



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
06 JUNI 2008
ARKIVKODE: 411
SAKSNR. 200800301-176

Deres ref	L.nr. 5973/08	Arkivsaknr 08/341	Arkivkode 203 & 13	Avd/Seksj/Saksb SA/ØKO/STR	Dato 02.06.2008
-----------	------------------	----------------------	-----------------------	-------------------------------	--------------------

HØRINGSSVAR - NOU 2007:12 - OFFENTLIG INNKREVIING

Det vises til høringsbrev NOU 2007:12 Offentlig innkreving datert 20.02.2008, med høringsfrist 2. juni 2008.

Høringen behandles av Eidsberg formannskap mandag 9. juni 2008 og Eidsberg kommunestyre 19. juni 2008. Vedlagt oversendes den administrative saksutredningen og administrasjonssjefens innstilling til vedtak.

Følgende innstilling er forelagt Eidsberg formannskap/kommunestyre:

1. Eidsberg kommune kan ikke se at utvalget har frambrakt tilstrekkelig ny dokumentasjon for sine anbefalinger utover hva som har framkommet tidligere utredninger.
2. Eidsberg kommune støtter ikke flertallets forslag om at det opprettes en statlig innfordringsetat for det offentliges krav mot privatpersoner og næringsdrivende.
3. Eidsberg kommune mener dagens organisering av skattebetalingsordningen bør videreføres og søkes videreutviklet innenfor dagens organisasjonsmodell.
4. Eidsberg kommune ser det som hensiktsmessig med en økt samordning av Statens innkreivingsvirksomhet, men at en slik samordning må hensynta en økt brukervennlighet, mulighet for økt kommunikasjon mellom skyldner og innkrever og bedret rettsikkerhet for skyldneren.

Endelig vedtak vil bli ettersendt når saken er ferdig behandlet politisk.

Med hilsen

Ståle Ruud
Økonomisjef

Vedlegg: - Saksframstilling og innstilling til vedtak

HØRING - NOU 2007:12 OFFENTLIG INNKREVIING

ADMINISTRASJONSSJEFENS FORSLAG TIL VEDTAK:

Saken legges frem for kommunestyret med slik

innstilling:

1. Eidsberg kommune kan ikke se at utvalget har frambrakt tilstrekkelig ny dokumentasjon for sine anbefalinger utover hva som har framkommet tidligere utredninger.
2. Eidsberg kommune støtter ikke flertallets forslag om at det opprettes en statlig innfordringsetat for det offentliges krav mot privatpersoner og næringsdrivende.
3. Eidsberg kommune mener dagens organisering av skattebetalingsordningen bør videreføres og søkes videreutviklet innenfor dagens organisasjonsmodell.
4. Eidsberg kommune ser det som hensiktsmessig med en økt samordning av Statens innkreivingsvirksomhet, men at en slik samordning må hensynta en økt brukervennlighet, mulighet for økt kommunikasjon mellom skyldner og innkrever og bedret rettsikkerhet for skyldneren.

SAKSOPPLYSNINGER

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har i høringsbrev av 20. februar 2008 sendt *NOU 2007:12 Offentlig innkreving* på alminnelig høring med høringsfrist 2. juni 2008.

Ved kongelig resolusjon av 21. september 2005 oppnevnte regjeringen et utvalg for å utrede den samlede offentlig innkreivingsfunksjonen, og utvalget overleverte sin innstilling 6. november 2007. Bakgrunn for utredningen er ønsket om å forenkle og samordne den offentlige innkreivningen i Norge.

Utredningen omfatter både offentligrettslig og privatrettslige krav som tilkommer stat, fylkeskommuner og kommuner. Summen av statlige krav utgjør om lag 915 mrd. kroner hvorav de offentligrettslige kravene er på om lag 892 mrd kroner og de privatrettslige kravene om lag 23 mrd. kroner. Øvrige kommunale og fylkeskommunale krav utgjør om lag 36 mrd. kroner. De største offentlige innkreiverne er:

- Skattetaten - 377 mrd kroner
- Skatteoppkreiverne - 315 mrd. kroner
- Toll og avgiftsetaten - 157 mrd. kroner

Til sammen utgjør disse tre innkreiverne 95 pst av alle krav som er tatt med i utredningen. De øvrige 5 pst. av kravene fordeles på 20 statlige etater.

Flertallet i utvalget - alle med unntak av Solveig Løhaugen, ass. rådmann i Kristiansand kommune og KS - foreslår at det opprettes en statlig innfordringsetat for det offentliges krav – både privatrettslige og offentlig rettslige - mot privatpersoner og næringsdrivende. Utvalget legger til grunn at den foreslåtte innfordringsetaten legges til et direktorat. Utvalget har vurdert tre alternativer – opprettelse av et eget direktorat,

organisert under Skattedirektoratet eller Toll- og avgiftsdirektoratet. Utvalget selv anbefaler opprettelse av et nytt direktorat.

Modellen som foreslås har mange likhetstrekk med den nye danske modellen for innfordring av offentlige krav. Utvalget har i motsetning til den danske løsningen, som også omfatter kommunale krav, kommet til at dette i Norge bør være en frivillig ordning for kommunene. Mindretallet, Solveig Løhaugen, støtter flertallet ved en eventuell samling av de statlige kravene i en etat, men er uenig i at også kravene i fellesinnkrevingen, dvs. kravene som innkreves av skatteoppkreverne på vegne av staten, fylkeskommunene og kommunene overføres. Flertallet i utvalget foreslår at alle kravene som ikke er betalt til første purring skal overføres til den nye innfordringsetaten.

Utvalget har skissert en organisatorisk løsning hvor det opprettes et innfordringsdirektorat som er faglig underlagt Finansdepartementet, at det under direktoratet opprettes 5-7 regionkontorer og et underliggende operativt nivå rundt de eksisterende statlige innfordringsmiljøene – Statens innkrevingssentral, deler av NAVI og skattedirektoratets fem regioner. Når det gjelder øvrige innkrevingssaktører som eksempelvis tollkassererne og skatteoppkreverne, innebærer forslaget at oppgaver og ressurser som knytter seg til innfordringen overføres til den nye etaten. Det innebærer at tollkasserere og skatteoppkreverfunksjonen fortsatt vil bestå, men med et mer begrenset ansvarsområde. For skatteoppkreverne vil en slik overføring også medføre at de mister særnamskompetansen.

ADMINISTRASJONSSJEFENS MERKNADER:

NOU 2007:12 omhandler all offentlig innkreving – både privatrettslige og offentlig rettslig krav. I utvalgets mandat heter det "at det synes å være et betydelig potensial for å forbedre den offentlige innkrevingen, spesielt innenfor tvangsdekningen, og at det betydelige potensialet knytter seg særlig til brukerorientering og rettssikkerhet ... effektivisering av offentlig ressursbruk ... bedre innfordringsresultat ved at tap blir redusert". Bakgrunn for utredningen synes å være ønsket om å forenkle og samordne den offentlige innkrevingen.

Departementet har lagt til grunn at det er et betydelig potensial for forbedring som nevnt, men utvalget har i *NOU 2007:12 Offentlig innkreving* ikke fremskaffet dokumentasjon for departementets påstand eller for de antagelsene som utvalget selv har lagt til grunn. Anbefalingene fra utvalget baserer seg således i det all vesentligste på antakelser om at det er et stort potensial for forbedring.

Organisering av skatteoppkrevingen

Selv om *NOU 2007:12* omhandler all offentlig innkreving tar den også opp kommunal innkreving særskilt, og ender opp med å foreslå en statliggjøring av en viktig del av skatteinnkrevingen. Dette har Finansdepartementet og Skattedirektoratet foreslått en rekke ganger tidligere. Stortinget avviste senest i 2007 Finansdepartementets og Riksrevisjonens forslag om omorganiseringen av skatteinnkrevingen. Stortinget har også tidligere vurdert dette spørsmålet - ved behandlingen av St.prp. nr. 44 (ROSA-utredningen) i 1994 og ved behandlingen av St.prp. nr 41 (STRADEC-utredningen) i 1996.

I NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving la flertallet også her fram et forslag om å statliggjøre skatteinnkrevingen. Tilnærmet alle høringsuttalelsene gikk imot forslaget og forslaget ble ikke behandlet i Stortinget. I stedet ble det igangsatt en intern utredning i Skattedirektoratet for å utrede både gjennomføringen av en statsovertakelse og en revidert kommunal løsning. Resultatene av denne utredningen er ikke offentliggjort.

Flertallets forslag synes å være nok et angrep på den velfungerende og brukervennlige skattebetalingsordningen vi har i Norge. Forslagene som fremmes med regionenheter og kontorsteder bygger på den samme strukturen som Skattetaten har fra 1.1.2008.

Høy løsningsgrad/gode resultater på skatteinnkreving

De kommunale skatteoppkreverne innkrever 99,7 pst. av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innkreivingsresultater som store kommuner. Grunnen til det er at skatteinnkreving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter.

Effekten av statliggjøring er fortsatt ikke utredet og det er vanskelig å godtgjøre at det er noe å tjene på å statliggjøre skatteinnkrevingen. De gode resultatene tillegges liten vekt i utredningen.

God rettsikkerhet

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen medfører god rettsikkerhet for skattyterne, blant annet ved at det er etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom på den ene siden fastsettelsen av skatten (ligningen) og på den andre siden innkrevingen av skatten. Avstand mellom fastsettelse og innkreving av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp i tidligere utredninger og Støringsbehandlinger av skatteinnkrevingen. Satlige likningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor, slik det er i dag, gir den beste rettssikkerhetsgarantien. Flertallet i utvalget tolker rettssikkerhet som likebehandling, og individuell tilpassning og dialog som alternativ til tvang verdsettes ikke.

Personvern

Utvalget foreslår at alle krav som ikke er betalt etter første purring skal overføres til et felles register i den nye innfordringsetaten. Alle forfalte kravene blir dermed samlet i et elektronisk register.

Utvalgets flertall uttaler imidlertid at en slik samordning av innfordringer i en etat vil gi en "vesentlig gevinst" i det "informasjonsgrunnlaget samordnes". Flertallet sier videre at dette er en forutsetning for å sette i gang "effektive innfordringstiltak". Dette illustrerer at flertallet ser helt bort fra personvern hensyn, og kun har fokus på å få inn mest mulig penger fra innbyggerne, på bekostning av rettssikkerhetsgarantier.

Kommunalt økonomiske selvstyre

Fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde det kommunale økonomiske selvstyre.

Det er avgjørende for et levedyktig, lokalt demokrati å kunne påvirke eget inntektsgrunnlag, og at det skal være en positiv sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalt næringsliv og nivået på lokale, offentlige budsjetter. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten og innkrevingskompetansen i kommunene faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt eget inntektsfundament.

Skatteoppkreverne mister dagens namsmannsmyndighet

Utvalget har valgt å holde innfordringen av kommunale krav utenfor sitt forslag om en ny felles innfordringsetat, men samtidig foreslås det at kommunene fratas særnamsmyndigheten de innehar ved innfordringen av de fleste offentligrettslige krav. Utvalgets forslag berører dermed i stor grad de kommunale krav og således skulle forslagets konsekvens i denne sammenheng vært grundig utredet.

Slik forslaget er fremlagt vil kommunene miste det viktigste og mest effektive pressmiddelet de har som innfordrer. Kommunenes krav og posisjon vil, hvis forslaget vedtas, svekkes betraktelig og som fordringshaver vil kommunene i fremtiden være sidestilt med enhver annen kreditor. Kommunen som tjenesteyter og ansvarlig for en rekke lovpålagte oppgaver vil dermed miste mye av sin makt bak myndighetsutrøvelsen når sanksjonsmiddelet de innehar forsvinner.

Tvangsinnfordringen av ethvert krav, inkl. de kommunale skal i fremtiden skje ved en av de to bestående namsmyndighetene og den effektive kommunale innfordringen vil svekkes. For skyldner vil saksomkostningen ved innfordringen øke ved gjennomføring av utvalgets forslag, men dette er ikke berørt tilstrekkelig av utvalget.

Kommunale krav – valgfrihet mht bruk av innfordringsorgan

Flertallet i utvalget har vurdert det slik at "rene kommunale krav" ikke skal omfattes av ordningen, men at en evt. ny felles innfordringsetat også kan innfordre slike krav dersom kommunen selv ønsker det. Utvalget uttalelse gir inntrykk av at kommunen på dette området har en valgfrihet, uten at utvalget påpeker hvilke konsekvenser de to alternative innfordringsvalg medfører for den enkelte kommune.

Det påpekes at utvalget har unnlatt å presisere hva som ligger i bruken av terminologien "rene kommunale krav". Det antas at dette er alle krav som ikke er skatter og/eller avgifter til staten. Denne negative begrensningen er imidlertid upresis da det ikke nevnes hvorvidt avgifter, gebyrer som innfordres etter skattebetalingsloven, og som ikke er skatt, anses som "rene kommunale krav". Følgelig berøres ikke betydningen forslaget har for disse krav, hvilket er en klar svakhet med forslaget.

Nærhet mellom skyldner og det offentlige innfordringsorgan

Nærhet til skyldneren ved innfordringen og muligheten for direkte oppfølging av egne krav er viktig for å beholde en høy løsningsgrad. Mange skyldnere har sammensatte betalingsforpliktelser overfor kommunen, både privatrettslige og offentligrettslige krav. For skyldner er det av stor betydning at kommunen samordner sin innfordring av kommunens krav. Dette er både forvaltningsmessig og kostnadmessig effektivt både for kommune som kreditor og skylder. Når innfordringen sentraliseres vil kontakten mellom kommunene og debitor svekkes, noe som kan få betydning for løsningsgraden.

I tillegg er det en nær sammenheng mellom fagetaten og innfordringsetaten i kommunen ved behandling av klage på vedtak og innfordringen. Det nære samarbeidet bidrar til at forutsigbarhet for skylder mht. behandling av sin sak. Dette samarbeidet kan bli vesentlig svekket hvis tvangsinnfordringen av offentligrettslige krav skal tillegges en sentral namsmyndighet som dertil må forholde seg til ulike kommunale retningslinjer og forvaltningspraksis.

Det er grunn til å anta at hvis tvangsinnfordringen overlates til et uavhengig organ uten eierforhold til kravet vil innfordringsprosessen bli lengre og dårligere. Det er lite som tyder på at for eksempel statens innkrevingsentral vil kunne tilegne seg samme innfordringsmessige posisjon som en kommune har overfor sine borgere. Innfordringen vil bli etter all sannsynlighet bli tregere og mindre effektiv innfordring. En sentral statlig etat som innfordrer alle typer krav vil i liten grad kunne følge opp den enkelte skyldner på samme måte som den enkelte kommune kan klare.

Distriktshensyn

I de senere årene har vi hatt en sterk sentralisering av statlige etater. Alle etater er regionalisert med det resultat at et stort antall kommuner har mistet kompetansekrevende arbeidsplasser og innbyggerne er henvist til elektronisk kommunikasjon.

Flertallets forslag til en statlig innkrevingsentral, med 5 regionskontor representerer en sterk sentralisering i forhold til nåværende organisering. Videre må det antas at en statliggjøring av innfordringen vil redusere tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, noe som vil tvinge kommunene til å benytte private inkassobyråer eller benytte den foreslåtte statlige innfordringsetaten.

Legges skatteetatens organisasjonsmodell til grunn, vil minst 300 kommuner miste sine innfordringstjenester og med det resultat at innbyggerne i disse kommunene må forholde seg til statlige kontorer i andre kommuner. Se artikkel i Arendals Tidende av 1. april 2008 – "Skatteskandale", vedlagte bilag 1.

En statliggjøring av innkrevingen vil bety følgende:

- Sterk sentralisering
- Provenytap både for stat og kommuner
- Innkrevingsmiljøer i kommunene svekkes
- Brudd i verdikjeden fører til dårligere brukerorientering
- Kommunale oppgaver overføres til staten
- Kommunalt selvstyre reduseres
- Betydelige overgangskostnader

KONKLUSJON:

Administrasjonssjefen kan ikke se at utvalget har dokumentert det utalte betydelig potensialet for forbedring som sies å ligge til grunn for utredningen. Utvalgets anbefalinger vil gripe tungt inn i kommunens arbeid og håndtering av egne krav.

Videre anses utvalgets utspill å være nok et angrep mot den kommunale skatteinnkrevingen.

Administrasjonssjefen anbefaler derfor å støtte mindretallets syn og kan ikke se at utvalgets arbeid har frembragt tilstrekkelig ny dokumentasjon for sine anbefalinger ut over det som er framkommet i tidligere utredninger. Dagens skattebetalingsordning er brukervennlig, gir gode resultater, er effektiv og bygger på en god rettsikkerhetsordning. Denne ordningen bør videreføres og bør søkes viderutviklet gjennom ikke organisatoriske tiltak. Statens innkreivingsvirksomhet er organisert i 23 enheter. Det synes hensiktsmessig å samordne denne.