



Klassering: 200, &13
Arkivsak: 14/5849/2
Saksbehandler: Grete Olsen Østereng

Utvalg	Saksnummer	Møtedato
Kommunestyret	004/15	11.02.2015

Høring - Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten

Vedlegg:

1. Høringsbrev av 01.12. 2014 fra Finansdepartementet
2. Utredning av 24.11. 2014 Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Høringsuttalelse fra KS om statliggjøring av skatteinnkrevingen - forslag

Ingen

Tidligere behandlinger:

Ingen

Sammendrag:

Finansdepartementet har sendt på høring forslag om overføring av skatteoppkreverfunksjonen (skatteoppkrevingen) til Skatteetaten fra 1. januar 2016.

Skattedirektoratet fikk 23.juni 2014 i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkrevingen (arbeidsgiverkontroll, innkreving og føring av skatteregnskapet) kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå bedre og mer effektiv skatteoppkreving og avgiftsforvaltning. Skattedirektoratets rapport ble oversendt Finansdepartementet 24.november 2014 (se vedlegg 2), og er nå sendt på høring med frist 2. mars 2015.

Kommunene har i dag det administrative ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen, mens Skatteetaten har ansvar for oppfølging og styring. Skattedirektoratet har i utredningen vurdert ressursbehov, organisering og lokalisering for hver av oppgavene som skatteoppkreverne utfører i dag. Dette er utarbeidelse av skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll, innkreving og veiledning/informasjon.

Skattedirektoratet foreslår i sin utredning at oppgavene kan utføres med 526 færre årsverk enn det som de kommunale skatteoppkreverne har i dag. I tillegg foreslås å styrke

arbeidsgiverkontrollen med 29 årsverk slik at den samlede innsparing blir på netto 497 årsverk.

Føring av skatteregnskapet foreslås i utredningen samlet på Lillestrøm med en underavdeling i Vadsø. Enheten vil få et landsdekkende ansvar for føring av skatteregnskapet med 45 årsverk på Lillestrøm og 15 i Vadsø, totalt 60 årsverk. Dagens ressurser brukt på oppgaven er 251 årsverk, og forslaget tilsier en reduksjon på 191 årsverk sammenlignet med dagens organisering. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen foreslås dette samlokalisert med Skatteetatens øvrige kontrollmiljøer og lokalisert på 22 steder. Oppgaven bemannes med 400 årsverk, og dette innebærer en styrking på 29 årsverk.

Skattedirektoratet foreslår også at innkreving spesialiseres og lokaliseres på totalt 19 steder. Innkreving mot næringsdrivende samles i fem regionale innkrevmiljøer, og innkreving mot personlige skattytere samles i 19 fylkesvise enheter, hvor fem av disse også har innkreving mot næringslivet. Oppgaven bemannes med til sammen 453 årsverk, mot dagens 639 årsverk.

Etter Finansdepartementets vurdering er fordelene med forslaget en mer effektiv oppgaveløsning basert på større enheter, større fagmiljø, bedre bekjempelse av svart økonomi og arbeidsmarkeds kriminalitet, økt rettssikkerhet, forenkling for skatte- og avgiftspliktige og arbeidsgiverne, og god regional politikk.

Rådmannen mener imidlertid at nøkkeltall viser at dagens organisering gir gode innfordringsresultater. Det ligger også en relativt stor risiko i den foreslåtte bemanningsreduksjonen, da den største effektivitetsgevinsten fra innføringen av fagsystemet Sofie allerede er tatt ut. Nærheten til skattesubjektene og innbyggerne forklarer de gode resultatene i dagens kemnerfunksjon. I tillegg er skatteoppkreverfunksjonen viktig for kommunens økonomistyring ved at det kan være mulig å fange opp avvik fra forventet skatteinntang på et tidligere tidspunkt enn man klarer på nasjonalt plan. Dette gir kommunene mulighet til å justere driften tidligere enn dersom man måtte vente på de offisielle justerte skattetall. Dagens nærhet til kemnerkontoret gir også en likviditetsmessig fordel for kommunen ved at det ved behov for likviditet kan overføres forskuddsmidler til kommunene.

I utredningen er det flere momenter som er uavklart, og det er ikke utarbeidet gode nok konsekvensutredninger. Dette gjelder både på den økonomiske og personalmessige siden. I tillegg anses servicenivået i forhold til kommunens innbyggere å bli dårligere som en følge av sentraliseringen. For Akershus foreslås innkrevingen flyttet til Ski kommune, og dagens praksis med personlige møter med skattytere vil bli svekket. Målet om å igangsette reformen 1. januar 2016 anses også tidsmessig å være urealistisk.

Forslaget om statliggjøring kommer midt i kommunereformen, og etter rådmannens syn bør organiseringen av skatteoppkreveren være en naturlig del av den totale gjennomgangen av den samlede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommuner i kommunereformen. Det anses derfor som uheldig å forsere en beslutning om dette nå. Rådmannen anbefaler derfor at spørsmålet undergis en samlet behandling i forbindelse med kommunereformen.

Saksopplysninger:

Skattedirektoratet fikk den 23.juni 2014 i oppdrag fra Finansdepartementet å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen kan overføres fra kommunene til Skatteetaten. De enkelte oppgavene under skatteoppkreverfunksjonen skulle vurderes hver for seg. Dette oppdraget er et ledd i arbeidet med å oppnå en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning. Regjeringen tar sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016. Frist for utredningen var opprinnelig

15.november 2014, men ble senere utsatt til 24.november 2014. Forslaget fra Skattedirektoratet er nå sendt ut på høring med frist 2.mars 2015.

Kommunene har i dag det administrative ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen, mens Skatteetaten har ansvar for oppfølging og styring. Skattedirektoratet har i utredningen vurdert ressursbehov, organisering og lokalisering for hver av oppgavene som skatteoppkreverne utfører i dag, dette er skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll, innkreving og veiledning/informasjon.

Skattedirektoratet foreslår i sin utredning at oppgavene kan utføres med 526 færre årsverk enn det de kommunale skatteoppkreverne har i dag. I tillegg foreslås å styrke arbeidsgiverkontrollen med 29 årsverk, slik at den samlede innsparingen blir netto 497 årsverk.

Føring av skatteregnskapet foreslås i utredningen samlet på Lillestrøm med en underavdeling i Vadsø. Enheten vil få et landsdekkende ansvar for føring av skatteregnskapet med 45 årsverk på Lillestrøm og 15 i Vadsø, totalt 60 årsverk. Dagens ressurser brukt på oppgaven er 251 årsverk, og forslaget tilsier en reduksjon på 191 årsverk sammenlignet med dagens organisering. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen foreslås dette samlokalisert med Skatteetatens øvrige kontrollmiljøer og lokalisert på 22 steder. Oppgaven bemannes med 400 årsverk, og dette innebærer en styrking på 29 årsverk. Skattedirektoratet foreslår for øvrig at innkreving spesialiseres og lokaliseres på totalt 19 steder. Innkreving mot næringsdrivende samles i fem regionale innkrevingsmiljøer, og innkreving mot personlige skattytere samles i 19 fylkesvise enheter, hvor fem av disse også har innkreving mot næringslivet. Oppgaven bemannes med til sammen 453 årsverk, mot dagens 639 årsverk.

Skattedirektoratet skriver i utredningen at forslaget innebærer mer effektiv oppgaveløsning, bedre bekjempelse av svart økonomi og arbeidsmarkeds kriminalitet, økt rettssikkerhet, forenkling for skatte- og avgiftspliktige og arbeidsgiverne, og god regionalpolitikk.

Det vises for øvrig til ytterligere informasjon i høringsbrevet fra Finansdepartementet av 01.12. 2014 med oppsummering av utredningen, og selve utredningen fra Skatteetaten.

Vurdering:

Rådmannen mener at nøkkeltall viser at dagens organisering av kemnerfunksjonen gir gode innkrevingresultater for kommunene.

Oversikten under viser resultatene for Lørenskog kemnerkontor ved utgangen av 2014:

Innkrevingsresultater i 2014 pr. 31.12.2014

Forskuddstrekk for året 2013	99,90 %
Arbeidsgiveravgift for året 2013	99,90 %
Forskuddsskatt person for året 2013	98,30 %
Forskuddsskatt upersonlige for året 2013	100 %
Restskatt upersonlige for året 2012	99,80 %
Restskatt person for året 2012	93,50 %

Nærheten til skattesubjektene gir en stor fordel, er viktig i kampen mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet, og fører til et bedre innkrevingresultat for kommunene.

1. Forslaget innebærer en klar risiko for provenytnytap

Kommunens egen skatteoppkrever har en løsningsgrad som er svært høy, og det anses som lite sannsynlig at resultatene vil bli bedre dersom disse oppgavene skal utføres på sentralt eller regionalt hold.

NKK (Norsk kemner og kommuneøkonomers forbund) vurderer departementets forslag til å innebære en klar risiko for provenytab. Dette spørsmålet er utredet av Oslo Economics, som har gått gjennom tallmaterialet og beregnet konsekvensene av endret innkreivingsprosent.

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

Den anførte bemanningsreduksjonen virker ikke sannsynlig. Forventede gevinster fra 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 innkreivng av arbeidsgiveravgift og MVA har den kommunale innkreivng 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 den enkelte kommune.

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

Skatteoppkreveren jobber proaktivt og preventivt for å sikre at arbeidsgiverne i egen kommune innberetter riktig grunnlag. Kontorkontroll innebærer synlig og merkbar aktivitet overfor arbeidsgiverne. Det purres når det ikke mottas oppgaver, det tas kontakt pr telefon når man ser at de har innberettet feil, de oppsøkes fysisk og etterspør oppgaver, og gjennom arbeidsgiverkontrollen avdekkes det som skulle vært innberettet. Det gjennomføres 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 nærhet til innbyggerne og lokalkunnskap i stor grad bidrar både til forskuddsordningen suksess og til de gode resultatene for innkreivng av de andre skattartene.

Nærheten til skattesubjektene er også viktig i kampen mot svart økonomi. Den lokale tilstedeværelse som kontrollinstans har en klar preventiv effekt. Dersom skatteoppkreveren statlig-gjøres og sentraliseres vil avstanden mellom kontrollinstansen og kontrollsubjektene øke, og dette vil være en svekkelse for servicen til kommunens innbyggere.

I den andre enden av skalaen er det også administrasjonens 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. Innkreivng for Akershus vil i det nye forslaget bli gjennomført fra Ski.

3. Forslaget bør inngå som en naturlig del av kommunereformen

Skatteoppkreverne er i dag en viktig og godt integrert del av kommunens lokale administrasjon.

Departementet hevder 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 de gode resultatene. 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 lokalpolitikkerne 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 rådmannens syn er organiseringen av skatteoppkreveren en naturlig del av den totale gjennomgangen av den samlede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommuner i kommunereformen.

Det anses derfor som uheldig å forsere en beslutning om dette nå, og anbefaler at spørsmålet undergis en samlet behandling i kommunereformen.

4. Oppsummering

Ut fra den utredningen som foreligger fraråder rådmannen statliggjøring av skatteoppkreverkontorene fra 01.01.2016.

Ut fra nøkkeltall anses dagens løsning å gi de beste resultatene, og spørsmålet om organiseringen av skatteoppkreverkontorene er mest naturlig å behandle i den kommende kommunereformen.

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. Kommunene selv anses å ha best kompetanse og forutsetning for å samarbeide med og håndtere det lokale næringsliv og innbyggere innenfor høringens foreslåtte områder.

Hovedspørsmålet om hvorfor overføringen skal skje er i svært liten grad er utredet. Dette til tross for at forslaget kan få betydelige negative konsekvenser for egen kommune og som nevnt innebære en risiko for kommunens likviditet og økonomistyring.

Rådmannens forslag til innstilling:

Lørenskog kommunestyre anbefaler ikke en overføring av skatteoppkreveren til Skatteetaten pr 01.01.2016. Spørsmålet bør i stedet være en naturlig del av den totale gjennomgangen av den samlede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommuner i kommunereformen

04.02.2015 Formannskapet

Forslag framsatt i møte:

Turid Kristensen (H) fremmet følgende motforslag på vegne av H og Frp:

«Lørenskog kommune støtter forslaget fra Finansdepartementet av 01.12.14 om å overføre skatteoppkreving til Skatteetaten slik det er utformet i høringsforslaget.»

Martin Bjerke (SV) fremmet følgende endringsforslag på vegne av Ap, SV og LIV:

«Siste setning utgår.»

Votering:

Forslag fremmet av Turid Kristensen ble forkastet med 8 mot 5 stemmer.

Rådmannens forslag til innstilling ble forkastet med 12 mot 1 stemme.

Rådmannens forslag til innstilling med endringsforslag fremmet av Martin Bjerke ble vedtatt med 7 mot 6 stemmer.

Formannskapetets innstilling:

Lørenskog kommunestyre anbefaler ikke en overføring av skatteoppkreveren til Skatteetaten pr 01.01.2016.

11.02.2015 Kommunestyret

Forslag framsatt i møte:

Ingen.

Votering:

Formannskapetets flertallsinnstilling om å forkaste rådmannens forslag til innstilling ble vedtatt med 24 mot 23 stemmer (H, Frp, KrF, V).

Formannskapetets flertallsinnstilling (rådmannens forslag til innstilling med endringsforslag fremmet av Martin Bjerke) ble vedtatt med 24 mot 23 stemmer (H, Frp, KrF, V).

KS-004/15 Vedtak:

Lørenskog kommunestyre anbefaler ikke en overføring av skatteoppkreveren til Skatteetaten pr 01.01.2016.

Følgende hadde ordet til saken:

Martin Bjerke (SV).

Lørenskog, 14.01.2015.

Ragnar Christoffersen
rådmann

Grete Olsen Østereng
økonomidirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.