

HØRINGSUTTALELSE: OVERFØRING AV SKATTEOPPKREVINGEN TIL SKATTEETATEN

Samlet Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet	20/15	10.02.2015

Saksbehandler: Marit Rinnan	Arkivsaknr.: 2013/1580-13
-----------------------------	---------------------------

Møtebehandling i Formannskapet - 10.02.2015

Vedtak:

Askøy kommune er av den oppfatning at dette er en sak som må ses i sammenheng med den varslede kommunereformen og hvilke oppgavefordeling den gir.

Behandling:

Roald Steinseide (FrP) fremmet slikt fellesforslag fra FrP,V,AP:

Askøy kommune er av den oppfatning at dette er en sak som må ses i sammenheng med den varslede kommunereformen og hvilke oppgavefordeling den gir.

Avstemming:

Fellesforslag FrP, V, AP:

Enstemmig

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Askøy kommune slutter seg til at skatteoppkrevingen overføres til Skatteetaten.

SAMMENDRAG

Finansdepartementet har sendt på høring forslag om at skatteoppkreverfunksjonen overføres fra kommunene til Skatteetaten fra 1.1.2016. Finansdepartementet mener dette vil gi en betydelig effektiviseringsgevinst, samtidig som det blir lettere for befolkningen når

skatteutmåling og skatteinnkreving gjøres av samme instans. Hovedargumentene for å beholde dagens ordning er fordelene med lokal nærhet, og frykt for at skatteinnkrevingen skal bli mindre effektiv og gi dårligere rettsvern for innbyggerne. En mener også at en omorganisering av denne oppgaven ikke bør gjøres nå, men ses i sammenheng med kommunereformen.

Høringsfristen er 2. mars 2015.

Avgjøres av: F

Videre saksgang: Høringsuttalelsen oversendes Finansdepartementet etter vedtak i F.

Saksopplysninger:

Finansdepartementet har bedt KS og den enkelte kommune om uttale til forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten. Regjeringen ønsker en bedre og mer effektiv skatteoppkreving, og har bedt skattedirektoratet om å utrede hvordan dette kan gjøres. Skattedirektoratet har utarbeidet en rapport som anbefaler at oppgavene knyttet til skatteoppkreverfunksjonen (kemnerfunksjonen) sentraliseres og legges til Skatteetaten.

Skatteoppkreverfunksjonen omfatter disse hovedoppgavene:

- *Innkreving* av inntektsskatt- og formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Fellesinnkrevingen innebærer at skatteoppkreveren/kemneren krever inn skatter og avgifter på vegne av staten, fylkeskommunene og kommunene.
- *Arbeidsgiverkontroll* for 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. Ettersom likning av lønnstakere baserer seg på innsendt lønns- og trekkoppgave fra arbeidsgiver, er kontrollen svært viktig for å oppnå korrekt skattegrunnlag.
- *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.

Skattedirektoratets rapport og vurderingen fra Finansdepartementet framholder først og fremst de positive effektene ved å sentralisere skatteoppkreverfunksjonen. KS er skeptisk til dette grepet, og påpeker negative effekter. Under oppsummeres hovedpunktene fra Finansdepartementet og KS.

Mulige gevinster:

- Oppgavene som skatteoppkreveren har i dag kan koordineres med tilstøtende og til dels overlappende oppgaver i Skatteetaten.
- Samordning gir stordriftsfordeler både faglig, administrativt og for drift og utvikling av IKT-systemer.
- Skatteetatens innfordring av merverdiavgift og skatteoppkrevernes innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift kan samordnes. I stor grad omfatter dette de samme skyldnerne.
- 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 er enklere for de skatte- og avgiftspliktige å ha én etat å forholde seg til, uavhengig av om det gjelder pågående kontroll, skattesak eller betaling.
- Spart samlet ressursbruk og sikring av at det er tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å utføre og følge opp arbeidsgiverkontroller.
- Overføringen av oppgavene vil legge til rette for en mer digital forvaltning og mer

brukervennlige løsninger.

Det pekes også på følgende uheldige sider ved dagens organisering:

- Skatteetaten bruker betydelige ressurser på å følge opp de kommunale skatteoppkreverkontorene
- De lokale skatteoppkreverkontorene er svært små og sårbare. Over 60 % av kontorene benytter to eller færre årsverk på oppgaven
- Skatteoppkreving er en oppgave som kjennetegnes av stram regulering, liten grad av skjønn, og sterkt behov for rettsikkerhet og likhet på tvers av kommunene. Kommunen utfører oppgaven på vegne av skattekreditorene (staten, fylkeskommunen og kommunene), og oppgaven er ikke underlagt lokalpolitisk styring.
- Informasjonen som er viktig er nå i all hovedsak tilgjengelig i registre og databaser. Sammen med elektronisk rapportering og kommunikasjon reduserer dette behovet for lokalkunnskap og for at oppgaven utføres nært skyldneren.
- Nærhet kan også være problematisk, spesielt i små kommuner.

Mulige uheldige konsekvenser:

- Effektiviteten og resultatene i skatteinnfordringen, som i dag er svært god, kan svekkes. Selv marginale svekkelser i innkrevingsgraden vil føre til at inntektene reduseres mer enn Finansdepartementets anslag for besparinger ved statliggjøring
- Kommunens særnamskompetanse er et effektivt virkemiddel for innfordring av kommunale krav, samtidig som det sparer innbyggerne for betydelige beløp i innfordringsgebyrer. Det foreslås at kommunene skal beholde særnamskompetansen etter en eventuell sentralisering, men det er dårlig utredet hvordan dette kan løses i praksis. Blant annet vil ikke kommune lenger ha 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. I praksis vil kommunene da ikke ha informasjon til å kunne benytte seg av særnamsmyndigheten.
- 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.
- Rettssikkerheten til skattyterne kan svekkes. I dag ivaretas rettssikkerheten 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 rettssikkerheten tilsier at det må være avstand mellom den som fastsetter og den som innkrever skatten.
- 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.
- Det er uheldig at arbeidsplasser sentraliseres
- Kommunereformen innebærer at det skal gjøres en større vurdering av oppgavefordelingen mellom stat og kommune, og fortrinnsvis innebære en desentralisering. Denne foreslåtte omorganiseringen innebærer det motsatte, og det er uheldig at det kjøres et eget løp for denne saken. Den valgte tilnæringsmåten innebærer 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.

Status i Askøy kommune

Skatteoppkreverfunksjonen (Kemneren) i Askøy kommune er organisatorisk tilknyttet Økonomiavdelingen. I tillegg til skatteoppkreverfunksjonen har enheten også ansvar for innfordring av kommunale krav, samt oppgaver i forbindelse med avvikling av valg. Enheten har til sammen 3,6 årsverk.

Kemnerkontorets medarbeidere har høy fagkompetanse, lang erfaring og er meget effektive. Løsningsgraden for innkreving av forskuddstrekk i 2013 var på 99,3%. Enheten inngår som en viktig del av økonomiavdelingens og kommunens samlede fagmiljø.

Skatteoppkreveren i Askøy har meget god kjennskap til lokalt næringsliv og innbyggerne. Det jobbes proaktivt for å sikre at arbeidsgiverne i Askøy kommune innberetter riktig grunnlag. Kontorkontrollen innebærer synlig og merkbar aktivitet overfor arbeidsgiverne. Det purres når oppgaver ikke sendes inn, og det tas kontakt per telefon eller ved fysisk oppmøte ved manglende eller feil innberetning. Gjennom arbeidsgiverkontrollen avdekkes det som skulle vært innberettet. Samlet bidrar dette til at arbeidsgiverne innberetter riktig grunnlag og gjennomfører, beregner og innbetaler korrekt forskuddstrekk, utleggstrekk og arbeidsgiveravgift.

Det er også en 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.

Det er dette arbeidet og nærheten til innbyggerne, kombinert med forskuddsordningen, som gir dagens gode resultater. Eventuelle avvik fra forventet skatteinngang blir også fanget raskt opp, slik at det raskest mulig kan gjøres nødvendige tilpasninger i kommunens drift.

Samtidig må det erkjennes, slik det også er rapportert overfor Skatteetaten og kommunestyret, at kommunen i dag ikke har nok ressurser til å nå alle aktivitetsmål som er satt, blant annet innenfor arbeidsgiverkontroll og tyngre innfordringssaker. En er også sårbar ved sykdom, ferier og andre former for fravær.

Vurdering:

For Askøy kommune vil en statliggjøring av kemnerfunksjonen bety tap av fagkompetanse og ressurser, også knyttet til andre oppgaver enn det som isolert sett tilhører funksjonen. Samtidig vil det være utfordrende å erstatte nødvendig fagkompetanse om den skulle forsvinne av andre grunner. Kommunen har i dag vansker med å ivareta alle oppgaver så godt som forventet. Det er heller ikke gode insentiver for å sette inn flere ressurser, da styrket innsats ikke gir noen direkte gevinster på kommunenivå. For spesifikke oppgaver kreves det et større miljø for å sikre nødvendig fagkompetanse, noe Askøy kommune i dag skaffer gjennom å kjøpe tjenester fra Bergen kommune.

Det er grunn til å tro at nærhet og kjennskap til brukerne veier mer positivt enn negativt i Askøy, og muligheten til samordning av innfordringen av skatt og innkrevingen av kommunale krav gir mer fleksible løsninger til det beste for innbyggerne.

Innføringen av digitale løsninger har redusert behovet for personlig oppmøte betydelig. For innbyggere på Askøy som trenger eller ønsker personlig veiledning ved oppmøte, vil det ikke være vesentlig verre å reise til Bergen sentrum enn Kleppstø. Mange har vansker med å skille ligningsfunksjonen med skatteoppkreverfunksjonen, og hva som er en kommunal oppgave og hva som er en statlig oppgave, og henvender seg «feil» sted med sine spørsmål. Dette vil sannsynligvis bli enklere om funksjonene samordnes.

Kommunereformens intensjon er overføring av oppgaver til robuste kommuner. Det kan derfor virke motstridende å overføre skatteoppkreivingsoppgaven fra kommune til staten. En ryddig og effektiv oppgavefordeling bør likevel være et overordnet mål, og en grunn til at oppgaver kan omfordeles begge veier.

Ved en eventuell sentralisering er det naturlig å anta at reglene for virksomhetsoverdragelse vil gjelde. Aktuelle medarbeidere vi overføres til statlig arbeidsgiver med mindre de aktivt motsetter seg det.

Med bakgrunn i formålet om å effektivisere offentlig sektor er rådmannens vurdering at det er flere argumenter som taler for å sentralisere skatteinnkreivingsfunksjonen enn det er som taler i mot. Tidsplanen for gjennomføring er kanskje for stram, og før en beslutning tas bør det belyses nærmere hvordan påpekte gevinster skal tas ut, og hvordan en skal unngå at skatteoppkreivningen blir mindre effektiv.

Folkehelseperspektiv:

En statliggjøring av skatteoppkreivingsfunksjonen vil i liten grad ha betydning for folkehelsen.

Kleppestø, 26.01.2015

Odd Magne Utkilen
Rådmann

Marit Rinnan
Kommunalsjef Stab

Rett utskrift 13.02.2015

Kristin Ådlandsvik