

# Kemneren i Follo

Enebakk - Frogn - Oppegård - Ski - Vestby - Ås

Finansdepartementet  
Postboks 8008  
0030 Oslo

Postadresse  
Pb 510, 1411 Kolbotn  
Besøksadresse  
Kolbotnveien 30, 1410 Kolbotn  
Telefon 66 81 90 06  
Fax 66 81 90 61  
Kemneren@kemnerenifollo.no

Vår ref:  
Saksbeh:  
Saksnr:

Deres ref:  
14/3202 SL SWN/KR

Ark:

Dato: 06.02.2015

## HØRING – OVERFØRING AV SKATTEOPPKREVINGEN TIL SKATTEETATEN

Vi viser til departementets høringsbrev av 01.12.2014 vedrørende forslag om overføring av skatteoppkreverfunksjonen (skatteoppkrevingen) til Skatteetaten.

### 1. Innledning

Forslag om statliggjøring av skatteoppkreverne er diskutert gjentatte ganger tidligere, men har så langt ikke hatt nødvendig politisk flertall i Stortinget. Vi mener dagens kommunale løsning er den beste da den gir svært gode resultater og fremstår som en effektiv organisering. Det er heller ikke gitt noen begrunnelse for statliggjøringen utover tidligere utredninger, senest i 2004 (NOU 2004:12 Bedre skatteinnkreving) og 2007 (NOU 2007:12 Offentlig innkreving).

Skatteinnkrevingen har siden 2007 vært gjenstand for storstilte endringer. Den største endringen er innføringen av felles saksbehandlingssystem, SOFIE (Skatt, Oppfølging, Forvaltning, Innfordring og Ettersyn), som ble tatt i bruk av samtlige av landets skatteoppkrevere i løpet av 1. kvartal 2008. SOFIE er en viktig bidragsyter til felles rutiner og lik behandling av skattyterne i hele landet.

Fra innføringen av SOFIE og frem til d.d. er det nå om lag 160 kommuner som deltar i ulike former for interkommunale samarbeid om skatteoppkreverfunksjonen.

Sett i forhold til befolkningstetthet ser vi at over 70 % av landets innbyggere er bosatt i ca. 90 av landets kommuner (målt etter størrelse på folketall). Et klart flertall av disse kommunene hører til de 160 kommunene som allerede er samordnet. Det er derfor rimelig grunn til å anta at gevinster ved sammenslåing, sentralisering og likebehandling av skatteoppkrevere, allerede er realisert.

### 2. Forslaget innebærer en klar risiko for provenytap

Skattedirektoratets utredning er preget av en meget mangelfull, nesten fraværende risikovurdering for provenytap. Med milliarder i skatteinntekter er det dramatisk at risikoen for provenytap ikke er grundig utredet. En statliggjøring og omorganisering vil være irreversibel. Vi krever derfor at risikoen og tap/gevinst utredes grundig før en eventuell omorganisering vurderes.

Vi mener skatteoppkrevingen bedre kan sikres gjennom forbedringstiltak innenfor rammen av dagens organisering, f.eks. gjennom at det etableres flere større enheter.

Dagens organisering av skatteinnkrevingen har en løsningsgrad som ligger helt i verdenstoppen. Samlet løsningsgrad for de krav kommunene hadde til innkreving i 2011 var 99,65 %. Tilsvarende løsningsgrad for statens krav, merverdiavgift, var 99,4 % (kilde: Prop 1 S 2013 – 2014). En sammenligning av skatteartene arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, viser at den kommunale innkrevingen kan vise til bedre resultater enn den statlige, med en kommunal løsningsgrad på 99,8 % mot statlig løsningsgrad på 99,4 %.

Vi vurderer departementets forslag til å innebære en klar risiko for provenytab. Oslo Economics har, på oppdrag fra NKK, gått gjennom tallmaterialet og beregnet konsekvensene av endring i innkreivingsprosent. Utredningen viser at endringer i innkreivingsgrad på så lite som 0,05-0,15 prosentpoeng, som ikke er usannsynlig, vil gjøre departementets forslag ulønnsomt, selv etter den foreslåtte bemanningsreduksjonen.

Den foretatte risikovurderingen av provenytab synes utilstrekkelig og overfladisk. Den tar ikke høyde for overnevnte momenter og gir inntrykk av å være tilpasset ønsket resultat.

### **3. Rettssikkerhet og likebehandling**

Skatte- og avgiftsretten er i mange faser av livet det forvaltningsområde som sterkest berører den enkelte borger. Få forvaltningsområder – om noen – representerer en like stor inngripen i ens private sfære og økonomiske utfoldelsesmuligheter som skatteretten. Vektige grunner tilsier derfor at rettssikkerhetsgarantiene bør være særlig godt utbygget på skatte- og avgiftsområdet. Skatte- og avgiftsforvaltningen har tradisjonelt vært et eget forvaltningsområde atskilt fra alminnelig forvaltningsrett. Antallet avgjørelser er stort (masseforvaltning) og andre særlige forhold er lagt til grunn for at det er gjort unntak fra de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Et kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører god rettssikkerhet for skattyterne blant annet ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom fastsetting (ligning) på den ene side og innkreving av skatten på den annen. Avstand mellom fastsettelse og innkreving av skatt er i tidligere utredninger og stortingsbehandlinger slått fast som et grunnleggende prinsipp for god rettssikkerhet.

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen gir grunnlag for god folkevalgt innsyn og kontroll. Eventuell statliggjøring og sentralisering vil medføre et mindre transparent system med store, statlige sektorkontorer – og reduserte muligheter for folkevalgt innsyn. En slik endring vil også svekke effektiviteten.

Utredningen peker på at det i dag eksisterer ulikheter i innfordringsarbeidet ved de forskjellige skatteoppkreverkontorene, til tross for at skatteinnkreving er underlagt stram regulering og i begrenset grad åpner for skjønnsutøvelse. Det blir i brev fra Finansdepartementet til kommunene av 23.6.2014 hevdet at «et samlet ansvar hos Skatteetaten bør gi mer lik behandling av skattyterne og gi bedre rettssikkerhet». Vi mener at en slik påstand i beste fall er unyansert – om ikke direkte feilaktig.

Ved iverksettelse av tyngre innfordringstiltak må det fortløpende gjøres individuelle og skjønnsmessige vurderinger med vekt på de tiltak som enkeltvis eller samlet kan bidra til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt og/eller for å begrense skattekreditorenes tap. Det vil ellers, i tråd med almenne rettsgarantier, bli utvist den hensynfullhet og varsomhet overfor skattyter som forholdene tillater. Det er helt avgjørende for partene at det i innkreivingsarbeidet inngår bruk av skjønn. Det kan ikke være tvil om at den lokale skatteoppkrever har bedre forutsetninger for å utvise et riktig skjønn enn en stor statlig innkreivingsfunksjon.



Historien er dessverre full av utallige eksempler der skatteetaten velger å opprettholde materielt åpenbart uriktige ligningsvedtak – ligningsvedtak som staten selv ofte vedgår er innholdsmessig feil – og som ikke sjelden ender med rettslig prøving for domstolene. Slike saker, som inneholder en uforholdsmessig reaksjon, er med på å svekke tilliten til skattesystemet.

Skattyter vil kunne oppleve økt avstand til oppkreivingskontoret ved en statliggjøring, både fysisk og i overført betydning. Det foreslås å legge ned dagens 288 skatteoppkreiverkontor og erstatte disse med 27 regionale kontorer. Ved en sentralisering vil rettssikkerheten svekkes og skyldnere vil lett oppleve en gigant av en kreditor som fjern, vanskelig å kommunisere med og som er mer rigid i sin pågang. Aggressiv og ensidig pågang uten reell skjønnsutøvelse og vurdering av hensiktsmessighet innebærer en ikke uvesentlig risiko for svekket rettssikkerhet.

Veiledningsplikten som rettssikkerhetsgaranti kan lett bli skadelidende ved økt sentralisering. Det er vår erfaring at nærheten til innbyggerne er viktig for å bistå de vanskeligstilte skattyterne; de som ikke alltid kan hjelpe seg selv eller som av andre grunner ikke kan ivareta sine egne interesser. Hensynet til den enkelte skattyters rettsikkerhet bør være tungtveiende, men det bør samtidig være viktig for ligningsmyndigheten å fange opp disse skattyterne på et tidlig tidspunkt all den tid «riktig skatt (ligning) til riktig tid» er et sentralt mål.

Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreiverkontorene utøver god brukerservice og får vesentlig bedre score enn de statlige skattekontorene når det gjelder brukeropplevd kvalitet målt ved tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

#### **4. Nærheten til skattesubjektene forklarer de gode resultatene i forskuddsordningen og er viktig i kampen mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet**

Vår arbeidsgiverkontrollkontroll innebærer en synlig og merkbar aktivitet overfor arbeidsgiverne. Målsettingen for Kemneren i Follo, for inneværende år, er at 6 % av arbeidsgiverne skal kontrolleres. Det er ett prosentpoeng mer enn statens krav og mål. Det gjøres et viktig preventivt arbeid som bidrar til at våre arbeidsgivere innberetter riktig grunnlag og gjennomfører, beregner og innbetaler korrekt forskuddstrekk, utleggstrekk og arbeidsgiveravgift. En lokal oppfølging og samarbeid med arbeidsgiverne utføres best med tilstrekkelig bemanning og nærhet til lokale arbeidsgivere.

Nærheten til skattesubjektene er også viktig i kampen mot svart økonomi. Vår lokale tilstedeværelse som kontrollinstans har en klar preventiv effekt. Dersom skatteoppkreiveren statliggjøres og sentraliseres vil avstanden mellom kontrollinstansen og kontrollsubjektene øke i vesentlig grad. Mange kommuner vil ikke ha noen lokal kontrollinstans overhodet. Vi vurderer økt geografisk avstand som en betydelig risikofaktor for økt svart økonomi og arbeidslivskriminalitet.

Det er det lokale arbeidet med lokalkunnskap og nærheten til innbyggerne, kombinert med forskuddsordningen, som gir dagens gode resultater både for forskuddsordningen og for innkreving av de andre skattartene.

#### **5. Lokal skatteoppkreiver er viktig for kommunene**

Den lokale skatteoppkreiveren leverer flere ganger årlig prognoser for skatteinngangen. Vi noterer oss at det i utredningen hevdes at en ny organisasjon fortsatt skal bistå kommunene. Samtidig skal skatteregnskapsfunksjonen nedbemannes med 250 årsverk og sentraliseres til Lillestrøm og Vadsø. Vi tillater oss å uttrykke skepsis til den foreslåtte modellen. Kraftig reduksjon i bemanning

kombinert med dramatisk sentralisering, vil innebære at kommunene vanskelig kan få et akseptabelt servicenivå.

I følge KS vil en statliggjøring av skatteoppkreveren begrense mulighetene for god kommunale likviditetsstyring og derigjennom kommunenes evne til å innfri sine forpliktelser ved forfall ved at kommunene ikke lenger kan styre gjennomføringen av forskudd på periodisk oppgjør. Skattedirektoratet sier de vil erstatte dette med en eller annen type ordning med forskudd på periodisk oppgjør. I følge KS kan dette gi et rentetap for kommunesektoren på 150 – 200 mill. kroner.

Skatteoppkreveren yter også bistand ved innfordring av visse typer kommunale krav og avgifter overfor enkelte av våre deltakerkommuner. De kommunale innkreivingsmiljøene er allerede i dag små og sårbare.

Selv om kommunene vil få tilført særnamskompetanse vil ikke en slik fullmakt ha noen vesentlig verdi når man samtidig mister tilgang til skattesystemet SOFIE og informasjon fra arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret eller arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold.

#### **6. Effektiviseringsgevinster og bemanningsreduksjon**

Utredningen inneholder en matematisk og sjablonmessig stipulering av behovet for årsverk og konkluderer med at innkreivingsresultatene er upåvirket av ressursbruk. Det er ikke tatt hensyn til sosioøkonomiske forskjeller mellom kommunene, der befolkningstetthet, næringsgrunnlag og gjennomsnittsinntekt er vesentlige parametere. Vi er bekymret for at en dramatisk reduksjon i antall ansatte vil medføre fare for betydelig provenytap.

Videre vil vi bemerke at den anførte bemanningsreduksjonen er lite sannsynlig. For Kemneren i Follo er oppnådde gevinster av fagsystemet SOFIE allerede hentet ut eller overført fra innkreiving til arbeidsgiverkontroll. Utredningen baserer seg på tidligere utredninger og konklusjoner som til dels ble fullført før SOFIE ble innført og før man kunne se effekten av det nye saksbehandlingsverktøyet og etableringen av mange interkommunale samarbeidsordninger.

Vi vil understreke at en eventuell statliggjøring av skatteinnkreivingen ikke er et ønske fra kommunene, men vil være et statlig pålegg. Staten må derfor ta ansvar for at dette skjer på en måte som ivaretar arbeidstakerne. Staten må ta hovedansvar for å gjennomføre virksomhetsoverdragelsen, herunder ta ansvar for de som blir overtallige. Dette innbefatter også eventuelt omplassering til andre stillinger i staten. Skattedirektoratet har ikke foretatt en fullstendig kartlegging av antall ansatte som arbeider med skatteinnkreiving, bl.a. er det usikkerhet knyttet til ansatte som dels jobber med skatteinnkreiving og dels med andre kommunale oppgaver. Vi mener at staten må foreta en detaljert kartlegging av antall personer/årsverk i god tid før eventuell overføring.

#### **7. Forslaget bør inngå som en naturlig del av kommunereformen**

Stortinget ga tilslutning til retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommuner i Prop. 95 S (2013–2014). Departementet trekker særlig frem punkt 3, som et argument for statliggjøring: «(...)oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar». Dette er derfor i tråd med oppgave- og ansvarsfordelingen som skal vurderes i kommunereformen.»



Departementet hevder skatteinnkreving ikke er en naturlig kommunal oppgave, blant annet fordi det skal utøves *«liten grad av skjønn»*. Vi mener at nettopp muligheten til å utøve lokalt skjønn innenfor lovens rammer, er et bidrag til våre gode resultater og stiller oss derfor uforstående til påstanden. Vi opplever at nærheten, tilstedeværelsen og forståelsen for de lokale forhold bidrar til både lojalitet og legitimitet til skattesystemet. Det kan legges til at skatteinnfordring har vært en naturlig kommunal oppgave i mange ti-år, og at erfaringene er entydig positive.

Forslaget om statliggjøring kommer midt i arbeidet med kommunereformen. Et uttalt mål i kommunereformen er å *«flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner»*. Regjeringen sier den vil *«vise mer tillit til lokalpolitikkerne og gi kommunene mer handlingsrom. Alternativet er fortsatt sentralisering.»* Å statliggjøre skatteoppkreveren vår er derfor i strid med de uttalte målene for kommunereformen.

Flere av de andre prinsippene, for eksempel punkt 1: *«Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå.»* trekker imidlertid i den andre retningen og taler for fortsatt kommunal organisering. Samlet sett er det lite ved skatteoppkreverens oppgaver som tilsier at de, etter nevnte retningslinjer, klart faller utenfor de områdene som skal behandles i kommunereformen. Forskuddsordningen spesielt og skatteinnkreving generelt er og bør være påvirket av lokale- og lokalpolitiske forhold.

Etter vårt syn er organiseringen av skatteoppkreveren en naturlig del av den totale gjennomgangen av den samlede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommuner i kommunereformen.

Vi vil peke på at Follo-kommunene gjennom Kemneren i Follo både mht. størrelse og organisasjonsform fullt ut ivaretar det som synes å være statens intensjoner med statliggjøringen. Med henvisning til den pågående kommunereformen, vil det være helt feil å treffe drastiske beslutninger før man ser hvilken kommunestruktur vi får, og hvordan de nye kommunene vil være i stand til å utføre de nye oppgavene. Skulle det vise seg at resultatet ikke svarer til forventningene, får man heller ta saken opp på nytt på et mer relevant tidspunkt.

## **8. Prosessen**

Vi viser til at de naturlige samarbeidspartene i tur og orden har trukket seg fra utredningsarbeidet. NKK trakk sine representanter november 2014.

Den 9.12.2014 nedsatte Finansdepartementet et samarbeidsutvalg. Utvalgets formål er å *«(...) legge til rette for en smidig og forutsigbar håndtering av de arbeidsrettslige konsekvensene av overføringen fra kommunene til Skatteetaten.»*

På oppstartsmøtet den 16. januar 2015 trakk KS, LO, YS, Unio, Oslo Kommune og Akademikerne seg fra samarbeidsutvalget. Begrunnelsen for å trekke seg var enstemmig. De viste til at saken fortsatt er på høring og at Stortinget har ikke vedtatt en overføring. De mente derfor at det er for tidlig å begynne med de arbeidsrettslige og personalmessige konsekvensene av en eventuell overføring.

## **9. Oppsummering**

Kombinasjonen av et irreversibelt forslag, mangelfull utredning av gevinster og risiko for provenytab, samt hensynet til en forsvarlig gjennomføring av kommunereformene, gjør at Kemneren i Follo mener det vil være helt feil å fatte beslutning om statliggjøring av skatteoppkreveren fra 1.1.2016.

- Skatteoppkreveren er en viktig bidragsyter i kommunenes budsjettering og prognostisering av skatteinngang

- Klar risiko for provenytnap
- Risiko er mangelfullt utredet
- Urealistiske forventninger til effektiviseringsgevinster
- Forslaget støtter seg til tidligere, til dels, utdaterte utredninger
- Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling ivaretas best med dagens organisering
- Nærheten til skattesubjektene forklarer de gode resultatene i forskuddsordningen og er viktig i kampen mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet
- Forslaget bør inngå som en naturlig del av kommunereformen
- Skatteinnfordring har vært og er en naturlig kommunal oppgave som fungerer godt

Vi mener forslaget er distriktspolitisk uheldig fordi nærhet og lokalkunnskap er spesielt viktig i denne saken. Forslaget innebærer en uhensiktsmessig sentralisering, når lokal skjønnsutøvelse og lokalkunnskap er mye av forklaringen på dagens gode resultater. Vi mener våre kommuner selv har best kompetanse og forutsetning for å samarbeide med og håndtere vårt lokale næringsliv og våre innbyggere innenfor høringens foreslåtte områder.

Vi vil også bemerke at høringsdokumentene stort sett nøyer seg med å foreslå hvordan statliggjøringen skal iverksettes og i svært liten grad gir noen begrunnelse for hvorfor dette skal skje.. Dette til tross for at forslaget vil få betydelige negative konsekvenser for kommunene. Det er også tankevekkende at det synes maktpåliggende å statliggjøre kommunal skatteinnfordring som har fungert til alles tilfredshet i over 100 år.

Med vennlig hilsen



Anne Kristine Linnestad  
Leder av representantskapet



Kjell G. Pettersen  
Styreleder



Sverre Halvorsen  
Kemner