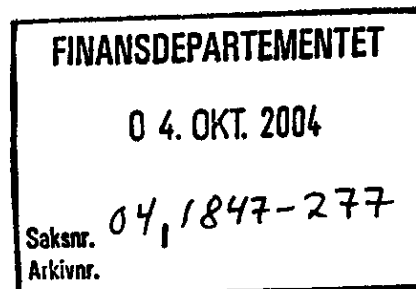




SÆRUTSKRIFT

Arkivsak 200400360
Arkivnr. E: 200
Sakshandsamar Sigmund Solvoll



Saksgang
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato	Sak nr.
21.09.2004	115/04
30.09.2004	57/04

Skatteoppkrevjarfunksjonen - kommunal eller statleggjering - høyringsuttale

FORSLAG TIL INNSTILLING

1. Årdal kommune meiner at skatteoppkrevjarfunksjonen framleis må vere ei kommunal oppgåve. Erfaringane vi har med skatteinnkrevjinga som ei kommunal oppgave er svært positive. Det er også dokumentasjon på synergi mellom skatteoppkrevjing og anna kommunal innkrevjing. Kommunal skatteinnkrevjing betyr mykje for den samla økonomiforvaltninga i kommunane.
2. Kvaliteten på skatteinnkrevjinga i Noreg er god. Årdal kommune meiner likevel det er mogeleg å forbetra tenesta. Det kan gjerast innanfor ramma av framleis kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevjinga.

HANDSAMING I FORMANNSKAPET 21.09.04

Vedtak:
Innstillinga tilrådd vedteken. Samrøystes.

HANDSAMING I KOMMUNESTYRET 30.09.04

Vedtak:
Innstillinga vedteken. Samrøystes.

RETT UTSKRIFT

Jørn Sævi
DATO: 1. oktober 2004

Viktig sakstilfang/lover/reglar/plandokument

Lover/reglar/føresegner

Lov om betaling og innkrevjing av skatt, 21. november 1952 nr 2

Instruks for skatteoppkrevjar, fastsett av skattedirektoratet 2. mai 2000.

Sakstilfang (ikkje vedlegg)

Brev frå Finansdepartementet om høyringa, datert 18.6.2004

Skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

KS sin høyringsuttale – Bedre skatteoppkreving, datert 20.8.2004

Plandokument

Økonomi- og handlingsplan 2004 – 2007

Fakta

Bakgrunn for at saka er reist

I Noreg vert inntektsskatt, formueskatt, trygdeavgift og arbeidsgjevaravgift innkrevd av dei kommunale skatteoppkrevjarane, som òg fører skatterekneskap og gjennomfører arbeidsgjevarkontroll.

For 3. gong sidan 1994 er skatteoppkrevjarfunksjonen på dagsorden i Finansdepartementet i samband med eventuell statleggjing. Stortinget har med klart fleirtal vedteke to gonger at det framleis skal vera ei kommunal oppgåve. Oppgåva er framleis kommunal.

Skatteoppkreverutvalet vart oppnemnd av Finansdepartementet 26.mai 2003. Utgangspunkt for handsamingane har vore Riksrevisjonen sine undersøkingar om gjennomføring av stedleg arbeidsgjevarkontroll og innkrevjing av uteståande skattar og avgifter. I Innst. S 106 (2001-2002) vedtok Stortinget å be .."Regjeringa legge frem forslag til tiltak som kan gi resultatforbedringer når det gjelder lokal skatteinnkreving, med hensyn til både arbeidsgjevarkontroll og innfordring."

Utvalet har lagt fram innstillinga si i NOU 2004: 12 Bedre skatte oppkreving

Utvalet presenterar tre organisasjonsløyser:

- 1 Dagens kommunale organisering
- 2 Modell med forskyvd oppgåvefordeling - som 3b men skatteoppkrevjar har ansvar for tvangsinnkrevjing
- 3 Statleg modell
 - a) Statleg skatteoppkreving og regionalisering
 - b) Likningskontor overtek dei fleste funksjonar, vert oppretta regionkontor for tvangsinnkrevjing

Fleirtalet (Detlie, von der Fehr, Fimreite, Magnus og Riise) ser ei statleg organisering (3a) av skatteoppkrevjinga som "mest naturleg, 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."

Mindretalet (Fylken og Røse) meiner dei fleste argument framleis talar for kommunal ansvar for skatteoppkrevjinga. Dei viser til dokumentert høg løysingsgrad, god rettstryggleik, høg brukarservice og synergiar med anna kommunal verksemd, og ikkje minst viser dei til at kommunal organisering er robust i høve til forventa utviklingstrekk.

Andre opplysningar

KS har sendt denne høyringsuttalen til Finansdepartementet vedkommande berde skatteoppkrevjing.

"Det vises til høyringsbrev av 18.06.2004 til høyringsinstansene 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, skatteinnkrevningens brukervennelighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, gjør at KS mener at skatteinnkrevningen fortsatt må være en kommunal oppgave.

2. Kvaliteten på skatteinnkrevningen i Norge er meget god. KS mener det finnes flere forbedringsmuligheter som kan ytterligere forbedre skatteinnkrevningen i Norge. De kan gjennomføres innenfor rammen av fortsatt kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevningen.

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 skatteinnkrevningen i Norge. Vi vil imidlertid påpeke at skatteinnkrevningen 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 skatteinnkrevningen 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 skatteinnkrevningen 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 innkrevningen 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 skatteinnkrevningen. 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 skatteinnkrevningen 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 distriktpolitiske 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 distriktpolitiske 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 skatteoppkreverne 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."

Vurdering og konsekvensar

Rettstryggleik for skatteytar har vore grunnleggjande for utviklinga av skatteorganiseringa slik den er i dag. Ved statleggjering vil skatteoppkrevjarfunksjonen verte lagt til same kontor/avdeling som fastsett skattegrunnlaget.

Skilje friviljug innkrevjing og tvangsinnkrevjing til kommune og stat, vil stigmatisere skatteytarane meir enn det som er tilfelle i dag. Skatteytar vil ikkje få ei samordna handsaming, men vert flytta mellom ulike organisasjonar avhengig av kva innkrevjingstiltak som er aktuelle.

Synenergi i høve til anna kommunal verksemd, innkrevjing av kommunale avgifter med vidare er med på å oppretthalde innkrevjingsmiljøa i kommunane. Ved statleggjering overfører ein kompetanse til å påvirka lokale inntekter og vanskeleggjer framtidige inntektsreformer. Lovverket er i dag også utforma slik at skatteoppkrevjar kan nytta legalpant for kommunale eigedomsavgifter. Eventuelle endringar i kommunestrukturen vil ikkje gi same konsekvensar for kommunane som statleggjering.

Overgangskostnader til etablering av nye kontor vert store i høve til innsparing i kommunal sektor der mange kommunar har få eller delte stillingar, vert store.

Rammetilskotet til kommunane vert redusert med minst det som er kommunen sine kostnader til innkrevjinga.

Skatteoppkrevjarutvalet si innstilling om statleggjering vil medføra sentralisering og færre og større einingar. Det gir dårlegare brukarservice, det manglar incitament til god skatteinnkrevjing og det har ikkje gitt svar på korleis rettstryggleiken skal ivaretakast.

Frist for høringsuttale er 1. oktober 2004.

Særutskrift til:

Finansdepartementet, Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo