

NAUSTDAL KOMMUNE

SAKSUTGREIING

SAKSGANG

Utval FORMANNSKAPET	Møtedato 04.02.2015	Saksnr. 010/15	Sakshandsamar PKL
-------------------------------	-------------------------------	--------------------------	-----------------------------

Saksansv.: Per-Kristian Langlie	Arkiv: K1-203 Objekt:	Arkivsaknr 15/51
	Avgjerd av:	

Høyringsfråsegn - overføring av skatteoppkrevinga til skattetaten

Vedlegg:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottakar	Tittel
1	I	05.12.2014	Finansdepartementet	Høringsbrev – overføring av skatteoppkrevingen
3	I	06.01.2015	Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund	Statleggjering av skatteinnkrevinga ?
4	I	07.01.2015	Kommunenes Sentralforbund	Høyring - overføring av skatteoppkrevinga til staten

Andre saksdokument (ikkje vedlagt):

Saksopplysningar:

Kva saka gjeld:

Den 1.12.2014 sendte Finansdepartementet ut høyringsbrev til utvalde høyringsinstansar om overføring av skatteinnkrevinga frå kommunane til skatteetaten med verknad frå 1.1.2016.

Den 4.12.2014 vart kommunane i form av brev frå Finansdepartementet inkludert som høyringsinstans. Frist for å gje høyringsfråsegn er 2. mars 2015.

Innleiing:

I Noreg vert inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgjevaravgift innkrevd av dei kommunale skatteoppkrevjarane, som òg fører skatterekneskap og gjennomfører arbeidsgjevarkontroll.

Forslag om overføring av skatteoppkrevjinga til skatteetaten har vore vurdert fleire gonger tidlegare, men saka har då enten ikkje vore fremma av tidlegare regjeringar eller vore avvist av Stortinget.

Finansdepartementet sitt høyringsbrev følgjer vedlagt denne saka. Det går der fram at Skattedirektoratet fekk i oppdrag den 23. juni 2014 å utgreie korleis skatteoppkrevjinga (arbeidsgjevarkontroll, innkrevjing og føring av skatterekneskapen) kan organiserast i Skatteetaten for å oppnå betre og meir effektiv skatteoppkrevjing. Utgreiinga skulle og innehalde forslag til naudsynte regelverksendringar, plan for eventuelle endringar i IKT-systemløyisingar og vurdering av arbeidsrettslege- og personalmessige høve. Skattedirektoratets rapport vart oversendt Finansdepartementet 24. november 2014, og er tilgjengelig på Finansdepartementet si heimeside (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer.html?id=1832>).

For 4. gong sidan 1994 er skatteoppkrevjarfunksjonen på dagsorden i Finansdepartementet i samband med eventuell statleggjing. Ifølgje KS er det ikkje kome nye moment av betydning i Finansdepartementet si noverande høyring. At forslaget vert fremja som eiga sak uavhengig av det pågåande kommunereformarbeidet er også etter KS si meining uheldig og i strid med kommunereforma.

Både KS og Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) peiker spesielt på at dei økonomiske konsekvensane av reforma er høgst usikre. Viser til nærare omtale under punkt 9 om dei økonomiske konsekvensar, samt vedlegg til denne saka.

Vurdering:

Rådmannen rår til at Naustdal kommune tar utgangspunkt i vedlagte utkast til høyringsfråsegn frå NKK og KS, og gjev slikt høyringsfråsegn vedkommande saka om statleggjing av skatteoppkrevjar-funksjonen.

Det spesielle er her at vi har ei interkommunal ordning der Førde, Gaular og Naustdal deltar.

"Høring – Forslag om statliggjøring av skatteoppkreveren"

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev av 01.12.2014 og til eget brev fra departementet til Naustdal 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 vår kommune 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.

2. Skatteoppkreveren er viktig for Naustdal kommune

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

3. Forslaget innebærer en klar risiko for provenytnap

Dagens organisering har en løsningsgrad som ligger helt i verdenstoppen. Vår egen skatteoppkrever har en høy løsningsgrad når det gjelder forskudstrekk og arbeidsgiveravgift. Vi ser ingen grunn til å statliggjøre vår skatteoppkrever 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 innkrevingen 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 Naustdal kommune.

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.

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

Vi jobber proaktivt og preventivt for å sikre at arbeidsgiverne i Naustdal kommune innberetter riktig grunnlag. Vår kontorkontroll innebærer synlig og merkbar aktivitet 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 kontrolls subjektene øke i vesentlig grad. Mange kommuner og byer vil ikke ha noen kontrollinstans overhodet. For Naustdal kommune vil nærmeste kontrollinstans være Leikanger. Vi vurderer denne økte avstanden som en betydelig risikofaktor for økt svart økonomi og arbeidslivskriminalitet.

I denne sammenheng vil vi nevne at tyngden av næringslivet og arbeidsgivere i Sogn og Fjordane ligger ved kysten; Måløy, Eid, Førde og Flora, hvor det i dag er etablert gode og fungerende arbeidsgiverkontrollmiljø.

Lokalt folkevalgt innsyn, bl.a. gjennom kontrollutvalgene, er en annen styrke.

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.

5. Forslaget bør inngå som en naturlig del av kommunereformen

Skatteoppkreverfunksjonen er i dag en viktig og godt integrert del av vår lokale administrasjon.

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.

6. Rettssikkerheten til skatteyterne kan svekkes

I dag ivaretas rettssikkerheten 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 rettssikkerheten 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.

8. Bortfall av mulighetene for en enkel og effektiv innkreving

Kommunen driver også innfordring av visse typer kommunale krav og avgifter, og skatteoppkreveren sin særnamskompetanse er et effektivt virkemiddel, 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 Naustdal kommune 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 Naustdal kommune 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 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.

Naustdal kommune 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. Naustdal kommune mener derved at forslaget viser at statlige myndigheter har liten forståelse for kommunale behov, og Naustdal kommune vil advare mot forslaget.

9. Oppsummering

Kombinasjonen av et irreversibelt forslag, mangelfull utredning av gevinster og klar risiko for provenytnap gjør at Naustdal 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 distriktpolitikk 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 Naustdal kommune 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 Naustdal kommune og som nevnt innebære en risiko for vår likviditet, økonomistyring og økonomikompetanse. Særlig i lys av at en eventuell statliggjøring vil være irreversibel er vi negative til departementets forslag."

Dei økonomiske konsekvensane av refoma er meget usikre.

I følge høyringsbrevet frå Finansdepartementet er det tenkt at skattedirektoratets forslag til organisering av skatteoppkrevjinga vil gje ei samla innsparing på netto 497 årsverk. Finansdepartementet anslår at denne innsparinga, saman med innsparing på kontorplass- og systemkostnader, vil gje ei samla innsparing på om lag 370 mill. kroner årleg. Dette fremgår i vedlagte høringsbrev slik:

"Skattedirektoratets forslag til organisering av skatteoppkrevingen viser at oppgavene kan løses med betydelig færre årsverk. Oppgavene skal løses med 985 årsverk, en samlet innsparing på 526 årsverk. Samtidig foreslås en styrking av arbeidsgiverkontrollen med 29 årsverk, noe som reduserer den samlede innsparingen til netto 497 årsverk. Denne innsparingen, sammen med innsparing på kontorplass- og systemkostnader, gir totalt en samlet innsparing på om lag 370 mill. kroner årlig.

Det vil påløpe kostnader til omstilling i en overgangsperiode."

Finansdepartementet har førebels ikkje tatt stilling til korleis gevinsten i kommunane av overføringa skal tas ut. Men reformer og overføring av oppgåver frå kommunane vert som regel gjennomført ved trekk i rammetilskotet, jfr oppgåvekorrigert rammetilskot ved framlegging av statsbudsjettet. Dersom reforma vert vedteke på Stortinget med verknad 1.1.2016, kan kommunen truleg vente ein reduksjon i rammetilskotet frå og med 2016.

Det er ikkje tatt stilling til om det eventuelt vil bli gjennomført ein verksemdoverdraging. Verksemdoverdraging vil sei at staten overtar arbeidsgjevaransvaret for dei tilsette som i dag jobbar med skatteinnkrevjinga i kommunen. Dersom det ikkje vert gjennomført verksemdoverdraging vil kommunen sitte igjen med utgifter knytt til overtalige tilsette frå og med 1.1.2016.

Både KS og NKK peiker på at det er knytt stor usikkerhet til Skattedirektoratet si utgreiing og det berekna innsparingspotensialet. KS skriv i vedlagte utkast til høyringsuttale:

"Skattedirektoratets utredning peker på muligheter for kostnadsbesparelser sammenlignet med dagens organisering, og effektiviseringsgevinsten er beregnet på grunnlag av dette. Skattedirektoratets utredningsarbeid er gjennomført som en lukket prosess og har svakheter. Utredningen belyser i liten grad konsekvensene av innsparingsforslagene. Det har derfor ikke vært mulig å vurdere disse for KS. Den valgte tilnærmingsmåten 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 kanskje spesielt med interkommunalt samarbeid og ny kommunestruktur."

NKK skriv:

"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."

Vidare skriv KS:

"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."

vedlagte Faktaark skriv NKK:

"På oppdrag fra NKK har Oslo Economics gått gjennom tallmateriale fra Finansdepartementet og beregnet konsekvensene av endret innkreivingsprosent. Tallene viser at endringer i innkreivingsgrad på så lite som 0,05-0,15 prosentpoeng vil gjøre reformen ulønnsom for fellesskapet, selv etter en eventuell betydelig bemanningsreduksjon. Beregningene viser videre at det norske fellesskapet risikerer et årlig provenytab i området 0,5-1,5 milliarder kroner."

Rapporten frå Oslo Economisc er å finne via NKK si heimeside

http://www.nkkf.no/edokumenter/skatteoppkreversaken/OE_Rapport%202014-413-1010.pdf?f650f7

Vidare skriv KS at statliggjøring:

"....Begrenser mulighetene 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."

Miljømessige konsekvensar:

Ingen eksplisitte miljømessige konsekvensar.

Aktuelle lover, forskrifter, avtaler mm:

Skattebetalingslova av 17. juni 2005 nr 67

Instruks for skatteoppkrevjar, fastsett av Skattedirektoratet 8. april 2014

TILRÅDING:

1. Naustdal kommune meiner at skatteoppkrevjarfunksjonen framleis må vere ei kommunal oppgåve. Erfaringane vi har med skatteinnkrevjinga som ei kommunal oppgåve er svært positive. Det er også dokumentasjon på synergi mellom skatteoppkrevjing og anna kommunal innkrevjing. Kommunal skatteinnkrevjing betyr mykje for den samla økonomiforvaltninga i kommunane.

2. Kvaliteten på skatteinnkrevjinga i Noreg er god. Naustdal kommune meiner likevel det er mogeleg å forbetra tenesta. Det kan gjerast innanfor ramma av framleis kommunalt og lokalt ansvar for skatteinnkrevjinga, og må sjåast i saman med kommunereforma.

3. Naustdal kommune gjer høyringsfråsegn i tråd med denne saka.

04.02.2015 FORMANNSKAPET**VEDTAK:**

Tilrådinga samrøystes vedteken.