



Halden kommune

Økonomi og plan

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@fin.dep.no

Deres ref:

Vår ref:
2009/586-37

Arkivkode:
203

Saksbehandler:
Roar Vevelstad,

Dato:
02.03.2015

Høringsbrev - overføring av skatteoppkrevingen

Formannskapet behandlet forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen til staten på sitt møte 26.02.2015. Formannskapet fattet enstemmig slik vedtak:

Saksprotokoll i Formannskapet - 26.02.2015

Vedtak:

Halden kommune sender følgende høringsuttalelse:

Skatteinnbetalingsgraden ved dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen er meget god. Formannskapet mener at innbetalingsgraden har en sammenheng med lokal tilstedeværelse.

Det er i enkelte tilfeller vanskelig å skape gode større, robuste fagmiljøer, og det kan være vanskelig å rekruttere og beholde kompetanse i mange mindre miljø/kommuner. Etter formannskapets syn er det nettopp dette det pågående kommunereformarbeidet skal kunne bidra til å endre. Av den grunn mener formannskapet det ikke er riktig å gjennomføre flyttingen av ansvaret for skatteoppkrevingen nå.

Formannskapet mener at det også i fremtiden vil være viktig å bevare en lokal tilstedeværelse for deler av skatteoppkreverfunksjonen. Spesielt gjelder dette i fht arbeidsgiverkontroll og med det forebygging mot «svart arbeid».

Formannskapet er åpent for at enkelte funksjoner ved dagens skatteoppkreving kan vurderes sentralisert, etter man har sett erfaringer fra pågående kommunereformarbeid.

Saksfremlegg inkludert saksprotokoll følger vedlagt.

Med hilsen

Roar Vevelstad
økonomisjef



Halden kommune

Arkivkode: 203
Arkivsaksnr: 2009/586-36
Journal dato: 08.02.2015
Saksbehandler: Roar Vevelstad

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		

Utsendte vedlegg	
1	Skatteetaten - Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten
2	Forslag til endringer i skattebetalingsloven
3	Forslag til organisering og lokalisering av arbeidsgiverkontrollen
4	Dagens ressursbruk og eventuelle endringer i bemanning
5	Høringsuttalelse fra KS

Ikke utsendte vedlegg	

Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: Berit Stangeland

Sammendrag av saken:

Skattedirektoratet fikk i juni 2013 i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkrevingen (arbeidsgiverkontroll, innkreving og føring av skatteregnskapet) kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå en bedre og mer effektiv skatteoppkreving.

Rapport foreligger og høringsfrist er satt til 02.03.2015.

Skattedirektoratet foreslår en sentralisering, der antall kontorer blir redusert fra 288 til 27. Skatteregnskapet sentraliseres til en avdeling som blir landsdekkende, arbeidsgiverkontrollen foreslås samlokalisert med Skatteetatens øvrige kontrollmiljøer (22 kontorer i landet), innfordring mot næringsdrivende legges til fem regionale innkrevingmiljøer, der Skatteetaten allerede har innkrevingmiljø for merverdiavgift. Innkreving mot personlige skatteyttere samles i 19 fylkesvise enheter. Råd og veiledningstjenesten foreslås lagt til Skatteetatens telefонтjeneste.

Dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen lokalt har gitt gode resultater. Det pekes i utredningsarbeidet ikke på konkrete forbedringer og bedret måloppnåelse i oppkreverfunksjonen utover besparelser i årsverk. Det er imidlertid en risiko for et betydelig provenytnytap i fht endringen.

Det pågår et kommunereformarbeid, der hensikten er å bygge robuste kommuner som er mindre sårbare kompetansemessig og i forhold til den oppgaveløsning som kommunene skal gjøre. Rådmannen mener det derfor ikke er riktig tidspunkt å endre på skatteoppkreverfunksjonen nå.

Rådmannens innstilling:

Halden kommune sender følgende høringsuttalelse:

Skatteinnbetalingsgraden ved dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen er meget god. Formannskapet mener at innbetalingsgraden har en sammenheng med lokal tilstedeværelse.

Det er i enkelte tilfeller vanskelig å skape gode større, robuste fagmiljøer, og det kan være vanskelig å rekruttere og beholde kompetanse i mange mindre miljø/kommuner. Etter formannskapets syn er det nettopp dette det pågående kommunereformarbeidet skal kunne bidra til å endre. Av den grunn mener formannskapet det ikke er riktig å gjennomføre flyttingen av ansvaret for skatteoppkrevingen nå.

Formannskapet mener at det også i fremtiden vil være viktig å bevare en lokal tilstedeværelse for deler av skatteoppkreverfunksjonen. Spesielt gjelder dette i fht arbeidsgiverkontroll og med det forebygging mot «svart arbeid».

Formannskapet er åpen for at enkelte funksjoner ved dagens skatteoppkreving kan vurderes sentralisert, etter man har sett erfaringer fra pågående kommunereformarbeid.

Saksutredning:

Bakgrunn

Overføring av skatteoppkrevingen fra kommuner til Skatteetaten er blitt vurdert flere ganger tidligere, senest 2004. Flertallet i det nedsatte utvalget konkluderte den gang med at det ville være mest naturlig med en statlig organisering, oppgavens innhold og karakter tatt i betraktning. Overføring ble imidlertid ikke vedtatt den gangen heller.

Skattedirektoratet fikk i juni 2013 på nytt i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkrevingen (arbeidsgiverkontroll, innkreving og føring av skatteregnskapet) kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå en bedre og mer effektiv skatteoppkreving.

I sitt forslag til organisering har Skattedirektoratet spesielt lagt vekt på følgende kriterier:

- helhetlig skatte- og avgiftspolitik
- redusert ressursbruk gjennom effektiv oppgaveløsning
- videreføring av kompetanse i gode fagmiljøer
- god regional fordeling av arbeidsplasser

Skattedirektoratets forslag til organisering

Forslaget konkluderer med at oppgavene, arbeidsgiverkontroll, innkreving og føring av skatteregnskapet, samt veiledning/informasjon, kan og bør løses på færre steder enn i dag. Det foreslås at dette utføres på til sammen 27 kontor mot dagens 288.

Omorganiseringen medfører en reduksjon av årsverk knyttet til oppgavene på 526 årsverk.

Føring av skatteregnskapet

Det foreslås at denne funksjonen samles på Lillestrøm, med en underavdeling i Vadsø. Enheten får landsdekkende ansvar for føring av skatteregnskapet. Samlingen medfører en reduksjon i bemanningen knyttet til denne funksjonen på 191 årsverk.

Arbeidsgiverkontrollen

Funksjonen foreslås å samlokaliseres med Skatteetatens øvrige kontrollmiljøer og lokaliseres med det på 22 steder. Oppgaven vil etter omorganisering utføres av 400 årsverk, en styrking på 29. I tillegg vil funksjonen bli styrket gjennom å være en del av et større kontrollmiljø.

Innkrevning

Innkrevning mot næringsdrivende samles i fem regionale innkrevingsmiljøer, der Skatteetaten allerede har innkrevingsmiljø for merverdiavgift.

Innkrevning mot personlige skatteyttere samles i 19 fylkesvise enheter. (5 av disse har da også innkrevning mot næringsdrivende.) Det foreslås at denne spesialiseres og lokaliseres på totalt 19 steder.

Veiledning, informasjon og arkiv

Oppgavene inkluderes i Skatteetatens telefontjeneste, veiledningsfunksjon og regionale dokumententre.

Departementet har satt høringsfrist til 02.03.2015.

Viktige hensyn og krav som må tilfredsstilles ved valg av løsning

Generelt sett vurderer rådmannen det som viktig å beholde viktige funksjoner i nærhet til brukerne. Skatteoppkreverfunksjonen består av 4 ulike oppgaver, hvor bl.a. arbeidsgiverkontroll og innfordring på mange måter kan foregå bedre dersom man har lokalkunnskap. Så er det også slik at kommunene er avhengig av kompetanse for å levere gode resultater ifht oppgavene. Rådmannen ser at kommuner med små miljø og lite ressurser kan ha vanskeligheter med å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. Videre har det fra statens side vært satset på ensartede systemer og prosedyrer. Dette muliggjør en mer sentral behandling av en rekke oppgaver.

Som i alt endringsarbeid er det positive og negative sider - så også i dette tilfelle. Det er imidlertid viktig at organiseringen fører til at skatteoppkreverrollen samlet sett blir mer effektiv. Med det mener rådmannen at det er viktig også å se på risiko knyttet til reduksjon i innfordringsgraden.

- Egen og andre administrative enheters anliggende

Det faglige ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen er i dag tillagt Skatteetaten, mens det administrative og er tillagt rådmannen. Etter rådmannens syn er ikke dette en helt optimal løsning, og en overføring av oppkreverfunksjonen vil endre dette, slik at et organ får hele ansvaret.

Flere kommuner har i dag et felles miljø for innfordring, der kommunens egen innfordring av kommunale krav inngår. Kompetansesikringen må derfor følges ekstra godt opp i en eventuell overføringsfase. Det er videre av avgjørende betydning at kommunene får beholde særnamsmanns-funksjonen selv om skatteoppkreverrollen skulle flyttes. Uten den vil øvrig innfordringsarbeid bli vesentlig mer tidkrevende og skadelidende. I så hensende blir det også viktig at et eventuelt uttrekk fra rammetilskuddet blir tilpasset den ressursbruk kommunen har benyttet til oppgavene, hensyntatt behov for oppbygging av egen kompetanse.

Dagens Kemnerkontor i Halden er bemannet med 6,5 årsverk knyttet til de ulike funksjonene. Det er lite publikumsbesøk i løpet av året. Det er imidlertid viktig at kommunens innbyggere og næringsliv har klare informasjons- og veiledningsmuligheter lokalt, enten gjennom systemer eller en fremskutt funksjon fra Skatteetaten, dersom oppgaveflytting foretas.

Kommunens kemnerkontor har følgende ressursfordeling på de ulike oppgavene;

- Innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift 3,5 årsverk
- Skatteregnskap 0,5 årsverk
- Innfordring og veiledning 0,3 årsverk
- Administrasjon/Skatteutvalg 0,2 årsverk
- Arbeidsgiverkontroll 2,0 årsverk

Dette er et lite og sårbart miljø. De siste årene har det vært vanskelig å beholde den kompetansen som læres opp, spesielt på kontrolliden. Størrelsen på miljøet antas å være en av faktorene i fht dette. På grunn av kontorets størrelse, og med det manglende robusthet, har det til tider også vært nødvendig å stenge kontoret på hverdager, på grunn av sikkerhetsaspekt og betjeningsevne. Dersom det ikke blir en overføring av funksjoner til Skatteetaten, vil rådmannen derfor uansett måtte se på hvordan kemneren skal organiseres og lokaliseres i Halden.

- Økonomi

Økonomi er et av hovedelementene i overføringen av oppgaven fra Skattedirektoratets side. En samlet bemanningsreduksjon på 526 årsverk tilsvarer 300 mkr på årsbasis. Innfordringseffektiviteten og innfordringsgraden handler om økonomi.

Tabellen under viser skatteinntangen i kroner i Norge i 2014 fordelt på personlig og næring, samt innfordringsandel.

Skatt	Innbetalingsgrad	Frivillig
Personlige	99,9%	99,7%
Næring	99,7%	99,2%

(Frivillig: Andel inkommet uten iverksetting av innfordringstiltak utover puring)

En av målsettingene med omorganiseringen er en mere effektiv innfordring. Det vil si at en målsetting kan være å opprettholde innfordringsgraden med færre årsverk. Det fremkommer ikke målsettinger om økt innfordringsgrad i grunnlagsdokumenter slik rådmannen kan se.

I en hver omorganiseringsprosess er det risikoelementer. Også ifht oppgaveoverføringen til Skatteetaten vil det være en risiko for at innfordringsgraden vil synke. En redusert innfordringsgrad på 0,15% vil utgjøre om lag 300 mil kr, dvs den lønns effektiviseringen omorganiseringen medfører. Det økonomiske elementet, der man sparer ca 300 mkr på bemanningsreduksjoner, bør derfor ikke tillegges for stor vekt i denne prosessen. Innbetalingsgraden er viktig å opprettholde, idet en reduksjon vil medføre mindre skatteinntekter inn i inntektsfordelingen.

Det har gjennom år vært bygd opp ensartede systemer og rutiner på landsnivå ifht skatt, gjennom systemet Sophie. Et felles system for arbeidsgiverkontroll (KOSS) innføres også fra 2015. Slikt sett et det lagt forhold til rette for å samle mindre kompetansemiljøer til større, og gjennom systemer kunne møte en eventuell økt risiko knyttet til innfordringsgrad.

I høringen sies det at det ikke er tatt stilling til hvordan de reduserte utgiftene i kommunen skal trekkes ut. Halden kommune har hatt en marginal bemanning ved kemnerkontoret, som i

administrasjonen for øvrig. Hvis uttrekket skal basere seg på et uttrekk pr innbygger, vil Halden kommune kunne bli trukket vesentlig mer enn det som er brukt til oppgaven. Det vil derfor være av stor betydning for Halden kommune hvordan modellen for uttrekket i rammetilskuddet eventuelt blir. Videre vil Halden kommune være i behov av å bruke ressurser på kompetanseoppbygging knyttet til innfordring av egne krav. Kemnerkontoret i Halden har vært en viktig kompetanseleverandør til dette arbeidet gjennom dagens organisering.

Kommunen har i dag mulighet til å hente ut forskudd på innbetalte skatter. Rådmannen mener det er en forutsetning av denne muligheten videreføres selv om føring av skatteregnskapet sentraliseres.

- Personal- og organisasjonsspørsmål

Rapporten og grunnlagsmaterialet, lar det være opp til kommunen å vurdere hvorvidt overføring av oppgaver vil komme in under regler for virksomhetsoverdragelse. Rådmannen er helt klar på at dette er en virksomhetsoverdragelse. Videre mener rådmannen at det er en forutsetning at alle lokale årsverk knyttet til funksjonen overføres Skatteetaten, slik at en eventuell nedbemanning skjer derfra. Skatteetaten er i seg selv så stor, at denne etaten selv må kunne påregne og håndtere overtalligheten på en god og effektiv måte.

- Betydning for kommunens næringsutvikling

Ett forhold som vil påvirke næringen er tilgang til råd- og veiledningstjeneste. Det har ikke vært telling av besøk ved vårt kemnerkontor, men det er ikke en opplevelse av mange «dør-besøk». Det vil imidlertid være viktig at tilgangen til informasjon er enkel gjennom elektroniske løsninger, og at kommunes servicesenter har en kunnskap om hvor råd eventuelt kan søkes, slik at informasjon om dette kan gis.

En lokal kontra sentral arbeidsgiverkontroll kan i utgangspunktet tenkes å ha betydning for lokalt næringsliv. Rådmannen er ikke av den oppfatning. Avstanden til Sarpsborg, som er lokasjonsstedet for funksjonen for vår del, må nærmest betraktes som et lokalområde.

- Betydning for kommunens miljøvernengasjement

Rådmannen anser at eventuell reiseavstand til kemneren for publikum vil kunne spille en rolle i forhold til miljø. Som nevnt er det ikke mange besøk ved kemnerkontoret, så betydningen ansees likevel som svært liten. Dette gjelder også ved en eventuell økt tilstedværelse av Skatteetaten på kommunens servicetorg, knyttet til råd og veiledning.

- Eiendomsforhold / IKT

Kemneren er i dag lokalisert i Rådhuskvarartalet, et lokale som eies av Halden Kommunale Pensjonskasse. Lokalene vil ved fraflytting kunne benyttes av annen kommunal virksomhet.

Ifht IKT-løsninger, bruker kemneren våre fellessystemer, samt egne statlige systemer for innfordring. En oppgaveendring vil slikt sett bare medføre færre brukere av kommunes systemer.

- Kommunereform

KS peker i sin høringsuttalelse på at det forestående kommunereformarbeidet burde gjennomføres før man tar opp overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til staten. Rådmannen er enig i dette. Kommunereformen blir bl.a. gjennomført nettopp fordi flere kommuner er for små ifht å ivareta noen spesialistoppgaver innenfor små fagområder. Større

robuste kommuner skal nettopp bygge opp under at oppgaver som eks skatteoppkreving skal kunne ivaretas lokalt.

Alternative løsninger

- Beholde skatteoppkreverrollen lokalt hos kommuner
- Sentralisere skatteregnskapsfunksjonen og innfordring mot næringsdrivende

Vurdering av løsningsmulighetene

Beholde skatteoppkreverrollen lokalt hos kommuner

Dette er en videreføring av dagens modell.

Rådmannen mener, som de fleste andre kommuner og KS, at landet samlet sett under denne organiseringen har en høy innfordringsgrad. Skatteetaten erkjenner gjennom sin rapport, et økt behov for ressurser knyttet til arbeidsgiverkontroll, og slikt sett bør denne styrkes, finansiert med en statlig satsning.

Sentralisere skatteregnskapsfunksjonen og innfordring mot næringsdrivende

Skatteregnskapet er etter rådmannens syn en funksjon som bør kunne gjøres mer effektiv gjennom en samling av funksjonen. Denne funksjonen er også sårbar for de fleste kommuner, da den samlede ressursen som benyttes er liten.

Innfordring mot næringsdrivende er ofte mer ressurskrevende og komplisert enn innfordring mot personlige skatteyttere. Av den grunn kan det være riktig å sentralisere en spisskompetanse rundt dette i et regionkontor. Rådmannen tror dette ville kunne blitt en attraktiv enhet. Det fordrer imidlertid at det legges systemer og rutiner for god samhandling med arbeidsgiverkontroll som foregår lokalt.

Konklusjon

Skatteinnbetalingsgraden ved dagens organisering er meget god. Det er i enkelte tilfeller vanskelig å skape gode større, robuste fagmiljøer, og det kan være vanskelig å rekruttere og beholde kompetanse i mange mindre miljøer. Etter rådmannens syn er det nettopp dette det pågående kommunereformarbeidet skal kunne bidra til å endre. Av den grunn mener rådmannen det ikke er riktig å gjennomføre flyttingen av ansvaret for skatteoppkrevingen nå.

Rådmannen tror at god innbetalingsgrad har en sammenheng med lokal tilstedeværelse. Rådmannen mener at denne er viktig å bevare også i fremtiden, spesielt knyttet til funksjonen arbeidsgiverkontroll. Rådmannen mener imidlertid, avhengig av erfaringer ved skatteoppkreverfunksjonen knyttet til kommunereformarbeidet, at deler av skatteoppkreverfunksjonen kan sentraliseres, først og fremst skatteregnskapet og innfordringsarbeidet mot arbeidsgivere.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Roar Vevelstad