

Rapport 2007-054

**Begrensinger i
skatteinnkrevernes
innkrevingsresultater**



Begrensinger i skatteinnkrevernes innkrevingsresultater

Utarbeidet for
KS

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	7
1.1 Nærmer om problemstillingene	7
1.2 Metode og gjennomføring	7
1.3 Kort om organisering og ansvarsfordeling	8
1.4 Noen sentrale begreper	9
2 OM SKATTEINNFORDRINGEN	10
2.1 Omfanget på de ulike skatteartene	10
2.2 Innbetalingsresultater	12
2.2.1 Utvikling over tid	12
2.2.2 Variasjon i innbetalingsresultater mellom kommunene	16
2.3 Ressursbruk hos kommunale skatteinnkrevere	18
2.4 Kort om tidligere analyser av kommunal skatteinnfordring	21
3 SPØRREUNDERSØKELSEN	24
3.1 Innledning	24
3.2 Hovedkonklusjoner	28
4 KVANTITATIV ANALYSE: DATAKILDER OG METODE	29
4.1 Innledning	29
4.2 Konklusjoner fra spørreundersøkelsen / preliminare hypoteser	29
4.3 Datagrunnlaget	32
4.3.1 Innbetalingsresultatene	32
4.3.2 Data og datakilder	32
4.4 Statistisk modell	34
5 ANALYSERESULTATER	36
5.1 Restskatt	36
5.1.1 Restskatt: Modell med skjønnslikninger	36
5.1.2 Restskatt: Modell uten skjønnslikninger	37
5.1.3 Stabilitet i sammenhengene over tid?	39
5.1.4 Restskatt: Oppsummerende merknader	39
5.2 Forskuddsskatt	40
5.2.1 Forskuddsskatt: Resultater	40
5.3 Sum av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk	41
5.4 Resterende skatt	43
5.5 Oppsummerende kommentarer	43
6 HVOR MYE KAN FORKLARES AV EKSTERNE FAKTORER?	45
VEDLEGG 1	48
VEDLEGG 2	53

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Kommunale skatteinnkrevere har ansvaret for store deler skatteinnkrevingen i Norge. På lang sikt innbetales om lag 99,5 prosent av de samlede skattekravene. Innkreverne mener at en god del av de ubetalte kravene er svært krevende å inndrive. En stor del av disse kravene er knyttet til skjønnsligninger. I mange tilfeller er grunnlaget for skjønnsfastsettelse av inntekter mangelfullt, noe som forsterker problemene med innkrevingen. Skatteinnkreverne rapporterer at det er personer med konkursforhistorie, personer som har forsvunnet (ukjent adresse) og mange med trygdeytelser eller sosiale ytelser som er gjengangere blant de som ikke betaler sin skattegjeld.

Statistisk analyse av skatteinnkrevingen i kommunene bekrefter at skjønnsligninger er hovedproblemet i forhold til omfanget av ubetalte skattekrav. Analysen viser dessuten at arbeidsledighet og konkurser begge bidrar til å forklare variasjonene i innbetalingsresultatene mellom kommunene. Dette betyr at forhold utenfor skatteinnkrevernes kontroll påvirker innkrevingsresultatene.

Dersom vi korrigerer for ulikheter mellom kommunene i faktorer som er utenfor innkrevernes kontroll, og dermed forutsetter at alle kommuner har eksterne forhold som de beste kommunene, kan andelen av restskatten som betales inn, anslås å øke fra om lag 87 til knapt 94 prosent. For skatteåret 2003 utgjør dette om lag 650 millioner kroner, eller om lag 25 prosent av samlede ubetalte krav.

Bakgrunn

De kommunale skatteinnkreverne har ansvar for å kreve inn skatt og arbeidsgiveravgift for alle skatte- og avgiftskreditorene. Det totale innkrevingsresultatet er på lang sikt om lag 99,5 prosent av totalt beløp til innfordring. Innkrevingsresultatet varierer både mellom skattearter, over tid og mellom skatteinnkreverne. Variasjonene i innkrevingsresultatene kan være en konsekvens av forhold som ofte er utenfor skatteinnkrevernes kontroll, som for eksempel sammensetningen av befolkningen i kommunen eller strukturen i næringslivet, som begge deler kan påvirke innfordringsresultatene.

Organiseringen av skatteinnkrevingen og problemstillinger knyttet til skatteinnkrevingsfunksjonen har vært behandlet av Stortinget en rekke ganger de senere år. I NOU 2004 12 "Bedre skatteoppkreving" ble det foreslått en rekke tiltak for å forbedre skatteinnkrevingen. Finansdepartementet har ennå ikke kommet med en konkret oppfølging av utvalgets anbefalinger.

Problemstillinger

KS ønsker i prosjektet å ta opp følgende fire hovedproblemstillinger:

- Hvordan er det reelle innkrevingsresultat samt utviklingen over tid for landet, for fylkene og for kommunene?
- Kan det være utenforliggende forhold ved skatt/skatteyttere gjør at man ikke får inn all skatten?
- Er det lovmessige hindringer som påvirker innkrevingsresultatet?

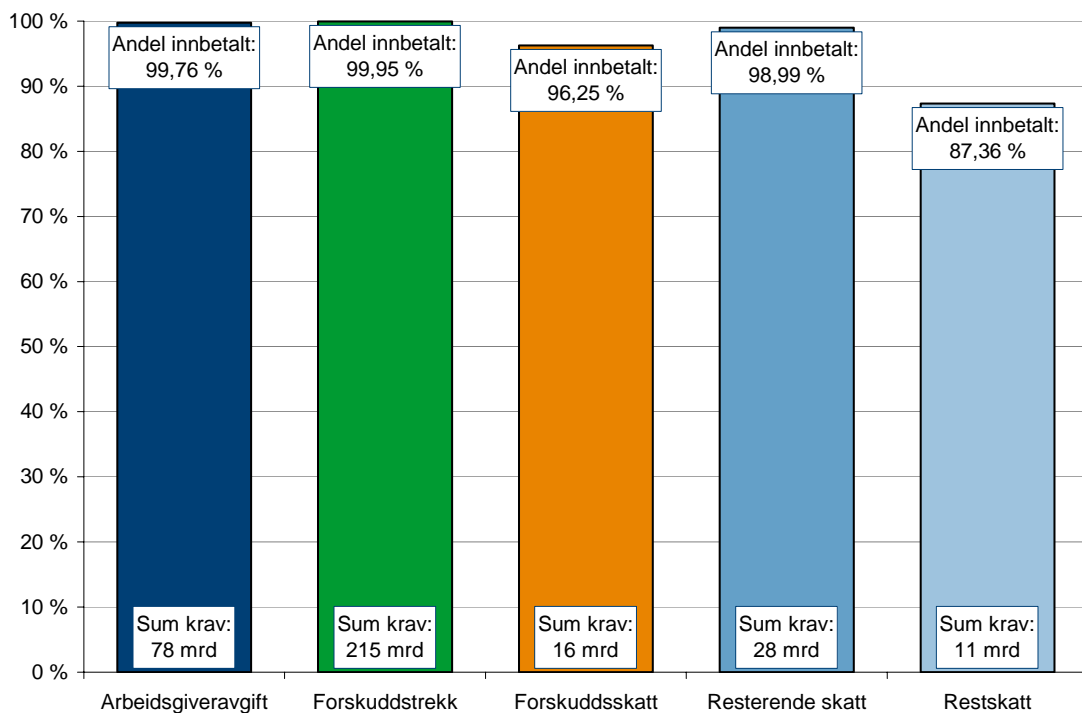
- Kan preventive tiltak påvirke resultatene for de ulike skatteartene og de totale resultatene?

Innfordringsresultater i kommunene

Det totale innkrevingsresultatet for de kommunale skatteinnkreverne ligger på om lag om lag 99,5 prosent av totalt beløp til innfordring på lang sikt. Innkrevningsresultatet varierer både mellom skattearter, over tid og mellom skatteinnkreverne, jf figur A. Høyest innbetalingsprosent er det for forskuddsskatten, der over 99,9 prosent av de samlede krav (for 2003) var betalt per juni 2006. Lavest andel betalt skatt er det for restskatten, der andelen av utliknet skatt (for 2003) som var innbetalt per juni 2006 var vel 87 prosent.

I forhold til restanser, dvs. ikke betalte skattekrav, er det altså særlig krav knyttet til restskatten som er vanskelig å innfordre. Godt over halvparten av ikke innbetalte skatter per 20. juni 2006 for inntektsåret 2003, var knyttet til restskatten. Restskatt er en resterende differanse mellom det som er innbetalt på forskuddsstadiet gjennom forskuddstrekk og forskuddsskatt og selve likningen. Det er økonomisk lønnsomt for skattyterne å unngå restskatt ved å innbetale såkalt tilleggsforskudd eller i det minste å betale restskatten ved forfall, og det er etablert insitamenter og forenklingsordninger for å motivere skattyterne til å unngå restskatt. Dersom det allikevel oppstår restanse på restskatt, er dette en indikasjon på betalingsproblemer hos skattyteren eller mangel på betalingsvilje. Det er således "naturlig" at restskatt er den skattart som relativt sett har størst restanser.

Figur A Betalt utliknet skatt, inntektsår 2003, status pr juni 2006. Millioner kroner



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

Innbetalingen av de samlede skattekravene varierer til dels betydelig mellom kommunene. Det kan skyldes både eksterne faktorer som skatteinnkreverne har liten innflytelse på og forhold som skatteinnkreverne i større grad kan påvirke. KS ønsket i dette prosjektet å teste hvilken betydning eksterne faktorer har for innfordringsresultatene.

Skatteinnkreverne: Skjønnsligninger er hovedproblemet

For å teste og utvikle hypoteser gjennomførte vi en spørreundersøkelse via internett med oppfølging på telefon blant noen få tilfeldig utvalgte kemnere/kommunekassere. I undersøkelsen ba vi kemnerne om opplysninger om skattekrav som er svært vanskelige eller som anses som umulige å kreve inn. Vi spurte dem også om årsakene til at enkelte skattekrav er svært vanskelig å innfordre.

Skatteinnkreverne mener at den største utfordringen i skatteinnkrevingen er skatte-restanser, der inntekt og skatt tidligere er fastsatt på grunnlag av skjønn. Disse kravene er etter flere skatteinnkreveres mening ofte fastsatt på et urealistisk grunnlag, og svært mange av disse skattyterne har ikke mulighet til å betjene sin skattegjeld. Flere påpeker dessuten at blant dem som får fastsatt inntekt på grunnlag av skjønn, er det en rekke gjengangere, noen med konkursforhistorie og noen med sosiale problemer og svært lave inntekter.

Mange påpeker at de har satt inn tiltak for å redusere omfanget av skjønnsfastsettelse for å redusere restansene. Samarbeid både med ligningskontor og sosialkontor samt tett oppfølging av skattytere som ikke har levert selvangivelse rettidig, er virkemidler for å redusere restansene. Av eksterne forhold har konjunkturer og næringsstruktur størst betydning for resultatene, men også befolkningssammensetningen er viktig i mange kommuner, ifølge våre intervjuobjekter. Men her er vurderingene ulike avhengig av blant annet næringsstruktur, urbanitet og størrelse på kommunene.

I tillegg til skjønnsfastsettelse av inntekter mener våre intervjuobjekter at ligningskontorets treffsikkerhet ved utskrivning av skattekort og skatteinnkrevernes metoder og kompetanse er viktigst for resultatene.

Hvem har størst problemer med å betale sin skatt?

I spørreundersøkelsen blant kemnere og kommunekassere ba vi om opplysninger om kjennetegn ved skattytere som hadde størst problemer med å innfri sine skattekrav. Svarene varierte en del fra kommune til kommune som følge av variasjoner i næringslivet og i skattyterne. Samlet sett var det særlig følgende kjennetegn ved skattyterne som var gjengangere i forhold til ubetalte skattekrav:

- Personer som er skjønnslignet. En del av skatteinnkreverne påpekte at det var karakteristisk at mange ikke har økonomisk evne til å innfri kravene.
- Personer med ukjent adresse. Karakteristisk er personer av utenlandsk opprinnelse som har vært i landet i en begrenset periode.
- Personer som har en konkursforhistorie, særlig knyttet til håndverksyrker, men også som hadde drevet annen næringsvirksomhet.
- Personer som mottar trygdeytelser eller sosiale ytelser fra det offentlige.

Samlet sett er det ikke mulig å anslås hvor stor betydning disse kjennetegnene ved skattyterne samlet sett har for innkrevingsresultatene. En analyse av det vil kreve svært

store ressurser, og så vidt ECON forstår vil det være besværlig å etablere et datamateriale som må til for å anslå betydningen.

Betydningen av lover og regelverk

Et mindretall blant skatteinnkreverne, som vi intervjuet, mente at lover og regelverk var en viktig flaskehals i forhold til innkrevingsresultatene. De som mente det var viktig, påpekte at det var flere ulike lover som kunne bidra til å redusere innkrevingsresultatene. Særlig ble det påpekt at lover som skal bidra til at skattyterne har midler til nødvendig livsopphold, som Dekningsloven (§ 2-7) og Skattebetalingsloven (§ 32 nr. 4), begrenser muligheten til å inndrive skattekrav. Flere pekte også på at Gjeldsordningsloven kan begrense innfordringen, men enkelte påpekte at den også kunne bidra positivt ved at en del av kravene ble dekket når personer i gjeldskrise får mer tid til å innfri sine gjeldskrav.

Statistisk analyse: Skjønnslikninger, konkurser og arbeidsledighet påvirker innkrevningen

ECON har gjennomført en rekke analyser av betydningen av ulike eksterne faktorer for resultatene av skatteinnfordringen. Resultatene av analysene samsvarer i stor grad med hovedinntrykkene av undersøkelsen blant kemnerne/kommunekassererne, nemlig at skjønnslikninger er et hovedproblem, og at konkurser og arbeidsledighet svekker resultatene av skatteinnfordringen. Resultatene gjør det mulig å tallfeste betydningen av ulikeheter i rammevilkår for resultatene i innfordringen.

Forskjeller mellom kommunene i viktige egenskaper ved skattyterne bidrar til at innbetalingsresultatene varierer mye mellom kommunene. Vi finner blant annet at jo høyere gjennomsnittlig inntekt det er i kommunen, desto større del av utliknet skatt blir betalt. Kanskje litt overraskende viser det seg også at innbetalingsresultatet for flere av skatteartene bedres dersom det er flere lavinntektsmottakere i kommunen.

I de statistiske analysene viser det seg - som påpekt over - at andelen av skattyterne som er skjønnsliknet spiller en svært viktig rolle i å forklare kommunevariasjonene i innbetalingsresultatene. Andel skjønnslikninger påvirker resultatet i negativ retning for restskatten. Andel skjønnslikninger fanger opp risikofaktorer i forhold til dårlig betalingsevne/vilje hos skattyterne – faktorer som ikke fanges opp av aggregerte kommuneindikatorer som ledighet og antall konkurser. Skjønnslikningene kan således et stykke på vei ses som en kommunespesifikk indikator for svak betalingsevne/vilje. Imidlertid kan andelen skjønnslikninger også være påvirket av administrative forhold i lignings- og skatteetaten, men det er usikkert i hvor stor grad skatteinnkreverne og ligningsmyndighetene ved egne beslutninger kan påvirke antall skjønnslikninger. Men som forklaring på faktisk innbetalingsresultat sett fra skatteinnkreverens synsvinkel, er kanskje ikke denne forskjellen av avgjørende betydning: Mange skjønnslikninger betyr uansett lav løsningsgrad.

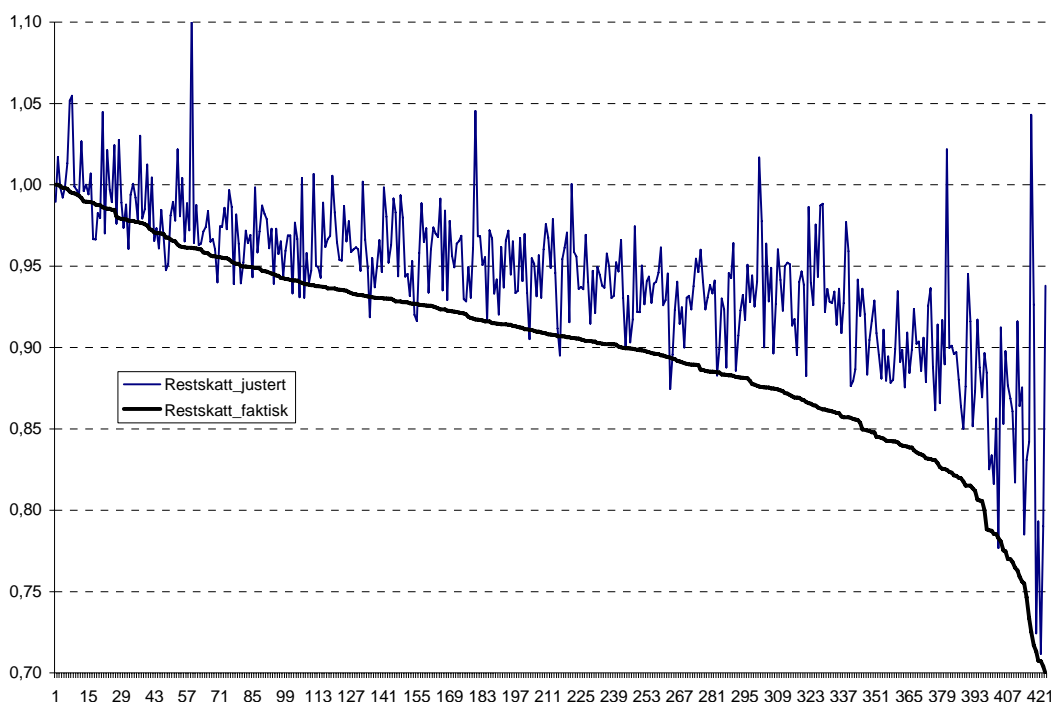
For arbeidsgiveravgift/forskuddstrekk finner vi videre at jo større bedriftene i kommunen er, desto høyere er innbetalingen. For resterende skatt er det en tendens til lavere innbetalingsresultat desto større kommunene er, kontrollert for andre mulige forklaringsvariabler. Utover dette finner vi ingen signifikante effekter på innbetalingsresultatene av variasjoner i folketall eller næringsstruktur i kommunene.

Hvor mye av variasjonene kan forklares av upåvirkelige variabler?

Analysene ECON har gjennomført, tyder altså på at en rekke faktorer som kommunene ikke kan påvirke, er viktige for innbetalingsresultatene. Et spørsmål vi kan forsøke å illustrere, er hvor stor ville variasjonen mellom innbetalingsresultatene i kommunene vært dersom vi korrigerer for forskjeller i ulike eksterne rammevilkår i kommunene. Vi har gjort dette for restskatten, som er den skattearten der ikke betalt skatt utgjør det største beløpet. Vi justerer den faktiske innfordringen i 2003 med en faktor som kan tilskrives spesielle verdier for de variablene vi har funnet påvirker innbetalingsresultatene. I praksis har vi gjort dette ved å beregne hva innbetalingsresultatene for restskatt hadde vært dersom alle kommuner hadde hatt rammebetingelser som de 5 kommuner som har best resultater.

Figur B viser faktisk og korrigert innbetalingsresultat for restskatten. Figuren viser at ved å korrigere for at en del kommuner har særlig krevende rammevilkår sammenlignet med kommunene med høyest innbetaling, blir det korrigerte resultatet vesentlig høyere enn det faktiske resultatet.

Figur B Faktisk og korrigert innbetalingsresultat for kommunene. Inntektsåret 2003, andel av utliknet skatt som er innbetalt per 30/6-2006.



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

Når vi korrigerer for forskjeller i rammevilkår, oppjusteres resultatene vesentlig, og gjennomgående mest i kommuner med svake resultater. Veid med størrelsen på utliknet restskatt øker (det hypotetiske) innbetalingsresultatet med 6,3 prosentpoeng, fra 87,4 prosent til 93,6 prosent. Økningen i innbetalt skatt, som motsvares av dette, tilsvarer drøyt 650 millioner kroner. Til sammenligning var utliknet, men ikke innbetalt skatt for inntektsåret på drøyt 1,3 mrd. kroner per 30/6 2006. Det betyr at dersom alle kommunene hypotetisk hadde hatt samme rammevilkår som de 5 kommunene med høyest innbetalingsresultat på restskatten, ville størrelsen på ikke innbetalt restskatt

kunne blitt omtrent halvert. Det innebærer ikke at resten av den ubetalte restskatten kan knyttes til skatteinnkrevernes dyktighet, men denne resten er ikke forklart i vår analyse.

Vi må dessuten understreke at resultatet av beregningene er basert på statistiske analyser med en betydelig usikkerhetsmargin. Vår regneøvelse er dessuten basert på en forutsetning om at alle kommuner står overfor de samme gunstige eksterne omgivelsene (i forhold til å få inn mest mulig skatt), noe som naturligvis aldri vil inntreffe. Men uansett tyder våre analyser på at en stor andel av den restskatten som ikke innbetales, er knyttet til eksterne forhold som kemnerne og kommunekassererne ikke har innflytelse på.

Ingen synlig sammenheng mellom ressursbruk og resultater

Ressursene brukt til skatteoppkreving, målt som årsverk per innbygger, varierer mellom kommunene. Vår undersøkelse kan tyde på at det er en tendens til at enkelte små kommuner bruker noe mer ressurser på skatteinnkreving – relativt sett - enn større kommuner. Vi fant ingen klar sammenheng mellom innfordringsresultater og ressursbruk. Dette kan for eksempel skyldes at kommuner som har svake innfordringsresultater, har satt inn ekstra ressurser for å bedre innfordringen. I så fall kan en ikke trekke en konklusjon om at ekstra ressurser ikke gir resultatforbedring.

1 Innledning

1.1 Nærmer om problemstillingene

I anbudsinnbydelsen lister KS opp en rekke konkretiseringer av problemstillingene og noen hypoteser om årsakene til forskjeller i innkrevningsresultater og om mulige flaskehalsar som påvirker skatteinnkrevingen. Her er et utvalg av disse:

- *Utenforliggende forhold påvirker innkrevningsresultatet.* Erfaringer tyder på at konkurser, sosioøkonomiske forhold og skjønnslikninger er av stor betydning. KS ønsker at det gjennomføres analyser av hvilken betydning disse og andre forhold har for innkrevningsresultatene. ECON vil i tillegg tro at situasjonen på arbeidsmarkedet og den generelle økonomiske situasjonen vil være av betydning for resultatene. Også utviklingen i rentenivået og aksjemarkedet er mulige kandidater som kan ha betydning. KS ønsker dessuten at det undersøkes hvilken betydning restanser har for resultatet.
- *Lovmessige hindringer begrenser innfordringen.* Ulike typer lover kan legge begrensning på skatteinnkrevernes mulighet til å inndrive av skattekravene. KS ønsker at betydningen av dette vurderes.
- *Preventive tiltak.* Tiltak som for eksempel går ut på å redusere restskatten, direkte og aktiv oppfølging av skattyterne og debitor tilpasset innfordring.
- I hvilken grad påvirker utviklingen i innkrevningsmetoder og -verktøy innkrevningsresultatene?
- Hva er den reelle ressursbruken i skatteinnkrevingen? Her ønsker KS at det tas hensyn til ulike forhold som kan påvirke ressursbruken, som teknologiske endringer, endringer i innkrevningsmetoder.

ECON har antatt at det også vil være andre forhold som vil kunne påvirke innkrevningsresultatene enn de som er nevnt over. Vi har derfor i intervjuene søkt å sikre at andre forhold blir dekket, jf. metodebeskrivelsen nedenfor.

1.2 Metode og gjennomføring

ECON har i prosjektet brukt følgende metoder i gjennomføringen:

1. QuestBack med oppfølgende telefonintervjuer med representanter for skatteinnkreverne, sendte QuestBack undersøkelse til 13 kemnere/kommunekasserer. Disse ble valgt ut for å representere kommuner med ulike kjennetegn i forhold til størrelse, geografisk beliggenhet og næringsstruktur. Utvelgelsen skjedde i kontakt med oppdragsgiver og referansegruppe. Spørreskjema og oversikt over kommuner som besvarte dette er gitt i vedlegg 1. I vedlegg 2 er de samlede svar i spørreundersøkelsen gjengitt.

2. Statistisk analyse av innkrevingsresultater. ECON har foretatt en analyse av sammenhengen mellom skatteinnkrevingen og ulike kjennetegn ved alle landets kommuner, ressursbruk i skatteinnkrevingen og ulike faktorer som man antok kunne påvirke innkrevingen, som omfang av skjønnsfastsettelse og restskattens andel av skattebeløpet. Data er hentet fra tilgjengelige kilder som Statistisk Sentralbyrås publiserte statistikk, i tillegg til blant annet likningsdata fra skatteetaten og data for innbetalingsresultater fra rapporteringssystemet Styringsdialog.
3. Analyse av ressursbruken hos de kommunale skatteinnkreverne. Her vil ECON bruke materialet som KS nevner, rapporteringen til skatteinnkreverne. ECON antar at denne analysen bare skal gjøres for skattekravene samlet, ikke på kommunenivå.

KS ba også ECON om å sammenligne resultatene av skatteinnkrevingen i Sverige og Danmark med Norge. Dette viste seg ikke mulig å gjennomføre som følge av at det ikke var mulig å finne sammenlignbare data.

1.3 Kort om organisering og ansvarsfordeling

Organisering frem til 2007

Skatteinnkreverne i kommunene er en del av den samlede skatteadministrasjon i Norge – faglig underlagt Finansdepartementet. Skatteinnkreverne (kemnere/kommunekassere) er ikke formelt en del Skatteetaten, men er administrativt underlagt kommunene. De kommunale skatteoppkrevingskontorene er faglig underlagt de statlige Skattefogdkontorene, som det finnes ett av i hvert fylke, unntatt for Oslo og Akershus, som har felle Skattefogd.

De statlige ligningskontorene er også en del av skatteetaten. Ligningskontorene har ansvar for ligning av skatteyterne, dvs. fastsetting av skattepliktig inntekt og beregning av skatt. Ligningskontorene har også ansvar for utskrivning av skattekort for forskuddspliktige.

Skatteinnkreverne i kommunene har ansvaret for innkrevingen av inntekts- og formuesskatt og avgifter til folketrygden. Skattefogdkontorene har ansvar for innkreving av merverdiavgift og en rekke mindre avgifter. Skatteinnkreverne har ansvar for føring av skatteregnskap.

Skattebetalingsloven og de alminnelige regler om tvangsfullbyrdelse regulerer Skatteinnkrevernes innfordringsarbeid.

Reorganisering fra 2007

Skatteetaten ble reorganisert med virkning fra 2007. Etaten er organisert i to nivåer med Skattedirektoratet sentralt og fem regioner med hvert sitt skattekontor. De tidligere fylkesskattekontorene, skattefogdkontorene og ligningskontorene i fylkene er slått sammen og blitt enheter i regionens skattekontor. Ligningskontorene videreføres som lokale enheter i den reorganiserte etaten.

1.4 Noen sentrale begreper

Skatteinngangen

I henhold til Skattedirektoratets offisielle oppdeling av skatteinntektene i Styringsdialog, som er det offisielle rapporteringssystemet for skatteinnkreving i Norge, kan skatteinngangen for alle skattearter splittes opp i:

- *Rettidig betalt*
- *Forsinket betalt*
- *Betalt etter innkreving (tvangsinnfordret)*

Skatt som betales inn rettidig er innbetalinger postert innen forfallsdato for skattekravet. Forsinket betalt skatt er innbetalinger som er postert etter forfallsdato, men før eventuelle tvangsinnfordringstiltak er iverksatt. Normalt tar det om lag fire uker fra forfallsdato til tvangstiltak kan settes i verk. Skatt betalt etter innkreving er innbetalinger postert etter forfallsdato og etter at tvangsinnfordringstiltak er satt inn.

Skatteartene

Nedenfor beskriver vi kort de ulike skatteartene.

Forskuddstrekk

Lønnsinntaker betaler skatt når de får utbetalt lønn, ved at arbeidsgiver foretar skattetrekk (=forskuddstrekk) i lønnen. Det skal likeledes foretas slikt trekk i trygdeytelser og i annen pensjon. Forskuddstrekket innbetales i 6 terminer med faste lovbestemte forfallsdatoer.

Forskuddsskatt

Skattyter betaler forskuddsskatt av inntekt som ikke er lønnsinntekt og av formue. Typiske forskuddsskattebetalere er selvstendig næringsdrivende. Forskuddsskatten forfaller 4 ganger i året til faste lovbestemte forfallsdatoer. Etter 31.12 i inntektsåret inngår restanser på forskuddsskatt per ligningsdato i målinger som gjelder *restskatt*.

Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgivere plikter å beregne, innberette og innbetale arbeidsgiveravgiften til kemnerkontoret i arbeidsgiverkommunen. Avgiften forfaller til betaling i 6 terminer til samme tider som forskuddstrekket.

Restskatt

Likningen for personlig skattytere skjer året etter inntektsåret. Har skattyteren betalt mindre i forskuddstrekk/forskuddsskatt enn utliknet skatt, må skattyteren betale restskatt.

Resterende skatt

De upersonlige skattyterne betaler resterende skatt. Dette er typisk selskaper og lignende som lignes som egne skattesubjekter. Skatteinnbetalingen skjer året etter inntektsåret, dvs. i inntektsåret.

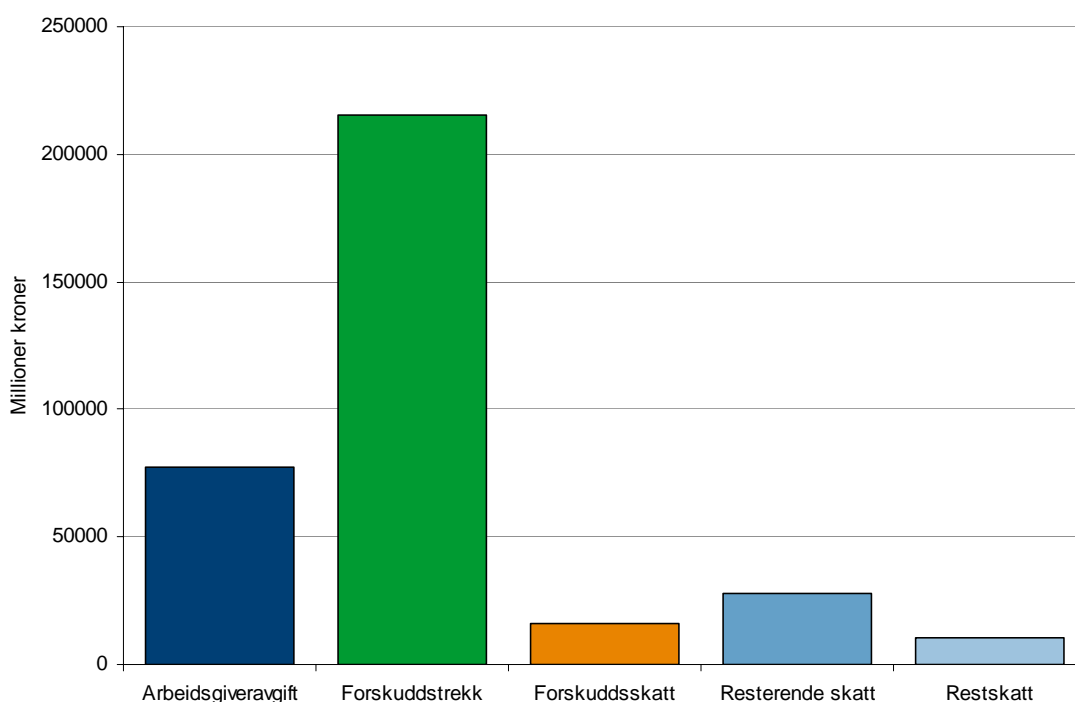
2 Om skatteinnfordringen

Dette kapittelet beskriver omfanget på skatteinnfordringen, fordelt på de ulike skatteartene og kommunene.

2.1 Omfanget på de ulike skatteartene

Målt som faktisk utliknet skatt er forskuddstrekket langt det største, med 62 prosent av utliknet beløp. Arbeidsgiveravgiften utgjør 22 prosent, slik at skatt som løpende innbetales av arbeidsgiver står for over fire femdeler av skatten som analyseres i denne rapporten. Innbetalingsnivået for denne typen skatter er imidlertid svært høyt, slik at de utgjør en langt mindre del av beløpet som *ikke* blir betalt inn.

Figur 2.1 Totalt utliknet skatt, inntektsår 2003, status per juni 2006. Millioner kroner

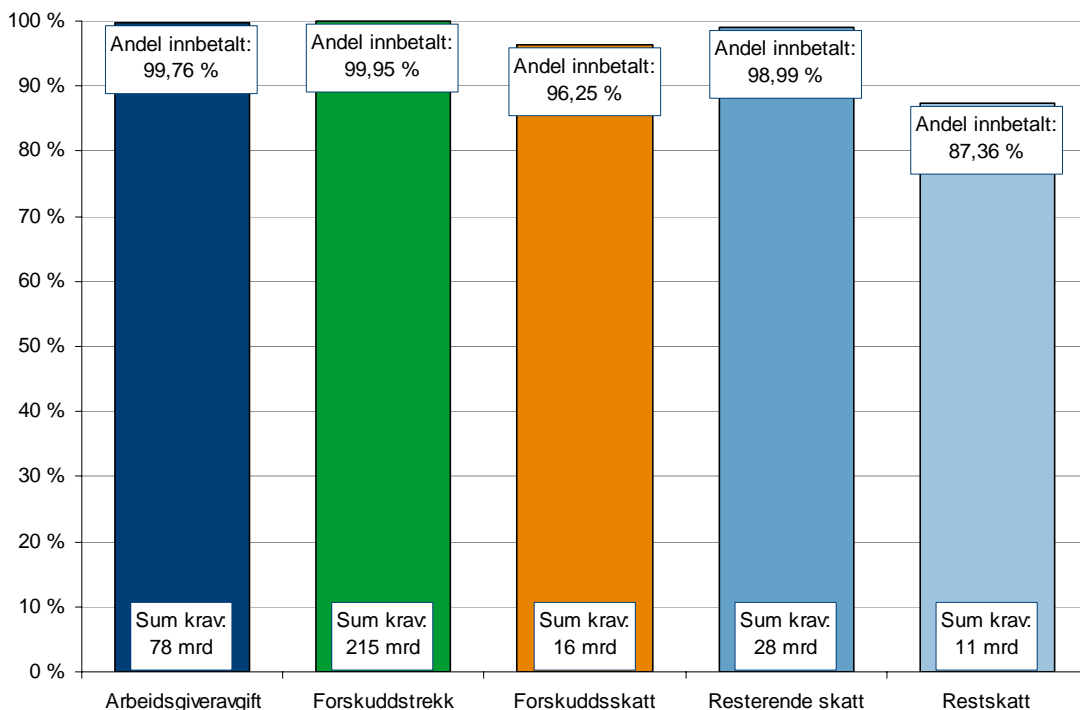


Kilde: Skattedirektoratet

Forskuddsskatten utgjør også et betydelig beløp, men ettersom denne kun kreves inn i og rett etter skatteåret er ikke omfanget for forskuddsskatten direkte sammenliknbart med de andre skatteartene.

Det totale innkrevingsresultatet for de kommunale skatteinnkreverne ligger på om lag om lag 99,5 prosent av totalt beløp til innfordring på lang sikt. Innkrevningsresultatet varierer både mellom skattearter, over tid og mellom skatteinnkreverne, jf *Figur 2.2*. Høyest innbetalingsprosent er det for forskuddsskatten, der over 99,9 prosent av de samlede krav (for 2003) var betalt per juni 2006. Dette var noe høyere enn for arbeidsgiveravgiften, der innbetaling per juni 2006 lå knapt 0,2 prosentpoeng lavere enn for forskuddstrekket. Lavest andel betalt skatt er det for restskatten, der andelen av utliknet skatt (for 2003) som var innbetalt per juni 2006 var vel 87 prosent.

Figur 2.2 Betalt utliknet skatt, inntektsår 2003, status pr juni 2006. Millioner kroner

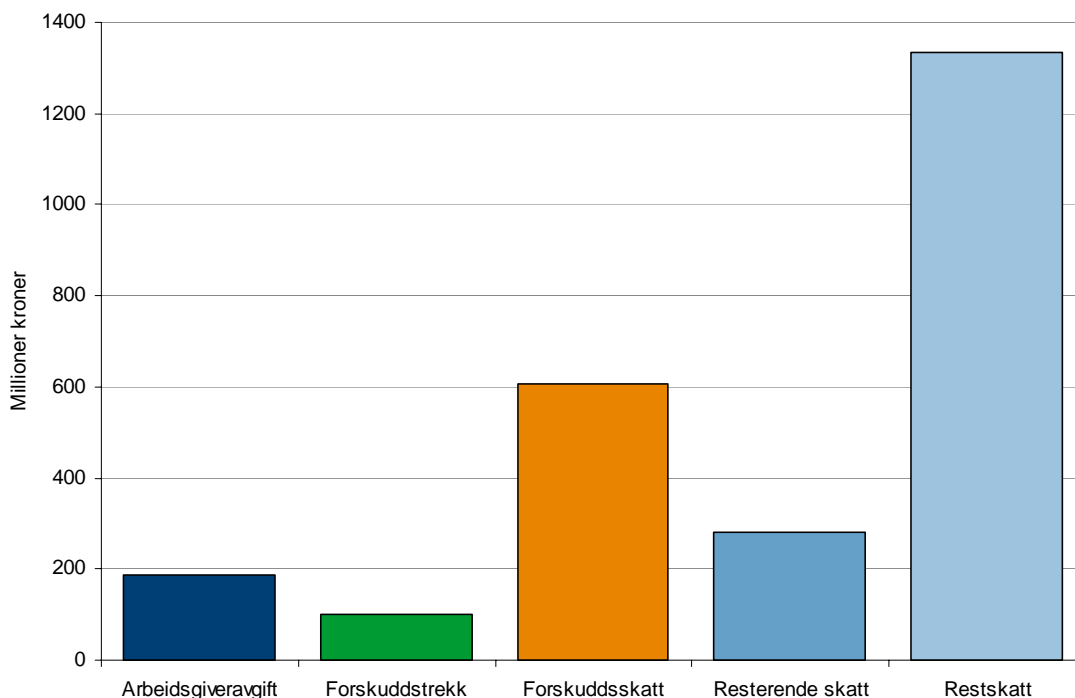


Kilde: Skattedirektoratet

I forhold til restanser, dvs. ikke betalte skattekrav, er det altså særlig krav knyttet til restskatten som er vanskelig å innfordre. Godt over halvparten av ikke innbetalte skatter per 20. juni 2006 for inntektsåret 2003, var knyttet til restskatten, jf *Figur 2.3*. Restskatt er en resterende differanse mellom det som er innbetalt på forskuddsstadiet gjennom forskuddstrekk og forskuddsskatt og selve likningen. Det er økonomisk lønnsomt for skattyterne å unngå restskatt ved å innbetale såkalt tilleggsforskudd eller i det minste å betale restskatten ved forfall, og det er etablert insitamenter og forenklingsordninger for å motivere skattyterne til å unngå restskatt. Dersom det allikevel oppstår restanse på restskatt, er dette en klar indikasjon på betalingsproblemer hos skattyteren eller mangel på betalingsvilje. Det er således "naturlig" at restskatt er den skattart som relativt sett har størst restanser.

Restanser for forskuddsskatten lå nest høyest, mens restansene for forskuddstrekket var små sammenlignet med restskatt og forskuddstrekk. Forøvrig utgjør skatt som trekkes av arbeidsgiver (arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk) omtrent like stor andel av det ubetalte beløpet som den resterende skatten. Etersom restskatten står for en så stor del av det ubetalte beløpet vil en stor del av analysen i denne rapporten omhandle nettopp denne skattearten.

Figur 2.3 Ikke betalt utliknet skatt, inntektsår 2003, status pr juni 2006.
Millioner kroner



Kilde: Skattedirektoratet

2.2 Innbetalingsresultater

Vi vil i denne rapporten bruke innbetalingsresultatet som indikator, noe som er nærmere diskutert i kapittel 4. Innbetalingsresultatet er beregnet som totalt innbetalt/innfordret/innkrevet beløp som andel av totalt utliknet skatt, for hver skatteart.

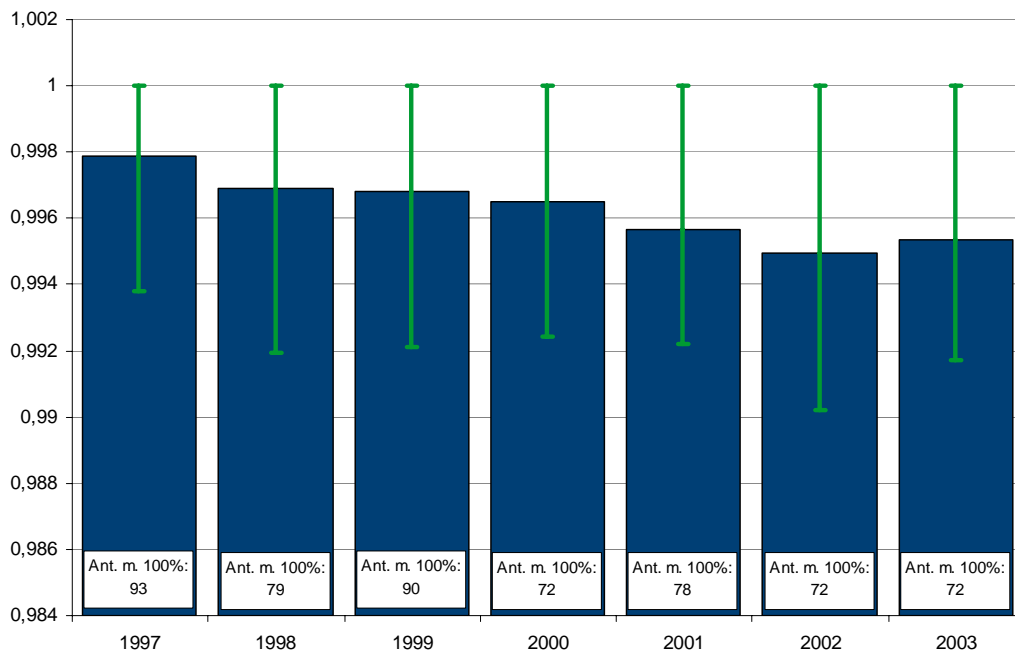
2.2.1 Utvikling over tid

Figur 2.4 til Figur 2.8 viser utviklingen i innbetalingsresultatet for 1997 til 2003, målt to og et halvt år etter årets slutt (2004, 2005 og 2006 er derfor ikke vist). Som figurene viser er det en nedgang i innbetalingsresultatet for noen av skatteartene, mens restskattresultatet er relativt stabilt og resultatet for forskuddsskatt viser en forbedring. Søylene på hver figur viser gjennomsnittlig resultat for alle kommuner det aktuelle året.¹

Etttersom det er kommunene som er studieobjektet for denne analysen, er alle kommunene vektet likt. De grønne linjene markerer intervallet som omfatter 80 prosent av kommunene, altså henholdsvis 10 prosent- og 90 prosent-persentilen. For noen av skatteartene er det en del kommuner som har full innkreving etter to og et halvt år, altså at resultatet er 100 prosent. Antallet kommuner der dette er tilfellet er også markert i figurene. Merk at det er ulik skala på figurene; som nevnt over varierer det gjennomsnittlige resultatet mye mellom ulike skattearter.

¹ Utviklingen i innbetalingen over tid vil avhenge av hvor lang tid etter inntektsåret dette måles. Dersom det måles kortere tid etter inntektssåret, har det vært en tendens til forbedring av resultatene.

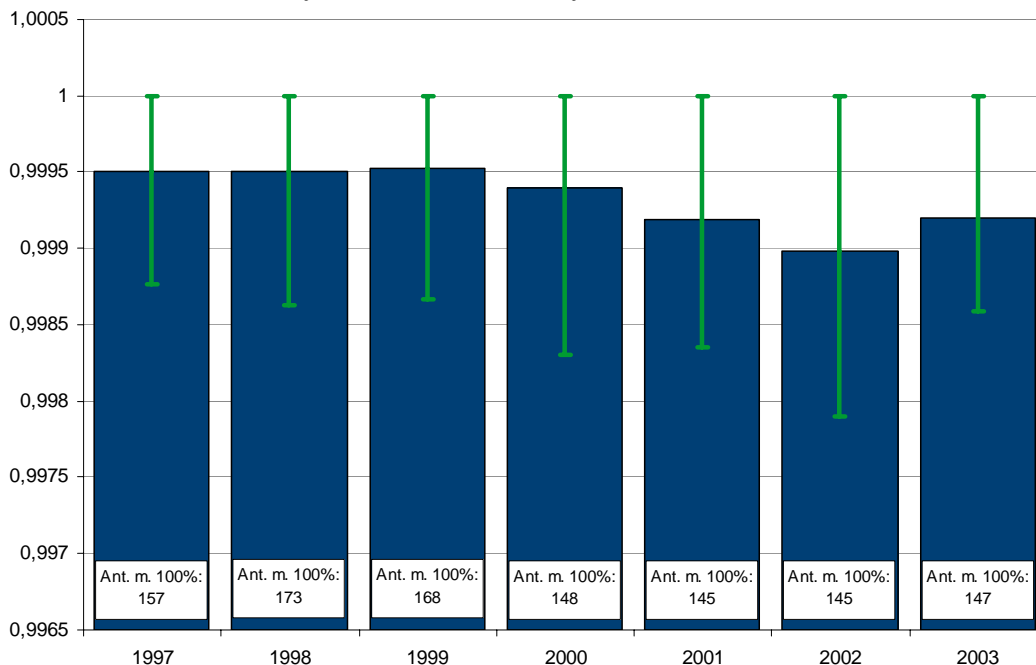
Figur 2.4 *Innbetalingsresultat, arbeidsgiveravgift, snitt for kommuner 1997-2003.*²



Kilde: Skattedirektoratet

For arbeidsgiveravgiften er det en nedgang over tidsperioden. Spredningen har også blitt noe større, og antallet kommuner med full innbetaling har sunket noe. Fra 2002 til 2003 er imidlertid resultatet blitt forbedret. En svak nedgang ses også for forskuddstrekket, som vist i Figur 2.5.

Figur 2.5 *Resultat, forskuddstrekk, snitt for kommuner 1997-2003.*³



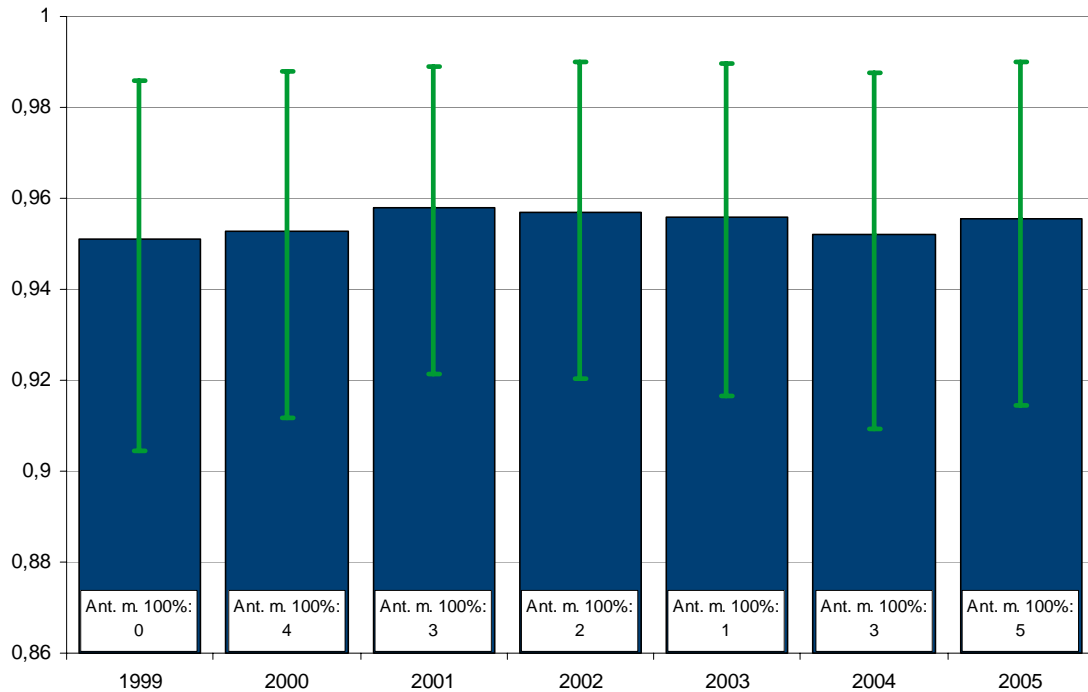
Kilde: Skattedirektoratet

² Uvektet snitt av kommuner. Innbetalingen er målt 30. juni to år etter inntektsårets utløp.

³ Uvektet snitt av kommuner. Innbetalingen er målt 30. juni to år etter inntektsårets utløp.

For forskuddsskatt er det som nevnt en forbedring i resultatet i perioden. Ettersom kontoen for forskuddsskatt "lukkes" allerede året etter skatteåret, har vi tatt med resultatet fram til 2005 i figuren under. Antallet kommuner med et resultat på 100 prosent har også steget.

Figur 2.6 Resultat, forskuddsskatt, snitt for kommuner 1999-2005.⁴

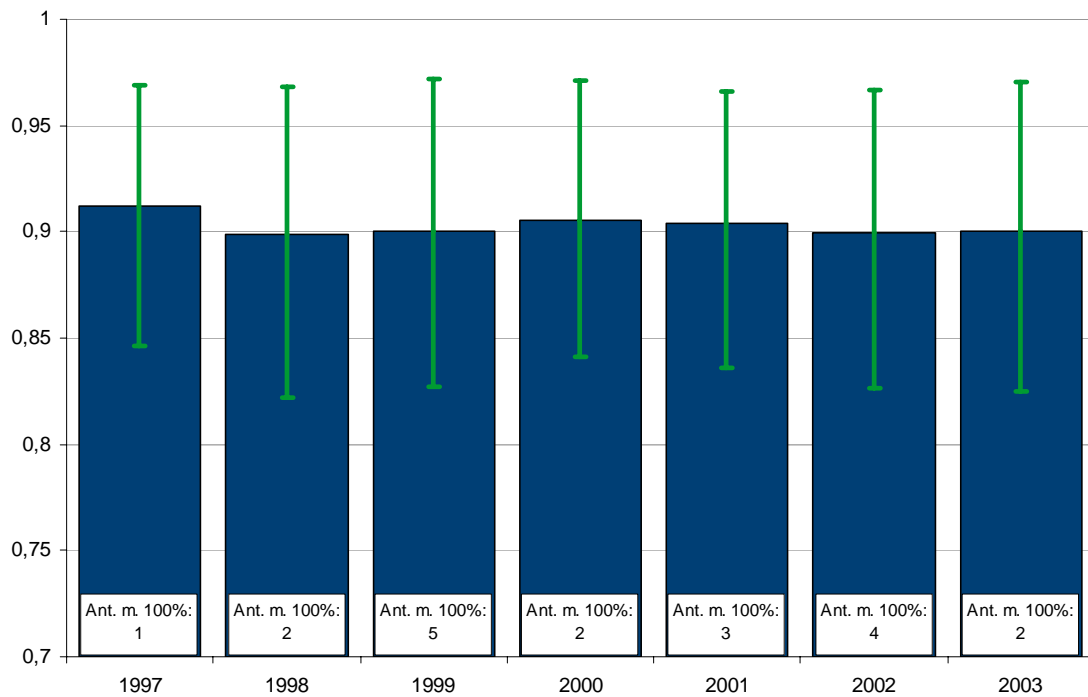


Kilde: Skattedirektoratet

For restskatt ses ikke noen klar utvikling de siste året; resultatet varierer svakt, mens spredningen mellom kommunene (vist ved lengden på den grønne linjen) varierer noe mer. Merk at det for restskatt er nesten ingen kommuner som har 100 prosent innkreving etter to og et halvt år.

⁴ Jf. Fotnote 3.

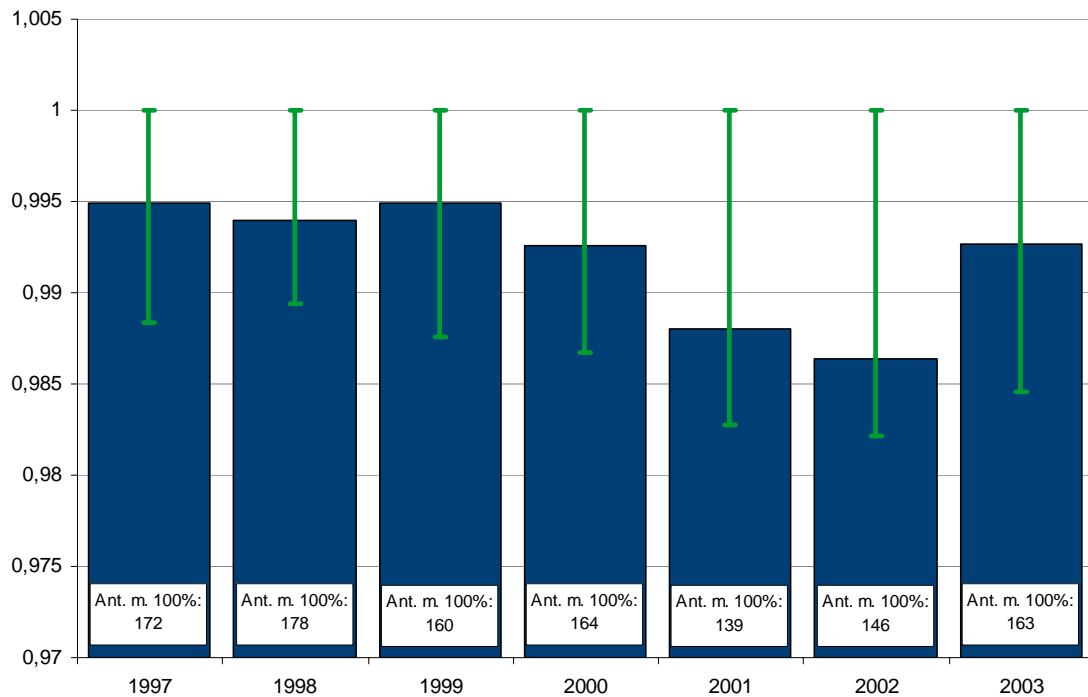
Figur 2.7 Resultat, restskatt, snitt for kommuner 1997-2003⁵



Kilde: Skattedirektoratet

For resterende skatt er også resultatet noe varierende. Her er det svært mange kommuner som oppnår 100 prosent innbetaling, og variasjonen i resultat skyldes altså variasjon i resultatet hos de kommunene som ikke oppnår 100 prosent.

Figur 2.8 Resultat, resterende skatt, snitt for kommuner 1997-2003.⁶



Kilde: Skattedirektoratet

⁵ Uvektet snitt av kommuner. Innbetalingen er målt 30. juni to år etter inntektsårets utløp.

⁶ Uvektet snitt av kommuner. Innbetalingen er målt 30. juni to år etter inntektsårets utløp.

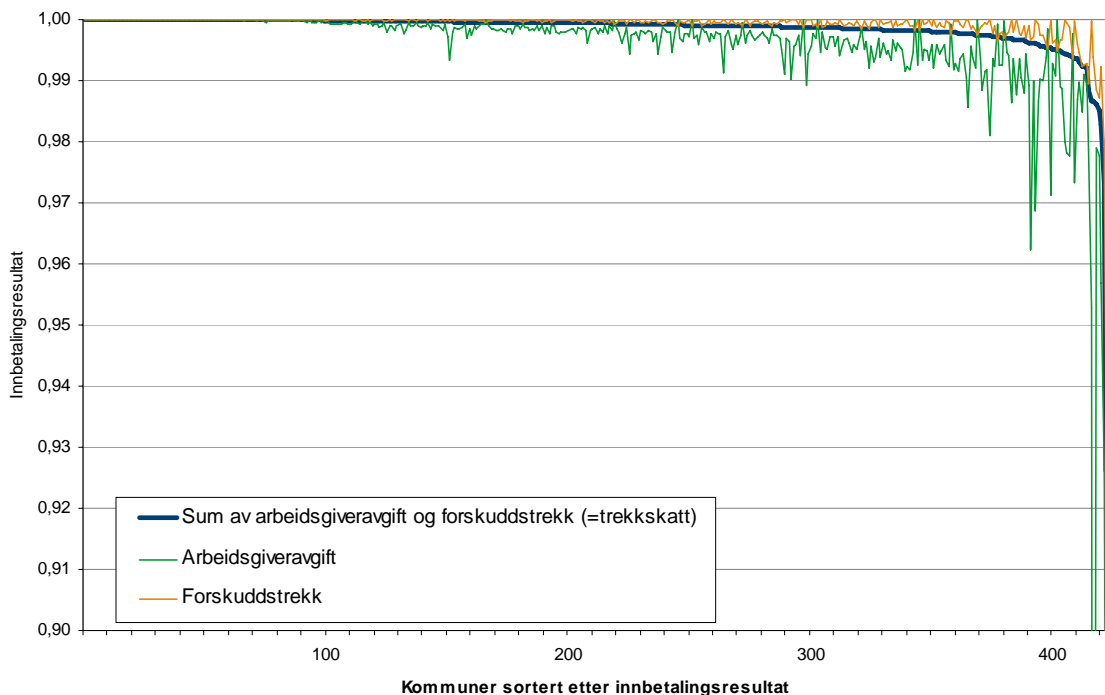
2.2.2 Variasjon i innbetalingsresultater mellom kommunene

Den videre analysen vil ta utgangspunkt i ett inntektsår (2003), og variasjonen dette året er dermed av spesiell interesse. Metoden er nærmere gjennomgått i kapittel 4, men spredningen i resultatene mellom kommunene vil bli diskutert her.

Med ”resultat” menes her total innbetaling som andel av utliknet skatt, som definert i kapittel 4. I hver figur er kommunene rangert etter dette resultatet, og som figurene viser er graden av variasjon ulik for de ulike skatteartene.

Figur 2.9 viser resultatet for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk. Kommunene er sortert etter summen av disse, i denne rapporten kalt skattetrekk. Som figuren viser har mange kommuner et innbetalingsresultat på 100 prosent, og kun et fåtall har resultater under 99 prosent.

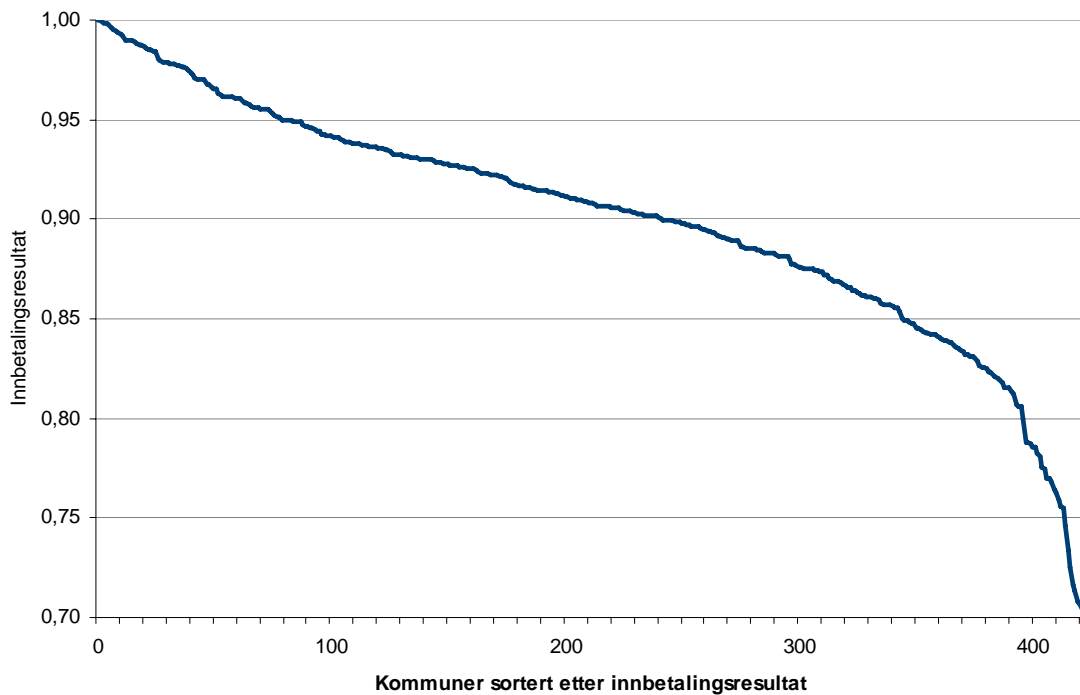
Figur 2.9 Innbetalingsresultat i kommunene. Innbetalt skatt per 30/6 2006 av utliknet skatt for 2003. Andel.



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

For restskatten er, som vist i Figur 2.10, forskjellen mellom kommunene langt større. En vesentlig andel av kommunene har resultat dårligere enn 85 prosent. For alle figurene er kommunene sortert etter resultatet; det er ikke nødvendigvis slik at kommunen med best resultat for skattetrekk også har best resultat for restskatten. Snarere er det slik at dersom man får gode resultater for skattetrekket, blir restskatten mindre dermed blir det mer krevende å få inn restskatten og vice versa.

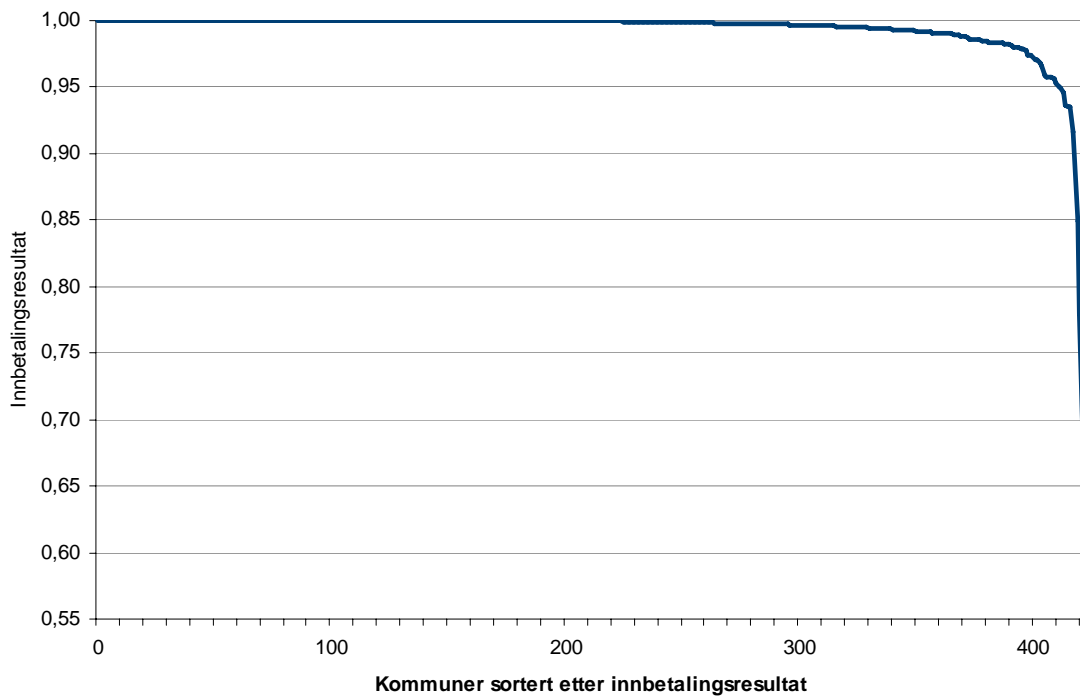
Figur 2.10 Restskatt Innbetalingsresultat 2003, per 30/6-2006.



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

For resterende skatt er også variasjonen stor, men begrenset til noen få kommuner med lave resultater. Det store flertall har resultater nær 100 prosent.

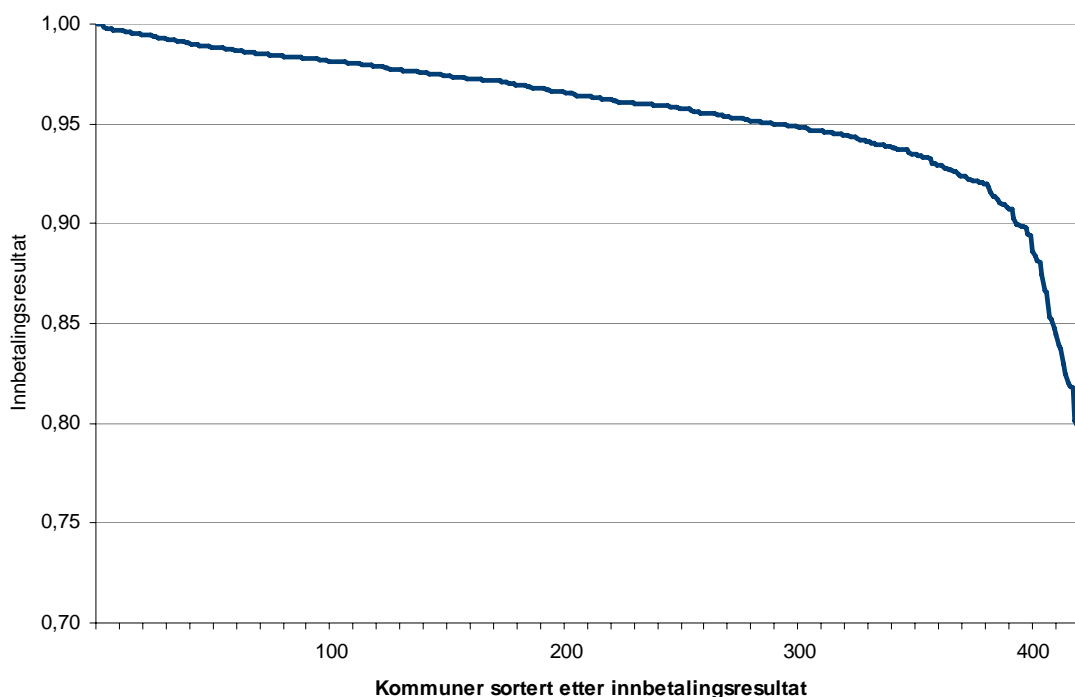
Figur 2.11 Resterende skatt Innbetalingsresultat 2003, per 30/6-2006.



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

Fordelingen for forskuddsskatten gjenspeiler kurven for restskatt.

Figur 2.12 Forskuddsskatt. Innbetalingsresultat 2003, per 30/6-2006.



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

2.3 Ressursbruk hos kommunale skatteinnkrevere

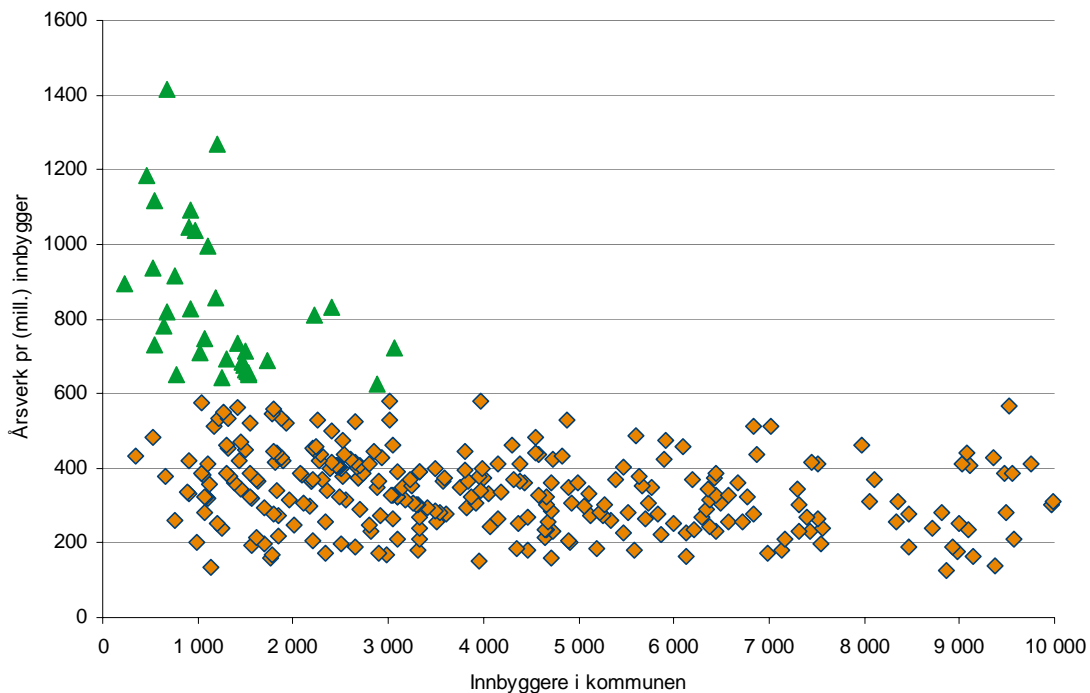
Ressursene brukt til skatteoppkreving, målt som årsverk per innbygger, varierer mellom kommunene. Kommunestørrelsene i Norge varierer mellom 224 innbyggere og 517 000 innbyggere, og størrelsen på oppkreverkontorene varierer tilsvarende.

Av de 326 kommuner med folketall under 10 000 som ressursbrukdata har vært tilgjengelig for, bruker 35 mer enn 600 årsverk pr million innbyggere (altså mer enn 6 årsverk per 10.000 innbyggere)⁷. Som det framgår av Figur 2.13 (der disse kommunene synes som trekantene) er det for disse kommunene en svakt negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og ressursbruk; mindre kommuner bruker flere ressurser.

For kommunene med lavere ressursbruk, markert med firkanter i Figur 2.13 og Figur 2.14, er det derimot ingen tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og ressursbruk.

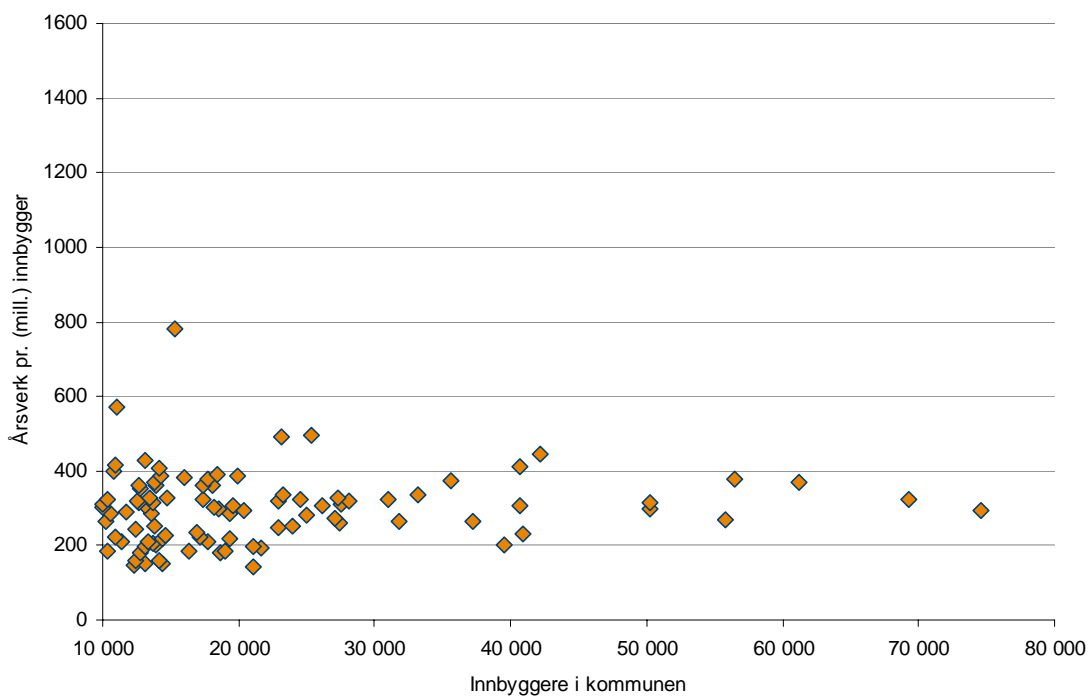
⁷ Alle data i dette avsnittet viser til inntektsåret 2003. For innfordring er resultatet målt per 30.06.2006

Figur 2.13 Ressursbruk per innbygger og kommunestørrelse, små kommuner, 2003.



Kilde: Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå, ECON

Figur 2.14 Ressursbruk per innbygger og kommunestørrelse, store kommuner



Kilde: Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå, ECON

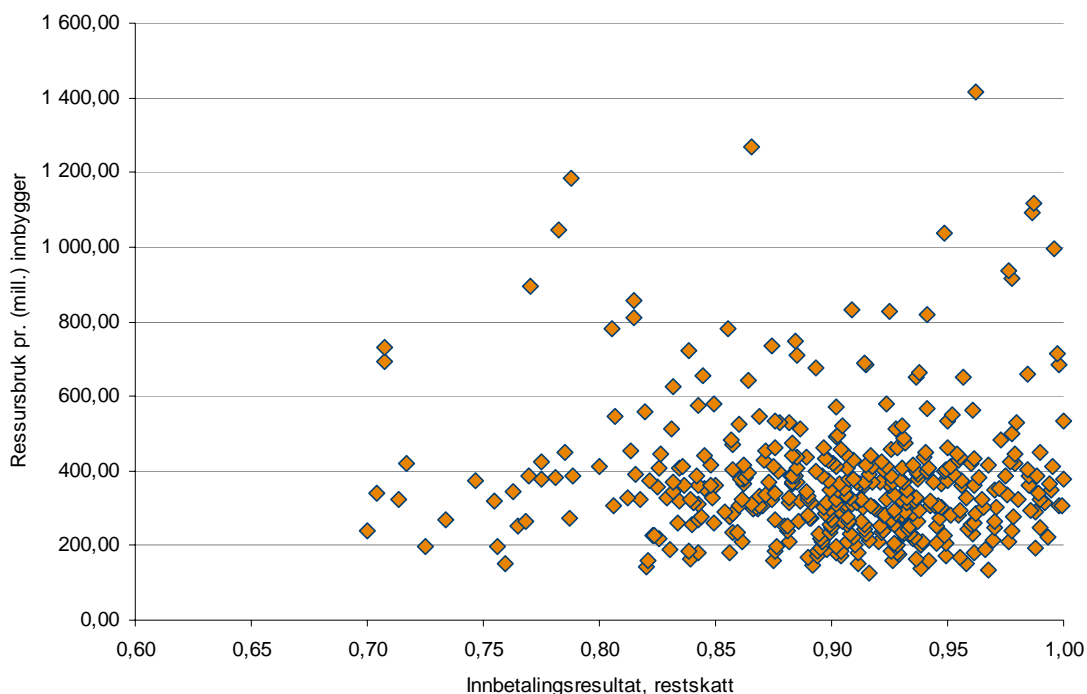
Merknad: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum kommuner har over 80 000 innbyggere og er ikke vist. Ressursbruken er mellom 300 og 400 for alle disse kommunene, med unntak av Oslo som har 545 årsverk per million innbyggere (altså 282 årsverk på Oslos 517 000 innbyggere).

En annen interessant sammenheng er hvordan ressursbruken varierer med innbetalingsresultatet. Minst to mulige hypoteser kan tenkes om hvordan ressursbruken varierer med innbetalingsresultatet:

- En kommune som (av ulike årsaker) bruker mye ressurser på skatteoppkreving får bedre resultat
- En kommune med vanskelig innbetalingsbakgrunn (trekk ved skattytere eller annet) får lavere innbetalingsresultat, samtidig som de må bruke mer ressurser for å få inn disse pengene

Som det framgår av Figur 2.15 er det ingen klar sammenheng mellom innbetaling og ressursbruk. En enkel korrelasjonsanalyse viser likevel en svak negativ sammenheng mellom ressursbruk og resultat, noe som heller mot en styrking av hypotese 2 over.

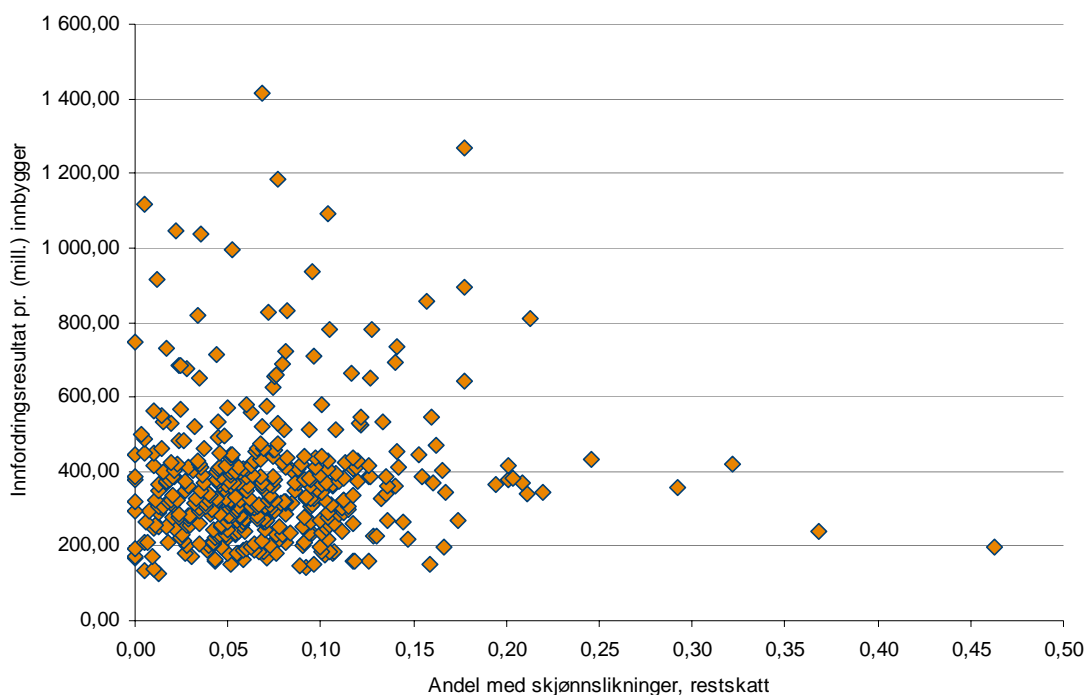
Figur 2.15 *Ressursbruk og innbetalingsresultat restskatt*



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

Skjønnslikninger kan brukes som en enkel beskrivelse av befolkningsbakgrunnen, og også her ses en svak sammenheng som støtter hypotese 2: flere skjønnslikninger gir høyere ressursbruk.

Figur 2.16 *Ressursbruk og andel skjønnslikninger restskatt*



Kilde: Skattedirektoratet, ECON

Ressursbruken er også med som en variabel i de numeriske analysene av innkreivingen i kapittel 5. Den slår imidlertid ikke signifikant ut for alle skatteartene; det er altså andre trekk ved kommunene som i hovedsak bidrar til å forklare variasjonen.

2.4 **Kort om tidligere analyser av kommunal skatteinnfordring**

I dette kapittelet oppsummeres en del av tidligere analyser som er gjort om skatteoppkreving. I gjennomgangen fokuserer vi på de metodiske spørsmålene og resultatene av analysene. Siden datagrunnlaget har blitt vesentlig forbedret de siste år, blant annet med innføring av Styringsdialog og mer detaljert bakgrunnsstatistikk for kommunene, fokuserer vi her på arbeider fra 1999 og framover.

NOU 2004:12 og ECON-notat 2004-052

NOU 2004:12 ("Bedre skatteoppkreving") har et vedlegg som analyserer skatteinnkreivingen i landets kommuner.⁸ Som viktigste skattevariabel i dette arbeidet er brukt misligholdsandel – andel krav som ikke er rettidig eller forsinket betalt. Denne søkes forklart med en empirisk modell med flere uavhengige variable, som arbeidsledighet, andel sosialhjelpsmottakere, andel med kun grunnskoleutdanning, kommune-størrelse (befolkning) og andel bosatt i tettbygd strøk. To resultatmål brukes videre: andelen skattekrav med restanser, og sum restanser som andel av sum utliknet skatt. Bruken av andelen krav rettferdiggjøres i forhold til modellen som presenteres i notatet, mens beløpene er best knyttet til andre analyser som er utført og til de faktiske krav skatteinnkreverne møter.

⁸ Vedlegget har tittelen "Resultatoppnåelse og ressursinnsats i den kommunale skatteoppkreivingen" og er skrevet av cand.oecon Elvind Bernhardsen.

Analysen er i hovedsak gjort kun på restskatt. Enkelte deler er også utført på alle skattearter samlet. Blant de sentrale resultatene er at misligholdsandelen stiger med kommunestørrelsen, og at flere av de andre variablene, som ledighet og andel sosialhjelpsmottakere, også har betydning. Ved en enkel modellberegning presenteres likevel en hypotetisk effektiviseringsgevinst ved sammenslåing av kontorer. Det er også en kort sammenlikning av arbeidsgiveravgiften, som er kommunalt innkrevet, og merverdiavgiften, som kreves inn av skattefogden i fylket, men her oppnås ingen endelig konklusjon.

ECON-notat 2004-052 ("Utfordringer ved vurdering av den kommunale skatteinnkrevningen – fokus på kommunestørrelse, innsats og måloppnåelse") har flere kommentarer til NOU-vedlegget, og trekker på flere områder resultatet i tvil. Blant annet reises det kritikk mot bruken av "andel bosatt i tettbygd strøk" som sentral forklaringsvariabel.

NOU 2004:12 inneholder også flere analyser utover vedlegget. Det er i utstrakt grad benyttet spredningsplott, der innkrevet skatt ses mot flere variable, både innkrevingsvariable og mer generelle trekk ved kommunene. Det er også kjørt noen enkle empiriske modeller (regresjoner), der henholdsvis andeler restanser og misligholdsandelen for restskatten analyseres. Ettersom innstillingen i NOU-en var delt (flertallet var for, mindretallet mot en omorganisering av skatteinnkreverfunksjonen) er det to ulike analysekapitler i rapporten, som kommer til ulike konklusjoner om hvorvidt innfordringsgraden/restansen stiger eller synker med kommunestørrelsen / størrelsen på skatteinnkreverkontoret.

ECON-rapport 69/99

ECON-rapport 69/99 ("Kvalitet på skatteinnfordring") hadde som hovedproblemstilling å vurdere kvaliteten på skatteinnfordringen i Norge. En sentral underproblemstilling var hvorvidt kvaliteten på innfordringen avhenger av størrelsen på kommunen.

Som indikator for kvaliteten på innfordringen brukes fire ulike størrelser. Ulikheten består i hvorvidt man analyserer kun den (tvangs)innfordrede skatten eller om man ser på restanser, og hvorvidt dette korrigeres for utgiftsførte og ettergitte krav. Som forklaringsvariable benyttes en lang rekke variable, blant annet kommunestørrelse, grad av frivilling innsats, gjennomsnittsinntekt og ledighetsnivå. Analysen ser kun på resultater for restskatt. Som begrunnelse for dette fremheves blant annet at debitorerne for denne skattearten er ensartede, slik at problemene med store forskjeller i kravstørrelser blir begrenset.

Rapporten konkluderer med at innfordringsresultatene er bedre for små kommuner enn for store kommuner, selv om størrelsen på effekten er begrenset. I tillegg har andre variable, som ledighet og konkurser, betydning (flere konkurser gir for eksempel bedre innfordring).

Andre analyser og utredninger

I tillegg til numeriske analyser av skatteoppkrevingsresultatet finnes flere arbeider som ikke tar for seg innfordringsresultatene direkte, men omhandler spørsmålet om statlig eller kommunal innkreving. Blant disse er ECON-rapport 62/01 ("Kommunal eller statlig skatteoppkreving?") og SNF-rapport 37/05 ("Konsekvenser av en statliggjøring av skatteinnkrevningen"). Riksrevisjonen har også i ulike notater tatt opp varierende innfordringspraksis mellom kommunene. Ettersom disse problemstillingene faller på siden av denne analysens mål og metode, vil de ikke bli videre beskrevet her.

Det har også vært flere utredninger som ikke har vært tilgjengelig under arbeidet med denne rapporten. Blant disse er en innstilling fra Innkrevingsutvalget, som skal utrede landets samlede offentlige innkrevingsprosess. Utvalget har fått utsatt fristen for fremleggingen av sin rapport til 1. november 2007. Eldre arbeider (fra før 1999) er i liten grad vurdert; disse har normalt også hatt dårligere datagrunnlag enn det som har vært tilgjengelig under arbeidet med denne analysen.

3 Spørreundersøkelsen

3.1 Innledning

ECON gjennomførte i februar 2007 en internettbasert spørreundersøkelse blant kemnere/kommunekassere i et tilfeldig utvalg av kommuner. Målet var ikke å innhente informasjon fra et representativt utvalg av kommunene, men i første rekke å innhente informasjon som kunne benyttes som bakgrunn til å utforme hypoteser om skatteinfordringen som er benyttet i de statistiske analysene i prosjektet. Vi ønsket å innhente synspunkter på hvilke faktorer som påvirker resultatet av skatteinnkrevingen i kommunene.

Spørreskjemaet ble sendt til 13 kommuner, og 11 av disse besvarte våre spørsmål.⁹ Spørreskjemaet¹⁰ var delt i 3 hoveddeler, som hadde spørsmål om

- Innkrevingsresultater
- Innkrevingsmetoder og ressursbruk
- Flaskehalsen knyttet lovverk og evt. til ligningskontorets praksis.

Målet med undersøkelsen var ikke å samle inn konkrete data for skatteinnkrevingen, men å få innsikt i vurderinger som kemnere/kommunekassere gjør omkring skatteinnkrevingen og faktorer som påvirker innkrevingen i egen kommune.

Undersøkelsen ble fulgt opp av telefonintervjuer i april 2007. I telefonintervjuene ble det fokusert på skattekrav som er svært vanskelig eller som anses som umulig å kreve inn. ECON ba om opplysninger om omfang av slike krav og årsaker til at kravene er svært krevende eller umulig å innfordre. Vi har innarbeidet informasjonen vi mottok i telefonintervjuene i vår rapportering nedenfor.

Innkrevingsresultater

10 av de 11 kemnere/kommunekassere som ga svar, mente at innkrevingsresultatene var forbedret i løpet av de 5 siste årene, mens den siste mente at resultatet var uendret de siste 5 årene.

Av de 11 mente 5 at resultatene var meget tilfredsstillende, mens 6 mente at de tilfredsstillende.

Innkrevingsmetoder og ressursbruk

I undersøkelsen svarte de aller fleste at de hadde tatt i bruk nye verktøy for å forbedre innkrevingen og ikke minst at det var satt inn tiltak for å redusere restskaten, redusere antall skjønnligninger og aktiv oppfølging av skattyterne. 9 av kemnerne/kommunekassererne svarte at nye verktøy hadde hatt positiv betydning for innkrevingsresultatene, mens 2 svarte at det ikke hadde hatt betydning i deres kommune.

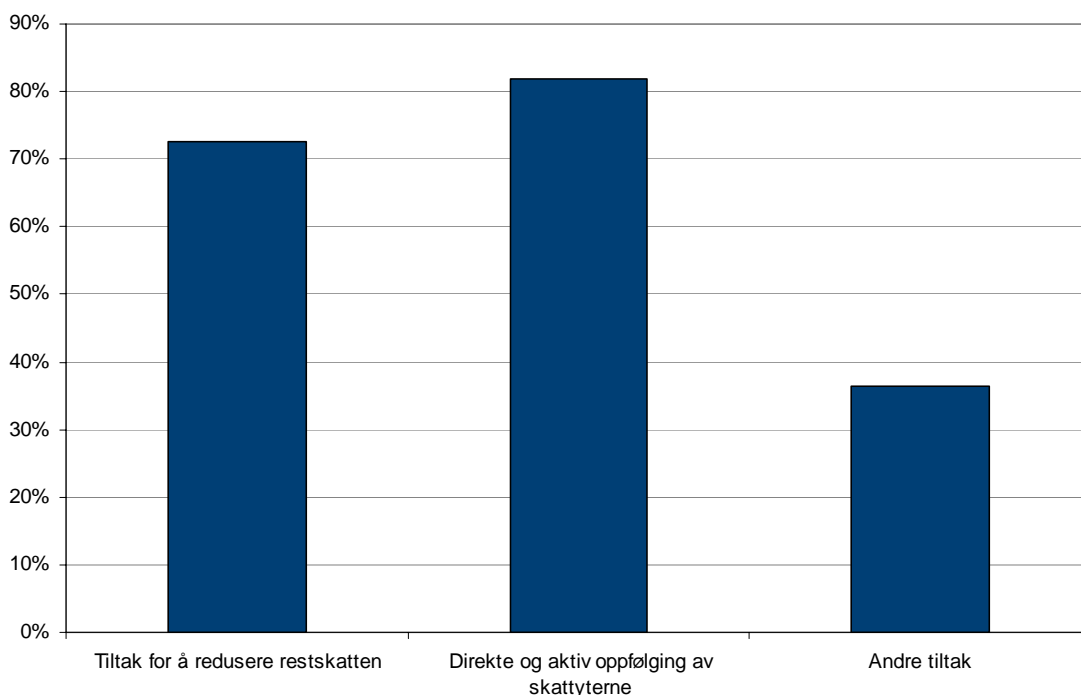
Vi ba om en vurdering av preventive tiltak som var satt inn for å påvirke innkrevingsresultatene, jf Figur 3.1. Vi hadde i spørsmålet om dette nevnt to konkrete

⁹ Vedlegg 2 gir en oversikt over kommunene som deltok i undersøkelsen.

¹⁰ Spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg 1.

tiltak, men ga også respondentene mulighet til å gi tilbakemelding om andre preventive tiltak. Respondentene ble gitt anledning til å krysse av flere alternativer. 8 av kemnerne/kommunekassererne svarte at de hadde satt inn tiltak for å redusere restskatten. 9 svarte at de hadde en mer aktiv løpende oppfølging av skattyterne enn tidligere. Av andre tiltak nevnte flere at de hadde dialog og samarbeid med ligningskontorene for å redusere skjønnsligningene.

Figur 3.1 Preventive tiltak for å forbedre innkrevingen



Kilde: ECON

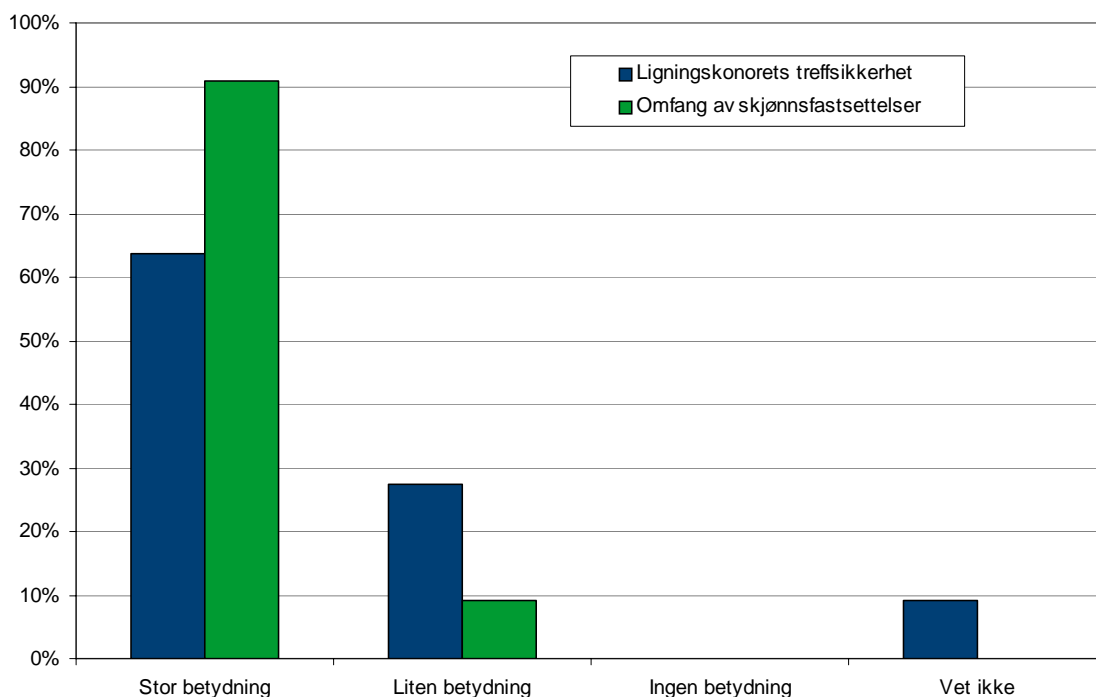
I telefonintervjuene ble det ytterligere understreket fra mange av representantene for kemnerne/kommunekassererne at forbedring i resultatene hadde sammenheng med endringer i innkrevingsmetoder. Særlig var det mange som fremhevet aktiv og løpende dialog med skattytere som potensielt kunne ha problemer med å innfri sine forpliktelser. Viktigheten med dialog med skattytere som ikke hadde levert selvangivelse og sto i fare for å bli skjønslignet, ble av mange påpekt som svært viktig. Også nært samarbeid med ligningskontoret og sosialkontoret, ble fremhevet som viktige forklaringer på bedre resultater.

Flaskehalsen i skatteinnkrevingen

I undersøkelsen spurte vi respondentene om vurdering av betydningen for kvaliteten på skatteinnkrevingen av hhv ligningskontorets treffsikkerhet ved utstedelse av skattekort og omfanget av skjønnsligninger. Vår hypotese var at begge deler er av stor betydning for kvaliteten på innfordringen. Denne hypotesen ble bekreftet av de svarene vi mottok. Et stort flertall mente at omfanget av skjønnsfastsettelse er av stor betydning, jf Figur 3.2.

Et hovedinntrykk fra svarene er at det ikke har skjedd store endringer i ressursbruken på innkrevingen de siste fem årene. 6 av våre respondenter svarer at ressursbruken er uendret, 3 at de bruker mindre ressurser enn før, mens 2 svarer at de bruker mer ressurser.

Figur 3.2 Faktorer som anses som viktige for innkrevingsresultater



Kilde: ECON

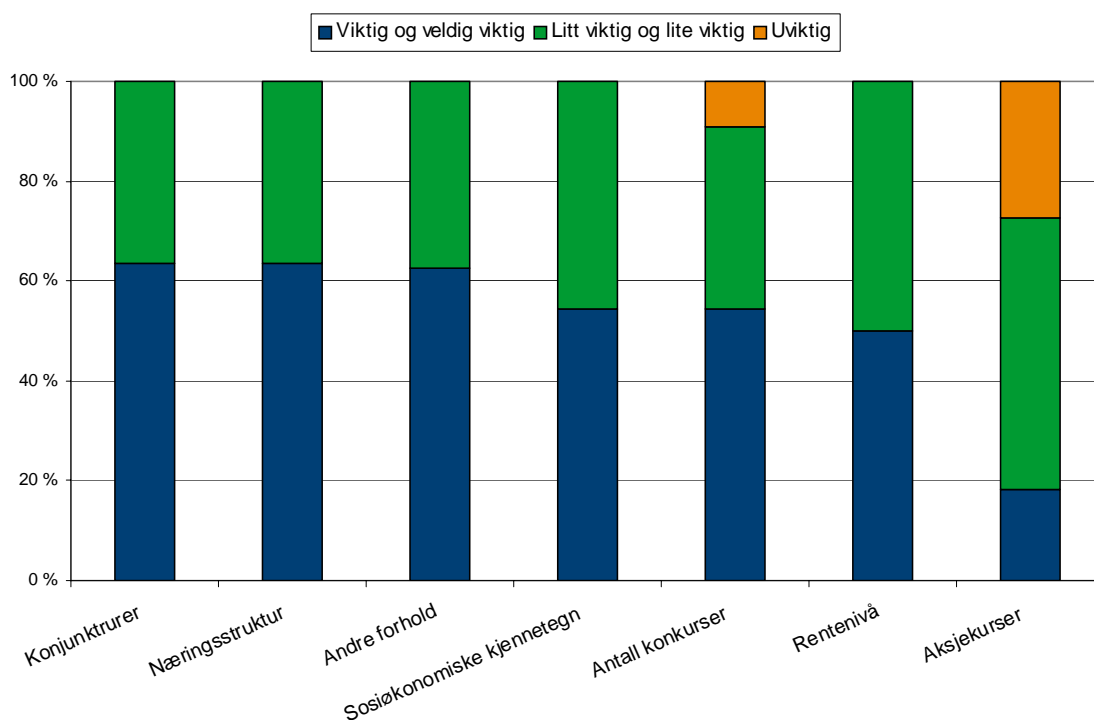
I telefonoppfølgingen viste mange til at de gjennomførte tiltakene hadde ført til bedre innkreving, ikke minst i forhold til restansene. Likevel mente noen at ligningskontorenes skjønnsligning av særlig krevende skattytere innebærer at en del skattekrav er nær umulig å kreve inn, enten fordi skattyterne ikke har økonomisk evne til å innfri dem og/eller at det ikke er mulig å oppspore skattyterne, fordi de ikke har adresse i vedkommende kommune lenger. Personer som blir skjønnsignet, ofte fordi de ikke har levert selvangivelse. Det kan det kan være ulike grunner til, for eksempel manglende oversikt over egne økonomi, motvillighet mot å fylle ut de nødvendige skjemaer, personlige problemer, mv. Mange av våre intervjuobjekter påpekte at grunnlaget for skjønnsligningen ikke var befestet i realistiske anslag for inntektene for mange av de som blir skjønnsignet. Det fører i mange tilfeller til at det oppstår store restanser for noen skattytere, som disse ikke har økonomisk evne til å dekke inn. Men det ble understreket at regelverket som ligningskontoret følger, setter grenser for hvor fleksibelt man kan håndtere skjønnsligninger.

Vi ba også skatteinnkreverne vurdere om det var lover eller regelverk som skaper flaskehals i forhold til innkrevingsresultatene. I fall de mente at lover og regelverk begrenser innfordringen, ba vi dem oppgi hvilke lover og regelverk som særlig setter grenser for innkrevingen. Her svarte 1/3 at skranker i lov- og regleverk var av stor betydning for innkrevingen, mens 2/3 mente at lovverket hadde liten betydning for innkrevingsresultatene. Dette ble også bekreftet i oppfølgingen over telefon.

Et mindretall blant skatteinnkreverne mente altså at lover og regelverk var en viktig flaskehals i forhold til innkrevingsresultatene. Disse påpekte at det var flere ulike lover som kunne bidra til å redusere innkrevingsresultatene. Særlig ble det påpekt at lover som skal bidra til at skattyterne har midler til nødvendig livsopphold, som Dekningsloven (§ 2-7) og Skattebetalingsloven (§ 32 nr. 4), begrenser muligheten til å inndrive skattekrav. Flere pekte også på at Gjeldsordningsloven kan begrense innfordringen, men enkelte påpekte at den også kunne bidra positivt ved at en del av kravene ble dekket når personer i gjeldskrise får mer tid til å innfri sine gjeldskrav.

I vår undersøkelse ba vi skatteinnkreverne om en vurdering betydningen av et sett av eksterne faktorer for kvaliteten på innkrevingen. Med eksterne faktorer menes forhold som skatteinnkreverne ikke kan påvirke, som for eksempel den generelle økonomiske utviklingen, jf Figur 3.3. Svarene viser at et flertall av våre respondenter mente at konjunkturer, næringsstruktur, sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen og antall konkurser var svært viktig eller viktig for innkrevingsresultatene. Mindre enn halvpartene av respondentene mente at rentenivå og aksjekurser var viktig.

Figur 3.3 Betydningen av eksterne faktorer for skatteinnkrevingen



Kilde: ECON

I oppfølgingen i telefonintervjuene av betydningen av eksterne faktorer og kjennetegn ved skattyterne kom det fram at betydningen av eksterne faktorer varierer fra kommune til kommune. Imidlertid er det et klart fellestrekk i kommunene at for personer uten fast bopel, personer som har en konkursforhistorie og skattytere som blir skjønnsignet (noe som i stor grad gjelder personer med de to første kjennetegnene) er det svært krevende å få inn restskatt fra. Et fellestrekk er at skatteinnkreverne sier at de arbeider målbevisst for å redusere omfanget av dette problemet, dels gjennom et samarbeid med ligningskontoret og sosialkontoret, og dels gjennom en løpende dialog med skattyterne for å skape ordninger som øker sannsynligheten for at de makter å betale sin skattegjeld.

I kommuner med mange personer av utenlandsk opprinnelse, enten de midlertidig bosatt i Norge eller mer permanent, øker utfordringene i innkrevningen ifølge våre informanter. Det er ikke uvanlig at personer som har skattegjeld forlater Norge uten å etterlate sin nye adresse og/eller de flytter til land uten skatteavtale med Norge.

Samlet sett er det ikke mulig å anslå hvor stor betydning manglende innbetaling av skatterestanser fra personer som har disse kjennetegnene betyr for innkrevingsresultatene. En analyse av det vil kreve svært store ressurser, og så vidt ECON forstår vil det være besværlig å etablere et datamateriale som må til for å anslå betydningen.

3.2 Hovedkonklusjoner

Svarene fra spørreundersøkelsen og telefonintervjuene kan oppsummeres på følgende måte:

- De fleste kernere/kommunekasserere mener at innkrevingsresultatene er gode og bedre enn før
- De fleste mener at det brukes passe med ressurser på innkrevningen
- Nye innkrevingsmetoder og hjelpemidler har forbedret innkrevingsresultatene. Direkte dialog med skattyterne framstår som et viktig virkemiddel. Økt bruk av dialog og frivillige ordninger fremfor tvang synes å være en tendens for å bedre innkrevningen.
- Ligningskontorets treffsikkerhet, omfanget av skjønnsfastsettelse og innkrevernes metoder og kompetanse er viktigst for resultatene, mener de aller fleste.
- Bostedløse og personer med en konkursforhistorie betegnes som den største utfordringen i forhold til innkreving. I mange kommuner med mange personer med utenlands opprinnelse, enten de midlertidig er bosatt i Norge eller mer permanent, også øker utfordringen i innkrevningen.
- Mange peker på at de har satt inn tiltak for å redusere omfanget av skjønnsfastsettelse for å redusere restansene. Samarbeid både med ligningskontor og sosialkontor samt tett oppfølging av skattytere som ikke har levert selvangivelse rettidig var virkemidler for å redusere restanser.
- Under 50 prosent av de vi har spurt, mener at lover og regelverk er veldig viktig eller viktig for resultatene.
- Av eksterne forhold har konjunkturer og næringsstruktur størst betydning for resultatene, men også befolkningssammensetningen er viktig i mange kommuner. Men her er vurderingene ulike avhengig av blant annet næringsstruktur, urbanitet og størrelse på kommunen.

Samlet sett synes den største utfordringen i skatteinnkrevningen å være knyttet til skatterestanser der inntekt og skatt tidligere er fastsatt på grunnlag av skjønn. Disse kravene er etter flere skatteinnkreveres mening ofte fastsatt på et urealistisk grunnlag, og svært mange av disse skattyterne har ikke mulighet til å betjene sin skattegjeld. Flere påpeker dessuten at blant dem som får fastsatt inntekt på grunnlag av skjønn, er det en rekke gjengangere, noen med konkursforhistorie og noen med sosiale problemer og svært lave inntekter.

4 Kvantitativ analyse: Datakilder og metode

4.1 Innledning

Tidligere analyser, erfaringer fra etaten og intervjuundersøkelsen mot skatteinnkreverne gir grunnlag for hypoteser om ulike faktorer knyttet skattyterne eller andre faktorer som er utenfor skatteinnkrevernes kontroll, og som har betydning for innkrevingsresultatet. Analyser av statistisk *samvariasjon* mellom innkrevingsresultat og kjennetegn ved skattyterne vil kaste ytterligere lys over betydningen av slike kjennetegn. *Regresjonsanalyse* er en analyseteknikk der man kan kontrollere for betydningen av flere forklaringsvariabler samtidig. Regresjonsanalyse kan gjennomføres med data for enkeltindivider og med data for regionale enheter (for eksempel kommuner). Med data på individnivå studeres samvariasjonen mellom individets betaling av skatt (betaler eller betaler ikke innen fristen) og kjennetegn ved individet (f.eks. om vedkommende er eller har vært arbeidsledig). Med data på kommunenivå studeres den statistiske samvariasjonen mellom innkrevingsresultatet i kommunen og forekomsten av ulike kjennetegn i kommunen (eksempelvis arbeidsledighetsraten) i kommunen. I denne rapporten analyseres betydningen for innbetalingsgraden av kjennetegn ved skattyterne gjennom analyser med data på kommunenivå.

I dette kapitlet drøftes først mulige sammenhenger mellom forklaringsvariabler og innkrevingsresultat. Dernest redegjør vi for datamaterialet, før den formelle statistiske modellen presenteres. Resultatene i analysene av innkrevingsresultatene for de ulike skatteartene presenteres i kapittel 5.

4.2 Konklusjoner fra spørreundersøkelsen / preliminaire hypoteser

Ulike sosioøkonomiske kjennetegn ved kommunen kan antas å påvirke skattyternes evne til å gjøre opp for seg. Høy arbeidsledighet og mange sosialhjelpsmottakere i en kommune kan bety at mange har lave inntekter og i liten grad kan betale skattekrav. Erfaringer tyder også på at manglende skatteinnbetaling ofte henger sammen med det å være bostedsløs. Både høyt nivå på disse størrelsene og *økning* i antall ledige/ sosialhjelpsmottakere/bostedsløse kan tilsi lav innbetalingsgrad. Konkurser i næringslivet vil trolig også bidra til lavere innbetaling.

Også viljen til å betale kan variere mellom individer og kommuner, men det foreligger selvsagt) ikke observasjoner av betalingsviljen. Holdninger og normer knyttet til det å gjøre opp for seg kan variere mellom ulike grupper i befolkningen, for eksempel etter alder, etter dimensjonen by-land, etter dimensjonen tettbygd-sprettbygd og med utdanningsnivå. Variabler som uttrykker kommunens tilstand langs disse dimensjonene, er således aktuelle forklaringsvariabler.

Spørreundersøkelsen mot skatteinnkrevere tyder på at ressursbruken og kvaliteten i skatteinnfordringsarbeidet er av betydning for hvor stor del av den utlignede skatten som blir innbetalt (innbetalingsresultatet). Skatteinnkreverne anser også at næringsstrukturen i kommunen har betydning for skatteinnfordringen.

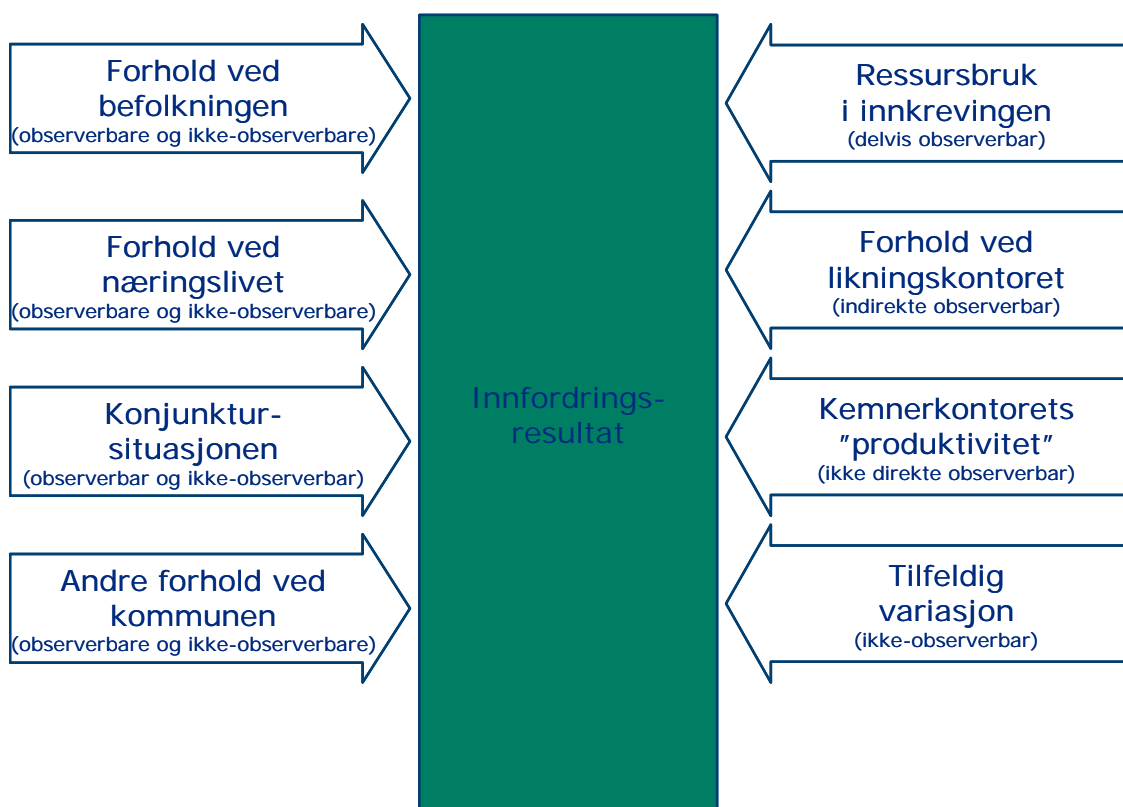
Andel *skjønnslikninger* i kommunen er en indikator som er blitt brukt som forklaringsvariabel i statistiske analyser av innkrevingsresultatet. Personer som ikke leverer selvangivelse, blir skjønnsliknet. Disse vil ofte være personer uten jobb eller som har ulike former for sosiale problemer. Omfanget av skjønnslikninger er i all hovedsak utenfor kemnerens/innkreverens påvirkningsområde. En kommune med høy andel skjønnslikninger vil derfor, alt annet likt, ha et dårligere utgangspunkt for skatteinnkrevningen enn en kommune med lav andel skjønnslikninger.

Hvor mye ressurser som settes inn i skatteinnkrevningen må antas å ha konsekvenser for innkrevingsresultatet. For gitte verdier på øvrige faktorer som påvirker innkrevningen, må en forvente at jo mer ressurser som settes inn i innkrevningen i en kommune, desto høyere må en forvente at innkrevingsresultatet blir. Det er imidlertid vanskelig å avdekke en slik sammenheng i en statistisk analyse. En grunn til at dette er vanskelig, er at høy ressursbruk kan være et resultat av at det er vanskelig å inndrive skatten, og ikke av en uavhengig prioritering av denne delen av kommunenes virksomhet. Dersom høy ressursbruk i skatteinnfordring er en respons på lav skatteinnbetaling, vil inkludering av ressursbruken i en regresjonsmodell ikke fange opp effekter av ressursbruken på innfordringen, men heller reflektere kommunenes beslutninger om å øke ressursbruken der innkrevingsforholdene er vanskelige.

Samspillet med og praksis ved ligningskontoret knyttet til utskriving av skattekort kan ha betydning for innkrevingsresultatet. Hvis ligningskontoret er dyktig i å skrive ut skattekort slik at forskuddstrekket ikke avviker mye fra faktisk utliknet skatt, vil gjennomgående restskatten nødvendigvis bli lav. Dersom ligningskontoret ikke er gode i å anslå skattyternes inntekt og skatt, vil skatt til gode og restskatt gjennomgående bli høy. Det er imidlertid ikke åpenbart hva som er effekten for innbetalingsresultatet av at mange skattyterne får restskatt, og av hvor høy denne gjennomsnittlige restskatten er. Hvis ligningskontoret ”treffer” godt, vil gruppen med restskatt kanskje inneholde flere med alvorlige betalingsproblemer fordi gruppen med restskatt kan bestå av mange som har gått konkurs, mistet jobben eller lignende. Det burde tilsi at lav andel med restskatt fører til lavt innkrevingsresultat. Hvis ligningskontoret gjennomgående treffer dårlig, vil man blant dem med restskatt kunne finne en høyere andel ”normale” skattytere som ikke har problemer med å betale restskatten i tide. Da skulle en forvente at en høy andel av skattyterne som har restskatt fører til et høyt innkrevingsresultat i kommunen. Det kan imidlertid tenkes at sammenhengen mellom andelen med restskatt og innkrevingsresultat har det motsatte fortegnet. En hypotese kan være at en høy andel med restskatt reflekterer at mange har fått forverret inntektene sine i løpet av inntektsåret, slik at deres evne til å betale skatt, også restskatt, er forverret.

En skjematisk oversikt over sammenhenger mellom forklaringsvariabler og innbetalingsresultat er fremstilt i Figur 4.1.

Figur 4.1 Modell



Kilde: ECON

De ulike skatteartene vil påvirkes ulikt av forklaringsvariablene. Eksempelvis vil andel sosialklienter i en kommune antas å ha liten påvirkning på innbetaling av resterende skatt, som betales av bedrifter, mens effekten på restskatt trolig vil være større. En måte å se for seg dette på vil være å gruppere dataene i tre grupper:

1. generelle kommunedata, inkludert data om likningskontoret og liknende
2. data om befolkningen
3. data om bedrifter

der 1 og 2 er relevante for skatter som betales av folk (restskatt, forskuddsskatt), 1 og 3 er relevante for skatter som betales eller trekkes av bedrifter (de andre skatteartene). Ettersom effektene kan være mange og uoversiktlige er likevel analysen for hver skatteart i utgangspunktet gjort med henblikk på alle de variable, men det endelige utvalget gjenspeiler resonneringen over.

I de neste avsnittene vil datakildene for de ulike størrelsene bli gjennomgått. Selve modellen presenteres i kapittel 4.

4.3 Datagrunnlaget

Vi redegjør i dette avsnittet kort for de data som er benyttet i analysen.

4.3.1 Innbetalingsresultatene

”Styringsdialog” er Skattedirektoratets rapporteringssystem for skatteinnfordring i Norge. Alle kommuner rapporterer inn til systemet minst to ganger i året. I dette arbeidet er rapporteringen per 30. juni benyttet. For hver skatteart er da registrert hvor mye som er betalt inn for de ulike inntektsår, og hvordan fordelingen er mellom rettidige innbetalinger, forsinkede innbetalinger og innfordrede krav.¹¹

Fra Styringsdialog er følgende variabler valgt ut, for en gitt kommune, innbetalingsår, skatteår og skatteart:

- Innbetalt skatt, altså summen av skatt som er innbetalt rettidig, innfordret og forsinket innfordret
- Totalt utliknet skatt

Innbetalingsresultatet beregnes som innbetalt skatt dividert med totalt utliknet skatt.

Som diskutert i kapittel 1 er det ulikt tidspunkt for når skattekravene ”oppstår”. For å sikre konsistens mellom behandlingen av skattearter, særlig med hensyn til bakgrunnsvariabler (som er diskutert under), har vi valgt å se på samme tidsspenn mellom inntektsår og skatteår for alle skatteartene. En hensiktsmessig tidsforskjell ser ut til å være studier av krav for inntektsåret 2003, målt per 30. juni 2006. Dette sikrer at likningskontoret har hatt en vesentlig tid til å arbeide med kravene, samtidig som tidsperioden som studeres ikke ligger så langt tilbake i tid. For flere av skatteartene er resultatene kvalitetssikret ved å se om de sammenhengene er de samme for data fra andre liknings- og rapporteringsår.

I tillegg til indikatoren for innbetalingsresultatet er andel skjønnslikninger (utliknet skatt som stammer fra skjønnslikning dividert med utliknet skatt totalt) hentet ut. Denne er benyttet som uavhengig variabel i analysen.

4.3.2 Data og datakilder

Offentlig tilgjengelige data fra SSB

En rekke data finnes offentlig tilgjengelig fra Statistisk Sentralbyrå. Følgende data er hentet ut og benyttet i analysen. Ikke alle data er relevante for alle skattearter.

- Folketall, herunder folketall 20-66 år og andel bosatt i tettbygd område
- Inntektsforhold for skattyterne i kommunen
 - Gjennomsnittlig bruttoinntekt
 - Andel med bruttoinntekt over 500 000 og andel med bruttoinntekt under 200 000

¹¹ Fordelingen mellom ulike kravtyper er ikke benyttet i dette arbeidet. Det skyldes at likningskontorenes virksomhet i større grad tar sikte på å aktivt innføre beløpet tidlig, og ikke nødvendigvis venter til kravet er ”gammelt nok” til å få status innkrevd.

- Indikatorer for grupper som kan ha en annerledes betalingsatferd for skatt, enn tyngden av skattyterne i kommunen.
 - Andel av befolkningen som mottar sosialhjelp
 - Andel av befolkningen som er uførepensjonister
 - Andel av befolkningen som er alderspensjonister
 - Utbetalt sosialhjelp per innbygger over 16 år, samt utgift til sosialhjelp per innbygger (denne variabelen kan fange opp forskjeller i hvor ”alvorlige” sosialhjelpstilfellene er)
- Arbeidsledighetsrate (fra NAV/aetat; ledige som andel av arbeidsstyrken).
- Konkurser per bedrift (antall konkurser dividert med antall bedrifter)
- Bedriftsstørrelse
 - Antall bedrifter per innbyggere
 - Andel av bedrifter henholdsvis uten ansatte, med 1 til 9 ansatte, 9-50 ansatte og med mer enn ansatte.
- Yrkesfrekvens: Sysselsatte med bosted i kommunen som andel av befolkningen
- Næringsstruktur; andel av sysselsatte i kommunen som jobber innen følgende hovednæringer
 - Jordbruk, skogbruk og fiske
 - Utvinning av råolje og naturgass
 - Industri og bergverksdrift
 - Kraft- og vannforsyning
 - Bygge- og anleggsvirksomhet
 - Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet
 - Transport og kommunikasjon
 - Finansiell tjenesteyting
 - Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift
 - Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting

De fleste av variablene over er ment å være indikatorer for strukturelle egenskaper ved kommunen (næringsstruktur med mer), og inngår således på nivåform. I tillegg til nivådata er det beregnet endring i henholdsvis arbeidsledighet og sosialhjelp for den enkelte kommunen i årene fram mot analysetidspunktet, for å ivareta at endringer i sosioøkonomiske forhold fra inntektsåret til registreringstidspunktet kan ha påvirket innbetalingsresultatet.

Andre variabler

Kommuneinntekt (2005) er ”korrigerede frie inntekter” per innbygger i 2005. Frie inntekter er sum av skatt og rammetilskudd fra staten, og er inntekt som kommunen i prinsippet kan anvende fritt. Dette inntektsbegrepet er korrigert for beregnede forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene. Kommuner med ulik demografisk eller geografisk struktur vil ha ulikt nivå på kostnadene for å yte et likeverdig tjenestetilbud. Indeksen som brukes ved korrigeringen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Korrigerede frie inntekter beregnes både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i inntektsgrunlaget. Vi har benyttet inntektsgrunnlag uten inntektsskatt og konsesjonskraftinntekt. Variabelen for 2005 er hentet fra Kommuneøkonomi-proposisjonen for 2007 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Som nevnt over er også data for skjønnslikninger, hentet fra Styringsdialog, benyttet. Skjønnslikninger finner sted når selvangivelse ikke er levert. På grunn av skatteartenes natur som nevnt i kapittel 1 beregnes skjønnslikninger kun for restskatt og resterende skatt. Variabelen som er benyttet i rapporten er definert som utliknet skatt fra skjønnslikning dividert med utliknet skatt totalt, for henholdsvis restskatt og resterende skatt.

Data fra Skattedirektoratet

Fra Skattedirektoratet har vi mottatt data for ressursbruken i skatteinnkrevingen i 2004 og 2005. Dataene inneholder i tillegg til total ressursbruk (årsverk) også data for de enkelte elementer i skatteoppkrevingstjenesten (årsverk til innfordring, årsverk til kontroll etc.). Både fra Skattedirektoratet og fra referansegruppen har vi imidlertid blitt orientert om at fordelingen av årsverkene på de ulike oppgavene er svært usikre. Vi har derfor i analysene kun benyttet tallene for samlet antall årsverk per kommune.

Fra Skatteetatens *nettsider* er det hentet ut data om likningene de ulike år. Følgende variable er brukt i analysene:

- Andel med skatt til gode (personer med skatt til gode som andel av totalt antall skattytere i kommunen)
- Andel med restskatt (personer med restskatt som andel av totalt antall skattytere i kommunen)
- Restskattebeløp som andel av total utliknet skatt.

4.4 Statistisk modell

I den statistiske modellen beregnes effekten av de ulike forklaringsvariablene på kommunenes innkreivingsresultat. Effektene beregnes på grunnlag av samvariasjon mellom forklaringsvariabelen og innkreivingsresultatet, kontrollert for effektene av de øvrige forklaringsvariablene som er med i modellen. For hver forklaringsvariabel beregnes en effekt, av typen: innkreivingsresultatet øker med X prosent hvis forklaringsvariabel A øker med 1 enhet (eller en prosent, eller ett prosentpoeng, alt etter hvordan variabelen er målt).

Den avhengige variabelen er kommunens innkreivingsresultat. Dette er utliknet skatt for inntektsåret 2003 som er innbetalt per 30/6 2006, i hver enkelt kommune.

Med dette resonnementet fås følgende modell:

$$\text{Innforderingsresultat}_i = b_1 \cdot \text{forklaringsvariabel1}_i + b_2 \cdot \text{forklaringsvariabel2}_i + \dots + e_i$$

der

- Innbetalingsresultat_i er innbetalt skatt dividert på utliknet skatt i kommune i.
- Forklaringsvariabel 1, 2 og så videre er de ulike karakteristika ved befolkning, næringsliv, likningsdata i kommune i.
- b_1 , b_2 og så videre er faste tall (koeffisienter som beregnes i analysen) som angir hvilken effekt hver enkelt variabel har på innbetalingsresultatet.

Modellen vil kjøres på de ulike skatteartene hver for seg. Et unntak er arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, som analyseres samlet; fordi det er bedriftene som står for innbetalingen av begge disse skatteartene.

For å sikre konsistent behandling av de ulike skatteartene, er det valgt samme inntektsår og rapporteringstidspunkt for alle artene. Siste tilgjengelige rapporteringstidspunkt ved starten av analysearbeidet var 30. juni 2006. Ettersom særlig de etterskuddsberegnete skatteartene (restskatt og resterende skatt) ikke har definert utliknet beløp før mot slutten av året etter skatteåret, fant vi det gunstig å velge 2003 og ikke 2004 som det relevante inntektsåret. For analysene under er det altså valgt:

- Likningsdata for 2003, per 30. juni 2006 (gjelder innbetalingsresultat og skjønnslikninger)
- Bakgrunnsdata for variabler som inngår på nivåform fra 2003¹²
- Endringer i arbeidsledighet og sosialhjelp fra 2003 til 2005.

Alle videre tallbeskrivelser og sammenhenger viser til disse tidspunktene der ikke annet er spesielt nevnt.

¹² Med unntak av variabelen for kommuneinntekt, der kun data for 2005 har vært tilgjengelig

5 Analyseresultater

I dette kapitlet presenteres hovedresultatene fra regresjonsanalysen. Det er forsøkt en lang rekke modellvarianter der alle de ulike forklaringsvariablene på ulike måter inngår. Gjennomgående var det mange forklaringsvariabler som ikke hadde statistisk signifikant (pålitelig, utsagnskraftig) effekt på innbetalingsresultatene. For å begrense informasjonsmengden dokumenterer vi bare modellvarianter med variabler som er statistisk signifikante på minst 10 prosents nivå.

I underavsnitt spesifiseres resultatene fra skatteartene

- Restskatt (**lineær**)
- Forskuddsskatt (**lineær**)
- Summen av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk (log-transformert)
- Resterende skatt (**log-transformert**)

For de tre første skatteartene bidrar ikke folketallet i kommunen til den statistiske forklaringen av innbetalingsresultatet. Innbetalingsresultatet kan variere med folketallet på ulike måter, og vi har benyttet ulike utforminger av folketallsvariabelen for å avdekke betydningen av denne variabelen: Folketallet lineært, logaritmen til folketallet og dummyvariabler for folketallet. Vi benyttet følgende dummys: kommuner med folketall inntil 2000, folketall 2001-4000, 4001-6000, 6001-10.000, 10.001-50.000, 50.001 og over. For resterende skatt gir folketall en signifikant effekt, noe som vil bli nærmere diskutert under.

Hovedkonklusjonen er koeffisientene for folketallsvariablene ikke blir signifikant forskjellige fra null for skatteartene med personlige skattytere. Det betyr at folketall ikke synes å gi noen ytterligere statistisk forklaringskraft utover det øvrige forklaringsvariabler gjør.

5.1 Restskatt

Restskatten står for over halvparten av den ubetalte skatten. Det er også restskatten som har størst variasjon i innbetalinger mellom kommunene. I gjennomsnitt (uveid gjennomsnitt av kommunene) var 90,1 prosent av restskatten for inntektsåret 2003 betalt inn per 30. juni 2006. Standardavviket på innbetalingsresultatet i kommunene var 5,9 prosent.

5.1.1 Restskatt: Modell med skjønnslikninger

I vedlegg 3 rapporterer vi utvalgte modeller for innbetalingsresultatet på restskatten. Størrelsen på effektene har en viss usikkerhet, men alle de rapporterte effektene er signifikant forskjellige fra null minst på 10 prosents nivå. Det innebærer at det er lite sannsynlig at det *ikke* finnes noen effekt.

Den mest generelle modellen (modell 1 i tabellen) inneholder følgende sammenhenger mellom forklaringsvariabel og innbetalingsresultat i prosent. Størrelsene som påvirker innbetalingsresultatet i følge den estimerte modellen er gitt under.

- **Konkurser.** Jo flere konkurser desto lavere innbetalingsresultat. En økning i antall konkurser med 1 per 100 bedrifter vil redusere innbetalingsresultatet med

0,34 prosentpoeng. En slik økning i konkursomfanget er stor i forhold til variasjonen i denne variabelen mellom kommunene (økningen er omtrent 40 prosent av gjennomsnittlig (uveid) konkursrisiko i 2003).

- **Endring i arbeidsledighet 2003-2005.** En økning i arbeidsledigheten med 1 prosentpoeng i perioden reduserer innbetalingsresultatet med 0,40 prosentpoeng.
- **Kommuneinntekt.** Jo mer ressurser i kommunen, desto høyere innbetaling. En kommune med 10 prosents høyere inntekt enn en annen kommune, vil alt annet likt ha et innbetalingsresultat som er 0,3 prosent høyere inntekt enn den andre kommunen. Kommuneinntekten varierer fra 83 til 246 prosent av landsgjennomsnittet, med et standardavvik på 19.
- **Andel skjønnslikninger.** Flere skjønnslikninger gir lavere innfordring. En økning i andelen av utliknet skatt som er resultat av skjønnslikning, med ett prosentpoeng, vil redusere innbetalingsresultatet med 0,70 prosentpoeng

Øvrige variabler som ble diskutert i kapittel 4 har ingen pålitelig (signifikant) effekt på innbetalingsresultatet. Forklaringskraften på modellen er moderat sterk, med en justert r^2 (som forteller hvor mye av variasjonen som forklares av modellen) på 0,393.

5.1.2 Restskatt: Modell uten skjønnslikninger

Personer som skjønnslikes har erfaringsmessig ofte problemer som arbeidsledighet, lav inntekt, rusmisbruk, de er uten fast bopel med videre. Andel skjønnslikninger kan således ses som en indikator for omfanget av personer med problemer av ulik art som gjør at de ikke kan eller vil betale skatt. Denne sammenhengen er imidlertid ikke entydig; ligningskontorenes og kanskje andre kommunale myndigheters praksis i behandlingen av personer i "risikozonen" er trolig også av betydning for omfanget av skjønnslikninger i en kommune. Det gjør at skjønnslikningene kan henge sammen med kvaliteten i innfordringen og eventuelt også med ligningskontorenes og skatteinnkrevernes arbeid mot skattyterne for å få flest mulig til å sende inn selvangivelse. Dersom de sistnevnte faktorene er viktige for variasjonene mellom kommunene i andel skjønnslikninger, kan ikke denne variabelen ses som en egenskap ved kommunens skattytere som kommunen ikke selv kan påvirke. For å rendyrke effekter på innfordringsresultatet av faktorer som kommunene selv ikke har direkte innflytelse over, har vi derfor fjernet andel skjønnslikninger fra regresjonsmodellen.

Forklaringskraften for en slik modell uten skjønnslikninger blir langt svakere enn for modellen med skjønnslikninger. Dette er Modell 2 i Vedlegg 3. Dette fører til at variabler som ikke ble signifikante i modellen der skjønnslikninger var med, nå får statistisk forklaringskraft for innbetalingsresultatet. I tillegg øker den beregnede effekten av konkurser i forhold til i Modell 1.

Følgende variabler som ikke hadde forklaringskraft i modell 1, inngår på følgende måter:

- Høyt restskattbeløp som andel av total skatt gir lavere innbetalingsresultat. En økning i restskattens andel av skattebeløpet med ett prosentpoeng gir et innbetalingsresultat som er 1,3 prosentpoeng lavere.
- Høyere gjennomsnittlig inntektsnivå gir høyere innbetalingsresultat. En gjennomsnittsinntekt som er 10.000 høyere bedrer innbetalingsresultatet med 0,4 prosentpoeng.
- Jo flere lavinntektstakere, desto høyere innfordring. En økning i andel av befolkningen med inntekt under 200.000 kroner med ett prosentpoeng gir 0,4 prosentpoeng bedre innbetalingsresultat.

Effekten av konkurser er også med i modellen, og har noe sterkere effekt enn i modellen med skjønnslikninger.

De fleste av de estimerte sammenhengene synes rimelige. Dersom det å få mye i restskatt ses som en indikasjon på svak betalingsvilje eller – vilje, synes det rimelig at jo mer restskatten utgjør av utliknet skatt, desto vanskeligere er det å få den innbetalt. I kapittel 4 argumenterte vi for at teoretisk sett kunne det også tenkes at jo større andel restskatten utgjorde av utliknet skatt i en kommune, desto lettere ville det være å innfordre den. Resultatene som er vist i dette avsnittet støtter ikke denne hypotesen.

Jo høyere gjennomsnittsinntekten blant skattyterne er i kommunen, desto høyere blir innbetalingsresultatet. Det er et rimelig resultat. At en høyere andel lavinntektstakere går sammen med høyere resultat, kan kanskje synes mindre rimelig.

Modellen *uten* skjønnslikninger har vesentlig lavere forklaringskraft enn modellen med skjønnslikninger (justert r^2 er 0,123). Vi har riktignok funnet en modell med sosio-økonomiske variabler som ikke var med i modellen med skjønnslikninger, men forklaringskraften er mye lavere. I tillegg spiller restskatteandelen en viktig rolle som forklaringsfaktor. Denne variabelen kan også sees som en indikator for svak betalingsvilje, på linje med skjønnslikningsvariabelen. En rekke mekanismer kan ligge bak høy restskatteandel. En høy andel restskatt i kommunen kan komme av at mange skattytere oppgir for lav inntekt, med det formål å unndra eller utsette skattebetalingen. Slik atferd kan henge sammen med svak betalingsvilje. Videre kan det en høy restskatteandel i en kommune komme av at skattyterne i kommunen har inntekter som svinger mer over tid enn i andre kommuner. Dette kan for eksempel være personer som arbeider i primærnæringene eller er selvstendig næringsdrivende. Sterkt svingende inntekter må også antas å gjøre det også gjennomgående vanskeligere å betale en restskatt. Videre kan restskatten henge sammen med det å bli skjønnsliknet. Mange som blir skjønnsliknet har trolig også lavt forskuddstrekk, slik at høy andel restskatt i en kommune noen grad vil fange opp de samme kjennetegnene ved skattyterne som en høy andel skjønnslikninger. Og det å bli skjønnsliknet har vi tidligere argumentert med kan fange opp skattyternes evne og vilje til å gjøre opp for seg overfor skattemyndighetene.

Samlet sett synes modellen uten skjønnslikninger ikke å "løse" problemet at skjønnslikninger kan være påvirket av kommunens egen atferd, idet restskatteandelen spiller en så stor rolle i modellen. Dessuten er forklaringskraften i modellen uten skjønnslikninger vesentlig lavere enn modellen med skjønnslikninger.

5.1.3 Stabilitet i sammenhengene over tid?

Resultatene rapportert i de foregående avsnittene er for inntektsåret 2003, målt i juni 2006. For å kontrollere at resultatene ikke kun skyldes tilfeldigheter ved akkurat dette inntektsåret, og for å se om de varierer vesentlig med hvor lenge etter inntektsåret målingen av innbetalingsresultatet skjer, er det interessant å studere hvordan parametrene endres når vi studerer andre inntektsår og rapporteringstidspunkter.

Ettersom en av variablene som er brukt i analysen over (justert kommuneinntekt) bare er tilgjengelig for 2005, er det valgt en noe enklere modell i kontrollen for om resultatene er stabile over tid. Modellen er som følger:

$$\text{Innforderingsresultat}_i = a + b_1 \cdot \text{andel_skjønnslikninger_restskatt}_i + e_i$$

Det er altså kun brukt én forklaringsvariabel; andel skjønnslikninger for restskatten. Dette svekker modellens forklaringskraft noe, men ikke dramatisk.¹³ De ulike resultatene er presentert i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Modellresultat, modell med én høyresidevariabel, ulike datasett
(Resultat, restskatt) = a + b*(andel skjønnslikninger, restskatt)

Skatteår	Justert R ² Rapportår:				Skatteår	Koeffisient Rapportår:			
	2003	2004	2005	2006		2003	2004	2005	2006
2001	0,308	0,285	0,223	0,216	2001	-0,805	-0,688	-0,584	-0,543
2002		0,457	0,495	0,440	2002		-1,006	-0,882	-0,758
2003			0,447	0,375	2003			-0,840	-0,646
2004				0,341	2004				-0,812

Kilde: ECON. Alle koeffisientestimatene er signifikante på 1 prosent - nivå.

Som det framgår av tabellen er estimatene relativt konsistente over tid. Det er noe ulik effekt for data for de ulike skatteår, og alle sammenhengene blir svakere over tid. Den uthevede størrelsen (skatteår 2003, rapportår 2006) svarer til det utvalget som er brukt ellers i undersøkelsen. Det framgår at dersom vi hadde brukt eldre data og holdt oss til å analysere restskatten i juni to og et halvt år etter inntektsåret, slik vi gjør i analysene her, ville vi fått sterkere resultater (høyere R²) og noe høyere koeffisientestimer.

5.1.4 Restskatt: Oppsummerende merknader

Vi finner klare tegn til at innbetalingsresultatet for restskatten i kommunene avhenger av viktige kjennetegn ved skattyterne. Andelen skjønnslikninger i kommunen framstår som kanskje den viktigste enkeltvariabelen for innbetalingsresultatet. Andelen skjønnslikninger uttrykker både evnen og viljen til å betale skatt. Personer med ulike personlige eller sosiale problemer vil ofte ikke levere selvangivelse og blir skjønnsliknet. Personer med lav betalingsvilje vil kanskje også ofte gjøre det, selv om de har betalingsevne. Andelen skjønnslikninger får høy forklaringskraft for innbetalingsresultatet, selv om vi har kontrollert for objektive forhold ved kommunen som kan tilsi lav betalingsevne, for eksempel konkurser og økning i arbeidsledigheten. Men andelen skjønnslikninger trenger ikke utelukkende være forårsaket av kjennetegn ved innbyggerne. Også hvordan ligningskontoret agerer, har sannsynligvis betydning for om en person blir skjønnsliknet eller ikke.

¹³ Justert r² går fra 0,393 til 0,375. Koeffisientestimatet er nesten nøyaktig det samme.

5.2 Forskuddsskatt

Forskuddsskatt betales av skattyter i løpet av skatteåret. Skattearten er den nest minste målt i totalt utliknet skatt, men nest størst målt i ikke betalt skatt, som beskrevet i kapittel 2.. Totalt er 96,25 prosent av forskuddsskatten for inntektsåret 2003 betalt inn. Det var betydelig variasjon i resultatet mellom kommunene, jf figurer i kapittel 2.

Det er ikke å forvente at "utsatte grupper" gir noe sterkt utslag for denne skattearten. Forskuddsskatt skrives ut for andre typer inntekter enn lønn, trygd og pensjonsinntekter, og uten at dette er dokumentert i spesielle analyser, mener vi det er sannsynlig at sosialklienter og uføretrygdede er underrepresentert i denne gruppen. Andre typer indikatorer, som arbeidsledighet og inntektsnivå, kan imidlertid favne bredt nok til å inkludere skattytere som betaler forskuddsskatt.

Disse hypotesene blir også bekreftet av data.

5.2.1 Forskuddsskatt: Resultater

Forklaringskraften for regresjonene der forskuddsskatt er avhengig variabel er noe lavere enn for restskatten. Modellen med best føyning viser at følgende variabler har betydning:

- **Kommuneinntekt:** En høyere indeks for justerte frie inntekter gir et noe dårligere innbetalingsresultat. En forbedring med 10 prosent av gjennomsnittet for kommuneinntekt gir ett prosentpoengs dårligere innbetalingsresultat.
- **Arbeidsledighet.** Lavere ledighet i 2003 gir bedre innbetalingsresultat. En ledighet som er ett prosentpoeng lavere gir 0,7 prosentpoeng bedre innbetalingsresultat.
- **Endring i arbeidsledighet.** En økning i ledigheten fra 2003 til 2005 gir dårligere innbetalingsresultat. En økning med ett prosentpoeng gir 0,5 prosentpoeng lavere innbetalingsresultat.
- **Andel med inntekt under 200 000 kroner.** En høyere andel med lav inntekt gir bedre innbetalingsresultat. (dette må sees i sammenheng med bruttoinntekt under). Ett prosentpoeng flere med lav inntekt gir 0,3 prosentpoeng bedre innbetalingsresultat.
- **Bruttoinntekt.** En kommune med 10.000 kroner høyere gjennomsnittinntekt kan forventes å ha et innbetalingsresultat som er 0,5 prosentpoeng bedre
- **Restskattbeløp som andel av total skatt.** Ett prosentpoeng høyere andel restskattbeløp gir 0,7 prosentpoeng lavere innbetalingsresultat.

De fleste av sammenhengene synes rimelige. Om vi fjerner kommuneinntekten (som hadde en negativ og vanskelig forklarbar effekt på resultatet) fra modellen, påvirkes ikke estimatene av de øvrige effektene merkbart. Også i denne modellen gir økt ledighet siste to år og høyt inntektsnivå høyere innbetalingsresultat. I likhet med hva som var tilfellet for restskatten, gir også en økt andel lavinntektstakere (inntekt lavere enn 200.000 kroner) et høyere resultat. Dette kan komme av at personer med lave inntekter har mer oversiktlige skatteforhold og personlig økonomi enn andre (kontrollert for gjennomsnittlig inntektsnivå blant kommunens skattytere). Vi forsøkte å erstatte andelen med inntekt under 200.000 kroner med andelen alders- og uførepensjonister. Pensjonistene har trolig generelt oversiktlige skatte- og inntektsforhold og også gjennomgående lavere inntekter enn yrkesaktive.

Imidlertid fikk disse variablene klart lavere forklaringskraft enn andelen med inntekt under 200.000 kroner per år. Vi foretrekker derfor modellen med denne lavinntektsvariabelen. For den presenterte modellen er justert r^2 på 0,323.

At høy restskatteandel medfører lavere innbetalingsresultat for forskuddsskatten, kan forklares ved at restskatteandelen anses delvis å være påvirket av kjennetegn ved skattyterne som vi ikke har andre indikatorer for, jf. forrige avsnitt. En høy restskatteandel i kommunen kan i noen grad reflektere lav betalingsvilje, men også lav betalings-evne for eksempel som følge av svingende inntekter hos mange av skattyterne.

Effekten av variablene nevnt over er også testet på datamateriale for andre inntektsår¹⁴. For inntektsårene 2002, 2003 og 2004 er det ikke vesentlige endringer i størrelsen på effektene. Det kan derfor antas at resultatene ikke skyldes tilfeldig variasjon nettopp for inntektsåret 2003.

5.3 Sum av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk

Vi redegjør i dette avsnittet for analyser av faktorer som påvirker *summen* av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk. Vi har slått disse to skatteartene sammen fordi innbetalingsresultatet er 100 prosent for svært mange av kommunene. Et datamateriale hvor den avhengige variabelen ikke viser særlig variasjon er ikke godt egnet til analyseformål. Det er dessuten et viktig moment for å slå sammen disse skatteartene at det er bedriftene (og ikke enkelte skattytere) som står for innbetalingene av begge skatteartene. Resultatet i de enkelte kommunene er vist i kapittel 4. I resten av kapitlet omtaler vi summen av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk som ”Skattetrekk”.

Innbetalingsresultatet for sum av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk er svært høyt. For den aktuelle perioden har 69 av 423 kommuner et resultat dårligere enn 99,8 prosent, og bare 21 kommuner har under 99,5 prosent av skattetrekken inne etter tre år. Det gode resultatet for disse skatteartene skyldes trolig for en stor del at innbetalingen skjer direkte fra arbeidsgiver.

I regresjonsanalysen av skattetrekken har vi valgt en logaritmisk transformasjon av innbetalingsresultatet som avhengig variabel:

$$LResultat = -\ln(1 - (Resultat - 0,00001))$$

Denne funksjonsformen sikrer at modellberegnet innbetalingsresultat ikke blir høyere enn 1, noe som ville kunnet inntreffe med en lineær modell¹⁵. En logaritmisk transformasjon av innbetalingsresultatet gjør også at de beregnede effektene av endringer i forklaringsvariablene ikke blir konstante (slik de er i en lineær modell), men avhengig av resultatet i utgangspunktet. Jo høyere resultatet i kommunen er, desto mindre effekt vil en økning i forklaringsvariablene ha. Eksempelvis vil en kommune som i utgangspunktet har 100 prosent innbetaling, ikke kunne øke innbetaingsresultatet selv om noen av forklaringsvariablene skulle øke.

¹⁴ Kommuneinntekt er tilgjengelig kun for 2005 og er derfor ikke tatt med i denne delen. Det samme gjelder av praktiske årsaker endring i arbeidsledigheten. Dette påvirker ikke størrelsen på eller signifikansen til de andre koeffisientene vesentlig.

¹⁵ I modellene for restsatt og forskuddssatt har vi benyttet en lineær modell. Men på grunn av den mye større spredningen i resultatet for disse skatteartene, blir modellberegnet resultat med våre resultater i praksis aldri høyere enn 1.

I beskrivelsen av de estimerte effektene basert på en log-transformert modell, regner vi om effekten med forutsetning om at alle forklaringsvariablene har sine gjennomsnittsverdier. Det er grunnen til at tallstørrelsene på effektene som rapporteres i dette avsnittet avviker fra de (ujusterte) koeffisientene for de samme modellene i vedlegget.

Resultatene er:

- **Arbeidsledighet – nivå 2003.** En økning i arbeidsledigheten i 2003 med 1 prosentpoeng reduserer resultatet med 0,04 prosentpoeng.
- **Arbeidsledighet - endring.** En økning i arbeidsledigheten med 1 prosentpoeng siste to år reduserer resultatet med 0,05 prosentpoeng.
- **Konkurser.** En økning i konkurseraten med 1 per 10 bedrifter reduserer resultatet med 0,5 prosentpoeng.
- **Andel større bedrifter.** En økning i andelen bedrifter med mer enn 50 ansatte med 1 prosentpoeng, øker resultatet med 0,05 prosentpoeng.
- **Andel med lav inntekt.** En økning i andelen av skattyterne som tjener mindre enn 200.000 kroner per år med 1 prosentpoeng, øker resultatet med 0,01 prosentpoeng.
- **Restskattens størrelse.** En økning i restskatteandelen med 1 prosentpoeng reduserer resultatet med 0,05 prosentpoeng.

I tillegg gir to kontrollvariable utslag: Kommuneinntekten, med negativt fortegn. Effekten er neglisjerbar sammenliknet med modellen for forskuddsskatt. I tillegg er det en svak negativ effekt av endring i ressursbruk; lav innbetaling ser ut til å bety høyere ressursbruk. Ingen av disse er avgjørende for størrelsen på de andre koeffisientene.

Sosiale forhold i befolkningen forventes ikke å ha innflytelse på resultatet for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, ettersom skatten betales allerede før skattyterne får tilgang til sin lønn. Trekk ved bedriftene kan derimot forventes å ha betydning. Dette viser seg å være tilfellet. Flere konkurser og økt arbeidsledighet (både nivå og endring) bidrar til redusert innbetalingsresultat, i tråd med hva vi ville forvente.

At andelen lavinntektstakere tilsier økt resultat er kanskje ikke umiddelbart lett å tolke. Effekten tilsvarer den for restskatten, og kan tenkes å gjenspeile at lavinntektstakere har mer oversiktlige skatteforhold enn andre, og at dette også slår ut ved innbetalingen av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.

Restskattens størrelse (andel av samlet utliknet skatt) har, i likhet med hva som var tilfellet for restskatten selv og for forskuddsskatten, en tydelig negativ effekt for innbetalingsresultatet for skattetrekken. Dersom høy andel restskatt ses som en indikator for (uobserverbare) kjennetegn ved skattyterne i kommunen som indikerer svak betalingsevne og/eller svak betalingsvilje, kan disse kommunekjennetegnene også tenkes å virke på innbetalingene av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Det er en slik tolkning av effekten av restskatteandelen vi legger til grunn når vi presenterer modellen ovenfor.

Kommuneinntekten får en negativ (som er lite rimelig), men beskjeden effekt på innbetalingsresultatet for skattetrekken. Å eliminere denne variabelen fra modellen har imidlertid bare minimal effekt på de estimerte effektene av de andre forklaringsvariablene. Forklaringskraften i den oppgitte modellen (justert r^2) er 0,296.

5.4 Resterende skatt

Resterende skatt er skatt på etterskuddspliktige (bedrifter). I likhet med hva som var tilfellet for sum av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, er innkrevingsresultatet for resterende skatt svært høyt. Resultatet er 100 prosent i 190 kommuner og over 99,5 prosent i til sammen 330 kommuner.¹⁶ Det er altså svært liten variasjon i den avhengige variabelen som skal forklares. Som følge av dette har vi også for resterende skatt brukt den logaritmiske transformasjonen som beskrevet i avsnitt 5.3. De beregnede effektene er også beregnet på samme måte som for skattetrekken.

- **Arbeidsledighet - endring.** En økning i arbeidsledigheten med 1 prosentpoeng siste to år reduserer resultatet med 0,33 prosentpoeng.
- **Arbeidsledighet – nivå 2003.** En økning i arbeidsledigheten i 2003 med 1 prosentpoeng reduserer resultatet med 0,13 prosentpoeng.
- **Andel skjønnsligninger.** En økning i andelen skjønnsligninger i den resterende skatten med 1 prosentpoeng, reduserer resultatet med 0,50 prosentpoeng.
- **Folketall.** Kontrollert for faktorene over, er det en tendens til lavere resultat, desto høyere innbyggertallet i kommunen er. Referansegruppen er en kommune med mindre enn 4000 innbyggere. Resultatet er (alt annet likt):
 - 0,7 prosentpoeng lavere for en kommune med 4000-6000 innbyggere
 - 1,6 prosentpoeng lavere for en kommune med 6000-10.000 innbyggere
 - 1,9 prosentpoeng lavere for kommuner med 10.000-50.000 innbyggere
 - 2,7 prosentpoeng lavere for kommuner med minst 50.000 innbyggere.

Arbeidsledighet og skjønnsligninger i den resterende skatten påvirker omfanget av resterende skatt, noe som synes rimelig. Vi identifiserer, til forskjell fra de øvrige skatteartene, en negativ effekt av kommunestørrelsen; resultatet avtar med antall innbyggere.

Forklaringskraften er også her akseptabel, med en justert r^2 på 0,335.

5.5 Oppsummerende kommentarer

De statistiske analysene viser klart at ulike kjennetegn ved skattyterne og kommunene har betydning for innbetalingsresultatene for skatt. Konjunktursituasjonen spiller en viktig rolle for innbetalingsresultatet for alle skatteartene vi har analysert. Vi finner at arbeidsledigheten og konkurser begge bidrar til å forklare variasjonene i innbetalingsresultatene mellom kommunene.

Forskjeller mellom kommunene i viktige egenskaper ved skattyterne bidrar også til at innbetalingsresultatene varierer mye mellom kommunene. Vi finner blant annet at jo høyere gjennomsnittlig inntekt er i kommunen, desto større del av utliknet skatt blir betalt. Kanskje litt overraskende viser det seg også at innbetalingsresultatet bedres dersom det er flere lavinntektsmottakere i kommunen. En mulig forklaring på denne sammenhengen kan være at personer med lave inntekter har oversiktlige og stabile

¹⁶ For resterende skatt er det fire kommuner som har svært avvikende innbetalingsresultat for 2003. Disse er ikke tatt med i analysen. Ved bruk av minste kvadraters metode, som er brukt i denne rapporten, vil slike ekstreme "utliggere" påvirke modellen i uakseptabel stor grad. Modellen med disse variablene inkludert ville likevel hatt samme fortegn for alle koeffisientene.

inntektsforhold, slik at deres betalingsevne likevel er større enn blant de med midlere og høyere inntekter.

I de statistiske analysene viser det seg at andelen av skattyterne som er skjønnsliknet spiller en svært viktig rolle i å forklare kommunevariasjonene i innbetalingsresultatene. Andel skjønnslikninger påvirker resultatet i negativ retning for restskatten. Andel skjønnslikninger fanger opp risikofaktorer i forhold til dårlig betalingsevne/vilje hos skattyterne – faktorer som ikke fanges opp av aggregerte kommuneindikatorer som ledighet og antall konkurser. Skjønnslikningene kan således et stykke på vei ses som en kommunespesifikk indikator for svak betalingsevne/vilje. Imidlertid kan andelen skjønnslikninger også være påvirket av administrative forhold i lignings- og skatteetaten, men det er usikkert i hvor stor grad antall skjønnslikninger bør ses som en for upåvirkelig størrelse for skatteinnkreverne og i hvor stor grad den kan påvirkes. Men som forklaring på faktisk innbetalingsresultat sett fra skatteinnkreverens synsvinkel, er kanskje ikke denne forskjellen av avgjørende betydning: Mange skjønnslikninger betyr uansett lav innbetaling av skatt.

For arbeidsgiveravgift/forskuddstrekk finner vi videre at jo større bedriftene i kommunen er, desto høyere er innbetalingen. For resterende skatt er det en tendens til lavere innbetalingsresultat desto større kommunene er, kontrollert for andre mulige forklaringsvariabler. Utover dette finner vi ingen effekter på innbetalingsresultatene av variasjoner i folketall eller næringsstruktur i kommunene.

6 Hvor mye kan forklares av eksterne faktorer?

Det er betydelige variasjoner i innbetalingsresultatene. En tolkning av dette kan være at det er store forskjeller i skatteinnkrevernes effektivitet. En annen tolkning kan være at det er store forskjeller i skattyternes evne og vilje til å betale den skatten ligningsmyndighetene har beregnet at de skal betale, og at skattyternes betalingsevne og – vilje må tas som gitt av skatteinnkreverne. Analysene vi har gjennomført tyder på at slike upåvirkelige faktorer er viktige for innbetalingsresultatene. Et spørsmål vi kan forsøke å besvare er hvor stor ville variasjonen mellom innbetalingsresultatene i kommunene vært dersom vi korrigerer for forskjeller mellom kommunene i de viktigste kjennetegnene vi har funnet påvirker innbetalingsresultatet? Da ville vi stå igjen med et ”renset” innbetalingsresultat, der de gjenværende forskjellene vil være et resultat av normale og tilfeldige variasjoner og av forskjeller i ressursbruk og effektivitet hos skatteinnkreverne.

Vi gjør dette for restskatten, som er den skattearten der ikke betalt skatt utgjør det største beløpet. Vi justerer den faktiske innfordringen i 2003 med en faktor som kan tilskrives spesielle verdier for de variablene vi har funnet påvirker innbetalingsresultatene.

For hver kommune beregnes korreksjonsfaktoren lik:

$$B_j * (X_j^i - X_j) * (-1)$$

Hvor

B_j Estimert koeffisient for betydningen av forklaringsvariabel j

X_j^i Verdi på forklaringsvariabel j , kommune nummer i

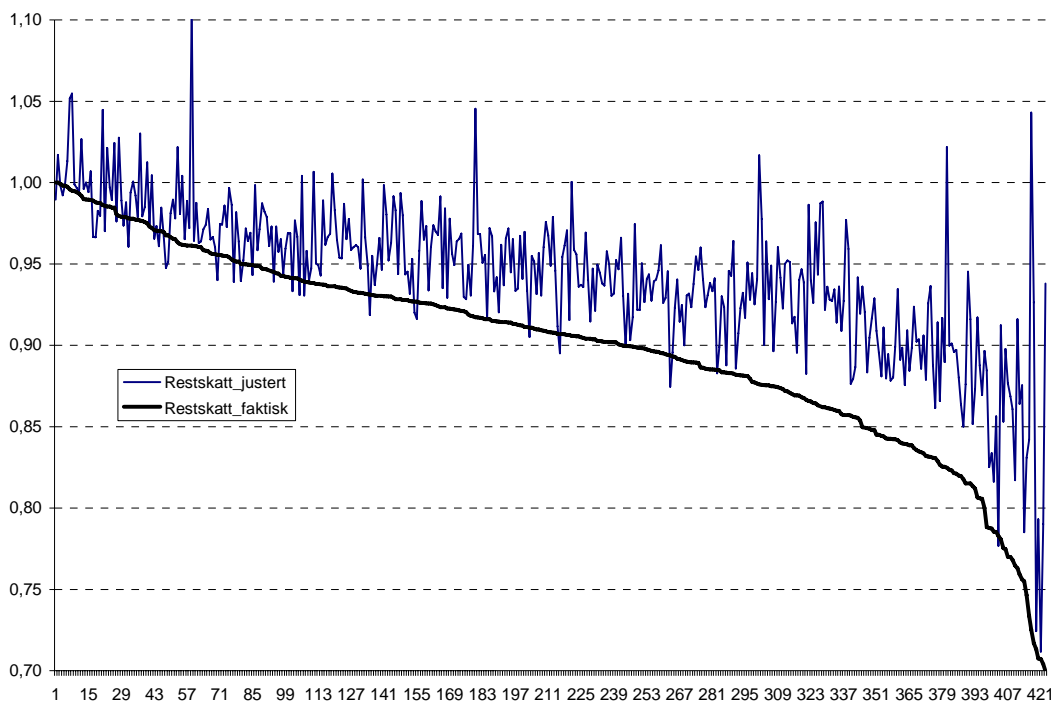
X_j Referanseverdi for forklaringsvariabel j

Vi beregner altså effekten på innbetalingsresultatet av at kommunen avviker fra en referanseverdi på de ulike forklaringsvariablene. Vi velger forklaringsvariablenes gjennomsnittlige verdier i de 5 kommunene som har høyest innbetalingsresultat for restskatten, som referanseverdier.

Metoden innebærer at kommuner som for eksempel har høyere andel skjønns ligninger enn referansekommunen (kommunen med høyest innkrevingsresultat) vil få et beregnet tillegg for å kompensere for at den har flere skjønns ligninger enn referansekommunen (mange skjønns ligninger trekker resultatet ned). Tilsvarende gjøres for alle forklaringsvariablene for alle kommuner. På denne måten ender vi opp med en samlet korreksjonsfaktor for innbetalingsresultatet – en verdi for hver kommune. Verdien på korreksjonsfaktoren kan være positiv eller negativ for de ulike kommunene. Legger vi korreksjonsfaktoren til det faktiske innbetalingsresultatet, får vi et innbetalingsresultat som er ”renset” for effektene av forskjeller mellom kommunene i sosioøkonomiske kjennetegn som påvirker innbetalingsresultatet.

Figuren nedenfor viser faktisk og renset innbetalingsresultat for restskatten.

Figur 6.1 Faktisk og "renset" innbetalingsresultat for kommunene. Inntektsåret 2003, andel av utliknet skatt som er innbetalt per 30/6-2006.



Kilde: Skattedirektoratet, ECON.

Figuren viser at ved å korrigere for at en del kommuner har vanskeligere rammevilkår enn kommunene med høyest innbetaling, blir det rensede resultatet vesentlig høyere enn det faktiske resultatet. Gjennomgående har kommunene med lavt innbetalingsresultat dårligere rammevilkår for å innfordre restskatten enn kommunene med høyt resultat. Når vi korrigerer for dette gjennom prosedyren som er beskrevet foran, oppjusteres resultatet for nesten alle kommunene. Noen kommuner med høyt resultat (kommuner helt til venstre i figuren over) har også ugunstige rammevilkår og får oppjustert resultatet gjennom denne prosedyren. Disse kommunene får dermed et justert resultat som er større enn 1. I det totale bildet betyr dette minimalt. I gjennomsnitt (uveid) oppjusteres innbetalingsresultatet på restskatten med 4,2 prosentpoeng, fra 90,1 til 94,3 prosent. Veid med størrelsen på utliknet restskatt, øker innbetalingsresultatet med 6,3 prosentpoeng, fra 87,4 til 93,6 prosent. Økningen i innbetalt skatt som motsvares av dette tilsvarer drøyt 650 millioner kroner. Til sammenligning var utliknet, men ikke innbetalt skatt på drøyt 1,3 mrd. kroner. Det betyr at dersom alle kommunene hypotetisk hadde hatt samme rammevilkår som de 5 kommunene med høyest innbetalingsresultat på restskatten, ville størrelsen på ikke innbetalt restskatt kunne blitt halvert.

Vi må understreke at resultatet av beregningene er basert på statistiske analyser der resultatene er usikre. Vår regneøvelse er dessuten basert på en forutsetning om at alle kommuner har de samme gunstige eksterne omgivelsene (i forhold til å få inn mest mulig skatt), noe som naturligvis aldri vil skje. Men uansett tyder våre analyser på at en stor andel av restskatten som ikke innbetales, er knyttet til eksterne forhold som kemnerne og kommunekassererne ikke har innflytelse på.

Vi gjennomførte en tilsvarende regneøvelse også for den skattearten med nest høyest beløp av ikke innbetalt skatt. Det viste seg her at den beregnede effekten av dårlige rammevilkår i forhold til rammevilkårene i de kommunene som hadde høyest innbetalingsresultat, var en del mindre enn hva som var tilfellet for restskatten. Effektene av justeringen ble derfor mindre. Uveid gjennomsnitt av innbetalingsresultat økte ved denne beregningsprosedyren fra 95,6 til 96,7 prosent. Veid med utliknet forskuddsskatt ble resultatet økt fra 95,9 til hele 99,2 prosent. Her skal en ved tolkningen av resultatene være oppmerksom på at med en lineær modell, vil usikkerheten i beregnede effekter kunne bli betydelig for resultater som nærmer seg 100 prosent. Vi velger derfor å ikke presentere tall for økt innbetaling i kroner som følge av en hypotetisk situasjon der alle kommuner antas å ha like gode rammevilkår som kommunene med best resultat.

Vedlegg 1

Spørreskjema

1. Innkrevingsresultater

- a. **Hvordan vurderer du resultatene av skatteinnkrevingen totalt sett i din kommune? Marker kun ett alternativ.**

Meget tilfredsstillende.....
Tilfredsstillende.....
Lite tilfredsstillende.....

- b. **Hvordan vurderer du utviklingen i resultatene av skatteinnkrevingen totalt sett i din kommune de siste 5 årene? Marker kun ett alternativ.**

Bedre enn før.....
Om lag uendret.....
Svakere enn før

- c. **Hva er hovedårsakene til eventuelle endringer i innkrevingsresultatene? Sett ett eller flere kryss**

Interne forhold hos kemneren/kommunekasserer.....
Eksterne faktorer som kemneren/
kommunekasserer ikke har kontroll over.....
Vet ikke.....

- d. **Hvilke forhold som er utenfor kemneren/kommunekasserens kontroll, er viktig for innkrevningsresultatet? Angi viktighet på en skal fra 1 til 4, der 1 er ikke viktig og 4 er meget viktig. Sett ett kryss for hvert alternativ.**

	1	2	3	4
Konjunktursituasjonen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antall konkurser.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rentenivå.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aksjekurser.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosioøkonomiske kjennetegn ved skattyterne..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringsstrukturen i kommunen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre forhold.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- e. Er det, slik du ser det, spesielle kjennetegn ved din kommune som gjør at resultatet av skatteinnkrevningen vil skille seg fra andre kommuner? Skriv inn i tekstboksen nedenfor.

2. Innkrevingsmetoder og ressursbruk

- f. Hvordan vurderer du ressursbruken i skatteinnkrevningen i din kommune? Vennligst kryss av kun ett alternativ.

- For stor ressursbruk.....
- Passe/tilstrekkelig med ressurser.....
- For liten ressursbruk.....
- Vet ikke/ønsker ikke å svare.....

- g. Hvordan har ressursbruken i skatteinnkrevningen i din kommune utviklet seg de siste fem årene? Vennligst kryss av kun ett alternativ.

- Bruker mer ressurser enn før.....
- Om lag samme ressursbruk.....
- Mindre ressursbruk.....
- Vet ikke.....

- h. Beskriv endringer eventuelle i innkreivingsmetoder og verktøy som er innført i din kommune de siste fem år. Vennligst skriv inn tekstboksen nedenfor.**

- h. Hvilken betydning har eventuelle nye i innkreivingsmetoder og/eller - verktøy hatt for innkreivingsresultatene? Vennligst kryss av kun ett alternativ.**

Positiv betydning.....

Ingen betydning

Negativ betydning.....

- i. Hvilke preventive tiltak har kemneren/kommunekasserer satt inn de siste fem for å påvirke innkreivingsresultatene? Sett så mange kryss som passer**

Tiltak for å redusere restskatten.....

Direkte og aktiv oppfølging av skattyterne.....

Andre tiltak. Vennligst spesifiser i tekstboksen nedenfor

Andre tiltak:

l. Hvilken betydning har preventive tiltak hatt for resultatene? Vennligst kryss av kun ett alternativ.

- Stor betydning.....
- Liten betydning.....
- Ingen betydning.....
- Vet ikke.....

3. Ligningskontoret og lover

j. Hvilken betydning har ligningskontorets treffsikkerhet i utskrivning av skattekort for totalt innkreivingsresultat? Vennligst kryss av kun ett alternativ.

- Stor betydning.....
- Liten betydning.....
- Ingen betydning.....
- Vet ikke.....

k. Hvilken betydning har skjønnsfastsatte skatter for totalt innkreivingsresultat? Vennligst kryss av kun ett alternativ.

- Stor betydning.....
- Liten betydning.....
- Ingen betydning.....
- Vet ikke.....

l. Hvilke lovmessige hindringer begrenser skatteinnkreivingen? Angi de aktuelle lovene som påvirker innkreivingsresultatene. Vennligst skriv inn tekstboksen nedenfor.

m. Hvilken betydning har eventuelle lovmessige skrankene for resultatet av total skatteinnkreiving? Vennligst kryss av kun ett alternativ.

- Stor betydning.....

- Liten betydning.....
- Ingen betydning.....
- Vet ikke.....

n. Er det andre forhold som du mener har påvirket innkreivingsresultatene i positiv eller negativ retning? Vennligst skriv inn tekstboksen nedenfor.

4. Samlet vurdering

o. Hva betyr etter din mening mest for innkreivingsresultatet i din kommune? Angi viktighet på en skal fra 1 til 4, der 1 er ikke viktig og 4 er meget viktig. Vennligst ranger alle alternativene.

	1	2	3	4
Lovmessige bindinger.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre eksterne forhold som kommunen ikke har kontroll med.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interne forhold hos kemneren/kommunekassereren..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ligningskontorets treffsikkerhet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre forhold.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vedlegg 2

Kommuner som besvarte spørreundersøkelsen

Følgende 11 kommuner besvare ECONs QuestBack undersøkelse:

- Oslo
- Fredrikstad
- Kristiansand
- Herøy
- Solund
- Innherred Samkommune
- Sund
- Hammerfest
- Nes i Akershus
- Båtsfjord
- Voss.