

## Saksframlegg med vedtak

### Høring - Forslag om overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Ståle Ruud	FE - 203, TI - &13	14/4996

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
15/09	Administrasjonsutvalget	PS	10.02.2015
15/09	Formannskap	PS	12.02.2015
15/08	Kommunestyret	PS	26.02.2015

#### Kommunestyrets enstemmige vedtak:

1. Eidsberg kommune mener forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten er i strid med de uttalte målene i den igangsatte kommunereformen, hvor målet er å flyttet makt og ansvar til større og mer robuste kommuner.
2. Eidsberg kommune er positive til å se på effektiviseringsgrep i oppgaveløsningen i et samarbeid med Skatteetaten innenfor rammen av dagens organisering.

#### Rådmannens forslag:

Saken legges fram for formannskapet/kommunestyret med slik **innstilling**:

1. Eidsberg kommunestyre slutter seg til rådmannens vurderinger og støtter ikke forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten.
2. Eidsberg kommune mener forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten er i strid med de uttalte målene i den igangsatte kommunereformen, hvor målet er å flyttet makt og ansvar til større og mer robuste kommuner.
3. Eidsberg kommune er positive til å se på effektiviseringsgrep i oppgaveløsningen i et samarbeid med Skatteetaten innenfor rammen av dagens organisering.

#### Kommunestyrets behandling:

Ingen forslag.

#### Kommunestyrets enstemmige vedtak:

Formannskapets innstilling vedtas.

#### Formannskapets behandling:

**Votering:**

Det ble votert punktvis over administrasjonsutvalgets innstilling.

Administrasjonsutvalgets innstilling punkt 1 ble forkastet med 6 mot 2 stemmer (AP og SP).

Administrasjonsutvalgets innstilling punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Administrasjonsutvalgets innstilling punkt 3 ble enstemmig vedtatt.

**Formannskapetets innstilling:**

Administrasjonsutvalgets innstilling punkt 1 forkastes med 6 mot 2 stemmer.

Administrasjonsutvalgets innstilling punkt 2 og 3 vedtas enstemmig.

**Administrasjonsutvalgets behandling:**

Ingen forslag.

**Administrasjonsutvalgets enstemmige innstilling:**

Rådmannens forslag vedtas.

**Saksopplysninger:**

Finansdepartementet sendte 23.06.14 ut informasjon om at Regjeringen tar sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten med virkning fra 01.01.16. Regjeringens mål er en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning. Skattedirektoratet fikk i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal organiseres i Skatteetaten for å nå dette målet. Utredningen skulle inneholde forslag til nødvendige regelverksendringer, plan for evt. endring i IKT-systemløsninger og vurdering av arbeidsrettslige- og personalmessige forhold.

Skattedirektoratet la den 24.11.14 fram sin utredning. Finansdepartementet sendte 01.12.14 forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen ut på høring, i første omgang uten at kommunene var inkludert i høringslisten. Dette ble korrigert gjennom eget brev til kommunene 04.12.14. Fristen for å avgi høringsuttalelser er satt til 02.03.15.

**Rådmannens merknader:**

Grunnlaget for høringen er Skattedirektoratets utredning om hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal organiseres i Skatteetaten, med utgangspunkt i regjeringens mål om en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning gjennom å samle dette i Skatteetaten.

Utredningen som ble oversendt Finansdepartementet 24. november 2014, har som tidligere utredninger fokus på å stateliggjøre fremfor konsekvenser og resultater.

Kommunene Eidsberg og Trøgstad har felles skatteoppkreverkontor med Eidsberg som vertskommune.

**Prosess og utredning**

Skatteoppkreverfunksjonen med skatteinnfordring og arbeidsgiverkontroll har i alle år vært en kommunal oppgave og en integrert del av kommunenes organisasjon. Forslaget om å

statliggjøre skatteinnkrevningen kommer i forkant av en pågående kommunereform. Et uttalt mål i kommunereformen er å «*flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner*».

Eidsberg kommune mener timingen på forslaget om å statliggjøre skatteoppkreverfunksjonen fra 01.01.2016 og løsrive en kommunalt forankret oppgave fra den pågående oppgavefordelingen og kommunereformen er dårlig, og mener den strider med de uttalte målene for kommunereformen. Når målet er å statliggjøre en kommunalt forankret oppgave, er Eidsberg kommune forundret over at konsekvensene for kommunene omtales med marginale 1,5 side i en utredning på 79 sider.

Skattedirektoratets utredning er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Skattedirektoratet, Skatt vest/midt/øst og to representanter fra skatteoppkreverne (utpekt av Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund, NKK). NKK's representanter valgte i november å trekke seg fra deltakelse i arbeidsgruppen med begrunnelse i at representantene ikke kunne stille seg bak de konklusjonene som Skattedirektoratet har kommet fram til i sin utredning. Representantene mener at prosessen fram til den endelige rapporten har vært tidskritisk med tanke på de store konsekvensene en overføring av skatteoppkrevingen fra kommune til stat vil innebære, samtidig som de ikke kunne stille seg bak de forslagene som fremkommer i utredningen.

Eidsberg kommune synes det er beklagelig at utredningen har som utgangspunkt å statliggjøre oppgaven framfor å legge til rette for samarbeide om forbedringer, analysere eventuelle konsekvenser og resultater. Faktagrunnlaget og tallgrunnlaget som ligger til grunn for konklusjonene, er mangelfulle og utilstrekkelig utredet. Rapporten har en slagside som har fokus på å overføre oppgaven, og mangler omtale og vurderinger av de positive tingene med dagens løsning - opprettholdelse av kvalitet og proveny.

### **Skatteoppkreverfunksjonen**

Eidsberg kommune er opptatt av skatteyternes rettssikkerhet ivaretas på en god måte ved at det er etablert et klart ansvarsmessig og organisatorisk skille mellom de som fastsetter skatten (ligningen/staten) og de som innkrever 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.

### **Skatteinnfordringen og proveny**

Dagens skatteinnkreving har svært god løsningsgrad og en innbetalingsgrad på om lag 99,8 prosent av de samlede krav for de viktigste skattartene. Dette er marginalt høyere enn innbetalingsgraden av den statlige innkrevningen av merverdiavgift (99,4 pst). Eidsberg kommune er klar over at kravenes karakter, innkreving via arbeidsgiver og automatiserte prosesser er viktige forklaringer på de gode resultatene. Hensiktsmessig og effektiv organisering i kommunene med entydig arbeidsdeling mellom skattekontorene og de kommunale skatteoppkreverne er en annen. Samtidig er Eidsberg kommune overbevist om at nærhet til skattyter og næringsdrivende har en positiv effekt på resultatene. Skattedirektoratet gir ingen begrunnelse for at den statlige innkrevningen av merverdiavgift skal være lavere enn resultatet for arbeidsgiveravgift. Eidsberg kommune mener løsningsgraden kan bli enda bedre om Skatteetaten legger forholdene til rette for et bedre og tettere samarbeid med skatteoppkreverne uavhengig av organisering.

Før man eventuelt går til det grep å samle skatteoppkreverfunksjon i Skatteetaten, mener Eidsberg kommune at Skatteetaten bør samordne og effektivisere, samt vise resultatforbedringer innenfor de avgiftsområdene som allerede er overført og er planlagt overført til Skatteetaten. Eidsberg kommune mener statliggjøring av skatteinnkrevingen har klare risiki og selv marginale svekkelser i innkrevingsgradene vil føre til at inntektene reduseres mer enn de anslag for besparinger som skisseres. I Danmark har skatterestansene økt med 64 prosent på 6 år etter at innfordringen ble statliggjort (fra 50 mrd. i 2006 til 82 mrd. i 2012 iflg. den danske Riksrevisjonen). Eidsberg kommune mener skatteoppkrevingen bedre kan sikres gjennom forbedringstiltak innenfor rammen av dagens organisering.

Eidsberg kommune mener overføring av skatteinnfordringen til staten vil være et eksperiment hvor nedsiden er langt større enn oppsiden. Kommunenes innfordringsresultater viser at de små og mellomstore skatteoppkreverkontorene leverer de beste resultatene. Det er da bekymringsfullt å gå mot langt større enheter.

Viktig i denne sammenheng er den preventive effekten lokal skatteinnfordring har. Nærhet til skattesubjektene forklarer de gode resultatene for forskuddsordningen. Skatteoppkreveren jobber proaktivt og preventivt for å sikre at skattytere og arbeidsgiverne i Eidsberg kommune betaler sin skatt og arbeidsgiveravgift. Små samfunn har en preventiv effekt på løsningsgrad. Når dette er fastslått er det i tillegg viktig at fagmiljøene er robuste slik at innkrevingen skjer i samsvar med gitte retningslinjer, og enhetens sårbarheten reduseres. Flere kommuner har inngått samarbeide om skatteoppkreverfunksjonen nettopp for å møte dette. Ved at nabokommuner samarbeider om denne viktige funksjonen, opprettholdes nærheten samtidig som oppgaveløsningen gjøres effektiv og gir gode resultater.

#### Føring av skatteregnskapet – en naturlig effektivisering

I utredningen rettes det et særlig fokus på ressursbruk for føring av skatteregnskapet og effektiviseringspotensialet for føring av dette. Den lokale skatteoppkrever fører skatteregnskapet for hver av sine kommuner. I all hovedsak foregår regnskapsføringen etter innføring av felles regnskaps- og innkrevingsystem automatisk, og funksjonen er under stadig utvikling og forbedring. Etter innføring av A-ordningen nå fra 01.01.2015 vil også skatteoppkrevernes manuelle registrering av terminoppgaver, lønns- og trekkoppgaver mv. bortfalle, og det innføres maskinelle forhåndsligninger mv. På sikt skal også oppgjørslister for utleggstrekk registreres av arbeidsgiver selv. Skatteoppkreverkontorene vil følgelig benytte stadig mindre tid på regnskapsoppgaver.

Eidsberg kommune vil vise til at ytterligere effekter vil kunne tas ut med regelendringer, som for eksempel innføring av en felles konto for betaling av skatt, ytterlig automatisering og forenkling av oppgaver. Skattedirektoratet hevder at man ved en sentralisering og statliggjøring av skatteregnskapsfunksjonen vil spare 191 årsverk. Eidsberg kommune mener at store deler av besparelsen vil kunne skje ut i fra de endringer som allerede er besluttet på området i dag, selv om funksjonen forblir kommunal.

#### Arbeidsgiverkontrollen

Eidsberg kommune er for en sterk og slagkraftig arbeidsgiverkontroll, og mener at den kommunale skatteoppkrever bidrar til dette. Skatteoppkreverkontoret i Eidsberg og Trøgstad oppnår de målkrav som er fastsatt av Skattedirektoratet, og har god avdekking. Dette er, og

har vært, en prioritert oppgave for oss. Eidsberg kommune har tro på at lokal tilstedeværelse gir en preventiv effekt ovenfor vår arbeidsgivere og næringsdrivende. Det er en bekymring for at de vesentlighetsgrenser og kriterier for utvelgelse mv. som innføres ved en sentralisering og statliggjøring, vil føre til at noen kommuner står helt uten kontrollaktivitet. Dette kan skape grobunn og oppblomstring av økonomisk kriminalitet. Eidsberg kommune ser også i dag at skatteetatens kontrollmiljø ikke stiller på planlagte fellesaksjoner, og faktisk velger bort deltakelse i hele fylker. Dette er bortprioriteringer som har oppstått etter skatteetatens sentralisering hvor de fylkesvise skattekontorene ble fjernet og styringen lagt til kun 5 regioner.

Eidsberg kommune er enige i at kontroll og bekjempelse av svart økonomi er et område hvor innsatsen må økes og forbedres både med tanke på organisering, kvalitet og kvantitet. Eidsberg kommune er ikke enige i at dette gjøres ved å samle denne virksomheten på få steder i landet. Lokalkunnskap sammen med det data- og opplysningsmaterialet som allerede finnes og benyttes i dag, gir etter vårt syn det beste grunnlaget for å velge ut «gode» kandidater til kontroll. Eidsberg kommune ønsker å få en enda bedre tilknytning til kontrollmiljøene ved skattekontorene, tilsvarende det skatteoppkreverne i Østfold hadde før skatteetatens samling i regioner. Dette kan gjøres ved god forpliktende planlegging, delaktighet i fellesaksjoner og god informasjonsutveksling. Det er videre grunn til å tro at den varslede kommunereformen vil gi en styrking av fagmiljøene uten at det går på bekostning av lokal tilstedeværelse. Eidsberg kommune mener at disse tiltakene vil bidra til forbedring av den samlede kontrollvirksomheten, og være et viktig bidrag i bekjempelsen av den økonomiske kriminaliteten.

#### Konsekvenser for kommunene

Skatteoppkreverfunksjonen med skatteinnfordring og arbeidsgiverkontroll har i alle år vært en kommunal oppgave og en integrert del av kommunale organisasjon. Eidsberg kommune er forundret over at konsekvensene for kommunene ved en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen bare vies en omtale på 1,5 side i en utredning på 79 sider. Det pekes på at omleggingen vil føre til reduserte lønns- og driftskostnader for kommunene, men med en slik oppgaveoverføring vil dette som alltid motsvares mot et tilsvarende eller større trekk i rammeoverføringene enn hva kostnadene reduseres med.

Det omtales videre at de kommunale skatteoppkrevernes kompetanse benyttes på andre områder i kommunene, spesielt til innkreving av kommunale krav. Overføring av kompetanse kan dermed gjøre det krevende for kommunen å ivareta innfordringen av egne krav i en overgangsperiode. Eidsberg kommune mener det er avgjørende å inneha særnamsmannskompetanse for innfordring av kommunale krav og avgifter.

Særnamsmannskompetanse 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.

Det er foreslått at kommunene skal få beholde særnamsmannsmyndigheten, men er ikke fulgt opp i de virkemidlene som er vesentlig for å kunne nytte særnamsmannskompetansen i innfordringen.

I forslag til lovendring i blant annet folketrygdloven § 25,1-3 er «Skatteoppkreveren» strøket uten at «særnamsmann» er inntatt - det vil si at kommunene mister innsyn i AA-registeret. Man vil dermed ikke ha opplysninger om hvor debitor jobber, og dårlige forutsetninger for å nedlegge utleggstrekk i debtors lønn.

Tilsvarende i gjelder forslag til endring av «a-meldingsloven»; Lov av 22.6.12 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelse og inntektsforhold mm. «Skatteoppkreveren» er strøket i § 8 vedrørende tilgang til opplysningen, uten at det er gjort andre endringer. Resultatet av dette blir at kommunene har hjemmel til å bedrive innfordring som tidligere – men mister muligheten til å gjøre det ved at tilgangen til essensielle opplysninger faller bort. I tillegg må det antas at kommunene heller ikke lenger vil ha tilgang til skattesystemet SOFIE. Dette vil være kritisk for kommunene, og vil i realiteten bety at man ikke har informasjon til å kunne benytte seg av særnamsmyndigheten. Eidsberg kommune synes det er kritikkverdig at disse problemstillingene ikke belyses.

Eidsberg kommune er lite tilfreds med at en overføring av skatteoppkrevingen til staten betyr at kommunenes skatteinntekter blir enda sterkere styrt fra staten. Interkommunale samarbeid kan ikke 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.

#### Virksomhetsoverdragelse

Eidsberg kommune er kritisk til at det i Skattedirektoratets høring trekkes tvil om at en oppgaveoverføring fra kommunen til stat er å anse som en virksomhetsoverdragelse etter § 16 i arbeidsmiljøloven. Skatteoppkreverfunksjonen for Eidsberg og Trøgstad er organisert som en egen avdeling, som utelukkende har fokus på oppgaveløsning innenfor skatteoppkreverutøvelsen. I utredningen legges det til grunn at det er en forutsetning at Skatteetaten i det vesentlige fortsetter driften av skatteoppkreverfunksjonen i samme form eller med tilsvarende aktivitet for at dette skal anses å være en virksomhetsoverdragelse. Det forhold at Skatteetaten velger å organisere arbeidet på en annen måte enn kommunene, uttrykkes å være en utfordring med hensyn til den helhetsvurdering som skal legges til grunn for om det er en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven. Eidsberg kommune er kritisk til disse vurderingene.

Eidsberg kommune vil avslutningsvis bemerke at de store omstillingene det legges opp til, sammen med behovet for nærmere vurderinger på flere punkter, tilsier at fremdriften i en eventuell overføringsprosess må forskyves. At departementet ønsker å starte prosesser og bruke tid på disse i forkant av at beslutning i Stortinget om eventuell overføring er tatt tydeliggjør dette ytterligere. En for rask implementering av eventuell oppgaveoverføring antas å kunne øke risikoen i prosjektet.

#### **Konklusjon:**

Eidsberg kommune støtter ikke forslaget om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten.

Skulle regjeringen likevel velge å arbeide videre med en sak til Stortinget om en overføring av skatteinnkrevningen, vil Eidsberg kommune understreke at en eventuell statliggjøring av skatteinnkrevningen ikke er et ønske fra Eidsberg kommune, men vil være et statlig pålegg. Staten må derfor ta ansvar for at dette skjer på en måte som ivaretar arbeidstakerne. Staten må ta hovedansvar for å gjennomføre virksomhetsoverdragelsen, herunder ta ansvar for de som blir overtallige.

Eidsberg kommune mener at staten må foreta en detaljert kartlegging av antall personer/årsverk i god tid før eventuell overføring.

Eidsberg kommune forventer også at staten, som i vergemålsoverføringen, avsetter ekstra midler som kommunene vil kunne få til å gjennomføre omstilling som følge av personaltap.

Staten må videre ta den økonomiske risikoen knyttet til overføring av skatteoppkrevingen slik at kommunesektorens skatteinntekter ikke påvirkes negativt om de fremtidige innfordringsresultatene blir svakere enn de resultatene de kommunale skatteoppkreverne leverer.

Eidsberg kommune vil avslutningsvis også få bemerke at de store omstillingene, sammen med behovet for nærmere vurderinger på flere punkter, tilsier at fremdriften i en eventuell overføringsprosess må forskyves. At departementet ønsker å starte prosesser og bruke tid på disse i forkant av at beslutning i Stortinget om eventuell overføring er tatt tydeliggjør dette ytterligere.

**Vedlegg:**

Vedlegg 1 Brev til kommunene 4.12.2014

Vedlegg 2 Høringsbrev 1.12.2014

Vedlegg 3 Rapport\_skd

Vedlegg 4 vedlegg til rapport\_1

Vedlegg 5 vedlegg til rapport\_2

Vedlegg 6 vedlegg til rapport\_3