



Saksnr 2014/2996 - Høring - Overføring av
skatteoppkrevingen - Doknr 2
Arkivkode 203
Saksbehandler Kurt Skarning

Behandlingsrekkefølge		
Utvalg	Møtedato	Utvalgssak nr
Formannskapet	29.01.2015	5/15
Kommunestyret	12.02.2015	14/15

Høring - Overføring av skatteoppkrevingen

Sammendrag

Regjeringen ønsker å overføre den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til staten ved Skatteetaten med virkning fra 1.1.2016. Skattedirektoratet har på oppdrag fra Finansdepartementet laget en utredning på hvordan skatteoppkreverfunksjonen i så fall skal organiseres i skatteetaten.

For Hvaler kommune betyr dette at oppgaven «skatteregnskap» er foreslått sentralisert til ett sted og lagt til Lillestrøm. Både oppgavene «innkreving person» og «arbeidsgiverkontroll» er foreslått lagt til Grålum i Sarpsborg. Oppgaven «innkreving næring» er foreslått splittet opp fra «innkreving person» og legges til Oslo.

Hvaler kommune går i mot forslaget om å statliggjøre skatteoppkreverfunksjonen og mener at denne funksjonen er best tjent med og mest effektiv ved at den ligger til den kommunale oppgaveportefølje slik som i dag, spesielt ut fra et brukerperspektiv og ut fra et faglig og resultatorientert perspektiv.

Skattedirektoratets utredning er mangelfull når det gjelder avklaringer av personalprosessen og det er ikke foretatt risikovurderinger på bl.a. negative konsekvenser av forslagene i utredningen. I tillegg er utredningsarbeidet gjennomført som en lukket prosess som gjør at andre ikke har mulighet til å vurdere innholdet. Den valgte tilnæringsmåten innebærer i tillegg en mulig overvurdering av effektiviseringsgevinstene ved at det ses bort fra at mye av disse kunne vært oppnådd med dagens oppgavefordeling, og da spesielt med interkommunalt samarbeid og ny kommunestruktur.

Hvaler kommune ser at reformen også kan ha noen positive sider. Dette gjelder særlig det med å skape større fagmiljøer og forebygge sårbarhet i kompetanse og ressurser. Det er mange kommuner som har små miljøer innen kernerfunksjonen, så dette med å se på større enheter innen gjeldende fagområder, kan være klokt å vurdere. Likevel mener rådmannen at dette nødvendigvis ikke bør innebære en statliggjøring, men at slike miljøer kan skapes mellom kommuner og bør være en naturlig utvikling i forbindelse med kommunereformen.

Saksopplysninger

Finansdepartementet sendte et oppdragsbrev til Skattedirektoratet den 23. juni 2014, der de ba om en utredning av hvordan en overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til skatteetaten kunne organiseres. Utredningen var klar den 24. november 2014 og ble offentliggjort samme dag. Skattedirektoratets utredning følger føringene regjeringen har lagt for arbeidet, og rapporten danner grunnlag for å arbeide videre med sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. En av begrunnelsene er at man mener dette vil føre til en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning. Overføring av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten innebærer at skatteinnkrevingen, føring av skatteregnskapet og arbeidsgiverkontrollen legges til Skatteetaten og koordineres med tilstøtende oppgaver. Man mener at samordning av skatteoppkrevingen og Skatteetaten vil gi stordriftsfordeler både faglig og administrativt og en bedre og mer helhetlig løsning med samordning av skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll og Skatteetatens kontrollvirksomhet.

I utredningen gjøres det rede for hvordan skatteoppkreverfunksjonen kan organiseres i staten og under skatteetaten. Skatteoppkreverfunksjonens tre hovedområder skatteregnskap, innkreving person/næring og arbeidsgiverkontroll er utredet hver for seg og er foreslått splittet og lokalisert ulike steder i landet. For Hvaler kommune betyr dette at oppgaven skatteregnskap er foreslått sentralisert ett sted og legges til Lillestrøm. Både oppgavene innkreving person og arbeidsgiverkontroll er foreslått lagt til Grålum i Sarpsborg. Oppgaven innkreving næring er foreslått splittet opp fra innkreving person og legges til Oslo. Hvaler kommune har i dag felles skatteoppkrever med Fredrikstad kommune og alle henvendelser rettes dit.

Finansdepartementet sendte utredningen om overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten på høring til kommunene den 4. desember 2014. Frist for å avgi høringsuttalelse er den 2. mars 2015.

Regjeringen vil ta stilling til Skattedirektoratets konkrete forslag til organisering av skatteoppkreverfunksjonen etter at høringen er gjennomført.

Regjeringen tar sikte på å fremme saken for Stortinget våren/sommeren 2015 og med ikrafttredelse fra 1.1.2016.

Vedlegg

Høringsdokument fra Finansdepartementet: «Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten-høring»

Vurdering

Hvaler kommune har siden 2005 hatt felles skatteoppkrever med Fredrikstad kommune og forholder seg til kemnerkontoret der. Fredrikstad er den klart største byen i Østfold med sine ca. 78.000 innbyggere og med 2.800 arbeidsgivere. Ett av hovedkriteriene til Skattedirektoratet når det gjelder lokasjoner, er nettopp at de nye skattekontorene med kemnerfunksjoner skal ligge der de fleste innbyggerne og arbeidsgiverne faktisk er. Dette stemmer i så måte ikke med lokaliseringforslaget, selv om det i utgangspunktet er korte avstander mellom byene Sarpsborg og Fredrikstad. I avsnittene under belyses hvilke negative konsekvenser forslagene i utredningen vil få, sett fra et brukerperspektiv, faglig og resultatorientert perspektiv og spesifikt fra Hvaler kommune sitt perspektiv.

Brukerperspektiv:

Dårligere servicetilbud og tilgjengelighet for innbyggerne i Hvaler

De innbyggerne som jevnlig besøker Fredrikstad kemnerkontor for å få hjelp i sine betalingsproblemer eller bistand i innbetalingsprosesser, må fra 1.1.2016 reise til Sarpsborg/Grålum for å få dette. Innbyggerne i Hvaler forholder seg til Fredrikstad by i mange sammenhenger. En veldig stor del av kommunens yrkesaktive befolkning pendler dit, flesteparten av innkjøpene for næringsliv og private, utenom mat, foretas i Fredrikstad, mange har sine fritidsaktiviteter i nabobyen. Dermed er en stor del av brukerne av kemnerkontoret allerede i Fredrikstad i et annet ærend. Noe av suksessen med de gode resultatene i den tyngste delen av innkrevingen, er nettopp at vi klarer å få til en dialog med skyldnerne. Ofte er det fysisk oppmøte og nær kontakt med personlig saksbehandler som skal til for at saken løser seg. Vi frykter at ved å legge ned kontoret i Fredrikstad, så vil flere la være å kontakte kemnerkontoret, noe som igjen kan gå ut over resultatene og inntektene for Hvaler kommune.

Faglige perspektiv:

Ulemper ved å skille fagområdene fra hverandre

De tre fagområdene innen kemnerfunksjonen er innkreving, skatteregnskap og arbeidsgiverkontroll, og disse har et tett og godt samarbeid på tvers i det daglige. Det er arbeidsprosesser som er delvis overlappende og det er derfor en gjensidig nytte av samspill på tvers. For innbyggerne er det en klar fordel å få bistand innen disse områdene på ett og samme sted, da saken ofte henger sammen i en verdikjede. Ved å skille fagområdene og legge de ulike steder slik det er foreslått i utredningen, mister man denne samordningen og samspillet mellom områdene. For en del innbyggere vil dette også føre til mindre tilgjengelighet og mulighet for fysisk oppmøte, da lokasjonene ikke lenger skal være i Fredrikstad. Med en statlig skatteinnfordring organisert i regionale innkrevingskontorer vil disse innbyggerne ofte måtte forholde seg til to innkrevingsinstanser (staten og kommunen), og dette kan gjøre kontakt vanskeligere og heve terskelen for innbyggerne.

Lokalkunnskapen blir redusert, spesielt innen næringslivet i Fredrikstad og Hvaler

I utredningen legges det opp til at arbeidet med innkreving innen næring skal legges til Oslo. Da vil viktig lokalkunnskap forsvinne og det kan bli lettere å gjemme seg unna for de som bevisst unndrar skatt og avgift. Det er også uheldig at arbeidsgiverkontrollen er foreslått lagt til Grålum/Sarpsborg. På denne måten forsvinner alle som har lokalkunnskap om næringslivet innen innkreving og kontroll vekk fra Fredrikstad.

Mister synergiene mellom innkrevingstiljøene for statlige krav og innkreving av kommunale krav

En fordel med dagens organisering er at innkreving av skatt og innkreving av kommunale krav er så tett samlet, og ligger til samme kontor. Dette gjør at fagmiljøet totalt sett blir større og at man kan dra fordel av hverandres kompetanse på innkrevingsområdet. Dette gjør det også mindre sårbart for den kommunale innkrevingen, og man kan bruke kemnerens særnamskompetanse i utleggstrekk og utleggspant. Blir forslaget vedtatt, mister kommunene synergien mellom innkrevingstiljøene.

Bortfall av mulighetene for en enkel og effektiv innkreving

Skatteoppkreveren driver også innfordring av visse typer kommunale krav og avgifter, og kommunens særnamskompetanse er et effektivt virkemiddel for kommunene, samtidig som det sparer innbyggerne for betydelige beløp i innfordringsgebyrer. Uten særnamskompetansen vil betydelig flere kommunale krav måtte oversendes namsmannen for innfordring. For innbyggerne vil dette medføre at det i svært mange saker vil påløpe et innfordringsgebyr på 2 500 kr. Dette er gebyr som i mange saker kan være høyere enn det skyldige beløpet. Dette betyr at f.eks. en renovasjonsregning på 1 500 kr. vil øke til 4 000 kr. når innfordringsgebyret kommer i tillegg.

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 kritikkverdige.

Kommunene vil altså de facto ikke lenger kunne gjøre bruk av særnamsmyndigheten. Dette vil medføre at innfordring av kommunale krav må forventes å bli langt mindre effektiv enn i dag. Hvaler kommune mener at forslaget viser at statlige myndigheter har liten forståelse for kommunale behov.

Rettsikkerheten til skattyterne kan svekkes

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 skatten. Dette er også slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteoppkrevingen.

Reduserte muligheter for bekjempelse av svart økonomi

Skatteoppkreveren har god kontakt med og kjennskap til lokalt næringsliv, og dette bidrar til bekjempelsen av svart økonomi også der arbeidsgiverkontrollen er organisert som interkommunalt samarbeid. Lokalt folkevalgt innsyn, bl.a. gjennom kontrollutvalgene, er en annen styrke. Statliggjøring med sterk sentralisering kan vanskeliggjøre bekjempelsen svart økonomi.

Fredrikstad er det klart største fagmiljøet i Østfold på alle tre fagområdene i dag

Ved å splitte opp og legge ned Fredrikstadkontoret, går man i motsatt retning enn det som er en av intensjonene fra regjeringen med denne reformen, å skape større og mer robuste miljøer. Det er uttalt fra regjeringen og i utredningen at man vil bygge videre på de største fagmiljøene i dag. I forslaget til lokalisering så går man inn for å legge ned Fredrikstadkontoret, og kun bygge videre på deler av innkrevingstiljøet samt kontroll. Dette strider i så måte med intensjonen om å bygge videre på etablerte store fagmiljøer i dag.

Det vises ofte i utredningen til at 60 prosent av alle skatteoppkreverkontorer har 2 ansatte eller færre. Men dette argumentet er ikke treffende for Fredrikstad, som har 37 ansatte totalt, med innkreving av kommunale krav. Her er det et robust fagmiljø, høy kompetanse, mange nok ansatte til å «sikre mot inhabilitet» og sikring av rettsikkerheten for innbyggerne. Vi kan ikke se at utredningens forslag, som innebærer en total oppsplitting og til dels nedleggelse av Fredrikstadkontoret, vil være nødvendig for å oppfylle regjeringens mål med reformen. Vi tror imidlertid at å legge ned kontoret i Fredrikstad vil føre til det motsatte.

Resultatorientert perspektiv:

Effektiviteten og resultatene i skatteinnfordringen kan svekkes

Skatteoppkrevingen i Norge har over tid vist seg å være meget god sammenlignet med andre vestlige land, f.eks. har skatterestansene i Danmark økt etter at innfordringen ble statliggjort (fra 50 mrd. i 2006 til 82 mrd. i 2012 i følge den danske Riksrevisjonen). En omfattende omorganisering har klare risiki, der selv marginale svekkelser i innkreivingsgradene vil føre til at inntektene reduseres mer enn Finansdepartementets anslag for besparinger ved statliggjøring.

Hvaler kommune mener skatteoppkrevingen bedre kan sikres gjennom forbedringstiltak innenfor rammen av dagens organisering.

Stor risiko for å miste avgjørende kompetanse som kan få store konsekvenser for resultater og proveny

Det er en stor risiko for at nøkkelpersoner vil søke seg til andre jobber i perioden fram til en stortingsbehandling av reformen. Bli det vedtatt statliggjøring, vil det være naturlig at mange søker seg ut og det kan være stor risiko for at oppgaver ikke vil bli løst og at resultatene faller. I verste fall, vil kommunene ha store problemer med å holde skatteregnskapet ajour, noe som er kritisk ift proveny og likviditet til skattekreditorene. Det er allerede signalisert fra ansatte ved Fredrikstad kemnerkontor at flere nå er på utkikk etter nye stillinger.

Begrenser mulighetene for god kommunal likviditetsstyring

Statliggjøring av skatteoppkrevingen begrenser mulighetene for for god kommunal 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. Dette kan gi et rentetap for kommunesektoren på 150 – 200 mill. kroner.

Svekker kommunenes ansvar for eget inntektsgrunnlag

En overføring av skatteoppkrevingen til staten betyr at kommunenes skatteinntekter blir enda sterkere styrt fra staten. Interkommunale samarbeid kan ikke, slik Finansdepartementet antyder, tas til inntekt for at kommunene ikke lenger vektlegger nærhetsprinsippet i skatteinnfordringen. Snarere er dette et uttrykk for at kommunene vil oppnå best mulig innfordringsresultater, med effektiv ressursbruk, samtidig som hensyn som nærhet, rettsikkerhet o.a. ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Kemneren viktig for kommunen

Organisering av skatteinnkrevingen handler ikke utelukkende om effektivitet og provenyeffekt. Det er også et spørsmål om oppgavefordeling og lokal kompetanse. De kommunale kemnere er viktige for god lokal økonomistyring. Kemneren inngår i det totale økonomiske fagmiljøet i kommunen, og bidrar med viktig ekspertise. Det er et tett og godt samspill mellom økonomiavdelingen og kemnerkontoret i Fredrikstad, med en løpende dialog hele året vedrørende likviditeten til kommunekassa, og hvorvidt kommunen trenger ett eller flere forskudd i forfallsmånedene m.m. Denne dynamikken forsvinner ved en statliggjøring og kan vanskeliggjøre kommunens løpende oversikt over skatteinntektene samt muligheter til smidighet ved antallet forskudd som er viktig for likviditeten i de månedene kommunen betaler skatt for sine ansatte.

Erfaringen viser også at man lokalt, gjennom kemnerne, fanger opp avvik fra forventet skatteinngang langt raskere enn man klarer på nasjonalt plan. Dette gir kommunene mulighet for å justere driften tidligere enn dersom man skulle ventet på statens offisielle, justerte skattetall.

Konklusjoner

Hvaler kommune er ikke enig i at kemnerfunksjonen skal statliggjøres og går derfor i mot forslaget til regjeringen om at skatteoppkreverfunksjonen skal overføres til staten. Hvaler kommune stiller seg heller ikke bak forslagene i utredningen «Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til skatteetaten» av 24. november 2014, hvor det utredes og anbefales hvordan oppgavene skal løses i skatteetaten. Selv om det fra regjeringen vises til at oppgaver som i stor grad bærer preg av tilsyn, kontroll, lite skjønn og streng regulering, i hovedsak skal utføres av staten i framtiden, så er det ikke slik at kemnerfunksjonen er dekkende innenfor alle disse begrepene.

Svart økonomi synes å øke i Norge, som i Europa for øvrig. Fenomenet handler blant annet om faktorer som skattemoral. En sentralisert modell er neppe bedre egnet til å holde skattemoralen oppe lokalt sammenlignet med dagens system. Dersom betalingsviljen (skattemoralen) skulle bli ytterligere svekket sammenlignet med i dag, så står vi ovenfor ikke ubetydelige utfordringer i Norge. Det er nettopp i de tilfeller der skattyter ikke agerer som ønsket eller trenger særskilt oppfølging, bistand og hjelp, at kemnerkontoret kommer inn i bildet. Da er nettopp godt skjønn, lokalkunnskap, nærhet og tilgjengelighet viktige faktorer som skal til for at skatteyter opplever en god service og klarer å komme ut av sin vanskelige situasjon. Rådmannen mener at dagens organisering legger til rette for dette ved at kemnerfunksjonen er organisert i og hører inn under kommunenes oppgaveportefølje.

Hvaler kommune mener videre at spørsmålet om organisering av kemneroppgavene og hvilke organer som i framtiden skal utføre kemnerfunksjoner, hører hjemme i kommunereformen, der den totale oppgave- og ansvarsfordelingen skal diskuteres.

Rådmannens forslag til vedtak

Hvaler kommune går imot forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Vedlagte høringsuttalelse sendes Finansdepartementet.

Hvaler kommune, 16.01.2015

*Dag Willien Eriksen
rådmann*

Behandling i Formannskapet 29.01.2015:

Votering:

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt

Innstilling fra Formannskapet 29.01.2015:

Hvaler kommune går imot forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Vedlagte høringsuttalelse sendes Finansdepartementet.

Behandling i Kommunestyret 12.02.2015:

Kim-Erik Ballovarre (H) fremmet forslag om å fjerne referansen til Danmark (1. setning under «Effektiviteten og resultatene i skatteinnfordringen kan svekkes») i høringsuttalelsen.

Votering:

Ballovarres forslag ble enstemmig vedtatt.
Innstillingen fra formannskapet ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret 12.02.2015:

Hvaler kommune går imot forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Vedlagte høringsuttalelse sendes Finansdepartementet.

23.02.2015
[Signature]