

Skatteinnfordring i kommunene

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn

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

Problemstillinger

Prosjektet tar opp følgende fire hovedproblemstillinger:

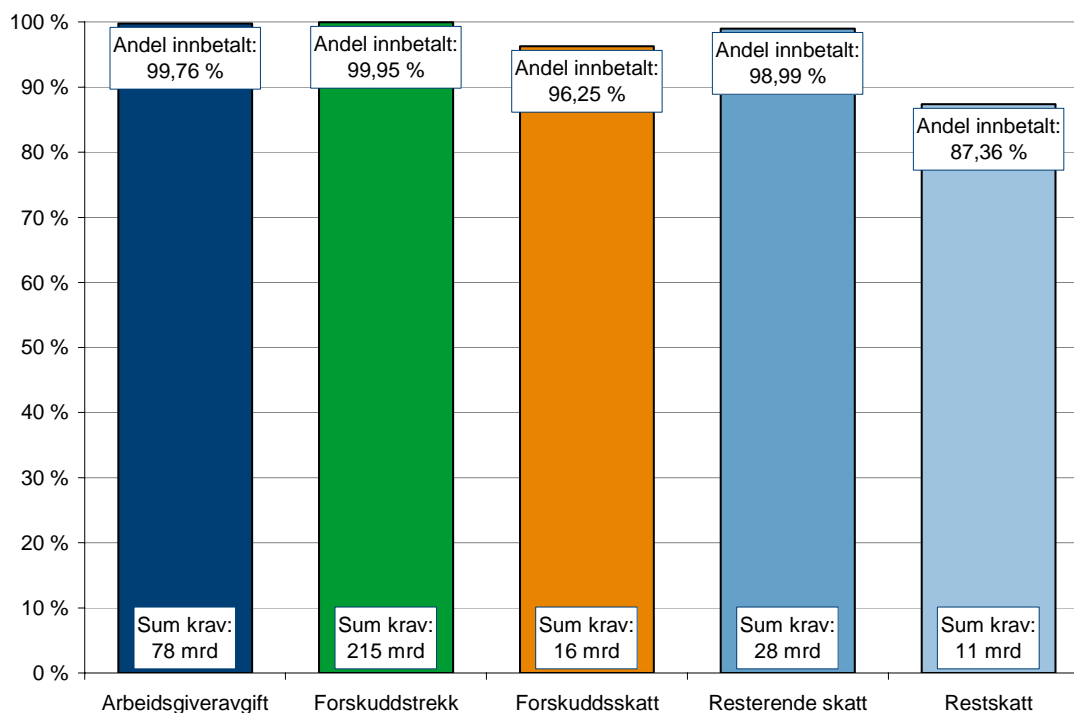
- Hvordan er det reelle innkrevningsresultat samt utviklingen over tid for landet, for fylkene og for kommunene?
- Kan det være utenforliggende forhold ved skatt/skatteyttere gjør at man ikke får inn all skatten?
- Er det lovmessige hindringer påvirker innkrevningsresultatet?
- Kan preventive tiltak påvirke resultatene for de ulike skatteartene og de totale resultatene?

Innfordringsresultater i kommunene

Innbetalingen av de samlede skattekravene varierer til dels betydelig mellom kommunene. Innkrevningsresultatet varierer både mellom skattearter, over tid og mellom skatteinnkreverne. Høyest innbetalingsprosent er det for forskuddsskatten, der over 99,9 prosent av de samlede krav (for 2003) var betalt per juni 2006, jf figur A. 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 ligningsåret 2003, var knyttet til restskatten.

Figur A

Betalt utliknet skatt, likningsår 2003, status pr juni 2006. Millioner kroner



Kilde: Skattedirektoratet

Skatteinnkreverne: Skjønnslikninger er hovedproblemet

Skatteinnkreverne mener at den største utfordringen i innkrevingen er 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. Av eksterne forhold har konjunkturer og næringsstruktur størst betydning for resultatene, men også befolknings-sammensetningen er viktig i mange kommuner.

Mange av skatteinnkreverne har satt inn tiltak for å redusere omfanget av skjønnsfastsettelse. Samarbeid både med ligningskontor og sosialkontor samt tett oppfølging av skattytere som ikke har levert selvangivelse rettidig, er virkemidler for å redusere restansene.

Hvem har størst problemer med å betale sin skatt?

I en intervjuundersøkelse blant kvernere 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 skjønnsliknet. 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.

Betydningen av lover og regelverk

Et mindretall blant skatteinnkreverne, som ble 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

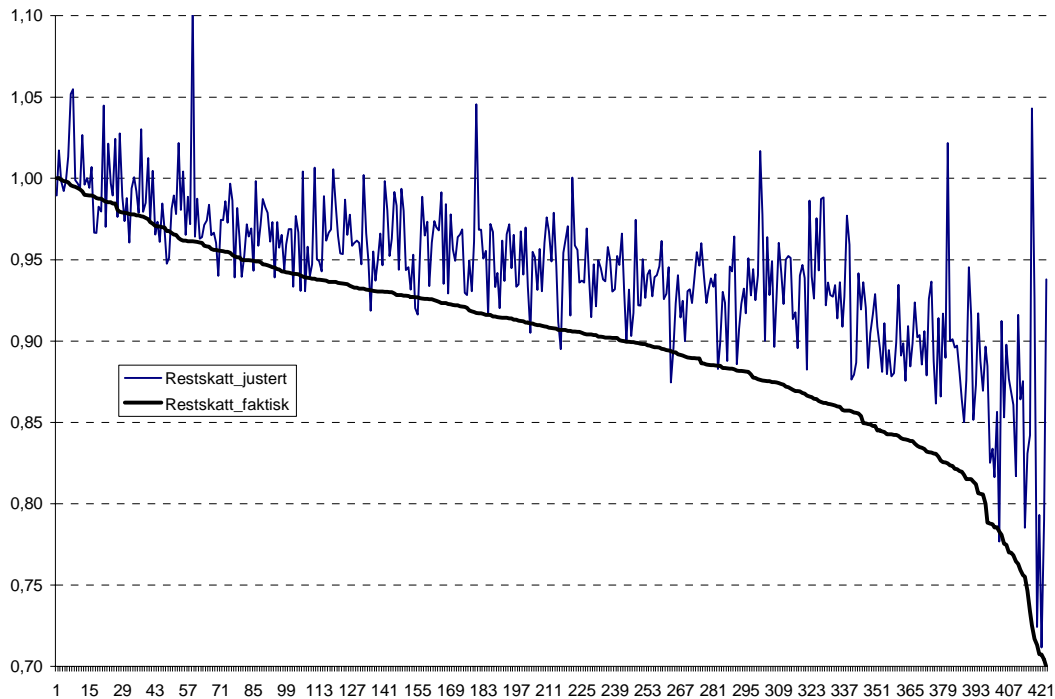
ECON har gjennomført en rekke analyser av betydningen av ulike eksterne faktorer for resultatene av skatteinnfordringen. Resultatene av analysene samsvarer i stor grad med hovedinntrykkene av undersøkelsen blant kemnerne/kommunekassererne, nemlig at skjønnslikninger er et hovedproblem og at konkurser og arbeidsledighet svekker resultatene av skatteinnfordringen. De statistiske analysene viser at andelen 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 kommunene ved egne beslutninger kan påvirke antall skjønnslikninger.

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. Dette er gjort 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. Figuren B viser faktisk og korrigert innbetalingsresultat for restskatten. Vi må 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 har de samme gunstige eksterne omgivelsene (i forhold til å få inn mest mulig skatt), noe som naturligvis aldri vil skje.

Figur B

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



Kilde: ECON

Figur B illustrerer 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. Veid med størrelsen på utliknet restskatt anslås innbetalingsresultatet å øke 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, drøyt 1,3 mrd. kroner per 30/6 2006. Det betyr at dersom alle kommunene hadde hatt samme rammevilkår som de 5 kommunene med høyest innbetalingsresultat på restskatten, ville størrelsen på ikke innbetalt restskatt kunne blitt omtrent halvert.

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 problemer med sine 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.