget, er utredningen delt når det gjelder spørsmålet om statlig overtakelse. Flertallet på 5 (de ikke-kommunale medlemmene) går inn for en statlig organisering av skatteoppkreverfunksjonen, mens de to kommunale medlemmene (Bente Fylken, Ørsta og Bjørn Røse, Oslo) mener at oppgavene blir best ivaretatt ved fortsatt kommunal organisering av skatteoppkreverarbeidet. Når det gjelder spørsmålet om tiltak for resultatforbedring av skatteoppkrevningen, er utvalget enstemmig uavhengig av organisatorisk løsning. Høringsfristen er 1. oktober 2004.

Historisk

har spørsmålet om hvem som skal stå for skatteoppkrevningen vært "på kartet" siden 1892. Da ble statsskatt gjeninnført på formue og inntekt etter at kommunene på egen hånd hadde krevd inn "sin" skatt siden 1837. Kommunal skatt ble innkrevd og betalt til den lokale kommunekassereren mens ansvaret for statsskatten ble lagt til amtskassene, senere (i 1916) omdøpt til skattefogder. Selve oppkrevningen av statsskatten var det imidlertid de lokale lensmennene som sto for. Slik ble det fram til mellomkrigsårene da de økonomiske og sosiale krisene tårnet seg opp. Skatterestansene tårnet seg opp i 1920-årene og en rekke komiteer og utvalg diskuterte hvordan skattebetaling og

skatteoppkreving best kunne organiseres. En viktig konklusjon var at betaling og oppkreving i disse nedgangstidene hadde avslørt at det var store svakheter ved etterskuddsvis skattebetaling. Det kom imidlertid ingen endelig løsning på disse problemene før den store skattebetalingsreformen i 1950-årene. Vi fikk "Lov om betaling og innkreving av skatt" av 21. november 1952. Den trådte i kraft fra 1957 ved overgangen til forskuddsskatt. Fra da av skulle all skatt innkreveres og betales til kommunene. Senere har folketrygden og skatt til fylkeskommunene kommet til. Samtidig ble det bestemt at det kommunale ligningsvesenet skulle overføres til Staten. Selvsagt var det sterke motforestillinger mot at kommunene skulle få ansvaret for innkreving av all skatten. Mange skattefogder var tvilende til om de små landkommunene var "skikket til" å bære et så stort ansvar. Likevel ble det slik at kommunene fikk det administrative ansvaret for skatteoppkrevingen mens Finansdep. og Skattedirektøren fikk det faglige ansvaret.

Nye diskusjoner

om skatteoppkrevingens organisering dukket opp igjen på slutten av 1980-tallet. Det var først Brundtland-regjeringen som tok opp spørsmålet om organisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen. Dette arbeidet ble videreført av Syse-regjeringen under det såkalte ROSA-prosjektet. En styringsgruppe med daværende direktør i Televerket, Tormod Hermansen, gikk inn for en sammenslutning av skatteetaten og tolletaten. Men det ble, etter sterkt politisk press fra kommune-Norge, fastslått at skatteoppkrevingen fortsatt skulle være en kommunal oppgave. Finansdepartementet var tydeligvis ikke enig i denne konklusjonen, men på grunn av den sterke lokale motstanden mot en statliggjøring, ble det likevel ingen endring tidlig på 90-tallet. Sammenslutning mellom skattevesen og tolletat ble det heller ikke noe av. Eventuelle endringer i systemet måtte derfor skje innenfor den gjeldende ordning. Regjeringen fulgte opp med St.prp. nr. 41 (1995-1996) "Om organisering av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter".

På nytt kom spørsmålet om kommunal eller statlig skatteoppkreving på dagsorden ved oppnevning av "Oppgavefordelingsutvalget" 5. juni 1998. Utvalgets mandat var å drøfte fordelingen av de ulike oppgavene mellom forvaltningsnivåene, herunder også skatteoppkrevingen. Utvalget konkluderte med at oppkrevingen burde overføres til staten. Det la særlig vekt på at kommunenes inntektsystem med skatteutjevning, svekket kommunenes motivasjon til å drive effektiv skatteoppkreving. Da regjeringen Stoltenberg la fram sin St.meld. nr. 31 (2000-2001), forelå det ikke noe forslag om statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen. Samtidig med Oppgavefordelingsutvalgets virksomhet, foretok imidlertid Riksrevisjonen en stor undersøkelse i 157 av landets kommuner (i 5 fylker). Fokuset var der kommunekasserernes ansvar for stedlig arbeidsgiverkontroll. Som for førti år siden, ble kommunekasserernes kontrollvirksomhet sterkt kritisert. Nivået lå langt under målene som Skattedirektoratet hadde satt. Småkommunene hadde lavest kontrollhyppighet. Finansdep. fikk nå "vann på mølla" ; de hadde hele tiden uttrykt at ordningen med delt faglig og administrativt ansvar, gjorde det vanskelig å få til en forsvarlig kontrollvirksomhet. Kommunene på sin side hevdet at lokal innkreving og kontroll var den beste bruk av de samlede ressursene og at kvaliteten på skatteoppkrevingen var høy, jfr. ECON-rapport 69/99. Finansdep. viste på sin side til en annen ECON-rapport (nr. 62/01) som konkluderte med at statliggjøring åpnet for større likebehandling og mer enhetlige styringslinjer. Men det er først og fremst Riksrevisjonens rapport om arbeidsgiverkontrollen som har ført til det foreliggende utredningsarbeide i NOU 2004:12.

Stortinget ba derfor i Inst.S.nr. 106 (2001-2002) "Regjeringen legge frem forslag til tiltak som kan gi resultatforbedring når det gjelder lokal skatteinnkreving, mht. både arbeidsgiverkontroll og innfordring". Finansdep. 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, jfr. Inst. S.nr. 255 (2001-2002).

Et samlet utvalg

går inn for flere forbedringstiltak som ikke innebærer noen organisatorisk endring, det vil si at tiltakene er uavhengige av om det blir en kommunal eller en statlig skatteoppkrevning i framtiden. Følgende konkrete tiltak foreslås:

- **Hyppigere rapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.**
- **Innføring av gebyrer ved betalingsmisslighold og ved påleggstrekk.**
- **Effektive administrative sanksjoner ved lovovertrедelser**
- **Elektronisk tilgang til registre**
- **Registreringer av utleggsforretninger med "intet til utlegg" i Løsøreregisteret**
- **Styrking av kommunenes økonomiske incitament.**

Utvalget har tillegg diskutert andre ordninger og innfordringstiltak uten at det har tatt stilling til konkrete forslag. Disse er :

1. Skattekontoordning:
2. Overføring av restskatt til neste års forskudd
3. Adgang til å innhente kontrollopplysninger fra tredjemann i forbindelse med arbeidsgiverkontroll.
4. Videreutvikling av styringsparametrene på området for arbeidsgiverkontroll.
5. Styrking av faglig overordnede myndigheters styringsfullmakter.
6. Sikkerhetsstillelse for skatte- og avgiftsforpliktelse.
7. Forbedring av funksjoner for innrapportering av oppgaver til skatteoppkreveren.
8. Forskuddsutskrivning.
9. Fastsettelse og innkreving.
10. Gjennomskjæring av proforma eierforhold – utvidet beslagsrett.

I synet på hvilken organisatorisk skatteoppkrevermodell Norge skal ha i framtiden presenter utvalget tre ulike løsninger:

- **Dagens ordning med kommunal skatteoppkrever.**
- **Staten overtar skatteoppkrevningen.**
- **En mellomløsning der tvangsinnfordringen forblir kommunal, mens de andre funksjoner statliggjøres.**

Utvalget har i sine vurderinger lagt til grunn en rekke kriterier, hvor kvalitet og effektivitet er et hovedkriterium. Brukernes behov er et annet kriterium. Andre viktige kriterier er synergieffekten i forhold til annen virksomhet, bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, distriktspolitiske hensyn, kommunalt økonomisk selvstyre og overgangskostnadene. Som nevnt i innledningen er utvalget delt i synet på framtidig organisering, med et mindretall på to som går inn for fortsatt kommunal organisering, og et flertall på fem som anbefaler statlig organisering. Flertallets og mindretallets vurderinger og konklusjoner er i "komprimert" stand inntatt i det etterfølgende:

Flertallet anfører:

En statlig organisering vil gi bedre ressursutnyttelse og bedre resultater, og den vil legge til rette for en mer brukerorientert innretning av hele skatteforvaltningen. Flertallet peker på den kritikk som er kommet fra Riksrevisjonen på den store forskjellen mellom skatteoppkrever-kontorene når det gjelder sanksjonsmønster i tvangsinnfordringen og hyppigheten i arbeidsgiverkontrollen. Med bruk av de offentlige statistikker over skatteinngangen i den enkelte kommune, har flertallet har kommet til at innfordringen i de små kommuner viser dårligere resultat pr. årsverk enn i de større og største

kommuner. Flertallet anfører imidlertid at slike sammenligninger kan være misvisende, på grunn av de enkelte kommuners forskjeller i naturmessige, sosiale, økonomiske eller andre forhold. I et eget kapittel (Kap. 7) har utvalget samlet tabeller over innfordring og kontroll som er hentet fra "styringsdialogen" med skattefogdkontorene. Utvalget har også gått ut med en spørreundersøkelse. Utvalget har innhentet ekstern hjelp fra cand.oecon. Eivind Bernhardsen fra Univ. I Oslo, for å bearbeide resultatene av undersøkelsen. Hans rapport følger utredningen som et eget vedlegg. Når det gjelder tre spørsmål i undersøkelsen som har med lokal forankring å gjøre, uttaler de spurte skatteoppkreverne dette:

Nærhet til skattyter og lokalkunnskap er viktig for å få nødvendig informasjon:

277 av 337 sa de vart helt enig og 49 delvis enig, mens bare 11 var helt eller delvis uenig.

Nærhet til skattyter/arbeidsgiver kan føre til ubehagelige situasjoner ved innfordring og arbeidsgiverkontroll:

125 av 335 sa at de var helt eller delvis enig, mens 210 sa at de var helt eller delvis uenig.

Lokalpolitisk press og/eller næringsøkonomiske forhold kan ha betydning for valg av innfordrings- og kontrollstrategi:

Hele 306 av 337 svarte at de var helt eller delvis uenig i en slik situasjonsbeskrivelse.

Flertallet konkluderer med at "en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig, oppgavenes innhold og karakter tatt i betraktning." De mener også å ha statistisk belegg for å hevde at de mindre kontorene har dårligere innkreivingsresultat enn større kontorer. I den senere tid har vi sett at en del kommuner går sammen om skatteoppkrevingen. Ett eksempel fra vår nærområde er i Midtre Namdal hvor kommunene Overhalla, Namdalseid, Flatanger, Fosnes og Namsos har slått sammen skatteoppgavene til en enhet. Flertallet i utvalget mener imidlertid at en slik sammenslåing vil "undergrave" begrunnelsen for kommunal tilknytning. Flertallet mener også at slike sammenslåingen ikke nødvendigvis finner sted der de skattefaglige argumentene for dette er tyngst. Flertallet mener heller ikke at skillet mellom fastsetting og innkreivning, som har vært et viktig argument for å ha dagens organisering på skatteområdet, ikke vil bli svekket om staten også overtar innkreivningen. Det er allerede i dag "bevis" for at dette fungerer, jfr. merverdiavgiften. De fleste kommuner både skriver ut og innkreiver kommunale avgifter og eiendomsskatt. Kostnadene ved en overføring av skatteoppkrevingen til staten, er ikke beregnet av flertallet. De henviser bare til mindretallet som har satt tall på dette. Kostnadene vil også avhenge av hvilken administrativ løsning som kommer ut av en slik omorganisering. De hevder at staten allerede sitter inne med mye kompetanse hos skattefogdkontorene og at likningskontorene allerede har god erfaring i ettersynsvirksomheten. Omorganiseringen kan også skje som en ren virksomhetsoverdragelse ved at staten overtar de kommunale skatteoppkreverkontorene med de ansatte, og bygge på den kompetanse, rutiner og IKT-løsninger som allerede finnes i forvaltningen i dag. De har heller ikke tro på at en omorganisering vil føre til provenytnap.

Mindretallet mener:

At de aller fleste argumenter taler for at skatteoppkrevingen fortsatt må være en kommunal oppgave. De hevder at det er dokumentert gjennom høy løsningsgrad, god rettssikkerhet, høy brukerservice og synergier med den kommunale virksomhet for øvrig. En eventuell statliggjøring vil føre til negative effekter ikke bare i den kommunale sektor, men også på nasjonalt nivå. De hevder at en statliggjøring vil føre til :

- **Sentralisering og dårligere offentlig tjenestetilbud ute i distriktene.**

- Reduserte muligheter for de folkevalgtes innsyn i skatteinnkrevningen.
- Skattebetalerne vil kunne oppfatte skatteinnkrevningen som stigmatiserende ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving blir plassert i forskjellige organisasjoner.
- Store overgangskostnader ved etablering av nye kontorer samt drift og planlegging. Besparelsene på kommunal side vil bli minimale ved å fjerne noen ansatte som har kontorfellesskap med den øvrige kommunale administrasjon. Ansettelse og opplæring av nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring.
- Redusert kommunal oppgave som vil bli møtt med reduksjon i rammetilskuddet.
- Et beregnet provenytap på mer enn 5 mrd. Kroner over en treårsperiode.

Et fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevningen medfører :

- En innkreivingsprosent på mellom 99 og 100 av all utlignet skatt.
- God brukerservice når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, forutsigbarhet og informasjon.
- God rettssikkerhet for skattyterne ved det allerede etablerte skille mellom fastsettelse og innkreiving.
- Effektiv drift og ressursbruk ved gjennomføring i samme miljø som den øvrige kommunale fakturering og innkreiving, noe som vil opprettholde levedyktige innkreivingsmiljøer i de små kommunene.
- Et bidrag til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre. Ved bortfall av funksjonen som omfatter skatteoppkreiving, vil kommunenes muligheter til å påvirke sitt eget inntekstfundament bli vesentlig svekket.

Vurdering:

Alle forsøk på 90-tallet med å få "løsrevet" skatteoppkrevningen fra kommunene, har vært mislykket. Et stort og kraftig kommunalt engasjement og mobilisering har gjentatte ganger ført til at Stortingsflertallet har tatt kommunenes parti. Denne gangen er det trolig behov for en enda større mobilisering fra kommunehold. KS har sendt ut et brev datert 2. juli d.å. til kommunene medfølgende en liste med momenter for at skatteoppkrevningen fortsatt må være en kommunal oppgave. KS vil selv gi sin egen uttalelse innen medio august 2004, men oppfordrer alle landets kommuner å avgi sin støtte for dette i egne høringsuttalelser. KS' syn ligger fast i henhold til et enstemmig vedtak i Sentralstyret 18. mai d.å. Vedtaket lyder:

"1 KS mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal eller felleskommunal oppgave. Erfaringene vi har med skatteinnkreiving som en kommunal oppgave er svært positive. Blant annet av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet, skatteinnkreivingsens brukervennlighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, gjør at KS mener at skatteinnkreivingen fortsatt må være en kommunal oppgave.

2. Kvaliteten på skatteinnkrevningen i Norge er meget god. KS mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevningen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevningen."

KS' momentliste for fortsatt kommunal skatteinnkreving inneholder til sammen 10 hovedpunkter med beskrivelse. Momentlisten inneholder disse argumenter for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkreving:

- **Høy løsningsgrad og gode innkreivingsresultater.**
- **God rettssikkerhet.**
- **God brukerservice.**
- **Kommunalt økonomisk selvstyre.**
- **Folkevalgt kontroll og innsyn.**
- **Effektiv drift og ressursbruk pga synergieffekter.**
- **Distriktpolitiske hensyn ivaretas.**
- **Dagens ordning fungerer godt.**
- **En statliggjøring vil medføre betydelige overgangskostnader.**
- **Konsekvensene av en omlegging er mangelfullt utredet.**

Enhver av disse momentene som er opplistet er et bevis for at skatteoppkrevingen i Norge fortsatt bør være en kommunal/regional oppgave. Det er svært viktig for enhver kommune, kanskje spesielt for de mindre, å få beholde den kompetanse som er bygd opp ved skatteoppkrevingen. Den er viktig å ha også i forbindelse med innkreving av kommunale avgifter m.v.

Brukerservicen og nærheten til folket er en faktor som er helt uvurderlig. Kontakten med skattebetalerne på det lokale plan fungerer meget godt; det viser innbetalingsprosenten på godt over 99% av utlignet/fastsatt skatt. Isteden for å "tre firkantede tvangstiltak" nedover folk som strever med sin privatøkonomi, slik de statlige innfordringsenhetene gjør i dag, finner en fram til fleksible og realistiske betalingsavtaler ved den kommunale skatte- og avgiftsinnkrevningen. Det er viktig av publikum føler nærhet til det apparat som driver innfordring. Da "tør" de å ta kontakt og be om en hjelpende holdning. Lokalkunnskapen som de kommunale skatteoppkreverne sitter inne med er helt grunnleggende.

Selv om kommunene økonomisk er "underlagt" Staten gjennom overføringer og rammeverk, er det av stor viktighet at vi beholder en viss selvråderett over skatteinntektene. Det lokale ansvaret for skatteoppkrevingen bidrar til å opprettholde et kommunalt økonomisk selvstyre. Skal vi ha et levende lokalt demokratisk system i landet, er det avgjørende at vi kan påvirke eget inntektsgrunnlag. Dersom staten overtar skatteoppkrevingen, vil det føre til reduserte muligheter for kommunene til å påvirke eget inntektsfundament.

Ved dagens system går det et skille mellom fastsettelse av skatt og innkreving av skatt. Dette gir en god rettssikkerhet for skattebetalerne og har hittil vært skattyternes "garanti" for en individuell og rettferdig behandling. Dette prinsippet har Stortinget ved tidligere anledninger uttalt som en grunnleggende faktor ved den norske skatteordningen. Folkevalgt kontroll og innsynsmuligheter gjennom kontrollutvalg og skatteutvalg vil derimot bli kraftig redusert ved en eventuell regionalisering og/eller statliggjøring av skatteoppkrevingen.

Kostnadene og konsekvensene ved en statliggjøring av skatteoppkrevingen er mangelfullt utredet av utvalget. Tall som viser planleggings-, etablerings- og driftskostnader finnes ikke i utredningen. En finner heller ikke analyser og konsekvensutredninger hos utvalget. Mindretallet har imidlertid antydnet en prislapp på 5 mrd. kroner, som bare omfatter provenytapet over en treårs-periode. I tillegg kommer

overgangskostnader som vil omfatte nye utredninger og planlegging, lokaler og kontorutstyr samt opplæring av nye skatteoppkrevere.

Rådmannens forslag til innstilling/ vedtak:

Ut fra de betraktninger og kommentarer som er anført ovenfor mener Namsskogan kommune at:

- Uavhengig av organisasjonsmodell bør det iverksettes funksjonelle forbedringstiltak i skatteoppkrevingen i samsvar med de forslag som et enstemmig utvalg foreslår i utredningens kap. 8.
- Skatteoppkrevingsoppgaven (innfordring og kontroll) må fortsatt være en helhetlig kommunal oppgave, slik utvalgets mindretall vurderer og konkluderer med i utredningens kap. 10.2.

Begrunnelse:

Behandling/vedtak i Kommunestyret den 22.09.2004 sak 0065/04

Behandling:

Forslag fra Frode Ugelstad:

Nytt pkt.

I tillegg ønsker kommunestyret at ordningen om overføring av restskatt til neste års forskudd innføres .

Fremlagt forslag med tillegg ble vedtatt med 9 mot 3 stemmer.

Kommunestyrets vedtak:

Ut fra de betraktninger og kommentarer som er anført ovenfor mener Namsskogan kommune at:

- Uavhengig av organisasjonsmodell bør det iverksettes funksjonelle forbedringstiltak i skatteoppkrevingen i samsvar med de forslag som et enstemmig utvalg foreslår i utredningens kap. 8.
- Overføring av restskatt til neste års forskudd bør innføres.
- Skatteoppkrevingsoppgaven (innfordring og kontroll) må fortsatt være en helhetlig kommunal oppgave, slik utvalgets mindretall vurderer og konkluderer med i utredningens kap. 10.2.

Forslag med tillegg vedtatt med 9 mot 3 stemmer.

Begrunnelse: