



Molde kommune
Rådmannen
Drifts- og forvaltningsavdelingen

Melding om vedtak

Det kongelige Finansdepartementet

Deres ref:

Vår ref:
2014/3827

Saksbeh:
Kurt Magne Thrana,

Arkivkode:
024

Dato:
20.02.2015

Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten - høring

Molde formannskap behandlet ovennevnte sak i møte 17.02.2015 og fattet følgende vedtak:

1. *Molde kommune støtter ikke at ansvaret for oppgaven med skatteinnfordring blir overført fra kommunene til staten.*
2. *Dersom denne oppgaveoverføringen skal vurderes, må dette ses i lys av kommunereformen og den dertil hørende drøftingen av oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene.*

Saksframlegget med behandling følger vedlagt.

Kurt Magne Thrana
Økonomisjef



Saksframlegg

Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten - høring

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
14/15	Molde formannskap	17.02.2015

Saksprotokoll i Molde formannskap - 17.02.2015

Vedtak

1. Molde kommune støtter ikke at ansvaret for oppgaven med skatteinnfordring blir overført fra kommunene til staten.
2. Dersom denne oppgaveoverføringen skal vurderes, må dette ses i lys av kommunereformen og den dertil hørende drøftingen av oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Behandling

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til vedtak

1. Molde kommune støtter ikke at ansvaret for oppgaven med skatteinnfordring blir overført fra kommunene til staten.
2. Dersom denne oppgaveoverføringen skal vurderes, må dette ses i lys av kommunereformen og den dertil hørende drøftingen av oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Saksopplysninger

I brev av 1. desember 2014 blir blant andre kommunene som høringsinstans invitert til å gi uttale til forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til staten. Frist for høringsuttalelser er satt til 2. mars 2015. Høringsbrevet og oversikt over høringsinstansene er vedlagt denne saken.

Bakgrunn

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen, er en stadig tilbakevendende problemstilling hvor kommunene de siste nær 30 årene har motsatt seg en slik overføring begrunnet i flere forhold så som lokalkunnskap og nærhet til skatteyter og næringsliv. Samtidig har ikke forslagene fått flertall i Stortinget. Starten var det såkalte ROSA-prosjektet som strakk seg over flere år, fra initiativet ble tatt og prosessen startet i 1986, til den endte i 1994 da regjeringen ikke fikk oppslutning om sitt forslag om å reorganisere avgiftsadministrasjonen

gjennom å slå sammen skatteetaten, toll og avgiftsetaten og skattefogdetaten til en statlig felles etat hvor også skatteinnkrevingen skulle inngå. Sist Molde kommune avga høringsuttale i tilsvarende sak, var i formannskapsmøte den 7. september 2004. Kommunen gav i sin uttale den gangen uttrykk for at skatteinnkrevingen fortsatt burde være en kommunal eller felleskommunal oppgave og begrunnet dette i all hovedsak med de samme argumentene som rådmannen fremfører i denne saken.

Forslagene i høringen innebærer en betydelig sentralisering av arbeidsplasser til nasjonale kontorer eller til region-/fylkessentra. Dagens 288 kontorsteder reduseres til 27. Næringslivet på mindre steder vil miste en av sine viktigste, offentlige informasjonskanaler og samarbeidspartnere. Det antas at dette kan være spesielt krevende for bedrifter i etableringsfasen. I tillegg får i dag skatteoppkreverne informasjon om mulig useriøs virksomhet fra lokalt næringsliv og innbyggere, og denne informasjonskanalen vil antagelig svekkes ved en statliggjøring. For Molderegionen innebærer forslaget at 7 arbeidsplasser i Molde kommune sammen med arbeidsplasser i Fræna/Eide og Nesset forsvinner. Arbeidsgiverkontrollen for fylket foreslås i sin helhet lagt til Ålesund, mens 7 statlige arbeidsplasser foreslås etablert i Kristiansund.

Rådmannen mener dagens kommunale løsning er den beste, da den gir svært gode resultater og fremstår som en effektiv organisering. Statliggjøring i tråd med den meget stramme skisserte tidsrammen, innebærer risiko for provenytap, reduksjon av nødvendig kompetanse i Molde kommune og et uheldig personalløp med fare for tap av nøkkelpersonell. En slik oppgaveoverføring definerer rådmannen som en klar virksomhetsoverdragelse.

Rådmannen vil også påpeke at spørsmålet om organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen er naturlig å behandle i den varslede kommunereformen når oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skal gjennomgås.

Skatteoppkreverfunksjonen er viktig for Molde kommune

Skatteoppkreverfunksjonen i Molde kommune er viktig for en samlet lokal økonomistyring. Skatteseksjonen, som organisatorisk er lagt til økonomiavdelingen, består av 9 årsverk i tillegg til at kemnerfunksjonen innehas av økonomisjefen. Seksjonen innehar skatteoppkreverfunksjonen for kommunene Molde, Vestnes, Aukra og Midsund. I tillegg selger seksjonen kontrolltjenester til Fræna kommune. Skatteoppkreveren inngår i det totale økonomiske fagmiljøet i kommunen og bidrar med viktig kompetanse. Erfaringen tilsier at avvik fra forventet skatteinntang fanges opp langt raskere lokalt enn man klarer på nasjonalt plan.

Forslaget innebærer en klar risiko for provenytap

Dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen, har en løsningsgrad som ligger helt i verdenstoppen. Innfordringsresultatene for de enkelte skattearter for landet er svært gode og Molde kommunes skatteoppkrever har en løsningsgrad som i all hovedsak er bedre enn dette. Molde kommune ser derfor ingen grunn til å statliggjøre kommunens skatteoppkrever og har liten tro på at resultatene vil bli bedre dersom disse oppgavene skal utføres på sentralt eller regionalt hold.

Molde kommunes resultater for de ulike skattearter per 31. desember 2014 er som følger sammenlignet med landet:

	Kemneren i Molde	Landet	Avvik
Innbetalt restskatt personlige skatteyttere	97,03 %	94,08 %	2,95 %
Arbeidsgiveravgift	99,82 %	99,82 %	0,00 %
Forskuddstrekk	99,92 %	99,94 %	-0,02 %
Forskuddsskatt personlige skatteyttere	99,82 %	99,20 %	0,62 %
Restskatt upersonlige skatteyttere (selskaper m.v.)	99,16 %	97,52 %	1,64 %
Forskuddsskatt upersonlige skatteyttere (selskaper m.v.)	100,00 %	99,93 %	0,07 %

Rådmannen vurderer departementets forslag til å innebære en klar risiko for provenytap. 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 provenytap 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 etter rådmannens vurdering lite sannsynlig. Forventede gevinster gjennom innføringen 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 merverdiavgift har den kommunale innkrevingen gjennomgående bedre resultater enn statlig, med en kommunal løsningsgrad på 99,8 pst. mot statlig løsningsgrad på 99,4 pst. Da det her er snakk om meget store beløp, vil selv små forskjeller i løsningsgrad kunne ha merkbar betydning for provenyet til Molde kommune.

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

Den kommunale skatteinnkreveren jobber proaktivt og preventivt for å sikre at arbeidsgiverne i Molde kommune innberetter riktig grunnlag. Kontorkontrollen som utføres, innebærer synlig og merkbar aktivitet overfor arbeidsgiverne. Gjennom arbeidsgiverkontrollen avdekkes det som skulle vært innberettet. Kontoret utfører et viktig preventivt arbeid som bidrar til at kommunens 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.

Rådmannen mener derfor at nærheten til innbyggerne og lokalkunnskapen i stor grad bidrar både til forskuddsordningens suksess og til de gode resultatene for innkreving av de andre skattartene.

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.

Nærheten til skattesubjektene er også viktig i kampen mot svart økonomi. Lokal tilstedeværelse som kontrollinstans, har en klar preventiv effekt. Dersom skatteoppkreveren statliggjøres og sentraliseres, vil avstanden mellom kontrollinstansen og kontrollobjektene øke i vesentlig grad. Mange kommuner og byer vil ikke ha noen kontrollinstans overhodet. For Molde kommune vil nærmeste kontrollinstans i forhold til arbeidsgiverkontrollen være i Ålesund. Vi vurderer denne økte avstanden som en betydelig risikofaktor for økt svart økonomi og arbeidslivskriminalitet.

I den andre enden av skalaen er det også kommunens erfaring at nærheten til innbyggerne er viktig for å bistå de vanskeligstilte skattyterne. Innbyggere med betalingsvansker kan ved å kontakte den kommunale skatteoppkreveren som kjenner de lokale forholdene i kommunen, få en samordnet betalingsordning for sin skattegjeld og skyldige kommunale krav. 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. Dette er skattyterne som ikke alltid kan hjelpe seg selv eller som av andre grunner ikke kan ivareta sine egne interesser. Nærhet og lokalkunnskap er viktig for å forstå og hjelpe de som trenger det mest.

Forslaget bør inngå som en naturlig del av kommunereformen

Skatteoppkreveren er i dag en viktig og godt integrert del av Molde kommunes lokale administrasjon. Departementet hevder imidlertid at skatteinnkreving ikke er en naturlig kommunal oppgave, blant annet fordi det skal utøves *«liten grad av skjønn»*. Rådmannen mener at nettopp muligheten til å utøve lokalt skjønn innenfor lovens rammer, er et bidrag til skatteoppkreverens gode resultater og stiller seg derfor uforstående til påstanden. Det oppleves 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 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. Som et argument for statliggjøring nå, trekker departementet 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»*. Ut ifra dette blir derfor skatteinnfordringen en oppgave som det blir naturlig å vurdere når oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene skal vurderes i forbindelse med 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.

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

Oppsummering

Kombinasjonen av et irreversibelt forslag, mangelfull utredning av gevinster og klar risiko for provenytap gjør at rådmannen i Molde kommune fraråder statliggjøring av skatteoppkreveren fra 1. januar 2016.

Rådmannen 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.

Rådmannen mener videre at 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. Rådmannen mener skatteoppkreveren i Molde kommune selv har best kompetanse og forutsetning for å samarbeide med og håndtere kommunens lokale næringsliv og kommunens innbyggere innenfor høringens foreslåtte områder.

Det må også bemerkes at høringsdokumentene i svært liten grad gir noen begrunnelse for hvorfor skatteoppkreverfunksjonen skal overføres. Det reageres derfor 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 Molde kommune og som nevnt innebære en risiko for kommunens likviditet, økonomistyring og økonomikompetanse. Særlig i lys av at en eventuell statliggjøring vil være irreversibel, er rådmannen negativ til departementets forslag.

Vurdering av økonomiske konsekvenser

Et eventuelt provenytap som følge av statliggjøring av denne viktige kommunale oppgaven vil gi økonomiske konsekvenser for Molde kommune i form av reduserte skatteinntekter.

Arne Sverre Dahl

Vedlegg

- 1 Høringsbrev – overføring av skatteoppkrevingen
- 2 Brev til kommunene 4.12.2014
- 3 Høringsbrev 1.12.2014
- 4 Høringsinstanser