

Sakspapir

Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten - høring

-

Dokumentinformasjon:

Saksbehandler: Lindis Nyland Tlf: 70 16 29 25 E-post: postmottak@alesund.kommune.no	ArkivsakID: 14/6563 JournalID: 15/1331
--	---

Behandling:

Saksnr	Utvalg	Dato
017/15	Formannskapet	10.02.2015

Rådmannens innstilling:

Ålesund kommune støtter forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten under forutsetning av følgende:

Arbeidsgiverkontrollen samlokaliseres med Skatteetatens kontrollmiljø i fylkesvise enheter, og en arbeidsgiverkontrollgruppe lokaliseres i Ålesund med 20 årsverk.

Det gjøres endringer i Skattedirektoratets forslag slik at det ikke skilles mellom innkreving mot næringsdrivende og mot personlig skattytere. Innkreving av merverdiavgift, og skatter og avgifter som hører under fellesinnkrevingen samles i fylkesvise enheter. Den fylkesvise enheten for Møre og Romsdal lokaliseres til Ålesund.

Videre må staten ta ansvaret for at arbeidstakerne blir ivaretatt, herunder ansvaret for de overtallige. Staten må også ta den økonomiske risikoen ved omorganiseringen knyttet til eventuelle negative konsekvenser omorganiseringen kan få for kommunens skatteinntekter.

017/15 - Formannskapet

Vedtak:

Ålesund kommune støtter forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten under forutsetning av følgende:

Arbeidsgiverkontrollen samlokaliseres med Skatteetatens kontrollmiljø i fylkesvise enheter, og en arbeidsgiverkontrollgruppe lokaliseres i Ålesund med 20 årsverk.

Det gjøres endringer i Skattedirektoratets forslag slik at det ikke skilles mellom innkreving mot næringsdrivende og mot personlig skattytere. Innkreving av merverdiavgift, og skatter og

avgifter som hører under fellesinnkrevingen samles i fylkesvise enheter. Den fylkesvise enheten for Møre og Romsdal lokaliseres til Ålesund.

Videre må staten ta ansvaret for at arbeidstakerne blir ivaretatt, herunder ansvaret for de overtallige. Staten må også ta den økonomiske risikoen ved omorganiseringen knyttet til eventuelle negative konsekvenser omorganiseringen kan få for kommunens skatteinntekter.

Behandling:

Votering:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Bakgrunn:

Vi viser til høringsbrev av 01.12.2014 og til eget brev fra departementet til Ålesund kommune av 04.12.2014 om at også vi er høringsinstans i spørsmålet om å overføre skatteoppkreveren til Skatteetaten. Frist for høringsuttalelser er satt til 02.03.2015.

Skatteoppkreverfunksjonen i Ålesund kommune inngår i dag i et interkommunalt samarbeid med nabokommunene Giske, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Ørskog og Ålesund, som har felles skatteoppkreverkontor. Samarbeidet er organisert etter kommuneloven § 28b, administrativt vertskommunesamarbeid. Ålesund kommune er vertskommune for samarbeidet. Skatteoppkreverkontoret har navnet Nordre Sunnmøre kemnerkontor og er lokalisert i Ålesund Rådhus. I tillegg samarbeider kommunene Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Ulstein, og Volda med Nordre Sunnmøre kemnerkontor om felles arbeidsgiverkontroll. Kemnerkontoret er organisert som en egen virksomhet i kommunen og er administrativt underlagt rådmannen. Virksomheten ledes av kemneren (virksomhetsleder). Arbeidsgiverkontrollen er en seksjon under kemneren. Det er i dag 20 ansatte i virksomheten, hvorav 7 er tilknyttet arbeidsgiverkontrollen. Virksomheten har tre kjerneområder. Føringsavskatteregnskap, innkreving av skatter og avgifter under fellesinnkrevingen, og arbeidsgiverkontroll.

Spørsmålet om å flytte skatteoppkreveren har vært utredet flere ganger, senest i 2004 (NOU 2004:12 *Bedre skatteoppkreving*) og i 2007 (NOU 2007:12 *Offentlig innkreving*). I NOU 2004:12 konkluderte flertallet av utvalgsmedlemmene med at en statlig organisering var mest naturlig, sett i forhold til oppgavens innhold og karakter. Mindretallet mente at de fleste argumentene talte for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen. I NOU:2007:12 foreslo flertallet i utvalget at alle statlige innfordringsoppgaver og innfordringsoppgaver knyttet til skatte- og avgiftskrav inn under fellesinnkrevingen, skulle samles i en statlig innfordringsetat. Mindretallet (KS sitt medlem) støttet ikke den delen av forslaget som innebar å innlemme skatteoppkreverfunksjonen i én statlig innfordringsetat. I tillegg var spørsmålet om statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen også et tema NOU 2000:22 *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*, der ansvaret for fellesinnkrevingen av skatter ble foreslått overført fra kommune til stat.

Ålesund kommune har tidligere gitt høringsuttalelse til NOU 2000:22, hvor Ålesund kommune anbefalte at staten tar over ansvaret for innkreving av skatter og avgifter.

Høringsuttalelsen ble avgitt av bystyret (By-sak 113/2000). Videre ga Ålesund kommune høringsuttalelse til NOU 2004:12 hvorefter det på nytt ble gitt anbefaling om at staten overtar ansvaret for innfordring av skatter og avgifter. Denne høringsuttalelsen ble avgitt av formannskapet (F-sak 174/04). Ålesund kommune ga ikke høringsuttalelse til NOU 2007:12.

Skattedirektoratet fikk i oppdrag fra Finansdepartementet å utrede hvordan skatteoppkrevingen (arbeidsgiverkontroll, innkreving og føring av skatteregnskap) kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå en bedre og mer effektiv skatteoppkreving. Skattedirektoratets utredning ble levert den 24. november 2014. Regjeringen har satt i gang arbeidet med sikte på overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, og regjeringen vil ta stilling til Skattedirektoratets konkrete forslag til organisering av skatteoppkreverfunksjonen etter at høringen er gjennomført, herunder den regionale fordelingen og omfanget av satsing på arbeidsgiverkontroll i kamp mot svart arbeid. I høringsuttalelsen påpekes fordeler og ulemper ved Skattedirektoratets forslag til hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal overføres til Skatteetaten.

Regjeringen har iverksatt en rekke endringer i de statlige etater som håndterer skatt, avgift, toll og innkreving. Regjeringen vil overføre forvaltning av særavgift og merverdiavgift ved innførsel fra Toll og avgiftsetaten til skatteetaten. Videre skal forvaltningen av dokumentavgift overføres fra Kartverket til Skatteetaten. Statens Innkrevingssentral er tatt inn i Skatteetaten fra 1. januar 2015. Målet med tiltakene er styrket innsats mot svart økonomi, bedre rettsikkerhet, redusert ressursbruk, forenkling for innbyggerne og bedre grensekontroll.

Vurdering:

Skatteregnskapet

Føring av skatteregnskap er en av hovedoppgavene. Det føres og avlegges i dag ett skatteregnskap per kommune, dvs. ett regnskap for hver av de syv kommunene som er med i samarbeidet om felles skatteoppkrever. Hver kommune har også egen bankkonto. Skatteregnskapssystemet som benyttes (Sofie) inneholder felles landsdekkende reskontro og hovedbok. Dette tilsier at det ligger godt til rette for et felles skatteregnskap for alle kommunene i Norge. Noe som helt klart vil gi en effektiviseringsgevinst som påpekt i rapporten.

En sentral oppgave for skatteregnskapet er skatteavregning og forhåndsligning. På dette området er det en god del henvendelser fra publikum også ved personlig oppmøte. Det er viktig at det tilrettelegges for at disse fortsatt skal få hjelp ved personlig fremmøte. Det er derfor viktig å beholde kompetanse som kan svare på spørsmål knyttet til avregning og forhåndsligninger ved de fylkesvise kontorene.

Arbeidsgiverkontrollen

Forslaget innebærer at arbeidsgiverkontrollen organiseres fylkesvis, med en kontrollenhet i Ålesund med 20 årsverk. I tillegg skal saksbehandlerne i Skatteetaten, som fatter vedtak om skatteoppkreverens arbeidsgiverkontroll integreres i gruppen. Disse ressursene er i dag lokalisert i Trondheim. Lokalisering av arbeidsgiverkontrollen fylkesvis vil gi tilstrekkelig

nærhet til arbeidsgiveren, og forslaget innebærer en reell styrking av arbeidsgiverkontrollen.

Arbeidsgiverkontrollen er i dag organisert som et interkommunalt samarbeid mellom til sammen 15 kommuner. Det medgår en del administrative ressurser for å holde oversikt, registrere og betjene den enkelte kommune samt rapportering til skatteetaten. En statliggjøring vil innebære en mulighet for omdisponering av disse administrative ressursene til kontroll. Ut fra de resultatkravene som blir stilt har Ålesund kommune knapphet på ressurser til kontroll. Resultatkravet på 5 % er ikke oppnådd de siste årene. Dette er tatt opp med rådmannen både fra virksomhetsleder og Skatt Midt-Norge, men kommunen har ikke funnet rom for å prioritere dette området. Forslag til organisering av arbeidsgiverkontrollen i skatteetaten vil gi en styrking av arbeidsgiverkontrollen med 1 årsverk per fylke, men for Møre og Romsdal vil den reelle styrkingen av arbeidsgiverkontrollen vær på om lag 5 årsverk. I tillegg kommer effektiviseringsgevinsten som oppnås ved mindre bruk av ressurser til administrasjon, rapportering mv. som også vil gi økt ressursbruk til kontroll. En styrking av arbeidsgiverkontrollen er viktig i kampen mot svart økonomi. Særlig sett i forhold til at arbeidsmarkeds kriminalitet er økende.

Videre innebærer forslaget en samlokalisering av arbeidsgiverkontrollen med Skattekontorets kontrollmiljø. Dette vil gi en god effekt for økt kompetansebygging. Videre legger forslaget opp til at saksbehandlerne i Skatteetaten skal integreres i kontrollgruppen. Dette vil gi muligheter for god samhandling mellom kontrollør og saksbehandler slik at vedtakene kan fattes i forlengelsen av at kontrollen avsluttes. I dag er saksbehandlingstiden for lang, opp mot ett år, og mye unødig ressurser går med til informasjonsutveksling knyttet til kontrollen, kontrollrapporten og vedtak etter at kontrollen er avsluttet hos skatteoppkreveren. Dette gir unødig ressursbruk og det er uheldig for skattyter at det går lang tid mellom kontroll og vedtak om endring av ligning.

Det er en styrke og store fordeler med en større faglig gruppe, økt ressurser og muligheter til bedring av kontrollarbeidet. En ser og i det «store bilde samfunnsmessig» at samlet vil ressursene kunne utnyttes på en bedre og mer effektiv måte.

Ålesund kommune støtter forslaget om å samlokalisere arbeidsgiverkontrollen med Skatteetatens kontrollmiljø i fylkesvise enheter, med forslag om en arbeidsgiverkontrollgruppe i Ålesund med 20 årsverk.

Innkreving

En kan ikke se at det er faglige begrunnelser for å samle innkreving mot næringsdrivende i fem regionale innkrevingsmiljøer. Innkreving av merverdiavgift bør samordnes med innkreving av skatter som hører under fellesinnkrevingen, men den bør lokaliseres fylkesvis sammen med innkreving mot personlige skattytere. En vil da kunne etablere sterke robuste kompetansemiljøer samtidig som man vektlegger tilstedeværelse og tilgjengelighet for skatteyderne i hvert fylke. Overfor næringsdrivende brukes ofte tyngre innfordringstiltak som utleggsforretninger og konkurs.

Tvangsinnfordring er en oppgave som ikke er egnet for sentralisering. De gode resultatene som skatteoppkreverne har oppnådd henger sammen med nærhet og tilgjengelighet. Nærhet til både arbeidsgivere, næringsdrivende og lønnsinntakere er viktig ved bruk av tyngre innfordringstiltak som utlegg og konkurs. Dette gir muligheter for å kunne reise ut i

forbindelse med avholdelse av utleggsforretninger der det er hensiktsmessig og nødvendig. Det vises blant annet til rettigheter skyldneren har etter tvangsfullbyrdsloven. Hovedregelen er stedlige utleggsforretninger der skyldneren skal være til stede for nærmere samtale/redegjørelse med henblikk på unntak fra beslag. Stor avstand til skyldneren vil nødvendigvis måtte medføre langt flere "kontorutleggsforretninger" i henhold til tvangsfullbyrdsloven § 7-9. Dette kan for mange skyldnere oppleves som et overgrep dersom de ikke raskt kan få kontakt og møte med saksbehandler. Videre vil det være nødvendig å bruke den alminnelige namsmannen, noe som vil være uheldig med tanke på lang saksbehandlingstid.

En viktig side ved rettsikkerheten er at brukere kan få legge frem sin sak muntlig. Erfaringsmessig kan dette også være viktig for næringsdrivende, særlig personlige næringsdrivende. Dialog med skattyter har vist seg å være svært viktig for å oppnå gode resultater, og det er derfor en fordel at skyldneren har muligheter til å møte betalingstakeren. Muligheten til å utøve lokalt skjønn innenfor lovens rammer, er et bidrag til de gode resultater som den kommunale skatteoppkreveren oppnår. Nærheten, tilstedeværelsen og forståelsen for de lokale forhold bidrar både til lojalitet og legitimitet til skattesystemet.

Bruk av konkurs krever oppmøte i tingretten, og det er lite effektivt at saksbehandler reiser fra Trondheim til Ålesund, Volda, Molde og Kristiansund for å møte i tingretten ved behandling av konkursbegjæringer.

Skatteetaten har i dag organisert sin innkreving av merverdiavgift regionvis. Skattedirektoratets rapport gir ikke svar på om dette er den mest effektive måte å organisere innfordringen på, blant annet ved å sammenligne innfordringsresultatene fra merverdiavgift og innkreving av skatter og avgifter. På sammenlignbare skattarter er de kommunale kemnerne mer effektive enn den statlige innkrevingen. Kommunens desentraliserte innkreving av arbeidsgiveravgift har et resultat på 99,8%, mens statens sentraliserte innkreving av merverdiavgift er mindre effektiv med et resultat på 99,4% (iflg. Statsbudsjettet 2015). Lokalkunnskap og nærhet til skyldneren er vesentlig for resultatene. Nærhet gir bedre oppfølging og økt betalingsmotivasjon hos skyldnere. Ved å organisere innkrevingen i fylkesvise enheter, både overfor næringsdrivende og personlige skattytere, vil en kunne opprettholde en viss geografisk nærhet til skyldneren.

Den anførte bemanningsreduksjonen er ikke sannsynlig. Forventede gevinster av fagsystemet SOFIE er allerede hentet ut, slik at for de sakene som behandles manuelt, som vil være de samme sakene uansett organisering, er utøvelse av lokalt skjønn et mål og en forutsetning for et godt og riktig resultat. Dette viktige aspektet synes ikke belyst i høringsdokumentene.

Når det gjelder søknadsbehandling fremstår Skatteetaten som lite effektiv med svært lange saksbehandlingstider på 4 til 6 måneder i Skatt Midt-Norge. Vi har også eksempler på konkrete saker hvor Skatteetaten har brukt over 4 år på å behandle en søknad om lemping. Dersom staten ikke skal overta ansvaret for skatteinnkrevingen er det nødvendig å se på dette området. Blant annet bør skatteutvalgene uansett nedlegges og skatteoppkreveren bør få noe videre fullmakter i lempingssaker. Dette vil redusere ressursbruken vesentlig.

Det vises også til at det ved å samle all innkrevingen i fylkesvise enheter, fremfor å legge innkreving mot næringsdrivende i fem regionale innkrevingsmiljøer, vil en kunne oppnå en vesentlig bedre fordeling av arbeidsplasser og vesentlig bedre distriktpolitikk enn det Skattedirektoratet sitt forslag legger opptil. Dette vil også mest sannsynlig gi den beste og mest effektive innkrevingen.

For å få til en best mulig innkreving bør det ikke skilles mellom innkreving mot næringsdrivende og mot personlig skattytere. Innkreving av merverdiavgift og skatter og avgifter under fellesinnkrevingen bør samles i fylkesvise enheter.

Veiledning

Det er viktig å tilrettelegge for god veiledning overfor publikum, og også tilrettelegge for at publikum kan få veiledning ved personlig oppmøte. Nærhet og tilgjengelighet er viktige faktorer for å oppnå gode resultat. Det er derfor viktig at det finnes kompetanse som kan gi veiledning på de fylkesvise lokasjonene hvor skatteoppkreverfunksjonene skal være tilstede.

Konsekvenser for kommunen

Det foreligger en stor risiko for provenytap som vil ha store negative konsekvenser for skattekreditorene, herunder kommunen. Departementets forslag innebærer en klar risiko for provenytap. Dette spørsmålet er utredet av Oslo Economics, som har gått gjennom tallmaterialet og beregnet konsekvensene av endret innkreivingsprosent.

Beregningene viser at det norske fellesskapet risikerer et årlig provenytap i området 0,5-1,5 milliarder kroner dersom forslaget blir vedtatt. Utredningen viser videre at endringer i innkreivingsgrad på så lite som 0,05-0,15 prosentpoeng vil gjøre departementets forslag ulønnsomt, selv etter den foreslåtte bemanningsreduksjonen. Skattedirektoratet har ikke i tilstrekkelig grad gitt en vurdering av risikoen for provenytap.

Staten må ta ansvar for det kompetanse tapet som kommunene får som følge av overføringen. Det forventes 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.

Videre gir utredningen ikke svar på hvordan en overføring av skatteoppkreverfunksjonen vil påvirke rammeoverføringene til kommunesektoren, og det er følgelig en risiko for at dette kan slå negativt ut.

Skattedirektoratet må sørge for at kommunene får like god tilgang på rapporter og informasjon som i dag ved en eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen. Skatteinntektene utgjør om lag 40 pst av kommunesektorens inntekter. En støtter KS sitt forslag om å legge til grunn at informasjonen gjøres tilgjengelig for kommunene gjennom en web-løsning eller tilsvarende. 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.

Videre forutsettes det at forskuddsfordeling på periodisk skatteoppgjør blir videreført som i dag slik at en unngår rentetap for kommunen.

Kommunereformen

I forbindelse med kommunereformen vil det i løpet av våren 2015 bli lagt fram en

stortingsmelding om framtidige oppgaver for kommunene. Her vil det bli vurdert om større kommuner kan overta oppgaver som i dag ligger til regionalt eller statlig forvaltningsnivå. Det virker da noe selvmotsigende at man parallellt med en slik vurdering foreslår å flytte oppgaver fra kommunene til staten.

Personalmessige konsekvenser

Skattedirektoratets rapport gir i liten grad avklaringer i forhold til de personalmessige konsekvensene. Dette er svært negativt. Det er viktig å få på plass rammene for overføring av personell fra kommune til Skatteetaten så tidlig som mulig. Det må raskest mulig tas stilling til spørsmålet om virksomhetsoverdragelse, hvilke prinsipper som skal være førende ved omstillingen samt hvordan en skal løse utfordringer knyttet til overtallighet. Det er viktig å skape klarhet i dette raskest mulig for å hindre at verdifull kompetanse slutter.

Statliggjøring av skatteinnkrevingen er en reform som er initiert og ønsket av staten. 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. 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. Staten må foreta en detaljert kartlegging av antall personer/årsverk i god tid før eventuell overføring.

Lokalisering

Forslag til lokalisering vil gi Ålesundsregionen totalt 29 årsverk knyttet til skatteoppkreverfunksjonen i skatteetaten. Ved valg av lokalisering er det lagt vekt på hvor flertallet av skattyterne og arbeidsgiverne er lokalisert, noe som er riktige utvalgsriterier ved valg lokalisering av skatteoppkreverkontor i Møre og Romsdal. Dette gir også gode muligheter for å bygge videre på kompetansen ved kemnerkontoret i Ålesund og i regionen forøvrig.

Økonomiske konsekvenser:

I forhold til de økonomiske konsekvensene for kommunen er det foreløpig ikke tatt stilling til hvordan gevinsten ved en overføring av oppgaven/ansatte til staten blir for kommunene. Dette er en svakhet ved rapporten. Det må forutsettes at kommunen blir holdt økonomisk skadesløs og at de ansatte blir ivaretatt ved omorganiseringen. Forslaget kan også gi negative konsekvenser for kommunen ved et provenytap i skatteinntektene. Det forventes derfor at Finansdepartementet iverksetter nødvendige tiltak for å redusere risikoen for dette, blant annet ved å gjennomføre en ryddig og god prosess ved selve omorganiseringen.

Konklusjon med begrunnelse:

Rådmannen støtter i utgangspunktet at skatteoppkreverfunksjonen overføres fra kommunen til Skatteetaten. Forslaget om å samlokalisere arbeidsgiverkontrollen med Skatteetatens kontrollmiljø i fylkesvis enheter, med forslag om en arbeidsgiverkontrollgruppe i Ålesund med 20 årsverk, vil gi en bedre arbeidsgiverkontroll en dagens organisering, ved at ressursene som i dag blir brukt på område mer effektivt kan benyttes til kontroll, samt at omorganiseringen gir muligheter for å styrke arbeidsgiverkontrollen.

Forslaget om å samle innkreving mot næringsdrivende i fem regionale innkreivingsmiljøer støttes ikke. Det er ingen holdepunkter for at dette vil gi en bedre innkreving, forslaget må i så

fall utredes nærmere. Innkreving av merverdiavgift bør samordnes med innkreving av skatter og avgifter som hører under fellesinnkrevingen, men den bør lokaliseres fylkesvis sammen med innkreving mot personlige skattytere. En vil da kunne etablere sterke robuste kompetansemiljøer samtidig som man vektlegger tilstedeværelse og tilgjengelighet for skatteyterne i hvert fylke. Dette vil gi en viss grad av lokal tilstedeværelse også overfor næringsdrivende, og vil gi omorganiseringen en vesentlig bedre distriktpolitisk profil.

Ronny Frekhaug
konst. rådmann

Utrykte dokumenter i saken:

Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten – høring. Brev av 01.12.14 fra Finansdepartementet.

By-sak 113/2000 om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune høring.

F sak 174/2004

Vedlegg:

1. Høringsbrev – overføring av skatteoppkrevingen