



Saksframlegg

Overføring av skatteinnkrevingen fra kommunene til staten - høring

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
17/15	Formannskapet	18.02.2015
15/15	Kommunestyret	19.02.2015

Rådmannens forslag til vedtak:

Søgne kommune sender vedlagt høringssvar.

Bakgrunn for saken:

Finansdepartementet sendte 1. desember 2014 ut et høringsbrev med forslag om å overføre skatteinnkrevingen fra kommunene til staten. Forslaget bygger på en utredning fra Skattedirektoratet.

KS har sendt en høringsuttalelse som argumenterer mot statliggjøring, etter et enstemmig vedtak i hovedstyret (følger vedlagt). KS oppfordrer også kommunene til å avgi høringsuttalelse.

Saksutredning:

Den foreslåtte sentraliseringen vil etter vår vurdering være uheldig både for innkrevingsresultatene og for økonomiforvaltningen i kommunen. Selv en marginal reduksjon av innkrevingsresultatene vil gi store utslag, slik at det er stor risiko for at eventuelle innsparinger som følge av redusert bemanning vil bli mer enn spist opp av reduserte inntekter. Risikoen for dårligere resultater begrunnes med dagens innkrevingsresultater i hhv. kommunene og staten, og med erfaringene fra statliggjøring av skatteinnkreverfunksjonen i Danmark.

Søgne kommune har sammenlignet med andre kommuner en effektiv skatteinnkreving med gode resultater. Skatteoppkreveren i Søgne håndterer også innfordring av kommunale krav. Ved en statliggjøring vil vi ikke lenger kan samordne innkrevingen av skatt og kommunale utgifter. I tillegg vil muligheten til å jobbe på tvers og ha dobbel dekning på sentrale oppgaver i kommunens økonomiforvaltning bli redusert.

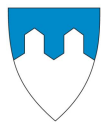
Hvis en likevel skal arbeide videre med en mulig statliggjøring bør det inngå som en del av kommunereformen, hvor en skal gjøre en helhetlig vurdering av oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Enhetsleders merknader:

Rådmannens merknader:

Vedlegg

- 1 Utkast til høringsuttalelse om overføring av skatteinnkrevingen
- 2 Høringsnotat fra KS om overføring av skatteinnkrevingen



Finansdepartementet
(sendes per e-post)

Deres ref:

Vår ref:
2014/22 -4955/2015

Saksbehandler:
Ståle Øverland

Arkivkode:
024

Dato:
.02.2015

Høringsuttalelse om overføring av skatteinnkrevingen

Vi viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 1. desember 2014 med forslag om å flytte skatteinnkrevingen fra kommunene til staten. Kommunestyret vedtok 19. februar 2015 å oversende følgende høringsuttalelse:

Vi mener at en statliggjøring i tråd med den meget stramme skisserte tidsrammen innebærer risiko for tap av nøkkelpersonell i kommunen og for reduserte inntekter. Vi vil særlig peke på tre punkter:

1. Forslaget vil øke sårbarheten i kommunens økonomiforvaltning og vanskeliggjøre arbeidet med innfordring av kommunale krav.

Kommunens økonomistab er liten og allerede sårbar ved fravær. I tillegg til skatteoppkreverfunksjonen har avdelingen ansvar for budsjettering, økonomistyring, regnskap, fakturering, innfordring av ubetalte krav mm. Fordi det er få personer er det begrenset i hvilken grad en kan ha overlapp og backup på de ulike oppgavene. Skatteoppkreveren inngår i det økonomiske fagmiljøet i kommunen, og bidrar til ulike oppgaver og til å redusere sårbarheten ved fravær. Søgne kommune har i underkant av 7 årsverk, og vil ved flytting av skatteoppkreveren ha i underkant av 6 årsverk.

Skatteoppkreveren har også ansvar for innfordring av kommunale krav. Det er ut fra vår erfaring klare samdriftsfordeler mellom innkreving av skatt og kommunale krav. Hvis skatteoppkrevingen og skatteoppkreveren overføres til staten, vil kommunen fortsatt måtte håndtere kommunale krav. Dette vil eventuelt kreve kapasitet og ikke minst oppbygging av kompetanse. Samtidig vil arbeidet bli mindre effektivt hvis vi mister den helhetlige oversikten vi har i dag.

2. Forslaget innebærer en klar risiko for reduserte skatteinntekter

Dagens organisering har en løsningsgrad som ligger helt i verdenstoppen. Vår egen skatteoppkrever har en løsningsgrad på 99,89 prosent på arbeidsgiveravgiften.

Lokalkunnskap og muligheten til å utøve lokalt skjønn innenfor lovens rammer er etter vår vurdering et bidrag til våre gode resultater. Vi opplever at nærheten, tilstedeværelsen og

forståelsen for de lokale forhold bidrar til både lojalitet og legitimitet til skattesystemet. Dette tilsier at oppgaven bør forbli i kommunene.

Vi vurderer departementets forslag til å innebære en klar risiko for provenytnap. Innenfor sammenlignbare områder som innkreving av arbeidsgiveravgift og MVA har den kommunale innkrevningen gjennomgående bedre resultater enn statlig, med en kommunal løsningsgrad på 99,8% mot statlig løsningsgrad på 99,4% (31.12.2014). Også erfaringene fra tilsvarende reform i Danmark har vist en redusert løsningsgrad etter overføring fra kommunene til staten. Med de store beløpene det her er snakk om vil selv en marginal reduksjon i løsningsgraden ha store konsekvenser. Beregninger gjort av Oslo Economics viser at en reduksjon på 0,05-0,15 prosentpoeng vil gi et provenytnap i området 500 - 1 500 mill. kroner, selv etter den foreslåtte bemannings-reduksjonen. Det vil også gi et redusert økonomisk handlingsrom for kommunene.

3. Forslaget bør eventuelt vurderes som en del av kommunereformen

Et uttalt mål i kommunereformen er å *«flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner»*. Regjeringen sier den vil *«vise mer tillit til lokalpolitikere og gi kommunene mer handlingsrom. Alternativet er fortsatt sentralisering.»*

Hvis en likevel vil vurdere en omlegging bør det etter vårt syn skje som en naturlig del av den totale gjennomgangen av den samlede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommuner i kommunereformen

Oppsummering

Kombinasjonen av et irreversibelt forslag, mangelfull utredning av gevinster, klar risiko for provenytnap og negative konsekvenser for kommunens øvrige økonomiforvaltning gjør at Søgne kommune fraråder statliggjøring av skatteoppkreveren.

Med hilsen

Kim Høyer Holum
rådmann



Saksframlegg

Dokumentnr.: 14/01529-7

Saksbehandler: Sigmund Engdal

Dato: 07.01.2015

Sak nr.	Behandles av:	Møtedato
	Rådmannsutvalget	13.01.2015
	Hovedstyret	21.01.2015

HØRING - OVERFØRING AV SKATTEOPPKREVINGEN TIL STATEN

Forslag til vedtak

Hovedstyret vedtar vedlagte høringsuttalelse.

Saksframstilling

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 1. desember 2014 til høringsinstansene vedrørende forslag om overføring av skatteoppkreverfunksjonen (skatteoppkrevingen) til Skatteetaten. Høringsbrevet bygger på en utredning fra Skattedirektoratet om gjennomføring av overføring av skatteoppkreveroppgaven, etter oppdrag fra Finansdepartementet.

Forslaget om overføring av skatteoppkrevingen til staten har vært vurdert flere ganger tidligere, men saken har da enten ikke blitt fremmet fra tidligere regjeringer eller blitt avvist av Stortinget.

Den vedlagte høringsuttalelsen bygger blant annet på tidligere vedtak i KS, senest i Landsstyret mai 2014 hvor et enstemmig landsstyre uttalte at KS mener det er galt å gjøre skatteinnkrevingen statlig. Forslaget har også vært drøftet med en gruppe av medlemmer på et eget drøftingsmøte.

Siden de synspunkter som framkommer i utkastet til høringsuttalelse er basert på nylig fattede politiske vedtak i KS, er utkastet allerede spredt til kommunene som mulig grunnlag for deres egne høringsuttalelser, sammen med en oppfordring fra KS til våre medlemmer om å engasjere seg i høringen. Det er opplyst at KS hovedstyre vil behandle uttalelsen i sitt møte 21.1.

Lasse Hansen

Helge Eide

Høringsuttalelse – Overføring av skatteoppkrevingen til staten.

Det vises til høringsbrev av 01.12.2014 til høringsinstansene vedrørende forslag om overføring av skatteoppkreverfunksjonen (skatteoppkrevingen) til Skatteetaten.

Landsstyret i KS vedtok i mai 2014 en enstemmig uttalelse om kommunereformen hvor KS mener det er galt å gjøre skatteinnkrevingen statlig. Skatteinnkrevingen i Norge er svært effektiv, og det er vanskelig å se at en statliggjøring vil forbedre den. Samtidig fjerner man en viktig oppgave fra kommunesektoren, stikk i strid med målene i den nylig igangsatte kommunereformen.

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. KS kan ikke se at det fremkommer nye momenter av betydning i Finansdepartementets høring. At forslaget fremmes som egen sak uavhengig av pågående kommunereformarbeid er også etter KS's mening uheldig og i strid med reformen.

KS er opptatt av at skatteoppkrevingen skjer på en effektiv måte med høye krav til rettssikkerhet. KS kan ikke se at en overføring av skatteoppkrevingen til staten gir noen garantier for bedre resultater.

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 innkreivingsområdet.

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 for KS. 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.

KS mener dagens organisering av skatteoppkrevingen har klare fordeler, og vil advare mot at ansvaret overføres fra kommunene til staten. KS 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 innkreivingsgradene vil føre til at inntektene reduseres mer enn Finansdepartementets anslag for besparinger ved statliggjøring.

KS mener skatteoppkrevingen bedre kan sikres 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 de facto 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, og KS vil advare mot forslaget.

- **Begrenser mulighetene for 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.
- **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.
- **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.

- **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.

Skattedirektoratet har i sin vurdering belyst risiko og tiltak ved oppgaveoverføringen. Analysen er i hovedsak av kvalitativ karakter, og inneholder også innslag av subjektivitet. KS mener at 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. KS mener at risikoanalysen også burde 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. KS mener videre at det er en svakhet at det ikke ses på forbedringsmuligheter innenfor dagens organisering. Gjennom dette ville en fått synliggjort effektiviseringspotensialet mot antatt beste alternativ.

KS har også merket seg at Skattedirektoratet har sett på ressursbruken til innkreving ved et 40-talls skatteoppkrevere for å vurdere fordelingen av ressurser til nærings- og personinnkreving. I de kommunene som er vurdert har ikke Skattedirektoratet funnet at det er noen sammenheng mellom variasjoner i ressursbruk og resultatene. Samtidig konkluderes det med at man har fått et godt grunnlag for å evaluere dagens ressursinnsats og vurdere det framtidige bemanningsbehovet i en ny organisering. Etter KS's vurdering bør det gjøres ytterligere analyser, der også ulike sosioøkonomiske forskjeller inkluderes i analysene, før en trekker konklusjoner om ressursinnsats. Uten denne type analyser vil risikoen for ikke optimal ressursdisponering øke, og en kan heller ikke se bort fra at dette vil ha konsekvenser for innfordringsresultatene.

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

KS vil framheve at en eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen ikke er 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. 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. KS mener at staten må foreta en detaljert kartlegging av antall personer/årsverk i god tid før eventuell overføring.

KS forutsetter at staten tar ansvar for det kompetansetapet som kommunene får som følge av overføringen. KS 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.

KS 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 skatteinnkrevingen. Skatteinntektene utgjør om lag 40 pst av kommunesektorens inntekter. KS legger 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.

KS viser til at Finansdepartementets forslag vil gi en sterk sentralisering - ved å gå fra 288 til 27 kontorer. KS mener at det må velges en mer desentral modell enn det er lagt opp til, og at det i lokaliseringen av kontorsteder må legges mer vekt på distriktpolitiske utfordringer.

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

Enkelte av de foreslåtte lovendringene vil begrense informasjonstilgangen for kommunenes særnamsmyndighet. KS mener at folketrygdloven § 25-1 og lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. § 8 må endres slik at kommunenes særnamsmyndig får tilgang til disse opplysningene.

KS vil avslutningsvis også få bemerke at 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.