

Andebu kommune

Arkiv: 232
Saksmappe: 04/00879-2
Saksbehandler: Stein Rismyhr
Dato: 27.08.2004

**Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning NOU 2004:12
Bedre skatteoppkreving**

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
26/04	Formannskapet	14.09.04
052/04	Kommunestyret	21.09.04

Rådmannens innstilling:

1. Andebu kommune mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal oppgave.
2. Andebu kommune slutter seg til høringsuttalelsen fra KS Høringsuttalelse - Skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

Behandling i Formannskapet - 14.09.2004:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt,

Vedtak i Formannskapet - 14.09.2004:

1. Andebu kommune mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal oppgave.
2. Andebu kommune slutter seg til høringsuttalelsen fra KS Høringsuttalelse - Skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

Behandling i Kommunestyret - 21.09.2004:

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 21.09.2004:

1. Andebu kommune mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal oppgave.
2. Andebu kommune slutter seg til høringsuttalelsen fra KS Høringsuttalelse - Skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

Vedlegg:

1. Høringsuttalelse fra KS til Skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, datert 20.08.2004

I saksmappe:

Brev vedr. høring om skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, fra Finansdepartementet datert 18.06.2004.

Utskrift av kap. 2 Sammendrag av skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

Saksfremstilling:

Skatteoppkreverutvalgets utredning *NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving* er ved brev av 18.06.04 fra Finansdepartementet lagt til høring på internett for samtlige kommune med høringsfrist 01. oktober 2004. En viktig bakgrunn for NOU 2004:12 er ønsket om å statliggjøre norsk skatteinnkreving. Stortinget har ved behandling av St.prp. nr. 44 (Rosa-utredningen) i 1994 og ved behandlingen av St.prp. nr. 41 (STRADEC-utredningen) i 1996 avvist å statliggjøre skatteinnkrevingen i Norge. Flertallsinnstillingen i *NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving* tilrår at ansvaret for skatteinnkrevingen overføres fra kommunene til staten. Utredningen tar for seg også andre momenter og tiltak for å få til en bedre skatteinnkreving, men det er spørsmålet rundt organisering som har medført størst oppmerksomhet. Vurderingsdelen og høringsuttalelsen retter seg mot dette spørsmålet.

Siden 1957 har skattebetalingsordningen fungert som i dag med statlig likningskontor og kommunal skatteoppkreving. Denne organiseringen har som nevnt over vært oppe til vurdering flere ganger de senere år. I hovedsak har det vært slik at ønsket om statliggjøring av skatteinnkrevingen kommer fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet, med kommunene og dets organisasjoner som motstandere.

Organisatoriske modeller

Utvalget presenterer tre organisasjonsløsninger; dagens kommunale organisering, en statlig modell og en mellomløsning med forskjøvet oppgavefordeling. Dagens kommunale modell beskrives i utgangspunktet ut fra den organiseringen man har i dag, men på bakgrunn av utviklingstrekk i kommunal sektor har utvalget også vurdert virkningen av mulige endringer i strukturen i denne modellen. De to andre løsningene er tenkte modeller, men utvalget har valgt å knytte sin analyse opp til den konkrete løsningen som er skissert.

Kriterier for vurdering av organisering

Utvalget har kommet frem til følgende kriterier man mener er av betydning for skatteoppkrevingen og vurderer de ulike modellene ut fra disse:

Kvalitet og effektivitet i skatteoppkrevingen. Kvalitet i skatteoppkrevingen innebærer blant annet at man så langt som mulig sørger for at fastsatt skatt blir betalt. Effektivitet innebærer at dette oppnås med en ressursinnsats som ikke er større enn nødvendig. Følgende egenskaper er brukt for å belyse modellens egnethet i forhold til dette kriteriet:

- resultatoppnåelse/løsningsgrad

- styring og samordning
- bruk av administrative og andre ressurser
- utnyttelse av teknologi
- kompetanse
- nærhet

Hensynet til brukerne. Her vurderes modellenes egenskaper i forhold til brukernes behov, og utvalget har sett på følgende elementer:

- tilgjengelighet og servicegrad
- rettssikkerhet, herunder likebehandling

Andre hensyn. Utvalget belyser her enkelte hensyn som ikke primært har relevans for skatteoppkrevingen isolert sett, men som kan være relevante i forhold til en vurdering av eventuelle konsekvenser for kommunene eller for andre deler av samfunnet. Disse hensynene er:

- synergieffekter i forhold til annen virksomhet
- bekjempelse av økonomisk kriminalitet
- distriktpolitiske hensyn
- folkevalgt kontroll og innsyn
- kommunalt økonomisk selvstyre
- overgangskostnader

Innholdet i kriteriene er nærmere utdypet i utredningen. Vurderingene av modellenes egenskaper baserer seg på skjønn da det i liten utstrekning finnes erfaringsdata som kan nyttes til en konkret analyse av effekten av de ulike organisasjonsmodeller og av endret organisering. Beskrivelsene er gjort av utvalget under ett. Flertallets og mindretallets vurderinger og anbefalinger med hensyn til organisering fremgår av henholdsvis punkt 10.1 og 10.2. i utredningen.

Dagens kommunale modell

I dagens modell er det en skatteoppkrever i hver kommune. For arbeidsgiverkontroll er det mange steder etablert interkommunalt samarbeid og pr. 31. mars 2004 er det etablert 3 felles skatteoppkreverkontor for til sammen 9 kommuner (det vil si 428 kontor totalt). Det faglige ansvaret for skatteoppkrevingen ligger til staten, og det administrative ansvaret ligger til kommunen.

Man kan registrere tendenser i retning av færre kommuner og færre skatteoppkreverkontor. Hele kommunesektoren er under utvikling og det er stort fokus på strukturelle endringer i form av kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid. Disse utviklingstendensene og deres konsekvenser for skatteoppkrevingen er beskrevet i punkt 9.3.5.

Modell med forskjøvet oppgavefordeling

I denne modellen er arbeidsoppgaver forskjøvet i forhold til dagens statlige og kommunale skattemyndigheter. Modellen er en mellomløsning mellom dagens ordning og en ren statlig løsning. Modellen innebærer at oppgavene med skatteregnskap, veiledning/informasjon, arbeidsgiverkontroll og frivillige betalinger overføres til fastsettelsessiden (ligningskontoret) og at kun tvangsinnfordring utføres av skatteoppkrever.

Statlig modell

Denne modellen innebærer at skatteoppkrevingen overtas av staten og regionaliseres. Det kan tenkes mange løsninger for en statlig modell. Skatteoppkreverutvalget tar utgangspunkt i en mulig modell der funksjonene skatteregnskap, frivillig betaling, arbeidsgiverkontroll og informasjonsvirksomhet overføres til ligningskontorene, og der det etableres egne regionkontor for tvangsinnfordring.

Flertallets vurderinger og konklusjon:

Flertallet ønsker en statlig modell. De anser en statlig organisering 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. De mener videre at det er for 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.

Skatteoppkreving kan ikke sies å ha særlig behov for lokal tilpasning eller lokal skjønnsutøvelse. Tvert imot kjennetegnes oppgaven av stram regulering, behov for rettsikkerhet 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.

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.

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.

Mindretallets vurderinger og konklusjon:

Mindretallet 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 vanskeligere.

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.

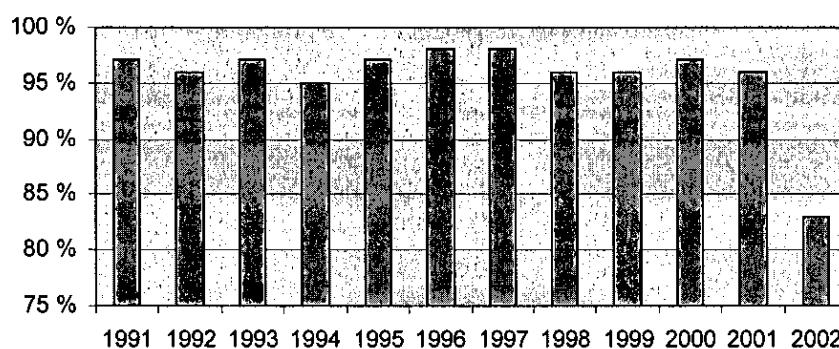
Kvaliteten og effektiviteten i den norske skatteinnkrevingen er god. Det er imidlertid mer å gå på. Skatteoppkreverutvalget legger frem 15 forslag til ytterligere forbedring av skatteinnkrevingen.

- 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 skatteinnkrevingen er av så stor nasjonal betydning.

Vurderinger:

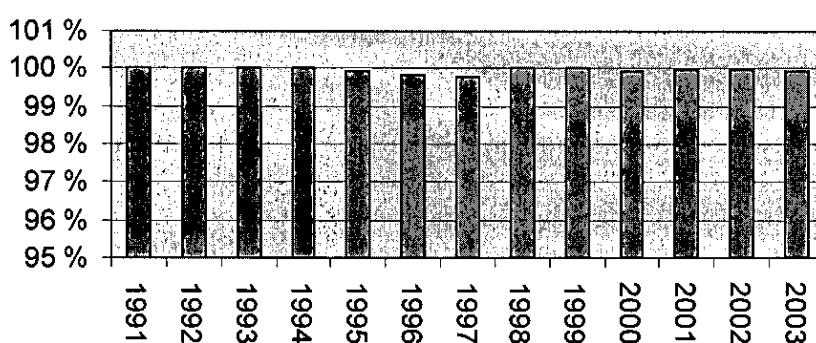
Erfaringen med skatteinnkrevingen i Andebu er gode, selv om også vi har våre utfordringer. Dette gjelder både innenfor innfordring og kontroll. Når det gjelder innfordring har pr. juli 2004 oppnådd følgende resultater for hvert utskrivnings- / fastsettelse år;

% innfordret restskatt i forhold til utliknet

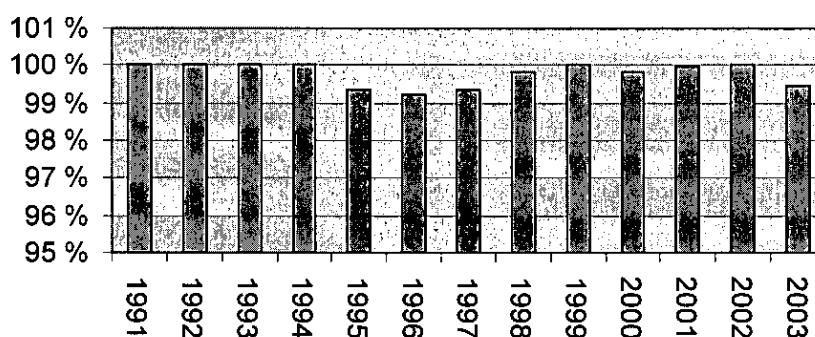


Det relativt svake resultatet for 2002 må sees i sammenheng med en kraftig økning i skjønnslingninger, samt kortere innfordringsperiode. Målet for 2002 pr. 30.06.03 var 87%.

% innfordret i forhold til fastsatt forskuddstrekk



% innfordret i forhold til fastsatt arbeidsgiveravgift



Disse resultatene viser at det ikke nødvendigvis er slik at små kommuner har store restanser og lav løsningsgrad. Ut ifra vår erfaring vil det alltid kunne oppstå restanser. Dette har ofte sammenheng med skjønnsligninger (enkelte personer faller utenfor), eller at bedrifter får problemer, samt at det finnes personer som ikke har økonomisk evne (intet å hente av verdier og lignende).

Vi tror derimot, at det at vi er små kan være en fordel. Vi er lette å komme i kontakte med, vet når og hvor skoen trykker, samt har en svært effektiv drift og ressursbruk innen skatteområdet. Sammenlignet med andre kommuner i Vestfold ligger vi tilnærmet lavest med rundt 1 årsverk knyttet til hele skatteområdet inkl. kontroll. Vi er derfor sårbare ved sykdom,

krevende enkeltstående innfordringsoppgaver og lignende. Det er derfor nødvendig med tilstrekkelig ressurser for å løse oppgavene på en best mulig måte. Kompetansen innen innfordring på skatt er direkte anvendbar på annen kommunal innfordring. Dersom kommunene mister skatteoppgavene vil dette kunne medføre en svekkelse av hele innfordringskompetansen i kommunen, noe som vil kunne få negative økonomiske følger.

Ved avveiingen av de ulike vurderinger og konklusjoner i utredningen er det etter rådmannens vurdering de momenter som er anført av mindretallet i utredningen (som høringsuttalelsen fra KS bygger på) som gir uttrykk for administrasjonens holdning og som kommunestyret bes slutte seg til.