

Dokumenttype	NOU 1993:28	Dokumentdato	1993-09-13
Tittel	Nytt skatteregnskap		
Utvalgsleder	Nyhus, Steinar		
Utgiver	Finans- og tolldepartementet		
Oppnevnt	1992-12-03	Sider	70
Kapittel	1 Sammendrag		
	1.1 Innledning		
	1.2 Skatteregnskapet, omfang og eierrettigheter		
	1.3 Svakheter ved dagens skatteregnskap		

kapittel 1

Sammendrag

1.1. Innledning

Finansdepartementet nedsatte 3. desember 1992 et utvalg som skulle utarbeide kontoplan og forslag til kravspesifikasjon mv. til et nytt skatteregnskap. Utvalget avgir herved sin rapport. Utvalget er enstemmig i sine tilrådninger.

I dette kapittelet redegjøres det kort for konklusjonene i rapporten og mulige økonomiske og administrative konsekvenser av disse. Som det framgår av utvalgets mandat har det vært en sentral oppgave for utvalget å komme med forslag til:

- Definisjon og avgrensning av skatteregnskapet mot tilgrensende datasystemer, herunder klarlegging av behov for tilgang til og oppkopling mot eksterne registre som føres av andre organer. Behovsanalysen skal foretas ut fra reelle behov knyttet til arbeidet med skatteregnskapet.
- Utarbeidelse av en ny kontoplan for skatteregnskapet og av en brukerkravspesifikasjon.

Utvalget er sammensatt av personer knyttet til ulike brukernivåer:

- Finansdepartementet
- Skattedirektoratet
- Skattefogdene
- Kommunekassererne/-administrasjon/-revisjon

Riksrevisjonen har hatt observatørstatus.

1.2. Skatteregnskapet, omfang og eierrettigheter

Skatteregnskapet kan defineres som et system for registrering, bearbeiding og kommunikasjon av informasjon vedrørende den enkelte skatte-/avgiftspliktiges:

- innbetalinger av skatter og avgifter som omfattes av skatteregnskapet
- betalingsforpliktelsesvedrørende skatter og avgifter, eventuelt tilgodehavende.

Skatteregnskapet kan videre ses på som et hjelpemiddel som skal frambringe:

- riktig fordeling av løpende skatteinnbetalinger mellom skattekreditorene (kommuner, fylkeskommuner, stat og folketrygd).
- statistikk over innbetalte skatter på aggregert nivå som grunnlag for økonomisk styring og planlegging i kommuner, fylkeskommuner og for sentrale myndigheter.
- viktige opplysninger og rutiner til bruk i

innfordringsarbeidet.

Skatteregnskapet skal håndtere årlige innbetalinger av skatter (og skatteforpliktelser) for forskudds- og etterskuddspliktige skattytere samt arbeidsgiveravgift (for arbeidsgivere som omfattes av fellsinnkrevingen) på til sammen om lag 175 mrd. kroner. Alle kommunene, utenom Bergen, Sandefjord og Oslo, som har fått dispensasjon til å kjøre eget skatteregnskap basert på egenutviklede systemer, er brukere av skatteregnskapet. Om lag 5400 terminaler er tilknyttet skatteregnskapet.

Etter en anmodning fra Direktøren for skattevesenet i 1973 påtok De interkommunale datasentralers landsforbund (IDSL) seg å stå som ansvarlig for utarbeidelse av et EDB-basert skatteregnskap. Systemet ble tatt i bruk i 1974.

Det er uklart hvem som har opphavsretten til selve programvaren for skatteregnskapet. AL Kommunedata har opptrådt som om selskapet eier systemet. Region Sør i A/S Norsk Informasjonsteknologi (NIT) er prosjektførende sentral for skatteregnskapet med ansvar for vedlikehold og videreutvikling av systemet. Driftsansvaret er fordelt mellom NIT (357 kommuner pr. 1/6-93) og A/S Allianse informasjonssystemer (79 kommuner pr. 1/6-93).

1.3. Svakheter ved dagens skatteregnskap

Dagens system antas å ha en funksjonell levetid på 5-7 år beregnet fra år 1993. Systemet er for dårlig tilpasset dagens teknologi og innebærer en rekke begrensninger, blant annet:

- som et effektivt hjelpemiddel/saksbehandlerverktøy i innfordringsarbeidet. Dagens system har klare svakheter og ligger betydelig tilbake for tilsvarende systemer i privat sektor. (Kommunene kan i dag kjøpe et PC-basert saksbehandlerverktøy (PC-skattesak) fra NIT og Allianse, som påbygging til skatteregnskapet. Da dette saksbehandlerverktøyet i liten grad kommuniserer med skatteregnskapssystemet, må oppfølging av restansene skje både i PC-skattesak og i skatteregnskapet. Dette er trolig årsak til at systemet er lite brukt).
- ved at det i dag kreves manuelle beregninger og posteringer hvor det naturlige vil være at dette erstattes av maskinelle rutiner (f.eks. må endrings saker og renteberegning vedrørende etterskuddspliktige kunne behandles maskinelt, likeså fordelingsoppgjøret mellom skattekreditorene etter likning, samt fordeling av innbetalt statskatt til de riktige kapitlene i statsregnskapet og fylkesskatt mv.)
- med hensyn til å kunne integrere data fra skatteregnskapet i lokale systemer hos brukerne (først og fremst saksbehandling i tilknytning til Skatteutvalget).
- på grunn av manglende fleksibilitet med hensyn til produksjon av nødvendige statistikkoppgaver etter brukernes ønsker og behov som ledd i den økonomiske styringen og planleggingen.

Videre har den uavklarte situasjonen rundt eierskapet til skatteregnskapet som system, og begrenset konkurranse på driftssiden ved at det kun er to aktører som opererer i dette markedet (NIT og Allianse), etter utvalgets oppfatning ført til renprofitt i den delen av NIT og Allianses virksomhet som retter seg inn mot skatteregnskapet. Dette sammen med høye vedlikeholds- og utviklingskostnader i dagens system (pga. at dette er gammelt), medfører unødige store omkostninger for brukerne av skatteregnskapet. Trolig har de forholdene som er nevnt ovenfor ledet til mindre bruk av de tjenester som i dag er

tilgjengelige som tillegg til selve skatteregnskapet enn hva som er optimalt ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt.

Kapittel 1 Sammendrag

1.4 Utvalgets hovedtilrådninger

1.4. Utvalgets hovedtilrådninger

Utvalgets tilrådninger kan sammenfattes i følgende punkter:

Utvalget har kommet med forslag til en ny kontoplan, som i det alt vesentlige bygger på en tilrådning fra en egen arbeidsgruppe som var nedsatt av Skattedirektoratet til å vurdere nødvendige endringer av kontoplanen. Forslaget til ny kontoplan er tilpasset utvalgets øvrige tilrådninger (som gjengis nedenfor).

Blant annet av hensyn til fullstendighetskontroll bør det være et krav til et nytt skatteregnskap at dette inneholder fullstendig reskontro for samtlige skattytere og arbeidsgivere. Videre vil dette ha den fordel at det oppnås kontinuitet i historiske data for skattytere som har overskytende forskudd. Dette vil innebære en utvidelse av antall reskontri i forhold til dagens system med anslagsvis 1,5 - 2 millioner pr. inntektsår. Med dagens datateknologi vil ikke dette medføre vesentlige merkostnader. Videre er det stilt som krav at det i reskontroen skal kunne gjennomføres en systematisk bruk av koder for å vise innfordringsstatus på misligholdte beløp. Utvalget ser det som vesentlig at det her benyttes felles koder i de ulike regnskaps- og innfordringssystem for skatter og avgifter.

I forbindelse med innføring av et nytt skatteregnskap anbefaler utvalget at det stilles krav om at kommunekasserne plikter å dokumentere tilfredsstillende rutiner for god intern kontroll vedrørende skatteregnskapet. Dokumentasjonene skal gjenspeile kravene til sikkerhet, kvalitet og effektivitet. Videre er det krav at det skal være mulig å følge revisjonsspor fra bilag til det ferdige regnskap og motsatt vei.

Det foreslås et nytt "saksbehandlervertøy" knyttet til innfordringsarbeidet som en integrert del av skatteregnskapet. Systemet forutsettes å kunne produsere de fleste standarddokumenter i ferdig utfylt stand i forbindelse med innfordringstiltak på bakgrunn av opplysninger i skatteregnskapet og/eller i samvirkende databaser. Av slike dokumenter kan nevnes varsler, påleggstrekk, utleggsforretninger, bistandsanmodninger, begjæringer om tvangssalg og konkurs mm. De standarddokumenter som foreslås, forutsettes så langt det er mulig å være identiske med tilsvarende dokumenter i merverdi- og arveavgiftssystemene. Videre foreslås det et eget saksbehandlersystem for behandling av saker til Skatteutvalget, og en rapportgenerator som muliggjør fleksibelt uttak og behandling av styrings- og planleggingsdata. En slik rapportgenerator muliggjør også uttak av data til revisjonsformål. Det er ikke vesentlige merkostnader knyttet til å dimensjonere systemet slik at alle kommuner får tilgang til ovennevnte tjenester, sammenliknet med en løsning der et begrenset antall kommuner får slik tilgang. For å unngå at saksbehandlervertøyet skal bli mindre brukt enn det som er optimalt, bør kommunene ikke stå overfor en særskilt pris på bruken av dette.

Et moderne skatteregnskap med saksbehandlervertøy knyttet til

innfordring vil ha behov for i størst mulig grad å nyttiggjøre seg informasjon fra dataregistre som i dag eksisterer. Utvalget har kommet til at følgende registre er mest aktuelle for bruk i skatteregnskapet:

Samvirkende databaser

- Skatteberegning/ligningsansettelsen for den enkelte skattyter (inkludert selvangivelsesdata)
- Skatteavregning for den enkelte skattyter
- Folkeregister/skattemanntall
- Arbeidsgiver-/arbeidstakerregister for hele landet
- Grunnlagsdataregister (inkl. blant annet registeret for lønns- og trekkoppgaver og saldo- renteoppgaver).
- Enhetsregisteret (når dette kommer)

Utvalget forutsetter at det ikke skal være en særskilt pris på kommunenes bruk av disse registrene i forbindelse med skatteregnskapet.

Direkte oppkopling mot eksterne databaser

- Løsreregister (register over pantstillelser m.v.)
- Det sentrale motorvognregister (Kjøretøyets registreringsnummer, navn på eier, biltype og merke m.m.)
- Den elektroniske grunnbok (oversikt over alle eiendommer i Norge. For hver eiendom er det registrert gårds- og bruksnummer, hjemmelshaver, pengeheftelser og servitutter)
- Trygderegister (opplysninger om trygdeytelser bør kunne stilles til disposisjon uten særskilt kostnad)
- Foretaksregister (en del av Brønnøysundregistrene, som gir opplysninger om foretakets navn, foretaksnummer, aksjekapital, styresammensetning, styrets formann, revisor m.m.)

En oppkopling mot registre som her tilrås vil kreve godkjenning av registreier samt av Datatilsynet for en del av disse registrene. Det forutsettes derfor at det i det videre arbeidet med utvikling av nytt skatteregnskap rettes henvendelse til Datatilsynet for slik godkjenning.

Allerede i dag er det mulig for kommunene å kople seg opp mot flere av de ovennevnte registrene. Utvalget er bedt om å vurdere hva som er det mest kostnadseffektive omfang på oppkopling mot eksterne registre via skatteregnskapet.

Nytten av oppslagsmuligheter i eksterne registre vil ventelig øke med størrelsen på kommunen, fordi større kommuner vil ha dårligere lokalkunnskap om skattyterne. For de aller minste kommunene vil trolig nytten av å være tilknyttet enkelte av registrene være lavere enn den kostnaden som dette representerer. Utvalget har imidlertid ikke hatt grunnlag for å skille ut hvilke kommuner og hvilke registre dette gjelder. For å sikre en mest mulig kostnadseffektiv oppkopling mot eksterne registre bør det, etter utvalgets syn, vurderes å utarbeide "pakker" bestående av ett eller flere registre som kommunene selv velger om de vil abonnere på. Gitt at registertjenestene prises i h.h.t. marginalkostnadene ved oppkopling mot og bruk av registrene, vil dette under visse forutsetninger (jf. omtale nedenfor) gi en samfunnsøkonomisk optimal tilkopling mot registre.

Kommunene vil ha incitament til å abonnere på tilknytning til et register via skatteregnskapet så lenge dens andel av forventede merinntekter overstiger kostnadene (summen av abonnementsavgiften og forventet utgift til oppslag). Staten medregnet folketrygden og fylkeskommunene skal til sammen ha om lag 70% av den skatt som innfordres. Et prissystem for oppkopling til og bruk av registre må være utformet slik at

kommunene gis incitament til å ta i betraktning den nytten øvrige skattekreditorer vil kunne ha av registrene.

En praktisk måte å løse dette på er å åpne for utgiftsføring i skatteregnskapet av samtlige kostnader (tilknytningsavgift og oppslagskostnader) knyttet til kommunenes bruk av registertjenester i skatteregnskapssammenheng. Kostnadene vil da bli forholdsmessig fordelt mellom kreditorene. I henhold til dagens regnskapsføringsregler utgiftsføres abonnementsavgiften i kommuneregnskapene mens oppslagskostnadene vedrørende innfordring belastes skatteregnskapet.

Følgende datasystemer har i dag tilknytning til skatteregnskapet: System for beregning av fordelingsnøkler, forskuddsutskrivning, ligning/avregning og for deling av skatt til de riktige mottakerkommunene (Systemet for forenklet lønnsinnberetning og trekkoppgjør, kalt FLT). Utvalget ser ikke tilstrekkelige grunner til at disse systemene bør integreres i et nytt skatteregnskap.

I NOU 1993: 16 Etterkontroll av konkurslovgivningen mv. foreslås det blant annet at skatte- og avgiftskrav skal få lavere prioritet ved konkurs og gjeldsforhandlinger enn i dag. Dersom dette forslaget gjennomføres, vil en effektiv innfordring blant annet kunne forutsette større bruk av motregning mellom krav offentlige myndigheter har overfor skattytere (i form av restanser på skatter og avgifter) og fordringer som disse skattyterne har på offentlige myndigheter (i form av overskytende forskudd, restitusjonskrav på merverdiavgift, oppgjør for leveranser til offentlig sektor, tilskudd fra offentlige myndigheter mv) enn det som gjøres i dag. Dette reiser imidlertid flere prinsipielle og politiske spørsmål, som vil kreve en nærmere utredning. Utvalget vil peke på at et nytt skatteregnskap må utformes slik at det kan ivareta eventuelle endringer i rutineene for motregning.

Det foreslås at flere av de manuelle førings- og beregningsrutinene i dag erstattes av maskinelle rutiner (f.eks. avstemming av etterskuddspliktige ved endringsaker, fordelingsoppgjør mellom skattekreditorene etter endring, fullstendig renteberegning også for etterskuddspliktige, fullstendig deling av innbetalte skatter til de riktige kapitlene i statsregnskapet og til fylkeskommunene mv.)

Ved overgang til et nytt skatteregnskap bør det vurderes å korte ned fristen kommunekasserne i dag har for å avlegge månedsoppgjøret. Utvalget tilrår at fristen settes til den 5. virkedagen i den påfølgende måned, mot den 10. i dag. Ved at en rekke manuelle beregninger og føringer/posteringer i dag foreslås erstattet av maskinelle rutiner, bør dette være mulig. Det presiseres at revisjon av regnskapet i så fall må skje i ettertid, spesielt i kommuner som betjenes av distriktsrevisjonsenheter. Det foreslås at fylkeskommunene får direkte oppgjør fra kommunekasserne. I dag får fylkeskommunene oppgjør via skattefogdene.

Utvalget ser ikke gode grunner for å videreføre dagens ordning med avleggelse av halvårsregnskap. I et nytt skatteregnskap bør månedsoppgjøret inneholde en del nødvendige opplysninger fra dagens halvårsregnskap. Utvalget forutsetter at det avlegges et fullstendig årsregnskap og årsrapport pr. 31.12.

Utvalget tilrår at det nedsettes en gruppe sammensatt av egne og eksterne personer til å utvikle et nytt skatteregnskap. Det anslås at dette arbeidet vil kunne kreve 25-30 årsverk fordelt over to år. En blanding av statens egne og eksterne ressurspersoner vil etter utvalgets syn gi det mest kostnadseffektive prosjektet, blant annet fordi en kompetanseoverføring til det statlige støtteapparat er en absolutt nødvendighet.

Utvalget vil sterkt anbefale at det velges et utviklingsverktøy som gjør at Finansdepartementet, helt fram til implementeringen av et nytt skatteregnskap (2-3 år etter igangsetting av et

eventuelt hovedprosjekt), står fritt til å velge:

- geografisk plassering av database mv. for et nytt skatteregnskap (lokal versus sentral lokalisering)
- leverandør av program- og maskinvare
- privat eller offentlig driftsorganisasjon.

Fordelen ved å kunne skyve på denne typen beslutninger er blant annet at en da har bedre kjennskap til pris/ytelsesforholdet for alternativ maskin- og programvare og markedsforholdene for tjenester vedrørende drift av store datasystemer.

Det er et meget omfattende lov- og forskriftsverk som berører skatteregnskapet og saksbehandlingen i innfordringsfasen. Utvalget ser behov for at det parallelt med, men uavhengig av utvikling av et nytt skatteregnskap, blir foretatt en samlet gjennomgang og oppdatering av lov- og forskriftsverket.

Kapittel 1 Sammendrag

1.5 Økonomiske, styringsmessige og administrative konsekvenser

1.6 Tilrettelegging av systemarbeidet

1.5. Økonomiske, styringsmessige og administrative konsekvenser

Innføringen av et nytt skatteregnskap vil kreve grundige opplæringstiltak rettet mot både brukere og de personer som skal gi brukerstøtte. Utvalget peker på at innføring av et nytt skatteregnskap antas å ville medføre positive endringer i arbeidsoppgavene for kommunekasserere og skattefogder ved at en del tidkrevende arbeidsoppgaver vil falle bort og bli erstattet av arbeidsoppgaver som vil kunne oppleves som mer interessante (kontroll/innfordring).

Utvikling og drift forutsettes i mandatet gjennomført etter konkurranseprinsippet når det gjelder bruk av eksterne ressurser. For ikke å gi signaler til markedet om de investerings- og driftskostnadsberegninger som ligger til grunn for utvalgets tilrådninger, er den delen av rapporten som omhandler dette avgitt separat til Finansdepartementet.

Utvalget har anslått de årlige omkostningene for brukerne av dagens skatteregnskap til i størrelsesorden 90-100 millioner kroner eksklusive MVA basert på priser pr. juni 1993. Selv ved løpende kostnadsføring av alle nødvendige investerings- og opplæringskostnader mv. vil et nytt skatteregnskap, under visse forutsetninger, kunne gi kostnadsreduksjon allerede første driftsår. For de etterfølgende år har utvalget vurdert årlig kostnadsreduksjon til å bli ikke ubetydelig. Det presiseres at utvalget da har vurdert virkningene for offentlig sektor under ett. Hvordan framtidig årlig kostnadsreduksjon eventuelt skal fordeles mellom de ulike forvaltningsnivåene, er et politisk spørsmål som anses å ligge utenfor utvalgets mandat. Utvalget er kjent med at det for kjøring av dagens skatteregnskap er varslet prisnedgang med virkning fra 1994.

Utvalget har vært i kontakt med enkelte kommuner med sikte på å kartlegge omfanget av mulige rasjonaliseringsgevinster ved innføring av et nytt skatteregnskap. Forslaget om å integrere egne saksbehandlerpakker knyttet til innfordringsarbeidet og Skatteutvalget vil, sammen med forslaget om å erstatte flere manuelle oppgaver knyttet til selve føringen av

skatteregnskapet med maskinelle rutiner, lede til betydelige rasjonaliseringsgevinster. I NOU 1993:1 er det anslått at kommunekassererkontorene årlig bruker til sammen 2000 årsverk til oppgavene knyttet til skatteregnskapet og til innfordring og kontroll.

På bakgrunn av anslag fra enkelte kommuner som utvalget har vært i kontakt med og et betydelig innslag av skjønsmessige vurderinger, anslås det at et nytt skatteregnskap når det kan utnyttes fullt ut, vil kunne bidra til å styrke kontroll- og innfordringsvirksomheten med mellom 50 og 100 årsverk. Dette på grunn av redusert behov for manuelt utfyllings/føringsarbeid mv. ved kommunekasserer- og skattefogdkontorene.

Dette sammen med det forholdet at skatteregnskapet i seg selv vil bli et mer effektivt hjelpemiddel i innfordringsarbeidet, vil etter alt å dømme medføre et ikke ubetydelig merproveny for offentlig sektor. Utvalget har imidlertid ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for å anslå et mulig omfang på slike merinntekter mer presist.

Et nytt skatteregnskap vil videre kunne medføre styringsgevinster for offentlige skattekreditorer som følge av:

- Hurtigere fordeling og bokføring av innbetalte skatter for fylkeskommunene og staten.
- Bedre oppdaterte oversikter over løpende skatteinngang for fylkene og sentrale myndigheter
- Bedre statistikkgrunnlag for å vurdere utviklingen i skatteinntektene. Det siktes her blant annet til muligheten for å få tilgang til innrapportert beregningsgrunnlag for arbeidsgiveravgiften som sum for hele landet, og fordelt på soner og på kommuner (hvor lønnskaterne er skattepliktige). Erfaring fra arbeid med skatteprognoser m.v. kan tilsi at utviklingen i den samlede lønnssummen er en helt sentral variabel. Dette har sammenheng med at lønn utgjør en svært viktig del av det som er skattepliktig inntekt.

1.6. Tilrettelegging av systemarbeidet

Utvalget tilrår videre at det for et eventuelt hovedprosjekt nedsettes en styringsgruppe fra Finansdepartementet, en prosjektgruppe og minimum n referansegruppe. Prosjektgruppen bør være bemannet med offentlig tilsatte og et nødvendig antall eksterne konsulenter. Prosjektlederen bør være offentlig tilsatt. Prosjektgruppen bør være 100% fristilt fra linjefunksjoner. Det relativt sterke innslaget av offentlig tilsatte begrunnes blant annet med at dette trolig vil medføre bedre statlig kontroll med et nytt skatteregnskap enn det som er tilfellet med dagens skatteregnskap og at en også vil stå friere med hensyn til beslutninger vedrørende plassering av driftsoppdrag.
