

Høringsuttalelse - overføring av skatteoppkrever til staten

| Utvalgssaksnr. | Utvalg | Møtedato |
|----------------|---------------|------------|
| 016/15 | Formannskapet | 02.03.2015 |

Innstilling:

Rådmannen rår formannskapet til å fremme slikt

v e d t a k

1. Grue kommune går imot forslaget om en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen.
2. Grue kommune avgir høringsuttalelse slik det framgår under avsnittet ”Vurdering” og avsnitt ”Høring”.

Behandling i FORMANNSKAPET – 02.03.2015

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i: FS-016/15

1. Grue kommune går imot forslaget om en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen.
2. Grue kommune avgir høringsuttalelse slik det framgår under avsnittet ”Vurdering” og avsnitt ”Høring”.

Sakens dokumenter:

| Nr | T | Dok.dato | Avsender/Mottaker | Tittel |
|----|---|------------|--------------------------------|--|
| 20 | I | 06.01.2015 | Rådman Turid J Bjerkestrand | Høringsbrev – overføring av skatteoppkrevingen |
| | | | | <ul style="list-style-type: none">• Utredning om Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten – fra Skattedirektoratet 24.11.2014 med vedlegg.• Forslag til organisering og lokalisering av arbeidsgiverkontrollen. |

Herav som vedlegg:

| | | | | |
|----|---|------------|---------------------------------|---|
| 20 | I | 06.01.2015 | Rådmann Turid J Bjerkestrand | Høringsbrev – overføring av skatteoppkrevingen |
|----|---|------------|---------------------------------|---|

Saksopplysninger:

Hovedpunkter i forslaget

Finansdepartementet har sendt ut et høringsbrev datert 1.12.2014 om overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten. Fristen for å komme med høringsuttalelser er 2.3.2015.

Skatteoppkrevingen inkluderer innkreving, arbeidsgiverkontroll og føring av skatteregnskapet.

Bakgrunnen for forslaget er at regjeringen har satt i gang en rekke endringer som berører skatt, toll, avgift og innkrevingen av disse. Målet er å styrke innsatsen mot svart økonomi, bedre rettssikkerhet, redusert ressursbruk, forenkling for innbyggerne og bedre grensekontroll.

Målet er å samle disse oppgavene innenfor Skatteetaten blant annet for å oppnå stordriftsfordeler og samordning med andre statlige enheter.

Ifølge høringsbrevet er ikke kommunal skatteinnkreving en naturlig kommunal oppgave, men er kjennetegnet ved stram regulering, liten grad av skjønn og sterkt behov for rettssikkerhet og likhet på tvers av kommunene. I kommuneøkonomiproposisjonen sluttet Stortinget seg til at ”oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar”.

Statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen har vært utredet to ganger tidligere i 2004 og 2007. Begge gangene har Stortinget avvist forslagene.

Forslaget innebærer at det blir behov for 526 færre årsverk på landbasis. I den nye statlige skatteoppkrevingen vil det være behov for 985. Det er med andre ord 1483 årsverk på området i dag.

For Hedmarks del er det foreslått ett kontor som ivaretar skatteoppkreverens rolle, og som legges til Hamar med 25 årsverk hvorav 13 årsverk er arbeidsgiverkontroll.

For de ansatte i dagens skatteoppkreverkontor (288 kontor), må det for hvert kontor/kommune gjøres en vurdering av om det skjer en virksomhetsoverdragelse. Tre kriterier må være oppfylt: 1) Det må skje en overføring av en selvstendig økonomisk enhet, 2. Overføringen må skje på grunnlag av avtale eller vedtak., 3. Virksomheten må ha bevart sin identitet etter overføringen.

Det må gjøres individuelle vurderinger på hvert kontor omkring virksomhetsoverdragelse. Primærtilknytningskravet tilsier at kommunale arbeidstakere som utfører oppgaver knyttet til skatteoppkreverfunksjonen i hele sin stilling vil være omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse. Arbeidstakere har videre etter arbeidsmiljøloven § 16-3 reservasjonsrett og kan motsette seg å få sitt arbeidsforhold overført til skatteetaten. Dette må hver kommune avklare. Det betyr at den ansatte ikke har noen stilling i kommunen og blir overtallig. Ansatte kan også velge å opprettholde sin arbeidsavtale med kommunen. Her er det vilkår som skal innfris – blant annet vesentlige negative endringer for arbeidstakeren, og dersom det kan forventes en snarlig nedbemanning hos ny arbeidsgiver. Dersom det ikke foreligger virksomhetsoverdragelse vil de ansatte fortsatt være ansatt i kommunen.

Framdrift

Ifølge høringsbrevet vil statliggjøringen av skatteoppkrever skje fra 1.1.2016.

Vurdering:

Dagens skatteinnkreving har svært gode resultater med en innbetalingsgrad på om lag 99,8 av prosent av samlede krav for de viktigste skatteartene. Dette er marginalt høyere enn innbetalingsgraden av den statlige innkrevingen av merverdiavgift (99,4 pst i følge statsbudsjettet). 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 (tidl. ligningskontor) og de kommunale skatteoppkreverne er en annen. Skattedirektoratet gir ingen begrunnelse for at den statlige innkrevingen av merverdiavgift skal være lavere enn resultatet for arbeidsgiveravgift.

Forslagene i høringen innebærer 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 skatteoppkreverne informasjon om mulig useriøs virksomhet fra lokalt næringsliv og innbyggere, og denne informasjonskanalen vil antagelig svekkes ved en statliggjøring.

I det pågående kommunereformarbeidet er målet å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen har bidratt til at kommunene har kunnet bygge opp innfordringsmiljøer i egen organisasjon med god kompetanse for innfordring av både skattekrav og kommunale krav. KS mener en overføring av skatteoppkrevingen til staten vil gjøre at kommunene mister denne synergien, og kommunene blir da mindre robuste på innkrevingsområdet.

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. Den valgte tilnæringsmåten 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.

Høring:

Rådmannen foreslår at følgende uttalelse sendes:

Grue kommune mener dagens organisering av skatteoppkrevingen har klare fordeler, og vil advare mot at ansvaret overføres fra kommunene til staten. Følgende uheldige konsekvenser trekkes fram:

- **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 innkrevingsgradene vil føre til at inntektene reduseres mer enn Finansdepartementets anslag for besparinger ved statliggjøring. Det er viktigere å sikre skatteoppkrevingen bedre gjennom forbedringstiltak innenfor rammen av dagens organisering.
- **Bortfall av mulighetene for en enkel og effektiv innkreving.** Skatteoppkreveren driver også innfordring av visse typer kommunale krav og avgifter, og kommunens særnamskompetanse 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. 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 kommunene 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 kommunene 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 for kommunene 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 kritikkverdige.

Kommunene vil altså i praksis 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. KS mener derved at forslaget viser at statlige myndigheter har liten forståelse for kommunale behov.

- **Svekker kommunenes ansvar for eget inntektsgrunnlag.** En overføring av skatteoppkrevingen til staten betyr at kommunenes skatteinntekter blir enda sterkere

styrt fra staten. Interkommunale samarbeid kan ikke, slik Finansdepartementet antyder, 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, og samtidig at nærhet, rettsikkerhet o.a. ivaretas på en tilfredsstillende måte.

- **Innbyggerne mister nærheten til skatteoppkreveren.** 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.
- **Kompetansearbeidsplasser og kommunestruktur.** Regjeringens forslag innebærer en betydelig sentralisering av arbeidsplasser. Samtidig pågår prosessen med kommunestruktur og med det oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Dette i seg selv innebærer at høringsforslaget og prosessen regjeringen legger opp til ikke har den nødvendige sammenheng.
- **Desentralisering:** Til sammen mellom 15 og 16 årsverk berøres av en eventuell statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen bare i Glåmdal. Tar man med et potensiale på inntil 3 årsverk til en regional arbeidsgiverkontroll forsvinner nærmere 19 kompetansearbeidsplasser.
- **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.
- **Reduserte muligheter for bekjempelse av svart økonomi.** Skatteoppkreveren har god kontakt med og kjennskap til lokalt næringsliv, og dette bidrar til bekjempelsen av svart økonomi også der arbeidsgiverkontrollen er organisert som interkommunalt samarbeid. Lokalt folkevalgt innsyn, bl.a. gjennom kontrollutvalgene, er en annen styrke. Statliggjøring med sterk sentralisering kan vanskeliggjøre bekjempelsen svart økonomi.

Dersom regjeringen likevel skulle velge å arbeide videre med en sak til Stortinget om en overføring av skatteinnkrevingen er følgende faktorer viktige å hensynta:

- **Virksomhetsoverdragelse og ansvar for de ansatte:** Staten må ta hovedansvar for å gjennomføre virksomhetsoverdragelsen, herunder ta ansvar for de som blir overtallige. Dette innbefatter også eventuelt omplassering til andre stillinger i staten. Skattedirektoratet har ikke foretatt en fullstendig kartlegging av antall ansatte som arbeider med skatteinnkreving, bl.a. er det usikkerhet knyttet til ansatte som dels jobber med skatteinnkreving og dels med andre kommunale oppgaver.

- **Kommunenes skatteinngang:** 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. Skatteinntektene utgjør om lag 40 pst av kommunesektorens inntekter.
- **Framdrift:** Det er lagt opp til en svært rask prosess. Det behov for nærmere vurderinger på flere punkter, og det tilsier at fremdriften i en eventuell overføringsprosess må forskyves. En for rask implementering av eventuell oppgaveoverføring antas også å kunne øke risikoen i prosjektet.