



KRISTIANSUND KOMMUNE SAKSPROTOKOLL

PS 04/63 HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING -
NOU 2004: BEDRE SKATTEOPPKREVING.

BYSTYRET			
Saknr:	PS 04/63	Saksbeh:	Kjell A. Rasmussen
Arkivsaknr:	04/1451-	Møtedato:	21.09.2004
Arkivkode:	203 &13	Brev av:	29.08.2004

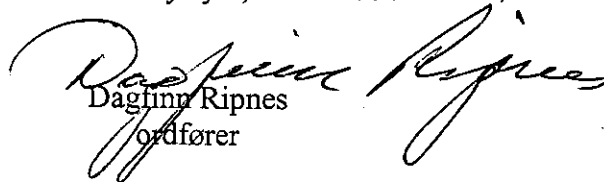
Driftsutvalget behandlet saken i møte 07.09.2004.

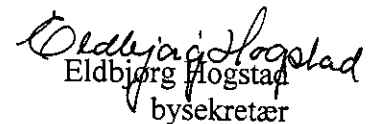
I samsvar med driftsutvalgets innstilling gjorde bystyret følgende enstemmige

VEDTAK:

Kristiansund kommune avgir høringsinnstilling i tråd med ovenstående og går inn for at skatteoppkreverfunksjonen forblir et kommunalt ansvar.

Kristiansund bystyre, 22.09.2004


Dagfinn Ripnes
ordfører


Eldbjørg Høgstad
bysekretær

Saken oversendes til økonomisjef Kjell Rasmussen,



Saksframlegg

Utvalg	Møtedato	Utvalgssaksnr
Driftsutvalget	07.09.2004	
Bystyret	21.09.2004	04/163

HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING - NOU 2004: 12 BEDRE SKATTEOPPKREVIING.

INNLEDNING

Finansdepartementet oppnevnte 26. mai 2003 et utvalg for å vurdere skatteoppkrevingen.

Skatteoppkreverutvalget leverte sin utredning "NOU2004:12 Bedre skatteoppkreving" 12. mai 2004. Utredningen er på 200 sider.

Høringsdokumentet ligger på Finansdepartementets hjemmesider www.odin.dep.no/fin under Aktuelt og Høringer.

Stortinget har både ved behandling St.prp. nr 44 (ROSA-utredningen) i1994 og ved behandlingen av St.prp. nr 41 (STRADEC-utredningen) i 1996 avvist Finansdepartementets for- søk på å statliggjøre skatteinnkrevingen.

I brev av 18.06.2004 sender Finansdepartementet utredningen til høring med høringsfrist 1. oktober.

SKATTEOPPKREVERUTVALGETS MANDAT.

Skatteoppkreverutvalget hadde som mandat å

- beskrive behovet for endringer/forbedringer innen de 3 hovedområdene (arbeidsgiverkontroll, skatteinnfordring og føring av skatteregnskap)
- vurdere forbedringstiltak innenfor fortsatt kommunal organisering av skatteinnkreving
- vurdere forbedringstiltak innenfor en statlig organisert skatteinnkreving
- økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Utvalget skulle ikke vurdere overføring av statlige oppgaver (f. eks. innkreving merverdiavgift) til kommunene.

AV UTREDNINGENS INNHOLD.

Kvaliteten og effektiviteten i skatteoppkrevingen har vært gjenstand for en rekke analyser de siste årene. Analysene og resultatene har vært omstridte.

Forbedringstiltak.

Utvalget vurderte forbedringstiltak forutsatt fortsatt kommunal organisering, blant annet:

- Hyppigere rapportering og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk
- Innføring av div gebyrer ved betalingsmislighold og innfordringstiltak
- Bedre elektronisk tilgang til registre
- Styrking av kommunenes økonomiske incitament
- Styrking av faglig overordnede (skattefogdens) styringsfullmakter og iverksette tiltak dersom skatteoppkrever ikke utfører oppgaven på tilfredsstillende måte.

Organisasjonsendringer:

- *Dagens kommunale organisering*
Det faglige ansvar ligger til Staten, det administrative til kommunen. Utviklingen går i dag mot mer interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner.
- *En statlig modell*
Skatteoppkrevingen overtas av Staten og regionaliseres. En mulig modell er at funksjonene skatteregnskap, frivillig betaling og arbeidsgiverkontroll overføres til ligningskontorene, mens det etableres egne regionkontorer for tvangsinnfordring av misligholdte krav
- *En mellomløsning*
der staten håndterer alt unntatt tvangsinnfordring

FLERTALLETS KONKLUSJON OG BEGRUNNELSE.

Flertallet (2 fra Staten, 2 fra universitetsmiljø, 1 fra Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening) hadde følgende

Konklusjon:

- En statlig organisering av skatteoppkrevingen er mest naturlig, oppgavens innhold og karakter tatt i betraktning

Begrunnelse:

- Evalueringer viser stor variasjon i innsats og resultat mellom skatteoppkreverkontorene. Små og mellomstore har dårligst resultater. Størrelse må tillegges vekt når en vurderer organisering. Kommunalt styrte kommunesammenslåinger vil nødvendigvis ikke finne sted der de skattefaglige argumentene for dette er størst.
- Kommunene avsetter ressurser til skatteoppkreving i ulik grad og at lokalpolitisk press kan ha betydning for valg av innfordrings- og kontrollstrategi

og imøtegår argumentene

- *at skillet mellom fastsettelse og innkreving er et rettsikkerhetsprinsipp* med at det er eksempler på at rettsikkerheten ivaretas i andre sammenhenger, eks innkreving av merverdiavgift og kommunale avgifter.
- *at skatteinnkreving har dype kommunale røtter* med at det ikke var andre alternativer da dette ble vedtatt
- *at flytting av skatteoppkreverfunksjonen svekker det kommunale innfordringsmiljøet* med at det eneste eksemplet på utskillelse av skatteoppkreverfunksjonen (Øvre og Nedre Eiker) ikke bekrefter dette
- *at flytting svekker lokaldemokratiet* med at det er friheten til å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag (skatteobjekter) som er av betydning, ikke hvem som står for innkrevingen

- *at statliggjøring vil medføre store omstillingskostnader* med at det er mulig å bygge på eksisterende organisasjon (ligningskontorene) og at det ikke er grunn til å tro at en vil få provenyrtap (dårligere skatteinnfordring) i forbindelse med omleggingen.

MINDRETALLETS KONKLUSJON OG BEGRUNNELSE.

Mindretallet (Kemner Bjørn Røse, Oslo kemnerkontor og kommunekasserer Bente Fylken, Ørsta/NKK) trekker følgende

Konklusjon

De fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen. Det er dokumentert høy løsningsgrad, god rettsikkerhet, høy brukerservice og synergier med øvrig kommunal virksomhet. Og ikke minst: Kommunal organisering gir forbedringsmuligheter og er robust i forhold til forventede utviklingstrekk.

Begrunnelse

- De kommunale skatteoppkreverne klarer å innkreve mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode resultater som store. Dette skyldes at skatteinnkreving dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skatteyter. Således vil det ikke være noe å tjene på statliggjøring.
- Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverne utfører god brukerservice (og bedre enn de statlige skattekontorene i følge måling av Norsk Gallup i 2002) med god tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.
- Avstand mellom fastsettelse (ligningskontorene) og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende rettsprinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger.
- Kommunalt ansvar medfører effektiv drift og ressursbruk ved at skatteinnkreving utføres i samme miljø som øvrig kommunal innfordring. Dermed blir det mulig å opprettholde levedyktige innkrevingstilbud i mindre kommuner
- Fortsatt kommunalt ansvar bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre (påvirke sitt inntektsfundament, gir mulighet for framtidige inntektsreformer)
- Statlig innkreving vil medføre sentralisering og dårligere tilgang på offentlige tjenester i lokalmiljøene. Det vil redusere muligheten for folkevalgt innsyn i skatteinnkrevingen.
- Statliggjøring vil medføre store overgangskostnader. Det blir store kostnader på statlig side og minimale innsparinger på kommunal side (som også vil bli møtt med reduserte statstilskudd. Reformen vil også medføre et provenyrtap. Provenyrtap på bare ½ prosent vil medføre et tap på 5 milliarder over en treårsperiode.
- Skatteoppkreverutvalget framlegger 15 forslag til ytterligere forbedringer av skatteinnkrevingen. Det er mer å gå på selv om kvaliteten og effektiviteten er god.

VURDERING

Høringsdokumentet beskjeftiger seg lite med om dagens innfordringsresultat er godt eller dårlig. 99 % av utskrevet skatt innfordres. En del av den siste prosenten antas å være skatt på de som skjønnsignes på grunn av ikke levert selvangivelse.

Det statlige alternativet er mangelfullt utredet, og det er ikke laget konsekvensvurderinger av statlig modell (provenyrtap, konsekvenser for brukere, problemer og kostnader ved overgang).

Argumentet om at skatteoppkreving i sin karakter ikke er en kommunal oppgave er vanskelig å forstå.

Det kan like godt hevdes at skatteinnkreving er en naturlig kommunal oppgave siden den er personrettet og foregår i lokalmiljøet. Staten bør i hovedsak ta seg av landsomfattende overordnet styring gjennom økonomiske rammer og regelverk.

Det hevdes at det er for stor forskjell på skatteoppkreverkontorene (innsats, ressurser) i mellom, at oppkrevermiljøene blir for små og at den faglige og organisatoriske styringen skulle vært på ei hånd.

Når det gjelder kvaliteten på arbeidet som utføres hos skatteoppkreverne viser innfordringsresultatene at de kommunale skatteoppkreverne har svært gode innfordringsresultater også i internasjonal sammenheng. Brukerundersøkelser viser at publikum er mer fornøyd med de kommunale skatteoppkreverne enn de statlige skattekontorene.

Mindretallet (representantene fra kommunene) påpeker rettsikkerhet ved skille fastsettelse og innfordring, at dagens ordning er velfungerende, synergien mot andre innkrevingfunksjoner i kommunene, betydningen for det kommunale selvstyre og kostnader og provenytnap ved omorganisering.

Det siste året har Skatteetaten etablert ny organisasjon for føring av regnskap og for revisjon av skatteregnskap. I begge tilfeller er arbeidet fordelt på 6 regioner og lagt til 6 store byer. Tilsvarende må en regne med at tvangsinnfordringsenhetene blir lagt til 6 av de største byene. Slike store kontorer må ha en helt annen innfordringsstrategi enn dagens ordning. Innfordringskulturen i den statlige innkrevingen av merverdiavgift (fylkesnivå) baserer seg på bruk av utlegg/panting. En regional statsmodell må drives på samme måte. Slike tvangstiltak i innfordringen fører som regel til ytterligere problemer for skyldnerne, særlig eldre som er uvant med språket i slike krav. Dessuten blir avstanden til kontorene svært lang for mange.

Den kommunale modellen med nærhet til brukerne har bedre mulighet å skille de som ikke har betalingsvilje fra de som har midlertidig ikke har betalingsevne. Dette gir mulighet for mer smidighet med betalingsavtaler og bistand. På sikt etableres et tillitsforhold skatteyter – skatteoppkrever der begge bestreber seg på å nå målet om rettidig betaling. Nærheten gjør også at kommunene lettere kan hjelpe ressursvake ved skjønnslikninger.

Ligningskontorene er (trolig) tiltenkt en rolle i den statlige modellen. Omorganiseringen av kontorene for noen år siden oppleves ikke som et mønster på nærhet, ref. klager på vanskelig tilgjengelighet på telefon. Man har også et inntrykk av at det er stor forskjell innbyrdes på likningskontorene

Ved overgang til statlig innkreving får kommunene et trekk i rammetilskuddet for det som var beregnet for skatteinnkreving. Kommunene har arbeidsgiveransvar og etter sammenslåing av ligningskontorene er det ikke bare å flytte arbeidstakeren etter arbeidsoppgavene. Som regel kan kommunen ikke redusere tilsvarende i stilling fordi kompetansen er nødvendig i annen innfordring. Men finansiering og kompetanseskapende økonomioppgaver er borte og gjør det enda vanskeligere å opprettholde et fagmiljø på innkreving.

Måten man har tenkt å gjøre overføringen på tyder på at man er mer opptatt av å skaffe nye arbeidsoppgaver til staten for å slippe nedbemanning etter hvert som man effektiviserer og arbeidsoppgaver blir borte – f. eks. maskinell behandling av preutfylte selvangivelser.

En annen løsning vil være å betrakte en eventuell overføring av skatteinnfordringen til staten som virksomhetsoverdragelse dvs. de ansatte følger med.

Det er grunn til å frykte større restanser, spesielt i en overgangsfase, og derfor mindre skatteinntekter til kommunene. I dag har de folkevalgte innsyn i skatteinnkrevningen. Denne vil falle bort ved statliggjøring.

Mellomløsningen, der Staten tar alt unntatt tvangsinnfordring, syns ikke realistisk. En oppsplitting av innkrevningen vil medføre et brudd i verdikjeden og oppsplitting av funksjoner som hører nært sammen.

En bør i utgangspunktet være åpen for forandringer. I dette tilfellet foreslås det å endre et velfungerende system til et annet der modellen ikke er klar og konsekvensutredet. Det er vanskelig å se at den nye modellen vil gi mer enn marginal økning av skatteinntektene, mest trolig vil de bli mindre.

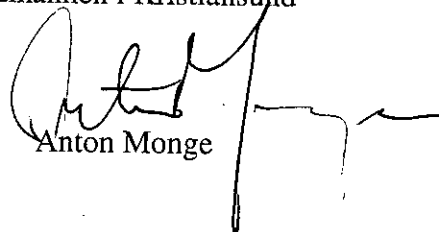
Det kan vanskelig hevdes at en tjeneste blir bedre ved at den utføres av staten. Kvaliteten vil som regel avhenge av intern organisering og ressursbruk. Lange kommunikasjonsveier gir ofte dårlige tjenester, byråkrati og ineffektivitet.


Under henvisning til ovenstående og sakens dokumenter foreslår rådmannen at driftsutvalget overfor bystyret avgir følgende

i n n s t i l l i n g

Kristiansund kommune avgir høringsinnstilling i tråd med ovenstående og går inn for at skatteoppkreverfunksjonen forblir et kommunalt ansvar.

Rådmannen i Kristiansund


Anton Monge


Kjell A. Rasmussen
økonomisjef