

## Høring - skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

### Saksdokumenter:

1. Høring – skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving av 21.06.2004.(v)

Arkivkode: 203

SAKSGANG:				
<i>R.f.</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Arkivsaksnr.</i>	<i>Utvalgssak</i>
1	Formannskapet	14.09.04	04/01267-3	141/04

**Saksbehandler:** Svein Holter

### Rådmannens innstilling:

Høringsuttalelse til skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

Dagens skattesystem baserer seg i stor grad på frivillig innbetaling fra arbeidsgivere og utgjør en betydelig inntektskilde for staten. 99 % av utliknede skatter innbetales, skatteyternes rettsikkerhet ivaretas, skatteoppkreverne har etablert respekt hos innbyggere og næringsliv, brukerfokus har prioritet gjennom tilstedeværelse og tilgjengelig kompetanse som holder høyt nivå. En virkelighet som er opparbeidet i vår eksisterende kommunale organisering. Sør-Odal kommune ser ingen grunn til å ødelegge dette.

Ansvar for skatteoppkreverfunksjonen har gjennom en årrekke vært satt på dagsordenen, og behovet for en mer varig avklaring er nå på sin plass, både av hensyn til organiseringen av arbeidet og til de ansatte på de kommunale skatteoppkreverkontorene. Utredningen som nå er lagt frem har et langsiktig perspektiv og fører til en radikal omlegging for området.

Kommunal sektor har i svært mange år hatt ansvar for skatteoppkreverfunksjonen og kan vise til et resultat hvor mer enn 99 % av utliknede skatter innbetales. Men siden det er snakk om betydelige beløp er det selvsagt viktig å få inn mest mulig av den siste prosenten også. Riksrevisjonen har i flere sammenhenger påpekt svakheter, og kommunene selv har hatt fokus på dette gjennom en årrekke. Kommunene har gjennom mange innspill både til skattefogdkontorene (SFK), skattedirektoratet (SKD) og finansdepartementet (FIN) kommet med forslag til tiltak som vil føre til en effektivisering av innfordringsarbeidet spesielt, men som vi dessverre ikke har fått gjennomslag for ennå. Det som er gledelig med denne utredningen er at mange av tiltakene nå fremmes her, jf kapittel 8, og at alle tiltakene kan gjennomføres med den organiseringen vi allerede har.

I alle sammenhenger må vi som utadrettet organisasjon sette våre kunder i fokus innenfor de rammer som er lagt enten det handler om forvaltning eller tjenesteyting. Skatt står nok på mange måter i en særstilling. Dette er et ressurskrevende system som spesielt for

arbeidsgivere kan føles påtvunget og som for disse er kostbart både i tid og penger. Systemet er i all hovedsak basert på tillit og sørger for at staten i all vesentlighet får inn sin del av inntektene uten særlig egeninnsats, og derfor bør det som et minimum kunne forventes at forholdene legges til rette for næringslivet. Flertallets forslag til ny organisering sørger for en distansering fra statens side, og er slik med på å dokumentere en manglende forståelse for viktigheten av nærhet til brukeren i et slikt system. Det angis at skatteoppkreverne innfordrer i underkant 1 % av forskuddsordningen knyttet til arbeidsgiverne. Hva med betydningen av forebyggende arbeid gjennom informasjon og veiledning, løpende kontakt og tilstedeværelse, samt relasjonsbyggingen gjennom kunnskap om og kjennskap til skatteyterne og lokale forhold? Vi har mange eksempler på at den informasjonen som sendes ut fra f. eks SKD enten i form av nye lover eller retningslinjer ikke akkurat er lett tilgjengelig for den enkelte bruker. Et eksempel på dette er de siste endringene i arbeidsgiveravgiftsordningen som kom ved årsskiftet.

Regjeringens moderniseringsprogram handler i hovedsak om forenkling, effektivisering og brukerorientering, og den ønsker gjennom selskapskatten og mindre bruk av øremerkede tilskudd å gi det kommunale selvstyret større og bedre spillerom. Samtidig sender nå altså finansdepartementet ut et høringsdokument som foreslår en løsning som ødelegger et veletablert system med god måloppnåelse, som tar bort en del av kommunenes muligheter til å påvirke eget inntektsgrunnlag, og som har tillit hos og er tilrettelagt for den enkelte bruker / kunde / arbeidsgiver / skatteyter, uten at det verken kan dokumenteres betydelig resultatforbedring eller bedre kundetilfredshet. Dette er nok et eksempel på den tosidige og til dels inkonsekvente hverdagen kommunal sektor opplever at staten setter rammene for.

I denne NOUen dokumenteres for første gang at små kommuner er mindre effektive og oppnår dårligere resultater enn store. Flere tidligere utredninger har vist at dette ikke er riktig. Man kan jo stille spørsmål ved om forklaringen på konklusjonen i denne utredningen knyttes opp mot måten kommunene er gruppert etter størrelse på, og som vel for øvrig er en måte KRD vanligvis ikke benytter i sitt arbeid. Flertallet skriver i sine kommentarer at resultatene som benyttes i utredningen må tolkes med forsiktighet og at det er vanskelig å sammenligne med bakgrunn i mange ulikeheter. Likevel ønsker man å rive ned en ordening som har en etablert tillit i det norske samfunn og som får inn mellom 99 – 100 % av utlignede skatter.

At det er behov for større fagmiljø og kompetanseheving i mange kommuner kan nok vanskelig imøtegås. Samtidig bør denne styrkingen ikke komme på bekostning av noe som allerede fungerer godt og som er verdt å ta vare på, men heller styrkes i eksisterende miljøer. Det er fordeler med at man kjenner den enkelte skatteyter / arbeidsgiver fra flere sider for slik tidligst mulig å kunne fange han opp før han blir en skyldner med betydelige restanser, samt at man gjennom relasjoner skaper den grad av troverdighet og tillit til mottakersiden som er nødvendig for at et slik tillitsbasert regelverk skal kunne fungere etter sin hensikt. Nå er det heller ikke slik at alle skyldnere er kjeltringer. Mange trenger bistand i form av veiledning og forpliktende oppfølging for både å kunne følge regelverket og for ikke å komme galt ut.

Et moment som også taler for fortsatt kommunal skatteoppkreving er rettssikkerhetsaspektet. Dette var et avgjørende argument den gangen ligning og innkreving ble skilt mellom stat og kommune, og har vært det siden. At utlikning og innkreving er atskilt både organisatorisk og ansvarsmessig tror vi er et grunnleggende prinsipp som er med på å opprettholde integriteten og tryggheten rundt en uavhengig og god innfordring. At staten fastsetter og innkrever mva, og at kommunene fastsetter og innkrever kommunale krav er ikke en bekreftelse på at det er en god løsning å ha begge områdene samlet under et ansvar, men mer et valg av praktisk karakter. Fokuset burde kanskje heller være på hvordan vi bedre kan ivareta rettssikkerheten for disse kravene.

Fortsatt kommunal skatteinnkreving er av flere årsaker både nærings- og distriktsvennlig. Det er med på å opprettholde nærheten til det offentlige som samarbeidspartner, gjøre næringslivets vei til god og nytting informasjon lett tilgjengelig, å beholde gode og etablerte

innkrevingsmiljøer ute i kommunene, og å opprettholde arbeidsplasser i distriktene. Opprettholdelsen av eksisterende innkrevingskompetanse er spesielt viktig siden innkreving av kommunale krav også må holde god kvalitet. At stadig flere kommuner benytter private inkassobyråer bør heller være et varsku om en gal utvikling mer enn et argument for å flytte ansvaret for skatteinnkrevingen. Et forhold er at vi gjennom egen innfordring sikrer at kundene våre behandles på en måte som vi mener er riktig, et annet er det inntekspotensialet som gjør at private inkassobyråer tjener godt på innkreving.

Sør-Odal kommune vil på bakgrunn av dette sterkt anbefale at skatteoppkreveransvaret forblir kommunalt slik det er i dag. Gjennom Altinn, det nye skatteregnskapet som er under utvikling, de funksjonelle forbedringstiltakene som er foreslått i utredningen og det at stadig flere kommune etablerer offentlige servicekontor hvor både lignings- og innkrevingskompetanse kan samlokaliseres, har vi stor tro på at vi i fremtiden ville kunne utvikle og forbedre samarbeidet mellom stat og kommune, og at innbyggerne og bedriftene våre vil få et enda bedre tilbud!

\*\*\*\*\*

#### **Behandling i Formannskapet - 14.09.2004:**

*Votering:* Som forslaget. Enst.

#### **Vedtak i Formannskapet - 14.09.2004:**

Høringsuttalelse til skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

Dagens skattesystem baserer seg i stor grad på frivillig innbetaling fra arbeidsgivere og utgjør en betydelig inntektskilde for staten. 99 % av utliknede skatter innbetales, skatteyternes rettsikkerhet ivaretas, skatteoppkreverne har etablert respekt hos innbyggere og næringsliv, brukerfokus har prioritet gjennom tilstedeværelse og tilgjengelig kompetanse som holder høyt nivå. En virkelighet som er opparbeidet i vår eksisterende kommunale organisering. Sør-Odal kommune ser ingen grunn til å ødelegge dette.

Ansvar for skatteoppkreverfunksjonen har gjennom en årrekke vært satt på dagsordenen, og behovet for en mer varig avklaring er nå på sin plass, både av hensyn til organiseringen av arbeidet og til de ansatte på de kommunale skatteoppkreverkontorene. Utredningen som nå er lagt frem har et langsiktig perspektiv og fører til en radikal omlegging for området.

Kommunal sektor har i svært mange år hatt ansvar for skatteoppkreverfunksjonen og kan vise til et resultat hvor mer enn 99 % av utliknede skatter innbetales. Men siden det er snakk om betydelige beløp er det selvsagt viktig å få inn mest mulig av den siste prosenten også. Riksrevisjonen har i flere sammenhenger påpekt svakheter, og kommunene selv har hatt fokus på dette gjennom en årrekke. Kommunene har gjennom mange innspill både til skattefogdkontorene (SFK), skattedirektoratet (SKD) og finansdepartementet (FIN) kommet med forslag til tiltak som vil føre til en effektivisering av innfordringsarbeidet spesielt, men som vi dessverre ikke har fått gjennomslag for ennå. Det som er gledelig med denne utredningen er at mange av tiltakene nå fremmes her, jf kapittel 8, og at alle tiltakene kan gjennomføres med den organiseringen vi allerede har.

I alle sammenhenger må vi som utadrettet organisasjon sette våre kunder i fokus innenfor de rammer som er lagt enten det handler om forvaltning eller tjenesteyting. Skatt står nok på mange måter i en særstilling. Dette er et ressurskrevende system som spesielt for

arbeidsgivere kan føles påtvunget og som for disse er kostbart både i tid og penger. Systemet er i all hovedsak basert på tillit og sørger for at staten i all vesentlighet får inn sin del av inntektene uten særlig egeninnsats, og derfor bør det som et minimum kunne forventes at forholdene legges til rette for næringslivet. Flertallets forslag til ny organisering sørger for en distansering fra statens side, og er slik med på å dokumentere en manglende forståelse for viktigheten av nærhet til brukeren i et slikt system. Det angis at skatteoppkreverne innfordrer i underkant 1 % av forskuddsordningen knyttet til arbeidsgiverne. Hva med betydningen av forebyggende arbeid gjennom informasjon og veiledning, løpende kontakt og tilstedeværelse, samt relasjonsbyggingen gjennom kunnskap om og kjennskap til skatteyterne og lokale forhold? Vi har mange eksempler på at den informasjonen som sendes ut fra f. eks SKD enten i form av nye lover eller retningslinjer ikke akkurat er lett tilgjengelig for den enkelte bruker. Et eksempel på dette er de siste endringene i arbeidsgiveravgiftsordningen som kom ved årsskiftet.

Regjeringens moderniseringsprogram handler i hovedsak om forenkling, effektivisering og brukerorientering, og den ønsker gjennom selskapsskatten og mindre bruk av øremerkede tilskudd å gi det kommunale selvstyret større og bedre spillerom. Samtidig sender nå altså finansdepartementet ut et høringsdokument som foreslår en løsning som ødelegger et veletablert system med god måloppnåelse, som tar bort en del av kommunenes muligheter til å påvirke eget inntektsgrunnlag, og som har tillit hos og er tilrettelagt for den enkelte bruker / kunde / arbeidsgiver / skatteyter, uten at det verken kan dokumenteres betydelig resultatforbedring eller bedre kundetilfredshet. Dette er nok et eksempel på den tosidige og til dels inkonsekvente hverdagen kommunal sektor opplever at staten setter rammene for.

I denne NOUen dokumenteres for første gang at små kommuner er mindre effektive og oppnår dårligere resultater enn store. Flere tidligere utredninger har vist at dette ikke er riktig. Man kan jo stille spørsmål ved om forklaringen på konklusjonen i denne utredningen knyttes opp mot måten kommunene er gruppert etter størrelse på, og som vel for øvrig er en måte KRD vanligvis ikke benytter i sitt arbeid. Flertallet skriver i sine kommentarer at resultatene som benyttes i utredningen må tolkes med forsiktighet og at det er vanskelig å sammenligne med bakgrunn i mange ulikeheter. Likevel ønsker man å rive ned en ordning som har en etablert tillit i det norske samfunn og som får inn mellom 99 – 100 % av utlignede skatter.

At det er behov for større fagmiljø og kompetanseheving i mange kommuner kan nok vanskelig imøtegås. Samtidig bør denne styrkingen ikke komme på bekostning av noe som allerede fungerer godt og som er verdt å ta vare på, men heller styrkes i eksisterende miljøer. Det er fordeler med at man kjenner den enkelte skatteyter / arbeidsgiver fra flere sider for slik tidligst mulig å kunne fange han opp før han blir en skyldner med betydelige restanser, samt at man gjennom relasjoner skaper den grad av troverdighet og tillit til mottakersiden som er nødvendig for at et slik tillitsbasert regelverk skal kunne fungere etter sin hensikt. Nå er det heller ikke slik at alle skyldnere er kjeltringer. Mange trenger bistand i form av veiledning og forpliktende oppfølging for både å kunne følge regelverket og for ikke å komme galt ut.

Et moment som også taler for fortsatt kommunal skatteoppkreving er rettssikkerhetsaspektet. Dette var et avgjørende argument den gangen ligning og innkreving ble skilt mellom stat og kommune, og har vært det siden. At utlikning og innkreving er atskilt både organisatorisk og ansvarsmessig tror vi er et grunnleggende prinsipp som er med på å opprettholde integriteten og tryggheten rundt en uavhengig og god innfordring. At staten fastsetter og innkrever mva, og at kommunene fastsetter og innkrever kommunale krav er ikke en bekreftelse på at det er en god løsning å ha begge områdene samlet under et ansvar, men mer et valg av praktisk karakter. Fokuset burde kanskje heller være på hvordan vi bedre kan ivareta rettssikkerheten for disse kravene.

Fortsatt kommunal skatteinnkreving er av flere årsaker både nærings- og distriktsvennlig. Det er med på å opprettholde nærheten til det offentlige som samarbeidspartner, gjøre næringslivets vei til god og nytting informasjon lett tilgjengelig, å beholde gode og etablerte

innkrevingsmiljøer ute i kommunene, og å opprettholde arbeidsplasser i distriktene. Opprettholdelsen av eksisterende innkrevingskompetanse er spesielt viktig siden innkreving av kommunale krav også må holde god kvalitet. At stadig flere kommuner benytter private inkassobyråer bør heller være et varsku om en gal utvikling mer enn et argument for å flytte ansvaret for skatteinnkrevingen. Et forhold er at vi gjennom egen innfordring sikrer at kundene våre behandles på en måte som vi mener er riktig, et annet er det inntekspotensialet som gjør at private inkassobyråer tjener godt på innkreving.

Sør-Odal kommune vil på bakgrunn av dette sterkt anbefale at skatteoppkreveransvaret forblir kommunalt slik det er i dag. Gjennom Altinn, det nye skatteregnskapet som er under utvikling, de funksjonelle forbedringstiltakene som er foreslått i utredningen og det at stadig flere kommune etablerer offentlige servicekontor hvor både lignings- og innkrevingskompetanse kan samlokaliseres, har vi stor tro på at vi i fremtiden ville kunne utvikle og forbedre samarbeidet mellom stat og kommune, og at innbyggerne og bedriftene våre vil få et enda bedre tilbud!

### **Bakgrunn for saken:**

12. mai d.å. la skatteoppkreverutvalget frem sin utredning NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving som omhandler oppgavefordeling og ansvarsforholdet knyttet til skatteoppkreverområdet. Utredningen er sendt ut til høring av finansdepartementet.

Temaet har flere ganger tidligere vært gjennom bred behandling i Storting, senest i 93/94 etter ROSA-utredningen og 95/96 etter STRADEC-utredningen. Begge ganger avviste Stortinget å gjøre endringer i oppgavefordelingen og ansvarsområder. I tillegg har riksrevisjon, oppgavefordelingsutvalget og ECON jobbet med utredninger innenfor området.

På skatteområdet har vi i mange år har hatt et organisatorisk og ansvarlig skille mellom stat og kommune, hvor staten fastsetter / utligner skatten, mens skatteoppkreveren som er kommunal har ansvaret for innkreving og utbetaling av skatter.

Utredningen som nå er fremlagt er i hovedsak todelt. Den ene delen omhandler tiltak for å forenkle og styrke arbeidsprosesser, eks tilgang til nye registre, nye gebyr, hyppigere innrapportering m.m. Den andre delen omhandler oppgave- og ansvarsfordeling. Tre alternativer er skissert: Statliggjøring, delvis overføring av oppgaver til staten eller fortsatt kommunalt ansvar.

Flertallet i utvalget går inn for at skatteoppkreverfunksjonen statliggjøres, mens mindretallet går inn for fortsatt kommunalt ansvar. Se vedlegg.

### **Vurdering:**

Siden 1500-tallet har skatteområdet vært et kommunalt anliggende, men først rundt 1960 falt brikkene på plass og vi fikk en faglig forsvarlig og god fordeling av oppgaver mellom stat og kommune. Staten utligner og kommunen innkrever, og med dette grunnleggende prinsippet i bunn var det tatt et viktig steg i retning av å ivareta rettsikkerheten til innbyggere og næringsliv.

Skatteoppkreverne har veldig gode resultater å vise til. Når etaten har vært utsatt for kritikk både fra skattedirektoratet, finansdepartementet og riksrevisjonen, og som for så vidt er fortjent, har dette i all hovedsak vært rettet mot omfanget av stedlig kontrollvirksomhet (regnskapsettersyn) hos arbeidsgivere og ikke betalt rests katt. Dette er også de områder som er vektlagt og som argumentasjonen i utredningen er vinklet mot når flertallsinnstillingen går for statliggjøring av skatteoppkreverområdet.

Hele utvalget stiller seg bak de funksjonelle endringsforslagene, men deler seg altså i forhold til organisering og hvor ansvaret bør ligge. Mindretallet består av kommunale representanter, mens flertallet representerer stat, universitet, og samt en ekstern organisasjon.

Argumentasjonen fra begge grupperinger er knyttet opp mot følgende temaer: Resultater, rettsikkerhet, kvalitet og effektivitet, kommunens økonomiske selvstyre, brukervennlighet, samt folkevalgt innsyn og kontroll. Mye av argumentasjonen er for så vidt sammenfallende, men vinkles og brukes ulikt i to motsatte konklusjoner.

Fra kommunalt ståsted kan det likevel være liten tvil om at dersom innfordringskompetansen på skatteområdet blir flyttet gjennom sentralisering av innfordringskontorer, svekkes kommunene med hensyn til god og sentral kompetanse som er viktig for forsvarlig innfordring av egne krav. Distriktene vil dessuten få færre kompetansearbeidsplasser, rettsikkerheten svekkes og politisk (skatteutvalg) mulighet for kontroll og innsyn vil bli betydelig redusert.

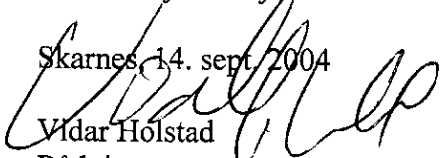
At kundene / brukerne våre har sterke meninger om hvorvidt skatteoppkreveren skal være statlig eller kommunal er kanskje lite trolig. Men at det er svært viktig for kundene våre at skatteetaten har grunnleggende tillit og integritet, samt at brukervennligheten er god kan det levnes liten tvil om. Som følge av dette bør skatteoppkreveransvaret fortsatt ligge hos kommunene.

Skarnes, den 01.09.2004.

Eivind Johansen, sign.  
Rådmann

*Rett utskrift bekreftes:*

Skarnes, 14. sept. 2004

  
Vidar Hølstad  
Rådgiver

Saken oversendes for videre behandling til  
Rådgiver Svein Holter