



Skattedirektoratet

Saksbehandler
Jan M. Magnus

Deres dato
18. juni 2004

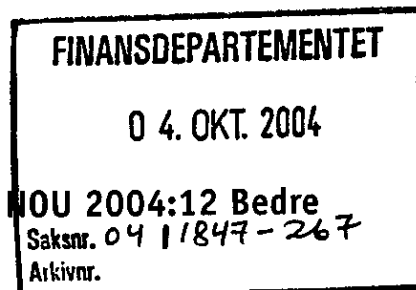
Vår dato
30. september 2004

Telefon
22 07 82 00

Deres referanse
04/1847 SL ld/rta

Vår referanse
2004/03414/in/sty/jmm

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

1 Innledning

Vi viser til departementets brev av 18. juni 2004 vedrørende Skatteoppkreverutvalgets utredning NOU 2004:12 *Bedre skatteoppkreving*.

Skattedirektoratet er faglig overordnet skatteoppkreverne og sitter i dag som eneste høringsinstans med den fulle oversikten over dagens situasjon, utfordringer og resultater for skatteoppkreverkontorene. Utredningen er forelagt skattefogdkontorene for uttalelse i egenskap av å være skatteoppkreverkontorenes nærmeste faglige overordnede. Skattefogdkontorene sitter med viktig kunnskap og erfaring fra sine respektive fylker.

I likhet med utvalgets flertall mener Skattedirektoratet at skatteoppkreverfunksjonen bør statliggjøres og vi støtter de vurderinger flertallet bygger på i sin konklusjon omkring organisasjonsspørsmålet. Utvalget har vurdert én mulig organisasjonsmodell ved en statliggjøring, men peker på at flere løsninger godt kan tenkes. Felles elementer i alternative statlige organisasjonsmodeller vil etter vår mening være etablering av større og færre enheter enn i dag, samordning av innkrevingen av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, samt samordning av kontrollvirksomheten.

2 Hvorfor skatteoppkrevingen bør statliggjøres

Skattedirektoratets hovedargumenter for hvorfor skatteoppkrevingen bør statliggjøres er:

- En statliggjøring er nødvendig for å skape en fremtidsrettet skatteforvaltning. Vi ønsker å møte brukernes krav på en best mulig måte.
 - Skattytere og næringsdrivende forventer en utvikling mot samordnede og felles tjenester innenfor hele skatteområdet tilpasset brukernes behov, flere og bedre elektroniske løsninger og tjenester som gjør det enkelt å handle riktig.

Postadresse	Kontoradresse	Sentralbord
Postboks 6300, Etterstad	Fredrik Selmers vei 4	22 07 70 00
0603 Oslo	Org. nr: 974761076	Telefaks
skattedirektoratet@Skatteetaten.no		22 07 71 08



- En statliggjøring vil muliggjøre en samordning av kontrollvirksomheten overfor næringsdrivende og lette de næringsdrivende oppgaveplikt da de får én etat å innrapportere til og én etat å betale sitt utestående til.
- Skatteoppkrevernes resultater er for ujevne og skaper utilsiktet forskjellsbehandling av skattyterne og konkurransevridding for næringsdrivende
 - Det er først og fremst den frivillige innbetalingen gjennom forskuddsordningen som sikrer de gode resultatene i dag. For inntektsårene 2002/2003 kom 98,1 % inn frivillig, mens skatteoppkrevernes innkrevingsarbeid sto for 0,9 % av totalresultatet på 99 %. Det er store lokale variasjoner, noe som tilsier forskjellsbehandling av skattytere som behandles ulikt avhengig av bostedskommune.
 - 58,2 % av kommunene nådde ikke resultatkravet på 5 % for arbeidsgiverkontrollen i 2003. 33 kommuner gjennomførte ingen arbeidsgiverkontroller i 2003. Arbeidsgiverkontrollen er viktig for kvaliteten på grunnlagsdata til selvangivelsen (PSA), og uteblir denne over tid kan dette skape en uriktig skatteinngang og ulike konkurranseforhold for næringslivet.
- Det delte styringsansvaret mellom staten og kommunene medfører at Skatteetaten som faglig ansvarlig ikke har sanksjonsmuligheter overfor kommuner som nedprioriterer oppgavene.
 - Skatteetaten er den eneste som følger opp at oppgavene blir utført, men har ingen påvirkningsmuligheter.
 - Skatteetaten opplever at mange kommuner nedprioriterer skatteoppkreverfunksjonen, særlig dersom kommuneøkonomien er dårlig. Det finnes eksempler på kommunestyrevedtak på at arbeidsgiverkontroll ikke skal gjennomføres – 4 år på rad.
- Analyser Skatteoppkreverutvalget har fått gjennomført viser at for både innkrevingen og arbeidsgiverkontrollen er det de større og mellomstore kontorene som har de beste resultatene. En statliggjøring vil kunne skape større og mer robuste fagmiljøer.
 - Våre egne resultatanalyser og erfaringer støtter opp under dette bildet.
 - Selv om kommunesammenslåinger og frivillig samarbeid kan skape større miljøer, vil ikke disse ta hensyn til skatteoppkreverfunksjonen når de dannes, da skatteoppkrevingen ikke er blant kommunens primæroppgaver. De vil sannsynligvis heller ikke komme i tilstrekkelig omfang til å løse vårt behov for store nok fagmiljøer.
- Det ligger betydelige samfunnsmessige gevinster i en statliggjøring
 - Samordningen av kontrollvirksomheten, innkrevingen av skatt og mva og utnyttelsen av gevinstrealiseringspotensialet for nytt skatteregnskap kan gi oss en årlig gevinst på nærmere 500 millioner innen fem år etter etablering basert på forsiktige anslag
 - Det er små overgangskostnader ved statliggjøringen, de ansatte kan være med over i en virksomhetsoverdragelse og en statliggjøring vil ventelig gi provenyøkning for staten



2.1 Dagens organisering er uhensiktsmessig

Dagens organisering er uhensiktsmessig på flere måter. Delt ansvar mellom staten og kommunene gjør styringen av skatteoppkreverne svært vanskelig. Skatteoppkreverne er mange, og etablert i hver kommune og utgjør mange små enheter. Dette gjør det vanskelig å etablere gode fagmiljøer og å ta ut effektiviseringsgevinster ved etableringen av nye tjenester og elektroniske løsninger. Det er i dag andre hensyn som bør være avgjørende ved organiseringen av oppgavene enn for over 50 år siden da eksisterende organisasjon ble etablert, og disse hensynene taler for en statliggjøring.

2.1.1 Dagens organisering er historisk betinget

Diskusjonen om hvorvidt stat eller kommune skal stå for oppkrevingen av skatt har, som det redegjøres for i utredningens kapittel 3, sitt opphav helt tilbake til 1892. Da ble direkte skatt til staten på formue og inntekt gjeninnført etter at kommunene alene hadde utnyttet dette skattefundamentet siden 1837. Dagens ordning med et kommunalt ansvar for felles oppkreving av skatt til stat og kommune ble etablert i forbindelse med skattebetalingsreformen på 1950-tallet. Man gikk da fra en ordning med etterskuddsvis til forskuddsvis betaling av skatt. I den diskusjon som da fant sted var det et spørsmål om statens apparat skulle overta ansvaret for kommuneskatten eller om kommunekassererne skulle overta statens oppkreivingsoppgaver.

At en den gang fant det mest hensiktsmessig å legge ansvaret for skatteoppkrevingen til kommunene og kommunekassererne betyr ikke at dette er den beste måten å organisere skatteoppkrevingen på i dag. Staten er nå den klart største kreditor for de skatter og avgifter som omfattes av fellesinnkrevingen og har de størst interessene i hvordan oppgavene knyttet til skatteoppkrevingen løses. På femtitallet var kommuneskatten av betydelig større omfang enn statsskatten både så vel hva antallet skattytere som utlignet skatt angikk.

Videre har en helt andre muligheter for informasjonsutveksling og kommunikasjon i dag. Et annet hensyn som den gang var utslagsgivende, var at det ville være lettere for skattytere og arbeidsgivere å komme i personlig kontakt med herredskassereren sammenlignet med lensmannen, fordi mange av lensmannskontorene omfattet flere kommuner. I dagens kommunikasjonssamfunn med telefon, Internett og e-post og hvor de fleste velger å foreta sine betalinger via bank eller nettbank, har de færreste behov for fysisk oppmøte på skatteoppkreverkontoret. Dette tilsier etter vår mening at det ikke er påkrevet med et skatteoppkreverkontor i hver kommune ut fra hensynet til brukerne.¹

I 1997 ble skattefogdetaten en del av Skatteetaten og tillagt oppgaven med den direkte faglige veiledning og styring av skatteoppkreverne. Direktoratet har videreutviklet retningslinjer og

¹ I følge undersøkelsen "Lønnstakere og pensjonisters oppfatning av Skatteetaten" som ble gjennomført i august 2004 er det bare 8 % som svarer at de har vært i kontakt med skatteoppkreverkontoret de siste 2 årene. Tilsvarende tall for kontakt med likningskontoret og folkeregisteret er hhv. 92 % og 23 %.



instruksjer, samt styringsmodellen overfor skattefogdkontorene og skatteoppkreverne. Det er etablert en styringsdialog mellom direktoratet, skattefogdkontorene og skatteoppkreverne der det settes konkrete resultatmål for innfordringen og arbeidsgiverkontrollen. I forhold til arbeidsgiverkontrollen ble ordningen med felles kontrollplan innført i 2001 for å samordne kontrollvirksomheten til skatteoppkreverkontorene, likningskontorene og fylkesskattekontorene.

De nevnte tiltak har imidlertid ikke hatt den ønskede effekt for skatteoppkrevingen. Skattedirektoratet er av den klare oppfatning at staten bør overta også det administrative ansvaret for skatteoppkrevingen slik at en får et samlet ansvar for oppgavene og resultatene.

Den teknologiske utviklingen som har funnet sted de siste femti årene har gitt oss andre arbeidsmetoder og måter å innhente informasjon på. Mange av de oppgavene som tidligere måtte utføres i den enkelte kommune skjer allerede automatisert og ofte sentralt. Eksempler på dette er avregning og utsendelse av skatteoppgjør, postering av oppgaver og betalinger i skatteregnskapet m.m.

Vi mener dagens organisering har klare svakheter ved at den i svært liten grad legger til rette for muligheter for samordning og effektivisering, i forhold til mulighetene for å videreutvikle kompetanse og fagmiljø og i forhold til mulighetene for utnyttelse og videreutvikling av IKT.

2.1.2 Samordning og effektivisering

Endrede samfunnsforhold og teknologisk utvikling gjør at det i dag stilles nye og strengere krav og forventninger til service, effektivitet og kvalitet i offentlig sektor i dag sammenlignet med tidligere. Etter vår mening vil en fortsatt kommunal organisering av skatteinnkrevingen legge begrensninger i forhold til hva man kan oppnå for å møte disse krav og forventninger. Årsakene til dette er den spredte strukturen med ett kontor i hver kommune. Gjennom å la skatteoppkrevingen bli en del av Skatteetaten vil vi få en mer smidig og tilpassningsdyktig organisasjon, hvor man kan utnytte mulighetene for samordning og effektivisering i langt større grad enn i dag.

Den teknologiske utviklingen legger til rette for alternative måter å innrette skatteoppkrevingen på. Mange av oppgavene er velegnet til å utføres fra ett eller noen steder i landet. Eksempel på slike stedsuavhengige oppgaver er arbeid knyttet til skatteregnskapet og utleggstrekk.

Kontrollvirksomheten er et annet område hvor det er behov for en samordning. Det medgår betydelige ressurser til koordinering mellom Skatteetaten og skatteoppkreverne uten at dette gir de ønskede effekter, og man får heller ikke unyttet synergieffektene av samarbeidet mellom fagmiljøene godt nok. For næringsdrivende vil det åpenbart bli oppfattet som positivt om kontrollene blir mer samordnet og antall kontrollaktører redusert.



En statliggjøring vil legge til rette for felles innkreving av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Dette er et forhold som også utvalgsflertallet har vektlagt. Problemet med dagens organisering er at det er mange instanser som kan avholde utleggsforretninger og nedlegge påleggstrekk. De mange aktørene som kan aksjonere mot de samme skyldnerne, gjør forholdene uoversiktlige og vanskelig å forholde seg til både for skyldnerne og deres arbeidsgivere. I tillegg kommer det forhold at skyldner påføres ekstra kostnader i form av rettsgebyr m.m. Ved en statliggjøring vil man kunne etablere en samlet særnamnsordning for alle skatte- og avgiftskrav under Finansdepartementets forvaltningsområde.

2.1.3 Kompetanse og fagmiljøer

Skatteoppkrevingen kjennetegnes i dag ved mange og små enheter. En kartlegging foretatt pr. 31.12.2003 viser at det anvendes ca 1635 årsverk i kommunene til skatteoppkreving fordelt på 433 enheter². 105 kommuner benyttet mindre enn ett årsverk og 177 kommuner benyttet mellom ett og to årsverk på oppgavene.

I tillegg til de problemer som så små miljøer har i forhold til sårbarhet ved sykdom og fravær, har man utfordringer i forhold til internkontroll. Dagens organisering legger også begrensninger i forhold til å etablere og videreutvikle kompetanse og tilfredsstillende fagmiljøer.

Når det gjelder innfordringsvirksomheten viser resultatanalysene som utvalget har fått gjennomført at det er en systematisk tendens til at små og mellomstore kontor er mindre effektive og oppnår dårligere innfordringsresultater enn de større kontorene.

Skattefogdkontorenes erfaringer gjennom ettersyn hos skatteoppkreverne befester dette inntrykket. Skattefogdkontorene gjennomfører ettersyn hos skatteoppkreverne hvert tredje år, der kvaliteten på arbeidet som utføres hos skatteoppkreverkontorene evalueres. Skattefogdkontorene vurderer kvaliteten på innfordringsarbeidet for å være av varierende kvalitet, samt at kvaliteten er gjennomgående bedre hos de større kontorene enn hos de mindre kontorene.

Eksempler på typiske forhold som er påpekt ved ettersyn er at :

- krav må i større grad følges opp med utleggsforretninger
- påleggstrekk og betalingsavtaler anvendes for ofte, selv i saker der det er grunnlag for å iverksette tyngre tiltak som tvangssalg og konkurs
- kontoret må følge gjeldende regler for behandling av lempingssaker
- kontoret må utarbeide innfordringsstrategi
- det må etableres ordninger med nabokontorene vedrørende bistand i forbindelse med sykdom og ferie

² Øvre og Nedre Eiker har felles skatteoppkreverkontor, men har separate skatteregnskap siden det er påkrevet med ett skatteregnskap i hver kommune.



Når det gjelder skatteoppkreverkontorenes kontrollmiljøer karakteriseres disse ved at det er stor forskjell mellom by og land, og mellom (små) kontorer som utfører arbeidet alene og kontorer som er tilknyttet ulike samarbeidsordninger (interkommunale ordninger eller lignende). I små kommuner er kontrollmiljøene svært små – ofte bare deler av en stilling. Dette innebærer at kontrollenes omfang og kvalitet ofte blir for dårlig. I de store (by)kommunene, og hos kommuner som har sluttet seg til interkommunale ordninger fungerer arbeidsgiverkontrollen bedre. I mange store kommuner synes kontrollmiljøet godt ivaretatt. De har god kompetanse og nok ressurser til å utføre arbeidet.

Disse utfordringene viser med all tydelighet behovet for å etablere større og mer robuste fagmiljøer. Større fagmiljøer kan til en viss grad avhjelpes gjennom sammenslåinger av eksisterende kommuner. Skattedirektoratet er av den oppfatning at selv omfattende kommunesammenslåinger ikke vil være tilstrekkelig. Skatteoppkrevingen er ikke en av kommunens primæroppgaver og vil ikke være den oppgaven som vil være mest tungtveiende når sammenslåinger skal diskuteres og vedtas. Dessuten vil ikke problemene rundt styring, samordning, kompetanse, IT-løsninger og -utvikling løses gjennom dette. Når det gjelder frivillige samarbeidsløsninger og interkommunalt samarbeid har dette vært forsøkt mange steder for å avhjelpe små kontor i oppgaveløsningen. Dette viser seg ofte å være alt for sårbart, for personavhengig og ikke å fungere over tid og er i praksis ikke et reelt alternativ.

2.1.4 Hensynet til brukerne

Skattedirektoratet mener at dagens organisasjonsløsning ikke ivaretar hensynene til brukerne tilstrekkelig. Brukerne stiller krav til service, kvalitet og effektivitet og er opptatt av enkle og funksjonelle kommunikasjonsløsninger, enten det gjelder ønsket om informasjon eller i forhold til pålagte innrapporteringer og deklarasjoner. Det er viktig å legge til rette for færrest mulig kontaktpunkter mot skatte- og avgiftsforvaltningen. Næringsdrivende må i dag forholde seg til likningskontor, skatteoppkreverkontor, fylkesskattekontor og skattefogdkontor. Dette er krevende, umoderne og ineffektivt sett fra næringsdrivendes side.

En videreutvikling og koordinering av elektroniske løsninger for innrapportering og innbetaling vil enklere kunne etableres og forvaltes dersom skatteinnkrevingen er på statens hånd sammen med den øvrige skatteforvaltning. Etablerte løsninger som nettbank, Altinn, PSA m.v. viser at brukerne både forventer og ønsker en slik elektronisk utvikling. Denne utviklingen innebærer også at brukernes forventning til fysisk tilstedeværelse er endret. Ved å gi ansvaret for hele verdikjeden i skatte- og avgiftsforvaltningen til staten, legges det til rette for en best mulig og fleksibel utvikling i forhold til de organisatoriske, teknologiske og brukerrelaterte endringsbehov vi står overfor. Et slikt helhetsansvar for denne utviklingen er det bare Skatteetaten som evner og ønsker å ta.

Dagens organisering hvor skatteoppkreveren er lokalisert i hver kommune er i og for seg brukervennlig sett under synsvinkelen at det er stor grad av nærhet til skattytere og arbeidsgivere. Som nevnt foran har imidlertid brukerne i dag mange alternative måter å



skaffe seg informasjon og kommunisere overfor skatteoppkreveren på. Behovet for fysisk oppmøte på skatteoppkreverkontoret er lite. Videre kan nærhet til skattyter eller næringsdrivende også ha sine negative sider dersom dette gjør at det blir vanskeligere å ta i bruk adekvate innkrevings-/tvangstiltak – noe vi stadig opplever. Vi tror at det å innlemme skatteinnkrevingen i Skatteetaten i større grad vil gi brukerne en trygghet for og forvisning om at forvaltningsutøvelsen vil være objektiv og ensartet.

Fra et brukerperspektiv er det ikke grunn til å tro at en eventuell regionalisering eller samling av enkelte oppgaver innenfor innkrevingsarbeidet i seg selv vil være negativt for den skatte- eller avgiftspliktige. I et eventuelt arbeid med ny organisering og oppgaveplassering for skatteinnkrevingen må det legges til grunn at brukerhensyn vil spille en sentral rolle. Vi kan heller ikke se, slik det hevdes fra mindretallet, at en statliggjøring vil innebære en negativ stigmatisering av de skyldnere som ikke gjør opp for seg, eller at det skal være mer belastende for en skyldner å motta et brev fra Skatteetaten enn fra en kommune. Fare for stigmatisering av skyldneren har så vidt vi er kjent med heller ikke vært oppfattet som noe problem i forhold til organiseringen av annen statlig innkrevingsvirksomhet, verken i forhold til skattefogdkontorene eller i forhold til Statens innkrevingsentral, Trygdeetatens innkrevingsentral eller det ordinære namsmannsapparat.

Evalueringen av Omorganisering av likningsforvaltningen (OAL) viser at forholdet til brukerne er godt ivaretatt med den nye organisasjonsstrukturen. På mange områder har brukerne fått et bedre tilbud enn før omorganiseringen hvor man hadde ett kontor i hver kommune. En brukerundersøkelse fra 2004, viser at lønnstakere og pensjonister totalt sett har et godt inntrykk av skattemyndighetene. Sammenlignet med tall fra 1999, før OAL ble iverksatt, har andelen som har et godt inntrykk av etaten økt fra 49% til 68%. Færre enheter gir med andre ord nødvendigvis ikke et dårligere tilbud til brukerne. At servicenivået ovenfor næringslivet også har utviklet seg i en positiv retning bekreftes av undersøkelser gjort mot næringslivet i henholdsvis 2001 og 2003. Bedriftene opplever totalt sett at Skatteetaten legger større vekt på informasjon og veiledning og på sin rolle som serviceinstans for næringslivet i 2003 enn i 2001.

2.1.5 Vanskelig styringsform

Statens faglige ansvar for skatteoppkrevingen innebærer å sette krav til resultatoppgjør, veilede i faglige spørsmål, samt å gjennomføre ettersyn (kvalitetskontroll). Kommunenes administrative ansvar innebærer et ansvar for å sette av tilstrekkelige ressurser til oppgavene (inkl. personalansvar) og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak og ansvar for gjennomføring av oppgavene. Dette er en styringsform med deling mellom administrativt og faglig ansvar. Skal en slik styringsform kunne fungere tilfredsstillende kreves det en meget tett dialog og samarbeid mellom de to ledernivåene. Sett fra direktoratets side opplevtes det som vanskelig å få et slikt samarbeid til å fungere tilfredsstillende. Dette har sin bakgrunn i det her er snakk om 434 kommuneadministrasjoner å forholde seg til, uten en overbygning på etatsnivå. En slik organisering svært uvanlig i offentlig sektor og har åpenbare og store mangler.



Kommunene får sine budsjetter gjennom skatteinnngang og inntektsutjevning, samt rammetilskudd fra staten. I følge Kommunal- og regionaldepartementet er det ingen krav til kommunene hvor mye av budsjettet som skal brukes til skatteoppkreveroppgavene, og KRD har heller ingen oversikt over dette³. Basert på en ressurskartlegging gjennomført pr 31.12.2003 vet vi at det er ca 1635 årsverk fordelt på 1780 stillinger som medgår til denne oppgaven i dag. Men på tross av at skatten er statens viktigste finansieringskilde er det altså ingen kontroll med hvor mye skatteoppkrevingen koster eller krav til ressursinnsats for å kreve inn utestående skatt og arbeidsgiveravgift. Dette er oppsiktsvekkende.

I staten ellers er det mål og resultatstyring som har vært det gjeldende prinsipp over en lengre periode. I dette systemet har overordnet enhet ansvar både for å fastsette målene som skal nås og innflytelse over ressursene som settes inn for å oppnå målene/resultatene. Dette innebærer at man også har sanksjonsmuligheter i linjen dersom resultatene ikke skulle nås. Man har anledning til å korrigere manglende måloppnåelse med ekstra ressursinnsats, flytting av ressurser eller flytting av oppgaver. Dagens ordning der staten bare har det faglige ansvaret gjør at Skatteetaten kun kan forsøke å korrigere i ettertid – gjennom pålegg og henstillinger.

Fra kommunenes side blir det hevdet at man gjør en god jobb ved at resultatene på innkrevingssiden når 99 – 100 % innbetalt av fastsatt beløp. Som vi kommer tilbake til skyldes dette i hovedsak forskuddstrekk-ordningen og ikke den spesifikke kommunale innsatsen. Kommunene unnlater også som regel å nevne resultatene fra arbeidsgiverkontrollen, som i mange tilfeller er svært mangelfull både omfangs- og innholdsmessig. Situasjonen i dag er at innsatsen og resultatene varierer sterkt fra kommune til kommune og i svært mange tilfeller skyldes dette viljen og evnen til å prioritere oppgavene fra kommunens side. Dette på tross av at de er pålagt å gjøre oppgaven ved lov. Styringsmessig er det bare Skatteetaten som følger opp at kommunene faktisk gjør oppgavene, men ved dagens organisering har vi ingen sanksjonsmuligheter. *Dette er et av våre hovedargumenter for hvorfor vi trenger en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen.* Den som er faglig ansvarlig må også få det administrative og ressursmessige ansvaret – hvis ikke vil resultatene bli svakere og fortsatt sterkt variable.

2.1.6 Utnyttelse av teknologiske løsninger

Utvikling og utnyttelse av teknologiske løsninger er et viktig satsingsområde i Skatteetaten. Nye tekniske muligheter åpner både for modernisering og effektivisering av etatens arbeid, og for å gi brukerne bedre tjenester og service. Direktoratet ser det som spesielt viktig å kunne utnytte nye muligheter til å utveksle, lagre, behandle og formidle informasjon og kunnskap elektronisk, samt å skape og gjøre ny kunnskap lett tilgjengelig.

³ Samtaler med KRD august 2004.



Dagens organisering med den administrative forankringen av skatteoppkrevingen i kommunene byr på store utfordringer i forhold til hensynet til effektiv utvikling, drift og vedlikehold av ny teknologi.

Det pågående arbeidet med utvikling av nytt skatteregnskap er et eksempel på en prosess som har blitt mer ressurskrevende på grunn av dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen og det store antallet enheter. Kommunenes ønske om flere driftsleverandører, ulike krav til systemfunksjonalitet, alternative systemleverandører, tilpasning til kommunale IT-systemer og fremtidige utgifter for egen kommune er eksempler på fordyrende hensyn som følge av dagens organisering.

Dagens organisering har også gjort det vanskelig å få gjennomslag for en endret og om mulig sentralisert oppgaveløsning, selv om både eksisterende og fremtidige IT-systemer vil legge godt til rette for dette. Ved innføringen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgift ble for eksempel en meget stor del av regnskapsføringen sentralisert. Utviklingen av tjenester som elektronisk innrapportering, nettbank og KID støtter godt opp under en større grad av automatisering av slike oppgaver. Selv om nytt skatteregnskap også legger godt til rette for en mer effektiv og samlet oppgaveløsning enn det den kommunale plassering av oppgaven i dag tilsier, fremstår det som vanskelig å få dette til uten en statliggjøring. Skatteoppkreverne har så langt ikke vist vilje til å akseptere noen form for endret oppgavefordeling mellom stat og kommune.

Når det gjelder realiseringen av gevinstene ved nytt skatteregnskap (SOFIE), vil dette vanskelig la seg gjøre i de små kommunene. Det er kun i de større kommunene man vil kunne realisere gevinster av SOFIE i dag. Det sier seg selv at når det er bare en halv stilling kan enkeltdeler av den vanskelig effektiviseres bort så lenge det er andre oppgaver som gjenstår å utføre.

Skattekonto etter svensk modell, regionale eller sentrale callsenter er eksempler på løsninger som gir økt brukervennlighet og som kan bidra til å effektivisere skatteinnkrevingen. Slike løsninger vil det være vanskelig å etablere med dagens organisering med forankring av det administrative ansvaret for skatteoppkrevingen i den enkelte kommune.

Også når det gjelder informasjonsdeling mellom Skatteetaten og skatteoppkreverne har det vist seg problematisk å få til gode og velfungerende løsninger. Dette har sin bakgrunn i bl.a. sikkerhetshensyn, "brannmurproblematikk" og mangfoldet av IT-struktur hos kommunene m.m. Som et typisk eksempel kan nevnes at det har tatt nærmere to år å få alle kommunene koblet opp mot SKO-nettet, et eget intranettet for skatteoppkreverne hvor direktoratet legger ut informasjon i form av nyheter, SKD-meldinger, uttalelser og resultater.

2.2 Uheldig forskjellsbehandling av skatteyttere og arbeidsgivere

Skatteoppkrevingen er en oppgave som kjennetegnes av stram regulering og hvor hensyn som rettssikkerhet og likebehandling gjør seg sterkt gjeldende. Hvorvidt man betaler skatten sin



skal ikke avhenge av hvilken kommune man bor i og det er lite rom for tilpasning til lokale behov og for lokal skjønnsutøvelse i skatteoppkrevingen.

Det er i dag store variasjoner mellom kommunene både når det gjelder innkrevings- og kontrollvirksomheten.

2.2.1 Innkrevingsvirksomheten

De kommunale skatteoppkreverne har ansvaret for innkrevingen av arbeidsgiveravgift, forskuddstrekk, forskuddsskatt, restskatt og etterskuddsskatt. Utvalgets mindretall hevder at skatteinnkrevingen i Norge er svært god, da mellom 99 og 100% av all skatt og arbeidsgiveravgift innbetales.

Skattedirektoratet mener at den høye innbetalingsgraden for skatt og arbeidsgiveravgift er lite relevant når man skal vurdere skatteoppkrevernes innkrevingsvirksomhet. En velfungerende forskuddsordning i statlig regi medfører til at hele 98,1% av de samlede skatte- og arbeidsgiveravgiftskrav innbetales frivillig, og dermed uavhengig av skatteoppkrevernes innkrevingsvirksomhet.

Forskuddsordningen omfatter forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift (indirekte), og innbetales i løpet av inntektsåret (året inntekten erverves). Forskuddstrekk er arbeidsgivernes skattetrekk basert på hver enkelt skattyters skattekort. Forskuddstrekk settes på egen skattetrekkkonto. Bedriftene kan ikke disponere over skattetrekkkontoen på annen måte enn ved overføring til skatteoppkrever. Unnlatt innbetaling av forskuddstrekk er straffbart og kan medføre bøter eller fengsel. Det forhold at arbeidsgiveravgiften beregnes og innberettes/betales sammen med forskuddstrekk, bidrar til at man også for arbeidsgiveravgift har en relativt høy innbetalingsprosent i forhold til de øvrige skattekravene.

Siden forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift utgjør 4/5 av samlede skatte-/arbeidsgiveravgiftskrav, fører den gode etterlevelsen for forskuddsordningen til at om lag 99 % av skatt- og arbeidsgiveravgiftskravene for siste aktuelle inntektsår var innbetalt pr. 30.06.04. Det er viktig å merke seg at skatteoppkrevernes innkrevingsvirksomhet kun kan tilskrives 0,9% av dette.

Et skatte- eller arbeidsgiveravgiftskrav krever ikke en reaksjon fra skatteoppkrever før det misligholdes, og skatteoppkreverne bør derfor måles på hvor mye de evner å innfordre av misligholdte skatt- og arbeidsgiveravgiftskrav. For siste aktuelle inntektsår var sum misligholdte krav 6,8 milliarder kroner. Av dette hadde skatteoppkreverne samlet innfordret 48,6% per 30.06.04. Resultatoppnåelsen er imidlertid svært varierende kommunene i mellom.

Tabell 1 viser at skatteoppkreverkontorene som benytter mindre enn ett årsverk til funksjonen (gruppe 1), i gjennomsnitt kun innfordrer 31,0% av misligholdte krav. Dette til tross for at gruppens restansemasse (ubetalte krav) ved måletidspunktet inneholder en lav



andel skjønnsliknede krav (forholdsvis vanskelig å innfordre) og krav i konkursbo (kan ikke innfordres så lenge bobehandlingen varer).

Tabell 1: Innfordringsresultater per 30.06.04 – gruppert etter årsverk benyttet til skatteoppkreverfunksjonen

Antall årsverk ved skatteoppkreverkontoret	Antall kontor i gruppen	Innfordret i prosent av misligholdte krav	Innfordret i kroner pr. årsverk til innfordring	Andel skjønnsliknede krav i restansen	Andel krav i konkursbo i restansen
Gruppe 1: < 1 årsverk	105	31,0%	2,1 millioner kr	17,2 %	3,0 %
Gruppe 2: 1 - 2 årsverk	178	42,6 %	3,2 millioner kr	22,0 %	5,0 %
Gruppe 3: > 2 årsverk	151	50,5%	5,2 millioner kr	32,9 %	19,4 %

Ser man nærmere på innfordringsvirksomheten i kommunene, er det stor forskjell i hvordan innfordringen av misligholdte skatte- og avgiftskrav gjennomføres, til tross for at det samme regelverk, instruksjer og retningslinjer gjelder for alle kommuner.

Resultatoppnåelsen øker med kontorstørrelse. De største kontorene innfordrer 50,5% av misligholdte krav, og restansmassen (resterende krav) består i mye større grad av skjønnsliknede krav (32,9%) og konkurskrav (19,4%). I tillegg er større kontor også mer effektiv i sin innfordring. Per årsverk innfordrer de største skatteoppkreverkontorene 5,2 millioner kr, mens de minste innfordrer 2,1 millioner kroner per årsverk.

Det forholdsvis lave innfordringsnivået i de minste kommunene kan i høy grad knyttes til innfordringspraksisen i disse kommunene. I 52,8 % av misligholdstilfellene overlater skatteoppkrever innfordringsrollen til arbeidsgiver gjennom påleggstrekk. Ved i underkant av 9 av 10 tilfeller forsøker skatteoppkreverne i disse kommunene å innfordre misligholdte krav ved hjelp av såkalte milde innfordringstiltak (betalingsutsettelse-/avtale og utleggstrekk). Dette er illustrert i tabell 2.

Tabell 2: Reaksjon fra skatteoppkrever ved mislighold av skatte- og arbeidsgiveravgiftskrav

Antall årsverk ved skatteoppkreverkontoret	Betalingsutsettelse-/avtale	Påleggstrekk	Mildere innfordring	Utlegg	Begjæring om tvangssalg	Begjæring om konkurs	Tyngre innfordring
Gruppe 1: < 1 årsverk	35,7 %	52,8 %	88,5 %	10,0 %	0,4 %	1,2 %	11,5 %
Gruppe 2: 1 - 2 årsverk	37,8 %	47,0 %	84,8 %	13,4 %	0,5 %	1,3 %	15,2 %
Gruppe 3: > 2 årsverk	29,7 %	40,5 %	70,2 %	25,2 %	1,6 %	3,0 %	29,8 %

I mange kommuner synes bruken av betalingsutsettelse for ubetalte skatte- og avgiftskrav noe mer lempelig praktisert enn det som følger av gjeldende retningslinjer. For Skatteetaten



er det viktig at en slik ensidig lempingsordning, som for øvrig er en viktig sikkerhetsventil i forhold til de skyldnere som kommer i reelle betalingsvanskeligheter, ikke blir benyttet som en utilsiktet kredittordning. Dette kan i så fall bidra til å undergrave den nødvendige lojalitet i forhold til fastsatte frister og betalingsbestemmelser som er gitt for skatte- og avgiftskravene. En uheldig praktisering av lempingsordningen vil derfor over tid kunne innebære en negativ innvirkning både på den generelle betalingsmoral og innkrevsresultatene.

De større kommunene har en mer variert og tilpasset virkemiddelbruk, der tyngre innfordring som utlegg, tvangssalg og konkurs blir benyttet i innfordringsarbeidet når det er nødvendig. Resultatet er at skyldig skatt raskere blir innbetalt, noe som anses som viktig i forhold der debitor også er skyldner hos andre kreditorer. En slik innfordringspraksis anses å ha en allmennpreventiv virkning.

Ovennevnte bekrefter tydelig at det eksisterer stordriftsfordeler i skatteinnkrevingen, hvilket det også blir konkludert med i analysen som er utført i Skatteoppkreverutvalgets regi. I tillegg er innfordringspraksisen svært ulik skatteoppkreverkontorene i mellom, og medfører en uheldig og utilsiktet forskjellsbehandling av skattytere avhengig av bostedskommune. Dette bør ikke fortsette.

2.2.2 Arbeidsgiverkontrollen

Skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll omfatter primært kontroll av lønnsområdet. Kontrollvirksomheten er svært viktig for å oppnå korrekt skattegrunnlag, da likningen av lønsmottakere baserer seg på innsendte lønns- og trekkoppgaver fra arbeidsgiverne.

I 2003 ble det gjennomført stedlig kontroll hos 4,4 % av arbeidsgiverne (offentlige og private) på landsbasis. Resultatkravet var 5 % og dette tilsvarer en kontrollfrekvens på 20 år. Dette kravet har ikke vært nådd de siste seks årene. På fylkesnivå har beste fylke et resultat på 5,8 % som tilsvarer en kontrollfrekvens på 17 år, mens dårligste fylke har et resultat på bare 1,4 % og en kontrollfrekvens på 71 år.

Tabell 3: Arbeidsgiverkontrollen 2003 – resultatkrav: 5%

Andel kontrollerte arbeidsgivere	Antall kontor	Totalt
0 % (ingen kontroller)	33	58,2 % innfrir ikke resultatkravet
0,1 – 1 %	30	
1,1 – 2 %	39	
2,1 – 3 %	45	
3,1 – 4 %	57	
4,1 – 4,9 %	49	41,8 % innfrir resultatkravet
5 % og over	181	
	434	100 %



I 2003 var det 33 kommuner som ikke gjennomførte arbeidsgiverkontroller hos noen av arbeidsgiverne. Tabellen over viser at det totalt sett er det 58,2 % av kommunene som ikke innfrir resultatkravet.

Tabell 4 viser at de større skatteoppkreverkontorene benytter mer ressurser per kontroll enn de små. Dette kan skyldes at de større kommunale kontrollmiljøene kontrollerer forholdsvis store bedrifter, men kan i like stor grad skyldes manglende kontrollkompetanse ved de mindre skatteoppkreverkontorene og en manglende vilje hos disse kommunene til å prioritere oppgaven i tilstrekkelig grad.

Tabell 4: Ressursbruk og avdekkingssevne ved arbeidsgiverkontroller

Antall årsverk ved skatte-oppkreverkontoret	Andel kontrollerte lønns- og trekkoppgaver	Dagsverk pr. kontroll	Andel kommuner som ikke gjennomfører kontroll	Andel kommuner uten avdekket beløp ved kontroll
Gruppe 1: <1 årsverk	2,9 %	6,8	12,3 %	66,7 %
Gruppe 2: 1-2 årsverk	3,0 %	7,8	9,6 %	48,0 %
Gruppe 3: >2 årsverk	4,9 %	10,2	2,0 %	19,8 %

Den manglende viljen til å prioritere arbeidsgiverkontroll i de mindre kommunene gjenspeiles i at hele 12,3% av disse kommunene ikke gjennomførte arbeidsgiverkontroller i 2003. I tillegg benytter de små kommunene generelt mindre ressurser per kontroll enn de største kommunene. Kontrollkompetansen ved de mindre skatteoppkreverkontorene er generelt for lav. Dette viser seg blant annet i kontrollrapportene, der det gjennomgående mangler faktumsavklaring og dokumentasjon som er nødvendig får å behandle sakene, og at faktum og rettsregel blandes sammen. Intern kontroll ved flere kontorer har påvist vesentlige feil og mangler i kontrollarbeidet og i rapportene. Dårlig kvalitet på rapportene medfører henleggelse ved likningskontorene, som behandler rapportene, fordi sakene ikke inneholder tilstrekkelig faktumsavklaring og dokumentasjon til at de kan behandles.

Kvaliteten blir tilfredsstillende ved kontor som kjennetegnes ved:

- større fagmiljø
- leder med fagkompetanse
- skriftlige rutiner for gjennomføring av oppgavene og samarbeid med andre

Manglende kontrollkompetanse blant de minste kommunene er trolig medvirkende til at 66,7% av disse kommunene ikke avdekker uregelmessigheter gjennom sin kontrollvirksomhet. Andel større skatteoppkreverkontor som ikke avdekker uregelmessigheter er til sammenligning bare 19,8%.

Store ulikheter i ressursbruk og kompetansenivå kommunene i mellom, fører til en uheldig og forskjellsbehandling av arbeidsgivere avhengig av virksomhetskommune og kan være konkurransevridende.



2.3 Manglende ressursinnsats fra kommunene

Skatteetaten opplever at mange kommuner prioriterer fellesinnkrevningen og arbeidsgiverkontrollen for lavt. Bemanningssituasjonen er et gjennomgående tema fra skattefogdkontorenes side i styringsdialogen og ved ettersynene hos skatteoppkreverne. Skattefogdkontorene har nedlagt mye arbeid i å påvirke kommunenes administrative og politiske ledelse ift å avsette tilstrekkelige ressurser til skatteoppkreverfunksjonen.

Det kan ha sammenheng med at skatteoppkrevingen er ikke en primæroppgave for kommunene. Man kan heller snu det om og si at skatteoppkrevingen er en oppgave kommunene *utfører på vegne av staten*, siden staten er den største kreditoren. Mange kommuner mener selv at de ikke har nok incitament for å utføre oppgavene. Dette på tross av at kommunene lovpålagt å utføre oppgavene.

Det er Skatteetatens erfaring at ressursene styres av kommuneøkonomien. Ved dårlig økonomi går det først ut over kontrollarbeidet, spesielt i de minste kommunene. Vi har sett med stor undring og beklagelse eksempler på kommunestyre som har fattet vedtak om at det ikke skal utføres arbeidsgiverkontroll. Skattedirektoratets liste over kommuner med bekymringsfull ressursituasjon til skatteoppkreveroppgavene teller nå 37 kommuner og antallet på listen har dessverre vært økende de siste årene.

En del av kommunenes ansvar er å sørge for kompetanseutvikling. Denne oppgaven har fra kommunenes side blitt for tilfeldig ivaretatt og lite målrettet. Som ansvarlig for resultatene er Skatteetaten avhengig av god kompetanse hos skatteoppkreverne. Vi har ingen innflytelse på kommunenes kompetanseutviklingstiltak og har derfor valgt å overta ansvaret for en del av kompetanseutviklingen selv. Skattedirektoratet har de siste årene utviklet kurset Basisopplæring i arbeidsgiverkontrollen (BOA) og Videreopplæring i arbeidsgiverkontrollen (VOA) og tilført midler fra Skatteetatens eget driftsbudsjett for å få gjennomført opplæringstiltak for ansatte ved skatteoppkreverne. Skattedirektoratet har inngått et samarbeid med Høgskolen i Agder om vekttallskurset Innfordring av pengekrav og også her bidratt med egne midler for å høyne kompetansen på skatteoppkreverkontorene. Dette er imidlertid langt fra tilstrekkelig og det må derfor gitt dagens organisering påregnes en betydelig innsats på dette området i årene som kommer.

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (oppgavefordelingsutvalget), anbefalte etter en samlet prinsipiell vurdering at det administrative ansvaret for skatteinnkrevningen burde overføres fra kommunene til staten. Oppgavefordelingsutvalget mente at oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og forhold i sin helhet bør være et statlig ansvar. Ved høringen svarte omkring 98 % av kommunene som avga høringsuttalelse at de var uenige med oppgavefordelingsutvalget. Kommunene hevdet blant annet at prinsipielt var innkreving av skatt en naturlig del av kommunal virksomhet og at det var stor fare for at en statlig overtakelse og sentralisering av skatteinnfordringen vil medføre lavere skatteinntang. Dette står i dag i skarp kontrast til hvilken hverdag Skatteetaten møter, der mange av de samme



kommune som i 2000 var negative til at staten skulle overta skatteoppkreveroppgavene, fortsatt ikke evner å prioritere oppgavene på en tilfredsstillende måte.

2.4 Konsekvenser av en statliggjøring

2.4.1 Virksomhetsoverdragelse

Vi er av den oppfatning at en statliggjøring av skatteoppkrevingen i stor grad kan skje som en ren virksomhetsoverdragelse, der staten overtar ansvar for de kommunale skatteoppkreverkontorene med ansatte. Dagens SKO-ansatte besitter verdifull kompetanse som Skatteetaten er avhengig av. Ett eksempel på en slik virksomhetsoverdragelse var da 2312 sokkel/utland ble overført fra Stavanger kommune til Rogaland skattefukontor.

Hvorvidt alle dagens ansatte blir med eller om noen velger å slutte er et annet spørsmål. Av de 1635 årsverkene ved SKO er det i dag mange halve/prosentvise årsverk. I tilknytning til en eventuell virksomhetsoverdragelse vil det inngås forhandlinger om hver enkelt ansatt, og det avgjøres ift vedkommendes prosentvise andel skatteoppkreveroppgaver om vedkommende overføres til Skatteetaten eller ikke. Ved 23 kontor er det for eksempel under et halvt årsverk som utfører oppgavene i dag. Ved en lang rekke andre kontor er det også halve/prosentvise stillinger. En antagelse om at bare ca 1535 årsverk blir med over til etaten er derfor rimelig å anta.

2.4.2 Dagens ressursbruk

Ressurskartleggingen pr 31.12.2003 viser følgende fordeling av årsverk pr oppgave for skatteoppkreverne.

Tabell 5: Ressursfordeling på skatteoppkreverkontorene

Oppgave	Årsverk	Prosent
Skatteregnskapet	260	16 %
Innfordring	707	43 %
Kontroll	367	22 %
Informasjon og veiledning	103	6 %
Skatteutvalg	44	3 %
Administrasjon	154	9 %
	1635	100 %

Som nevnt tidligere i dokumentet har vi ingen oversikt over hva skatteoppkrevingen koster i kroner. For å beregne dette kan vi ta utgangspunktet i en lønnskostnad på 350.000 kroner. Dette inkluderer også arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter⁴. Årlige lønnskostnader ved dagens organisering er da på ca 572 millioner kroner. I tillegg til dette kommer utgifter til husleie og

⁴ 350.000 er et "standardbeløp" for gjennomsnittlig lønn i staten.



andre driftskostnader (IT, strøm, telefon, post mv). I beregningene under har vi holdt husleiekostnadene utenfor, unntatt merutgifter som følge av doble husleier i overgangsfasen. Det er vanskelig å estimere. Selv om husleiekostnadene vil synke med antall ansatte, vil de øke pr kvadratmeter dersom man etablerer seg i områder der husleiekostnadene er høye. Vi har derfor valgt å ikke ta husleiekostnader med her.

2.5.3 Kostnader og gevinster

Det er en utfordring å skulle beregne estimater ift mulige gevinster og kostnader når man verken vet hva slags organisatorisk løsning som vil bli valgt eller i hvilket tidsrom dette vil bli gjennomført i. Vi har derfor måtte ta en rekke forutsetninger, blant annet betydelig færre enheter på lokalt nivå og etablering av større fagmiljøer. Dette kan på ingen måte betraktes som en fullverdig samfunnsøkonomisk kost/nytte-analyse, men som et forsøk på å belyse med tall det vi har argumentert for foran i dokumentet. Anslagene er forsiktige ansatt og effektiviseringspotensialet ved en statliggjøring kan være større enn det som fremkommer her.

Vi estimerer kostnadene relatert til planleggings- og utredningsaktiviteter i år 0. År 0 er det året en beslutning om statliggjøring blir fattet, eller året etter. År 1 er første iverksettelsesår. Andre kostnader relaterer seg til engangsutgifter til IT, merutgifter til husleie og flyttekostnader. Vi har her sett hen til kostnadene man hadde ifm OAL-prosessen, men ikke brukt like høye beløp da vi her har langt færre ansatte (ca 1/3). I forhold til en omstillingsavtale har vi ikke satt inn beløp da dette vil være et resultat av forhandlinger mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene. For enkelthetsskyld har vi satt år 0 til 2005, men dette kan selvsagt bli et senere år.

Tabell 6 viser overgangskostnader og gevinster. Der man har gevinster i form av årsverk har man også her benyttet 350.000 kroner som verdien av ett årsverk.

Utvalgets flertall har sagt i sin utredning at sammenslåing av skatteoppkreverne i større kontorer i seg selv vil bidra til bedre resultater. De hevder at en beregning indikerer at det samlede innkrevingsresultatet vil øke med 0,1 prosentpoeng eller 350 millioner kroner pr. år. Selv om beregningen må fortolkes med forsiktighet, kan den allikevel gi en antydning om størrelsen på en eventuell gevinst av større enheter. Vi har valgt å bruke 350 millioner når vi har fått full effekt av større miljøer. Andre beregninger vi har gjort viser at dersom alle kontorene i en ny struktur kommer opp på samme effektivitet i innfordringen som kontorene som har mer enn to ansatte i dag ("store kontor") vil provenyøkningen bli på minimum 130 millioner. 130 millioner er derfor minimum av hva vi vil oppnå ett år etter etableringen av større enheter.

I dag brukes det om lag 100 årsverk til informasjonsarbeid ved skatteoppkreverkontorene. Dette er en oppgave som også er godt ivaretatt av Skatteetaten. Ved en statliggjøring vil disse oppgavene etter hvert integreres med hverandre. I Skatteetaten er det planer om opprettelse av service- og informasjonssentre og førstelinjetjenester som kan betjene hele etaten på tvers



av landet. Dette vil ventelig også kunne føre til innsparinger av årsverk enten hos det som i dag er skatteoppkreverkontorene eller i dagens Skatteetat. 75 årsverk over noen år er et realistisk anslag.

Tabell 6: Overgangskostnader og gevinster ved statliggjøring (alle tall i 1000)

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Overgangskostnader						
Planlegging og utredning	- 5.000					
Engangsutgift kabling IT		- 20.000				
Merutgifter doble husleieutgifter		- 8.000	- 8.000	- 6.000	- 6.000	- 4.000
Flyttekostnader		- 15.000	-10.000			
Omstillingsavtale						
DELSUM	- 5.000	-43.000	-18.000	-6.000	-6.000	-4.000
Gvinster						
Økt innbetaling som følge av større fagmiljø ⁵			130.000	350.000	350.000	350.000
Samordning av informasjonsarbeid i Skatteetaten				8.750	17.500	26.250
Redusert antall regnskapsførende enheter				36.750	73.500	73.500
Samordning av innfordringen ved SKO og SFK			8.750	17.500	26.250	35.000
DELSUM	0	0	138.750	413.000	467.250	484.750
SUM	- 5.000	- 43.000	120.750	407.000	461.250	480.750

Innføringen av nytt skatteregnskap vil gi muligheter for en stedsuavhengig føring av skatteregnskapet. I dag brukes det 260 årsverk til denne oppgaven da det er et skatteregnskap for hver kommune. Vi kan anta at det opprettes en eller noen få enheter for føringen av skatteregnskapet og at man ikke trenger mer enn ca. 50 årsverk til denne oppgaven. Dette vil gi en innsparing på 210 årsverk fra år 2008.

Dagens skatteoppkrevere bruker 707 årsverk på skatteinnfordringen. På skattefogdkontorene bruker man omkring 300 årsverk på innfordring av mva og styring og oppfølging av skatteoppkreverne. Ved å samordne innfordringsvirksomheten bedre innenfor Skatteetaten tror vi at man kan få en innsparing på 100 årsverk over en femårsperiode. Vi tror at man i løpet av ytterligere fem år kan se en innsparing på nye 200 årsverk, slik at man får en total innsparing for innkrevingsvirksomheten på ca 300 årsverk.

⁵ Se NOU 2004:12 s. 79.



Ettersom denne prosessen skal skje over noe tid kan man anta at innsparing i form av årsverk vil kunne skje i form av naturlig avgang. Vi har ingen oversikt over aldersfordelingen for de ansatte på skatteoppkreverkontorene. Men vi har aldersfordelingen på ansatte på likningskontorene pr 1.1.2004. Sett i forhold til oppgavens natur kan vi forutsette at den er relativt lik og kan derfor illustrere dette med tall fra likningskontorene. På likningskontorene var 11 % av de ansatte over 60 år pr 1.1.2004. Overfører vi dette til skatteoppkreverne vil det si at 169 ansatte vil gå av med alderspensjon innen år 2010 (år 5 i skissen over). På likningskontorene befinner 30 % seg i aldersgruppen 51-59 år. Overfører vi også dette til skatteoppkreverkontorene og forutsetter at AFP-ordningen opprettholdes, kan vi få en del avgang på grunn av dette også.

2.5.4 Oppsummering

Dagens organisering koster 572 millioner i lønnskostnader. I tillegg går man ved dagens organisering glipp av en innkreivingsgevinst på 350 millioner. Sagt på en annen måte – hvor mye må man investere i dagens organisering for å oppnå en provenyøkning på 350 millioner?

Med en reduksjon på ca 385 årsverk vil en statlig organisering av oppgavene koste ca 438 millioner etter fem år – dvs en innsparing på 134 millioner. Total gevinst vil årlig være på 485 millioner kroner. Dette er illustrert i tabell 7.

Tabell 7: Årlige gevinster ved statliggjøring etter fem år

Hva	Årsverk	Gevinst
Samordning av informasjonsarbeid i Skatteetaten	75	26,2 mill
Redusert antall regnskapsførende enheter	210	73,5 mill
Samordning av innfordringen ved SKO og SFK	100	35 mill
Økt innbetaling som følge av større fagmiljøer	-	350 mill
SUM	385	485 mill

3 Kommentarer til mindretallets vurderinger og konklusjon

Siden Skattedirektoratet stiller seg bak flertallets konklusjon om at en statlig organisering av skatteoppkrevingen er å foretrekke, er det naturlig vi er uenig mindretallets vurderinger. Vi ønsker likevel å komme med noen kommentarer.

Direktoratet kan ikke se at skattyternes rettssikkerhet vil bli påvirket av en statlig overtakelse av skatteoppkreverfunksjonen. Et skille mellom fastsettende og innkrevende virksomhet kan ivaretas også om begge områdene er underlagt Skatteetaten. Man er med andre ord ikke avhengig av kommunal innkreivning for å ivareta skattyternes rettssikkerhet. Etter vårt syn vil en statlig organisering med færre, men større innkreivingsenheter enn i dag, tvert i mot være en fordel for skattyternes rettssikkerhet. Skatteinnkreivningen er en regelstyrt



oppgave hvor hensynet til likhet og likebehandling står sentralt og hvor det skal være lite rom for "lokale" variasjoner.

Direktoratet kan heller ikke se at verken hensynet til "folkevalgt kontroll og innsyn" eller til "kommunale økonomisk selvstyre" er relevante i forhold til organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen. Skatteutvalgene som politisk sammensatte organer behandler kun et meget begrenset antall saker innenfor begrensede fullmakter, der det er forholdsvis strenge og regulerte rammer for skjønnsutøvelsen. Skatteutvalgene har heller ikke noen instruksjonsmyndighet overfor skatteoppkreverene dersom det gjennom behandling av billighetssøknader avdekker kritikkverdige forhold ved skatteoppkreverkontorets virksomhet. Skatteutvalgene er heller ikke foreslått videreført i høringsforslaget Finansdepartementet har fremlagt til ny skattebetalingslov.

I forhold til kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt eget inntektsfundament, må etter vår mening spørsmålet om skatteinnkrevingen skal være en kommunal eller statlig oppgave være av underordnet betydning. Hva man skal betale i skatt bestemmes av det sentrale nivået (Stortinget) og fastsettes av staten (likningskontorene og fylkesskattekontorene). Inntektsutjevningen medfører også at det er av svært liten betydning hva kommunene faktisk innkrever av det som er fastsatt/utliknet. Argumentet over om sammenheng mellom påvirkning av inntekten og ansvar for skatteinnkrevingen er derfor vanskelig å se.

Mindretallet viser også til at det er synergieffekter mellom skatteoppkrevingen og kommunenes innkreving av kommunale avgifter/kommunal fakturering som bidrar til å opprettholde gode innkrevingstilgjøringer i kommunene. Det fremholdes at dagens organisering har positive effekter i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, fordi skatteinnkrevingen skjer i samme miljø som den øvrige økonomiforvaltning og bidrar til et bredt faglig miljø.

Synergieffektene på dette området ikke må overdrives. Resultatene fra spørreundersøkelsen som utvalget fikk gjennomført viser at kun i overkant av halvparten av kontorene som svarte sa seg helt eller delvis enig i at de som arbeider med skatteoppkreving også har oppgaver knyttet til innkreving av kommunale avgifter o.l. Over halvparten av norske kommuner bruker i dag private inkassobyråer i innkrevingarbeidet. Dette viser med all tydelighet at det er begrenset hvor stor vekt kommunene selv legger på betydningen av slike synergier. Også utviklingen med utbredt interkommunalt samarbeid og etablering av felles kontor på tvers av kommunegrensene for å løse oppgavene som ligger til skatteoppkreverfunksjonen, kan tyde på at kommunene selv vektlegger fordelene med spesialisering og større fagmiljøer mer enn hensynet til synergier i forhold til andre kommunale oppgaver.

4 Ikke-organisatoriske tiltak

I forhold til utredningens kapittel 8 om ikke-organisatoriske tiltak har departementet bedt om at høringsinstansene uttaler seg om hvilke forslag og vurderinger som det anses ønskelig at departementet følger opp med ytterligere utredninger.



Skattedirektoratet vil nok en gang få understreke at det etter vår mening er organisatoriske endringer i form av statliggjøring og integrering av skatteoppkreivingsoppgavene i resten av Skatteetaten som skal til for å få en bedre skatteoppkreiving. De ikke-organisatoriske tiltakene som er foreslått er alle vurdert, men ingen vil kunne løse de utfordringene dagens organisering gir oss.

Ved en fortsatt kommunal organisering av skatteoppkreiverfunksjonen ser direktoratet utvalgets forslag om mulige ordninger som styrker kommunenes incitament i forhold til skatteoppkreivingen som et område som bør utredes nærmere. Det er vår erfaring at oppgavene knyttet til skatteoppkreivingen ofte taper i konkurransen mot andre kommunale oppgaver og at det vises liten interesse for oppgavene fra den administrative og politiske ledelsen i kommunene.

Under er fortsatt kommunal organisering hadde det også vært ønskelig fra direktoratets side med ordninger eller virkemidler for å styrke den faglige styringen gjennom mer inngripende fullmakter eller muligheter for å stille krav til kommunenes ressursbruk til skatteoppkreivingen m.m. Vi ser imidlertid – i likhet med utvalget - at slike ordninger vil reise en rekke problemstillinger, både av praktisk og politisk art.

Forskuddsutskrivingen er et annet område som utvalget vurderes som et mulig område for forbedringer. Kvaliteten på forskuddsutskrivingen har nylig vært gjenstand for en evaluering hvor det ble konkludert med at den er innenfor optimale rammer ved at den ligger innenfor 98-102% treff. Direktoratet utelukker likevel ikke at det kan være rom for ytterligere forbedringer og anbefaler derfor at de problemområder som utvalget viser til blir sett nærmere på, herunder om dagens forskuddssystem faktisk er gjenstand for spekulasjon og om det behov for en mer restriktiv praksis i forhold til nedsettelse av forskudd.

Også forslaget om plikt for hovedentreprenør til å stille sikkerhet for underentreprenørens ansvar for skatter og avgifter bør etter vår mening vurderes utredet nærmere.

Utvalget har også pekt på en skattekontoordning etter svensk modell som et mulig forbedringstiltak. Det vises til at en skattekontoordning kan ha fordeler både for skattemyndighetene og for de skatte- og avgiftspliktige, særlig for næringsdrivende og andre med flere mellomværende i forhold til skatte- og avgiftsmyndighetene. Utvalget har imidlertid ikke foretatt nærmere vurderinger av de nærmere fordeler og ulemper ved en skattekontoordning, men viser til at en egen gruppe i Skattedirektoratet skal gjennomføre en egen mulighetsstudie på dette området.

Denne første studien er nå gjennomført. Gruppens mandat har vært å se på mulighetene for å etablere en skattekontoordning for næringsdrivende *innenfor* dagens organisering. Arbeidsgruppen har anbefalt at utredningsarbeidet med skattekonto videreføres. Gruppen anser det som mulig å etablere en skattekontoordning innenfor dagens organisering og oppgaveløsning, men peker likevel på at en felles innkreivingsaktør hadde vært svært fordelaktig i forhold til utvikling av slike løsninger.



Når det gjelder forslaget om en ordning med overføring av restskatt til neste års forskudd som mulig forbedringstiltak, kan vi opplyse at direktoratet har etablert en arbeidsgruppe som skal se nærmere på dette.

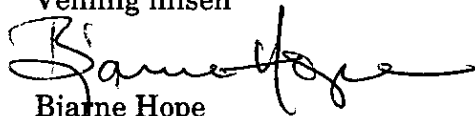
5 Oppsummering

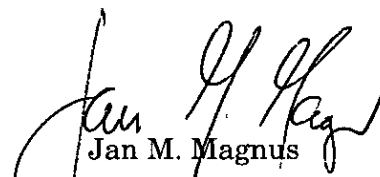
En statliggjøring vil være av avgjørende betydning for Skatteetaten for å kunne tilby skattytere og næringsdrivende den fremtidige skatteforvaltning brukerne forventer seg. Vi trenger skatteoppkreverne som en fullt integrert del av Skatteetaten for å kunne utvikle gode elektroniske løsninger, en døgnåpen forvaltning og gode tjenester tilpasset brukernes behov. Skatteforvaltningens brukere skiller i dag ikke mellom det som formelt sett er Skatteetaten og de kommunale skatteoppkreverne; og det skal de heller ikke behøve å gjøre.

Det er av svært stor betydning for de samlede resultatene at skatteoppkrevingen statliggjøres. Selv om forskuddsordningen sørger for en god frivillig innbetaling og det totalt sett er gode resultater har vi vist foran at vi både kan oppnå betydelige innsparinger ved å samle oppgavene i større fagmiljøer og oppnå bedre resultater på denne måten. Det er arbeidsgiverne som er de egentlig skatteoppkreverne under dagens ordning, og det er viktig at vi vektlegger forhold som gjør deres vilkår best mulig også i fremtiden. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er denne svært mangelfull i store deler av landets kommuner. Her er det mye å hente både i form av avdekking, og i form av å sikre kontrollen av lønnsområdet. Totalt sett kan man ved en statliggjøring av skatteoppkreverne oppnå gevinster for samfunnet på nærmere 500 millioner årlig innen en femårs-periode.

Det delte faglige og administrative styringsansvaret er svært krevende for Skatteetaten. Etter vår oppfatning bør den etat som har det faglige ansvaret også få ansvaret for budsjettene og dermed virkemidlene. I dag har Skatteetaten ingen sanksjonsmuligheter, og det er heller ingen andre som følger opp kommuner dersom de ikke gjør sine lovpålagte skatteoppkreveroppgaver.

Vennlig hilsen


Bjarne Hope
skattedirektør


Jan M. Magnus