

Lunner kommune

Utarbeidet av
Hege Brænna,

Saksprotokoll
Utvalg
Kommunestyret
Møtedato
19.02.2015

Utvalgssaksnummer
PS 9/15
Arkivsaksnummer
14/2276

14/2276-5 2586/15
ØPS//HEBR
106

Overføring av skatteoppkrevingen

Vedtak:

1. Lunner kommune støtter ikke utvalgets forslag til å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten.
2. Rådmannen får fullmakt til å sende høringsvar i tråd med vedlegget i denne saken.

Behandling:

Formannskapetets innstilling ble vedtatt med 21 stemmer mot 4 stemmer.

Høringsuttalelse fra Lunner kommune; Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten.

Bakgrunnen for høringen

Skattedirektoratet fikk 23. juni 2014 i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkrevingen (arbeidsgiverkontroll, innkreving og føring av skatteregnskapet) kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå en bedre og mer effektiv skatteoppkreving. Utredningen skulle også inneholde forslag til nødvendige regelverksendringer, plan for ev. endringer i IKT-systemløsninger og vurdering av arbeidsrettslige- og personalmessige forhold. Skattedirektoratets rapport ble oversendt Finansdepartementet 24. november 2014.

Innledning

Vi viser til høringsbrev av 01.12.2014 og til eget brev fra departementet til Jevnaker, Gran og Lunner kommune av 04.12.2014 om at også vi er høringsinstans i spørsmålet om å overføre skatteoppkreveren til Skatteetaten. Frist for høringsuttalelser er satt til 02.03.2015.

Forslaget om statliggjøring av skatteoppkreverne har vært oppe flere ganger før, men aldri fått flertall i Stortinget. Vi mener dagens kommunale løsning er den beste da den gir svært gode resultater og fremstår som en effektiv organisering.

Vi mener at en statliggjøring i tråd med den meget stramme skisserte tidsrammen innebærer risiko for provenytnap, reduksjon av nødvendig kompetanse i våre kommuner og et uheldig personalløp med fare for tap av nøkkelpersonell.

Vi vil også peke på at spørsmålet om organiseringen av skatteoppkreveren er mest naturlig å behandle i den varslede kommunereformen.

Skatteoppkreveren for Hadeland

Interkommunalt samarbeid med kommunene, Gran, Lunner og Jevnaker. Administrativt er skatteoppkreveren underlagt stabsavdelingen, Økonomi - Personal - Skatt (ØPS) i Lunner kommune. Leder for stabsavdelingen er formell skatteoppkrever. Det interkommunale samarbeidet er inngått med hjemmel i kommuneloven § 28a og organisert som administrativt vertskommunesamarbeid i henhold til kommuneloven § 28b.

I henhold til "Avtale om interkommunalt samarbeid" (IS-avtale) for Skatteoppkreveren for Hadeland skal det avholdes IS-møter minimum 2 ganger pr. år. Kontorets driftsbudsjett besluttet av IS-møtet. Instruksjonsmyndigheten over skatteoppkrever i henhold til skatteoppkreverinstruksen virkeområdet, utøves regionalt av Skatt øst og sentralt av Skattedirektoratet og Finansdepartementet.

Kontoret har 7 ansatte inkludert skatteoppkrever og som til sammen utgjør 6,5 årsverk.

I dag har kommunene i samarbeidet tilsammen i overkant av 29 000 innbyggere og ca 1100 arbeidstakere. Vi mottar ca 450 besøkende til kontoret på årsbasis.

Skatteoppkreverens arbeidsoppgaver deles i tre kategorier: skatteregnskap, innfordring og kontroll hvor ressursene er organisert i «team» bestående av 2-3 personer innenfor hvert enkelt område. Dette gjør at kontoret er mindre sårbart ved ferie- og sykefravær. Skatteoppkreveren har fullmakt fra Lunner kommune til å tvangsinnføre offentligrettslige krav.

Skatteoppkreverens kompetanse gir kommunene et bredere økonomisk fagmiljø.

Skatteoppkreverfunksjonen er viktig for hele vår lokale økonomistyring. Skatteoppkreveren inngår i det totale økonomiske fagmiljøet og bidrar med viktig kompetanse. Vår erfaring er at vi fanger opp avvik fra forventet skatteinngang langt raskere enn man klarer på nasjonalt plan. Dette gir oss mulighet til å justere driften i kommunene tidligere enn om vi måtte vente på de offisielle justerte skattetall.

Skattedirektoratet peker i sin utredning på at en statliggjøring av skatteinnkrevingen utløser behov for en ny kommunal særnamskompetanse, iallfall i en overgangsperiode. Skattedirektoratet går imidlertid ikke nærmere inn i problemstillingen og viser til at dette krever en grundigere utredning.

Forslagene fra Skattedirektoratet har samtidig vidtrekkende negative konsekvenser for kommunene ved at den kommunale særnamsfunksjonen ikke vil få tilgang til informasjon fra verken arbeidsgiver-/ arbeidstakerregisteret eller arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold. I tillegg må det antas at kommunene heller ikke lenger vil ha tilgang til skattesystemet SOFIE, noe som må til for å ivareta personvern hensyn i den organiseringen som nå foreslås. Dette er dramatisk for kommunene og vil i realiteten bety at man ikke har informasjon til å kunne benytte seg av særnamsmyndigheten. At disse problemstillingene ikke belyses av Finansdepartementet og Skattedirektoratet er kritikkverdig.

Begrenser mulighetene for god kommunal likviditetsstyring

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. Dette kan gi et betydelig rentetap for kommunene.

Forslaget innebærer en klar risiko for provenytnap

Dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen har en løsningsgrad som ligger helt i verdenstoppen. Vår felles skatteoppkrever har en løsningsgrad, se tabell.

Innbetalt skatt/avgift av sum krav siste år, fordelt på skatte-/avgiftsart	Lunner	Gran	Jevnaker
Restskatt for personlige skattytere (2012)	94,2	93,2	89,0
Forskuddstrekk (2013)	100,0	99,8	99,8
Forskudd for personlige skattytere (2013)	98,9	99,1	98,9
Arbeidsgiveravgift (2013)	99,9	99,6	99,5
Restskatt upersonlige (2012)	98,5	98,6	99,5
Forskuddsskatt upersonlige (inntektsåret 2013)	100,0	99,9	100,0

Vi ser ingen grunn til å statliggjøre vår skatteoppkreverfunksjon og har liten tro på at resultatene vil bli bedre dersom disse oppgavene skal utføres på sentralt eller regionalt hold.

Vi vurderer departementets forslag til å innebære en klar risiko for provenytnap. Dette spørsmålet er utredet av Oslo Economics, som har gått gjennom tallmaterialet og beregnet konsekvensene av endret innkrevingsprosent.

Beregningene viser at det norske fellesskapet risikerer et årlig provenytnap i området 0,5-1,5 milliarder kroner dersom forslaget blir vedtatt. Utredningen viser videre at endringer i innkrevingsgrad på så lite som 0,05-0,15 prosentpoeng vil gjøre departementets forslag ulønnsomt, selv etter den foreslåtte bemanningsreduksjonen.

Den anførte bemanningsreduksjonen er ikke sannsynlig. Forventede gevinster av fagsystemet SOFIE er allerede hentet ut, slik at for de sakene som behandles manuelt, som vil være de samme sakene uansett organisering, er utøvelse av lokalt skjønn et mål og en forutsetning for et godt og riktig resultat. Dette viktige aspektet synes ikke belyst i høringsdokumentene.

Innenfor sammenlignbare områder som innkreving av arbeidsgiveravgift og MVA har den kommunale innkrevningen gjennomgående bedre resultater enn statlig, med en kommunal løsningsgrad på 99,8 % mot statlig løsningsgrad på 99,4 %. Da det her er snakk om meget store beløp vil selv små forskjeller i løsningsgrad kunne ha merkbar betydning for provenyet til våre kommuner.

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

Veiledning og utviklingstrekk – lokal tilhørighet

I dag er det i snitt ca 450 besøk årlig hos vår skatteoppkreveren. Vår skatteoppkrever gir service og veiledning til innbyggerne og arbeidsgivere. Denne lokale forankringen fanger opp utviklingstrekk i økonomien betydelig raskere enn hva man klarer på statlig nivå.

Vi jobber proaktivt og preventivt for å sikre at arbeidsgiverne i kommunene innberetter riktig grunnlag. Vår kontorkontroll innebærer synlig og merkbare aktiviteter overfor arbeidsgiverne. Vi purrer når vi ikke mottar oppgaver, vi kontakter dem pr telefon når vi ser at de har innberettet feil, vi oppsøker dem fysisk og etterspør oppgaver og gjennom vår arbeidsgiverkontroll avdekker vi det som skulle vært innberettet. Vi gjør et viktig preventivt arbeid som bidrar til at våre arbeidsgivere innberetter riktig grunnlag og gjennomfører, beregner og innbetaler korrekt forskuddstrekk, utleggstrekk og arbeidsgiveravgift.

Det er dette arbeidet og nærheten til innbyggerne, kombinert med forskuddsordningen, som gir dagens gode resultater.

Vi mener derfor at vår nærhet til innbyggerne og vår lokalkunnskap i stor grad bidrar både til forskuddsordningen suksess og til de gode resultatene for innkreving av de andre skattartene.

Nærheten til skattesubjektene er også viktig i kampen mot svart økonomi. Vår lokale tilstedeværelse som kontrollinstans har en klar preventiv effekt. Dersom skatteoppkreveren statliggjøres og sentraliseres vil avstanden mellom kontrollinstansen og kontrollsubjektene øke i vesentlig grad. Mange kommuner og byer vil ikke ha noen kontrollinstans overhodet. For våre kommuner vil nærmeste kontrollinstans være på Gjøvik. I avstand innebærer dette km ca 60-90 km. Vi vurderer denne økte avstanden som en betydelig risikofaktor for økt svart økonomi og arbeidslivskriminalitet.

I den andre enden av skalaen er det også 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. Nærhet og lokalkunnskap er viktig også for å forstå og hjelpe de som trenger det mest. I mange tilfeller er det nødvendig for oppsøkende virksomhet og personlige møter for og nå til denne gruppen. Vi mener det kan bli større press på NAV dersom den lokale tilhørigheten bortfaller.

Forslaget bør inngå som en naturlig del av 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.

Forslaget om statliggjøring kommer midt i 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 lokalpolitikere og gi kommunene mer handlingsrom. Alternativet er fortsatt sentralisering.» Å statliggjøre skatteoppkreveren vår er derfor i strid med de uttalte målene for kommunereformen.

Stortinget ga sin tilslutning i Prop. 95 S (2013-2014) til retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommuner. Departementet trekker særlig frem punkt 3, om at: «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.» som et argument for statliggjøring nå.

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 mener derfor det er uheldig å forsere en beslutning om dette nå og anbefaler at spørsmålet undergis en samlet behandling i kommunereformen.

Rettsikkerhet

Vi mener at ved en sentralisering som foreslått, vil rettsikkerheten svekkes og skyldnere vil lett oppleve en gigant av en kreditor som fjern, vanskelig å kommunisere med og som er mer «firkantet» i sin pågang, for eksempel ved at det brukes for aggressiv og ensidig pågang uten reell skjønnsutøvelse og hensiktsmessighetsvurdering. Skyldnere og arbeidsgivere kan vanskelig be om et møte med personer som kjenner lokale forhold og sakens indre kjerne. I dag ivaretas rettsikkerheten på en meget god måte ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom på den ene siden fastsettelsen av skatten (ligningen/staten) og på den annen side innkrevingen av skatten (kommunene). Hensynet til rettsikkerheten tilsier at det må være avstand mellom den som fastsetter og den som innkrever. Dette er også slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteoppkreverfunksjonen.

Oppsummering

Kombinasjonen av et irreversibelt forslag, mangelfull utredning av gevinster og klar risiko for provenytnap gjør at Jevnaker, Gran og Lunner kommune fraråder statliggjøring av skatteoppkreveren fra 01.01.2016.

Vi mener dagens løsning gir de beste resultatene og fremstår som en effektiv organisering. Spørsmålet om organiseringen av skatteoppkreveren er mest naturlig å behandle i den kommende kommunereformen.

Vi mener forslaget er et eksempel på uheldig distriktspolitikk 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 kommunene 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 i svært liten grad gir noen begrunnelse for hvorfor skatteoppkreverfunksjonen skal overføres. Vi reagerer på at hovedspørsmålet om hvorfor overføringen skal skje, i svært liten grad er utredet. Dette til tross for at forslaget kan få betydelige negative konsekvenser for kommunene og som nevnt innebære en risiko for vår likviditet, økonomistyring og økonomisk kompetanse. Særlig i lys av at en eventuell statliggjøring vil være irreversibel er vi negative til departementets forslag.