



RÅDE KOMMUNE
RÅDMANNENS STAB
RÅDMANNSKONTORET

FINANSDEPARTEMENTET

20. OKT. 2004

Saksnr.
Arkivnr.

04,1847-336

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Vår ref.

04/1110-3/K1-203, K3-&13//ANGI

Deres ref.

Dato:

19.10.2004

**VEDRØRENDE HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS
UTREDNING**

Vedlagte sak om høring, K-sak 078/04 ble behandlet av Kommunestyret i Råde 14.10.04.

Med hilsen

Anne Grethe Gillebo

Form.sk.sekr.

anneg.gillebo@rade.kommune.no

RÅDE KOMMUNE
Sakspapir

SAKSGANG			
Styre, utvalg, komite m.m.	Møtedato	Saksnr	Saksbeh.
Formannskapet	23.09.2004	074/04	ARTO
Kommunestyret	14.10.2004	078/04	ARTO

Avgjøres av: Saksansv.: Arild Torp	Arkiv: K1-203, K3- &13 Objekt:	Arkivsaknr 2004001110
---	--	---------------------------------

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

Saksdokumenter:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
1	I	18.06.2004	Finansdepartementet	HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING - BEDRE SKATTEOPPKREVIING

Saksopplysninger:

Stortinget skal ta stilling til den fremtidige organisering av skatteoppkreverfunksjonen, dvs innføring av skatter, arbeidsgiverkontroll og føring av skatteregnskapet. I Råde kommune er disse oppgavene tillagt skatteoppkreveren hvor det er i alt 3 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 påleggs-/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, 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 rettsikkerhetsprinsipp. 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 rettsikkerheten.

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 skjønnutøvelse. 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 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 skattefutfunktor, 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 rettsikkerhet, 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,

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>.

Vurdering:

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.

Skatteoppkreveren i Råde kommune har i tillegg til skatteoppkreverfunksjonen også ansvar for purringer og innfordring av kommunale avgifter og kommunale krav. Det utfaktureres for ca. 34 millioner kroner i året som i all hovedsak blir innbetalt/innfordret.