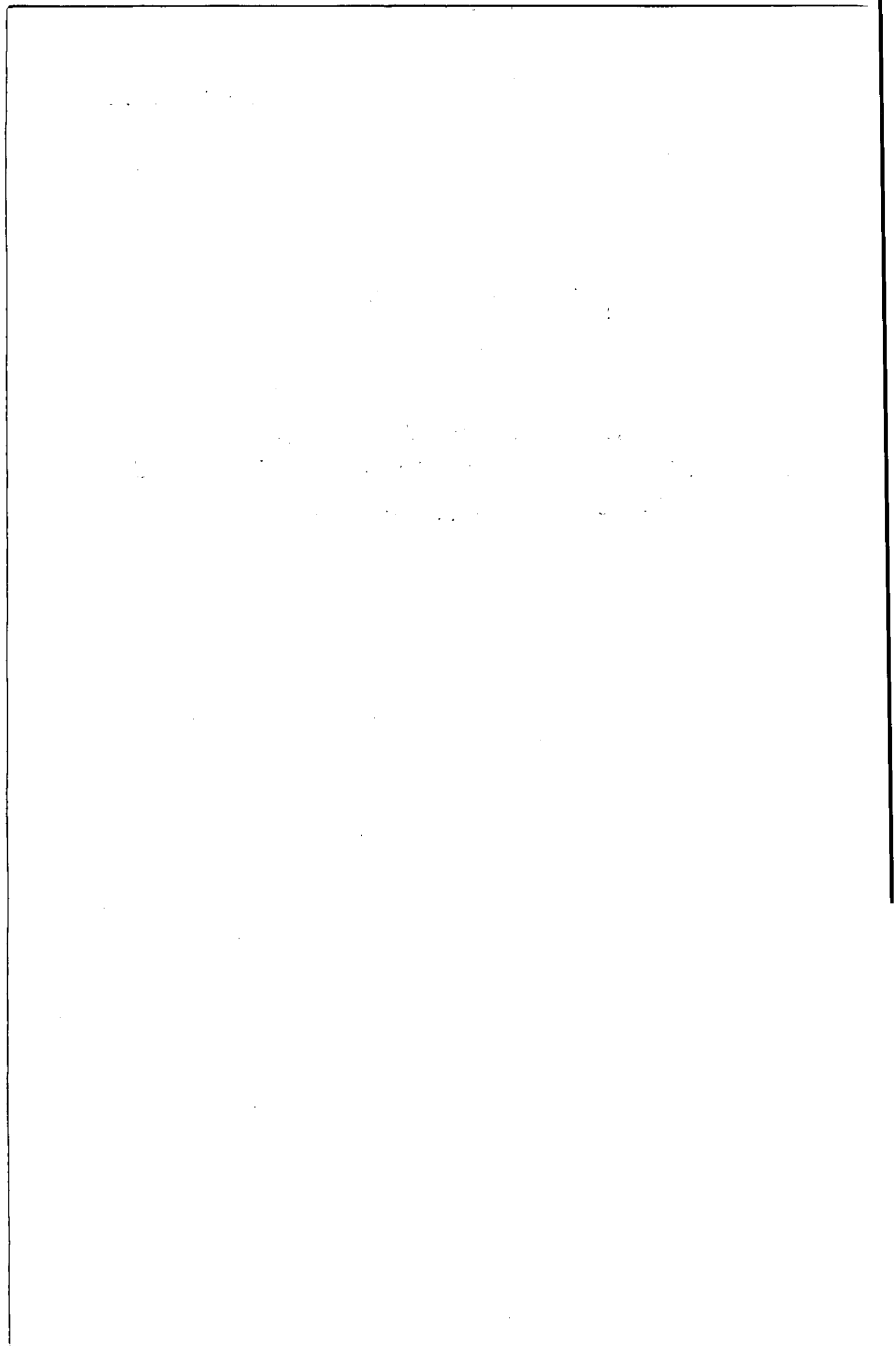


St prp nr 41

(1995–96)

**Om organiseringen av den statlige
innbetalings- og innfordringsfunksjonen for
skatter og avgifter mv**



INNHold

		Side			Side
1	Innledning	5			
1.1	Bakgrunn	5	5.2	Nærmere om innbetalings- og innfordringsfunksjonen	26
1.2	Organisering av utredningsarbeidet	6	5.3	Andre forhold	27
1.3	Andre prosjekter innenfor skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen som omfatter innbetalings- og innfordringsfunksjonen	6	5.3.1	Arveavgiften	27
			5.3.2	Skattefogdetatens lønns- og regnskapsfunksjoner	28
1.4	Proposisjonens oppbygning	7	5.3.3	Innfordring av visse skattekrav i utlandet	28
2	Sammendrag	8	6	Om den kommunale fellesinnkrevingen	30
3	Den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen	10	6.1	Om viderføring av den kommunale fellesinnkrevingen og forutsetningene for det	30
3.1	Skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen	10	6.1.1	Situasjonen i dag	30
3.1.1	Organisering, ressurser	10	6.1.2	Forholdet mellom statlig og kommunal løsning	30
3.1.2	Innbetalingsrutiner	10	6.1.3	Forutsetninger for fortsatt kommunalt ansvar	31
3.1.2.1	Skatt og folketrygdavgift, herunder arbeidsgiveravgift	10	6.2	Nærmere om statens styring og tilsyn med fellesinnkrevingen	31
3.1.2.2	Merverdi-, investerings- og arveavgift ..	11	6.3	Krav til den kommunale organisering og drift av skatteoppkreverfunksjonen ..	32
3.1.2.3	Toll og særavgifter	12	6.3.1	Kommunerkassereretatens oppgaver	32
3.1.3	Innfordringsrutiner	12	6.3.2	Kommunekassererkontorenes organisering	32
3.1.4	Restanser	14	6.3.3	Spørsmål om lovregulering av skatteoppkreverfunksjonen	32
3.1.5	Nærmere om utgiftsføring av fordringer	17	6.3.4	Departementets vurdering	33
3.1.6	Nærmere om innfordringssituasjonen på skatte-, avgifts- og tollområdet	18	6.4	Kompetansefordelingen i enkeltsaker i fellesinnkrevingen	34
3.2	Andre forvaltningsområder	18	6.4.1	Generelt	34
4	Vurdering av organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen	20	6.4.2	Dagens kompetanseregler	34
4.1	Oppsummering av konsulentrapporten ..	20	6.4.3	Departementets generelle vurderinger ..	34
4.2	Høringsrunde – Oppsummering	21	6.4.4	Nærmere om forholdet til ulike saksgrupper	37
4.3	Finansdepartementets vurdering av alternative organisasjonsløsninger	22	6.4.5	Konklusjonen	37
4.4	Nærmere om administrative og økonomiske konsekvenser	24	6.5	Vurdering av adgang for statlig fastsetting- eller kontrollmyndighet til å sikre midler i hastesaker og fluktfaresaker	37
5	Finansdepartementets opplegg for ny organisasjonsløsning	25	6.5.1	Generelt	37
5.1	Ny organisasjonsløsning – Hovedlinjer	25			

6.5.2	Behov for rask iverksettelse av tiltak ...	38	6.8.1	Generelt	41
6.5.3	Behov for midlertidige tiltak i hastesaker og fluktfaresaker	38	6.8.2	Forslag om overføring i NOU 1993:1 og St.prp. nr. 44 (1993-94)	41
6.6	Vurdering av innkrevingsansvaret for kommune 2312 Sokkel/utland	38	6.8.3	Nærmere om en to-delning av ansvaret ..	42
6.6.1	Fastsettelsesfunksjonen	38	6.8.4	Konklusjon og gjennomføring	42
6.6.2	Innkrevingsfunksjonen	38	7	Gjennomføring og budsjettmessige konsekvenser	44
6.6.3	Behov for endring	39	7.1	Gjennomføring	44
6.6.4	Departementets vurdering	39	7.1.1	Gjennomføringsfasen	44
6.7	Vurdering av innkrevingsfunksjon for Sentralskattkontoret for storbedrifter ..	40	7.1.2	Nærmere om nødvendige tiltak	44
6.7.1	Generelt	40	7.2	Budsjettmessige konsekvenser i 1996 ..	44
6.7.2	Departementets vurdering	40			
6.8	Fordeling av ansvaret for arbeidsgiverkontrollen	41			

St prp nr 41

(1995–96)

Om organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter mv.

*Tilråding fra Finans- og tolldepartementet av 29. mars 1996,
godkjent i statsråd samme dag.*

Kap. 1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Regjeringen fremmet i St.prp. nr. 44 (1993–94) En felles skatte-, avgifts- og tolletat, forslag om å slå sammen Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Skattefogdetaten til en statlig felles-etat. Regjeringen fikk ikke flertall for dette forslaget i Stortinget, jfr. Innst. S. nr. 24 (1994–95). Stortingets flertall mente imidlertid at det er viktig med et utstrakt samarbeid mellom de etater som ble foreslått slått sammen.

Finansdepartementet har på bakgrunn av Stortingets behandling av St.prp. nr. 44 (1993–94) arbeidet videre med samordningsløsninger som ikke baserer seg på en sammenslåing av Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Skattefogdetaten til en statlig felles-etat, men som likevel søker i noen utstrekning å utnytte mulighetene for samordning mellom de tre etatene.

Hensikten med slik samordning er å:

- effektivisere kontrollen av skatte- og avgiftspliktige
- minske tapene for staten på utestående krav, herunder å bygge ned antallet restanser

- effektivisere skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen i kampen mot økonomisk kriminalitet
- forenkle datainnsamlingen for etatene og for næringslivet

I St.prp. nr. 51 (1994–95) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1995 ble Stortinget orientert om Finansdepartementets arbeid med å bedre organiseringen av statens innbetalings- og innfordringsfunksjon, herunder å etablere et mer rasjonelt grensesnitt mot kommunkassereretaten.

Finansdepartementet har lagt vekt på å styrke innbetalings- og innfordringsfunksjonen. Det vises i St.prp. nr. 44 (1993–94) bl.a. til at det er store likheter mellom innbetalings- og innfordringsoppgavene i Skatteetaten, Skattefogdetaten og Toll- og avgiftsetaten, og at forholdene derfor ligger til rette for å effektivisere ved å samordne oppgavene.

Enkelte sentrale begreper i proposisjonen er angitt i boks 1. I boks 2 er det gitt en nærmere definisjon av begrepene innbetaling og innfordring.

Boks 1 Begrepsbruk

Med *statlig innbetaling og innfordring* forstås i denne proposisjonen alle de aktiviteter som finner sted hos eller på vegne av statlige etater fra et krav er fastsatt til det er dekket gjennom frivillig betaling, innfordret ved hjelp av tvangsmidler eller utgiftsført som uerholdelig eller avskrevet.

Innbetaling dekker den frivillige betaling, inklusive inngåelse av frivillige betalingsavtaler, mens *innfordring* betegner de aktiviteter som iverksettes etter at et krav er misligholdt. Dette kan illustreres som vist i boks 2.

Innkrevning brukes som fellesbetegnelse på innbetaling og innfordring.

Oppgaveløsning kan framstilles i produksjonslinjer eller *verdikjeder*. Tre hoved-funksjoner i en slik verdikjede innenfor skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen er bl.a. fastsetting, kontroll og innbetaling og innfordring.

Debitor og *kreditor* tilsvarer hhv. skyldner og fordringshaver. Begge uttrykksformene brukes i proposisjonen.

Med *motregning* forstås avregning av krav mot egen forpliktelse.

1.2 ORGANISERING AV UTREDNINGSARBEIDET

Konsulentfirmaet A/S Stradec har på oppdrag fra Finansdepartementet utredet alternative organisasjonsløsninger for den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen. Stradecs rapport av 30. juni 1995 har vært på høring.

For teknisk samordning mellom Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattefogdetaten er det etablert et samordningsråd under departementet. Det er videre etablert en referansegruppe med deltakelse fra tjenestemannsorganisasjonene og Kommunenes Sentralforbund.

1.3 ANDRE PROSJEKTER INNENFOR SKATTE-, AVGIFTS- OG TOLLADMINISTRASJONEN SOM OMFATTER INNBETALINGS- OG INNFORDRINGSFUNKSJONEN

I St.prp. nr. 44 (1993-94) anføres det at det vil være viktig å få gjennomført de systemendringer som er igangsatt og som kan effektivisere innfordringen. Aktuelle prosjekter er i første rekke:

- Utvikle nytt forvaltningssystem for skatteinnkrevning – skatteregnskapet (SKARP-prosjektet). Hensikten med ny systemløsning er bl.a. å sikre mer effektiv innfordring av utestående krav og bedre grunnlag for effektiv likviditetsforvaltning.

Boks 2 Definisjon av innbetaling og innfordring

Skatte-, avgifts- og tolladministrasjonens ansvarsområde

Namsmann

Utligning	Innbetaling	Innfordring	
<ul style="list-style-type: none"> • Utligning = fastsetting av krav • Behandling av klager på fastsettingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kravregistrering • Bokføring/kontohold • Mottak av innbetaling • Kontoavstemming • Utsendelse av betalingsvarsel • Utsendelse av maskinelle purringer • Inngåelse av frivillige betalingsavtaler • Motregning i tilgodehavender på samme område 	<ul style="list-style-type: none"> • Omfatter misligholdte krav (hovedstol) og misligholdte betalingsordninger • Her inngår: <ul style="list-style-type: none"> - Avdragsordninger - Motregning utover egne tilgodehavender - Påleggstrekk/Utleggstrekk - Utlegg i formuesgoder (f.eks. i kontanter/bankkonti, løsøre, fast eiendom) - Fellesforfølging og betalingsordninger (konkursbegjæringer, akkorder samt saksbehandling av krav i gjeldsforhandlings- og konkursboer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Realisering av pant

- Utvikle nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen. Hensikten er å sikre riktig avgiftsinngang til staten.
- Iverksette systemet for innkreving av innførselsavgifter i Toll- og avgiftsetaten (TVINN-Innkreving)
- Videreutvikle Toll- og avgiftsetatens regnskaps- og registersystemer. Hensikten er å samordne og integrere de ulike EDB-systemene i etaten og å sikre høy kvalitet på de oppgaver som etaten utfører. Prosjektene gjennomføres som et samlet hovedprosjekt (TVIST 2000), og omfatter bl.a. regnskapssystem og innfordringssystem.
- Iverksette statens konsernkontosystem i skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen for å effektivisere likviditetsforvaltningen og økonomistyringen i etatene.

Det vises til omtale i St.prp. nr. 1 (1995-96) (Finansdepartementets fagproposisjon).

Det er her vesentlig at en får samordnet utviklingen av aktivitetene slik at en oppnår kostnads- og formåls effektive løsninger. En samordning av nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen og nytt skatteregnskap vil bl.a. kunne gi skattefogdene oppslagsmuligheter i skatteregnskapet. Fogdene vil da bedre kunne ivareta tilsynsfunksjonen overfor det kommunale nivå.

Nytt økonomireglement for staten ble fastsatt ved kongelig resolusjon av 26. januar 1996. Utvikling av nye funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten vil stille klare krav til bl.a. regnskapsføring, avstemming og kontroll i ovennevnte prosjekter. Gjennomgående bestemmelser på dette området vil således bidra til bedre samordning av økonomisystemene innenfor bl.a. skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen.

1.4 PROPOSISJONENS OPPBYGGING

Kapittel 2 gir et sammendrag av departementets konklusjoner. Kapittel 3 beskriver kort den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen med fokus på skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen. I kapittel 4 vurderer departementet organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen. Kapittel 5 omfatter Finansdepartementets opplegg for ny organisasjonsløsning. Kapittel 6 omtaler nærmere fellesinnkrevingen i kommunekassereretaten og forhold til de statlige innfordringsmyndigheter.

I kapittel 7 redegjøres for gjennomføringen av omorganiseringen, samt de budsjettmessige konsekvensene for 1996.

Kap. 2 Sammendrag

Finansdepartementet gjør i denne proposisjonen rede for arbeidet med å styrke innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatt og avgifter. Departementet legger opp til visse justeringer av organiseringen av dette arbeidet samtidig som en søker å få til en bedre samordning mellom de virksomhetene som har ansvar for funksjonen. For å kunne gjennomføre dette foreslår departementet i denne proposisjonen en bevilgning for budsjettåret 1996. Departementet gjør i tillegg rede for sitt foreløpige syn på hvordan arbeidsdelingen mellom staten og statens ytre etater på den ene siden og kommunekassererne på den andre side bør defineres og varsler utredninger og regelverksutvikling i den forbindelse. I arbeidet med opplegget for den statlige styringen av fellesinnkrevingen tar en sikte på å finne løsninger på de svakheter som Riksrevisjonen har påpekt, jfr. bl.a. Dokument nr. 3:1 (1995-96). Det vises her også til Innst. S. nr. 79 (1995-96) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Finansdepartementet legger opp til at etatslederansvaret for skattefogdene overføres fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet med virkning fra 1. januar 1997. Etatslederansvaret omfatter innbetaling og innfordring samt skattefogdenes oppgaver på arveavgiftsområdet og lønns- og regnskapsfunksjonene. Skattefogdene vil fortsatt utgjøre et regionalt nivå på linje med fylkesskattekontorene.

Finansdepartementet har særlig lagt vekt på følgende:

- direktoratsfunksjonen for skattefogdene bør ikke ligge i Finansdepartementet.
- organisasjonsløsningen bør bidra til at det blir enklere å harmonisere regelverket for innbetaling og innfordring på tvers av etater og kravtyper. Forholdene bør legges bedre til rette for å utvikle felles eller samordnet regnskapssystem for innbetalingsområdet og å utvikle felles støttesystem for saksbehandling for innfordring. Dessuten bør mulig behov for å etablere et felles motregningsregister og samordne innfordringstiltak kunne bli godt ivaretatt innenfor den løsningen som blir valgt.
- organisasjonsløsningen bør bidra til å bedre statens styring av innkrevingen av skatt og folketrygdavgift, herunder arbeidsgiveravgift.

En del av den nye organisasjonsløsningen er at Skattedirektoratet tillegges et ansvar for å samordne tiltak på innbetalings- og innfordringsområdet slik at det også retter fokus på andre kravtyper enn skatt, folketrygdavgift, arveavgift, innenlands merverdiavgift og investeringsavgift. Det forutsettes å bli etablert en egen

avdeling for innbetaling og innfordring i Skattedirektoratet. Lederen inngår i Skattedirektørens ledergruppe. Departementet foreslår å styrke kompetansen og kapasiteten på innbetalings- og innfordringsområdet i Skattedirektoratet.

Kommunekassererne vil etter opplegget få en statlig etat å forholde seg til. Skattefogdene vil således både ha ansvar for ettersyn som nå, og få ansvar for faglig oppfølging av kommunekassererne i likhet med det ansvaret Skattedirektoratet har i dag.

Departementet legger til grunn at det kommunale ansvaret for fellesinnkrevingen videreføres. En viktig forutsetning for departementet er imidlertid at statens faglige styring av fellesinnkrevingen og statens tilsyn styrkes. Departementet vil bl.a. vurdere hvorvidt den kommunale skatteoppkreverfunksjonen bør sikres gjennom lovregulering. Departementet ser videre et behov for å utrede nærmere adgang for statlig innkreivingsmyndighet til å overta innfordringen i en mindre del av sakene innenfor fellesinnkrevingen. Mulighetene for en overføring av saker fra statlig organ til kommunalt organ bør også vurderes i denne sammenheng.

Departementet tar sikte på å utrede adgang for statlig fastsettings- og kontrollmyndighet til å sikre midler i hastesaker og saker hvor det er fare for flukt. Med en slik ordning vil det være mindre aktuelt å overføre ansvaret for innkreving for kommune 2312 Sokkel/utland til staten. Behovet for en organisatorisk endring av skatteoppkreverfunksjonen for Sentralskattekontoret for storbedrifter forutsettes å bli vurdert nærmere. Det legges videre opp til å utrede nærmere en praktisk arbeidsdeling av ansvaret for arbeidsgiverkontrollen mellom kommunale og statlige skattemyndigheter slik at ligningsmyndighetene i hovedsak tar seg av fastsettsingsdelen av denne kontrollen.

Den nye organisasjonsmodellen bør kunne gjennomføres relativt hurtig.

Utredningen har så langt i første rekke vært konsentrert om hovedtrekk og prinsipielle valg av organisasjonsmodell for innbetaling og innfordring. Den endelige utformingen av konkrete løsninger vil måtte skje under den praktiske rettede gjennomføringen. Lønns- og regnskapsfunksjonen kan det senere være aktuelt å skille ut fra Skatteetaten. Plasseringen av fastsettelsesfunksjonen for arveavgift vil også bli nærmere vurdert.

Finansdepartementet legger som nevnt opp til at Skattedirektoratet overtar etatslederansvaret for skattefogdene fra 1. januar 1997. Det opprettes samtidig en ny avdeling i Skattedirektoratet med ansvar for den faglige oppfølgingen av skattefogdene. Skattefogdkontorene vil videre utgjøre et regionalt nivå for inn-

betaling og innfordring og lønns- og regnskapsfunksjonene.

I 1996 vil det bli etablert en prosjektgruppe som utreder og konkretiserer løsninger for direktoratsnivået og forholdet til regionalt og lokalt nivå. Det må samtidig tilsettes ledelse for den nye avdelingen i Skattedirektoratet.

Det må tilføres kapasitet og kompetanse for å utrede og sette iverk konkrete løsninger både for omorganisering av direktoratet og på ulike samordningsfelt. For 1996 foreslås en tilleggsbevilgning under kap. 1618 Skattedirektoratet på 5,8 mill. kroner til dette formål. Det foreslås samtidig opprettet 1 stilling i Finansdepartementet og 8 stillinger i Skattedirektoratet.

Kap. 3 Den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen

Statlig innbetaling og innfordring er i dag spredt på flere etater. Skattefogdetaten har ansvaret for innfordring av innenlands merverdiavgift, investeringsavgift, arveavgift og enkelte småavgifter. Skattedirektoratet og kommunekassererne har ansvaret for fellesinnkrevningen av skatt og folketrygdavgift, herunder arbeidsgiveravgift (med Skattefogdetaten som tilsynsmyndighet). Toll- og avgiftsdirektoratet har ansvaret for innfordring av toll, merverdiavgift ved import, motorvognavgifter og særavgifter. Statens Innkrevingsentral har innkreving av bøter, forelegg, diverse gebyrer mv. som sin hovedoppgave. I tillegg har flere etater ansvar for innfordring på eget forvaltningsområde.

3.1 SKATTE-, AVGIFTS OG TOLLADMINISTRASJONEN

3.1.1 Organisering, ressurser

De statlige etater på innbetalings- og innfordringsområdet omfatter på sentralt nivå to direktorater (Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet) samt etatsledelse for Skattefogdetaten i Finansdepartementet.

På regionalt nivå er Skattefogdetaten representert i hvert fylke, og Toll- og avgiftsetaten har 12 distriktstollsteder. Oslo og Akershus skattefogdkontorer ble slått sammen i 1991. Det er 40 lokale tollsteder med innbetalings- og innfordringsfunksjoner.

Ressursinnsatsen fordelte seg på følgende måte i 1995:

	Årsverk
Finansdepartementet	21
Skattefogdetaten	200
Skattedirektoratet	25
Toll- og avgiftsetaten	144
Sum	390

Landets 435 kommunekassererkontor har oppgaver innenfor skatte- og avgiftsadministrasjonen. Til sammen er det anslått at kommunekassererne disponerer ca. 2000 årsverk til de statlige oppgavene, hvorav ca. 1600 årsverk til funksjonen innbetaling og innfordring, jfr. NOU 1993:1 Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen.

Kommunekassererne hører administrativt inn under kommunen, men er underlagt Skattedirektoratets faglige instruksjonsmyndighet for innfordring av skatt og folketrygdavgift, samt for kontrollfunksjoner overfor arbeidsgiverne, jfr. nærmere omtale i kap. 6. Skattedirektoratet har fått delegert sin myndighet fra Finansdepartementet. Behandling av enkeltsaker i betalingsordninger, herunder i utenrettslig akkorder,

gjeldsordninger etter gjeldsordningsloven mv., og utgiftsføring er underlagt Finansdepartementets instruksjonsmyndighet, og behandles innenfor stigende beløpsrammer i linjen kommunekasserer, skattefogd og departement.

Skattefogdetaten fører faglig tilsyn med kommunekasserernes virksomhet. Den daglige kontroll med kommunekasserernes gjøremål som skatteoppkrever utføres av de respektive kommunerevisjoner, også på statens vegne.

Skatter som utlignes av Sentralskattekontoret for utenlandssaker, innfordres av Kemneren i Stavanger (kommune 2312 Sokkel/utland), jfr. avsnitt 6.6. Skatter som utlignes av Sentralskattekontoret for storbedrifter, innfordres lokalt av kommunekassererne der bedriftene holder til, jfr. avsnitt 6.7.

Nåværende organisering av skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen er vist på figur 1.

3.1.2 Innbetalingsrutiner

3.1.2.1 Skatt og folketrygdavgift, herunder arbeidsgiveravgift

Plikten til å svare inntekts- og formuesskatt samt arbeidsgiver- og trygdavgift følger av hhv. skatteloven av 18. august 1911 og folketrygdloven av 17. juni 1966. De forvaltningsrettslige bestemmelser er regulert i ligningsloven av 13. juni 1980, og bestemmelser om innbetaling av disse skattene og avgiftene følger av skattebetalingsloven av 21. november 1952.

Ligningsmyndighetene fastsetter skatte- og avgiftsgrunnlag, mens selve beregningen av formues- og inntektsskatt samt folketrygdavgift utføres maskinelt i Skattedirektoratet. Arbeidsgiveravgiften beregnes og betales av arbeidsgiverne under kontroll av kommunekassererne, og med fastsettelse av endringer ved ligningskontorene.

Grunnlag for innbetaling av skatt i inntektsåret etableres ved at skatten fastsettes forskuddsvis av ligningsmyndighetene ved skattekort eller forskuddsskatt. Skattekort og forskuddsskatt fastsettes for skattytere som er forskuddspliktige. Dette er i hovedsak lønnstakere (skattekort) og selvstendig næringsdrivende (forskuddsskatt). På grunnlag av skattekort foretar arbeidsgiverne forskuddstrekk ved lønnsutbetalinger. Forskuddstrekk betales i inntektsåret, i seks terminer som er 15. januar, 15. mars, 15. mai, 15. juli, 15. september og 15. november, og avregnes året etter (ligningsåret). Arbeidsgiveravgift beregnes av arbeidsgiverne selv av avgiftspliktige ytelser i den for-

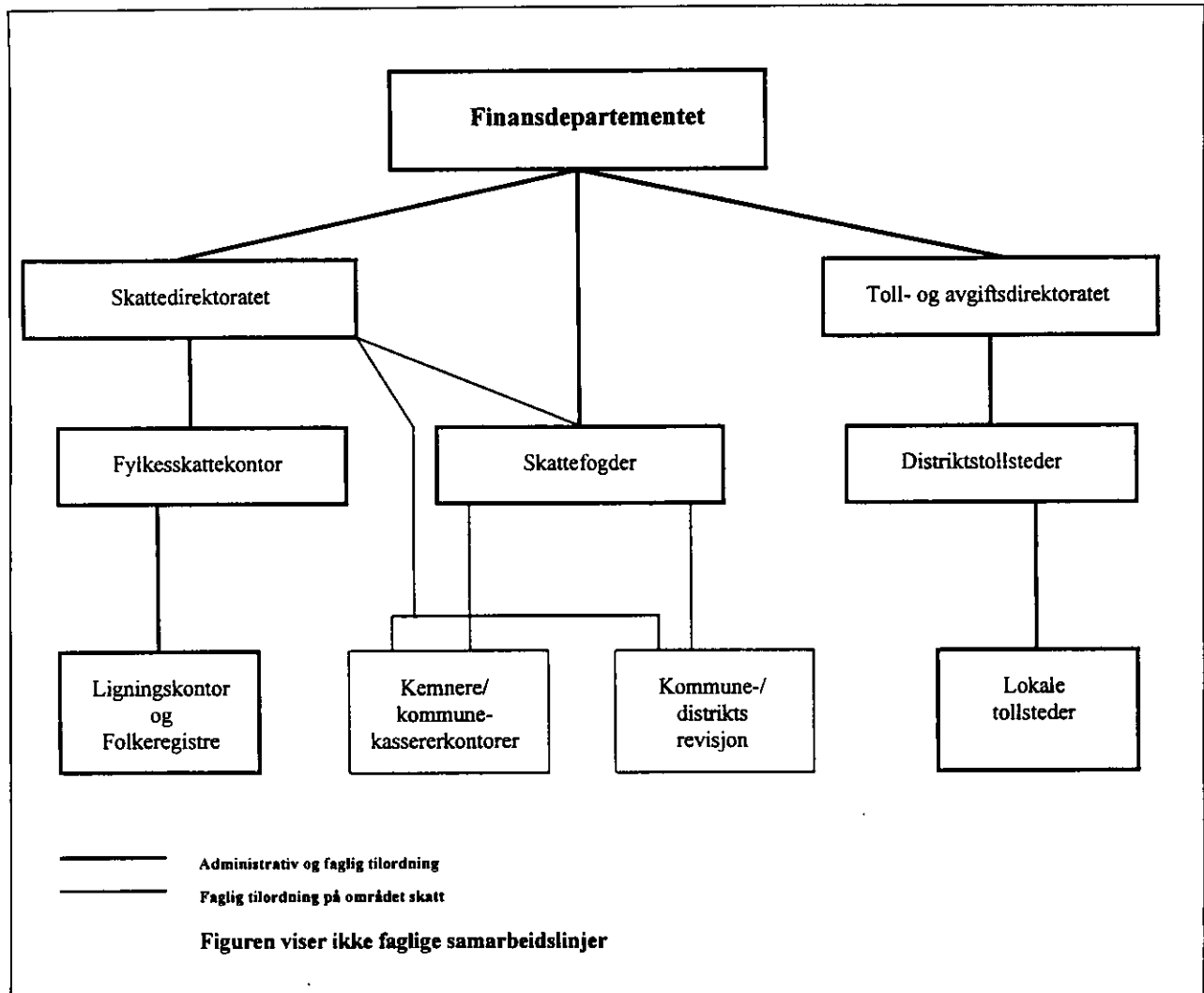


Fig. 1 Nåværende organisering av skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen

løpne to-månedsterminen og innbetales til samme tid som for trekk.

Forskuddsskatt betales i inntektsåret, i fire terminer som er 15. mars, 15. mai, 15. september og 15. november, og avregnes året etter (ligningsåret).

Forhåndsskatt fastsettes på skattytere som er etter-skuddspliktige, f.eks. aksjeselskaper. Forhåndsskatt forfaller i to terminer som er 15. februar og 15. april i løpet av året etter inntektsåret, men før avregningen foreligger. Resterende skatt, dvs. etter avregning, skal betales i to nye terminer som er 15. september og 15. november.

All innbetaling av skatt og folketrygdavgift skjer til kommunekassererne. Endelige og skyldige skatter for et inntektsår framkommer som restskatt for forskuddspliktige og resterende skatt for etterskuddspliktige ved at utlignet skatt avregnes mot forskuddene. Overskytende forskudd tilbakebetales til skattyter kort tid etter avregningen. Kommunekassererne er ansvarlig for skatteavregningen. I praksis skjer imidlertid

avregningsoperasjonen med visse unntak i Skattedirektoratet. Oppgjørene går deretter til kommunedata-sentralene som bl.a. produserer tekstede betalingskort. Betalingskortene sendes ut via kommunekassererne. Dersom forskuddet overstiger utlignet skatt, blir tilgodebeløpet, tillagt renter, utbetalt til skattyteren.

Fordeling av skatt mellom kommunene, fylkeskommunene og staten inklusive folketrygden og skattefordelingsfondet, styres i praksis av Skattedirektoratet gjennom utarbeidelse av fordelingstall. Formelt har imidlertid kommunekassererne ansvar for fordelingen. Skattefogdenes ettersynsvirksomhet hos kommunekassererne omfatter også kontroll av fordelingene av oppgjørene fra kommunekassererne.

3.1.2.2 Merverdi-, investerings- og arveavgift

Merverdiavgift skal beregnes ved omsetning innenlands av varer og visse tjenester og ved innførsel av varer etter merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr.

66. Investeringsavgiften er hjemlet i egen lov av 19. juni 1969 nr. 67, og behandles på samme måte som for merverdiavgift.

Det todelte forvaltningsansvaret for merverdiavgift på innenlands omsetning og import gir forskjellige etater ansvaret for de ulike funksjonene. Endelig beregning og fastsettelse etter egendeclarasjon skjer av hhv. fylkesskattekontorene og Toll- og avgiftsetaten, mens innbetalingen skjer til Skattefogdetaten og Toll- og avgiftsetaten som også innfordrer.

Opgaver over innenlands omsetning skal sendes fylkesskattekontorene seks ganger pr. år, dvs. tomånedlige terminer, for vanlige næringsdrivende, og en gang i året for årsoppgavepliktige, dvs. primærnæringsdrivende. Oppgavefristen er 1 måned og 10 dager etter utløpet av hver termin, henholdsvis 10. april, 10. juni, 10. august, 10. oktober, 10. desember og 10. februar. For årsoppgavepliktige er fristen 10. april. Merverdiavgiften for importvarer fastsettes i forbindelse med innførsel.

Innbetaling av merverdiavgift på innenlands omsetning skal skje til Skattefogdetaten med de samme frister som gjelder for å sende oppgave over avgiftspliktig omsetning til fylkesskattekontoret. Merverdiavgift i forbindelse med innførsel innbetales til Toll- og avgiftsetaten, dvs. til samme etat som fastsetter avgiften.

Plikten til å svare arveavgift følger av arveavgiftsloven av 19. juni 1964. Avgiftsmyndighet er skattefogden ved gaver og private dødsboskifter. Skifteretten er avgiftsmyndighet ved offentlig skifte av dødsbo. Arveavgiften kan ikke kreves innbetalt før tidligst en måned etter en foreløpig eller endelig fastsettelse av avgiftskravet hos skattefogden. Når skifteretten er avgiftsmyndighet forfaller avgiften til betaling ved utlodning. Skifteretten plikter å tilbakeholde fastsatt arveavgift ved utlodningen.

3.1.2.3 Toll og særavgifter

Plikten til å svare toll og innførselsrelaterte særavgifter følger av hhv. tolloven av 10. juni 1966, samt ulike handelsavtaler, og særlovgivningen for de ulike særavgifter. Toll og særavgifter fastsettes i forbindelse med innførselen. Fastsettelsen skjer av Toll- og avgiftsetaten, som hovedregel med utgangspunkt i selvsdeklarasjon.

I tillegg til særavgifter i forbindelse med innførsel, fastsetter Toll- og avgiftsetaten en rekke særavgifter i relasjon til innenlands virksomhet, eksempelvis årsavgift, vektårsavgift og omregistreringsavgift.

Avgifter som fastsettes av Toll- og avgiftsetaten, skal betales dit, også i de tilfeller der avgiften forvaltes av en annen myndighet enn Finansdepartementet. Innbetalingen skjer i det alt vesentligste til distriktstollstedene. Under distriktstollsjefene er det tollkasserere som er innkrevingsmyndighet. En del av innkrevningen er imidlertid sentralisert.

Årsavgiften forfaller til betaling 15. mars, mens

vektårsavgiften beregnes og skrives ut i to terminer pr. år. Ved manglende betaling av avgift kan bruken av kjøretøyet påbys stanset ved avskilting inntil skyldige avgifter blir betalt.

De aller fleste næringsdrivende er knyttet til tollkreditordningen. Etter denne ordningen forfaller toll og merverdiavgift på innførsel til betaling den 18. i måneden etter at innførselen har funnet sted. De firmaer som ikke overholder betalingsfristen, fratras tollkrediten og må deretter betale toll og avgifter kontant for å få hånd om varene. Tollkreditordningen anses som et effektivt virkemiddel for å oppnå bl.a. reduserte restanser.

Andre særavgifter forfaller den 18. i måneden etter levering og uttak fra lager. Særavgiftene skal deklarerer og betales til Toll- og avgiftsetaten uoppfordret innen betalingsfristen.

3.1.3 Innfordringsrutiner

Lovverket sier hvem innbetalingene av skatter og avgifter skal skje til. Ettersom skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen har flere oppkrevere, er bestemmelsene felles bare for innbetaling gjennom bank og post.

Såfremt innbetaling ikke skjer som forutsatt i lovverket, iverksettes tvangsinnfordring fra henholdvis Skattefogdetaten, Toll- og avgiftsetaten og Kommunekassereretaten. Innfordringen i Toll- og avgiftsetaten er i hovedsak tillagt distriktstollstedene, men bl.a. akkord- og gjeldsforhandlingssøknader og begjæring om konkurs behandles av Toll- og avgiftsdirektoratet.

Med innfordring menes her de tvangstiltakene som eventuelt etterfølger de rutinemessige purringene, dvs. ved vedvarende mislighold av betalingsforpliktelsen, jfr. definisjonen av innbetaling og innfordring i avsnitt 1.1.

Tvangsinnfordring av skatter og avgifter reguleres i utgangspunktet av de generelle regler om tvangsinnfordring av og dekningsprioritet for krav i tvangsfullbyrdelsesloven av 26. juni 1992, dekningsloven av 8. juni 1984, konkursloven av 8. juni 1984 og panteloven av 8. februar 1980 m.fl.

Lovgivningen inneholder imidlertid en del særlige regler for innfordring av skatt og avgifter. Disse særreglene er i det alt vesentligste hjemlet i skattebetalingsloven. Skattebetalingslovens bestemmelser eller enkelte av disse er ved særlige lovbestemmelser gitt anvendelse for andre skatte- og avgiftskrav, bl.a. for merverdiavgift og særavgifter. Et sentralt særtrekk ved skatte- og avgiftskravene som innfordres etter skattebetalings- og merverdiavgiftslovenes regler, er at tvangsgrunnlag er gitt direkte i loven, dvs. innfordrer kan begjære utlegg eller påleggstrekk uten på forhånd å ha en dom som fastslår at det faktisk er et krav på skatt eller avgift.

I de aller fleste tilfeller, over 90 %, betales skatter og avgifter ved forfall. Men oppkreverne har flere tiltak som kan iverksettes for å få skatte- og avgiftspliktige til å gjøre opp sin skatte- og avgiftsgjeld i de

tilfeller dette ikke skjer som forutsatt. En kan her grovt skille mellom frivillige tiltak og tvangstiltak.

Frivillige ordninger

Utenrettslige ordninger

Frivillige ordninger utarbeides ofte etter at skatte- eller avgiftspliktige er konfrontert med et av de tvangstiltakene som kan benyttes dersom skatt eller avgift ikke innbetales, f.eks. utlegg og trussel om tvangsauksjon, konkurs mv. Av de frivillige ordningene som kan iverksettes er:

- Betalingsordning, herunder avdragsbetaling og betalingsutsettelse
- Underhåndsakkord
- Ettergivelse eller nedsettelse

Det er vanlig at tvangsinnfordringen stanses når en frivillig betalingsordning blir opprettet, men det forutsettes likevel at kravet er sikret i forkant. Betalingsordninger kan inngås på ethvert stadium i innfordringen inntil fellesforfølging er satt iverk. Oppkreverne har positive erfaringer med betalingsordninger som et effektivt innkreivingsmiddel, særlig avtaler som blir inngått på et tidlig stadium i innfordringen.

Rettslige ordninger

Debitor vil kunne inngå rettslige gjeldsordninger med sine kreditorer. Her tenkes særlig på muligheten for frivillig rettslig gjeldsordning og tvangsakkord (binder kreditorene) etter konkursloven og gjeldsordning etter gjeldsordningsloven av 17. juli 1992.

Tvangstiltak

Formålet med tvangsinnfordring er å sikre kravet og dekke utestående krav. Av tvangstiltak som kan settes i verk er bl.a.:

- Utleggspant
- Tvangsdekning (tvangsrealisasjon, tvangsbruk mv.)
- Konkurs
- Utleggstrekk i lønn mv.
- Motregning

Utleggspant

Utleggspant er en tvangsmessig stiftelse av panterett gjennom namsmyndighetene til sikring av senere fullbyrdelse av tvangskraftige krav. Bestemmelser på dette området finnes på ulike steder i lovverket; i dekningsloven, tvangsfullbyrdsloven og panteloven.

For skatte- og avgiftskravene som innfordres etter skattebetalingsloven gjelder den meget viktige særregel at kommunekasserere kan gis tillatelse av Kongen v/Finansdepartementet (nå delegert til Skattedirektoratet) til selv å forestå utleggsforretningene. Skattefogdene har namsmyndighet i kontorfylket for de krav

de har oppkreveransvaret for, jfr. lov om Omordning av det civile Embetsverk av 1894. Dette innebærer at kommunekasserere som gis slik tillatelse, og skattefogdene, er kompetent namsmyndighet vedrørende skatte- og avgiftskrav for så vidt gjelder avholdelse av utleggsforretning der det eventuelt stiftes utleggspant. Eventuell senere tvangsrealisering av pantet må imidlertid fremmes gjennom de ordinære namsmyndighetene (namsretten eller namsmannen, dvs. lensmannen).

Toll- og avgiftsetaten har ikke namsmyndighet for sine krav og er derfor avhengig av det ordinære namsapparatet.

Den praktiske verdien av adgangen til å sikre kravet via utlegg og tvangsrealisering, begrenses i betydelig grad av den vide adgangen til å avtalepantsette formuesgoder etter pantelovens bestemmelser.

En utleggsforretning skal avsluttes med at det etableres rettsvern etter de bestemmelser som framgår av panteloven og tinglysningsloven. Dette sikrer at utleggspantet oppnår en særrett ved at skatte- og avgiftskrav som er sikret ved utlegget, ved en eventuell realisasjon skal dekkes før andre kreditorers krav, som etablerer rettsvern etter utlegget.

Tvangsdekning

Etter at utleggsforretning er avholdt kan det være aktuelt å realisere pantet for å oppnå dekning av kravet. Realisasjonen kan skje ved frivillig salg eller tvangsrealisasjon. Reglene for tvangsdekning varierer avhengig av hva slags formuesgode det er oppnådd sikkerhet i, jfr. tvangsfullbyrdsloven.

Trussel om tvangssalg viser seg å være et effektivt innfordringsmiddel. Antall begjæringer om tvangsauksjon er derfor høyere enn de som faktisk blir avholdt.

Utleggstrekk eller påleggstrekk

Et innfordringsmiddel av stor betydning for innfordring av skatt og merverdiavgift er adgangen til innfordring ved administrativt utleggstrekk. Hjemmel til å nedlegge utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav finnes i skattebetalingsloven. Bestemmelser som gir nærmere kriterier for etablering av utleggstrekk finnes i tvangsfullbyrdsloven og dekningsloven.

Slikt pålegg om trekk kan kommunekassererne og skattefogdene utferdige i lønnsutbetalinger og andre forskuddstrekkpliktige ytelser, samt i enkelte godtgjørelser for arbeid utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. Arbeids- og/eller oppdragsgiver plikter å etterkomme trekkpålegget, og blir økonomisk ansvarlig dersom det ikke gjennomføres eller innbetales.

Utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav er prioritert i forhold til de fleste krav som kan bli gjenstand for trekk etter de alminnelige reglene om namstrekk i lønn. Utleggstrekket er enkelt å administrere og er derfor et effektivt og meget benyttet innfordringsmid-

del for skatte- og avgiftskrav mot personlige skyldnere. Av restskatter vedrørende forskuddspliktige og som går til innfordring, etableres påleggstrekk ved ca 60 % av tilfellene.

Adgangen til å utnytte utleggstrekk for dekning av skatte- og avgiftsansvar, begrenses av regler som skal sikre at skyldneren beholder midler til et rimelig livsopphold.

Motregning

Motregning er en oppgjørsform som benyttes som tvangsinnsfordringsmiddel av skatte-, avgifts- og tollmyndighetene. Motregning skjer etter motregningsregler som ikke er lovfestet, med mindre det er gitt særskilte bestemmelser om motregning for de enkelte skatter og avgifter.

Etter de alminnelige motregningsreglene er det et vilkår at kravene som skal motregnes består mellom de samme parter. Etter skattebetalingsloven kan imidlertid et skattekrav motregnes mot de fleste krav skyldneren måtte ha på staten, kommunen, folketrygden eller fylkeskommunen alene.

I merverdiavgiftsforhold er motregning i tilgodebeløp for merverdiavgift etter restitusjonsoppgave vanlig og praktisk. Skattefogdetaten motregner også i andre tilfeller, som f.eks. hvor den avgiftspliktige får former for statlig driftsstøtte og i tilfeller der fakturaer utbetales gjennom Skattefogdetaten. Dette er i dag mulig på grunn av Skattefogdetatens status som regnskapsfører og statlig betalingsformidler.

Det er samarbeid mellom Skattefogdetaten og kommunekassererne om motregning for dekning av skyldig skatt i tilgodebeløp for merverdiavgift og omvendt. Motregningsadgangen benyttes også mellom Skattefogdetaten og Toll- og avgiftsetaten. Det er særlig restitusjonsbeløp for merverdiavgift som nyttes til motregning for dekning av andre offentlige krav.

Dagens rutiner for motregning er i hovedsak manuelle. Det motregnes på skattefogdkontorene i dag for ca. 100 mill. kroner på årsbasis. Av dette gjelder ca. 40 % motregning i fakturaer og diverse tilskudd som er innsendt fra etater for utbetaling gjennom Skattefogdetatens regnskapssystem. Motregning brukes i første rekke overfor næringsdrivende og selskaper.

Konkursforfølgning

Konkurs er en kollektiv gjeldsfølgning av debitor. Gjennom konkurs blir hele formuen beslaglagt og anvendt til dekning for samtlige kreditorer. Bestemmel-

sen om slik kollektiv gjeldsfølgning finnes i konkursloven.

Skattefogdetaten har stående fullmakt til å begjære konkurs på statens vegne for krav på merverdiavgift, arveavgift, investeringsavgift og arbeidsgiveravgift. Toll- og avgiftsdirektoratet har fullmakt til å begjære konkurs for krav på merverdiavgift ved innførsel og toll.

Dersom kommunekassereren finner at skattyteren bør begjæres konkurs, fremmer han selv, etter egen avgjørelse og uten spesiell fullmakt, begjæring om konkurs overfor vedkommende skifterett. Før begjæring fremmes, skal kommunen og skattefogden gjøres kjent med kommunekassererens vurdering. Om det kan skje uten ytterligere fare for tap, bør kommunekassereren også innhente skattefogdens råd før begjæring fremmes.

Skatte- og merverdiavgiftskrav samt trekkansvar er prioriterte krav i konkursboet når kravene ikke er for gamle. De har prioritet etter massekrav, lønnskav o.l., men foran alminnelige (uprioriterte) krav mot boet. Den faktiske verdien av denne prioriteten begrenses imidlertid sterkt av den vide adgangen til å avtalepantsette formuesgoder med hjemmel i panteloven.

Arbeidsgiveravgift, arveavgift, investeringsavgift, toll og særavgifter er alltid uprioriterte krav.

3.1.4 Restanser

Restanser kan illustreres som følger

Fastsatt skatt/avgift
+ økt fastsatt skatt/avgift p.g.a. ettersyn
= totalt fasttatt
- innbetalt
- ettergivelse p.g.a. billighetshensyn
- utgiftsført, jfr. kap. 3.1.5
- innfordret
= restanse

Det gis nedenfor en oversikt over restansesituasjonen for de viktigste skattene og avgiftene.

Skatt på inntekt og formue

Samlede akkumulerte restanser på ordinære skatter pr. 30. juni 1995 utgjorde 9 362 mill. kroner. Restanser pr. 30. juni halvannet år etter utgangen av inntektsåret (forskudds- og etterskuddsordningen sett under ett), samt utvikling av akkumulerte skatterestanser fra 1987 til 1993 er vist i tabell 1.

Oversikten viser at restanseprosenten for utlignet skatt pr. 30. juni halvannet år etter utgangen av inntektsåret, dvs. vel et halvt år etter forfall av de restskatter som gjelder inntektsåret, er redusert fra 3,2 % for 1988 til 1,5 % for 1993. Restanseutviklingen for inntektsårene 1991, 1992 og 1993 i forskuddsordningen er vist i tabell 2.

Oppgaver viser at restanser for inntektsårene 1991 og 1992 pr. 30. juni 1995 utgjorde 0,9 % for begge inntektsårene. Dette innebærer at 99,1 % av skattene for angjeldene inntektsår er oppgjort eller utgiftsført som uerholdelig etter en reell innfordringsperiode på 2-3 år.

Akkumulerte restanser på ordinære skattekrav meldt i konkurs er 2 197 mill. kroner pr. 30. juni 1995,

dvs. 23,5 % av de samlede akkumulerte restanser på ordinære skatter.

De nedenstående trekkrestansene gjelder også inntekts- og formuesskatt. Det samlede bilde av restansesituasjonen for disse skattene får en derfor ved å summere skatterestansene og trekkrestansene.

Trekkoppgjør og arbeidsgiveravgift

Restanse på trekkoppgjør for trekkåret 1994 utgjør 142 mill. kroner pr. 30. juni 1995. Utviklingen av akkumulerte restanser fra 1987 til 1994 for trekkoppgjør samt arbeidsgiveravgift pr. 30. juni etter utgangen av trekk- og avgiftsåret er vist i tabell 3.

Tab. 1 Oversikt over utlignede ordinære skatter på formue og inntekt. Restanser pr. 30. juni halvannet år etter utgangen av inntektsåret samt akkumulerte skatterestanser (Mill. kroner)

Inntektsår	Utlignede skatter	Restanser	Restanser i %	Akkumulerte restanser	Endring i % året før
1987	111 379	2 761	2,5	7 652	28,0
1988	116 553	3 724	3,2	9 135	20,8
1989	119 063	2 967	2,5	10 123	10,8
1990	120 691	2 684	2,2	10 560	4,3
1991	127 598	2 324	1,8	10 565	0,1
1992	128 121	1 877	1,5	9 346	-11,5
1993	139 645	2 030	1,5	9 362	0,2

Kilde: Skattedirektoratet

Tab. 2 Oversikt over utlignet skatt i forskuddsordningen. Restskatt ved avregning og restanser pr. 30. juni halvannet år etter utgangen av inntektsåret (Mill. kroner)

Inntektsår	Utlignet skatt ved avregn.	Samlet restskatt ved avregn.	I % av utlignet skatt	Restanse pr. 30.6. året etter lign.	I % av restskatt ved avregn.	I % av utlignet skatt
1991	117 746	9 668	8,2	2 001	20,7	1,7
1992	118 312	9 537	8,1	1 735	18,2	1,5
1993	124 613	9 171	7,4	1 810	19,7	1,5

Kilde: Skattedirektoratet

Tab. 3 Oversikt over akkumulerte restanser vedrørende trekkoppgjør samt arbeidsgiveravgift til folketrygden pr. 30. juni etter trekk- og avgiftsårets utgang (Mill. kroner)

Trekk og avgiftsår	Trekkoppgjør	Arbeidsgiveravgift
1987	542	598
1988	944	938
1989	1 032	1 186
1990	1 229	1 296
1991	1 031	1 301
1992	828	1 258
1993	616	980
1994	490	782

Kilde: Skattedirektoratet

De akkumulerte restanser på trekkoppgjør pr. 30. juni 1995 var 126 mill. kroner lavere enn pr. 30. juni 1994. Når en holder restansene for 1994 utenfor, viser dette at eldre restanser (t.o.m 1993) er redusert med 268 mill. kroner i den sist forløpne innfordringsperioden.

Av akkumulerte restanser på trekkoppgjør pr. 30. juni 1995 på 490 mill. kroner er 294 mill. kroner, dvs. 60 %, anmeldt som krav i konkurs.

Restanser på arbeidsgiveravgift for 1994 utgjør 190 mill. kroner pr. 30. juni 1995. Utviklingen av restanser på arbeidsgiveravgift fra 1987 til 1994 pr. 30. juni etter avgiftsårets utgang er vist i tabell 4.

Oversikten viser at av beregnet og fastsatt arbeidsgiveravgift for 1994 utgjør restansen pr. 30. juni 1995 0,4 %. Av akkumulerte restanser på arbeidsgiveravgift pr. 30. juni 1995 på 782 mill. kroner er 423 mill. kroner, dvs. 54 %, anmeldt som krav i konkurs.

Kommune 2312 Sokkel/utland

Restansesituasjonen for kommune 2312 Sokkel/utland har klart adskilt seg fra landet for øvrig, bl.a. har svingningene fra år til år vært større, jfr. avsnitt 6.6. Skattytermassen er innkrevingsmessig vanskeligere enn normalt, idet det dreier seg om personer og foretak med midlertidig opphold og virksomhet i landet eller på sokkelen.

Akkumulerte restanser på ordinære skatter utgjorde 430 mill. kroner pr. 30. juni 1995. Restansen for inntektsåret 1993 utgjorde pr. 30. juni 1995 45 mill.

kroner, dvs. 5,8 % av utlignet skatt. Til sammenligning utgjorde tilsvarende tall for inntektsåret 1989 36, 2 % pr. 30. juni 1991. Av akkumulerte restanser på ordinære skatter, trekkoppgjør og arbeidsgiveravgift pr. 30. juni 1995 på 445 mill. kroner er 62 mill. kroner, dvs. 13,9 %, anmeldt som krav i konkurs.

Arveavgift

Samlede restanser for arveavgift utgjorde pr. 31. desember 1992; -1993 og -1994 hhv. 165,3 mill. kroner, 112,2 mill. kroner og 98,6 mill. kroner. Det har altså skjedd en nedbygging av tidligere akkumulerte restanser.

Utlignet beløp i 1994 utgjorde 650,9 mill. kroner. Innbetalt beløp utgjorde til sammenligning 646,7 mill. kroner.

Merverdiavgift

Restanseutviklingen for merverdiavgift av innenlands omsetning – samlet fastsatt avgift pr. år og akkumulerte restanser pr. 31. desember for årene 1990 til 1995 er vist i tabell 5.

Av akkumulerte restanser pr. 31. desember 1995 på 3 071 mill. kroner er 1 504 mill. kroner, dvs. 49 %, anmeldt som krav i konkurs. Dette innebærer samtidig at 1 567 mill. kroner, dvs. 51 %, er å anse som aktiv restanse. Skattefogdetaten har de siste årene intensivert arbeidet med å innfordre eldre restanser. Skatte-

Tab. 4 Oversikt over beregnet og fastsatt arbeidsgiveravgift. Restanser pr. 30. juni året etter avgiftsårets utgang (Mill. kroner)

Avgiftsår	Beregnet/fastsatt avgift	Restanser	Restanser i % av beregnet/fastsatt avgift
1987	ca. 40 000	308	0,8
1988	ca. 45 000	457	1,0
1989	ca. 46 000	466	1,0
1990	ca. 46 000	451	1,0
1991	ca. 48 000	437	0,9
1992	ca. 45 000	416	0,9
1993	ca. 40 000	219	0,6
1994	ca. 43 000	190	0,4

Kilde: Skattedirektoratet

Tab. 5 Oversikt over fastsatt innenlands merverdiavgift. Akkumulerte restanser pr. 31. desember (Mrd. kroner)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	%	endr.
	1990/95							
Fastsatt avgift	55,4	56,3	58,3	62,1	65,6	70,5		27,3
Akkumulerte restanser	4,2	4,2	4,0	3,6	3,1	3,1		-26,2

Kilde: Finansdepartementet

fogdetaten har bl.a. gått systematisk gjennom samtlige krav mot opphørte foretak hvor det finnes en eller flere personlig ansvarlige, herunder også tidligere utgiftsførte krav. Ved å knytte opplysninger fra ulike offentlige registre sammen, har en kunnet avdekke eventuelle innfordringsmuligheter for det enkelte krav. Samlet sett har disse tiltakene bidratt vesentlig til å redusere restansene og de krav som tidligere er utgiftsført. Det er videre etablert en ordning som innebærer at restanser som anses uerholdelige overføres til såkalte restkravsinnfordring etter en aktiv innfordringsprosess. Restkravsinnfordring innebærer at kravene løpende gjennomgår maskinelle kontrollrutiner for å avdekke eventuelle innfordringsmuligheter. Dette har ført til en betydelig forbedring av oppfølgingen av krav som anses uerholdelige, jfr. den tidligere praksis med utgiftsføring. Omleggingen fra utgiftsføring av uerholdelige fordringer til restkravsinnfordring av innenlands merverdiavgift medfører imidlertid i en overgangsperiode en opphopning av restanser. Dette skyldes at vilkårene for å overføre til restkrav er strengere enn tidligere vilkår for å utgiftsføre.

Av utlignet merverdiavgift i 1995 på 70 467 mill. kroner utgjør 1 335 mill. kroner, eller 1,9 %, restanser pr. 31. desember 1995. Innbetalt beløp utgjør således 98,1 % av fastsatt beløp for 1994.

Innførselsmerverdiavgift, toll og særavgifter

Utviklingen av akkumulerte restanser fra 1990 til 1994 innen Toll- og avgiftsetatens ansvarsområde er vist i tabell 6.

Fastsatt beløp for 1994 utgjorde i alt 81 899 mill. kroner. Andel innbetalt beløp av fastsatt beløp for 1994 utgjør 99,4 % mot 99,2 % for 1993. Restanser oppstått i 1994 utgjør 429,7 mill. kroner. Når en holder restansen for 1994 utenfor viser dette at eldre restanser (t.o.m 1993) er redusert med 601,1 mill. kroner i sist forløpne innfordringsperiode.

Av akkumulerte restanser pr. 31. desember 1994 på 993 mill. kroner er ca. 210 mill. kroner, dvs. 21 %, anmeldt som krav i konkurs.

3.1.5 Nærmere om utgiftsføring av fordringer

Skatte-, avgifts- og tolletatenes grunnlag for utgiftsføring og mulighet for å følge opp utgiftsførte krav varierer bl.a. p.g.a utvikling av forskjellige EDB-systemer.

Når en fordring utgiftsføres kan det f.eks. bero på at:

- fordringen er ettergitt av skatte- eller avgiftsmyndighetene
- fordringen er foreldet
- debitor eksisterer ikke lenger, typisk hvor debitor er et A/S som har opphørt etter gjennomført konkursbehandling, eller at
- fordringen vurderes som uerholdelig

En uerholdelig fordring er en fordring som på et gitt tidspunkt ikke har noen verdi for fordringshaveren fordi den ikke lar seg inndrive. Når alle muligheter for inndrivning er vurdert og restansen må anses for uerholdelig, kan fordringen vurderes utgiftsført. Selv om fordringen utgiftsføres, eksisterer fortsatt kravet.

Det finnes på skatteområdet ingen faste regler eller rutiner for når uerholdelige fordringer skal vurderes utgiftsført. Kommunekassererkontorenes praksis for utgiftsføring varierer. Oppfølgingen av utgiftsførte beløp er dessuten forskjellig hos de enkelte kommunekassererkontorene. Utgiftsføring avgjøres for øvrig lokalt av kommunekasserer, formannsskap eller skatteutvalg i henhold til fastsatte beløpskriterier. Regionalt fattes slikt vedtak av skattefogdkontor, og sentralt av Finansdepartementet.

Akkumulerte utgiftsførte fordringer for ordinære skatter, trekkoppgjør og arbeidsgiveravgift utgjorde 7 252 mill. kroner i perioden 1988 - 1995.

Kommune 2312 Sokkel/kommune utgiftsførte i perioden 1985 - 1994 ca. 220 mill. kroner.

Fra 1. januar 1996 er utgiftsføring av uerholdelige innenlands merverdiavgiftskrav erstattet med en praksis som innebærer at krav som anses uerholdelige overføres til en restkravskategori som primært følges opp ved maskinelle rutiner, jfr. avsnitt 3.1.4.

Tab. 6 Oversikt over akkumulerte restanser innen Toll- og avgiftsetatens ansvarsområde pr. 31. desember (Mill. kroner)

	1990	1991	1992	1993	1994	% endr. 1990/94
Toll	47,8	51,7	30,1	32,8	35,7	-25,3
Merverdiavgift	551,1	849,3	342,7	300,0	221,0	-59,9
Særavgifter	659,1	1 096,9	678,0	831,2	745,9	13,2
Sum	1 257,0	1 997,9	1 050,8	1 164,0	992,6	-21,0

Kilde: Toll- og avgiftsdepartementet

De tidligere utgiftsførte merverdiavgiftskrav som i løpet av 1996, bl.a. etter en vurdering om foreldelse, følges opp under restkravsinnfordring utgjør pr. 31. desember 1995 732 mill. kroner.

Utgiftsføring av uerholdelige fordringer på toll- og avgiftsområdet avgjøres ved distriktstollstedene, i Toll- og avgiftsdirektoratet og i enkelte tilfeller i Finansdepartementet. Akkumulerte utgiftsførte fordringer på toll- og avgiftsområdet utgjorde i perioden 1991 - 1994 346 mill. kroner.

Ved en sammenligning av restansene i hhv. Kommunekassereretaten, Toll- og avgiftsetaten og Skattefogdetaten vil restkrav i Skattefogdetaten tilsvare krav utgiftsført som uerholdelig i de øvrige to etatene. Utgiftsføringspraksisen varierer imidlertid innenfor og mellom de enkelte etater, og er heller ikke ensartet for de enkelte skatte- og avgiftsarter. Dette tilsier at restansetallene ikke alene er egnet som materiale til å vurdere innfordringsarbeidet i de tre etatene.

3.1.6 Nærmere om innfordrings situasjonen på skatte-, avgifts- og tollområdet

Offentlig innfordring har som regel blitt vurdert i lys av restansesituasjonen, jfr. avsnitt 3.1.4. Vurdering av restansetall må imidlertid behandles med stor forsiktighet fordi det er store variasjoner i måten de er beregnet på. Dette gjelder bl.a. tidspunktet for restanseopptaket og den praksis som følges for utgiftsføring av uerholdelige restanser, jfr. avsnitt 3.1.5.

Samlede restanser og utgiftsførte beløp kan oppsummeres som følger:

- Akkumulerte restanser pr. 31. juni 1995 på skatter, terkkoppgjør og arbeidsgiveravgift utgjør 10 634 mill. kroner. Videre utgjør utgiftsførte beløp i perioden 1988-95 7 252 mill. kroner.
- Akkumulerte restanser pr. 31. desember 1996 på innenlands merverdiavgift utgjør 3 071 mill. kroner. Videre utgjør restkrav pr. 31. desember 1995 732 mill. kroner.
- Akkumulerte restanser pr. 31. desember 1994 på toll- og avgiftsområdet utgjør 992 mill. kroner. Videre utgjør utgiftsførte beløp i perioden 1991-94 346 mill. kroner.

Det er under avsnittene 3.1.4 - 3.1.6 gitt en oversikt over utvalgt, tilgjengelig statistikkmateriale vedrørende restansesituasjonen for de viktigste skattene og avgiftene. Skal effektiviteten i innfordringsarbeidet for forskjellige skatter og avgifter måles ut fra restansetall, forutsetter dette imidlertid bl.a. en nærmere harmonisering av beregningsgrunnlagene.

Restansene for skatter og avgifter økte i siste halvdel av 1980-årene. Restansene på skatte-, avgifts- og tollområdet er imidlertid blitt redusert de senere år. Utgiftsføring av uerholdelige fordringer endrer ikke dette bildet. Oppgaver over restanser og utgiftsførte beløp viser samtidig at det fortsatt er betydelige beløp

som ikke betales som forutsatt. Store inntekter unndras på denne måten det offentlige.

Oppgaver viser at det kun er vel 60 % av den totale akkumulerte restanse inklusive utgiftsføring av uerholdelige fordringer, som er aktiv, dvs. hvor det pågår løpende innfordring. De resterende ca. 40 % er enten utgiftsført eller er bundet opp i konkursboer (ca 30 %).

Oppgavene indikerer at det er et potensiale for forbedringer. Innfordringen av den aktive restansen kan effektiviseres og en kan unngå at en såvidt stor andel av restansen som ca 40 % må utgiftsføres eller står som krav i konkursboer. Følgende skal videre bemerkes:

- Selv om organiseringen av innfordringsarbeidet er delt på tre etater, løses oppgavene temmelig likt. Det kan imidlertid synes som om statlige og kommunale oppkrevere legger tildels ulike vurderinger til grunn for å sette iverk innfordringstiltak.
- Påleggstrekkadgangen er et effektivt innfordringsmiddel, og muligheten til å nedlegge påleggstrekk bør derfor være noe av det første som undersøkes. Som ved motregning er imidlertid noe av problemet å skaffe oversikt over krav det kan nedlegges påleggstrekk i. Økt tilgang på data kan således gi mer effektiv innfordring.

En organisering av innbetalingen og innfordringen som legger forholdene bedre til rette for felles opptreden overfor skyldner og samordnet datautveksling, kan således gi bedre uttelling.

3.2 ANDRE FORVALTNINGSOMRÅDER

I tillegg til skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen og Statens Innkrevingsentral har flere etater innfordringsansvar for eget forvaltningsområde.

Statens Innkrevingsentral

Statens Innkrevingsentral ble etablert 1. juli 1990 som et eget organ under Justisdepartementet. Grunnen til etableringen var de meget betydelige restanser av ubetalte bøter mv. Fra starten av håndterte Statens Innkrevingsentral bøter, erstatninger, saksomkostninger og inndragninger i straffesaker. Etterhvert er en rekke andre statlige pengekrav enn straffesaker blitt tilført Statens Innkrevingsentral, bl.a. gebyrer etter vegtrafikkloven, statens regresskrav ved voldsoffererstatninger, gammel bidragsgjeld, misligholdte studielån og misbruk av arbeidsledighetstrygd, tvangsmulkt etter statistikkloven, forsinkelsesgebyr etter aksjeloven og skipskontrollgebyr.

For tvangsinnfordring av bøter, erstatninger og inndragninger etter straffesaker samt gebyr etter vegtrafikkloven og for mye utbetalt arbeidsledighetstrygd har Statens Innkrevingsentral begrenset særnamnsmyndighet, og kan fullføre slike krav gjennom utleggstrekk i lønn og trygdeutbetalinger. Statens Innkrevingsentral kan under visse forutsetninger også ta

utleggspant ved andre gebyrer, misligholdt studielån og tvangsmulkt. Gammel bidragsgjeld og for mye utbetalt arbeidsledighetstrygd kan av Statens Innkrevingsentral også innfordres ved motregning i for mye innbetalt forskuddsskatt.

Måten Statens Innkrevingsentral arbeider på viser at bruk av lovhjemlet påleggstrekkadgang kan utføres meget effektivt gjennom EDB-tilknytning til andre offentlige registre.

Pr. 1. mai 1995 var 95 % av alle krav fra politiet som var registrert i 1994 eller tidligere, løst. For bøter var løsningsprosenten 95,8 %, for erstatninger 79,4 %, for saksomkostninger 73,9 % og for inndragninger 75,2 %. Ca. 70 % av kravene blir betalt frivillig.

Forfalte ikke betalte fordringer pr. 31. desember 1994 for Statens Innkrevingsentral (SI), Husbanken, Statens lånekasse for utdanning og bidragsgjeld fra Rikstrygdeverket er vist i tabell 10.

Tab. 10 Forfalte ikke betalte fordringer pr. 31. desember 1994 for Statens Innkrevingsentral (SI), Husbanken, Statens lånekasse for utdanning og bidragsgjeld fra Rikstrygdeverket

Fordringshaver	(i 1 000 kr)	
	Til staten	Til private
Husbanken	1 187	
Statens lånekasse for utdanning	4 640	
Trygdeetatens innkrevingsentral – bidrag	2 439 000	
SI – skipskontrollgebyr	41	
SI – erstatninger, inndragninger, regress m.v.	102 306	161 023
SI – bøter og saksomkostninger	187 887	5 592
SI – bidrag	458 094	
SI – gebyrer for El-tilsynet og Direktoratet for brann og eksplosjonsvern ...	650	
Totalt	4 449 205	166 615

Kilde: Stradec A/S

Kap. 4 Vurdering av organiseringen av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen

Finansdepartementet engasjerte i 1995 konsulentfirmaet Stradec A/S for å vurdere den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen. Utredningen omfatter innfordring av skatt og folketrygdavgift, herunder arbeidsgiveravgift, inklusive innfordringsansvaret for kommune 2312 Sokkel/utland, Skattefogdetatens oppgaver med merverdiavgift, investeringsavgift og arveavgift, innfordringsansvaret i Toll- og avgiftsetaten og Statens Innkrevingsentral.

Utredningen tar utgangspunkt i dagens organisering av arbeidet, hvor ansvaret er delt mellom flere etater, og hvor Finansdepartementet har en rolle som utøvende etatsledelse for skattefogdene. I alternativene som ble vurdert, er det forutsatt at denne etatsledelsesoppgaven flyttes ut av departementet og inngår i en direktoratsfunksjon for statlig innbetaling og innfordring, enten som en integrert del av Skattedirektoratet eller ved at det etableres et nytt direktorat.

Under alle alternativene ble det forutsatt at ordningen med kommunalt ansvar for fellesinnkrevningen av skatt og folketrygdavgift, herunder arbeidsgiveravgift videreføres.

4.1 OPPSUMMERING AV KONSULENTRAPPORTEN

Følgende alternativer er vurdert i Stradecs rapport av 30.juni 1995:

Alt. 0: *Dagens organisasjonsløsning*

Alt. 1: *Sammenslåing av Skatteetaten og Skattefogdetaten på sentralt nivå* – dvs. integrering av etatslederansvaret for skattefogdene som en avdeling/seksjon i Skattedirektoratet, samt tilført innfordringsansvaret for kommune 2312 (sokkel/utland)

Alt. 2: *Etablering av en egen innfordringsetat* – dvs. oppbygging av et nytt direktorat med skattefogdene som et regionalt ledd og tilført innfordringsoppgavene til Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Statens Innkrevingsentral samt innfordringsansvaret for kommune 2312 (sokkel/utland)

Alt. 2 minus: *Etablering av en egen innfordringsetat* – dvs. oppbygging av et nytt direktorat med skattefogdene som et regionalt ledd og tilført innfordringsoppgavene til Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten, men først når et krav er misligholdt. Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet beholder altså ansvaret for de rutinemessige betalingssystemer for sine respektive skatte- og avgiftsarter. Statens Innkrevingsentral legges under det nye direktoratet.

Følgende mulige gevinster er anført i rapporten:

Harmonisering av regelverket for innbetaling og innfordring

Det blir vist til at det i dag er et omfattende regelverk på innbetalings- og innfordringsområdet. Dels er regelverket hjemlet i felleslovgivningen som f.eks. konkurranseloven og tvangsfullbyrdsloven, og dels er det hjemlet i egne bestemmelser innenfor lovene for hver kravtype. Etter konsulentens vurdering er det behov for å fjerne forskjeller i behandlingen av kravtyper der slike forskjeller er utilsiktet, og heller etablere et fåtall «standardregler» som dekker morarenteberegning, utlegg i løpende ytelser og formuesgjenstander, motregning og avskrivingsregler mv.

Felles eller samordnet regnskapssystem for innbetalingsområdet

Erfaringer fra andre områder i privat og offentlig sektor viser i følge konsulenten at kravene til funksjonalitet for en effektiv og sikker behandling av store volumer av innbetalinger i svært stor grad er felles for alle kravtyper. Ved en harmonisering av regelverket vil således alle de aktuelle kravtyper etter konsulentens vurdering kunne håndteres i ett felles eller i identiske kopier av samme regnskapssystem.

En slik utnyttelse av et felles eller samordnet regnskapssystem vil etter konsulentens vurdering gi besparelser i utviklingskostnader. Dessuten vil økt standardisering muliggjøre enklere rutiner for å utveksle informasjon mellom etatene på innbetalings- og innfordringsområdet.

EDB-basert støtte for saksbehandlingen av innfordringen, inklusive felles eller samordnet regnskapssystem for innfordring

I følge konsulenten vil et felles system for saksbehandling av innfordringen med utgangspunkt i et felles eller samordnet regnskapssystem for alle misligholdte krav kunne gi betydelige gevinster. Et slikt system vil i tillegg til besparelse i utviklingskostnader gi bedre mulighet for å samordne innfordringen av ulike krav mot samme skyldner. Dette gjelder bl.a. utvikling av felles rutiner for å identifisere muligheter for påleggstrekk og utlegg i formuesgoder, og eventuelt muligheter for å motregne statlige utbetalinger.

I følge konsulenten kan dagens ordning med på-

leggstrekk forbedres ved å innføre automatiske rutiner for å identifisere muligheter for påleggstrekk. Slik forbedring vil imidlertid etter konsulentens mening være uavhengig av de vurderte organisasjonsløsningene.

Felles motregningsregister

Motregning på tvers av etatsgrensene skjer i dag etter konsulentens vurdering i stor grad manuelt og relativt tilfeldig. Konsekvensene av mangelfull informasjonsutveksling mellom etatene er at mange skyldnere som møter tvangsinnfordring fra en offentlig myndighet, i samme tidsrom mottar utbetalinger fra andre offentlige virksomheter. Etablering av et sentralt motregningsregister vil i følge konsulenten kunne bidra til at det offentlige får identifisert motregningsmuligheter på en effektiv måte, og dermed bidra til å redusere restansene. Sannsynligheten for at et slikt register bl.a. vil være tilgjengelig for alle relevante statlige instanser er etter konsulentens mening størst under alternativene med et eget innfordringsdirektorat, dvs. «alternativ 2» og «alternativ 2 minus».

Samordning av innfordringstiltak

Etter konsulentens vurdering synes det å være betydelige fordeler ved å samordne innfordringen på tvers av skatte- og avgiftsområdene. Det vises til at særlig i forhold til bedrifter vil ofte betalingsmislighold for én kravtype etterfølges av betalingsmislighold for andre krav mot samme skyldner. Tilsvarende vil personlige skyldnere ofte misligholde flere offentlige krav på samme tid. Flere etater vil dermed kunne konkurrere om pant eller trekk i de samme dekningsobjektene.

Samordning på dette området vil derfor kunne gi hurtigere reaksjon mot skyldner. Videre vil det gi mulighet for mer rasjonell innfordring mot samme skyldner samt større grad av likebehandling. Samtidig vil en samordning kunne redusere dobbeltarbeid.

Bedre samordning mellom fastsettelse og kontroll av krav og innbetaling og innfordring av kravene

Kontrollen vil i følge konsulenten kunne bedres ved oversikt over i hvilken grad skyldneren tidligere har gjort opp statlige krav. Det vil kunne gi hurtigere saksbehandling fra kontroll til fastsettelse av krav og bedre mulighet for å vurdere midlertidig forføyning ved større kontroll av skyldnere som har eller har hatt lav betalingsevne. Videre vil slik samordning gi bedre informasjon om betalings- og restansesituasjonen, historikk mv. i forbindelse med saksbehandlingen i tilknytning til forskuddsutskrivningen. Effekten på dette området anses av konsulenten i første rekke å bestå i lavere restanser og bedre innfordringsresultater.

Det understrekes i rapporten at størrelsen på de mulige gevinster, er usikre. Stradecs vurderinger kan oppsummeres som følger:

Dagens løsning og «alternativ 1» vil i liten grad legge forholdene til rette for å få realisert de mulige gevinstene. Manglende koordinert oppfølging vil medføre at oppmerksomheten rettes mot de enkelte skatte- og avgiftstypene slik at samordning blir vanskelig. Konsulenten viser også til at det ikke er naturlig å innlemme Statens Innkrevingsentral eller eventuelle andre innkrevingsinstitusjoner under Skattedirektoratet. «Alternativ 1» er imidlertid en enkel organisasjonsendring som bør kunne gjennomføres relativt hurtig.

«Alternativ 2» og «alternativ 2 minus» vil gi gode muligheter for å samordne innbetalings- og innfordringsarbeidet og legger således forholdene godt til rette for å få realisert gevinspotensialet. «Alternativ 2» vil imidlertid i følge konsulenten kunne innebære en risiko for at totalprovenyet kan bli redusert som følge av brudd i verdikjeden. Det heter i denne sammenheng at et brudd i verdikjeden vil kunne bli særlig problematisk for skatterutinene der fastsettelse og regnskapsføring er så vidt integrert gjennom hele verdikjeden.

Konsulenten viser ellers til at både «alternativ 2» og «alternativ 2 minus» vil gi gode muligheter for at Statens Innkrevingsentral og eventuelle andre innfordringsinstitusjoner kan knyttes til det nye direktoratet. Kommunekassereretaten får imidlertid to statlige etater å forholde seg til. «Alternativ 2» er en komplisert omorganisering. I følge konsulenten er imidlertid «alternativ 2 minus» en relativt enkel løsning, som bør kunne gjennomføres på relativt kort tid og med liten risiko for tap i omleggingsperioden.

Basert på en samlet vurdering anbefaler konsulenten «alternativ 2 minus». Konsulenten mener at dette vil rette størst oppmerksomhet mot innfordringsområdet samtidig som en beholder best mulig kontroll med verdikjedene og derved sikrer at den frivillige betalingen fortsetter på samme nivå som idag.

4.2 HØRINGSRUNDE – OPPSUMMERING

Det har kommet 37 høringsuttalelser til Finansdepartementet. Av disse er det 11 høringsuttalelser som støtter «alternativ 1» og 9 høringsinstanser som støtter «alternativ 2»/«alternativ 2 minus». Høringsuttalelsene kan oppsummeres slik:

- Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Kommunenes sentralforbund, Norges kemner- og kommunekassererforbund, Landsorganisasjonen i Norge v/ Norsk Tjenestemannslag og Norsk kommuneforbund, Akademikernes Fellesorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Statens Innkrevingsentral anbefaler «alternativ 1».
- Skattefogdetaten og Skattefogdenes Landsforening anbefaler «alternativ 2»/«alternativ 2 minus».
- Statskonsult anbefaler «alternativ 2 minus».

Med unntak av Skattefogdetatens representanter og Statens Innkrevingsssentral er det et gjennomgående trekk at høringsinstansene mener at anslagene over gevinster i konsulentrapporten er for løst fundert.

De fleste høringsuttalelsene som støtter «alternativ 1» mener at utredningen i for liten grad ivaretar hensynet til en samlet oppgaveløsning innenfor skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen. En slik manglende vektlegging anses som meget risikabel og uheldig. Flere av disse høringsuttalelsene viser for øvrig til at hovedutfordringen innenfor skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen er å sikre riktig fastsettelse og bedre forskuddsutskrivning. Det vises ellers til at problemer på innfordringsområdet i første rekke er av systemmessig karakter. En ytterligere oppsplitting gjennom oppbygging av et nytt direktorat vurderes samtidig som en dårlig løsning.

De høringsuttalelsene som støtter «alternativ 2»/«alternativ 2 minus» mener at situasjonsbeskrivelsen i konsulentrapporten er dekkende for problemene på det statlige innbetalings- og innfordringsområdet. Disse høringsinstansene mener at en organisasjonsløsning som tar utgangspunkt i de ulike oppgaver vil gi innfordringen økt oppmerksomhet og høyere prioritering. En slik funksjonsorientering er etter Skattefogdetatens syn både rettssikkerhets- og habilitetsmessig og økonomisk riktigere enn en verdikjedebetraktning i dette tilfellet. Skattefogdetaten mener videre at rapportens vurdering om at den frivillige betalingen kan bli redusert, ikke er riktig.

En funksjonsorientert løsning vil i følge Skattefogdetaten ha et betydelig framtidig utviklingspotensiale ved at innfordring av andre statsinntekter enn skatter og avgifter også kan legges over i et eget direktorat.

4.3 FINANSDEPARTEMENTETS VURDERING AV ALTERNATIVE ORGANISASJONSLØSNINGER

Stortingets flertall viste i forbindelse med behandlingen av St. prp. nr. 44 (1993-94) til at ut fra de signaler som gis i proposisjonen, ikke kan se at det med sikkerhet kan fastslås at sammenslåingen vil gi noen store effektiviseringsgevinster eller andre konkret dokumenterte fordeler. Det vises videre til at det er stor motstand mot sammenslåingen i alle berørte etater. Det heter også at en så stor sammenslåing vil kunne føre til ineffektivitet over flere år.

Finansdepartementet har i sin vurdering spesielt lagt vekt på følgende forhold:

Gevinster ved ny organisasjonsløsning må være tilfredsstillende sannsynliggjort. For å kunne forsvare en større omorganisering bør en også kunne forvente og sannsynliggjøre et vesentlig bedre resultat enn en oppnår i dag. Riksrevisjonen har i antegnelseene til statsregnskapet påpekt svakheter ved statens styring av fellesinnkrevningen i kommunene, jfr. bl.a. Dokument nr. 3:1 (1995-96). Et viktig hensyn ved valg av

organisasjonsløsning vil derfor også være at den i noen grad kan bidra til å bedre statens styring av fellesinnkrevningen.

Finansdepartementet er enig med høringsinstanser i at de gevinster som er anført i konsulentrapporten er usikre. Innendingene og usikkerheten gjelder størrelsen på potensielle gevinster, i hvilken grad realisering er avhengig av organisasjonsløsning og i hvilken grad et brudd i verdikjeden har betydning for de samlede innbetalinger til statskassen.

Både Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet mener at et brudd på verdikjeden vil kunne få betydelige negative konsekvenser for de samlede innbetalinger av skatter og avgifter. Også Stradec anfører at vil det være en risiko for at «alternativ 2» kan medføre redusert totalproveny. Skattefogdetaten mener imidlertid at den frivillige innbetalingen ikke trenger å bli redusert ved «alternativ 2».

«Alternativ 2» vil innebære en betydelig oppsplitting av Toll- og avgiftsetaten og en oppsplitting av Skattedirektoratet. Valg av dette alternativet vil videre møte stor motstand fra viktige aktører i skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen. «Alternativ 2» vil også kunne gi usikre informasjons- og ordrelinjer ved at enkelte instanser, i første rekke kommunekassererne, i større grad enn i dag vil måtte forholde seg til to direktorater.

«Alternativ 1» og «alternativ 2» kan slik Finansdepartementet ser det, betraktes som ytterpunkter på en skala som omfatter en lang rekke ulike organisasjonsalternativer. «Alternativ 1» er en verdikjedeorientering av statens innbetaling og innfordring, mens «alternativ 2» er en funksjonsmessig samordning. «Alternativ 2 minus» er et mellomalternativ, dvs. et alternativ som i følge konsulenten søker å ta hensyn til både verdikjedeperspektivet og et eventuelt behov for samordning av likartede funksjoner på tvers av skatte- og avgiftsarter. Risiko for redusert proveny som følge av brudd i verdikjedene vil etter Finansdepartementets mening ikke ha den samme gyldighet i tilknytning til «alternativ 2 minus», fordi verdikjedene vil holdes samlet helt fram til den frivillige betalingen er fullført. Det kan likevel være en risiko for usikre informasjons- og ordrelinjer ved at enkelte instanser, i første rekke kommunekassererne og tollkassererne, vil måtte forholde seg til to direktorater. Høringsuttalelsene viser videre at motstanden fra viktige aktører også mot «alternativ 2 minus» vil være meget betydelig.

Etter Finansdepartementets mening er innbetaling og innfordring i stor grad et eget fagfelt, lite avhengig av type krav. Det er videre viktige prinsipielle forskjeller mellom fastsettelse og kontroll av krav og innbetaling og innfordring av kravene. Skatte-, avgifts- og tolladministrasjonens særpreg anses videre mer knyttet til prosedyrer for fastsettingen av krav enn til innfordringen av misligholdte krav.

Tung innfordring, dvs. tiltredelse og realisering av pant, begjæring om tvangsauksjon eller konkurs og eventuelt oppmøte i skifterett og deltakelse i konkurs-

bo, stiller samtidig krav til fagmiljøer med en minimumsstørrelse av personell med juridisk kompetanse og revisjonskompetanse. Organisering av innbetalings- og innfordringsfunksjonen i skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen bør derfor i utgangspunktet ikke utelukke økt funksjonsorientering, spesielt når et krav er misligholdt.

Det viktigste vil således etter Finansdepartementets mening være å få bedre samordning. Etatslederfunksjonen (direktoratsfunksjonen) for skattefogdene bør ikke ligge i Finansdepartementet. Det bør også søkes å unngå uklare informasjons- og ordrelinjer.

Etter en samlet vurdering framstår derfor som den beste organisasjonsløsningen at Skattedirektoratet tildeles fullt ansvar for innbetaling og innfordring av skatter og avgifter på eget forvaltningsområde, med skattefogdkontorene som underordnede regionale ledd, og samtidig får et ansvar for samordning også over etatsgrensene.

En slik løsning medfører at kommunekassererne får en statlig etat å forholde seg til.

Innenfor en slik ramme kan samordningstiltakene kommenteres som følger:

Harmonisering av regelverk

Det er et generelt behov for å vurdere regelverket på innbetalings- og innfordringsområdet for å fjerne forskjeller i behandlingen av kravtyper der slike forskjeller er utilsiktet. Finansdepartementet legger til grunn at det ved utforming av regelverket for inndringen av de statlige krav – i tillegg til rent provenymessige hensyn – også må tas hensyn til rettssikkerhet. Det må videre foretas en tilpasning til rettssystemet for øvrig, især tvangsfullbyrdsloven, dekningsloven og ulovfestede motregningsprinsipper, eventuelt i form av innspill til Justisdepartementet.

En harmonisering av regelverket vil være en viktig forutsetning for å lykkes med samordningstiltakene. Ansvaret for en slik gjennomgang for offentlige krav vedkommende – med utgangspunkt i innbetalings- og innfordringsfunksjonen på skatte-, avgifts- og tollområdet – forutsettes lagt til Finansdepartementet.

Felles eller samordnet regnskapssystem på innbetalingsområdet

Departementene og etatene har et selvstendig ansvar for å etablere effektive regnskapssystemer. En utvikling av en samordnet regnskapssystem kan likevel realiseres delvis i forbindelse med utvikling av nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen og SKARP-prosjektet i Skattedirektoratet og TVIST 2000 i Toll- og avgiftsdirektoratet, jfr. avsnitt 1.3. I praksis innebærer dette i første rekke å sikre samme funksjonalitet og oppbygging av regnskapssystemene, og at Skattedirektoratet påtar seg en slik samordning på direktoratsnivå.

EDB-basert støtte for saksbehandlingen av innfordring, inklusiv felles eller samordnet regnskapssystem for innfordringsområdet

Dette arbeidet vil dels måtte skje i forbindelse med de prosjektene som er nevnt ovenfor, men også i arbeidet med å harmonisere regelverket. Skattedirektoratet må også påta seg et ansvar for bl.a. å standardisere saksbehandlings-, rapporterings- og kontrollrutiner samt utvikle felles EDB-rutiner for å identifisere muligheter for påleggstrekk og utlegg i formue.

Etablering av et motregningsregister

Dette krever en nærmere vurdering og utredning. I dette arbeidet må en ta hensyn til personverninteressen. Datatilsynet har i sin høringsuttalelse til konsulentrapporten uttalt skepsis til et sentralt motregningsregister ut fra det overvåkningspotensiale som Datatilsynet mener et slikt register vil gi staten.

Departementet antar at de hensyn som Datatilsynet peker på vil kunne bli ivaretatt ved driften av et motregningsregister. Formålet med å etablere et motregningsregister vil være å identifisere muligheter for motregning, fortrinnsvis ovenfor næringsdrivende. Skattedirektoratet vil i denne sammenheng bli tillagt et særlig ansvar for å utrede og eventuelt senere etablere et slikt register.

Samordning av innfordringstiltak:

Oversikt over i hvilken utstrekning skyldneren tidligere har gjort opp for seg vil etter Finansdepartementets mening kunne være et nyttig verktøy når en skal vurdere hvilke innfordringstiltak som bør benyttes i det enkelte tilfellet. Samordnet regnskaps- og saksbehandlersystem for innfordring vil kunne bidra til å gi en slik oversikt.

Samordning av innfordringstiltak kan videre innebære at ansvaret for en sak overlates til en annen institusjon enn den som har utstedt kravet. I hvilke tilfeller slik overtakelse kan være hensiktsmessig må imidlertid utredes nærmere, jfr. avsnitt 6.4.

Ordningen med kommunalt ansvar for innbetaling og innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift videreføres. I St.prp. nr. 44 (1993–94) heter det at en viktig forutsetning for fortsatt kommunal oppgaveløsning på innbetalings- og innfordringsområdet er at den faglige styringen fra statens side styrkes. Dette kan oppnås bl.a. gjennom regelutforming, instruksjon og økt resultatorientering, og statlig overtakelse av innfordringen av visse vanskelige saker.

Kravet til effektiv oppgaveløsning vil generelt tilsi at Skattedirektoratet og skattefogdene søker å samordne innfordringsarbeidet i den grad det er formålstjenlig, fortrinnsvis innenfor skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen. Skattefogdene vil utgjøre et eget regionalt ledd. Flertallet i familie-, kultur- og administrasjons-

komiteen anfører i Innst. S. nr. 24 (1994-95) at den vil være betenkt over en integrering av fastsettelses- og kontrollfunksjonen og innkrevingsfunksjonen på regionalt nivå (fylkesnivå). En organisasjonsløsning som beskrevet vil imøtekomme komiteens flertalls innvendinger på dette punkt.

Gevinster ved ovennevnte organisasjonsløsning kommer ikke av seg selv. De viktigste forutsetningene vil være:

- Finansdepartementets og Skattedirektoratet må prioritere innfordringsfunksjonen høyere
- Skattedirektoratet må også å ha fokus på andre krav enn skatt og innenlands merverdiavgift
- Skattedirektoratets faglige styring av kommunekasserne må styrkes
- Skattedirektoratet må være en drivende kraft i å få gjennomført angitte tiltak

En slik styrking av innbetalings- og innfordringsfunksjonene må også komme til uttrykk i organiseringen av Skattedirektoratet. Innbetaling og innfordring må sidestilles de øvrige områdene i etaten. Bemanningen må være tilstrekkelig til å iverksette samordning så raskt som mulig, jfr. kap. 7. Etter Finansdepartementets mening må det også skje en styrking av kompetansen på innfordringsområdet.

4.4 NÆRMERE OM ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Utredningen så langt har i første rekke konsentert seg om hovedtrekk og prinsipielt valg av organisasjonsmodell for innbetaling- og innfordringsfunksjonen. Den endelige utformingen av konkrete løsninger vil måtte skje i gjennomføringen.

En organisasjonsmodell som innebærer at Skattefogdetaten innlemmes i Skatteetaten, er en enkel løsning som bør kunne gjennomføres ganske hurtig. I hovedsak innebærer løsningen - i tillegg til økt kompetanse og kapasitet - at dagens direktoratsfunksjoner i Finansdepartementet overføres til Skattedirektoratet samtidig som det gjennomføres en intern omorganisering i Skattedirektoratet. Det vil således ikke være behov for å bygge opp administrative støttefunksjoner på direktoratsnivået. Denne finnes allerede i Skattedirektoratet. Alternativet innebærer likeledes bare mindre endringer på regionalt og lokalt nivå.

Muligheten for effektsvikt i forbindelse med selve omstillingen vurderes som liten. Finansdepartementet mener således at selve overgangsfasen ikke skulle føre til belastninger av avgjørende betydning.

Kap. 5 Finansdepartementets opplegg for ny organisasjonsløsning

5.1 NY ORGANISASJONSLØSNING – HOVEDLINJER

Finansdepartementet går inn for en organisasjonsløsning etter følgende hovedlinjer:

- Etatslederansvaret for skattefogdene overføres fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet
- Skattefogdene utgjør egne enheter på lik linje med fylkesskattekontorene på regionalt nivå i Skatteetaten
- Ordningen med kommunalt ansvar for innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatt og arbeidsgiveravgift videreføres, jfr. kap. 6.

Skattefogdenes nåværende oppgaver kan tre-deles slik:

- Innbetalings- og innfordringsoppgaver:
 - Innkreving av merverdiavgift, investeringsavgift, arveavgift og en rekke mindre avgifter, gebyrer mv. for staten
 - Kontroll og tilsyn med kommunekasserernes innfordring av arbeidsgiveravgift og statens og folketrygdens andel av fellesskatten
- Fastsettelse av arveavgift
- Lønns- og regnskapsføring for et betydelig antall statsetater, samt effektivering av statlige utbetalingsordrer fra sentralt hold

Etatslederansvaret for samtlige av disse oppgavene overføres til Skattedirektoratet med virkning fra 1. januar 1997. Organisasjonsmessig plassering av fastsettelsesfunksjonen for arveavgift, vil bli nærmere vurdert ut fra hva som er den mest heniktsmessige plasseringen av denne oppgaven innenfor Skatteetaten, jfr. avsnitt 5.3.1

For lønns- og regnskapsfunksjonene kan det på et senere tidspunkt være aktuelt å foreslå alternativ organisasjonsløsning, jfr. avsnitt 5.3.2

Skattedirektoratet skal være etatsledelse, dvs. ha det samlede ledelsesmessige ansvaret for gjennomføringen av pålagte oppgaver. Direktoratet skal således ha ansvaret for å utvikle og tilpasse tilførte oppgaver til de overordnede politiske mål- og ressursrammer, og påse at skattefogdene har både kompetanse og ressurser til å løse sine oppgaver. Etatslederfunksjonen innebærer også at direktoratet har ansvaret for å innhente og levere faglig basert beslutningsgrunnlag til Finansdepartementet.

Skattefogdkontorene vil på lik linje med fylkesskattekontorene utgjøre regionale enheter direkte underlagt Skattedirektoratet. Skattefogdkontorene ledes som nå av skattefogder.

Finansdepartementets interne organisering vil bli tilpasset ny organisasjonsløsning. Ny organisering av skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen er vist i figur 2.

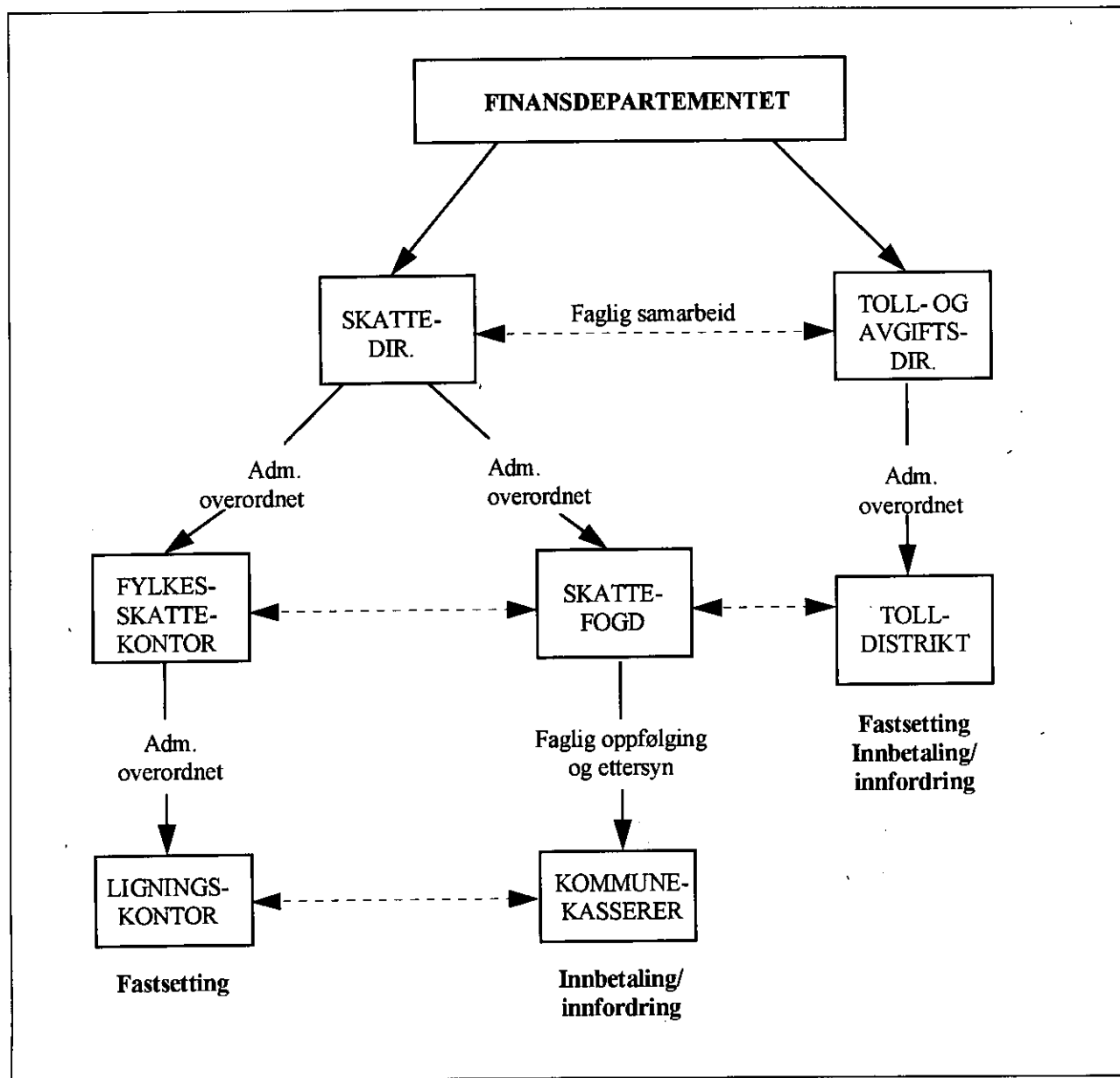


Fig. 2 Ny organisering av skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen

5.2 NÆRMERE OM INNBETALINGS- OG INNFORDRINGSFUNKSJONEN

En viktig forutsetning for den nye organisasjonsløsningen er at Skattedirektoratet tillegges et ansvar for å samordne tiltak på innbetalings- og innfordringsområdet. Tiltakene vil også gjelde andre kravtyper enn skatt, folketrygdavgift, arveavgift og innenlands merverdiavgift. Skattedirektoratet får således et særskilt ansvar for å harmonisere regelverket for innbetaling og innføring på tvers av etater og kravtyper, å utvikle felles eller samordnet regnskapssystem for innbetalingsområdet, å utvikle felles støttesystem for saksbehandling for innføring samt å utvikle et felles motregningsregister.

Samarbeid på innfordringsområdet i regi av Skat-

tedirektoratet vil fortrinnsvis være rettet mot skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen. For misligholdte krav mot privatpersoner vil imidlertid et samarbeid med bl.a. Statens Innkrevingssentral være aktuelt. For misligholdte krav mot næringsdrivende og selskaper vil et eventuelt motregningsregister kunne være et effektivt verktøy som i tilfelle kan benyttes av andre enn skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen.

For å styrke innbetaling og innføring i Skattedirektoratet forutsettes det at:

- Det etableres en egen avdeling på innbetalings/innfordringsområdet i Skattedirektoratet, og lederen inngår i Skattedirektørens ledergruppe
- Kompetansen innen innbetaling og innføring i Skattedirektoratet økes

Finansdepartementet vurderer dette som viktige forutsetninger for å få gjennomført selve omorganiseringen og for å kunne realisere mulige gevinster, jfr. kap. 7.

Skattedirektoratet vil etter dette ha tre roller på innbetalings- og innfordrings- området:

- Etatsledelses- og oppfølgingsansvar for skattefogdenes innbetalings- og innfordringsoppgaver, inklusive faglig oppfølging av kommunekasserernes virksomhet i tilknytning til fellesinnkrevningen, herunder
 - Utforme den faglige styringen av kommunekassererne og retningslinjer for skattefogdenes ettersyn
 - Behandle rapporter fra skattefogdene om resultatene av innfordringsvirksomheten, samt sette iverk eventuelle tiltak på bakgrunn av dette
 - Behandle enkeltsaker vedrørende kommunekasserernes innfordringsarbeid
- Samordne innfordringstiltak mot samme skyldner, herunder med Toll- og avgiftsdirektoratet
- Medvirke til samordning av regelverk og utvikle og vedlikeholde tjenlige EDB-baserte løsninger på innbetalings- og innfordringsområdet

Arbeidsoppgavene på direktoratsnivået vil i hovedsak omfatte styring (ledelse) og utvikling av innbetalings- og innfordringsfunksjonen. Skattedirektoratet vil videre overta behandlingen av faglige spørsmål i tilknytning til skattefogdenes virksomhet.

En sentral oppgave for direktoratsnivået vil være å utvikle felles målforståelse, strategier og handlingsplaner samt utforme retningslinjer for innbetaling og innfordring.

Skattefogdene som vil utgjøre et regionalt nivå for innbetaling og innfordring for skatt og innenlands merverdiavgift, vil ha ansvaret for ettersyn som i dag, og i tillegg få ansvar for faglig oppfølging av kommunekassererne, i likhet med det ansvaret Skattedirektoratet har i dag. Kommunekassereretaten vil dermed få en statlig etat å forholde seg til, noe som vil kunne bidra til mer effektiv styring fra statens side overfor kommunekassererne, jfr. avsnittene 6.1 – 6.3.

Den nye organisasjonsløsningen innebærer ikke at Statens Innkrevingsentral integreres i Skattedirektoratet.

5.3 ANDRE FORHOLD

5.3.1 Arveavgiften

Arveavgift fastsettes på all arv og visse gaver i henhold til arveavgiftsloven av 19. juni 1964. Avgiftssatser og fribeløp fastsettes av Stortinget i det årlige avgiftsvedtaket. Arveavgiften antas i 1996 å innbringe 900 mill. kroner.

Avgiftsmyndigheter er skattefogdene ved gave-transaksjoner og ved private dødsboskifter. Skifterettene er avgiftsmyndighet for offentlige dødsboskifter. Departementet er overordnet avgiftsmyndighet og

fører tilsyn og kontroll med skattefogdenes arbeid på området. Departementet behandler videre klager på avgiftsmyndighetenes vedtak unntatt når det gjelder verdsettelse.

De regionale avgiftsmyndigheter behandler årlig mellom 40 000 og 50 000 saker om avgift på arv og gaver. Antallet saker som utløser avgift er imidlertid betydelig lavere og ligger årlig på ca. 15 000. Dette skyldes fribeløpene til gjeldende avgiftssystem.

Den ordinære saksgangen innebærer at skattefogdene mottar meldinger om arv og gaver, registrerer meldingene, fastsetter avgiftsgrunnlaget, beregner avgiften på den enkelte avgiftspliktige og krever inn avgiften hos arvingene og mottakerne av avgiftspliktige gavemidler. Skattefogden fører også observasjonsregister over avgiftspliktige gavetransaksjoner slik at det kan tas hensyn til eventuelle tidligere gaver ved fastsettelsen av avgiften ved senere overføringer. Skattefogden utveksler opplysninger i forhold til ligningsmyndighetene og mottar kontrollopplysninger fra forsikringsselskapene.

Etter gjeldende ordning behandles fastsettelse av arveavgift i en egen arveavgiftsavdeling hos skattefogden. Innkreving av arveavgift og saker om billighetsordninger eller utgiftsføring behandles av skattefogdens innfordringsavdeling. Det er således etablert skiller innen skattefogdkontorene mellom fastsettelse og innkreving. Skifteretten fastsetter og innkrever arveavgiften på arv i dødsbo i tilknytning til utlodning av boets midler til arvingene.

Klager over verdsettelse av aktiva som inngår i avgiftsgrunnlaget går til skattefogden eller skifteretten. Avgiftsmyndigheten kan omgjøre den opprinnelige verdsettelsen, men i utgangspunktet bare til gunst for den avgiftspliktige. Finner avgiftsmyndigheten ikke grunnlag til å omgjøre sitt tidligere vedtak, må den avgiftspliktige begjære rettslig skjønn for eventuelt å oppnå en endret verdsettelse.

I tråd med det som er uttalt i avsnitt 4.4 og avsnitt 5.1 vil Skattedirektoratet som overordnet myndighet for skattefogdkontorene også overta de fleste oppgaver på arveavgiftsområdet som i dag ivaretas av Finansdepartementet. Dette innebærer at ordinær klagesaksbehandling over fastsettelse og lovanvendelse skal behandles i direktoratet. I tillegg vil det bli aktuelt å overføre saker om fritak for arveavgift etter arveavgiftsloven § 4 femte ledd (arv til allmenntilgitt institusjoner) og § 46 annet ledd (nedsettelse m.v. p.g.a. billighet).

Dagens løsning innebærer at departementet behandler et betydelig antall enkeltsaker av mer forvaltningsmessig art. Departementet er ikke innrettet på å behandle et stort antall klagesaker og andre enkelthenvendelser. Dette viser seg bl.a. ved at saksbehandlingsstiden i departementet har vært lengre enn ønskelig. Et mål med en endret organisering på dette saksfeltet vil være en langt mer effektiv klagesaksbehandling.

Departementet vil i samråd med Skattedirektoratet

vurdere den regionale organisasjonsmessige plassering av fastsettelsesfunksjonen for arveavgift. Et hensyn ved vurderingen bør være sterkere å adskille fastsettelses- og kontrollfunksjonen fra innkrevingsfunksjonen på regionalt nivå. Hensynet til publikum og til behovet for lokalkunnskap tilsier at behandlingen av sakene ikke bør sentraliseres. Det er dessuten nødvendig å beholde den kompetanse som er opparbeidet hos skattefogdene på dette området. En endret organisasjonsmessig plassering bør derfor søke å ivareta og forene de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. En løsning som etterhvert kan vurderes er å overføre oppgavene med fastsettelses- og kontrollfunksjonen for arveavgift til fylkesskattekontorene. Dette vil i tilfelle medføre personellmessige forflytninger. Endringer av organiseringen må videre følges opp med en tilpassning av gjeldende lov, forskrifts- og instruksverk. Det vil være naturlig at Skattedirektoratet vurderer dette nærmere, på grunnlag av at arveavgiften skal administreres i Skatteetaten.

5.3.2 Skattefogdetatens lønns- og regnskapsfunksjoner

Skattefogdetaten er lønns- og regnskapssentral for en rekke statlige virksomheter. Etatens ressursinnsats innenfor lønns- og regnskapsfunksjonene utgjorde i 1995 ca. 190 årsverk.

Lønnsfunksjonen forestår i dag utbetaling av fast lønn og variable tillegg for ca. 50 000 statsansatte. Inkludert honorarer og godtgjørelser er det ca. 140 000 personer som får utbetaling gjennom skattefogdsystemet hvert år.

Regnskapsfunksjonen utfører regnskapstjenester og betalingsformidlingstjenester for mange små og mellomstore statlige virksomheter/driftsenheter som benytter skattefogden som regnskapsfører.

Den nære tilknytningen til skatte- og avgiftsadministrasjonen har videre gjort det mulig med enkle midler å motregne statlige avgiftskrav mot utbetalinger for varer og tjenester.

I forbindelse med innføring av nytt økonomireglement for staten vil det i større grad bli fokusert på den enkelte virksomhetsleders ansvar for økonomiforvaltningen i egen virksomhet. Det understrekes i nytt økonomireglement at ledelsen har et selvstendig ansvar for regnskapsføringen. Virksomhetsledelsen har ansvar for utarbeidelse av rapporter til overordnet departement og til det sentrale statsregnskapet. Inn- og utbetalinger skal skje over virksomhetens konto og kontrolleres og følges opp av virksomheten selv. Den enkelte virksomhetsleder avgjør innenfor rammen av eventuell instruks fra overordnet departement hvordan organiseringen av økonomi- og regnskapsarbeidet legges opp, herunder eventuell bruk av eksterne statlige tjenesteytere for utføring av deler av regnskapsoppgavene. Finansdepartementet finner det hensiktsmessig at skattefogdene i framtiden kan tilby regnskapstjenester som omtalt ovenfor på regionalt nivå. En vil der-

med kunne utnytte mulige stordriftsfordeler som ligger i det å beholde et fagmiljø av en viss størrelse som kan gi lønns- og regnskaps tjenester til regionalt nivå. Stordriftsfordelene er knyttet til lavere investerings- og driftskostnader.

Finansdepartementet ønsker derfor å tilby en ordning med regnskapssentraler. Kravene i nytt økonomireglement samt de muligheter som nye økonomisystemer gir, gjør det nødvendig å ruste opp skattefogdenes lønns- og regnskapsfunksjoner. Det er derfor igangsatt et omstillingsarbeid i Skattefogdetaten som søker å tilpasse etatens lønns- og regnskapsfunksjoner til den nye situasjonen. De sentrale tiltakene er omorganisering av lønns- og regnskapsfunksjonen, innføring av moderne økonomi- og lønnsystemer, innføring av nye rutiner og utvikling av nytt tjenestetilbud samt kompetanseheving av etatens ansatte innenfor lønn- og regnskap.

Det pågår nå et prøveprosjekt for å trekke opp nye opplegg for hvordan skattefogdenes regnskapssentralrolle skal ivaretas i praksis ut fra forutsetningene i det nye økonomireglementet. Foreløpig er tre fylkesskattekontorer med på dette opplegget.

I avsnitt 5.1 legges det opp til at etatsledelsen for skattefogdenes lønns- og regnskapsfunksjoner overføres til Skattedirektoratet sammen med bl.a. innbetalings- og innfordringsområdet. Bakgrunnen for dette er å unngå mulige effektivitetstap i det omstillingsarbeidet som nå er igangsatt innenfor økonomitjenestefunksjonen. Det vil imidlertid være aktuelt å vurdere en eventuell annen organisering og tilknytning for denne funksjonen på et senere tidspunkt.

For å sikre økonomitjenesten nødvendige prioritet vil det i Skattedirektoratet bli foretatt en hensiktsmessig organisering av en enhet med etatsledelse for skattefogdenes økonomitjenester. Enheten vil bl.a. ha ansvar for å modernisere økonomitjenestefunksjonen. Enheten vil i nødvendig grad være adskilt fra Skattedirektoratets interne økonomifunksjon. Når det gjelder bemanningsmessige konsekvenser knyttet til etatslederrollen for økonomitjenestefunksjonen vises til avsnitt 7.2.

5.3.3 Innfordring av visse skattekrav i utlandet

Innfordring av norske skattekrav mot personer som befinner seg i utlandet eller som har verdier liggende ute, er aktuelt i de tilfelle hvor Norge har inngått bistandsavtale med vedkommende land. Kommunekassererne skal i disse tilfelle sende kravet via skattefogden i Oslo og Akershus for oversendelse av kravet til kompetent utenlandsk myndighet til inndrivelse.

Norge har inngått bistandsavtale i skatteavtalene med Nedreland, Belgia, Tyskland, Frankrike, og Østerrike samt en særskilt nordisk bistandsavtale. Den nordiske bistandsavtalen omfatter i tillegg til skatt også bl.a. merverdiavgiftsområdet. I de nyere skatteavtalene Norge inngår inntas bistand til innfordring som en del av skatteavtaleverket.

Tilsvarende går utenlandske anmodninger om bistand til innfordring fra land som Norge har avtale med via skattefogden i Oslo og Akershus som avgjør om kravet skal gå videre til vedkommende kommunekasserer til inndrivelse.

Finansdepartementet vil i denne omgang ikke foreslå noen endring av denne ordningen.

Kap. 6 Om den kommunale fellesinnkrevningen

6.1 OM VIDEREFØRING AV DEN KOMMUNALE FELLESINNKREVIING OG FORUTSETNINGENE FOR DET

6.1.1 Situasjonen i dag

Kreditorer for de samlede skatteforpliktelser er staten, fylkene, kommunene, Skattefordelingsfondet og Folketrygden. Overfor skattedebitor er det i skattelovgivningen etablert en felles representant for skattekreditorene. Både for skattedebitor og for skattekreditorene er det en klar fordel at det på denne måte er etablert en felles innkreving.

I henhold til skattebetalingslovens § 48 nr 1 er det den kommunale skatteoppkrever som på vegne av alle skattekreditorene utfører innkreivingsoppgavene og har kontrollfunksjoner overfor arbeidsgiverne. Den kommunale skatteoppkreveren er faglig underlagt Finansdepartementet, Skattedirektoratet (faglig ansvar) og skattefogden (tilsynsansvar). Det administrative ansvaret ligger i den enkelte kommune. Det er således kommunene som bestemmer ressursbruken; antall stillinger, avlønning og organisering av arbeidet. Departementets adgang etter skattebetalingslovens § 56 til å gi pålegg om utbygging mv. av skatteoppkreverkontoret benyttes i praksis ikke.

Dagens organisering og arbeidsdeling vedrørende fellesinnkrevningen gir vanskelige styringsforhold og legger også begrensninger på en effektiv utnyttelse av ressursene. Dette forsterkes ved at det overordnede faglige ansvaret og det administrative ansvaret er delt mellom henholdsvis stat og kommune.

Delvis på grunn av de komplekse styringsforholdene har statens krav til og oppfølging av kommune-kassereretaten ikke vært tilstrekkelig, noe Riksrevisjonen også har påpekt i antegnelser til statsregnskapet. Flere av Riksrevisjonens antegnelser på Finansdepartementets område gjelder nettopp fellesinnkrevningen og problemer ved at staten har et faglig ansvar, mens det administrative ansvar for bl.a. ressurstildelingen tilligger kommunen. Riksrevisjonen har bl.a. påpekt behovet for ajourføring av instruksjer og regelverk, samt viktigheten av å avklare ansvarsforholdet mellom de ulike statlige instanser når det gjelder den faglige styringen. I Dokument nr. 3:3 (1994-95), jfr. Innst. S. nr. 106 (1994-95), framkommer for øvrig at kommune-kassererene mener at de har for lite ressurser til å gjennomføre alle oppgavene de er pålagt innenfor fellesinnkrevningen.

I avsnittene nedenfor drøftes nærmere enkelte sider ved den kommunale fellesinnkrevningen, særlig om dens forhold til de statlige skattemyndigheter. Det

trekkes opp prinsipper for den statlige styringen for bedre å følge opp svakheter som Riksrevisjonen har påpekt, og det vurderes mulige lov- og regelendringer.

Et viktig virkemiddel for å bedre den statlige styringen vil imidlertid også være en systemmessig tilnærming, bl.a. gjennom utvikling av nytt skatteregnskap (SKARP-prosjektet) som nevnt i avsnitt 1.3 foran. Her tas det bl.a. sikte på å utvikle et bedre sett saksbehandlerverkøy som på lengre sikt vil virke kvalitetsfremmende. Dette arbeidet omtales ikke nærmere i denne proposisjonen.

Finansieringen av skatteforvaltningsapparatet på lokalt nivå for å få gjennomført fastsettelse, kontroll og innkreving er fordelt mellom staten og kommunen. Staten bekoster fastsettelse og kontroll av skatteforpliktelsene gjennom ligningsetaten (ligningskontor i hver kommune) og kommunen bekoster innkreivningen gjennom det kommunale innkreivingsapparat. Særlige innkreivings- og prosesskostnader belastes imidlertid skatteregnskapet, og bæres dermed av kommunene med ca en tredjedel.

6.1.2 Forholdet mellom statlig og kommunal løsning

Både NOU 1993:1 og St.prp. nr. 44 (1993-94) la opp til et fortsatt kommunalt ansvar for fellesinnkrevningen.

Et hovedargument for å legge oppgaveløsningen lokalt, dvs. i hver kommune, er i følge NOU 1993:1 behovet for geografisk nærhet til skatte- og avgiftssubjektene. Kommunene vil kunne beholde et nært forhold til sitt eget inntektsgrunnlag og ha mulighetene til å påvirke skatteinngangen. Det heter videre at geografisk nærhet i særlig grad vil gjøre innkreivingsenhetens arbeid mer formålseffektivt ved å gi større innsikt i de lokale forholdene. Det ble også fremhevet at kommunene vil ha behov for å beholde egen kompetanse på innkreivingsområdet av hensyn til kommunale avgifter og andre kommunale krav.

Argumentene for en statliggjøring var først og fremst at økonomisk motiv, ansvar og myndighet burde knyttes sammen, slik at staten selv får myndighet over oppgaver som den tillegges resultatansvar for, og som den selv har sterkest motivasjon for å løse. En overføring til staten kunne skape en mer ensartet praksis ved at Skattedirektoratets faglig styring får større gjennomslagskraft.

Under høringsrunden vedrørende NOU 1993:1 viste en rekke kommuner gjennom et sterkt engasjement at kommunesektoren ønsket å beholde innford-

ringsoppgavene. Dette ga også Kommunenes Sentralforbund klart uttrykk for.

Fellesinnkrevingen omfatter et proveny på over 200 mrd. kroner i 1996. Kommunenes andel utgjør ca en tredjedel av provenyet. Over 90 pst av dette kreves inn fra bedrifter og institusjoner, i form av skattetrekk, arbeidsgiveravgift og selskapsskatter. Bare forskuddsskatt og restskatt innfordres direkte fra privatpersoner. Restanseutviklingen må anses som positiv, jfr. tabell 1, avsnitt 3.1.4. Oversikten viser at restanseprosenten av utlignet skatt vel et halvt år etter forfall av de restskatter som gjelder inntektsåret, er redusert fra 3.2 pst. for 1988 til 1,5 pst. for 1993.

Både Finansdepartementet og Skattedirektoratet vurderer den kommunale skatteinnkreving som relativt god, og samarbeidet mellom de ulike aktørene har også bedret seg de seneste årene. Etter departementets vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig grunn for en statlig overtakelse av et innkreivingsapparat som fungerer strømlinjeformet for masseinnbetalingene, og hvor mislighold av betalingsforpliktelsene og oppfølging av disse utgjør en liten prosentandel. Fortsatt kommunalt ansvar for fellesinnkrevingen under visse forutsetninger har derfor vært en premiss også i departementets oppfølgingsarbeidet etter St.prp. nr 44 (1993-94), jfr. St.prp. nr 51 (1994-95).

6.1.3 Forutsetninger for fortsatt kommunalt ansvar

Det er departementets syn at den kommunale fellesinnkreving i all hovedsak bør bestå. Imidlertid må det bemerkes at det både i NOU 1993:1 og St prp nr 44 (1993-94) fremheves at en styrking av statens faglige styring er en viktig forutsetning for fortsatt kommunal oppgaveløsning. Det heter der at dette kan oppnås gjennom regelutforming, ledelse og instruksjon, og statlig overtakelse av visse vanskelige saker.

Selv med et utstrakt og godt samarbeid mellom de ulike etatene, er det klart at spredningen av oppgaver og ansvar på ulike organisatoriske enheter også framover nødvendiggjør god koordinering, og også fremdeles vil legge visse begrensninger på en effektiv gjennomføring av oppgavene.

Dette syn bekreftes av en undersøkelse ved 26 større kommunekassererkontor som er gjennomført av Riksrevisjonen. Undersøkelsen viser bl.a. at organisering og prioritering av innkreivingsarbeidet ikke er tilfredsstillende ivarettatt for alle de kommuner som omfattes av undersøkelsen. Riksrevisjonen påpeker også at det forekommer tildels store variasjoner mht. ressursbruk til innkreivning mellom sammenlignbare kommuner.

Etter departementets vurdering er effektiviteten og kvaliteten i innkreivingsarbeidet for variende ved sammenligninger kommuner i mellom. Et sentralt siktemål for departementet er derfor å styrke styrbarheten på fagområdet både når det gjelder å iverksette tiltak og når det gjelder å fremme effektiv og rasjonell drift.

En viktig effekt av den foreslåtte reformen i det statlige innkreivingsapparat vil nettopp være forbedrede muligheter for økt og mer koordinert statsinnsats når det gjelder tilsyn, standardisering og styring av den kommunale fellesinnkreivingen. Mange styringsmuligheter har hittil ikke vært utnyttet pga. et svakt og lite koordinert statlig apparat.

Den foreslåtte organisasjonsmodellen vil etter departementets syn gjøre det lettere å utvikle klare kvalitetskrav overfor de kommunale skatteoppkreiverne og følge opp disse.

6.2 NÆRMERE OM STATENS STYRING OG TILSYN MED FELLESINNKREIVINGEN

Et siktemål med ny organisering av den statlige delen av innkreivingsapparatet har vært å legge forholdene til rette for et bedre styringssystem. Ved vurderingen av de ulike alternativer til ny organisering har behovet for samordnet ledelse av det faglige ansvar og tilsynsansvaret overfor de kommunale skatteoppkreiverne vært et sentralt element. Den innbyrdes sammenheng og koordineringsbehovet mellom sentralt faglig ansvar og skattefogdenes tilsynsansvar, medfører at samordnet ledelse har blitt ansett som særlig viktig for å bedre formåls- og kostnadseffektiviteten.

Den foreslåtte organisasjonsløsningen innebærer at etatslederfunksjonen for skattefogdene overføres fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet. Videre forutsettes det at skattefogdene i stor grad får ansvar for faglig oppfølging av de kommunale skatteoppkreiverne i likhet med det ansvaret Skattedirektoratet har i dag. Samlet sett innebærer dette en forenkling ved at etatslederfunksjonen for både skatte- og merverdiavgiftsområdet samles på ett sentralt statlig nivå (i Skattedirektoratet) og ved at de kommunale skatteoppkreiverne direkte kan forholde seg til én instans (skattefogden) når det gjelder faglig oppfølging og tilsyn. Direktoratet vil kunne gi mer generell veiledning.

Under dagens organisering kan Skattedirektoratet indirekte påvirke de kommunale skatteoppkreivernes resultater i noen grad gjennom den overordnede faglige styringen, gjennom instruks og rundskriv, veiledning og oppfølging. Påvirkningsmulighetene begrenses imidlertid av det store styringsspennet (435 kommuner) og administrative forhold innen kommunen. Skattedirektoratet vil som etatsleder, bli bedre i stand til å ivareta den faglige styring, oppfølging og tilsyn av de kommunale skatteoppkreiverne, ved at dette kan skje gjennom skattefogdene i stedet for direkte til hver enkelt av landets kommuner.

Selv med den nye organisasjonsløsningen vil det overordnede ansvaret for de kommunale skatteoppkreiverne være splittet mht. hvem som er faglig overordnet (Skattedirektoratet gjennom skattefogdene) og administrativt overordnet (kommunen). Denne delingen anses problematisk i forhold til et moderne, enhetlig konsept for målformuleringer, styringsdirektiver,

resultatindikatorer og resultatkrav. Et slikt styringssystem forutsetter klare styringslinjer.

Dersom det faglig overordnede nivå's styringssignaler ikke følges opp på kommunalt administrativt nivå, har man i dag få andre muligheter enn å kritisere oppgaveløsningen. Statlige myndigheters muligheter til å gripe inn med sanksjonstiltak er omdiskutert. Slike eventuelle tiltak har til nå ikke vært benyttet. Den manglende sammenheng mellom fordeling av oppgaver, muligheter for å stille krav til oppgaveutførelsen, og sanksjonsmuligheter dersom oppgavene ikke løses tilfredsstillende, anses som et problem. Det blir en viktig del av det videre arbeid å utrede hvordan den faglige styringen skal kunne praktiseres i en utvidet form som er mer forenlig med et konsept for resultatoppfølging. Det må i såfall innebære at staten som faglig overordnet og også i siste instans resultatansvarlig, må kunne stille resultatkrav som i større grad er forpliktende for kommunene enn hva tilfellet er i dag. Finansdepartementet vil følge opp disse problemstillingene i nær kontakt med Kommunaldepartementet. Det vises også til omtalen under avsnitt 6.3.

I det videre arbeid vil det være nødvendig å prioritere utvikling av overordnede målsetninger, styringsdirektiver, resultatkrav mv. som styringsverktøy for innfordringen innenfor de rammer som arbeidsdelingen mellom stat og kommune gir. Sentrale oppgaver for den nye innkrevingsavdelingen i Skattedirektoratet vil nettopp være å utvikle felles mål, strategier og handlingsplaner, samt utforme gjennomgående retningslinjer på innbetalings- og innfordringsområdet.

På departementsnivå tas det sikte på en organisering som gir mer enhetlig etatslederansvar med økt vekt på resultatorientering og dermed mer koordinerte styringssignaler på innbetalings- og innfordringsområdet.

6.3 KRAV TIL DEN KOMMUNALE ORGANISERING OG DRIFT AV SKATTEOPPKREVERFUNKSJONEN

6.3.1 Kommunekasseretatens oppgaver

Kommunekasseretatens oppgaver kan i praksis deles i skatterelaterte oppgaver og rent kommunale oppgaver. De skatterelaterte oppgavene består i innkreving av skatt til staten, fylkeskommunen, kommunen og Skattefordelingsfondet, samt innkreving av medlems- og arbeidsgiveravgiften til Folketrygden. Videre består arbeidet i registrering av lønns- og andre oppgavepliktige ytelser, føringen av skatteregnskapet og kassererfunksjonen for skattekontoret og avregning overfor skattytere etter ligning og eventuell klagebehandling. Kommunekassererne utfører arbeidsgiverkontroll, yter informasjon og veiledning til publikum og er sekretariat for skatteutvalget, som behandler ettergivelses- og nedsettelsessaker.

De rent kommunale oppgavene består regelmessig av føring av kommunens regnskaper, kassererfunksjon for kommunekassen, innfordring av eiendoms-

skatt og kommunale eiendomsavgifter mv. Videre tar kommunekassererkontoret seg ofte av lønnsfunksjonen for kommunens ansatte. Kommunekassereren forvalter kommunens finanser og likviditetsstyring, og yter teknisk bistand i budsjettssammenheng.

6.3.2 Kommunekassererkontorenes organisering

Kommunekassererkontorene er mange steder organisert i tre avdelinger, en skatteavdeling, en regnskapsavdeling og en lønnsavdeling. På grunn av kommunenes svært forskjellige størrelse vil likevel mange mindre kommuner ikke ha en slik inndeling. Her vil samme person ofte utføre flere av de ulike funksjoner som er lagt til kontoret.

Som en følge av den nye kommuneloven av 25. september 1992 er det ikke lenger lovpålagt at kommunene skal ha egen stilling som kommunekasserer, slik det var i den tidligere kommuneloven. Kommuneloven gir nå kommunene stor frihet til selv å organisere kommunens virksomhet. Det legges i kommuneloven opp til at særlovgivningen skal regulere eventuelle behov for å pålegge opprettelse av særskilte stillinger eller måter å organisere kommunens virksomhet på. I Ot. prp. nr. 42 (1991-92) Lov om kommuner og fylkeskommuner er det på side 91 uttalt: «Lovpålegg om opprettelse av bestemte stillinger bør derfor bare skje når særlige hensyn taler for det». Kommunekasserernes oppgaver som skatteoppkrever er nærmere regulert av skatteoppkreverinstruksen, fastsatt av Skattedirektoratet 5. februar 1996 i medhold av skattebetalingsloven § 56 nr. 1. Instruksen regulerer bl.a. føringen av skatteregnskapet, innfordring av skatt og utførelse av arbeidsgiverkontrollen.

Kommunene er imidlertid i kommuneloven § 24 nr. 2 pålagt å ansette en regnskapskyndig person som skal ha det faglige ansvaret for kommunens regnskap. Dette er gjort for å etablere et skille mellom anvisende myndighet (øverste anvisende myndighet i kommunen er administrasjonssjefen) og den regnskapssansvarlige. Kommunens administrasjonssjef er i dag formelt overordnet kommunekassereren administrativt, og også faglig når det gjelder kommunekassererens kommunale gjøremål.

Skatteoppkreverinstruksen av 5. februar 1996 må for øvrig revideres i tråd med ny organisasjonsløsning, bl. a. for å klargjøre styringsforholdene.

6.3.3 Spørsmål om lovregulering av skatteoppkreverfunksjonen

Riksrevisjonen har i en rapport, Kontrollen med fellesinnkrevingen ved 26 større kemner- og kommunekassererkontorer, av juni 1995, påpekt at kommunene organiserer oppgavene med innfordring ulikt. I forbindelse med denne undersøkelsen har Skattedirektoratet uttalt til Riksrevisjonen at dette støtter opp om den utvikling direktoratet mener å kunne se avtegne seg etter ikrafttreden av ny kommunelov. Skattedirektora-

tet uttalte videre at det kunne være grunn til å regulere skatteoppkreverfunksjonen i skattebetalingsloven. Riksrevisjonen har deretter uttalt at det er viktig at Skattdirektoratet arbeider videre med spørsmålet om lovregulering av stillingen som skatteoppkrever i kommunene. På denne bakgrunn har Skattedirektoratet i brev av 20. februar 1996 til Finansdepartementet tatt opp spørsmålet om lovfesting av plikt for kommunene til å opprette særskilt stilling som skatteoppkrever. Om behovet for å lovfeste en slik plikt for kommunene fremholder direktoratet bl a:

«Det operative ansvaret for skattebetalingsordningen og de særlige innfordringsprivilegiene for skattekrav, er i medhold av skbtl. § 48 og lov av 21. juli 1894 nr. 5 om delvis Omordning av det civile Embetsværk § 5, tillagt kommunekassererstillingen. Til tross for enkelte variasjoner, bl.a. med bakgrunn i kommunenes svært ulike størrelse, har organiseringen av kommunekassererstillingen på vesentlige punkter hatt viktige felles trekk. Dette gjelder først og fremst kommunekasserernes faglig selvstendige stilling i forhold til kommunenes politiske og administrative ledelse, at ansvaret for skattebetalingsoppgavene har hatt en sentral plass, stort sett uten uhenksommessig kobling med andre arbeidsoppgaver, og at skattebetalingsoppgavene har vært håndtert som en integrert enhet. Bakgrunnen er tradisjon knyttet til kommunekassererstillingen slik denne ble regulert i den tidligere kommunelovens § 41. Stillingen ble oppfattet som en fagsjefstilling med stor grad av autonomi i forhold til kommunale myndighetsorganer ellers. Denne autonomien og tradisjonen har vært av stor betydning for skatteoppkrevingen og sentrale skatteoppkrevingens myndigheters styring av den, og er trolig grunnen til at det ikke i skattebetalingsloven er gitt nærmere regler om organisering av skatteoppkreverstillingen.

Dersom det ikke i skattebetalingsloven som særlov bestemmes noe annet, vil den nye kommuneloven innebære en helt ny frihet for kommunene til å organisere skatteoppkrevingen slik de måtte ønske. Variasjonsmulighetene er mange, og den framtidige situasjonen synes i det minste uoversiktlig. Skattedirektoratet har ikke gjennomført noen systematisk undersøkelse av i hvilken grad og på hvilke måter denne nye friheten vil bli brukt. Ut fra den alminnelige kontakten direktoratet har med den operative innfordringen, synes det imidlertid klart at den vil bli brukt i ikke ubetydelig utstrekning, og at det i flere tilfeller vil bli valgt løsninger som er mindre heldige eller hvor konsekvensene er usikre. En løsning som trolig vil gå igjen, bl.a. fordi den nevnes som naturlig både i NOU 1990:13 og Ot. prp. nr. 42 (1991-92), som ligger til grunn for den nye kommuneloven, er at innfordringen helt eller i økt og kanskje uklar grad, legges i linjefunksjon under den alminnelige kommunale administrasjonssjefen. Skattedirektoratet minner i den forbindelse om sin sterkt kritiske holdning til en mulig utvikling av denne art i høringsbrev av 27. oktober 1990 til Finansdepartementet vedrørende ny kommunelov. Direktoratet ga her uttrykk for at en slik utvikling, blant andre forhold, ville bidra til å aktualisere statlig overtakelse av innfordringsoppgavene. En annen løsning, som en har sett eksempler på i forbindelse med eksterne konsulenttredninger om organisering av kommunal virksomhet, er at skatteinnfordringen fragmenteres under ulike virksomhetsområder ellers. En har også eksempler på at omorganisering kan ha vært brukt som metode for å løse faglige og/eller personelle motsetninger.

Skattedirektoratet mener at organiseringen og styrbarheten av skattebetalingsordningen er av så sentral betydning, at det allerede i utgangspunktet, synes naturlig gjennom særlovgivningen å pålegge plikt til å opprette særskilt stilling til å forestå oppgaveløsningen. Direktoratet mener ellers at organiseringen av det operative ansvaret for skattebetalingsordningen bør være enhetlig på landsbasis, både av hensyn til skattytere og arbeidsgivere, og av hensyn til sentrale skattemyndigheters styringsenheter. Det er også viktig at skattebetalingsordningen sikres som et eget, integrert virksomhetsområde, og at det fremstår som det kompetente myndighetsorganets hovedoppgave. Videre bør det være minst mulig avstand mellom formell kompetanse etter skattebetalingsloven og reell faglig kompetanse, dvs. at sjefen for det operative myndighetsorganet i størst mulig grad også bør være faglig oppdatert.»

Direktoratet fremholder videre at det er av sentral betydning at skatteoppkreveren sikres selvstendighet i forhold til kommunale myndigheter i skattebetalingsfaglige spørsmål.

6.3.4 Departementets vurdering

Kommunekassereren er underlagt Finansdepartementets og Skattedirektoratets faglige instruksjonsmyndighet når det gjelder innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift mv. Skattefogdene utøver tilsyn med kommunekasserernes utføring av de statlige innfordringsoppgavene. Etter skattebetalingsloven § 56 nr. 1 har departementet alminnelig instruksjonsmyndighet overfor de kommunale skatteoppkrevere. Dette gjelder uansett om kommunen opprettholder stilling som kommunekasserer eller legger skatteoppkreverfunksjonen til personell med annen tittel. Instruksjonsmyndigheten er i stor grad delegert til Skattedirektoratet. Ved den forestående omorganisering vil det være aktuelt både å utvide denne delegasjonen og la den omfatte også skattefogdene. Eventuelt kan det også bli spørsmål om mer uttrykkelig lovfesting av dette.

Når skattebetalingsloven fortsatt skal legge skatteoppkreverfunksjonen til kommunen, ser departementet sterke grunner for at loven også bør knytte denne funksjonen til en nærmere angitt stillingstype i kommunen, i tråd med Riksrevisjonens uttalelser. Dette er ikke spørsmål om titler, og heller ikke om å avskjære andre, kommunale funksjoner fra stillingen. Det er en lang tradisjon for at kommunekassererne kombinerer skatteoppkrevingen med kommunale lønns- og andre utbetalingsrutiner, kassafunksjon og regnskap mv. Denne tradisjon bør klart kunne videreføres. Det viktige er å sørge for at skatteoppkrevingen blir en sentral, daglig og tydelig hovedfunksjon for den kommunale tjenestemann som tillegges (leder)ansvaret for funksjonen. Departementet tar ikke nå stilling til hvordan dette kan sikres, men vil utrede det nærmere i samråd med de berørte parter.

Hensynet til å klargjøre statens faglige overordningsforhold til skatteoppkreveren i kommunen kunne tale for at dette overordningsforholdet nedfelles i en

egen bestemmelse i skattebetalingsloven. En slik lovbestemmelse ville da komme i tillegg til instruksjonsmyndigheten som nevnt ovenfor, uten å innebære noen realitetsendring av betydning. Departementet vil vurdere behovet for et slikt tillegg i sammenheng med de øvrige lovendringer som kan bli aktuelle.

6.4 KOMPETANSEFORDELINGEN I ENKELTSAKER I FELLESINNKREVINGEN

6.4.1 Generelt

De styringsmessige kompetanseforhold m.v. mellom Skattedirektoratet, skattefogdene og de kommunale skatteoppkreverne er berørt foran i avsnitt 6.2. Det er behov for å drøfte nærmere kompetanseforholdene mellom disse organene i enkeltsaker i fellesinnkrevingen. Drøftelsen nedenfor tar sikte på saker som retter seg mot de enkelte skattedebitorer, ikke interne saksområder.

Debitorsakene i fellesinnkrevingen kan inndeles i 5 grupper, nemlig

- mottak og registrering av innbetalinger (helt kurante saker)
- innfordring i vanlige misligholdssaker
- særlig tunge eller andre særlig spesielle misligholdssaker
- innfordringssaker for retten
- ettergivelsel og nedsettelse av krav

6.4.2 Dagens kompetanseregler

De kommunale skatteoppkreverne er i dag eneste innkrevingsmyndighet for både kurante saker, vanlige misligholdssaker og særlige misligholdssaker (saksgrupper a, b og c). Skattedirektoratet og skattefogdene har ingen slik konkret innkrevingskompetanse i fellesinnkrevingen, bare tilsyns- og styringskompetanse, jfr. avsnitt 6.2 foran. Således er det ikke etablert noen adgang for de overordnede, statlige organer til å overta enkeltsaker i fellesinnkrevingen. Heller ikke departementet kan beslutte overføring av saker fra den kommunale skatteoppkrever til annen skattemyndighet. De statlige, overordnede organene kan bare gi instruks for kommunenes utførelse av innkrevingen.

Instruksjonsmyndigheten utledes fra delegasjon av departementets lovbestemte instruksjonsmyndighet etter skattebetalingsloven § 56 første ledd, jfr. tredje ledd. Instruksjon i enkeltsaker er imidlertid helt uvanlig. Formelt bindende pålegg fra overordnet, statlig myndighet vil normalt være av generell art. Gjennom ulike kontaktformer med diskusjon av problemsaker og problemtyper etableres langt på vei en felles faglig plattform og omfattende enighet om løsninger av sakstyper uten formell instruks.

Innfordringssaker for retten (saksgruppe d) vil ho-

vedsakelig gjelde namsrettsbehandling av tvangsinnfordringstiltak og konkursbehandling ved skifteretten. I slike saker var tidligere kommunen part (saksøker). Fra 1. oktober 1994 er staten part, med den kommunale skatteoppkrever som partsrepresentant. Dette skjedde samtidig med at staten ble part istedenfor kommunen også i ligningssaker for retten, jfr. lovendringer av 20. desember 1993 nr. 133. Ved overgangen til staten som part ble departementet tillagt både instruksjonsmyndighet, overtakelses- og overføringskompetanse etter skattebetalingsloven § 48 nr. 4 annet og tredje punktum. Disse bestemmelsene lyder:

«Departementet kan gi instruks om utøvelsen av statens partsstilling generelt og i enkeltsak. Departementet kan i enkeltsak eller i grupper av saker overta utøvelsen eller overføre den til annen skattemyndighet.»

Således foreligger det hjemmel for departementet til å overføre den kommunale skatteoppkreverens myndighet i enkeltsaker for retten til skattefogden eller Skattedirektoratet. Dette tar i første rekke sikte på et utvalg av tunge eller spesielle innfordringssaker med vesentlig mislighold. Hjemmelen har imidlertid ennå ikke vært benyttet.

Søknader om ettergivelse eller nedsettelse av skatt (saksgruppe e) avgjøres ikke av den kommunale skatteoppkreveren selv, men av enten det kommunale skatteutvalg (eller annen kommunal nemnd), av skattefogden (i henhold til delegasjon fra departementet), eller av departementet selv. Fastsatte beløpsgrenser er avgjørende for hvor avgjørelseskompetansen ligger. Kommunen har saker inntil kr 200 000, skattefogden har saker mellom kr 200 000 og kr 400 000, og departementet har saker over kr 400 000. Den kommunale skatteoppkrever gir regelmessig uttalelse om søknaden fra skattyteren.

6.4.3 Departementets generelle vurderinger

Med en kommunal, desentral fellesinnkreving som basisløsning vil hovedtyngden av denne innkreving høre hjemme der. Skattefogdene og Skattedirektoratet vil ikke ha ressurser for en omfattende overtakelse av enkeltsaker. Problemstillingen er om den samlede innkreving er tjent med en begrenset statsovertakelse av særlige saker på grunn av konkrete behov for slik overtakelse.

Dette ble vurdert i NOU 1993:1, hvor et stort flertall som inkluderte kommunale representanter, gikk inn for en styrking av den faglige styring av innkrevingen fra statens side. Flertallet viste til at dette kunne oppnås gjennom regelutforming, ledelse og instruksjon, og statlig overtakelse av innfordringen av visse vanskelige saker. I St.prp. nr. 44 (1994-95) sluttet departementet seg til at statens styring og kontroll med kommunekasserernes innfordring av skatter og avgifter bør skjerpes. Departementet tok den gang

ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet om en begrenset statsovertakelse av innkrevingssaker.

Problemstillingen må ses i lys av den samlede organisering av innkreivingsapparatet i det sentrale, regionale og lokale nivå, med sterke faglige forbindelser og styringslinjer. Det vil dreie seg om plassering av enkeltsaks-kompetanse i en samlet skatteetat som faglig sett inkluderer både kommunale og statlige organer i et hierarkisk forhold.

Ved den prinsipielle vurdering nå kan følgende hensyn anføres for en adgang til begrenset overføring av innkreivingsaker til skattefogden eller Skattedirektoratet:

- direktoratet og skattefogdene vil utgjøre sterke innkreivingsfaglige miljøer. Disse bør utnyttes ikke bare til generell veiledning, tilsyn, kontroll og styring, men også til avlastning og bistand i form av konkret fellesinnkreivning i noen grad. Erfaringer med dette vil også være nyttige i det generelle faglige arbeidet, og styrke innkreivingsmiljøene ytterligere. Skattefogdene har ellers innkreivningen av merverdiavgift og arveavgift og besitter således tung innfordringskompetanse som kan komme til nytte også i enkelte saker på fellesinnkreivnings område,
- mindre kommuner har begrenset innkreivingsfaglig kompetanse og miljø og vil ha større behov for avlastning i visse saker enn det behov store kommuner har,
- overtakelse gir anledning til å forene innfordring av flere krav mot samme misligholdende debitor, f.eks. når både kommunekassererens arbeidsgiveravgift og skattefogdens merverdiavgift står ubetalt hos samme næringsdrivende. Dette kan både gi en effektivitetsgevinst i form av bedre innfordring, og en servicegevinst i form av samordnet og balansert behandling av debitor. Lignende foreningseffekter kan for så vidt også oppnås ved at skattefogden overfører sitt avgiftskrav til innfordring hos kommunekassereren sammen med dennes fellesinnkreivning.
- overtakelse gir et virksomt sanksjonsmiddel i tilfelle hvor generelle pålegg til den kommunale skatteoppkreiver ikke følges tilstrekkelig opp, og kan i noen tilfeller være ønskelig for å rydde opp i uheldig, lokal saksbehandling.

Når det gjelder hensyn mot adgang til statsovertakelse, ville disse ha vært både mange og vesentlige dersom temaet hadde vært en svært omfattende overføring av innfordringssaker fra kommunalt lokalt nivå til statlig regional- og sentralt nivå. Ved en mer begrenset overføringspraksis – som er det tema som departementet vurderer – blir også mothensynene færre og svakere. De kan skisseres slik:

- den kommunale fellesinnkreivning er en veletablert og anerkjent, desentral ordning som ikke bør røkkes ved uten gode grunner for det,
- kommunenes motivasjon til innsats i innkreivings-

arbeidet kan bli svekket dersom de må avgi noe av innkreivingsarbeidet til statlige myndigheter. Dette kan gjelde selv om den delen som avgis alt i alt er liten. Usikkerhet om omfanget av slik avgivelse, især over tid, kan i seg selv bidra til negative holdninger,

- avgivelse av enkeltsaker kan medføre dobbeltarbeid, idet kommunen som regel vil ha hatt saken en tid før statsovertakelse blir aktuelt,
- pålegg om avgivelse av enkeltsaker kan medføre et uheldig stempel på den avgivende skatteoppkreiver som udugelig i saken,
- de statlige innkreivingsorganer skal hovedsakelig ha oppgaver av styrende, kontrollerende og tilsynsmessig art. Det kan hevdes å vanskeliggjøre disse funksjonene dersom organene også skal drive direkte innfordring overfor debitor.

Departementet har videre mottatt visse innvendinger fra kommunal sektor, etterat problemstillingen var tatt opp i møte med departementet den 19. januar 1996. Fra Kommunenes Sentralforbunds brev av 23. januar 1996 refereres:

«Referansegruppa ble også orientert om at departementet, i proposisjon til Stortinget i februar 1996, vil foreslå å overføre innfordring av «tyngre saker» i fellesinnkreivningen fra kommunekassererkontorene til skattefogdene. KS tror dette er en uheldig løsning. Skattefogdene er tillagt kontroll- og tilsynsfunksjonen i innfordringssaker. Dersom de også skal være saksbehandlere i innfordringsarbeidet av «tyngre saker», vil dette være en sammenblanding av kontroll/tilsyn og saksbehandling som prinsipielt er meget uheldig. Før et forslag om å endre arbeidsdelingen mellom innfordringsinstansene eventuelt legges fram for Stortinget, må sakens prinsipielle og praktiske konsekvenser drøftes grundig mellom de berørte parter. En eventuell endring i arbeidsdelingen bør gå «begge veier». Eksempelvis kan et kommunekassererkontor forestå innfordring av skattefogdens moms krav, dersom det etter en konkret vurdering kan være hensiktsmessig å koordinere dette med innfordring av kommunekassererens krav mot samme debitor.

Vi vil også peke på at et nærmere samarbeid mellom skattefogdene og kommunekassererne, herunder gjensidig bruk av oppslagsmuligheter i respektive saldoregister, framstår som en vesentlig bedre løsning enn formell overføring av «tyngre saker». Vi ber derfor departementet ta hensyn til disse synspunkter ved utarbeidelsen av Stortingsproposisjonen.»

Fra Norsk Kommuneforbunds brev av 25. januar 1996 refereres:

«Men hensyn til vår høringsuttalelse er det i hovedsak med glede vi registrerer at departementet har valgt alternativ 1 som det riktige. Når vi velger å bruke «i hovedsak», så har det sin begrunnelse i at departementet i den kommende proposisjonen vil foreslå å overføre innfordringen av «tyngre saker» jfr. fellesinnkreivningen fra kommunekasserer til skattefogden. Til dette punkt vil vi peke på det prinsipielt uheldige i at samme instans da får både tilsynsfunksjon og saksbehandleransvar i denne type innfordringssaker.

Fra vår side virker dette som en uheldig sammen-

blanding som »normalt« unngås i offentlig forvaltning. På denne bakgrunn ber vi om at departementet foretar en prinsipiell vurdering av dette forhold før proposisjonen gjøres endelig ferdig. I denne forbindelse vil vi be om at man samtidig vurderer muligheten av en praktisk modell for arbeidsdeling mellom de aktuelle forvaltningsnivåene. Vi tenker blant annet på muligheten for at kommunekassereren kan administrere skattefogdens mosmskrav hvis dette kan kombineres med kommunekassererens krav i samme/aktuelle sak.

Når vi peker på muligheter som dette er det også med tanke på hva som til enhver tid og geografisk kan betegnes som «tyngre saker». Vi mener at dette ikke er konkret nok. Vi vil derfor anbefale at man gjennom felles bruk av registre og oppslagsmuligheter skaper grunnlag for en bedre «totalløsning». Vi håper departementet ser dette forslaget som en praktisk gjennomførbar modell.»

Fra brev av 23. februar 1996 fra Oslo kommune, Byråden for Finans og plan, refereres:

«På møtet 19. januar informerte departementets representanter videre om at man i den kommende stortingsproposisjon om Stradec-utredningen ville foreslå overføring av «tyngre innfordringssaker» fra kommunekassererkontorene/ kemnerkontorene til skattefogden i fylkene. Det ble ikke opplyst nærmere om forslaget, men som eksempel på «tyngre innfordringssaker» ble konkurssaker nevnt.

Disse opplysninger har skapt usikkerhet og uro i kommunesektoren og er den direkte foranledning til dette brev.

Fellesinnkrevningen av skatter og avgifter, som i Norge er basert på fastsettelse ved de statlige ligningskontorene og regnskapsføring og innføring ved de kommunale kommunekassererkontorene, fungerer bedre enn i de fleste land det er naturlig å sammenligne seg med. Opprettholdelse av dagens klare arbeidsdeling og med skattefogden som kontrollinstans er, etter min oppfatning, den beste løsning.

Et eventuelt forslag om obligatorisk og ensidig overføring av visse typer saker, eller saker over en viss størrelse, fra kemnerkontorene til skattefogden i fylkene, vil være meget uheldig både når det gjelder motivasjon og innfordringseffektivitet. Når det gjelder Oslo, går jeg ut fra at man ikke har planer om å foreslå noen form for overføring av tyngre saker bort fra Oslo kemnerkontor. Jeg nevner, med henvisning til at konkurssaker av departementet ble brukt som eksempel på en type tyngre innfordringssak som det var aktuelt å overføre, at Oslo kemnerkontor i 1995 fremmet hele 250 konkursbegjæringer for skifteretten. Begjæringene håndteres at kemnerkontorets juridiske konsulenter.

Jeg ber om at ovenstående synspunkter tas hensyn til ved slutføringen av Stortingsproposisjonen vedrørende Stradec-utredningen.»

Departementet vil bemerke at disse 3 negative uttalelsene synes basert på et omfattende overtakelsesalternativ, nemlig statsovertakelse av tyngre innfordringssaker generelt eller i hvert fall i stor grad. Departementet vurderer imidlertid ikke noe slikt alternativ, bare en begrenset overtakelse av et utvalg saker som ikke vil utgjøre noen stor del av de kommunale skatteoppkreveres porteføljer i dag. Når det spesielt gjelder konkurssaker for skifteretten, vises til at loven gir en

overtakelsesadgang allerede i dag, jfr. avsnitt 6.4.2 foran, uten at dette har ført til noen endret praktisk situasjon for kommunene.

Departementet har særlig vurdert det prinsipielle hensyn om at det bør være et skille mellom utførelsen av en oppgave og kontroll og tilsyn med oppgaven. Dette hensyn har betydelig vekt ved den alminnelige oppgavefordeling, slik det også legges opp til fra departementets side. Skattefogdene skal ikke ha noen alminnelig kombinasjonsrolle som både saksbehandlere og kontrollør. Men kontroll og tilsyn kan også innebære bistand, og altså ha en avlastende og hjelpende funksjon. Videre kan kontroll og tilsyn også måtte innebære inngrep, for å få fortgang i svakt behandlede saker. Slike inngrep vil i hovedsak dreie seg om pålegg med sikte på den underordnede fortsatte saksbehandling. Men inngrep kan også i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å gjøre i form av overtakelse av saken, dvs. at det underordnede organ fritas for den. Hensynet til en ryddig fordeling mellom saksbehandling og kontroll er neppe til hinder for en slik begrenset innfordringsrolle i tillegg til kontrollrollen. Det vil naturligvis være slik at i saker hvor skattefogden overtar innfordringen, må kontrollen av denne innføring tilligge skattefogdens overordnede, dvs. Skattedirektoratet (i tillegg til den interne kontorkontroll ved at skattefogdkontorets ledelse fører tilsyn med personalets saksbehandling og avgjørelser). Således blir det ikke tale om noen dobbeltrolle i den enkelte sak.

Det kan nevnes at også ligningsforvaltningen er bygget opp med det lokale nivå (ligningskontor med nemnder valgt av kommunestyret) som utøver og saksbehandler, og med fylkesnivået og riksnivået som hovedsakelig veilednings-, tilsyn- og kontrollinstanser. Men dette hindrer ikke at fylkesnivået (fylkesskattekontoret og fylkesskattenemnda) og riksnivået (Skattedirektoratet og Riksskattenemnda) kan gripe inn med overprøving og endringsvedtak, altså direkte saksbehandling i enkeltsak, når det anses nødvendig og de formelle betingelser (frister m.v.) er oppfylt.

Ved en samlet vurdering legger departementet vekt på at de overordnede, statlige innfordringsorganer ikke bør være rene kontroll- og tilsynsorganer på fellesinnkrevningens område, men også bør ha en begrenset operativ rolle med utgangspunkt i sin tunge innkrevingsfaglige kompetanse. Videre legger departementet stor vekt på mulighetene til i særlige tilfelle å kunne forene innfordringen av flere instansers krav mot samme debitor. Derfor bør det etter departementets syn åpnes for en adgang til overtakelse. Dette vil kreve en senere lovendring. I avsnitt 6.4.4 følger en nærmere vurdering av det praktiske omfanget som en slik ordning bør ha.

Departementet har med interesse merket seg synspunktene fra kommunal sektor om at innføring av en overtakelsesadgang for statlige organer også burde gi de kommunale skatteoppkreverer mulighet til forenet innføring av skattefogdens og egne krav mot samme debitor. I utgangspunktet kunne dette synes fremmed,

all den stund skattefogdens krav (især merverdiavgift og arveavgift) er rene statlige krav som staten selv bør innkreve. Med ved en praktisk tilnærming skulle det ikke være noe i veien for at skattefogden kan overlate enkelte avgiftsinnkrevings saker til den kommunale skatteoppkrever med sikte på forenet innfordring derfra, istedenfor selv å overta de kommunale krav med slik forening for øye. Det bør være opp til et praktisk samarbeid mellom de berørte organer å utvikle en hensiktsmessig arbeidsdeling på dette område.

6.4.4 Nærmere om forholdet til ulike saksgrupper

Departementet viser til grovdelingen av saksgrupper i avsnitt 6.4.1 foran.

I en kort lovregulering av en adgang til overføring av innkrevingskompetanse vil det ikke være aktuelt å ta inn utførlige avgrensninger av adgangen. En må ha en praktisk tilnærming til dette, og løsningene må finnes i et nært samarbeid mellom kommunesiden og statens organer på fellesinnkrevings område. Nedenfor gis noen hovedsynspunkter på denne praktiske avgrensning.

Når det gjelder saksgruppe a – de kurante saker uten behov for aktiv innfordring – kan en se bort fra noe behov for overføring. Sterke praktiske hensyn vil tale for at kommunene har alle disse sakene.

Saksgruppe b – de vanlige misligholdssakene – vil normalt ikke medføre behov for overtakelse. Unntak kan tenkes når hensynet til forenet innfordring av flere instansers krav gjør seg gjeldende med styrke, eller når en liten kommunal innkrevingsadministrasjon har akutt behov for avlastning.

Under saksgruppe c – de særlig tunge eller andre særlig spesielle saker – bør et mindre utvalg av sakene kunne overtas til statlig innfordring, i første rekke fra små og mellomstore kommuner. Saker fra de største kommunene vil det bare helt unntaksvis være grunn til å overta. Hensynet til forenet innfordring av flere krav kan tilsi noe mer aktiv overtakelse, men da slik at praktiske hensyn avgjør om kravene samles hos skattefogden eller den kommunale skatteoppkrever.

Når det gjelder saksgruppe d – innfordringssaker for retten – foreligger det som nevnt i avsnitt 6.4.2 allerede en overtakelsesadgang etter skattebetalingsloven § 48 nr. 4. Med den nye struktur på statens innkrevingsorganer vil det bli aktuelt å ta denne adgang i bruk i noen grad, dels ut fra samordningshensyn og dels ut fra effektivitetshensyn. Men departementet ser det ikke som aktuelt at konkurssaker o.l. generelt skal overføres til skattefogden. Det bør gjøres bare når det er positive, overveiende grunner til det ut fra en praktisk vurdering.

Saksgruppe e – ettergivelses- og nedsettelsessakene – har i dag en komplisert kompetansefordeling som bør revideres. Målsettingen bør være at saker innenfor forsvarlige beløpsrammer fortsatt kan avgjøres lokalt (men av annet kommunalt organ enn skatteoppkre-

veren selv), og at øvrige saker avgjøres av trinnet over innkrevingsorganet. Det vil si at skattefogden avgjør de saker som kommunen innkrever uten selv å ha ettergivelseskompetanse på grunn av beløpsstørrelsen (over kr 200 000 i dag). Skattedirektoratet må avgjøre de saker hvor skattefogden har overtatt innfordringen. Dette sikrer at ettergivelseskompetansen holdes atskilt fra innkrevingskompetansen. Gjennom en revidert delegasjon vil departementet ta sikte på en slik samlet løsning.

Det gjelder egne kompetanseregler om adgangen til å avskrive krav som uerholdelige. Departementet vil senere revidere disse i lys av den nye organstruktur.

6.4.5 Konklusjon

Departementet har funnet at overveiende hensyn tilsi en adgang for statlig innkrevingsmyndighet, især skattefogden, til å overta innfordringen i en mindre del av sakene på fellesinnkrevings område. Departementet vil senere i år fremme lovforslag om dette.

I arbeidet med lovforslaget vil en ha for øye at det også åpnes for at de kommunale skatteoppkrevere kan utføre forenet innfordring. Den nærmere praktisering av overtakelseskompetanse bør forankres i instruks fra Skattedirektoratet. Representanter for skattefogdene og de kommunale skatteoppkrevere vil bli trukket inn i dette forskriftsarbeidet.

6.5 VURDERING AV ADGANG FOR STATLIG FASTSETTINGS- ELLER KONTROLLMYNDIGHET TIL Å SIKRE MIDLER I HASTESAKER OG FLUKTFARESAKER

6.5.1 Generelt

Innfordring av skatter og avgifter, dvs ulike tiltak som eventuelt etterfølger de rutinemessige purringer, reguleres av lovgivningens generelle regler om tvangsinnfordring av og dekningsprioritet for krav, slik disse kommer til uttrykk i tvangsfullbyrdsloven, dekningsloven, konkursloven, panteloven m fl. I tillegg kommer en del særregler i skattebetalingsloven.

I de aller fleste tilfeller (over 90 pst.) betales skatter og avgifter ved forfall. Men for de tilfeller dette ikke skjer som forutsatt, har oppkreverne flere tiltak som kan iverksettes for å få skatte- og avgiftspliktige til å gjøre opp sin skatte- og avgiftsgjeld, jfr. også avsnitt 3.1.3 hvor de forskjellige innfordringsrutinene er beskrevet.

Som det fremgår av avsnitt 3.1.6 viser oppgaver at det kun er 60 pst. av den totale akkumulerte restanse, inklusive utgiftsføring av uerholdelige fordringer, som er aktiv, dvs hvor det pågår løpende innfordringstiltak for å inndrive kravene. Etter Finansdepartementets oppfatning viser oppgavene at det er et potensiale for forbedringer – både for å effektivisere innfordringen av den aktive restansen og for fremtiden å unngå at en

såvidt stor andel av restansene som ca 40 pst. må utgiftføres eller står som krav i konkursboer.

En organisering av innkrevingsfunksjonen som legger forholdene bedre til rette for felles opptreden overfor skyldner og mer samordnet datautveksling, bør bl.a. gi potensiale for en mer effektiv innkreving, herunder den tvangsmessige innfordring ved mislighold av betalingsforpliktelsen.

6.5.2 Behov for rask iverksettelse av tiltak

Avgjørende for selve formålseffektiviteten i den tvangsmessige innfordringen er et nært samarbeid mellom innkrevingsmyndighetene og fastsettings- og kontrollmyndighetene, slik at sikrings- og dekningsaksjoner raskt kan iverksettes. Selvom det i dag er et relativt godt samarbeid mellom disse myndigheter, er dette ikke alltid tilstrekkelig i de tilfeller hvor særlig hurtig iverksettelse av tvangstiltak er nødvendig.

Som et eksempel kan nevnes tilfeller hvor ligningskontoret eller fylksskattekontoret gjennom sitt fastsettings- og kontrollarbeid får mistanke om at skatte- og avgiftskrav ikke kommer til å bli innbetalt fordi skyldneren kan, eller endog er i ferd med å overføre midler utenfor innfordringsapparatets rekkevidde. I slike tilfeller vil det være behov for ekstraordinære tiltak for å sikre at det blir igjen midler til de offentlige skatte- og avgiftskreditorene. Det vil ikke være tilstrekkelig med en ordinær varsling til innkrevingsmyndighetene slik at sikrings- og dekningsaksjon kan igangsettes gjennom dette apparatet. Det vises forøvrig til omtalen under avsnitt 6.6 og problemene med innfordring i tilknytning til skattedebitorer som ikke er integrert i det vanlige norske skattemantallet.

Betalingsmislighold er generelt en klar forutsetning for tvangsinnsfordring av enhver art og for alle krav, jf tvangsfullbyrdsloven § 4-4. I tilfeller hvor det er grunn til å frykte at tvangsfullbyrdelse vil bli forspilt eller vesentlig vanskeliggjort, eller må skje utenfor riket, gir imidlertid tvangsfullbyrdsloven adgang til foreløpige rettslige forføyninger selv om et krav ikke er forfalt. Det vises til tvangsfullbyrdslovens kap. 14 om «midlertidig sikring» (arrest i skyldnerens formuesgoder eller i særlige tilfeller at skyldneren blir pålagt utreiseforbud), og «midlertidig forføyning» ved andre krav enn pengekrav, jfr. lovens kap. 15. Skatteoppkreverens kompetanse her kan lett inntre for sent og rekker heller ikke langt nok overfor bevisste unndragelser. Det vises forøvrig til St.prp. nr 44 (1993-94), pkt 7.5.1., hvor bl a behovet for å sikre tilgjengelige aktive hos den betalingspliktige i en avdekkings situasjon ble omtalt.

6.5.3 Behov for midlertidige tiltak i hastesaker og fluktfaresaker

Departementet legger stor vekt på at fastsettelse og innfordring etter kontrollmessig avdekking av unndragelser mv skal kunne skje hurtigst mulig. Det er

uheldig å gi den skatte- og avgiftspliktige tid til å forverre de innfordringsmuligheter som foreligger på avdekkings tidspunktet. Enkelte skatte- og avgiftspliktige kan reagere på avsløringen av sin unndragelse mv. med å vanskeliggjøre den senere, forventede innfordring, hvis de får anledning til det.

For å gi økt mulighet for hurtigere reaksjon og dermed bedre dekningsmuligheter bør det etter departementets vurdering utredes nærmere en særskilt adgang for fastsettings- eller kontrollmyndighetene til midlertidig sikring av midler og verdier i tilfeller hvor særlig hurtighet er påkrevet, f.eks fordi det foreligger fluktfare for å unngå skatteforpliktelsen eller at skattedebitor er i ferd med å overføre midlene utenfor skattekreditorenes rekkevidde. Slik sikring kan f.eks skje ved å «fryse» bankkonti, utestående fordringer mv., og vil være et midlertidig tiltak til formell fastsettelse og innkreving kan foretas. En slik hastekompetanse vil ikke bety en overføring av kompetanse fra det ordinære innkrevingsapparat, men må sees som en nødvendig bistand til den senere fullførte innfordring av det ordinære innfordringsorgan. En bør samtidig se på mulighetene for å la skatteoppkreverne benytte lignende virkemidler når det er dette organ som kommer over en akutt fluktfaresituasjon.

Departementet vil utrede dette i samråd med Skattedirektoratet. Forholdet til skatteoppkrevernes interesser og skattyternes rettsikkerhet må ivaretas i utredningen.

6.6 VURDERING AV INNKREVINGSANSVARET FOR KOMMUNE 2312 SOKKEL/UTLAND

6.6.1 Fastsettelsesfunksjonen

Sentralskattekontoret for utenlandssaker er ligningskontor for utenlandske virksomheter og arbeidstakere som under midlertidig opphold i landet utfører arbeid på norsk sokkel eller innenfor bygg og anlegg i riket. Det er opprettet egne lignings- og klageorganer for disse skattyterne. Den skatt som utlignes ved sentralskattekontoret er i sin helhet statsskatt når det gjelder virksomhet på kontinentalsokkelen. Når det gjelder virksomhet innenfor bygg og anlegg fastsetter og utligner sentralskattekontoret også kommuneskatt på vegne av den enkelte kommune hvor virksomheten skjer. Det samme gjelder kommuneskatt mv. fra utenlandske personer uten skattemessig bopel her, men med midlertidig tilknytning til en kommune.

6.6.2 Innkrevingsfunksjonen

En særskilt avdeling ved Stavanger kemnerkontor, med kemneren i Stavanger som formell kommunekasserer, har skatteoppkreverfunksjonen for de skattytere som lignes ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker, benevnt som kommune 2312 Sokkel/utland. Kemneren skal påse at skattytere og arbeidsgivere be-

taler skatter og avgifter i rett tid. I motsatt fall skal han uten unødige opphold sette i verk innfordringstiltak for å få beløpene innbetalt.

Den kategori skattytere Sentralskattekontoret for utenlandssaker behandler, er ikke integrert i det vanlige norske skattemantallet. Disse skattyterne beveger seg i et internasjonalt arbeidsmarked, og kan ikke uten videre undergis tilsvarende behandling som skattytere som oppholder seg permanent i Norge. I en rekke tilfeller har det vist seg vanskelig å få inndrevet utestående skattekrav når skattyter ikke lenger har opphold i landet. Skattyternes midlertidige opphold i Norge nødvendiggjør derfor en rask behandling av den enkeltes skattesak, fra ligningsvedtak til innbetaling og eventuell innfordring. Disse skattyterne har ofte ikke andre aktiva i Norge enn utestående fordring på gjenstående del av vederlaget for oppdraget sitt her. Dersom skatteoppkreveren ikke tidnok får iverksatt sikringstiltak i forhold til deres tilgodehavende, gjenstår bruk av eventuell bistandsavtale som eneste praktiske utvei for å få inndrevet fordringen. Dette er imidlertid en tungvint og utilstrekkelig fremgangsmåte.

Disse spesielle forholdene har ført til at en uforholdsmessig stor andel av de skatter som er utlignet ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker ikke blir innbetalt til de offentlige kasser, men står oppført som restanser i kemnerkontorets skatteregnskap eller endog blir avskrevet som uerholderlig. Årlig går det offentlige, hovedsakelig staten, glipp av store beløp som den rettmessig har krav på, fordi skattyter har forlatt landet på det tidspunkt innfordringstiltakene skal iverksettes. Det vises her til avsnitt 3.1.4. hvor det fremgår at restansene for inntektsåret 1993 utgjorde 45 mill. kroner pr. 30. juni 1995, dvs. 5,8 pst. av utlignet skatt. De akkumulerte restanser på ordinære skatter, trekkoppgjør og arbeidsgiveravgift var 445 mill. kroner pr. 30. juni 1995.

6.6.3 Behov for endring

De tiltak som på kort sikt har blitt iverksatt for å bedre den uheldige restansesituasjonen ved den særskilte avdeling for kommune 2312 Sokkel/utland ved Stavanger kemnerkontor, har gått ut på å styrke budsjettet ved å tildele kontoret flere stillinger. Samtlige kostnader vedrørende denne enheten dekkes av staten. Bemanningsøkningen har hatt en viss effekt, men restansesituasjonen er etter departementets vurdering fortsatt bekymringsfull. Det er nødvendig å øke effektiviteten i innkrevningsoppgavene slik at en større andel av utlignede beløp virkelig blir innbetalt. Saken har tidligere vært anmerket fra Riksrevisjonen.

Tidsaspektet er i denne sammenheng viktig å understreke. Årsaken til en stor del av den manglende innbetaling er at selskaper og personer utnytter den treghet som ligger i lignings- og innfordringsmyndighetenes rutiner, til å forlate landet før sikringstiltak blir iverksatt. Det er derfor behov for å vurdere særskilte tiltak, herunder en alternativ organisering av

innkrevningsfunksjonen, som kan sikre at ligningsvedtakene i et hvert tilfelle følges raskt og tett opp med nødvendige innfordringsmessige tiltak. Dette vil kreve et nærmere samarbeid mellom lignings- og innfordringsfunksjonene.

6.6.4 Departementets vurdering

En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet for å gå gjennomgå skatte- og avgiftsregler vedrørende utenlandske oppdragstakere i bygg og anlegg foreslo bl.a. i sin rapport at skatteoppkreverfunksjonen for kommune 2312 Sokkel/utland burde overføres til Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Dette ville gi økte muligheter til å nytte seg av den kjennskap man hadde opparbeidet om den enkelte skattyter gjennom ligningsbehandlingen til å foreta sikringstiltak i forbindelse med innkrevingen.

I St.prp. nr 44 (1993-94) ble det kort omtalt at departementet ville vurdere innkrevningsansvaret for kommune 2312 Sokkel/utland.

I Innst. S. nr. 24 (1994 - 95) fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om en felles skatte-, avgifts- og tolletat reises det innvendinger mot å integrere fastsettings- og innkrevningsfunksjonene. Komiteens flertall mener at dette er oppgaver som burde holdes adskilt. På bakgrunn av dette ser departementet det ikke som aktuelt å foreslå at den alminnelige skatteoppkreverfunksjonen for kommune 2312 Sokkel/utland legges til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (fastsettingsorganet).

I departementets oppfølging har det vært vurdert om andre alternative måter å organisere innkrevingen på kan være mer effektive enn ytterligere tiltak ved Stavanger kemnerkontor. Det er behov for en innkreving som er hurtig og effektiv, og som sikrer de offentlige skattekrav på en bedre måte. I denne forbindelse har det vært nærliggende å vurdere en statlig overtakelse av dette spesielle innkrevningsansvaret, f.eks ved en overføring fra Stavanger kemnerkontor til staten ved Skattefogden i Rogaland.

Konsulentfirmaet Stradec A/S har i sin rapport av 30. juni 1995 ikke foreslått å flytte innkrevningsansvaret fra kommunal til statlig sektor, men rapporten peker på behovet for spesielle regler bl.a. for bedre å kunne sikre skattekravene overfor utenlandske næringsdrivende.

For departementet er det viktig å finne frem til løsninger som samlet sett er hensiktsmessige, og som samtidig sikrer det offentliges rettmessige inntekter fra virksomheter som lignes ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Det skisserte forslag i avsnitt 6.5 foran om en adgang til midlertidig sikring av skattekravene i hastesaker og fluktfaresaker vil kunne avhjelpe svakheter ved dagens ordning. Det er naturlig å vinne erfaring med en slik ordning før en overføring av innkrevningsansvaret for kommune 2312 Sokkel/utland til staten vurderes på ny.

6.7 VURDERING AV INNKREVINGSFUNKSJON FOR SENTRALSKATTEKONTORET FOR STORBEDRIFTER

6.7.1 Generelt

Sentralskattekontoret for storbedrifter som ligger i Moss, ble opprettet i 1991 og offisielt åpnet i 1992. Kontoret er plassert som en særskilt enhet direkte under Skattedirektoratet. Sentralskattekontoret har den sentrale ligning og kontroll av en begrenset gruppe skattytere uavhengig av deres hjemkommune. Dette gjelder særlig kompliserte skattytere, bl.a. selskap med stor årsomsetning, drift i mange kommuner, betydelig tilknytning til utlandet eller konserntilknytning. Sentralskattekontoret har særskilte ligningsnemnder.

For inntektsåret 1993 lignet Sentralskattekontoret for storbedrifter 28 konsern med norske eiere og 15 norske bedrifter som var kontrollert fra utlandet. Dette omfatter til sammen 938 vanlige aksjeselskaper og skipsaksjeselskaper. I tillegg ble det fastsatt skattepliktig inntekt for 33 norskkontrollerte selskaper i lavskatteland med 150 norske deltakere. Samlet utlignet skatt utgjorde 2,5 mrd. kroner. Det ble gitt inntektstillegg (avvik fra selvangivelsene) på til sammen 1,7 mrd. kroner for aksjeselskap og 372,5 mill. kroner for norskkontrollerte selskaper i lavskatteland. I tillegg resulterte endringssaker fra tidligere år i korrekasjoner på 237,6 mill. kroner.

Etter dagens ordning blir skattyterne stående i det lokale skattemantall selv om ligningskompetansen er overført til Sentralskattekontoret. I tillegg til lokale skattemanter og avregningslister for hver av de kommuner som er berørt, skrives det ut en sentral skattemanter for alle overførte skattytere. Utlegging skjer samlet og sentralt. Selve avregningen og skattebetalingen skjer imidlertid lokalt. Den tekniske gjennomføringen av eventuelle endringssaker skjer ved det lokale ligningskontor.

Skattytere som lignes ved sentralskattekontoret, mottar således skatteoppgjør og krav om innbetaling fra de ulike kommuner hvor skattyteren driver virksomhet. For mange av disse selskapene betyr det oppgjør og krav fra et stort antall kommunale skatteoppkrevere.

For de to andre sentralskattekontorene er innkrevingsfunksjonen sentralisert, slik at skatteoppgjør, innbetalinger og eventuelle tilbakebetalinger skjer via et skatteoppkreverkontor uansett hvor skattyteren er hjemmehørende. Skatten blir så av skatteoppkreverkontoret fordelt til de forskjellige kommuner. For Sentralskattekontoret for utenlandssaker, som ligger i Sandnes, er skatteoppkreveroppgavene lagt til en særskilt avdeling ved Stavanger kemnerkontor. For Oljeskattekontoret, som ligger i Oslo, er skatteoppkreveroppgavene lagt til Oslo kemnerkontor.

Sentral skatteoppkreving omfatter bare selskapets egne inntektsskatter. Skattetrekk og arbeidsgiveravgift av lønn; som ofte utgjør det mangedobbelte beløp av

selskapsskatten, innbetales til skatteoppkreveren i selskapets hovedkontorkommune. Dette vurderes ikke endret.

6.7.2 Departementets vurdering

Dagens ordning for innkrevingsfunksjonen for bedrifter som lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter oppleves lite tilfredsstillende. For skattyterne anses det meget upraktisk og tungvint å måtte forholde seg til et stort antall lokale skatteoppkrevere vedrørende innbetaling og avregning. Ordningen med desentralisert skatteoppkreverfunksjon medfører også praktiske problemer i form av adskillig merarbeid og økte muligheter for feil, både for sentralskattekontoret og for det store antall lokale ligningskontor og kommunale skatteoppkrevere som er involvert.

En sentralisert ligning tilsier at det bør etterstrebes forenklinger også på innkrevingsviden. Dette er i først rekke aktuelt av hensyn til skattyterne, men en viss forenkling vil også oppnås for de enkelte kommunale skatteoppkrevere og for skattemyndighetene. Det er derfor ønskelig å vurdere nærmere behovet for endret organisering av denne skatteoppkreverfunksjonen.

Forholdene for de skattyterne som lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter er noe annerledes enn de skattytere som lignes ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker og ved Oljeskattekontoret. Det er dermed ikke selvsagt at man for disse skattyterne bør velge den samme type løsning med en særskilt fullstendig skatteoppkreverfunksjon, slik som kommune-kasserkontorene i Stavanger og Oslo er tillagt.

Skattyterne som lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter har fortsatt en tilknytning til sine egentlige skattekommuner og kan i prinsippet tilbakeføres til ligning i sine respektive skattekommuner for et senere år, f.eks. når en god praksis for ligningsbehandlingen av skattyteren er etablert. Innkrevingsmessig vil det dermed være en fordel at det er kontinuitet i skatteregnskapet for vedkommende skattyter. Innfordringstiltak ved mislighold vil ofte være aktuelt å iverksette lokalt der virksomheten befinner seg. Det antas uhenksommessig å utføre disse fra en sentral kemnerfunksjon, som eventuelt måtte anmode om bistand fra den lokale skatteoppkrever. Overfor de aktuelle, større bedriftene er for øvrig tvangstiltak lite påkrevet for å få inn fastsatte skattebeløp.

Etter departementets vurdering taler mye for at en eventuell sentral løsning av skatteoppkreverfunksjonen bør gis en begrenset funksjon som ivaretar sentralisert løpende innbetaling, sentralisert ordinært skatteoppgjør og en nødvendig skatteregnskapsfunksjon, et hjelpe-skatteregnskap, knyttet til dette.

Dersom en slik løsning velges, må etableres rutiner for overføring av data fra et slikt hjelpe-skatteregnskap til de respektive skatteregnskaper, slik at disse i nødvendig grad kan være oppdatert. Oppdateringsrutinene må ivareta den lokale skatteoppkrevers behov i forhold til videre oppfølging av skatt-

ytterne, f.eks ved gjenstående morarenteberegning, innfordringstiltak, endringssaker mv. Videre må det utvikles en kommunevis fordelingsordning, slik at innbetalingene løpende kan tilføres skattekreditorene.

En slik eventuell sentral skatteoppkreverordning med en begrenset funksjon antas å ivareta forenklingsbehovet for skattyterne som er tatt ut til sentral ligningsbehandling. Forenklingene vil bestå i at forhåndsskatt kan innbetales i én sum, men kommunevis spesifisert ved utskrivningen, at det mottas ett samlet skatteoppgjør, også dette spesifisert kommunevis, og at innbetalingen av resterende skatt kan foretas i én sum.

Innfordring av misligholdte betalingsforpliktelser og alle rutiner ved endringssaker kan i en slik ordning utføres av de respektive kommunale skatteoppkrevere etter samme regler som ellers gjelder for etterskuddspliktlige.

En endret organisering av skatteoppkreverfunksjonen for skattytere som lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter vil som nevnt ovenfor, kreve nærmere utredning.

Departementet vil be Skattedirektoratet i samråd med berørte parter utrede nærmere om og i tilfelle hvordan det ut fra forenklingsbehov og faglige hensyn bør foretas organisatoriske endringer i denne skatteoppkreverfunksjonen.

En eventuell endring av denne skatteoppkreverfunksjonen vil ikke endre fordelingen av skatteprovenyet mellom kreditorene.

6.8 FORDELINGEN AV ANSVARET FOR ARBEIDSGIVERKONTROLLEN

6.8.1 Generelt

Arbeidsgiverkontrollen er et svært viktig ledd i det offentlige arbeid med skatter og folketrygdavgiften. Gjennom ordningen med skattetrekk og arbeidsgiveravgift kanaliseres det aller meste av lønnsbeskatningen gjennom arbeidsgiverne. Lønn er provenymessig langt det største av alle skattegrunnlag, og kontrollen med dette grunnlaget må holdes på et høyt og aktivt nivå.

Dagens arbeidsgiverkontroll utøves i stor grad av kommunekassererkontorene. Den består i å føre kontroll med at arbeidsgivere sender meldinger, fører lønnsregnskap, gjennomfører forskuddstrekk og påleggstrekk og gir trekkoppgaver og oppgjør for arbeidsgiveravgift, samt opplysninger og oppgaver i samsvar med skattebetalingsloven, folketrygdloven og forskrifter og retningslinjer gitt med hjemmel i lov. Det samme gjelder arbeidsgivers plikt til å levere lønns- og trekkoppgaver i henhold til ligningsloven. Kontrollen krever innsikt i ligningsfaglige spørsmål om lønnsbeskatningen.

Kontrollen gjennomføres dels på kommunekassererkontoret (kontormessig kontroll), og dels ved stedlig kontroll hos arbeidsgiver (ettersyn). Det forutsettes

at kommunekassererkontorene forholder seg til Skattedirektoratets instruksjon for arbeidsgiverkontroll.

Også ligningsmyndighetene, i første rekke fylkesskattekontorene, utøver en viss arbeidsgiverkontroll. Dels skjer dette ved spesielle aksjoner rettet mot svart arbeid, dels skjer det gjennom kombinerte bokettersyn hvor skatterevisor tar for seg både det alminnelige regnskap og lønnsregnskapet spesielt i en bedrift. I volum blir dette imidlertid bare et visst tillegg til den kontroll som kommunene står for. Det organiseres også en del kombinerte aksjoner der både statlige og kommunale kontrollmyndigheter deltar.

Svakheter ved gjennomføringen og organiseringen av arbeidsgiverkontrollen har vært tatt opp av Riksrevisjonen. I antegnelse til statsregnskapet for 1989 ble det bl.a. påpekt at eksisterende ettersynsvirksomhet var lav i mange av landets kommuner, og i hovedsak konsentert om små og mellomstore arbeidsgivere. Få av kommunekassererkontorene hadde utarbeidet planer for kontrollvirksomheten. Det var registrert sviktende oppslutning om Skattedirektoratets opplæringstilbud av kommunale regnskapskontrollører. I tillegg til at arbeidsgiverkontrollen kvantitetsmessig og kvalitetsmessig ikke holdt mål, ble det påpekt at rutiner og retningslinjer på området var mangelfulle.

Departementet har sett det som bekymringsfullt at arbeidsgiverkontrollen har fått langt lavere omfang og kvalitet enn forutsatt, og har vært opptatt av at en bedring burde søkes gjennomført ved tiltak som sikrer en mest mulig effektiv utnyttelse av eksisterende kontrollressurser.

6.8.2 FORSLAG OM OVERFØRING I NOU 1993:1 OG ST.PRP NR 44 (1993-94)

En samlet styringsgruppe foreslo i NOU 1993:1 at ansvaret for arbeidsgiverkontrollen ble overført til staten, men slik at kommunekassererne beholdt oppgaver som registrering og kontroll av lønns- og trekkoppgavene, og at de kunne gjennomføre stedlig kontroll i forlengelsen av oppgavekontrollen der hvor forholdene lå til rette for det, samt ved skatteaksjoner. I praksis innebar dette en videreføring av de fleste operative arbeidsoppgaver ved kommunekassererkontorene, men underlagt retningslinjer fastsatt av staten. Det var ikke lagt opp til å overføre ressurser fra kommunal til statlig sektor i forbindelse med arbeidsgiverkontrollen.

Kommunenes Sentralforbund understreket i sin høringsuttalelse betydningen av at kommunekassererne oppretholdt de samme fullmakter som i dag for å utøve en effektiv innfordring, og kontroll i tilknytning til denne.

I St.prp. nr 44 (1993-94) foreslo departementet at ansvaret for arbeidsgiverkontroll knyttet til fastsetting ble overført til staten. Det het videre at det var behov for å styrke alle sider ved arbeidsgiverkontrollen, både den del av kontrollen som knytter seg til kontroll av

grunnlagsdata og den som nytter seg til å sikre riktig og rettidig innbetaling.

6.8.3 Nærmere om en todeling av ansvaret

Arbeidsgiverkontrollen kan grovinndeles i innfordringskontroll og fastsettsingskontroll. Mellom de to hovedtyper er det glidende overganger, særlig når arbeidsgivers oppgaver i praksis er grunnlaget for både beregning, betalinger og fastsettinger.

Innfordringskontroll bør etter departementets syn fortsatt utøves av kommunekassererne. Mye taler imidlertid for at fastsettsingskontrollen overføres til staten med ligningskontorene som det lokale nivå. I kontrollarbeidet vil det være rasjonelt at ligningskontorene bruker kapasitet til å kontrollere lønnsbeskattningen gjennom arbeidsgivernes lønnsregnskaper og lønnsinnberetninger. Regnskap og innberetning vil i praksis også gi riktig grunnlagsdata og bedre selvangivelse for de enkelte lønnstakere. Det forutsettes at kommunekassererne skal ha myndighet til å utføre sin arbeidsgiverkontroll så langt det er nødvendig for å ivareta innfordringen på en effektiv og forsvarlig måte, samt å gjennomføre skatteaksjoner.

Nærmere om innfordringskontrollen

Det typiske ved innfordringskontrollen er å påse at arbeidsgiveren på riktig måte har beregnet skattetrekk og arbeidsgiveravgift og sendt oppgaver og foretatt betaling i henhold til dette. Denne kontroll av arbeidsgiverne er vesentlig. Den omfatter adgang til å besøke arbeidsgiveren og å gå gjennom lønnsregnskapene der for å kontrollere rutinene for skattetrekk og arbeidsgiveravgift av lønn mv. Innfordringskontrollen omfatter også undersøkelse av mulige panteobjekter hos arbeidsgiveren. Dette er en del av det fortsatte kommunale ansvar for innkreving av skatt og arbeidsgiveravgift, og alle fullmakter som behøves for dette, bør kommunekassererne beholde.

Nærmere om fastsettsingskontrollen

Det typiske ved fastsettsingskontrollen er å påse at alle former for skatte- og avgiftspliktig avlønning, herunder naturalytelser og særgodtgjørelser, er tatt med i arbeidsgiverens oppgaver over lønn mv til skattemyndighetene. Fastsettsingskontroll gjelder grunnlagene for skattetrekk og arbeidsgiveravgift, dvs hvilke beløp som rettelig skulle vært behandlet som lønn mv. hos arbeidsgiveren i dennes rutiner for trekk, avgiftsberegning og skatteoppgaver. Kontrollen er av stor betydning ikke bare for arbeidsgiverens betalingsforpliktelse, men også for lønnsinnberetning og ligning av lønnstakerne.

Fastsettsingskontrollen kan deles inn i to hovedområder. Det ene hovedområdet er kontroll med at beløp som opplagt er lønn, ikke blir holdt utenfor lønnsrutinene overfor skattemyndighetene. Det dreier

seg her om å avdekke og bevissikre på grunnlag av klare regler. Isolert kontroll av lønnsregnskap og lønnsrutiner i bedriften er ofte utilstrekkelig. En dype-re virksomhetskontroll må til for å avdekke et skjult omfang av bruken av lønnet arbeidskraft (svart arbeid). Dette krever både ligningskyndighet og bred kontrollkompetanse.

Det andre hovedområdet er håndhevelsen av en korrekt grensedragning mot ytelser som ikke er lønn. Dette gjelder i praksis kontroll av tilleggsytelser til ansatte (naturalytelser og utgiftsgodtgjørelser), og av utbetalinger (honorarer) i grenseområdet mellom lønnsarbeid og næringsoppdrag. Mange arbeidsgivere vil søke å tøyne grensene for slik klassifisering, for å spare arbeidsgiveravgift og lønnsoppgaveplikt for seg selv, og skattetrekk for mottakeren. Denne kontrollen krever inngående kjennskap til materielle ligningsregler om naturalytelser, særgodtgjørelser og næringsbegrepet.

Både kontroll av skatte- og avgiftsunndragelser i form av skjult lønn, og den materielle grensedragning mellom lønn og andre ytelser, ligger klart nærmere ligningskontroll enn innfordringskontroll. Dette gjelder både i forhold til inndelingen i virksomhetsområder og i forhold til kravene til opplæring og kompetanse for kontrollpersonalet. Det bør derfor være de statlige ligningsmyndigheter som har det generelle ansvaret for denne del av arbeidsgiverkontrollen.

En praktisk arbeidsdeling

Departementet forutsetter en smidig og praktisk arbeidsdeling og utnyttelse av de samlede ressurser i statlige og kommunale organer. Når kommunekasserernes kontrollpersonale f.eks under en stedlig innfordringskontroll kommer over spor av svarte lønninger eller overdrevne utbetalinger uten lønnsklassifisering, bør dette personale kunne forfølge mistanken på stedet så langt dette er praktisk hensiktsmessig eller påkrevet. Bevis må kunne sikres, og de mistenkelige forhold må kunne omtales i kontrollrapportene.

En videre og mer tidkrevende behandling av en mistanke om uriktig lønnsbehandling fra arbeidsgivers side bør overlates til ligningsmyndighetene. Det må derfor forutsettes en omgående varsling til ligningsmyndighetene fra kommunekassepersonalets side og en overføring av det innsamlede materiale av interesse for den fullstendige fastsettsingskontroll. Kommunekassererpersonalets stedlige besøk hos arbeidsgiver i innfordringsøyemed vil da tilrettelegge for en god etterfølgende fastsettsingskontroll fra statens side.

6.8.4 Konklusjon og gjennomføring

På dette grunnlag er departementet kommet til at ansvaret for arbeidsgiverkontrollen deles som nevnt ovenfor, slik at ligningsmyndighetene i hovedsak tar seg av fastsettsingskontrollen.

Det er departementets forutsetning at den samlede arbeidsgiverkontroll ikke skal svekkes, men styrkes gjennom den todeling av ansvaret og den praktiske arbeidsdeling som det legges opp til.

Departementet vil be Skattedirektoratet i samarbeid med sentrale aktører på kommunesiden foreta en nøyere gjennomgang av elementene i den samlede arbeidsgiverkontroll med sikte på å definere en alminnelig todeling og derav følgende fordeling på kommunalt og statlig ansvar. Det bør herunder utredes hvordan overføringen av fastsettsingsdelen til staten i praksis bør skje.

Kontrolloppgaver som har både fastsettsingsmessi-

ge og innfordringsmessig viktige sider må vurderes grundig, med sikte på praktiske løsninger. Et utgangspunkt må være at både statlige og kommunale organer har rett og eventuell plikt til å gjøre hverandre oppmerksomme på forhold som det ene organ er kommet over i sitt arbeid, men som ligger under ansvarsområdet til det annet organ.

Overføringen av ansvaret for fastsettsingskontrollen til staten bør skje så snart dette er praktisk mulig uten å svekke effektiviteten og kvaliteten i kontrollen. I utredningsarbeidet bør en kunne ha som siktemål at overføringen kan være gjennomført pr. 1. januar 1998.

Kap. 7 Gjennomføring og budsjettmessige konsekvenser

7.1 GJENNOMFØRING

Departementet går inn for at framdriftsplanen skal være som følger:

- Fra 1. januar 1997 skal Skattedirektoratet ha overtatt etatslederansvaret for skattefogdene. Det skal samtidig være opprettet en ny avdeling i Skattedirektoratet med ansvar for å følge opp innbetalings- og innfordringsområdet faglig.
- Skattefogdene vil utgjøre et regionalt nivå for innbetaling og innfordring og lønns- og regnskapsfunksjonen. Skattefogdene vil både ha ansvar for ettersyn og faglig oppfølging av kommunekasserne.
- Lederstillinger på sentralt nivå skal være besatt fra årsskiftet. Alt personell skal samtidig være innplassert i nye stillinger og vite hva som er deres oppgaver i den nye organisasjonen.

Gjennomføringen kan to-deles; omorganisering og samordning. I 1996 vil en i første rekke måtte konsentrere seg om selve omorganiseringen. Det forutsettes imidlertid at prosjektene for å utvikle nytt system for merverdiavgiftsforvaltningen og utvikle nytt skatte-regnskap i Skattedirektoratet og å videreutvikle Toll- og avgiftsetatens regnskaps- og registersystemer samordnes.

7.1.1 Gjennomføringsfasen

De viktigste oppgavene i 1996 vil være å etablere en prosjektgruppe som utreder og foreslår konkrete løsninger for direktoratsnivået og forholdet til regionalt/lokalt nivå. Det må samtidig utnevnes ledelse for den nye avdelingen i Skattedirektoratet. Ansvar for gjennomføring av disse aktivitetene legges til Skattedirektøren.

Som instrument for gjennomføring av aktivitetene vil Skattedirektøren få knyttet til seg en planleggingsstab. Til å utrede og iverksette løsninger på ulike tiltaksområder vil det bli etablert delprosjekter med representanter fra dagens to etater. Kommunesektoren forutsettes trukket inn i arbeidet i de tilfeller der kommunene blir berørt.

Planstaben skal også bl.a. sørge for at det etableres et effektivt informasjonsopplegg som sikrer relevant og god informasjon til alle deler av virksomheten.

Skattedirektøren vil helt innledningsvis i omorganiseringen i samråd med organisasjonene legge en samlet plan for hvordan medvirkning og deltakelse i henhold til Hovedavtalens bestemmelser skal praktiseres.

7.1.2 Nærmere om nødvendige tiltak

Det må tilføres kapasitet og kompetanse for å utrede og iverksette konkrete løsninger både for omorganisering av direktoratet og på ulike samordningsfelter. I tillegg til deltakelse fra dagens etater vil dette behovet også kunne dekkes ved eksternt konsulentbistand.

I tillegg til å omorganisere direktoratet vil det være viktig å utarbeide felles virksomhetside og overordnede strategier og langsiktige resultatmål for innbetaling og innfordring, lønns- og regnskapsfunksjonene samt arveavgiftsområdet. Det må også avklares hvilke styringsparametre det skal rapporteres om og hvordan resultatinformasjonen skal brukes som ledelsesverktøy.

På personalområdet vil det være nødvendig å utvikle retningslinjer og prinsipper for personalpolitikken, fortrinnsvis i den permanente organisasjonen, samt igangsette ledelsesutvikling for å utvikle godt fungerende ledergrupper.

Det prosessuelle regelverket må endres noe. Den nye organiseringen må videre identifiseres gjennom nødvendige endringer i lov- og forskriftsverk. Nødvendig faglig samordning innebærer for øvrig at det må utvikles nye rutiner, metoder og samarbeidsmønstre for innbetaling og innfordring, lønns- og regnskapsfunksjonene og arveavgift. Videre må gjennomføringen på informasjonsteknologiområdet sikre at bl.a. stabil drift kan opprettholdes.

Ny organisasjonsløsning vil innebære at kommunekasserne får en statlig etat å forholde seg til. Grensesnittet mellom stat og kommunal sektor må på denne bakgrunn og i samsvar med Finansdepartementets vurderinger i kap. 6, vurderes med sikte på bedre ressursutnyttelse, enklere informasjonsflyt og høyere kompetanse i oppgaveløsningen.

Det er gjennom utredning om den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen anført en rekke samordningstiltak som bør iverksettes uten unødvendige forsinkelser.

Et viktig tiltak vil videre være å etablere et opplegg for informasjon, utarbeide materiell tilpasset ulike brukergrupper og formidle informasjon ut til alle deler av den nye organisasjonen.

7.2 BUDSJETTMESSIGE KONSEKVENSER I 1996

Omorganiseringen forutsetter tilleggsressurser for å utrede og iverksette detaljerte løsninger innenfor de rammer som trekkes opp i denne proposisjonen. En relativt rask overgang forsterker ressursbehovet.

Merbehovet i forbindelse med omtalte tiltak under avsnitt 7.1 utgjør 5,8 mill. kroner i 1996. I tillegg til lønnsutgifter gjelder dette bl.a. utgifter knyttet til lokalleie, arbeidsplassutstyr, EDB-installasjoner, kunnngjøring og informasjon.

Til styrkning av innbetalings- og innfordringsområdet foreslås opprettet 1 stilling som ekspedisjonssjef under kap. 1600 Finansdepartementet. Det foreslås samtidig opprettet 8 stillinger under kap. 1618 Skattedirektoratet. Nye stillinger i Skattedirektoratet gjelder 1 stilling som avdelingsdirektør som leder av ny avdeling på innbetalings- og innfordringsområdet, 3 rådgiverstillinger for å styrke innbetalings- og innfordringsområdet, 3 stillinger, herunder 1 lederstilling, til Skattedirektoratets arbeid på arveavgiftsområdet og 1 lederstilling med ansvar for skattefogdenens lønns- og regnskapsfunksjoner.

På denne bakgrunn foreslås det at vedtatt bevilgning på statsbudsjettet for 1996 under kap. 1618 Skattedirektoratet forhøyes med 5,8 mill. kroner. Bevilgningen forutsettes dekket innenfor vedtatt budsjett for 1996 på Finansdepartementets område. Den konkrete gjennomføringen av en slik inndekning vil en komme tilbake til i omgrupperingsproposisjonen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 1996.

Finans- og tolldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om organisering av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter mv.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre følgende vedtak om organisering av den statlige innbetalings- og innfordringsfunksjonen for skatter og avgifter mv i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Finans- og tolldepartementet ligger ved.

Forslag
til vedtak om endringer i statsbudsjettet for 1996.

I

Utgifter:

Kap.	Post	Kroner
1618	Skattedirektoratet, Skatteetaten	
	01 Lønn og godtgjørelser, forhøyes med	700 000
	fra kr. 1 501 100 000 til kr. 1 501 800 000	
	11 Varer og tjenester, forhøyes med	5 100 000
	fra kr. 615 000 000 til kr. 620 100 000	

II

Stortinget samtykker i at det opprettes stillinger i samsvar med de spesifiserte forslagene i denne proposisjonen.
