



Bjerkreim kommune
Sentraladministrasjonen

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
0 4. OKT. 2004	
Saksnr.	04, 1847-263
Arkivnr.	
Arkivkode:	
Dato:	30.09.2004
203	

Deres ref: Vår ref: Saksbeh:
04/00905-2 Tore Spangen, 51 20 11 04

Melding om vedtak

Særutskrift: NOU 2004: 12 Bedre skatteoppkreving - høring

Utval	Møtedato	Saksnummer
Formannskapet	06.09.04	093/04
Kommunestyret	29.09.04	046/04

Vedlegg:

Brev datert 18.06.2004 fra Finansdepartementet

Opplysninger

1. Sammendrag

NOU 2004: 12 *Bedre skatteoppkreving* (Skatteoppkreverutvalgets innstilling) er sendt på høring – også til kommunene – med høringsfrist 1. oktober 2004. Etter at innkomne høringsuttalelser er behandlet av Finansdepartementet, vil saken ventelig bli fremmet for og sluttbehandlet av Stortinget.

Dersom Stortinget skulle gå inn for utvalgets flertallsforslag om strukturelle endringer i organiseringen av skatteoppkrevingen, 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 inntektsgrunnlaget for kommunene. Forslaget kan også innebære betenkelige konsekvenser for skattebetalerne og arbeidsgiverne, og for deres kommunikasjon med skatteoppkrever.

2. Dagens organisering av skattebetalingsordningen

Den norske skattebetalingsordningen er i dag 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 likningskontorene (99 regionale kontorer) som skriver ut forskuddsskatt og forskuddstrekk, og fastsetter inntektsskatt, formuesskatt og avgiftsgrunnlaget for folketrygden. De statlige fylkesskattekontorene (ett i hvert fylke) fastsetter og godkjenner grunnlaget for merverdiavgift. Og de statlige skattefogdkontorene (i hovedsak ett i hvert fylke) står for innkrevingen av merverdiavgift og arveavgift.

Når det gjelder inntektsskatt, formuesskatt og arbeidsgiveravgift er det de kommunale skatteoppkreverne (kemnerene) som på vegne av de såkalte skattekreditorne staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden som 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 vannavgift, kloakkavgift, renovasjonsavgift og feieavgift, og også for de øvrige kommunale krav for opphold i institusjoner, husleier osv).

Postadresse:	Kontoradresse:	E-post	Telefon:	51 20 11 00	Bankgiro:	3344.07.00158
Postboks 17	Heradshuset i	postmottak@bjerkreim.kommune.no	Telefaks:	51 20 11 01		
4389 VIKESÅ	Bjerkreim					

3. Nærmere om bakgrunnen for utredningen og utvalgets mandat mv

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 (ReOrganisering av Skatte- og Avgiftsadministrasjonen). 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.

Med oppnevningen av *Skatteoppkreverutvalget* har Finansdepartementet igjen i realiteten tatt initiativ til å statliggjøre de kommunale skatteoppkreverkontorene. Dette synes å framgå både av hvordan utvalgets mandat er utformet, som av utvalgets sammensetning.

Finansdepartementet varslet i St.prp. nr 63 (2001-2002) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*, at det ville 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 Finansdepartementet, mens tre var såkalt nøytrale medlemmer, men utnevnt av Finansdepartementet. Leder av utvalget har vært professor Nils-Henrik Mørch von der Fehr (tidligere ordfører i Hurdal). De to kommunale representantene har vært leder av NKK, kommunekasserer i Ørsta kommune, Bente Fylen og kemner i Oslo, Bjørn Røse, som har representert KS.

Skatteoppkreverutvalgets 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 har ikke hatt i mandat å berøre de statlige innkreivings- eller kontrollfunksjonene på skatt- og avgiftsområdet, herunder ikke vurdere de statlige ordningers resultater sett opp mot de kommunale ordningers resultater, og da heller ikke å vurdere eventuell overføring av innfordringsoppgaver fra staten til kommunene (f eks merverdiavgift). Utvalget leverte sin utredning 12. mai 2004.

Til orientering nevnes at det nå pågår et omfattende statlig utredningsarbeid knyttet til framtidig organisering av skatteetaten, det såkalte *ROS-prosjektet* (ReOrganisering av

Skatteetaten). Selv om de kommunale skatteoppkreverne ikke inngår i denne utredningen, er det grunn til å tro at utfallet av ROS-prosjektet kan få innvirkning på de kommunale skatteoppkrevernes arbeid, uavhengig av resultatene av behandlingen av Skatteoppkreverutvalgets innstilling. Det ser ut til at ROS-prosjektet kan munne ut i færre og større regionale statlige enheter. Dette vil i så fall få betydning for samhandlingen med skatteoppkreverne.

Også det pågående arbeidet i regi av Finansdepartementet med ny felles *innkrevingslov* vil få betydning for skatteoppkreverne. Denne loven vil bli erstatte dagens skattebetalingslov av 1952 som hjemler og regulerer skatteoppkrevernes arbeid.

Finansdepartementet ber nå i høringsbrevet datert 18.06.2004 (vedlegg 1) om uttalelser til Skatteoppkreverutvalgets utredning både mht *funksjonelle* og *strukturelle* forbedringstiltak med høringsfrist 1.10.2004.

Skatteoppkreverutvalget 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 ikke overraskende 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.

4. Utvalgets enstemmige forslag til forbedringstiltak

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 alle kommunene i Norge deltar nå i en eller annen form for interkommunalt samarbeid på dette området. Bjerkreim kommune er som kjent med i et etablert interkommunalt samarbeid om arbeidsgiverkontroll i medhold av Kommuneleoven § 27. Dette interkommunale samarbeidet er vi veldig godt fornøyd med.

Vurdering

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

1. 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 skjønns ligninger (skattyter har ikke levert selvangivelse, skattyter har ukjent bopel osv). Skjønns lignede 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* innkreivingsmyndigheter kan vise til tilsvarende innkreivingsresultater som de kommunale skatteoppkreverne. Dette resultatet kan ikke bare være begrunnet i kravenes art, men har også med de kommunale innkreivingsmiljøenes organisering, funksjonalitet og dynamikk å gjøre. Vi er dessuten overbevist om at de kommunale skatteinnkreivernes lokalkunnskap har stor betydning for oppnådde resultater.

2. Skattyternes rettsikkerhet ved ligning og innkreiving

Av rettsikkerhetsgrunner skal det være avstand mellom på den ene siden ligning av skatten og på den andre siden innkreiving 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 innkreivingsmessige hensyn og at man ved innkreivingen ikke skal ta ligningsmessige hensyn.

I dag skjer skattinnkreivingen 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 innkreivingsvirksomhet, 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.

3. Kommunalt ansvar for skatteinnkreivingen gir synergieffekter for kommunene

Det er gjensidige synergieffekter mellom skatteinnkreivingen og kommunenes innkreiving av kommunale avgifter og kommunal fakturering. Det er det samme regelverket som gjelder for innkreiving av kommunale avgifter med legalpant som for skattekrav. Innkreivingen er knyttet opp til ”den kommunale skatteoppkrever”. Dette innebærer god ressursutnyttelse og bidrar til å opprettholde innkreivingsmiljøene i kommunene.

Organiseringen har også effekter i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, fordi skatteoppkreivingen 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 skatteinnkreivingen må påregnes å eliminere disse synergieffektene, og kan bidra til unødvendig stigmatisering av skatteskyldnere.

4. Kommunalt økonomisk selvstyre

Med sitt ansvar for skatteinnkreivingen inngår kommunal sektor på en aktiv måte i den samlede finansiering av offentlig sektor.

Dersom skatteinnkreivingen 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 skatteinnkreivingen, er regjeringens forslag om å gjeninnføre *bedriftsskatt* som kommunal inntektskilde. Dette er 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.

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.

5. Provenytap ved eventuell overføring av ansvaret for skatteinnkrevingen til staten?

En eventuell statliggjøring kan få dramatiske økonomiske konsekvenser over flere år. Dette er knyttet til påregnelige overgangskostnader og mulig provenytap (inntektstap) ved en så vidt omfattende strukturell omorganisering som en eventuell statliggjøring av skatteoppkrevingen må påregnes å medføre.

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 innkrevmiljø 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 provenytap vil være den svekkelse av innkrevingen som en total omorganisering av skatteinnkrevingen i Norge kan medføre. Et provenytap på bare 1/2 prosent pr år i 3 år, kan medføre et samlet provenytap på mer enn 5 milliarder kroner dersom skatteinnkrevingen blir statliggjort. Dette vil i tilfelle få alvorlige økonomiske konsekvenser for skatteinngangen til kommunene.

Forslag til vedtak:

1. Bjerkreim 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.

Behandling i Kommunestyret - 29.09.2004:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 29.09.2004:

1. Bjerkreim 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

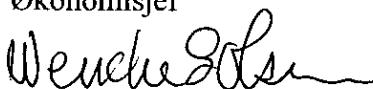
Behandling i Formannskapet - 06.09.2004:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Formannskapet - 06.09.2004:

1. Bjerkreim 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.

Med helsing
for
Tore Spangen
Økonomisjef


Wencke S. Olsen

Postadresse: Postboks 17
4389 VIKESA
Kontoradresse: Heradshuset i
Bjerkreim
E-post: postnottak@bjerkreim.kommune.no

Telefon: 51 20 11 00
Telefaks: 51 20 11 01

Bankgiro: 3344.07.00158