



SANDEFJORD KOMMUNE
SKATTEAVDELINGEN

Saksbehandler:
Dirv. tlf.:
E-post:

Per Moe Arnesen
33 41 62 62
per.moe.arnesen@sandefjord.kommune.no

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET

21. SEP. 2004

Saksnr. 041 1847 - 30
Arkivnr.

Deres ref.:

Vår ref.:

Arkiv nr.:

Sandefjord, 17. september 2004

**HØRING SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING – NOU 2204:12 BEDRE
SKATTEOPPKREVING.**

Skatteoppkreverutvalgets innstilling var oppe til behandling i Sandefjord kommunes formannskap 7. september d.å. Som det fremgår av saksprotokollen ble rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Saksutredning og saksprotokoll følger vedlagt.

Med hilsen
for
Sandefjord kommune


Per Moe Arnesen
skattesjef

Postadr.:
Postboks 2040
3247 Sandefjord

Telefonnr.:
Sentralbord
33 41 62 60

Telefaxnr
33 41 62 56

E-post:
skatt@
sandefjord.kommune.no

Konto:
7855 05 07063

Besøksadr.:
Rådhuset
Sandefjordsv. 3

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 07.09.2004
Sak: 0144/04

Resultat: Innstilling vedtatt

Arkivsak: 04/03359

Tittel: **SAKS PROTOKOLL: HØRINGSUTTALELSE –
SKATTEOPPKREVERUTVALGETS INNSTILLING**

Møtebehandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Sandefjord kommune mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal oppgave.
2. Kvaliteten på skatteinnkrevingen i Norge er meget god. Sandefjord kommune mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevingen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevingen.
3. Skatteinntektene er kommunens viktigste inntektskilde. God økonomistyring forutsetter at kommunen har god oversikt over utviklingen av skatteinntektene. Statlig skatteinnkreving kan svekke denne oversikten.



SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Per Moe Arnesen
Arkivsaksnr.:

Arkiv:

Saksnr.: Utvalg
0144/04 Formannskapet

Møtedato
07.09.2004

**HØRINGSUTTALELSE – SKATTEOPPKREVERUTVALGETS INNSTILLING –
NOU 2004:12****Rådmannens innstilling:**

Rådmannen anbefaler at formannskapet fatter følgende vedtak:

1. Sandefjord kommune mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal oppgave.
2. Kvaliteten på skatteinnkrevingen i Norge er meget god. Sandefjord kommune mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevingen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevingen.
3. Skatteinntektene er kommunens viktigste inntektskilde. God økonomistyring forutsetter at kommunen har god oversikt over utviklingen av skatteinntektene. Statlig skatteinnkreving kan svekke denne oversikten.

SAKSUTREDNING

Finansdepartementet oppnevnte 26. mai 2003 et utvalg med mandat til å foreslå tiltak for å forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Bakgrunnen for departementets oppnevning av utvalget hadde sammenheng med det tidligere Oppgavefordelingsutvalget innstilling.

Utvalget som ble oppnevnt av Finansdepartementet i mai 2003 avga sin innstilling den 12. mai 2004 i NOU 2004:12, med høringsfrist 01.10.04. Et flertall på fem medlemmer i utvalget går inn for statliggjøring, mens ett mindretall på to medlemmer, begge oppnevnt av Forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) går inn for fortsatt kommunal skatteoppkreverfunksjon.

KS har avgitt en fyldig høringsuttalelse som rådmannen anbefaler at formannskapet slutter seg til. Høringsuttalelse til KS følger vedlagt.

I forbindelse med Skatteoppkreverutvalgets innstilling ønsker Sandefjord kommune å komme med følgende kommentarer i tillegg eller supplement til det KS allerede har uttalt.

Ved to anledninger på 1990-tallet har Finansdepartementet anbefalt statlig overtakelse av kommunale oppgaver på skatteinnkrevings siden. Begge ganger fastholdt Stortinget at kommunene skulle beholde ansvaret.

Kvaliteten på skatteinnkrevingen i Norge er meget god. På landsbasis blir over 99% av skatt og arbeidsgiveravgift innbetalt. Som kjent er både arbeidsgiveravgift og etterskuddsskatt en ren statlig skatt, uten at dette har redusert Sandefjord kommunes motivasjon til å innfordre disse skattene. Den gode kvaliteten på kommunenes arbeid med skatteinnkrevingen er også dokumentert i en omfattende analyse foretatt av ECON Senter for økonomisk analyse, hvor det bl.a. fremgår at kommunale skatteavdelinger har lavere restanser enn tilsvarende statlige oppkrevere har. Det viser seg også at små kommuner har bedre innfordringsresultat enn større kommuner, noe som kan tyde på verdien av nærhet og lokalkunnskap. Sandefjord kommune vil derfor anbefale å beholde dagens ansvarsfordeling som har så god løsningsgrad. En gjennomgang av arbeidsgiverkontrollen viser at de kommunale skatteoppkrevere har en dekningsprosent på nesten 5% av samtlige arbeidsgivere, mens den statlige virksomhet kontroller ca. 2% av arbeidsgivermassen.

Et annet moment som etter Sandefjord kommunes oppfatning taler mot en statliggjøring av skatteinnkrevingen, er hensynet til rettssikkerhet for skattyterne. Dagens ansvarsfordeling hvor en instans (staten ved likningskontoret) fastsetter skatten og en annen instans (kommuneforvaltningen) står for innkrevingen gir større rettssikkerhet enn om et forvaltningsnivå, nemlig staten, skal stå ansvarlig for begge oppgavene. Sandefjord kommune synes m.a.o. det er betenkelig dersom man velger å legge både fastsetting og innkreving på en og samme hånd slik Skatteoppkreverutvalgets flertall anbefaler.

Stortingets målsetting er at skatteinntektene skal utgjøre 50 % av kommunesektorens inntekter innen 2006. Skatteinntektene sammen med rammetilskuddet utgjør hovedfinansieringen av det kommunale tjenestetilbudet. Av hensyn til kommunens økonomistyring er det derfor viktig å ha god kunnskap om utviklingen i skatteinntektene. Dersom staten overtar ansvaret

for innkreving av skatteinntektene, frykter rådmannen at kommunenes viktigste inntektskilde blir en "black box".

De erfaringer Sandefjord kommune har med statlige enheter, tilsier at kommunen ikke vil få nødvendig informasjon for å kunne ha god nok oversikt over ulike hendelser og momenter i skatteinngangen for å kunne styre og planlegge slik kommunen i dag gjør. Av hensyn til økonomistyringen og planleggingen kan derfor ikke Sandefjord kommune støtte utvalgets anbefaling om statlig overtakelse av skatteinnkrevingen.

Som nevnt mener Sandefjord kommune at nærhet til skattyterne er viktig for innfordringen. Dette gjelder både for innkreivingsresultatet og av hensyn til skattyterne. Skattyterne har kort avstand til kommunens skatteavdeling for å få presentert og dokumentert sin betalingssevne, og eventuelt få inngått en betalingsavtale for skatterestansen. Skatteoppkreverutvalgets flertall mener det bør være en lokal innkreving også etter at staten eventuelt har overtatt ansvaret. Staten har allerede lagt ned likningskontorene i 130 kommuner, og kommunen frykter at skatteinnkreving i statlig regi kan bli sentralisert på samme måten, med den betydning dette får for servicegraden for næringsliv og personlige skattytere.

Mange kommunale tjenester finansieres delvis gjennom egenbetalinger og gebyrer. I tillegg til skatter innfordrer kommunen kommunale avgifter, betaling for opphold i barnehager og skolefritidsordninger, husleie, oppholdsbetaling, parkeringsavgifter m.v. Kommunen må derfor fortsatt ha et innfordringsmiljø til å ta seg av dette arbeidet. Statlig overtakelse av skatteinnfordringen reduserer det samlede omfanget av kommunens innfordringspersonale, og kan svekke den samlede innfordringskompetansen. Forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) viser til erfaringer fra Danmark hvor statliggjøring av skatteinnkrevingen har ført til bemannings- og rekrutteringsproblemer og tilhørende inntektstap.

Erfaringen fra andre endringer i ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene viser at statlig overtakelse av skatteinnfordringen vil redusere det statlige rammetilskuddet til kommunene tilsvarende kommunenes egne innfordringsutgifter. Det kan derfor ikke påregnes noen netto økonomisk gevinst for kommunene.

Som en oppsummering vil ikke Sandefjord kommune anbefale at staten overtar kommunens oppgaver med skatteinnfordringen.

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 2003/01022-13
Arkivkode: 033
Saksbehandler: Ståle Ruud
Deres referanse: 04/1847
Dato: 20.08.2004

Høringsuttalelse - Skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

Det vises til høringsbrev av 18.06.2004 til høringsinstansene vedrørende høring om skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

Sentralstyret i KS har fattet følgende vedtak med hensyn til organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen:

1. KS mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal eller felles- kommunal oppgave. Erfaringene vi har med skatteinnkreving som en kommunal oppgave er svært positive. Blant annet av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet, skatteinnkrevings brukervennelighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, gjør at KS mener at skatteinnkrevingen fortsatt må være en kommunal oppgave.
2. Kvaliteten på skatteinnkrevingen i Norge er meget god. KS mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevingen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevingen.

(...)

KS vil dertil gjennom det følgende peke på at det er godt grunnlag for denne konklusjonen og for videre forbedring av skatteoppkreverfunksjonen. Vi viser også til at Stortinget både ved behandling av St.prp. nr. 44 (ROSA-utredningen) i 1994 og ved behandlingen av St.prp. nr. 41 (STRADEC-utredningen) i 1996 har avvist å statliggjøre skatteoppkrevingen i Norge.

Når endring av skatteoppkreverfunksjonen nå fremmes på nytt, vil vi peke på at kommunesektoren og KS deler Finansdepartementets interesse for å se på tiltak for å forbedre skatteinnkrevingen i Norge. Vi vil imidlertid påpeke at skatteinnkrevingen i Norge er meget god sammenlignet med andre vestlige land. KS mener dette har sammenheng med en rekke forhold, men ikke minst organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen her til lands. Med skattebetalingslovens ikrafttredelse i 1957 og den etterfølgende omorganiseringen av likningsforvaltningen har den norske skattebetalingsordningen fungert godt. Fra dette tidspunkt har vi hatt en effektiv skattebetalingsordning med god løsningsgrad, brukervennlighet, effektivitet og rettssikkerhet og med entydig arbeidsdeling mellom de statlige likningskontorene og de kommunale skatteoppkreverkontorene.

Selv om skatteoppkreverfunksjonen er god i dag, er det viktig at mulige forbedringspunkter vurderes. Et godt prinsipp er å forbedre og eventuelt omorganisere funksjoner som ikke fungerer, men det er like viktig å ikke omorganisere funksjoner som fungerer godt slik som dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen gjør. KS mener at det er stor usikkerhet forbundet med eventuelt å gjøre så radikale endringer i organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen som flertallet i utredningen tilrår. Riksrevisjonens gjennomgang av skattefogdens innfordringsvirksomhet tilsier ikke på noen måte at det er slik at en statliggjøring av skatteinnkreving er til det bedre. KS mener at en eventuell statliggjøring med tilhørende sentralisering og omorganisering er mangelfullt utredet i NOU 2004:12, og mangelen på analyser og konsekvensvurderinger gjør en eventuell sentralisering og omorganisering usikker.

KS er positiv til flere av utvalgets forslag til funksjonelle forbedringstiltak som presenteres i utredningen. Forbedringstiltakene kan alle gjennomføres innenfor dagens kommunale organisering, og vil kunne bidra til å styrke den allerede velfungerende skatteinnkrevingen som vi har her til lands i dag. Felles for de fleste av disse forslagene er at nærmere utredning er nødvendig. KS går derfor ikke inn på enkeltforslag og enkeltheter.

Hovedargumenter for fortsatt kommunal organisering av skatteoppkreverfunksjonen

Norsk skatteinnkreving er i verdenstoppen. De kommunale skatteoppkrevere klarer å innkreve mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. KS mener dette har sammenheng med en rekke forhold, men ikke minst organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen her til lands.

Utvalget har gjennom sine tre modeller for framtidig organisering – dagens kommunale modell, modell med forskjøvet oppgavefordeling og en statlig modell – vurdert tre alternativer hvor bare konsekvensene/resultatene av dagens kommunale modell er vel kjent. KS er bekymret for at vurderingene av modellenes egenskaper fra utvalgets flertall i stor grad baserer seg på skjønn framfor dokumentasjon når man foreslår å endre en ordning som i dag er velfungerende.

KS mener argumentene nedenfor må gis tyngde når det gjelder organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen. KS påpeker her en rekke særskilte argumenter som etter KS' vurdering tilsier at videreføring av kommunal organisering er den beste løsning:

- Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører god rettssikkerhet for skattyterne, blant annet ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom på den ene siden fastsettelsen av skatten (ligningen) og på den annen side innkrevingen av skatten. Utvalget mener i likhet med KS at det av hensyn til rettssikkerheten må være avstand mellom den som fastsetter og den som innkrever skatten. Dette er også slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen. KS mener at statlige ligningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor, slik det er i dag, gir den beste rettssikkerhetsgaranti.
- Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverkontorene utøver god brukerservice. En landsomfattende undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002 dokumenterer at de kommunale skatteoppkreverkontor scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen. KS er bekymret

for at en sentralisering og statliggjøring av skatteinnkrevingen vil føre til en dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene. KS mener at de gode resultatene ved skatteoppkreving blant annet skyldes dialogen den enkelte skatteyter har mulighet til å ha med skatteoppkreveren. Skatteinnkreving dreier seg grunnleggende om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter.

- KS er opptatt av at skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyret. Det er avgjørende for et levedyktig, lokalt demokrati å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag, og det skal være en positiv sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalt næringsliv og nivået på lokale, offentlige budsjetter. Vedtaket om å gjeninnføre en andel av selskapsskatten som kommunal inntektskilde og kommende endring av inntektsutjevningen er eksempler på tiltak som er ment å etablere en slik positiv økonomisk sammenheng mellom lokalt næringsliv og kommunene. Skulle ansvaret for innkrevingen overføres til staten og innkrevingskompetansen i kommunene falle bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament.
- Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører effektiv drift og ressursbruk ved at skatteinnkreving gjennomføres i det samme miljø som ivaretar kommunenes innkreving av kommunale avgifter og kommunal fakturering. Kommunale avgifter og gebyrer er en viktig inntektskilde for det kommunale velferdstilbudet. Gode innkrevingsmiljøer er viktig for sikre viktige inntekter for kommunal sektor med dertil godt tjenestetilbud. Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen vil sikre levedyktige innkrevingsmiljøer i kommunene.
- Et kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen gir grunnlag for folkevalgt innsyn og kontroll – blant annet gjennom de allerede etablerte skatteutvalgene. Eventuell statliggjøring og sentralisering vil medføre et "ugjennomsiktig" system med store, statlige sektorkontorer - og reduserte muligheter for folkevalgt innsyn.
- Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen har positive distriktspolitiske konsekvenser. Dagens desentraliserte lokalisering innebærer at det opprettholdes innkrevingsmiljøer og arbeidsplasser i utkantstrøk og betyr også at lokalt næringsliv har kort vei til en av sine viktigste, offentlige samarbeidspartnere. En eventuell statliggjøring vil bety sentralisering og en reduksjon av antall kontorer ned til ¼ av i dag, hvilket vil ha negative distriktspolitiske konsekvenser. Avstanden fra næringslivets mange foretak vil bli unødvendig stor. Sentraliseringen av likningskontorene har medført at skatteoppkreverne i kommune Norge i stadig større grad blir kontaktet av skyldnere for å få råd i likningsspørsmål fordi tilgjengeligheten til likningskontorene er redusert.
- Den foreslåtte statlige organisasjonsmodellen innebærer at dagens velfungerende skattebetalingsordning erstattes av statlig tvangsinnfordring. Det legges til grunn en egen tvangsinnfordringsinstans. Skattyterne vil oppleve stigmatisering, ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner.
- Kommunal skatteinnkreving vil være tilpasningsdyktig i forhold til de utviklingstrekk som man kan se konturene av i kommunal sektor i årene fremover. Vi har allerede en rekke eksempler på godt fungerende samarbeidsordninger og fellesordninger mellom kommuner og mellom skatteoppkreverkontor.

Funksjonelle forbedringstiltak

KS er opptatt av at de kommunale skatteoppkreverne får de beste muligheter for ytterligere å forbedre dagens kommunale skatteoppkreving. Utvalgets forslag til funksjonelle forbedringstiltak er tiltak som de kommunale skatteoppkreverne har vært opptatt av i en årrekke. KS er enig med utvalget om at alle de skisserte forbedringstiltakene kan gjennomføres innenfor dagens kommunale organisering, og vil gjøre sitt til å styrke den allerede vel fungerende skatteinnkrevingen som vi har her til lands i dag. KS er av den oppfatning at det er bedre å bygge videre på den vel fungerende ordningen vi har i dag, framfor å starte på nytt med den usikkerheten og betydelige overgangskostnadene dette vil medføre. En endring av dagens organisering vil nødvendigvis medføre etablerings-, drifts- og planleggingskostnader av nye kontorer. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring og strekke seg over flere år.

Oppsummering

Når flertallet i utvalget gjennom *NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving* tilrår at ansvaret for skatteinnkrevingen overføres fra kommunene til staten synes argumentene i første rekke å være av prinsipiell karakter. Effekten av en statliggjøring er ikke utredet, og det er vanskelig å kunne argumentere for at det er noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnkrevingen. Av hensyn til innbyggernes rettsikkerhet, skatteinnkrevingens brukervennlighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst av hensyn til den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, mener KS at skatteinnkrevingen fortsatt må være en kommunal oppgave. Samtidig er det viktig at man fortsetter det faglige moderniserings- og forbedringsarbeid som blant annet utvalgets forbedringsforslag kan bidra positivt til.

Med vennlig hilsen

Olav Ulleren
adm. direktør

Kjell-Torgeir Skjetne
direktør