

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak: 04/02985

HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING - NOU 2004:12 BEDRE SKATTEOPPKREVING

Saksbehandler: Terje Bihaug

Arkiv: 203 &13

Utvalgsbehandlinger:

Saksnummer Utvalg

Møtedato

0193/04 Hovedutvalg for overordnet planlegging

20.09.2004

VEDTAK:

1. Ullensaker kommune slutter seg til Skatteoppkreverutvalgets forslag til forbedringstiltak for en mer effektiv skatteinnfordring, men forutsetter at tiltakene blir gjennomført innenfor en fortsatt kommunal og lokal organisering av skatteinnkrevingen.
2. At de kommunale skatteinnkreverne i dag klarer å innkreve mellom 99 pst og 100 pst av all utliknet skatt viser at dagens ordning gir svært god provenyeffekt og taler for at skatteinnkrevingen fortsatt skal være et kommunalt ansvar. Også hensynet til skattyternes rettsikkerhet og synergieffektene for kommunenes samlede økonomiforvaltning, taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen.

Rett utskrift

Mette Halvorsen

Mette Halvorsen
Sekretær

Sendt:

Saksbehandler for videre forføyning

Behandling/vedtak i Hovedutvalg for overordnet planlegging den 20.09.2004 sak 0193/04

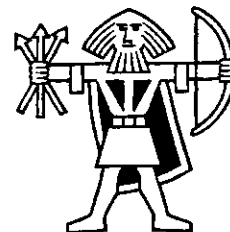
Behandling:

Av 11 representanter var 11 tilstede.

Votering:

Pkt. 1 og 2 i rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Pkt. 3 i innstillingen fikk 5 stemmer og falt.



SAKSFRAMLEGG

HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING - NOU 2004:12 BEDRE SKATTEOPPKREVING

Utvalg: **Hovedutvalg for overordnet planlegging**

Møtedato: **20.09.2004**

Utvalgsbehandlinger:

Saksnummer Utvalg

Møtedato

0193/04 Hovedutvalg for overordnet planlegging

20.09.2004

RÅDMANNENS INNSTILLING

1. Ullensaker kommune slutter seg til Skatteoppkreverutvalgets forslag til forbedringstiltak for en mer effektiv skatteinnfordring, men forutsetter at tiltakene blir gjennomført innenfor en fortsatt kommunal og lokal organisering av skatteinnkrevingen.
2. At de kommunale skatteinnkreverne i dag klarer å innkreve mellom 99 pst og 100 pst av all utliknet skatt viser at dagens ordning gir svært god provenyeffekt og taler for at skatteinnkrevingen fortsatt skal være et kommunalt ansvar. Også hensynet til skattyternes rettsikkerhet og synergieffektene for kommunenes samlede økonomiforvaltning, taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen.
3. Ullensaker kommune mener Skatteoppkreverutvalget burde vært gitt i mandat også å vurdere overføring av statlige oppgaver til kommunene, herunder innkreving av merverdiavgiften.

Ullensaker, 14.09.04

Arne Bruknaap
Arne Bruknaap
Rådmann

Saksbehandler: Terje Bihaug
Vedlegg: Høringsbrev av 18.06.2004 fra Finansdepartementet
Saksdokumenter:

BAKGRUNN:

Finansdepartementet varslet i St.prp. nr 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002, at det ville bli gjennomføre en bred utredning av tiltak for resultatforbedring av skatteoppkreverfunksjonen. Utgangspunktet for utredningen var bla Riksrevisjonens redegjørelser for undersøkelser vedrørende gjennomføring av stedlig arbeidsgiverkontroll og innfordring av skatter og avgifter. På basis av dette ble Skatteoppkreverutvalget oppnevnt 26. mai 2003. Utvalget besto av sju medlemmer hvorav to fra kommunal sektor, to medlemmer kom fra departementet, mens tre personer var såkalt nøytrale medlemmer, utnevnt av Finansdepartementet. Leder av utvalget har vært Nils-Henrik Mørch von der Fehr. Mandatet har i korthet vært å vurdere og å foreslå tiltak som kan gi resultatforbedringer av skatteoppkreverfunksjonen, både innenfor en fortsatt kommunal organisering av funksjonen og alternativt innenfor en statlig organisering. Utvalget leverte sin utredning 12. mai då. Utredningen er lagt ut på departementets nettsider, www.finans.dep.no, under Aktuelt - Høringer og er på 288 sider.

Departementet ber nå i et høringsbrev datert 18.06.2004 om uttalelser til utredningen både mht *funksjonelle* og *strukturelle* forbedringstiltak.

Utvalget er gjennomgående samstemt når det gjelder vurderinger og forslag til funksjonelle forbedringstiltak, og om at disse kan gjennomføres uavhengig av organisatorisk løsning. Dette dreier seg om tiltak som eksempelvis hyppigere rapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift, innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved utleggstrekk, mer effektive sanksjoner og økt elektronisk tilgang til ulike registre. Utvalget fremmer ikke her ferdig utredete forslag, men anbefaler videre utredning og oppfølging på en rekke områder, og ber høringsinstansene uttale seg om hvilke forslag og vurderinger fra utvalgets side som det anses ønskelig at departementet følger opp med ytterligere utredninger.

Når det gjelder strukturelle forbedringstiltak har utvalget vurdert alternative modeller for organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget har her delt seg i et flertall på fem medlemmer og et mindretall på to medlemmer. 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.

SAKSOPPLYSNINGER:

Den norske skattebetalingsordningen er organisert i to linjer. Den ene linjen skriver ut og fastsetter (ligner) skatter og avgifter, mens den andre linjen avregner og krever inn. Det er de statlige regionale likningskontorene som skriver ut forskuddsskatt og forskuddstrekk, og fastsetter inntektsskatt, formuesskatt og avgiftsgrunnlaget for folketrygden.

Fylkesskattekontorene fastsetter/ godkjenner grunnlaget for merverdiavgift. Skattefogdkontorene står for innkrevingen av merverdiavgift og arveavgift. Når det gjelder inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift er det de kommunale skatteoppkreverne (kemnerene) som på vegne av stat, fylkeskommune, kommune og folketrygden har ansvar for fellesinnkrevingen av disse skatteartene. Utenom fellesinnkrevingen har de kommunale skatteoppkreverne normalt også ansvaret for innfordringen av kommunale skatter og avgifter (eiendomsskatt og offentligrettslige avgifter som vann/kloakk, renovasjon etc). Faglig styring og kontroll av skatteoppkreverne utføres av Skattedirektoratet og skattefogdkontorene.

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 .

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.

Finansdepartementet har altså nå igjen tatt initiativet til å statliggjøre de kommunale skatteoppkreverkontorene. Denne gangen via det nedsatte Skatteoppkreverutvalgets flertallsinnstilling som konkluderer med at den frivillig skatteinnbetaling, skatteregnskap og arbeidsgiverkontroll overføres til de regionale likningskontorene, og at det etableres egne tvangsinnfordringskontorer knyttet til skattefogdkontorene mht tvangsinnfordringstiltak som utleggspant, tvangssalg av eiendom, konkurser etc.

Flertallet i Skatteoppkreverutvalget mener at statliggjøring vil gi bedre ressursutnyttelse og bedre resultater, samtidig som det vil medføre høyere produktivitet og bedre innkreivingsresultater. I tillegg vil dette legge til rette for en mer brukerorientert innretning av hele skatteforvaltningen. De referer i den sammenheng til Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor, som innebærer økt vekt på forenkling, effektivisering og brukerorientering. Flertallets argumentasjon for en statliggjøring er at skatteoppkreving ikke kan sies å ha særlige behov for lokal tilpasning eller lokal skjønnsutøvelse. Tvert imot mener de at oppgaven kjennetegnes av stram regulering med behov for rettssikkerhet og likhet på tvers av kommuner. Hvorvidt man betaler sin skatt, skal ikke avhenge av hvilken kommune man bor i. De mener videre det er bekymringsfullt at

skatteoppkrevingen i betydelig grad synes å være påvirket av lokale forhold i form av ressursdisposisjoner og prioriteringer.

Når det gjelder kostnader påpeker flertallet i utvalget at en statliggjøring vil medføre administrative omstillingskostnader, uten at disse behøver å bli store, forutsatt at man i stor grad kan bygge på den eksisterende organisasjonen. På den andre siden viser flertallet også til mindretallets vurderinger i utredningen, som mener at en eventuell statliggjøring vil ha dramatiske økonomiske konsekvenser som vil vedvare over flere år. De påregnelige overgangskostnadene ved en eventuell statliggjøring vil omfatte omfattende utredninger og flere års planlegging, etablering av nye skatteoppkreverkontorer, opplæring av flere hundre nye skatteoppkrevere og tap av skatteproveny.

Det overordnede målet for skatteoppkrevingen er at all utlignet skatt skal betales inn. God arbeidsgiverkontroll og brukerinformasjon er også viktige områder i skatteinnkrevingen. Resultatoppnåelsen i skatteoppkrevingen er god, men det er fortsatt forbedringsmuligheter. Skatteoppkreverutvalget har enstemmig fremmet forslag om til sammen 15 tiltak for å forbedre skatteinnkrevingen. Forslagene foreslås dels gjennomført snarest mulig og dels nærmere vurdert, som grunnlag for eventuell senere utarbeidelse av konkrete gjennomføringsforslag. Alle disse tiltakene kan gjennomføres under en fortsatt kommunal organisering. De foreslåtte forbedringstiltakene er nedenfor gjengitt i stikkordsform:

- Elektronisk tilgang til registre
- Innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved påleggs-/utleggstrekk
- Effektive sanksjoner
- Innføring av månedlig innrapportering og innbetaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk
- Registrering av utleggsforretninger med intet til utlegg i løssøreregisteret
- Skattekontoordning
- Overføring av restskatt til neste års forskudd
- Adgang til å innhente kontrollopplysninger fra tredjemann i forbindelse med utførelse av arbeidsgiverkontrollen
- Videreutvikling av styringsparametrene på området for arbeidsgiverkontroll
- Styrking av faglig overordnet myndighets styringsfullmakter
- Sikkerhetsstillelse for skatte- og avgiftsforpliktelsene
- Forbedring av funksjonen for innrapportering av oppgaver til skatteoppkreveren
- Forskuddsutskrivning
- Gjennomskjæring i proforma eierforhold – utvidet beslagsrett
- Styrking av kommunenes økonomiske incitament
-

Oversikten over mulige forbedringstiltak viser at det kan være mulig å oppnå enda bedre resultater og mer effektiv drift i fremtiden. Hvor stor forbedring som kan forventes, er det imidlertid ikke mulig å si noe sikkert om.

Ett forbedringsforslag fra mindretallet ble ikke realitetsbehandlet, idet forslaget ble ansett å gå ut over Finansdepartementets mandat for utvalget. Dette er forslaget om å slå sammen de statlige fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene i fylkene til ett felles skattekontor/regionkontor i hver region med samtidig overføring av innkrevingen av merverdiavgift til de kommunale skatteoppkreverne.

Et av hovedargumentene for statliggjøring har vært mangelfull utføring av stedlig arbeidsgiverkontroll ved de kommunale skatteoppkreverkontorene. De siste årene har imidlertid stadig flere kontorer etablert samarbeidsløsninger på tvers av kommunegrensen for denne funksjonen. Dette har vist seg svært vellykket og ca halvparten av allen kommunene i Norge deltar nå i en eller annen form for interkommunalt samarbeid på dette området. For kommunene på Øvre Romerike er det som kjent etablert et interkommunalt samarbeid om arbeidsgiverkontroll i medhold av kommuneloven § 27. Det er bare kommunen på Øvre Romerike som har en slik samarbeidsløsning i Akershus, og resultatene fra denne kontrollenheten er de suverent beste i hele fylket.

VURDERING:

For kommunene er det mange positive forhold som er knyttet til den kommunale skatteoppkreverfunksjonen, og som vil forsvinne ved en statliggjøring av funksjonen.

Skatteoppkreverne kan dokumentere en svært høy innkrevingsgrad

De kommunale skatteoppkreverne krever inn skatt på vegne av alle skattekreditorene (staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden). Skatteoppkreverne fører også skatteregnskapet og utøver kontroll av at arbeidsgiverne foretar riktig skattetrekk, innbetalinger og innberetninger (arbeidsgiverkontroll). Fellesinnkrevingen omfatter i 2004 om lag kr 400 milliarder til fordeling på skattekreditorene. Det er en skatteoppkrever i om lag hver kommune.

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. En hovedårsak til at resultatet ikke er enda bedre, er det store antall skjønnsligninger (skattyter har ikke levert selvangivelse, skattyter har ukjent bopel osv). Skjønnslignede skatter er vesentlig vanskeligere å inndrive enn skatter som er basert på egendeklarasjon. Pga forskjellig organisering, ulik resultatmåling osv er det vanskelig å gjøre direkte sammenligninger mellom landene, men man kjenner ikke til land som har bedre innkrevingsresultater enn Norge.

God skatteinnkreving er synonymt med god kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. Dette er enklere å etablere ved lokale skatteoppkreverkontorer. Dette er dokumentert i en landsomfattende næringslivsundersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002. Undersøkelsen viser at næringslivet gir de kommunale skatteoppkreverne vesentlig bedre score enn de statlige skattekontorene på spørsmål om tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

Vi kan ikke se at de statlige innkrevingsmyndigheter kan vise til tilsvarende innkrevingsresultater som de kommunale skatteoppkreverne. Dette resultatet kan ikke bare være begrunnet i kravenes art, men har også med de kommunale innkrevingsmiljøenes organisering, funksjonalitet og dynamikk å gjøre. Vi er dessuten overbevist om at de kommunale skatteinnkrevernes lokalkunnskap har stor betydning for oppnådde resultater.

Skattyternes rettsikkerhet ved ligning og innkreving

Av rettsikkerhetsgrunner 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. Dette prinsippet ble fremhevet da skattebetalingsloven fra 1952 ble utarbeidet (Ot. Prp. Nr 17 1951) ved at det ble ansett som uheldig å opprettholde kombinasjonen av likningssekretærer og herredskasserer. Dette prinsippet er gjentatt av ulike myndigheter ved senere behandlinger av skatteorganiseringer i Norge. Finansdepartementet og Skattedirektoratet ser ut til å ha forlatt dette prinsippet nå.

I dag skjer skattinnkrevingen 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 – kunne bli store, statlige sektorkontorer, der folkevalgt innsyn og kontroll sannsynligvis vil bli dårligere. Det igangværende statlige ROS-prosjektet (reorganisering av skatteetaten) arbeider med å utrede ulike modeller for en regionalisert eller sentralisert statlig skatteorganisasjon.

Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil av brukerne kunne bli oppfattet som økt stigmatisering ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner. Henvendelser fra tvangsinnkrevingsdelen av skatteetaten vil da kunne stigmatisere adressaten, og i praksis vanskeliggjøre god kommunikasjon.

Kompetanse

God skatteinnkreving krever god generalistkompetanse hos skatteoppkrever og god evne til å avgjøre hvilke innfordringstiltak som bør benyttes i den enkelte situasjon. Det fremgår klart av skatteoppkreverinstruksen at det er skatteoppkrevers plikt å velge det tiltak som gir best og raskest innfordring under tilbørlig hensyntagen til skattyters situasjon. Evnen til å utføre innkrevingen på en både korrekt og effektiv måte, er noe man utvikler gjennom praktisk arbeid.

Tabellen nedenfor viser resultatene av en undersøkelse av ressurstilgang som Skatteoppkreverutvalget gjennomførte blant alle skatteoppkreverkontorer. Undersøkelsen viser at ressurstilgangen ved skatteoppkreverkontorene er tilfredsstillende både når det gjelder personalressurser, juridisk kompetanse og støtteressurser.

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

I en fremtidssituasjon med sannsynligvis større kommunale skatteoppkreverkontorer (ved kommunesammenslåinger eller kommunalt samarbeid), vil tilgangen på spesialkompetanse kunne bli enda bedre, hvilket er positivt.

Nærhet, tilgjengelighet og servicegrad

Med dagens kommunale organisering er det ett skatteoppkreverkontor i hver kommune. Dette gir "nærhet" mellom skatteoppkrever og skattytere/arbeidsgiverne og grunnlag for god kommunikasjon. Nærhet og god kommunikasjon er en helt grunnleggende forutsetning for å

oppnå høy løsningsgrad i skatteinnkrevningen. Spørreundersøkelsen blant skatteoppkreverne som Skatteoppkreverutvalget har gjennomført viser for øvrig klart at nærhet til skattyter og lokalkunnskap er viktig for å få nødvendig informasjon som grunnlag for å velge riktig innfordringsstrategi.

Nærhet mellom skatteoppkrever og skattyter kan i enkelte misligholdssituasjoner oppfattes som ubehagelig. Undersøkelser viser at det kan være tilfellet, men hovedinntrykket er at skatteoppkreverne opptrer profesjonelt og ikke lar seg påvirke. For øvrig er skattebetalingssystemet i Norge slik organisert at beslutninger om ettergivelser, akkordmessige oppgjør osv. er undergitt flertrinnsbehandling, der skatteoppkrever kun har innstillende 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 situasjoner 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

En mulig fremtidig situasjon med færre, kommunale skatteoppkreverkontorer kan medføre en viss reduksjon av nærhet og tilgjengelighet. Sett i forhold til en eventuell statliggjøring av skatteinnkrevningen, som vil medføre massiv sentralisering, blir konsekvensene beskjedne. Dagens organisering med lokale, kommunale skatteoppkreverkontorer, gjør at brukeren enkelt kommer i kontakt med skatteoppkreveren. Tilgjengelighet i form av effektive kommunikasjonsløsninger via Internett og telefon ivaretas også på en god måte.

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevningen gir synergieffekter for kommunene

Det er gjensidige synergieffekter mellom skatteinnkrevningen 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. Innkrevningen er knyttet opp til "den kommunale skatteoppkrever". Dette innebærer god ressursutnyttelse og bidrar til å opprettholde innkrevingsmiljøene i kommunene.

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 skyldnere i en vanskelig økonomisk situasjon og for kommunen som kreditor.

En eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen må påregnes å eliminere disse synergieffektene.

Kommunalt økonomisk selvstyre

Med sitt ansvar for skatteinnkrevingen inngår kommunal sektor på en positiv måte i den samlede finansiering av offentlig sektor, og det er etablert et gjensidig og positivt fellesskap mellom stat og kommune.

Dersom skatteinnkrevingen skulle bli statliggjort, vil kommunene i praksis få reduserte muligheter til å påvirke sitt viktigste inntektsfundament, og det vil i praksis bli reduserte muligheter til å gjennomføre fremtidige inntektsreformer. Et ferskt eksempel på en reform som vil bli påvirket av en eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen, er regjeringens forslag om å gjeninnføre bedriftsskatt som kommunal inntektskilde. Selv om denne reformen kan bidra til å svekke regionalt kommunalt samarbeid, er dette et eksempel på et tiltak som er ment å etablere en positiv økonomisk sammenheng mellom lokalt næringsliv og størrelsen på de kommunale budsjetter. Også muligheten for å la eiendomsskatt spille en større rolle i finansieringen av kommunal sektor, vil bli vanskeliggjort dersom skatteinnkrevingen skulle bli statliggjort, fordi kommunene ikke vil ha et gjennomføringsapparat. Det blir også dårligere tilgang på offentlige tjenester i lokalmiljøet.

Den langsiktige konsekvens av en statliggjøring av skatteinnkrevingen vil kunne bli at kommunene reduseres til passive mottagere av statlig tilskudd med redusert mulighet til å påvirke sitt inntektsfundament.

En eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil dessuten – ut fra sikker praksis – medføre at rammetilskuddet til kommunene blir kuttet minst tilsvarende de utgifter kommunene hadde til skatteinnkreving.

Det norske inntektsfordelingssystemet utjevner i betydelig grad lokale inntektsforskjeller. Når skatteoppkreveren gjør en god jobb, har det imidlertid positive likviditetskonsekvenser for egen kommune, og god skatteinnkreving har også positiv effekt på egen kommune og andre kommuners samlede inntektsnivå. Den kommunale skatteoppkrevers plassering i "kontantstrømmen" fra lokalt næringsliv og husholdninger gir også nærkontakt med eget inntektsfundament og tilhørende påvirkningsmuligheter.

Provenytap ved eventuell overføring av ansvaret for skatteinnkrevingen til staten ?

En eventuell statliggjøring kan få betydelige økonomiske konsekvenser over flere år. Dette er knyttet til påregnelige overgangskostnader og mulig provenytap (inntektstap).

Påregnelige overgangskostnader ved en eventuell statliggjøring vil omfatte:

- omfattende utredninger og flere års planlegging
- etablering av lokaler og utstyr for nye skatteoppkreverkontor
- opplæring av flere hundre nye skatteoppkrevere
- tap av skatteproveny

Skatteoppkreverutvalget har ikke gjort noe forsøk på å kvantifisere overgangskostnadene ved en eventuell statliggjøring.

Men med utgangspunkt i at de kommunale skatteoppkreverne klarer å innkreve mer enn 99 pst av samlet utlignet skatt innen ett år etter ligning, må det reises spørsmål om et nytt statlig innkrevingsmiljø basert på sentralisert innkreving, vil være i stand til å klare tilsvarende eller bedre resultater. Vil et slikt miljø inneha de samme sosiale og tekniske forutsetninger som dagens kommunale skatteoppkrevere har?

Den viktigste kilden til provenytnap vil være den svekkelse av innkrevingen som en total omorganisering av skatteinnkrevingen i Norge kan medføre. 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 statliggjort. Dette vil i tilfelle få alvorlige økonomiske konsekvenser for skatteinngangen til kommunene.

KONKLUSJON :

Høringsfristen for Skatteoppkreverutvalgets utredning er 1. oktober 2004. Deretter skal utredningen behandles av Stortinget.

Dersom Stortinget går inn for flertallsforslaget om strukturelle endringer, kan konsekvensene bli omfattende og alvorlige for kommunene; forslaget vil gripe inn i kommunenes økonomiske fagmiljø og trolig også medføre negative konsekvenser for det samlede skatteprovenyet og dermed for inntektsgrunnlaget for kommunene. Forslaget kan også innebære betenkelige konsekvenser for skattebetalerne og arbeidsgiverne, og for deres kommunikasjon med skatteoppkrever.

Melding om vedtak sendes:

-



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENTET

Ullensaker kommune		
Betegn.	04.102985	Doknr. 1
Mottatt		
23 JUNI 2004		
K.kode	803 K 13	Objektkode
Saksbehandler	TBI	Utsatt off. §
Kontrollant	TRB. HEN	Eiendoms
		SKATT

Høringsinstansene, jf. vedlegg

Deres ref

Vår ref
04/1847 SL ld/rla

Dato
18.06.2004

Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

I Norge er det fellesinnkreving av inntektsskatt, formuesskatt, 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 skattekontroll (arbeidsgiverkontroll) på fellesinnkrevingens område. I 2004 omfatter fellesinnkrevingen snaut 400 milliarder kroner, derav ca en fjerdedel til kommunene og fylkeskommunene, og ca tre fjerdedeler til staten og folketrygden. De øvrige statsskatter og avgifter for 2004 utgjør omlag 300 milliarder kroner, og innkreves av statlige innkrevingsmyndigheter (skattefogder, tollkasserere og Statens innkrevingsentral m.v.). Dette omfatter petroleumsskatter, merverdiavgift, arveavgift, toll og særavgifter, skatt utlignet ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker, m.v. Utenom fellesinnkrevingen har de kommunale skatteoppkrevere normalt også ansvaret for innkrevingen av rent kommunale skatter m.v., bl. a. eiendomsskatten.

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 St.prp. nr. 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002 varslet Finansdepartementet om at det ville gjennomføre en bred utredning av tiltak for resultatforbedring av skatteoppkreverfunksjonen.

Skatteoppkreverutvalget ble oppnevnt 26. mai 2003 og leverte sin utredning til Finansdepartementet 12. mai d.å. Utredningen er lagt ut på departementets nettsider, *www.finans.dep.no*, under Aktuelt – Høringer.

Utvalgets mandat har i korthet vært å vurdere og å foreslå tiltak som kan gi resultatforbedringer av skatteoppkreverfunksjonen, både innenfor en fortsatt kommunal organisering av funksjonen og alternativt innenfor en statlig organisering.

Utvalget er gjennomgående samstemt når det gjelder vurderinger og forslag til funksjonelle forbedringstiltak, og om at disse kan gjennomføres uavhengig av organisatorisk løsning. Dette dreier seg om tiltak som eksempelvis hyppigere rapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift, innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved utleggstrekk, mer effektive sanksjoner og økt elektronisk tilgang til ulike registre. Utvalget fremmer ikke her ferdig utredete forslag, men anbefaler videre utredning og oppfølging på en rekke områder.

Utvalget har videre vurdert tre alternative modeller for organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget har her 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. Det vises til utredningen.

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 (2002-2002).

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.


Utredningen er publisert som NOU 2004 : 12. Utredningen kan enten hentes fra departementets nettsider (jf. foran) eller bestilles fra Akademika, tlf. 22 85 30 30.

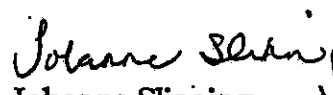
Frist for å avgi uttalelse i denne saken er 1. oktober 2004.

Eventuell uttalelse sendes til:

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Med hilsen


Thorbjørn Gjølstad e.f.
ekspedisjonssjef


Johanne Slinning
avdelingsdirektør

Vedlegg: Høringsliste