



Assessment and Collection of Direct Federal Tax

Evaluation of the supervision carried out by the Swiss Federal Tax Administration – Follow-up to the recommendations from 2007

Key facts

The mission of the Canton Supervision Division is complex

The Canton Supervision Division, a body under the Swiss Federal Tax Administration (FTA), ensures that the assessment and collection tasks delegated to the cantons under the Federal Law on Direct Taxation are carried out in a correct and uniform manner. It performs this supervisory role in the particularly complex area of direct taxation and in an environment that is highly diversified, with the individual cantons using their own organization, resources and means to execute the tasks delegated under the Federal Law on Direct Taxation.

The SFAO recommended several remedial measures in 2007

Given the significance of the Canton Supervision Division's supervisory work for the Confederation's tax revenues and their recording in the State Account, the SFAO conducted an audit of this division in 2007. The findings of this audit produced a number of recommendations for improvement, mainly concerning the need to define the supervisory activities with a risk analysis and by laying down in a directive the work expected of the inspectors in this division¹.

The situation did not improve significantly between 2007 and 2009

In its audit conducted in autumn 2009, the SFAO found no significant changes with respect to the prevailing situation in 2007. This is partly due to the chronic overloading of the Canton Supervision Division in terms of training activities and the introduction of directives for the cantons, and partly because of a difference of opinion between the SFAO and the Canton Supervision Division concerning the scope of the risk analysis to be carried out and its impact on the supervision of the cantons.

The risk analysis should be more concrete, address the risks of each canton and dictate the allocation of resources

The risk analysis of the Canton Supervision Division is at the concept-defining stage. It will be formalized in 2010 at the earliest. The SFAO has already called the concept incomplete as it does not include a map of the risks determined for each of the cantons. Moreover, the area of tax collection will be evaluated on a pro forma basis, as the Canton Supervision Division believes that this area should be audited by the cantonal audit institutions. Given the highly diverse nature of the risks facing the individual cantons and the work done by the various cantonal audit institutions, the SFAO believes that only a risk analysis covering all the processes related to Direct Federal Tax for each canton will produce efficient

¹ SFAO Report of 2 November 2007 on the Supervision of the Assessment and Collection of Federal Direct Tax

supervision, i.e. by allocating the division's limited resources to the necessary and priority supervisory tasks.

At present, without a duly formalized risk analysis at both an overall and cantonal level, it is difficult to evaluate the consistency of the breakdown of tasks and the allocation of resources for each canton.

Internal directives have been created in part

During 2009, the Canton Supervision Division compiled draft directives and workflows for the division's main processes. This work is expected to be completed by 1 January 2010, when these documents come into force and are available online to all members of staff. The introduction of these directives partially fulfils the recommendation issued by the SFAO in 2007. However, the current draft directives do not yet include the inspection manual serving as a guide for inspectors in their supervision and audit of the cantons' tax assessments. The Head of the Canton Supervision Division says that this manual has been planned and will be included at a later stage.

The cantonal audit institutions are partners in the Cantonal Tax Administrations' supervisory role and should be regarded as such

The vast majority of the cantonal audit institutions are in contact with the Canton Supervision Division's inspectors every two years. This interval appears to suit both parties. The exchange of information is, however, unilateral: at these meetings, the cantonal audit institutions generally furnish the latest reports issued in the area of taxation, whereas the Canton Supervision Division does not wish to hand over each canton's annual report. The SFAO believes that a complete exchange of information between these two supervisory bodies would be the best means of assessing the risks and planning the audit work for both bodies, thus preventing any areas being unaudited.

Conclusions of the audit

The Canton Supervision Division has taken certain measures based on the SFAO's recommendations issued in 2007. However, several objectives have not yet been met, despite the deadlines the Canton Supervision Division set itself in 2008, and again in 2009. In any case, the SFAO believes that finalizing the risk analysis, overall and by canton, as well as its influence in the organization, the work programme and the supervisory directives for the inspectors remain a major challenge for the Canton Supervision Division.

The FTA alone bears responsibility for supervision

In its statement of 18 February 2010, the FTA minimizes the impact of the SFAO's recommendations on the supervisory task. It refers to the cantons' autonomy or their supervisory obligations so as to diffuse the criticism directed at its own supervisory work. The SFAO notes that there is no legal basis obliging the cantonal bodies to supervise this area and that, as long as the Federal Auditing Act has not been changed, the FTA bears sole responsibility for supervision with respect to federal direct tax.

The Finance Delegation has taken note of the deficiencies identified in the supervisory system

The Finance Delegation of the Federal Chambers dealt with this issue in its ordinary session of April 2010. It noted the results of this audit, particularly the need to adapt the supervisory system to the risks involved, in cooperation with the cantons.

Original text in french

Veranlagung und Erhebung der direkten Bundessteuer

Prüfung der Aufsicht durch die Eidgenössische Steuerverwaltung – Bericht zu den Empfehlungen 2007

Das Wichtigste in Kürze

Die Aufgabe der Abteilung Aufsicht Kantone ist komplex

Die Abteilung Aufsicht Kantone ist als Organisationseinheit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) dafür zuständig, dass die Aufgaben, die nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) an die Kantone delegiert werden, einheitlich und korrekt umgesetzt werden. Da sich die Kantone bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben selber organisieren und mit eigenen Ressourcen und Mitteln arbeiten, ist die Ausübung der Aufsichtsfunktion in Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer nicht nur besonders komplex, sondern variiert auch stark, je nach Kontext.

Im Jahr 2007 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle mehrere Empfehlungen abgegeben

Die Aufsichtstätigkeit der Abteilung Aufsicht Kantone ist für die Steuereinnahmen des Bundes und die Staatsrechnung sehr wichtig. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Abteilung darum im Jahr 2007 einer Prüfung unterzogen. Das Resultat führte zu

mehreren Empfehlungen. Die wichtigste betrifft die Notwendigkeit, die Aufsichtstätigkeit mit einer Risikoanalyse zu begleiten und in einer Weisung festzulegen, was von den Inspektorinnen und Inspektoren dieser Abteilung erwartet wird².

Von 2007 bis 2009 hat sich die Situation nicht wesentlich verändert

Anlässlich der Prüfung im Herbst 2009 stellte die EFK fest, dass sich die Situation im Vergleich zur Lage im Jahr 2007 nicht wesentlich verändert hat. Dies ist einerseits auf die chronische Überlastung der Abteilung Aufsicht Kantone, verursacht durch Schulungen und die Ausarbeitung von Weisungen an die Kantone, zurückzuführen, andererseits aber auch auf die unterschiedlichen Standpunkte der EFK und der Abteilung Aufsicht Kantone in Bezug auf den Umfang der Risikoanalyse und auf deren Einfluss auf die Kontrollmassnahmen in den Kantonen.

Die Risikoanalyse konkretisieren, die Risiken kantonsspezifisch berücksichtigen, den Einsatz der Ressourcen festlegen

Das Konzept der Risikoanalyse der Abteilung Aufsicht Kantone wird zurzeit erarbeitet. Eine formelle Fassung steht frühestens im Jahr 2010 zur Verfügung. Die EFK hält das vorgeschlagene Konzept aber schon jetzt für unvollständig, weil es keine Kartografie der Risiken pro Kanton enthält. Ausserdem wird die Steuererhebung pro forma evaluiert, weil die Abteilung Aufsicht Kantone der Ansicht ist, dass dieser Bereich von den kantonalen Finanzkontrollen (KFK) geprüft werden muss. Da die Risiken in den Kantonen und die Tätigkeit der KFK stark voneinander abweichen können, ist die EFK der Meinung, dass nur eine kantonsspezifische Risikoanalyse aller Prozesse, die die direkte Bundessteuer betreffen, eine effiziente Aufsicht ermöglicht. Erst eine solche Analyse erlaubt es, die begrenzten Ressourcen der Abteilung zur Wahrnehmung der nötigen und prioritären Kontrollaufgaben richtig einzusetzen.

Zurzeit liegt keine ausreichend formalisierte, umfassende und kantonsspezifische Risikoanalyse vor. Es ist darum schwierig zu sagen, ob Tätigkeit und Ressourcen kohärent auf die Kantone abgestimmt sind.

Zum Teil wurden interne Weisungen erarbeitet

Im Laufe des Jahres 2009 hat die Abteilung Aufsicht Kantone Weisungsentwürfe erarbeitet und die wichtigsten Arbeitsprozesse der Abteilung definiert. Dieser Schritt muss am 1. Januar 2010 mit Inkrafttreten dieser Dokumente und deren Onlinezugang für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Weisungen folgt zum Teil den Empfehlungen, die die EFK im Jahr 2007 abgegeben hat. In den neuen Weisungsentwürfen ist das Inspektionshandbuch jedoch noch nicht enthalten. Dieses soll die Inspektorinnen und Inspektoren bei der Ausübung der Aufsicht und der Kontrolle der Veranlagung in den Kantonen unterstützen. Ein solches Manual ist vorgesehen und sollte dem Leiter der Abteilung Aufsicht Kantone zufolge rechtzeitig integriert werden.

² Rapport du 2 novembre 2007 du CDF sur la surveillance de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct

Die KFK sind Partner bei der Aufsicht der kantonalen Steuerverwaltungen und sollen auch als solche betrachtet werden

Alle zwei Jahre findet zwischen einem Grossteil der KFK und den Inspektorinnen und Inspektoren der Abteilung Aufsicht Kantone ein Austausch statt. Der Rhythmus scheint beiden Parteien zu entsprechen. Die Informationen fliessen jedoch nur in eine Richtung. Es ist eine Tatsache, dass die KFK an diesen Treffen in der Regel die neusten Steuerberichte abliefern, während die Abteilung Aufsicht Kantone die Jahresberichte der Kantone nicht abgeben will. Die EFK ist der Meinung, dass der umfassende Informationsaustausch zwischen diesen beiden Aufsichtsorganen das beste Mittel ist, um die Risiken zu evaluieren, die Kontrolltätigkeit beider Organe zu planen und nicht zu prüfende Bereiche auszuscheiden.

Schlussfolgerungen aus der Prüfung

Die Abteilung Aufsicht Kantone hat Massnahmen getroffen, die sich an den im Jahr 2007 abgegebenen Empfehlungen der EFK orientieren. Verschiedene Ziele wurden jedoch trotz der Fristen, die sich die Abteilung Aufsicht Kantone erst 2008, dann 2009 gesetzt hatte, noch nicht realisiert. Auf jeden Fall sind laut EFK der Abschluss der umfassenden und kantonsspezifischen Risikoanalyse, deren Auswirkung auf die Organisation, das Arbeitsprogramm und die Weisungen an die Inspektorinnen und Inspektoren zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion die wichtigsten Herausforderungen für die Abteilung Aufsicht Kantone.

Die ESTV trägt die Alleinverantwortung über die Aufsicht

In ihrer Stellungnahme vom 18. Februar 2010 hat die ESTV den Einfluss der Empfehlungen der EFK auf die Aufsichtstätigkeit heruntergespielt. Sie bezieht sich dabei auf die Autonomie der Kantone bzw. auf die kantonalen Aufsichtspflichten, um die Kritik an ihrer eigenen Aufsichtstätigkeit zu verwässern. Die EFK betont, dass es keine rechtlichen Grundlagen gibt, die die Kantone verpflichten, diesen Bereich zu beaufsichtigen, und dass die ESTV allein die Aufsichtsverantwortung im Bereich der direkten Bundessteuer trägt, solange das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht angepasst wird.

Die Finanzdelegation nimmt die Schwächen des Aufsichtsdispositivs zur Kenntnis

Das Geschäft wurde von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an der ordentlichen Sitzung im April 2010 behandelt. Die Finanzdelegation nahm die Resultate der Prüfung und im Speziellen die Notwendigkeit, das Aufsichtsdispositiv in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Risiken anzupassen, zur Kenntnis.

Originaltext auf Französisch