



Kommunal og regionaldepartementet  
Postboks 8112, Dep.  
0032 OSLO

U.off. offl. § 13, forvaltningsloven § 13

## Utsatt høringsfrist - mulig modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets brev av 11. juni i år med vedlagt høringsnotat om mulig modell for interkommunalt samarbeid – samkommunemodellen. Vi har fått utsatt frist til 1. oktober inneværende år med å avgi vår uttalelse til dette dokumentet.

### Innledning

Skattedirektoratets kommentarer er knyttet til forslagenes mulige innvirkning på skatteområdet, særlig med hensyn til de oppgaver den kommunale skatteoppkrever er gitt i medhold av skattebetalingsloven § 2-1. Etter bestemmelsens første ledd er skatteoppkreveren for den enkelte kommune gitt ansvaret for innkrevingen - og regnskapsføringen – av formues- og inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Disse oppgavene benevnes gjerne fellesinnkrevingen, idet de utføres på vegne av skatte- og avgiftskreditorene staten, folketrygdfondet, fylkeskommunen samt den enkelte kommune. Den kommunale skatteoppkrever er i dag administrativt underlagt den enkelte kommune, men er for så vidt gjelder faglig styring av den nevnte fellesinnkrevingen og regnskapsføringen knyttet til denne, underlagt staten ved Finansdepartementet og Skattedirektoratet.

### Til de enkelte punktene i høringsnotatet

#### Til punkt 2

Det vises til punkt 2 i høringsnotatet hvor departementet gjennomgår de ulike modellene for samarbeid i dag.

Under Skattedirektoratets forvaltningsoppgaver vises særskilt til punkt **2.3 Forsøk og erfaringer med samkommuner** hvor det er vist til at det i dag pågår forsøk med to samkommuner i Nord-Trøndelag – Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune – med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87. Blant de oppgaver som inngår i samarbeidsprosjektet i disse samkommunene er også den kommunale skatteoppkrever-/kemnerfunksjonen og den oppgaveporteføljen som følger denne funksjonen. Myndighet for den felles skatteoppkreveren har fulgt av delegerte fullmakter fra de respektive samarbeidende kommuner.



Direktoratet ser både vertskommunemodell og samkommunemodell som ulike måter å etablere et samarbeid mellom to eller flere kommuner. Slikt samarbeid har vi i lengre tid anbefalt. Det er således grunn til å peke på den positive utviklingen vi gjennom de siste årene har observert, ved at stadig flere kommuner går sammen i en felles skatteoppkrever. Av landets 433 kommuner har 70 kommunale skatteoppkrevere samordnet seg til 19 kontorer. Samarbeidet består i fra 2 til 8 kommuner. Samarbeidet er hovedsakelig organisert som interkommunale samarbeid med eget styre etter kommunelovens § 27. Skatteregnskapssystemet SOFIE har funksjonalitet som muliggjør at de ansatte ved de samordnede kontorene kan følge opp og foreta saksbehandling overfor skattytere på tvers av kommuner som samarbeider, samtidig som det føres ett eget skatteregnskap for hver kommune.

Vi mener et slikt samarbeid klart bidrar til en styrking av de oppgaver som er tillagt den kommunale skatteoppkrever, ved at det gir sterkere, mer effektive og mer profesjonelle fagmiljøer. Det samarbeidet vi her har sett har imidlertid ikke endret utgangspunktet: Den felles skatteoppkrever er fortsatt skatteoppkrever for hver enkelt av de deltakende kommuner, og det skal fortsatt føres ett selvstendig skatteregnskap for hver kommune. Direktoratet kan ikke se at det ut fra høringsnotatet eller lovforslagene er grunn til å anta at samkommunemodellen er ment å endre på dette.

### **Til punkt 3.5 Overføring av oppgaver og myndighet fra deltakerkommunene til samkommunen**

I høringsnotatet slår departementet fast at en samkommune ikke skal tillegges myndighet direkte i lov gjennom legalkompetanse, men at generalistkommuneprinsippet fortsatt skal legges til grunn når staten tildeler kommunene oppgaver. Dette innebærer at det fortsatt vil være at den enkelte kommune som blir tildelt oppgaver og ansvar fra staten, og at det deretter er opp til den enkelte kommune å avgjøre om oppgavene skal løses av kommunen selv eller ved at kommunen inngår i et samarbeid med andre kommuner for å løse oppgaven innenfor de rammene lovgiver har satt for et slikt samarbeid.

Skattedirektoratet har særskilt merket seg at i samkommunemodellen er det tale om at deltakerkommunene "overfører" sine lovpålagte oppgaver til samkommunen, og ikke ved at oppgaver og myndighet delegeres. I sistnevnte tilfelle beholder vanligvis deltakerkommunen full styrings- og instruksjonsrett på de delegerte myndighetsområder, ikke i førstnevnte modell.

For Skattedirektoratet kan dette tenkes å kreve noen avklaringer. På skattebetalingsområdet har Finansdepartementet etter skattebetalingsloven § 2-8 første ledd instruksjonsmyndighet over skatteoppkreverne. Etter annet ledd i samme bestemmelse har også Finansdepartementet i en viss utstrekning instruksjonsmyndighet over den enkelte kommune med hensyn til visse forhold knyttet til den oppgaveutføring den kommunale skatteoppkrever har på skattebetalingsområdet. Vi ser det som nærliggende at det i det videre lovarbeid knyttet til



Samkommunemodellen må skje en avklaring med hensyn til samkommunen som ny selvstendig administrativ enhet og forholdet til det lovverket som ligger til grunn for oppgavene til den kommunale skatteoppkrever på skatteområdet. Ved overføring av skatteoppkreverfunksjonen til en samkommune vil, så vidt vi kan se, skatteoppkrever være administrativt underlagt samkommunen, og ikke lenger den enkelte kommune. Det vises særlig til at samkommunene også er foreslått å utgjøre et eget rettssubjekt, riktignok med et betydelig og selvstendig ansvar for deltakerkommunene, se nedenfor.

Sett fra skatteområdet legges under en hver omstendighet til grunn at skattyterne fortsatt vil henhøre til sin bostedskommune, ikke til samkommunen. Tilsvarende forutsettes for arbeidsgiveravgiften hvor bl.a. soneinndelingen følger av arbeidsgivers registrerte forretningsadresse (kommune), selv om samkommunen omfatter deltakende kommuner i ulike avgiftssoner. Med denne forutsetning kan samkommunemodellen til en viss grad dekkes av funksjonaliteten for samordning av skatteoppkrevere som vi har i forvaltningssystemet SOFIE i dag. Det må fremover også kunne legges til rette for at systemene kan håndtere det forholdet at deltakende kommune i en samkommune også skal kunne trekke seg ut av samarbeidet. Ordningen synes å forutsette at dette skal kunne gjøres. Slik funksjonalitet finnes i dag ikke i SOFIE.

### **Til punkt 3.7 Samarbeidsmodell for kommuner og fylkeskommuner**

Vi har ikke særskilt kommentar til eventuell deltakelse fra en fylkeskommune i en samkommune. Fylkeskommunens betydning i forhold til skattebetalingsområdet er begrenset til å være en av skattekreditorene, og har for så vidt ingen direkte medvirkning på oppgavenivå på skatteområdet.

### **Til punkt 3.8 Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune**

Skattedirektoratet har ikke særskilte merknader til dette punktet.

### **Til punkt 3.9 Samkommunen som selvstendig enhet – ansvarsforhold**

Departementet foreslår at det fastslås i loven at samkommunen er et eget rettssubjekt, slik at det ikke reises tvil om samkommunens rettslige handleevne, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Den utstyres også med de rettigheter og plikter dette vanligvis innebærer. Samkommunen vil således få en svært selvstendig stilling ift de deltakende enkeltkommuner. Det vil være et samkommunestyre som må ivareta de deltakende kommuners styringsansvar og innflytelse for øvrig.

Direktoratet oppfatter da at samkommunen vil være arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven og da også den ansvar kan rettes mot etter lov om skadeerstatning § 2-1.



Når det gjelder forholdet mellom samkommunens selvstendige ansvar og behov for inntekter, vil en samkommuneløsning medføre en noe mer omstendelig saksgang. For øvrig vil det med henvisning til bl.a. finansieringsmodellen fortsatt være slik at det er de enkelte deltakende kommuner som oppbærer alle skatteinntekter m.v., og at kommunene skal påse at samkommunen blir tilstrekkelig finansiert i budsjettsammenheng til å kunne utføre de oppgaver som ellers er pålagt de enkelte deltakende kommuner i ulike særlover. Vil her minne om at repartisjonsskatten til de tidligere fylkeskommunene, i sin tid ble erstattet av direkte fylkesskatt for å sikre et selvstendig skattefundament for fylkeskommunen. Grunnene til denne omleggingen var flere, men ett av argumentene som bl.a ble fremført av "Hovedkomitéen for Reformen i Lokalforvaltningen", var nettopp det prinsipielle i at dette kommunenivået burde være ansvarlig for egne inntekter og utgifter.

I praksis vil samkommunen måtte ivareta rapporteringsplikter for deltakerkommunene på skatteområdet, samt oppgavene ved avleggelse av skatteregnskapet for de enkelte deltakende kommunene.

Det synes klart at i den grad lovverket knyttet til skatte- og avgiftsbetaling impliserer kommunen som administrativ enhet, vil vi anta et behov for å se nærmere også på lovbestemmelser i skattebetalingsloven.. Etter lovens § 2-8 har Finansdepartementet foruten instruksjonsmyndighet overfor den kommunale skatteoppkrever, også slik myndighet overfor kommunen i enkelte tilfeller. Det kan være grunn til å se på hvorvidt bestemmelsen ut fra ovennevnte også må favne samkommunen som administrativ autonom enhet. Det fremgår at en her står overfor et nytt forvaltningsnivå, som vi antar vil være sidestilt kommunene. Det ligger videre an til å se på den angivelse av skatteoppkrever som benyttes ved representasjon for staten i saker om klage og tvistemål. Om dette vises til skattebetalingsloven kapittel 17. Part og partsrepresentasjon angis ved "Staten v/skatteoppkreveren i X kommune". I slike tilfeller synes det nærliggende at det fortsatt bør være slik, og ikke at samkommunen trekkes inn i bildet her, jf. det som er uttalt foran om kommunen som geografisk enhet med hensyn til forholdet til skattyter, arbeidsgiver m.v. på skatteområdet.

## **Til kapittel 5**

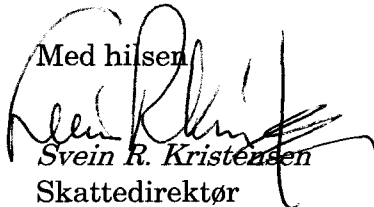
Et særkjenne for samkommunen er at den, etter departementets forslag, gis en autonomi – i betydningen selvstendig lovfestet myndighet til å opptre på egne vegne - som andre samarbeidsmodeller ikke tidligere har vært tillagt. I forlengelsen av å utgjøre et eget rettssubjekt skal samkommunen selv kunne opptre som part i bl.a. prosess, se nærmere om dette over i omtale av pkt. 3.5 i høringsnotatet.

Skattedirektoratet har med henvisning til punkt 5.1 i høringsnotatet merket seg at finansieringen av en samkommune skal skje gjennom overføringer fra deltakerkommunene samt ved eventuelle egne inntekter samkommunen kan skaffe seg gjennom samarbeidets virksomhet.



På denne bakgrunn legger Skattedirektoratet til grunn at en samkommunemodell ikke vil påvirke gjeldende ordning for de enkelte kommuners inntektstilførsel gjennom sin andel av de offentlige provenyer som kommer inn gjennom fellesinnkrevningen ved den kommunale skatteoppkrever. Videre forutsetter vi at samkommunemodellen ikke vil påvirke dagens ordning med ett skatteregnskap pr kommune. Det kan også bemerkes at den enkelte skattyter etter det materielle skattelovverket og skattebetalingsloven hører til den geografiske enheten kommunen i betydningen bostedskommune/skattekommune. Vi viser generelt til skatteloven kapittel 3 om skattestedet. Der plikter er lagt til en arbeidsgiver, vil oppfølgingen skje gjennom skatteoppkrever i eller for den geografiske enheten kontorkommune. Lovverket benytter begrepet "kommunen" alene eller i sammenheng en rekke steder. Direktoratet antar at en samkommunemodell i utgangspunktet ikke er ment å innvirke på dette regelverket. Ved at en felles skatteoppkrever legges til samkommunen, vil vedkommende fortsatt være skatteoppkrever for hver enkelt av de deltakende kommuner. Vi viser for øvrig til direktoratets kommentarer til enkelte punkter foran av interesse for Skattedirektoratets ansvarsområde.

Kopi av denne høringsuttalelsen er sendt Finansdepartementet til orientering.

Med hilsen  
  
Svein R. Kristensen  
Skattedirektør

  
Trine L. Dahlen  
Avdelingsdirektør

**Kopi:**  
Finansdepartementet