



## Høringsuttalelse til forslag om overføring av skatteoppkrevingen til skatteetaten

BJOL ESARK-03-201500317-3

---

### Hva saken gjelder:

Skattedirektoratet fikk 23. juni 2014 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. Utredningen skulle også inneholde forslag til nødvendige regelverksendringer, plan for ev. endringer i IKT-systemløsninger og vurdering av arbeidsrettslige- og personalmessige forhold. Direktoratets vurdering foreligger og ble av Finansdepartementet sendt på høring til bl.a. kommunene 1. desember 2014.

Frist for å komme med høringsuttalelser til Skattedirektoratets forslag er 2. mars 2015.

Viktige begrunnelser fra statens side for å foreta en omlegging av skatteoppkrevingen, er sterkere satsing på arbeidsgiverkontroll i kampen mot svart økonomi, bedre rettssikkerhet, redusert ressursbruk, forenkling for innbyggerne og bedre grensekontroll.

I høringsbrevet argumenteres det for at overføring av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten innebærer at skatteinnkrevingen, føring av skatteregnskapet og arbeidsgiverkontrollen legges til Skatteetaten og koordineres med tilstøtende og til dels overlappende oppgaver i Skatteetaten. Videre pekes det på at samordning av skatteoppkreverne og Skatteetaten gir stordriftsfordeler både faglig, administrativt, og for drift og utvikling av IKT-systemer. Forslaget innebærer at skatteetatens innfordring av merverdiavgift og skatteoppkrevernes innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift kan samordnes. I stor grad omfatter dette de samme skyldnerne. Tilsvarende pekes det på at det vil gi en bedre og mer helhetlig løsning å samordne skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll med Skatteetatens kontrollvirksomhet. Et samlet ansvar hos Skatteetaten vil gi mer lik behandling av skattyterne og bedre rettssikkerhet. Det vil samtidig gjøre det enklere for de skatte- og avgiftspliktige ved at de får én etat å forholde seg til.

### Byrådets vurdering

Byrådet kan uten videre slutte seg til de intensjoner som ligger til grunn for ønsket om en styrking av skatteoppkreverfunksjonen, men kan ikke se at de løsninger som fremkommer i forslaget fra Skattedirektoratet, faktisk vil bidra til å realisere disse intensjonene. Skatteinnkrevingen i Norge hvor kommunene har en sentral rolle, er svært effektiv. Basert på den utredning som foreligger kan en vanskelig å se at en statliggjøring av skatteoppkrevingen vil forbedre den.

Å fjerne kommunenes rolle i skatteoppkrevingen vil heller ikke bygge opp under de begrunnelser som staten legger til grunn for kommunestrukturreformen, hvor intensjonen er å gi sammenslåtte kommuner flere og større samfunnsoppgaver.

Forslaget om overføring av skatteoppkrevingen til skatteetaten har vært vurdert flere ganger tidligere, men saken har da enten ikke blitt fremmet fra tidligere regjeringer eller blitt avvist av Stortinget. Bergen kommune kan ikke se at det fremkommer nye momenter av betydning i Finansdepartementets høringsbrev og i forslaget fra Skattedirektoratet. Hvorfor overføring av skatteoppkrevingen skal skje og

hvilke konsekvenser dette vil ha for kommunene, er i liten grad utredet. Dette til tross for at forslaget kan få betydelige negative konsekvenser for kommunene og innebære en risiko for likviditet og økonomistyring.

Bergen kommune er opptatt av at skatteoppkrevingen skjer på en effektiv måte med høye krav til rettssikkerhet. I en slik sammenheng er det viktig å vurdere endringer som kan gi forbedringer. Byrådet kan imidlertid ikke se at en overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til staten, basert på foreliggende utredning, gir tilstrekkelige garantier for bedre resultater – snarere tvert i mot. Som ved alle endringer i oppgaveløsningen – ikke minst hva angår i overføringer av oppgaver fra kommune til stat, er risikoen høy for at resultatene kan bli det motsatte av det en ønsker. I saksutredningen nedenfor er det foretatt en nærmere vurdering av sentrale elementer i forslaget til endring i skatteoppkrevingen, og en tydeliggjøring av ulike typer risiko som er forbundet med den foreslåtte løsning.

#### **Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:**

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret 18. desember 2013 i sak 294/13:

Byrådet avgir selv høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold bystyrets kontor til orientering. Saken ansees å være prinsipiell og inneholder politiske avveininger og avgis derfor av bystyret.

#### **Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:**

Bergen kommune støtter ikke forslaget om å statliggjøre skatteoppkrevingen i Norge.

Dato: 27. januar 2015

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk.*

Martin Smith-Sivertsen  
byrådsleder

Liv Røssland  
byråd for finans, eiendom og eierskap

Vedlegg:

Høringsbrev av 01.12.14

Brev om høringsbrev av 04.12.15

Høringsinstanser

## Saksutredning:

### Skatteoppkreverfunksjonen

Skatteoppkreverfunksjonen er i dag delt mellom kommunene og staten. Skatteoppkreverne står for fellesinnkrevingen av de fleste direkte skattene som fastsettes av Skatteetaten. Skatteoppkreving brukes om de samlede oppgaver som ligger til skatteoppkreverfunksjonen:

- Innkreving av inntektsskatt- og formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.

Fellesinnkrevingen innebærer at skatteoppkreveren krever inn skatter og avgifter på vegne av skattekreditorene (staten, fylkeskommunene og kommunene).

- Arbeidsgiverkontrollen omfatter primært kontrollen av lønnsområdet. Formålet med kontrollen er å påse at skattetrekk, påleggstrekk og arbeidsgiveravgift blir beregnet, oppbevart, innberettet og innbetalt i samsvar med de bestemmelsene som gjelder. Siden likning av lønnsstakere baserer seg på innsendt lønns- og trekkoppgave fra arbeidsgiver, er kontrollen svært viktig for å oppnå korrekt skattegrunnlag. Arbeidsgiverkontrollen omfatter også ivaretagelsen av den løpende lønnsinnberetningen, veiledning og avstemming.

- Føring av skatteregnskapet – skatteoppkreverne fører skatteregnskapet for den enkelte kommune i Skatteregnskapssystemet (Sofie), som driftes av Skatteetaten. Skatteregnskapet avlegges månedlig for å fordele skatteinntektene til kommunene.

Skatteoppkrevernes oppgaver og plikter i forbindelse med skatteoppkrevingen følger av skattebetalingsloven med tilhørende forskrifter og Instruks for skatteoppkreverne. Etter skattebetalingsloven § 2-1 skal den myndighet og de plikter som er lagt til skatteoppkreveren i skattebetalingsloven, utøves av den kommunale skatteoppkreveren. Loven setter ingen krav til hvordan funksjonen skal organiseres internt i kommunene. Kravet er ikke til hinder for at flere kommuner har felles skatteoppkrever så lenge det føres ett skatteregnskap for hver kommune.

### Prinsipper for arbeidsdeling mellom stat og kommune

I departementets høringsbrev pekes det på at Stortinget i behandling av kommuneproposisjonen i vår, sluttet 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».

Dette er et ryddig prinsipp, men bør ikke uten videre anvendes på skatteoppkrevingen som skjer i kommunene, da denne har vist seg å være svært effektivt løst av kommunene, samtidig som ivaretagelse av denne funksjonen har viktige synergieffekter for annen kommunal oppgaveløsning. Kunnskap om lokale forhold er en svært viktig faktor for iverksettelse av riktig tiltak og dermed for gode resultater.

### Dagens skatteoppkreving

Byrådets vurdering er at dagens skatteinnkreving i kommunenes regi har svært gode resultater med en innbetalingsgrad på om lag 99,8 av prosent av samlede krav for de viktigste skatteartene. Dette er 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 selv om kravene er sammenlignbare.

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. Bergen kommune 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. Det har derfor ikke vært mulig å vurdere disse. 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.

Bergen kommune mener dagens organisering av skatteoppkrevingen har klare fordeler, og vil advare mot at ansvaret overføres fra kommunene til staten. Vi vil spesielt framheve følgende uheldige konsekvenser:

- **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.

Bergen kommune mener skatteoppkrevingen bedre kan sikres gjennom forbedringstiltak innenfor rammen av dagens organisering og gjennom kommunereformen.

- **Bortfall av mulighetene for en enkel og effektiv innkreving.** Kemneren driver også innfordring av 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.

- **Begrenser mulighetene for god kommunal likviditetsstyring** og derigjennom kommunenes evne til å innfri sine forpliktelser ved forfall ved at kommunene ikke lenger kan styre gjennomføringen av forskudd på periodisk oppgjør. Skattedirektoratet sier de vil erstatte dette med en eller annen type ordning med forskudd på periodisk oppgjør. Dette kan gi et rentetap for kommunesektoren på 150 – 200 mill. kroner og for Bergen kommune på om lag 13 millioner.
- **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, samtidig som hensyn som nærhet, rettsikkerhet o.a. ivaretas på en tilfredsstillende måte. Skatteoppkreverfunksjonen er viktig for hele vår lokale økonomistyring. Skatteoppkreveren inngår i det totale økonomiske fagmiljøet i kommunen, og bidrar med viktig kompetanse. Vår erfaring er at vi fanger opp avvik fra forventet skatteinntang langt raskere enn man klarer på nasjonalt plan. Dette gir oss mulighet til å justere driften tidligere enn dersom vi måtte vente på de offisielle justerte skattetall.
- **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. Statliggjøring med sterk sentralisering kan vanskeliggjøre bekjempelsen svart økonomi.
- **Kvaliteten på det lokale folkeregisteret kan bli dårligere.** Det er viktig for kommunens inntekter at kommunens innbyggere er registrert bosatt i kommunen. Erfaringsmessig er det mange i store kommuner som «glemmer» å melde flytting. Bergen har gjennom å sette i gang lokale kampanjer av typen «Innrøm at du er bergenser» oppnådd at mange har meldt flytting og dermed gitt kommunen et mer riktig inntektsgrunnlag. En statliggjøring vil vanskeliggjøre kommunens muligheter for å oppnå et korrekt inntektsgrunnlag.

Skattedirektoratet har i sin vurdering belyst risiko og tiltak ved oppgaveoverføringen. Analysen er i hovedsak av kvalitativ karakter, og inneholder også innslag av subjektivitet. Mangelen på kvantitative analyser utgjør en ikke uvesentlig svakhet, særlig tatt i betraktning det begrensede mulighetsrommet som ligger i å oppnå bedre resultater enn i dag. Risikoanalysen burde også sett hen til tilsvarende reformer i andre land, f.eks. Danmark. Selv om en del er annerledes er det også likheter i form av betydelig nedbemanning, sentralisering av oppgaveløsning og gjennomføring i en tidsperiode med endringer i kommunestruktur. Det er videre en svakhet at det ikke ses på forbedringsmuligheter innenfor dagens organisering.

### **Betydning for folkevalgt kontroll**

Som en videre oppfølging av at skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten er det foreslått å avvikle de kommunale skatteutvalgene. Skatteutvalget kan av rimelighetshensyn gi betalingsutsettelse eller sette ned, eller frafalle skattekrav. Utvalget har myndighet til å avgjøre slike søknader dersom beløpet ligger under kr 200.000. Dersom søknaden gjelder høyere beløp ligger avgjørelsesmyndigheten til skattekontoret. Skattekontorets vedtak kan påklages, mens det ikke er klageadgang over vedtak som treffes av skatteutvalgene.

### **Utfordringer dersom endring gjennomføres**

Dersom regjeringen likevel skulle velge å arbeide videre med en sak til Stortinget om en overføring av skatteinnkrevningen har Bergen kommune følgende kommentarer og merknader:

En eventuell statliggjøring av skatteinnkrevningen er ikke et ønske fra kommunene, 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. Dette innbefatter også eventuelt omplassering til andre stillinger i staten.

Bergen kommune forutsetter videre at staten tar ansvar for det kompetansetapet som kommunene får som følge av overføringen. Vi 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.

Bergen kommune vil være svært opptatt av at Skattedirektoratet sørger for at kommunene får like god tilgang på rapporter og informasjon som i dag ved en eventuell statliggjøring av skatteinnkrevningen. Skatteinntektene utgjør om lag 40 pst av kommunesektorens inntekter. Det må også etableres en eller flere analyseenheter som kan bistå kommunene med raske svar på spørsmål, bistand til analyse av skatteinngangen og utarbeidelse av prognoser.

Når det gjelder ordning med forskuddsfordeling på periodisk oppgjør forutsetter vi at dagens «beste praksis» legges til grunn, slik at det unngås et rentetap for kommunesektoren på 150 – 200 mill.

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 også å kunne øke risikoen i prosjektet ytterligere.