



Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

BEHANDLINGSREKKEFØLGE		
Utvalg	Møtedato	Utvalgssak
Formannskapet	15.09.2004	60/04
Kommunestyret	22.09.2004	71/04

Dette dokumentets referanse: 2004/1093 - 3928/2004/203/KN1 - Kurt Nilsen

Rådmannens forslag til vedtak:

Hvaler kommune støtter mindretallet i skatteoppkreverutvalget og anser at skatteoppkrevingen samlet sett vil være best tjent med en kommunal tilhørighet.

Hovedargumentene for at det fortsatt bør være en kommunal oppgave er knyttet til:

- Skatteytters rettssikkerhet
- Høy brukervennlighet, -tilgjengelighet
- Folkevalgt innsyn og kontroll
- Høy inndrivelse av skattekrav

Behandling i Kommunestyret - 22.09.2004:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 22.09.2004:

Hvaler kommune støtter mindretallet i skatteoppkreverutvalget og anser at skatteoppkrevingen samlet sett vil være best tjent med en kommunal tilhørighet.

Hovedargumentene for at det fortsatt bør være en kommunal oppgave er knyttet til:

- Skatteytters rettssikkerhet
- Høy brukervennlighet, -tilgjengelighet
- Folkevalgt innsyn og kontroll
- Høy inndrivelse av skattekrav

Rett utskrift.

Hvaler formannskapskontor 24.09.2004
A. Sævi

Behandling i Formannskapet - 15.09.2004:

Rådmannens forslag enstemmig vedtatt.

Innstilling fra Formannskapet - 15.09.2004:

Hvaler kommune støtter mindretallet i skatteoppkreverutvalget og anser at skatteoppkrevingen samlet sett vil være best tjent med en kommunal tilhørighet.

Hovedargumentene for at det fortsatt bør være en kommunal oppgave er knyttet til:

- Skatteytters rettssikkerhet
- Høy brukervennlighet, -tilgjengelighet
- Folkevalgt innsyn og kontroll
- Høy inndrivelse av skattekrav

Saksutredning:

Sammendrag:

Stortinget skal nok en gang ta stilling til organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen, dvs. den del av det kommunale kjernekontoret som er relatert til skatteinnfordring, arbeidsgiverkontroll og føring av skatteregnskapet. Skatteoppkreverutvalget har innstilt på at denne funksjonen overføres til staten.

Beskrivelse/bakgrunn for saken

Stortinget skal ta stilling til den fremtidige organisering av skatteoppkreverfunksjonen, dvs innfordring av skatter, arbeidsgiverkontroll og føring av skatteregnskapet. Dette er tredje gang i løpet av 10 år at Stortinget skal ta stilling til hvem som skal ha ansvaret for skatteinnfordringen -staten eller kommunen.

Alle landets kommuner er høringsinstanser til skatteoppkreverutvalgets utredning; NOU 2004: Bedre skatteoppkreving. Sakens innhold fremgår av brevet fra Finansdepartementet som følger som vedlegg til denne saken. KS sine vurderinger og synspunkter fremgår av vedlagte brev fra KS til kommunene.

Skatteoppkreverutvalget kommer med forslag til både funksjonelle som strukturelle endringer. Det er bred enighet om de funksjonelle endringer (ikke-organisatoriske tiltak). Det gjelder forhold hyppigere rapportering av betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved påleggss-/utleggstrekk og elektronisk tilgang til registre.

Når det gjelder de strukturelle endringer, dvs overføring av skatteoppkreverfunksjon fra kommunen til staten, har skatteoppkreverutvalget levert en delt innstilling. Flertallet (5 medlemmer) anser en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig, oppgavens innhold og karakter tatt i betraktning. Mindretallet (2 medlemmer) mener at det er flest argumenter som taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen.

I utredningens (NOU 2004:12) kap 2.10 er det et sammendrag som omtaler utvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende organisering og tilknytning. Sammendraget er tatt inn her:

2.10 Kapittel 10 Utvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende organisering og tilknytning

2.10.1 Flertallets vurderinger og konklusjon

Medlemmene Dettie, von der Fehr, Fimreite, Magnus og Riise anser en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig, oppgavens innhold og karakter tatt i betraktning. Dette vil gi bedre ressursutnyttelse og bedre resultater, samt legge til rette for en mer brukerorientert innretning av hele skatteforvaltningen.

Flere evalueringer, blant annet i regi av Riksrevisjonen, har vist stor variasjon i innsats og resultater mellom skatteoppkreverkontorene. Analyser utført for utvalget viser dessuten at det er en systematisk tendens til at små og mellomstore kontorer er mindre effektive og oppnår dårligere resultater enn de større. Størrelse er derfor et forhold som må tillegges vekt når man vurderer organiseringen.

Sammenslåinger av skatteoppkreverkontorer i kommunal regi vil ikke nødvendigvis finne sted der de skattefaglige argumentene for dette er tyngst. Slike sammenslåinger vil dessuten undergrave noe av begrunnelsen for kommunal tilknytning. Virksomheten vil løsrives fra den øvrige forvaltning, direkte folkevalgte kontroll vil svekkes, og eventuelle synergieffekter mellom skatteoppkrevingen og kommuneforvaltningen for øvrig vil forsvinne. Dessuten forsterkes konsekvensene av dagens oppsplitting med det faglige ansvaret hos staten og det ressursmessige hos kommunene.

Større kommuner vil bidra til å løse noen av disse dilemmaene. Fra et rent oppkrevmessig synspunkt synes det imidlertid klart at en statliggjøring er mest hensiktsmessig. Problemene som følge av dagens fragmenterte struktur vil elimineres, og det vil legges til rette for en enhetlig organisering av det faglige og ressursmessige ansvar. Økende grad av elektronisk rapportering og kommunikasjon gir dessuten mindre behov for kontakt med det lokale nivå. Samordning med

ligningsforvaltningen representerer videre en forenkling for brukerne og legger til rette for ytterligere forbedringer i brukervennligheten.

Skillet mellom fastsettelse og innkreving av skatt er et viktig rettssikkerhetsprinsipp. Dette skillet kan, og må opprettholdes med en statlig organisering. Også i dag har vi eksempler på skatter som både fastsettes og innkreves av statlige organer, for eksempel merverdiavgiften. Videre fastsetter og innkrever norske kommuner både eiendomsskatt og kommunale avgifter. I Danmark fastsettes og innkreves personskatter av kommunene, mens disse oppgavene er statlige i Sverige. Ikke i noen av disse tilfellene synes det som man har vanskeligheter med å håndtere hensynet til rettssikkerheten.

Mot de skattefaglige argumenter står det faktum at skatteoppkreving har dype røtter som kommunal oppgave. At kommunene fikk oppgaven, skyldes imidlertid blant annet at det ikke fantes andre som kunne forstå den. Begrunnelsen for å desentralisere ansvaret for en oppgave til kommunalt nivå, er vanligvis at man skal kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov og utøve nødvendig lokalt skjønn. Skatteoppkreving kan ikke sies å ha særlig behov for lokal tilpasning eller lokal skjønnsutøvelse. Tvert imot kjennetegnes oppgaven av stram regulering, behov for rettssikkerhet og likhet på tvers av kommuner - hvorvidt man betaler skatten sin, skal ikke avhenge av hvilken kommune man bor i. Det er derfor lite ved oppgavens karakter som tilsier kommunal tilknytning. Tvert imot er det bekymringsfullt at skatteoppkrevingen i betydelig grad synes å være påvirket av lokale forhold, i form av ressursdisposisjoner og prioriteringer:

- Resultatvariasjonen kommunene imellom forklares blant annet av at kommunene i ulik grad avsetter ressurser til skatteoppkreving. Mange skatteoppkrevere oppgir at sen eller mangelfull iverksettelse av tiltak skyldes en generell mangel på ressurser.*
- 1 av 5 skatteoppkrevere oppgir at lokalpolitisk press og/eller næringsøkonomiske forhold kan ha betydning for valg av innfordrings- eller kontrollstrategi.*

Dette korresponderer dårlig med uttalte krav til rettssikkerhet og likhet på tvers av kommuner.

Mot de oppkrevmessige hensyn og vurderinger gjort med utgangspunkt i oppgavefordelingsprinsipper, står ytterligere to hensyn. For det første kan en flytting av skatteoppkreverfunksjonen få negative virkninger for andre deler av den kommunale administrasjon. I Øvre Eiker og Nedre Eiker - det foreløpig eneste eksempel på en utskillelse av skatteoppkreverfunksjonen som har fungert lenge nok til at det er mulig å trekke erfaringer - var det på forhånd fryktet at kommunene ville lide ved at fagmiljøer ble splittet, og at bånd med øvrig kommunal forvaltning ble kuttet. Erfaringen har imidlertid vært at dette gikk tilnærmet smertefritt. Kommunene har endret sin organisasjon som en konsekvens av at et tjenestested ble utskilt.

Det andre hensynet som kan tale for en fortsatt kommunal tilknytning, er av mer politisk karakter og gjelder behovet for å styrke lokalforvaltningen. Som vi har vært inne på, er ikke skatteoppkreving av de oppgaver som egner seg for desentralisering. At skatt i stadig større grad er blitt et statlig anliggende, svekker også begrunnelsen for kommunal forankring av oppkrevmessige oppgaver. I forhold til det kommunale økonomiske selvstyre, er det friheten til å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag (skatteobjekter og skattesatser) som først og fremst er av betydning, ikke hvem som står for oppkrevingen. En statliggjøring av skatteoppkrevingen er derfor ikke til hinder for en mer direkte sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalsamfunnet og kommunenes inntekter. I Sverige, der skatteoppkrevingen er helstatlig, varierer for eksempel skattesatsene betydelig som følge av at kommunene utnytter sin adgang til å fastsette skattenivået. I Danmark - der den kommunale beskatningsfriheten også er større enn i Norge - har regjeringen nylig fremlagt et forslag om å samle all oppkreving på statens hånd.

En statliggjøring vil medføre administrative omstillingskostnader. Disse behøver ikke bli særlig store, gitt at det i stor grad er mulig å bygge på den eksisterende organisasjon. Det er heller ikke grunn til å tro at omorganisering vil gi uheldige provenyeffekter. Ved statliggjøringen av skatteoppkreverfunksjonen for Sentralskattekontoret for utenlandssaker i 2002, da funksjonen ble overført fra Stavanger kementeriankontor til Rogaland skattefutkontor, økte provenyet. I Øvre Eiker og Nedre Eiker medførte omorganiseringen også en umiddelbar provenyøkning.

2.10.2 Mindretallets vurderinger og konklusjon

Medlemmene Fylken og Røse mener at de fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen. Det er dokumentert høy løsningsgrad, god rettssikkerhet, høy brukerservice og synergier med øvrig kommunal virksomhet. Og ikke minst: Kommunal organisering gir forbedringsmuligheter og er robust i forhold til forventede utviklingstrekk.

I og med skattebetalingslovens ikrafttreden i 1957 og den etterfølgende omorganisering av ligningsforvaltningen falt brikkene på plass i den norske skattebetalingsordningen. Fra dette tidspunkt har vi hatt en effektiv skattebetalingsordning i Norge med god løsningsgrad, brukervennlighet, effektivitet og rettssikkerhet, og med en entydig arbeidsdeling mellom de statlige ligningskontorene og de kommunale skatteoppkreverkontorene.

De aller fleste argumenter taler for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen:

- De kommunale skatteoppkrevere klarer å innkreve mellom 99% og 100% av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innkreivingsresultater som store kommuner. Dette skyldes at skatteinnkreving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. Således vil det ikke være noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnkrevingen.
- 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.
- 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 og på den annen side innkrevingen av skatten. Avstand mellom fastsettelse og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen.
- 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 annen kommunal fakturering. Dermed blir det også mulig å opprettholde levedyktige innkreivingsmiljøer i de små kommunene.
- Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten, og innkreivingskompetansen i kommunene dermed faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament, og fremtidige inntektsreformer vil bli vanskeliggjort.

Eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre negative effekter ikke bare for kommunal sektor, men på nasjonalt nivå.

- Eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre sentralisering og dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene.
- Statliggjøring og sentralisering vil redusere muligheten for folkevalgt innsyn i skatteinnkrevingen.
- Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil av brukerne oppfattes som økt stigmatisering ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner. Henvendelser fra tvangsinnkreivingsdelen av skatteetaten vil «merke» adressaten, og i praksis vanskeliggjøre god kommunikasjon.
- Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre store overgangskostnader. Det skal etableres nye kontorer med de etablerings-, drifts- og planleggingskostnader det medfører. Besparelsene på kommunal side ved å fjerne noen få ansatte i hver kommune, som normalt har kontorfellesskap med den øvrige kommunale administrasjon, blir minimale, og vil også bli møtt med reduserte statstilskudd. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring. Oppsummert vil statliggjøring av skatteinnkrevingen medføre provenytnap i en periode som vil strekke seg over flere år. Et provenytnap på bare 1/2 prosent pr. år vil medføre et tap på mer enn 5 mrd. kroner over en treårs periode.

Kvaliteten og effektiviteten i den norske skatteinnkrevingen er god. Det er imidlertid mer å gå på. Skatteoppkreverutvalget legger frem 15 forslag til ytterligere forbedring av skatteinnkrevingen.

- Blant forbedringsforslagene peker Skatteoppkreverutvalget på behovet for å styrke fagmyndighetens/tilsynsmyndighetens mulighet til å gjennomføre korrektive tiltak for det tilfelle at en skatteoppkrever ikke utfører oppgaven på en tilfredsstillende måte. Vi som utgjør

mindretallet i utvalget, og representerer kommunal sektor, er enig i at fagmyndigheten/tilsynsmyndigheten bør ha mulighet til å gjennomføre effektive korrektive tiltak dersom spesielle tilfeller inntreffer. Dette fordi skatteinnkrevningen er av så stor nasjonal betydning. Kapittel 3

Hele utredningen og mer omtale av denne er tilgjengelig på Finansdepartementets hjemmesider; <http://odin.dep.no/fin>.

Hjemmelsgrunnlag.

Innkomne merknader.

Vurderinger/mulige løsninger

Konklusjoner.

Som det fremgår av skatteutvalgets anbefalinger er det gode argumenter for å opprettholde dagens ordning og for å statliggjøre skatteinnkrevningen. Jeg ser ingen grunn til å repetere de argumentene som fremgår av sammendraget som er tatt inn under saksopplysninger over.

Spørsmålet blir hvilke argumenter skal tillegges vekt og som er avgjørende for hvilken anbefaling en til slutt lander på.

De siste år har det vært satt et spesielt sterkt lys på offentlig sektor hvor effektivisering, mer tjeneste og mindre administrasjon, brukervennlighet og tilgjengelighet, rettssikkerhet og et styrket lokaldemokrati har vært sentrale punkter. For å kunne gi et reellt innhold i begrepene over, må det iverksettes ulike typer tiltak av både strukturell/organisatorisk karakter som av funksjonell/ikke-organisatorisk karakter. De tiltak som ansees hensiktsmessig for å oppnå mer effektiv tjeneste kan være i motstrid til hva som oppleves som å styrke lokaldemokrati. Ulike hensyn vil kunne kreve at det iverksettes ulike tiltak.

Dagens organisering med en kommunal skatteoppkreverfunksjon kan dokumentere svært gode resultater når det gjelder inndrivelse av skatter, den er underlagt folkevalgt innsyn og kontroll som bidrar til god rettssikkerhet for skatteyter. Det kan også dokumenteres at brukerne er tilfreds med de kommunale skatteoppkrevere. Dette er forhold som taler for at dagens ordning videreføres. For kommunen er det dog en utfordring at trykket mot å redusere de administrative ressurser også vil berøre skatteoppkreverfunksjonen. Det vil kunne være vanskelig å argumentere for å opprettholde eller endog styrke skatteoppkreverfunksjonen, når fokus kun er rettet mot de utøvende tjenester og ikke mot administrative oppgaver og funksjoner. Ved at skatteoppkreverfunksjonen er kommunal oppgave, vil en også måtte forvente noe større ulikheter når det gjelder så vel rutiner og praksis for inndrivelse av skattene.

Ut fra den argumentasjon som er ført for en viderføring av dagens organisering og den argumentasjon som er ført for en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen vil jeg anbefale at dagens ordning videreføres. Hovedargumentene for dette er :

- Skatteytters rettssikkerhet
- Høy brukervennlighet, -tilgjengelighet
- Folkevalgt innsyn og kontroll
- Høy inndrivelse av skattekrav

Hvaler, 07.09.2004

Torleif Gjellebæk
Rådmann

Dokumenter i saken

Journalposter

- | | | | |
|---|---|--|---------------------------------|
| 0 | S | Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU
2004:12 Bedre skatteoppkreving | |
| 1 | I | Skatteoppkreverutvalgets utredning - Bedre
skatteoppkreving - Høring | Det kongelige Finansdepartement |
| 2 | I | Høring på skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU
2004:12 - Fortsatt kommunal skatteinnkreving | Kommunenes sentralforbund |