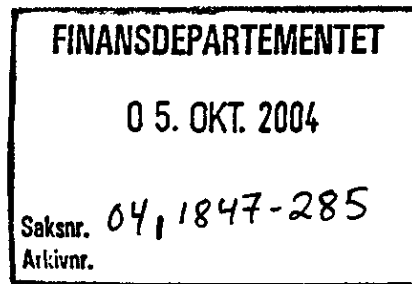




Finansdepartementet
Skattelovsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Saksbehandler: Atle Myklebust

Vår ref.: 00/09661-3

Arkivkode: 203 &20

Deres ref.:

Dato: 30.09.2004

HØRINGSUTTALELSE FRA LØRENSKOG KOMMUNE VEDRØRENDE SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING - NOU 2004:12 BEDRE SKATTEOPPKREVING

De kommunale skatteoppkreverne (kommunekassererne) krever inn skatt og avgift 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). På landsbasis omfatter fellesinnkrevingen i 2004 om lag kr 400 milliarder til fordeling på skattekreditorene. Blant flere andre forslag til tiltak, foreslår skatteoppkreverutvalgets *flertall* å overføre ansvaret for skatteoppkrevingen fra kommunene til staten.

1. Skatteoppkreverne kan dokumentere en svært høy innkrevingsgrad

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. Små kommuner har like gode innkrevingsresultater som store kommuner. Grunnet ulik organisering, ulik resultatmåling osv er det vanskelig å gjøre direkte sammenligninger mellom Norge og andre land, 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 langt enklere å etablere ved lokale skatteoppkreverkontor. 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.

Påstanden om at de statlige innkrevingsmyndigheter kan vise til tilsvarende eller bedre innkrevingsresultater enn de kommunale skatteoppkreverne medfører etter kommunens oppfatning ikke riktighet. Det er blant annet foretatt sammenlikninger av innkrevingen av arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, der det fra statlig hold hevdes at den statlige innkrevingen av merverdiavgift gir marginalt bedre resultater enn den kommunale innkrevingen av arbeidsgiveravgift. Når en er kommet til denne konklusjonen, er det fordi en kun har fokusert på den delen av kontantstrømmen som kommer som følge av spesifikke

tvangstiltak. Ser en derimot på totalt innbetalt (tvang, forsinket og rettidig), kommer den kommunale innkrevingen best ut. Dette henger sammen med at en lokalt evner å ha en mer effektiv kommunikasjon med skattyterne, slik at det både blir enklere for skattyteren å gjøre ting riktig, samtidig med at en kan innrette innkreivingsarbeidet mest mulig effektivt i den enkelte sak.

Det kan i tillegg nevnes at Riksrevisjonen i en fersk rapport har kommet med til dels alvorlig kritikk av den statlige innkrevingen av merverdiavgift og tollavgifter med mer. Følgende overskrift er hentet fra undersøkelsen: ” *Skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter i varierende grad tilgjengelige virkemidler i innfordringsarbeidet. Tidspunktene for når enkelte av innfordringstiltakene blir satt i verk samsvarer ikke med målsettingen om en effektiv innfordring.* ”

2. Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen gir synergieffekter for kommunene

Det er et samspill og en koordinering mellom skatteinnkrevingen og kommunenes innkreving av kommunale avgifter og kommunal fakturering. Det er det samme regelverket som gjelder for innkreving av kommunale avgifter med legalpant som for skattekrav. Innkrevingen er knyttet opp til ”den kommunale skatteoppkrever”. Dette innebærer god ressursutnyttelse.

Lørenskog kommune er i ferd med å innføre eiendomsskatt og ikke minst i denne sammenhengen vil kommunen dra nytte av kommunekassens skatte- og innkreivingsfaglige kompetanse.

Organiseringen har også effekter i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, fordi skatteoppkrevingen skjer i samme miljø som den øvrige kommunale økonomiforvaltning. God kommunikasjon med andre kommunale virksomheter – f eks sosialkontoret og økonomisk rådgiver – bidrar i dag til hensiktsmessige løsninger både for kommunen som kreditor og for skyldnere i en vanskelig økonomisk situasjon. Ved statliggjøring av skatteinnkrevingen må en regne med at disse effektene bortfaller.

Den kommunale skatteoppkrevers plassering i ”kontantstrømmen” fra lokalt næringsliv og husholdninger gir også nærkontakt med eget inntektsfundament og tilhørende påvirkningsmuligheter.

3. Provenytap ved eventuell overføring av ansvaret for skatteinnkrevingen til staten

En eventuell statliggjøring kan få negative økonomiske konsekvenser. Dette er knyttet til påregnelige overgangskostnader og mulig provenytap (inntektstap). 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 % av samlet utlignet skatt innen ett år etter ligning, må det reises spørsmål om et nytt statlig innkreivingsmiljø basert på sentralisert innkreving, vil være i stand til å klare tilsvarende eller bedre resultater.

Den viktigste kilden til provenytap i en overgangsperiode 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.

4. Stordriftens ulemper ved den sentralisering en statliggjøring vil medføre

Skatteetatens tenkning generelt rundt organisatoriske spørsmål er preget av stor tro på sentralisering. Behov for spesialisering og styrkede fagmiljøer blir fremhevet som de viktigste argumentene for dette. Ser en på skatteoppkreverne for eksempel i Akershus er det imidlertid en slående tendens til at de minste kontorene er relativt sett mest effektive og de største minst effektive, målt i antall årsverk i forhold til antall innbyggere og arbeidsgivere. De store statlige kontorene som (de sammenslåtte) likningskontorene, fylkesskattekontorene og skattefogdkontoret i vår region sliter generelt med svært lang saksbehandlingstid, lavt antall bokettersyn og dårlig tilgjengelighet for publikum i motsetning til skatteoppkreverne. Som eksempel på dette kan nevnes at mens skatteoppkreverne stort sett har ekspedert samtlige innkomne saker i løpet av en 14 dagers periode, er kravet for likningskontorene til å fatte vedtak i endringssak som følge av bokettersyn nylig strammet inn fra 12 til 9 måneder. I de større enhetene bygges det opp staber som fratar førstelinjepersonellet fullmakter og dermed flytter beslutningsmyndighet opp i systemet slik at virksomheten blir lite tilpasningsdyktig overfor omgivelsene. Den effektivisering man måtte oppnå ved å samordne produksjonsoppgaver går tapt ved at det bygges opp staber. I en situasjon hvor man vil bibeholde antall ansatte betyr dette færre i linjen og flere i internapparatet = økt byråkratisering.

5. Skattyternes rettsikkerhet ved skille mellom ligning og innkreving

Av rettssikkerhetsgrunner bør det være avstand mellom på den ene siden ligning av skatten og på den andre siden innkreving av skatten. Kravet er basert på organisatorisk avstand og arbeidsdeling (statlige ligningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor) og er dessuten basert på at man ved likning ikke skal ta innkrevingsmessige hensyn og at man ved innkrevingen ikke skal ta ligningsmessige hensyn.

I dag skjer skatteinnkrevingen under tilsyn av flere kontrollinstanser. De kommunale skatteoppkrevere er underlagt tilsyn både fra skattefogden og fra revisjonen, og gjennom ordningen med kommunale skatteutvalg. Disse utvalgene har innsyn i skatteoppkrevers innkrevingsvirksomhet, og bidrar til gjennomsiktighet og legitimitet.

En eventuell statliggjøring vil – etter utvalgets flertalls innstilling – antakelig bli store, statlige sektorkontorer. Folkevalgt innsyn og kontroll vil dermed bli dårligere. Det igangværende statlige ROS-prosjektet (reorganisering av skatteetaten) arbeider med å utrede ulike modeller for en regionalisert eller sentralisert statlig skatteorganisasjon.

6. Doble funksjoner = dyrere/mindre effektivt

Kommunekassereren ivaretar i dag innkrevingen både av skatt, VAR avgifter, parkeringsgebyr og eiendomsskatt. Dersom fellesinnkrevingen overføres til staten, er det relevant å spørre seg om dette ville medføre større effektivitet enn den eksisterende modell. To organisasjoner, en statlig og en kommunal, innebærer doble funksjoner på flere områder. En splitting vil derfor bli en dyrere løsning enn å administrere alle innkrevingsfunksjoner på ett sted, jf konklusjonens punkt 3 om å overføre merverdiavgiftsinnkrevingen til kommunene. Dersom det er slik at sentralisering øker effektiviteten, må denne gevinsten være stor nok til at den dekker det effektivitetstapet omorganiseringen i seg selv innebærer, f.eks. fordelt over 3-5 år – i tillegg til å dekke doble funksjoner

7. Alternative løsninger


Statliggjøring vil medføre sentralisering av oppgavene. Som alternativ til sentralisering bør en heller søke og utvide samarbeidet over kommunegrensene. På Nedre Romerike og mange andre regioner utvikles samarbeidet mellom skatteoppkreverkontorene stadig. Vi har nå

begynt kjøp og salg av tjenester med våre nabokommuner, for å avhjelpe situasjoner med periodisk underkapasitet. Det holdes nå hyppigere interkommunale møter enn før, i tillegg til det uformelle samarbeidet via telefon og e-post. På denne måten oppnår man stordriftens fordeler, men unngår stordriftens ulemper.

8. Konklusjon

1. Lørenskog kommune v/ rådmannen er enig i utvalgets forslag til utredninger av ulike funksjonelle forbedringstiltak for en mer effektiv skatteinnfordring, men forutsetter at tiltakene blir gjennomført innenfor en fortsatt kommunal og lokal organisering av skatteinnkrevningen.
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 skatteinnkrevningen fortsatt bør være et kommunalt ansvar. Også hensynet til skattyternes rettsikkerhet og synergieffektene for kommunenes samlede økonomiforvaltning, taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevningen.
3. Lørenskog kommune v/ rådmannen mener skatteoppkreverutvalgets mandat burde vært utformet slik at det ga rom for en vurdering av overføring av statlige oppgaver til kommunene, herunder innkreving av merverdiavgiften.

Med hilsen


Arne Heienmann
rådmann


Bjørn Kittilsen
økonomisjef