

Eidsberg kommune
Kommunestyret

SÆRUTSKRIFT

Saknr.	Politisk behandling	Møtedato
0102/04	Formannskapet	20.09.04
0062/04	Kommunestyret	30.09.04

Arkivkode:203 &13	Arkivsaknr.:04/00917	L.nr.: 010105/04	Saksb.: JEF
-------------------	----------------------	------------------	-------------

SAK 0062/04

HØRING - SKATTEOPPKREVERUTVALGETS INNSTILLING - NOU 2004:12 - BEDRE SKATTEOPPKREVIING

Administrasjonssjefens forslag til vedtak:

Saken legges frem for kommunestyret med slik

innstilling:

Eidsberg 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

Kommunestyrets behandling:

Ingen forslag.

Kommunestyrets enstemmige vedtak i møte 30.09.04, sak 0062/04:

Formannskapetets innstilling vedtas.

Formannskapetets enstemmige innstilling i møte 20.09.04, sak 0102/04:

Administrasjonssjefens forslag vedtas.

Rett utskrift bekreftes.

Sendes til:

1. Finansdepartementet
2. Plan- og økonomisjef
3. Regnskapsavdelingen



SAKSOPPLYSNINGER:

Vedlegg: Oversendelsesskriv fra finansdepartementet, datert 18.06.04
Brev fra KS til kommunene

Stortinget skal ta stilling til den fremtidige organisering av skatteoppkreverfunksjonen, dvs innfordring av skatter, arbeidsgiverkontroll og føring av skatteregnskapet. I Eidsberg er disse oppgavene tillagt skatteoppkreveren hvor det er i alt 3 årsverk. I tillegg er servicekontoret tillagt oppgaver som faller inn under skatteoppkrevers arbeidsoppgaver og som utgjør 0,6 årsverk. 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 og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved pålegggs-/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 Detlie, von der Fehr, Fimreite, Magnus og Riise anser en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig, oppgavenes 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 forestå 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 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:

- 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 rettsikkerhet 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 oppkreivingsoppgavene. 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 oppkreivningen. En statliggjøring av skatteoppkreivningen er derfor ikke til hinder for en mer direkte sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalsamfunnet og kommunenes inntekter. I Sverige, der skatteoppkreivningen 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 oppkreivning 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 skatteoppkreiverfunksjonen for Sentralskattekontoret for utenlandssaker i 2002, da funksjonen ble overført fra Stavanger kemnerkontor til Rogaland skattefukontor, 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 skatteoppkreivningen. 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 skatteoppkreiverkontorene.

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

- De kommunale skatteoppkreivere klarer å innkreve mellom 99% og 100% av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innkreivingsresultater som store kommuner. Dette skyldes at skatteinnkreivning grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkreivere og skattyter. Således vil det ikke være noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnkreivningen.
- Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreiverkontorene utøver god brukerservice. En landsomfattende undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002 dokumenterer at de kommunale skatteoppkreiverkontor scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.
- Kommunalt ansvar for skatteinnkreivningen 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 innkreivningen av skatten. Avstand mellom fastsettelse og innkreivning av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkreivningen.
- Kommunalt ansvar for skatteinnkreivningen medfører effektiv drift og ressursbruk ved at skatteinnkreivning gjennomføres i det samme miljø som ivaretar kommunenes innkreivning 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 innkrevingskompetansen 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 tvangsinnkrevingsdelen 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 provenytap i en periode som vil strekke seg over flere år. Et provenytap 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. Kapittel 3*

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

ADMINISTRASJONSSJEFENS MERKNADER:

Som det fremgår av skatteutvalgets anbefalinger er det gode argumenter for å opprettholde dagens ordning og for å statliggjøre skatteinnkrevingen. 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 reelt innhold i begrepene over, må det iverksettes ulike typer tiltak

av både strukturell/organisatorisk karakter som av funksjonell/ikke-organisatorisk karakter. De tiltak som anses 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 skatteoppkrevne. 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.

KONKLUSJON:

Utfra den argumentasjon som er ført for en videreføring 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



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

392

Høringsinstansene, jf. vedlegg

EIDSBERG KOMMUNE		
Løpe nr.	Etat:	Saksnr.
006827/04	OK	JEF
22 JUNI 2004		
Saksnr.		D 001
04/00917		
Ark.kode P	203513	
Ark.kode S		
Kopi:	Dato	
	18.06.2004	

Deres ref

Vår ref
04/1847 SL ld/rla

Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving

I Norge er det fellesinnkreving av inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på vegne av alle skattekreditorer. Disse skattekreditorerne er staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden. Fellesinnkrevingen utføres av de kommunale skatteoppkreverne, som også fører skatteregnskap og utøver skattekontroll (arbeidsgiverkontroll) på fellesinnkrevingens område. I 2004 omfatter fellesinnkrevingen snaut 400 milliarder kroner, derav ca en fjerdedel til kommunene og fylkeskommunene, og ca tre fjerdedeler til staten og folketrygden. De øvrige statsskatter og avgifter for 2004 utgjør omlag 300 milliarder kroner, og innkreves av statlige innkrevingsmyndigheter (skattefogder, tollkasserere og Statens innkrevingsentral m.v.). Dette omfatter petroleumsskatter, merverdiavgift, arveavgift, toll og særavgifter, skatt utlignet ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker, m.v. Utenom fellesinnkrevingen har de kommunale skatteoppkrevere normalt også ansvaret for innkrevingen av rent kommunale skatter m.v., bl. a. eiendomsskatten.

Stortinget har flere ganger det siste tiåret behandlet problemstillinger knyttet til skatteoppkreverfunksjonen. Utgangspunktet for behandlingen har bl.a. vært Riksrevisjonens redegjørelser for undersøkelser vedrørende gjennomføring av stedlig arbeidsgiverkontroll og innfordring av utestående skatter og avgifter. I St.prp. nr. 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002 varslet Finansdepartementet om at det ville gjennomføre en bred utredning av tiltak for resultatforbedring av skatteoppkreverfunksjonen.

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 40

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 807

Skattelovavdelingen
Telefon 22 24 42 73
Telefaks 22 24 95 11

Skatteoppkreverutvalget ble oppnevnt 26. mai 2003 og leverte sin utredning til Finansdepartementet 12. mai d.å. Utredningen er lagt ut på departementets nettsider, *www.finans.dep.no*, under Aktuelt – Høringer.

Utvalgets mandat har i korthet vært å vurdere og å foreslå tiltak som kan gi resultatforbedringer av skatteoppkreverfunksjonen, både innenfor en fortsatt kommunal organisering av funksjonen og alternativt innenfor en statlig organisering.

Utvalget er gjennomgående samstemt når det gjelder vurderinger og forslag til funksjonelle forbedringstiltak, og om at disse kan gjennomføres uavhengig av organisatorisk løsning. Dette dreier seg om tiltak som eksempelvis hyppigere rapportering og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift, innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved utleggstrekk, mer effektive sanksjoner og økt elektronisk tilgang til ulike registre. Utvalget fremmer ikke her ferdig utredete forslag, men anbefaler videre utredning og oppfølging på en rekke områder.

Utvalget har videre vurdert tre alternative modeller for organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget har her delt seg i et flertall på fem medlemmer og et mindretall på to medlemmer når det gjelder forslag til strukturelle forbedringstiltak. Flertallet, bestående av alle de ikke-kommunale medlemmene, anser en statlig organisering av skatteoppkrevingen som mest naturlig ut fra oppgavens innhold og karakter. Mindretallet, bestående av de kommunale medlemmene, mener de fleste argumenter taler for fortsatt kommunal organisering av funksjonen. Flertallet og mindretallet har også ulike oppfatninger av omkostninger og eventuelle provenyendringer ved en endret organisering. Det vises til utredningen.

Finansdepartementet inviterer tilskrevne høringsinstanser iht. vedlagte liste til å avgi uttalelse om utredningen. Høringsuttalelsen kan omfatte både funksjonelle og strukturelle forbedringstiltak. Det vises i den forbindelse til hovedelementene i Regjeringens moderniseringsprogram for offentlig sektor, som innebærer økt vekt på forenkling, effektivisering og brukerorientering, jf. omtalen av saken i forannevnte St.prp. nr. 63 (2002-2002).

Når det gjelder funksjonelle forbedringstiltak, vil det være nyttig at høringsinstansene uttaler seg om hvilke forslag og vurderinger fra utvalgets side som det anses ønskelig at departementet følger opp med ytterligere utredning. Fordi de aktuelle temaer ikke er ferdig utredet fra utvalgets side, vil det ikke være naturlig å trekke endelige konklusjoner på det foreliggende grunnlag.

Mer grunnleggende blir det strukturelle valget mellom videreføring av det kommunale ansvar for skatteoppkreverfunksjonen og en statsovertakelse av denne funksjonen, samt mellomløsningen om forskjøvet oppgavefordeling. Utvalget har ikke utredet de nærmere organisatoriske løsninger ved en eventuell statsovertakelse, men har tatt utgangspunkt i en mulig modell der det etableres egne regionkontorer for

394

tvangsinnfordring og der frivillig betaling, skatteregnskap og arbeidsgiverkontroll håndteres av likningskontorene. Det kan også tenkes andre løsninger i en statlig ordning, og ytterligere utredning om dette må i tilfelle gjøres senere.

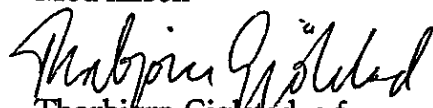
Utredningen er publisert som NOU 2004 : 12. Utredningen kan enten hentes fra departementets nettsider (jf. foran) eller bestilles fra Akademika, tlf. 22 85 30 30.

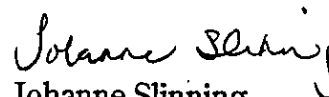
Frist for å avgi uttalelse i denne saken er 1. oktober 2004.

Eventuell uttalelse sendes til:

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Med hilsen


Thorbjørn Gjelstad e.f.
ekspedisjonssjef


Johanne Slinning
avdelingsdirektør

Vedlegg: Høringsliste

JEF



Kommunene v/rådmann

(Referanse må oppgis)

Vår referanse: 2003/01022-10
Arkivkode: 033
Saksbehandler: Ståle Ruud
Deres referanse:
Dato: 02.07.2004

Høring på skatteoppkreverutvalgets utredning - NOU 2004:12 - Fortsatt kommunal skatteinnkreving – ikke statliggjøring

Skatteoppkreverutvalgets utredning *NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving* er ved brev av 18.06.04 fra Finansdepartementet lagt til høring på internett for samtlige kommuner med høringsfrist 1. oktober 2004. En viktig bakgrunn for NOU 2004:12 er ønsket om å statliggjøre norsk skatteinnkreving. Stortinget har både 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.

Kommunene og KS er høringsinstanser – saken er politisk

KS håper at alle landets kommuner vil avgi høringsuttalelse og forankrer høringen gjennom politisk behandling før 1.10.04. Vedlagt følger en momentliste som kan brukes i arbeidet. Ytterligere dokumentasjon vil kunne fås fra KS sentralt v/Ståle Ruud. I tillegg vil KS' egen høringsuttalelse legges ut på internett medio august.

KS' syn på skatteoppkrevingen ligger fast. Etter råd fra KS' sentrale Rådmannsutvalg, fattet KS' Sentralstyre 18. mai 2004 følgende enstemmige vedtak:

- "1 KS mener skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal eller felleskommunal oppgave. Erfaringene vi har med skatteinnkreving som en kommunal oppgave er svært positive. Blant annet av hensyn til innbyggernes rettsikkerhet, skatteinnkrevingens brukervennlighet, 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 standpunkt er at skatteinnfordringen fortsatt må være en kommunal oppgave, og KS oppfordrer kommunene til å støtte dette.

Hvorfor er kommunalt ansvar for skatteinnkrevningen så viktig?

Fortsatt kommunal skatteinnkreving er av vesentlig betydning for å bevare kommunal økonomisk selvråderett og bevare kommunens sentrale rolle i lokalsamfunnet. En hver virksomhet og kommune må ha mulighet til å påvirke og kontrollere sin egen inntekts- og utgiftsside. Delvis tilbakeføring av selskapsskatten og mulig endring i inntektsutjevningen vil forsterke kommunenes motiv til å satse på innfordring, mens forslaget om å statliggjøre skatteinnkrevningen bryter med dette. KS er av den oppfatning at kommunal organisering av skatteinnkrevningen gir best resultater og rettsikkerhet og høyest løsningsgrad. En eventuell statliggjøring av skatteinnkrevningen vil medføre at ytterligere en kommunal oppgave sentraliseres og statliggjøres.

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevningen er i tillegg til kommunal økonomisk selvråderett nødvendig fordi dette sikrer

- Høy løsningsgrad/gode resultater
- God rettsikkerhet
- God brukerservice
- Folkevalgt kontroll og innsyn
- Effektiv drift og ressursbruk
- Viktige synergieffekter
- Distriktpolitiske hensyn

Se for øvrig vedlagte momentliste.

Om høringsbrevet og høringsaken

Finansdepartementet fokuserer på to forhold i sitt høringsbrev. Det ene er forbedringstiltak (i høringsbrevet kalt funksjonelle forbedringstiltak) og det andre er organisering (i brevet kalt strukturelle forbedringstiltak).

Etter KS' vurdering er organiseringsspørsmålet det klart viktigste. Høringsuttalelse bør antagelig konsentreres om dette. Konklusjonen bør slik KS ser det være at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for skatteinnkrevningen. Statliggjøring av skatteinnkrevningen er verken et forbedringstiltak eller et moderniseringstiltak.

Når det gjelder forbedringstiltakene er det etter KS' vurdering ikke påkrevet å gå nærmere inn på konkrete vurderinger, men det viktigste når det gjelder forbedringstiltakene som utvalget har foreslått er at:

- Skatteinnkrevningen i Norge er meget god, men den har ytterligere forbedringsmuligheter hvilket de funksjonelle forbedringstiltakene skisserer.
- Alle forslagene til funksjonelle forbedringer kan gjennomføres innenfor fortsatt kommunal organisering.

Dette viser at den kommunale skatteinnkreving er levedyktig, og den er dessuten robust i forhold til mulige utviklingsscenarier (kommunesammenslåing, etablering av felleskontor, samarbeidsordninger osv.).

Oppsummering

Det å beholde ansvaret for skatteinnkrevningen er etter KS' vurdering meget viktig for kommunal sektor og for Norge. Det er selvsagt viktig å forbedre og eventuelt omorganisere funksjoner som ikke fungerer. Det er like viktig å være kritisk til å omorganisere funksjoner som fungerer godt. Skatteinnkrevningen er et eksempel på et område som fungerer godt og som fra og med den store skattebetalingsreformen som ble gjennomført i perioden 1957 – 1965 har hatt en hensiktsmessig organisering. Det at det finnes en rekke funksjonelle forbedringstiltak som kan gjennomføres innenfor fortsatt kommunal organisering er positivt og kan bedre skatteinnkrevningen ytterligere. KS mener at en eventuell statliggjøring med tilhørende sentralisering og omorganisering er mangelfullt utredet, og mangelen på analyser og konsekvensvurderinger gjør en sentralisering og omorganisering usikker. Dette vil medføre helt unødvendige problemer og tap av proveny.

Det er også viktig for KS å presisere at de utgifter som kommunene vil spare, vil bli tatt igjen i form av reduserte statlige tilskudd til kommunene.

KS vil medio august ferdigstille sin høringsuttalelse til *NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving*, og høringsuttalelsen vil da umiddelbart publiseres på KS' hjemmeside <http://www.ks.no>. Kommunene kan med utgangspunkt i denne høringsuttalelsen få argumenter og tips til å utforme kommunens egen høringsuttalelse. Inntil denne er på plass vedlegges her en momentliste som oppsummerer en rekke argumenter for fortsatt kommunal organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Ytterligere dokumentasjon og momenter kan fås fra KS sentralt v/Ståle Ruud, e-post Stale.Ruud@KS.no. KS regner også med at fylkesstyrene vil behandle saken i august/september, og ventelig kommunisere sitt vedtak til kommunene.

Med vennlig hilsen


Ulleren
adm. direktør


Kjell Torgeir Skjetne
direktør

Kopi: KS i fylkene

MOMENTLISTE VEDRØRENDE SKATTEINNKREVING

Argumenter for fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen:

Høy løsningsgrad/gode resultater

Norsk skatteinnkreving er i verdenstoppen. De kommunale skatteoppkrevere klarer å innkreve mellom 99 % og 100 % av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innkrevingsresultater som store kommuner. Dette skyldes at skatteinnkreving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. 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.

God rettssikkerhet

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. Avstand mellom fastsettelse og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen. Statlige ligningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor, slik det er i dag, gir den beste rettssikkerhetsgaranti.

God brukerservice

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. Eventuell statliggjøring og sentralisering av skatteinnkrevingen vil således føre til dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene

Kommunalt økonomisk selvstyre

Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre. 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. Forslaget om å gjeninnføre bedriftsskatt som kommunal inntektskilde er ett eksempel på et tiltak som er ment å etablere en slik positiv økonomisk sammenheng mellom lokalt næringsliv og kommunene. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten og innkrevingskompetansen i kommunene dermed faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament, og fremtidige inntektsreformer vil bli vanskeliggjort.

Folkevalgt kontroll og innsyn

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.

Effektiv drift og ressursbruk pga synergieffekter

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. Dermed blir det også mulig å opprettholde levedyktige innkreivingsmiljøer i de små kommunene.

Distriktpolitiske hensyn ivaretas

Kommunalt ansvar for skatteinnkreivingen har positive distriktpolitiske konsekvenser. Dagens desentraliserte lokalisering innebærer at det opprettholdes innkreivingsmiljøer 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.

Dagens skattebetalingsordning fungerer godt

Den foreslåtte statlige organisasjonsmodellen innebærer at dagens velfungerende skattebetalingsordning erstattes av statlig tvangsinnfordring. Man legger opp til en egen tvangsinnfordringsinstans. Skattyterne vil oppleve stigmatisering, ved at frivillig betaling og tvangsinnkreivning skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner.

Eventuell statliggjøring vil medføre betydelige overgangskostnader

Statliggjøring av skatteinnkreivingen vil medføre betydelige 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. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkreivere vil medføre en betydelig utfordring. Statliggjøring av skatteinnkreivingen medføre provenyrtap i en periode som vil strekke seg over flere år. Et forsiktig anslag tilsier et provenyrtap på 5 mrd kroner over en 3-års periode dersom skatteinnkreivingen blir statliggjort.

Konsekvensene er ikke utredet

Konsekvensene av eventuell statliggjøring er mangelfullt utredet. Spørsmål som om hvordan en eventuell statliggjøring skal skje – bla. om dette vil kunne gjennomføres som en virksomhetsoverdragelse – er overhodet ikke berørt i utredningen. Mangelen på analyser og konsekvensvurderinger av eventuell statliggjøring av skatteinnkreivingen er en stor svakhet ved utredningen.