



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
03 JUNI 2008
ARKIVKODE: 411
SAKSNR: 200800301-130

Saksbehandler: Atle Myklebust

Direkte telefon: 67 93 40 36

Deres ref.:

Vår ref.: 08/2155 - 1/08/18159

Klassering: ,

Dato: 30.05.2008

NOU 2007:12 Offentlig innkreving Høringsuttalelse fra Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har mottatt Fornyings- og administrasjonsdepartementets forslag til samordning av den offentlige innkrevingen. Høringsfristen er satt til 2.6.2008.

Lørenskog kommunes synspunkter på forslaget fremkommer i det følgende og det understrekes at vi er meget bekymret dersom resultatet blir at dagens innfordringsoppgaver sentraliseres og at innfordringsoppgavene dermed tas bort fra kommunene.

1 UTVALGETS MANDAT OG HOVEDKONKLUSJON - KOMMENTARER

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har foreslått oppnevning av et utvalg som skulle vurdere offentlig innkreving. Oppnevningen skjedde ved kgl. res av 21.9.2005.

I følge mandatets punkt 1 på side 10 skulle utvalget beskrive *"det offentliges ivaretagelse av sine kreditoroppgaver"*. Utvalget valgte i punkt 1.3.1 på side 11 og i punkt 2.3 på side 16 å avgrense mot krav mot rettssubjekter som det offentlige selv kontrollerer eller har avtaler med eller overføringsordninger med.

Denne avgrensingen kan ikke sees å være i samsvar med mandatet og medfører at utvalget ikke har undersøkt det offentliges ivaretagelse av sine kreditoroppgaver i sin helhet. En konsekvens er at utvalget ikke kan ha noen helhetlig oppfatning om hvordan det offentlige ivaretar sine kreditoroppgaver.

I mandatet heter det på side 10 at det *"synes å være et betydelig potensial for å forbedre den offentlige innkrevingen"* (vår uthevning), *"spesielt innenfor tvangsdekningen"* og at det betydelige potensialet knyttet seg særlig til *"brukerorientering og rettssikkerhet ... effektivisering av offentlig ressursbruk ... bedre innfordringsresultat ved at tap ble redusert."*

Postadresse:	Besøksadresse:	Bankgiro:	1628 05 91045	Telefon:	67 93 40
Rådhuset	Rådhuset	Internett:	www.lorenskog.kommune.no	Telefaks:	00
1470 Lørenskog	1470 Lørenskog	E-post:	postmottak@lorenskog.kommune.no		67 92 99
					20

Departementet har lagt til grunn at det er et betydelig potensial for forbedring som nevnt. Som det fremgår nedenfor, har ikke utvalget fremskaffet dokumentasjon for departementets påstand eller for de antagelsene som utvalget selv har lagt til grunn.

Det er verd å merke seg at utvalget på side 61 i punkt 3.2 tolket mandatet slik at følgende hensyn skulle vektlegges *”proveny, effektivitet, rettssikkerhet og brukerorientering”*.

Utvalget hevder at hensynet til skyldnere som skylder til flere offentlige kreditorer kan tale for at alle kravene kreves inn av en statlig etat. Utvalget har ikke opplyst hvor mange det kan dreie seg om.

Det er nylig utredet om det burde opprettes et sentralt offentlig gjeldsregister, se professor dr. juris Tore Bråthen m fl: Utredning om gjeldsregister i Norge, avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 1. april 2008. Det ble blant annet konkludert med at et gjeldsregister bare vil påvirke en svært liten andel kredittsøkere og det er derfor et lite treffsikkert sosialpolitisk tiltak og at det ville skape interessekonflikter blant annet i forhold til personvern hensyn.

Forslaget om en ny statlig etat som skal stå for innkrevingen av størstedelen av det offentlige krav med tilhørende IKT-løsning kan ha tilsvarende effekter som et sentralt gjeldsregister. En stor mengde personopplysninger vil bli samlet i ett register over krav til det offentlige. Da det i 2006 kom i stand 1983 gjeldsordninger i følge www.gjeldsordningsbasen.dep.no, må det antas at det dreier seg om et mindre antall personer. Forslaget om en samlet statlig innfordringsetat er derfor et forslag om et lite treffsikkert sosialpolitisk virkemiddel og som dessuten reiser spørsmål om tungtveiende personvern hensyn.

Historikk og Stortingets standpunkt til kommunenes skatteoppkreving

Dagens skatteinnkreving har bred politisk støtte i Stortinget. Stortinget har senest i 2007 avvist Finansdepartementets og Riksrevisjonens forslag om omorganisering av skatteinnkrevingen, se Innst. S. nr. 24 (1994-95), Innst. S. nr. 266 (1995-96) og Innst. S. nr. 66 (2007-2008). I forbindelse med sistnevnte innstilling viser vi også til Stortingsdebatten den 17.12.2007, se Stortingstidende for 2007-2008 på side 1510-1512 og 1536.

Utredningene om organiseringen av skatteinnkrevingen fortsatte og i NOU 2004:12 Bedre skatteinnkrevingen la utvalgets flertall fram et forslag om statliggjøring av skatteinnkrevingen. Tilnærmet alle høringsuttalelser gikk i mot forslaget, og forslaget ble ikke behandlet. 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.

Argumentene som utvalgsflertallet oppgir for å omorganisere innkreving av skatt og andre offentlige krav

Utvalgsflertallet begrunner sitt forslag med en statlig innkrevingsetat, på side 94 punkt 6.2.1, med å henvise til vurderinger som er foretatt i kapittel 3. Som nevnt i punkt 1 over, la utvalget på side 61 i punkt 3.2 til grunn at mandatet foreskriver følgende hensyn: *”proveny, effektivitet, rettssikkerhet og brukerorientering”*.

Utvalget uttaler på side 64 om andre hensyn:

”Hensyn som f. eks kontroll og tilsyn, geografisk nærhet og mer generelle distriktshensyn vil kunne veie tyngre enn proveny og effektivitet.”,

men valgte imidlertid å

”i hovedsak å fokusere på de hensyn foreskrives særskilt”

men dersom utvalget vurderte *”andre hensyn”* som

"særlig relevant, vil andre hensyn bli omtalt i drøftingen av tiltakene".

Utvalget har således valgt å se bort fra "andre hensyn" i kapittel 3, der premissene for forslagene legges, – herunder å frata de kommunale skatteoppkreverne oppgaven med å kreve inn skatt, – for så eventuelt å trekke inn "andre hensyn" dersom de er "særlig relevant" når man først har bestemt seg for å omorganisere skatteinnkrevingen.

På denne måten har utvalget sett bort fra blant annet distriktshensyn i den generelle diskusjonen.

2 LØSNINGSGRADEN FOR DE ETATENE SOM OMFATTES AV FLERTALLETS FORSLAG

Når det gjelder løsningsgraden, eller innkrevingsresultat, uttaler utvalget på side 62 i punkt 3.2.1. at *"mest mulig av det som utfaktureres blir innbetalt"*. Det er med andre ord spørsmål om løsningsgrad. Innkreves alt, er resultatgraden 100 %. Samme sted uttaler utvalget at *"det er sannsynligvis verken praksis mulig eller samfunnsøkonomisk lønnsomt å kreve inn og innfordre 100 prosent av utskrevne beløp"*, se side 62. Vi er enige i at en løsningsgrad på 100 % verken er mulig eller ønskelig.

Som nevnt tidligere er vi sterkt uenige i at det er et stort potensiale for en samordning av innfordringen for hoveddelen av de statlige kravene.

For Skatteetaten, Skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten som står for ca. 95 % av kravene er det allerede gjennomført en meget god samordning.

Løsningsgraden for skatteoppkrevernes ansvarsområde er meget høy. Når innfordringen avsluttes er 99,5 % av kravene betalt. Dette er et resultat som få land kan vise.

En ytterligere forbedring av løsning avhenger ikke av en samordning av innkrevingen, men en forbedring av regelverk.

Løsningsgraden for Skatteetaten, skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten er på hele 99,2 % per 30.06, ett halvt år etter inntektsåret.

Løsningsgraden for de 20 andre etatene som omfattes av utredningen er på 89,0 %.

Utvalget har ikke dokumentert at det er effektivitetsgevinster å hente på en samordning av innfordringer mellom Skatteetaten, skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten på den ene siden og krav tilhørende de andre 20 etatene. Ved den lave løsningsgraden som de 20 andre etater kan vise til er det grunn til å tro at løsningsgraden for skatteinnfordringen blir lavere. Dette var resultatet i Danmark etter statliggjøring av innkrevingen.

Løsningsgraden er god for skatteoppkreverne

Resultatene på landsbasis viser at de kommunale skatteoppkreverne oppnår en løsningsgrad for fire av de fem største skatteartene, på 99,6 % allerede per 30.06 - ett halvt år etter fastsettelsesåret. Det er grunn til å nevne at innfordringen kan fortsette i ytterligere år, hvis det er påkrevet. For restskatten er løsningsgraden noe mindre og ligger per 30.06 på 89,8 %, ett halvt år etter fastsettelsesåret.

I forslag til Statsbudsjett oppsummeres Finansdepartementet resultatene slik:

"Skatt og arbeidsgiveravgift

Per 30. juni 2007 utgjorde samlede innbetalinger for forskuddsordningen (forskuddstrekk og forhåndsskatt) 99,7 % av de fastsatte krav for inntektsåret 2006. Dette er en resultatforbedring på 0,1 prosentpoeng i forhold til året før. Det har også vært en positiv utvikling for innbetaling av

etterskuddsskatt (99,4 %) og restskatt (89,5 %) av sum krav for inntektsåret 2005. Resultatene er forbedret med hhv. 0,2 og 4,2 prosentpoeng i forhold til året før. Av arbeidsgiveravgift fastsatt i 2006, ble 99,7 % innbetalt. Dette er en nedgang på 0,1 prosentpoeng i forhold til året før. Det har vært en økning både for frivillig innbetalt og for innfordret restskatt. Den positive utviklingen kan blant annet skyldes færre skjønnsfastsettelse det siste året og en høyere innbetalingsprosent for skjønnskrav. Vel en tredel av nedgangen i antall skjønnsfastsettelse gjaldt Oslo.”

Skatteoppkreverinstruksen gir anvisning på at det skal tas hensyn til skyldners og hans situasjon. I henhold til § 4-1 nr 2 skal man overfor skyldner vise den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater og i § 4-4 sies at tvangsdekning kan utsettes der sterke sosiale hensyn tilsier det.

Lover og regelverk

Innkrevning av skatt og andre krav skal skje i henhold til lovverket. Over tid har det skjedd en nedprioritering av skattekrav i lovverket. Det gjelder for det første lover som skal sikre at skattyter har tilstrekkelige midler til nødvendig livsopphold, men også regler som begrenser adgangen til å ta utlegg og å gjennomføre tvangsdekning.

Eksempler på regler som begrenser adgangen til tvangsinnkrevning er:

- **Dekningsloven § 2-7**

Skyldner skal ha tilstrekkelig til livsopphold. Konkret rimelighetsbegrensning.

Dette innebærer at skyldner skal ha et visst beløp igjen til forsørgelse av seg og husstanden, begrenser adgangen til påleggstrekk i lønn og andre ytelser.

- **Skattebetalingsloven § 32 nr. 4**

Begrenser adgangen til motregning i fordringer. Man kan ikke motregne i tilgodehavende hvis dette er nødvendig til underhold av skyldneren og husstanden.

- **Gjeldsordningsloven**

Lovfestet forbud mot å drive innkrevning av krav mot skyldner som er omfattet av gjeldsordning eller er under gjeldsforhandling. Eventuelle restkrav bortfaller etter utløpet av gjeldsordningsperioden.

- **Tvangsfullbyrdsloven § 4-18 og § 7-10**

Varsel om tvangsinnkrevning og om sted og tid for utleggsforretninger. Skyldner skal varsles på forhånd slik at han har mulighet til å gjøre opp for seg på annen måte, til å eventuelt anvisa annet utleggsobjekt og til å kunne fremsette innsigelser mot selve kravet.

- **Skattebetalingsloven § 40 a), jf tvangsfullbyrdsloven § 5-16.**

Klageadgang over utleggsforretninger mv som begrenser adgangen til tvangsdekning/salg. Skyldner har prosessuelle rettigheter som stanser videre innfordring.

- **Dekningsloven § 5-10**

Ved tvangssalg av bolig kan skyldner ha rett til erstatningsbolig. Tvangssalg kan ikke gjennomføres uten at det stilles ny bolig til disposisjon. I praksis fører dette til at tvangssalg ikke er gjennomførbart.

Enkelte regler, som f eks dekningsloven § 2-8 og kapittel 9, gir visse krav prioritet fremfor andre krav.

De begrensninger som følger av skatteoppkreverinstruksen, og ovennevnte lover vil også måtte gjelde for den nye innfordringsetaten.

Blant de viktigste forholdene som kan redusere restskatten kan nevnes:

- Bedre grunnlag ved forskuddsutskrivning av skattekort
- Bedre grunnlag ved utskrivning av forskuddsskatt for selvstendige næringsdrivende
- Strengere praksis, spesielt ved søknad om nedsettelse av trekket/forskuddsskatten

- Mindre bruk av urealistiske skjønnsfastsettelse av ligninger

Dette innebærer etter vårt syn at de faktorene som begrenser innfordringen av restskatt ligger utenfor skatteoppkreverens kontroll, og at disse faktorene vil ha samme begrensede effekt også for en statlig innfordringsetat.

Oppsummering vedrørende løsningsgrad

Skatteoppkreverne har en samlet løsningsgrad, for alle skatteartene på 99,2 % - ett halvt år etter inntektsåret. Når alle innfordringstiltak, over tid, er gjennomført og det ikke er mulig å få mer ut av skyldnerne, er den samlede løsningsgrad kommet opp i 99,5 %. Se NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

Skatteinnkrevingen i Norge er meget god og blant de beste i verden. Når resultatene ikke er enda bedre kommer det av det store antall skjønsligninger og at skjønslignede skatter er vesentlig vanskeligere å inndrive enn skatter basert på egendeklarasjon. Disse problemene vil den foreslåtte innfordringsetaten også måtte forholde seg til.

Statens innkreving av merverdiavgiften har en løsningsgrad på 99,4 %, målt ett år etter fastsettelsesåret. Toll- og avgiftsetaten har en løsningsgrad på 99,8 %. Samlet har de tre etater en løsningsgrad på 99,2 %.

De 20 andre etatene som er med i utredningen har en samlet løsningsgrad på 89,0 %.

I hvor stor utstrekning det er mulig å samordne kravene til de andre 20 etater som er med i utredningen har utvalget ikke utredet.

Statlig kontra kommunal innkreving

Skatteinnkreving er en oppgave som ikke egner seg for sentralisering. Det er flere grunner for dette. De gode resultatene som skatteoppkreverne oppnår henger sammen med nærhet og tilgjengelig og gjør det mulig å ta kontakt for informasjon/forklaring. I tillegg har skatteoppkreverne inngående kjennskap til arbeidsgivermassen/lønnstakerne og kan derfor velge de mest hensiktsmessige virkemidler. Dette gjør skatteinnkrevingen meget effektiv og ikke minst brukervennlig.

Når skatteoppkreverne i en del tilfeller ikke har benyttet de tyngste innfordringstiltakene, som utlegg, konkurs mv., kommer det av at de kjenner "skattyterne" og vet at slike tiltak ikke har noen effekter.

Utvalget forslag om å sentralisere innfordringen for dermed å oppnå høyere provenyinntekter mangler dokumentasjon.

Erfaring viser at en typisk sentralisert, statlig innkrevingspraksis bærer preg av svært mangelfull kommunikasjon med skyldnerne. Kommunikasjonen foregår stort sett kun skriftlig og i form av standardbrev. Denne type innkreving gir dårlige resultater og er spesielt vanskelig å forholde seg til både for den del av næringslivet der aktørene ikke er skriftlig og regnskapsmessig sterke og for samfunnets svakeste.

I Skatteetatens mål for innkrevingsområdet juni 2006 framgår følgende delmål som gjelder innkrevingen:

"3.2.3 Delmål 4: Innkreving

Innkrevingen skal holde et godt faglig nivå, være effektiv og sikre betalingsviljen

Et godt faglig nivå skal sikre at lover og regler overholdes og dermed rettssikkerhet for skattyterne, samt at man bruker virkemidlene riktig. Effektiv ressursbruk og kvalitet i arbeidet skal sikre at sum krav blir innkrevet. Effektiv refererer også til at skatteoppkreverne og skattefogdkontorene skal være tidlig ute, slik at utestående krav blir sikret i konkurranse med andre kreditorer.

Ved å bruke de rette virkemidlene i innkreivingsvirksomheten, vil innkreivingen ha preventive effekter. Et av formålene med innkreivingsvirksomheten er å holde betalingsviljen opp og sikre den frivillige betalingen. Innkreivingsvirksomheten må da oppfattes som rettferdig og saklig, og ta hensyn til individuelle forhold. ”

Tilsvarende signaler er gitt fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens forslag til oppfølging av undersøkelsen Innst. S nr 43 2004-2005 ble uttalte Stortinget seg 2.12.04.

Saksordfører **Kjell Engebretsen (Ap)** uttalte:

Jeg tror at vi ikke bare skal fokusere på tvangsordninger og sterke virkemidler når det gjelder innfordring av skatt. På dette området, som på de fleste andre områder i samfunnet, kommer man vel så langt med samarbeid, med informasjon, med kontakt og kommunikasjon. Vi har nå erfaring for at det er de små skatteoppkreverkontorene som har de beste innfordringsresultatene, eller det man kaller høyeste løsningsgrad. Det er rett og slett fordi disse kontorene er flinkere til å oppnå kommunikasjon og dialog med skattyter. Det er antakelig lettere for disse små kontorene å ha denne typen kontakt med skattyterne og klare å få til den dialogen som skal til for å få inn skatten på den måten man skal.

Modulf Aukan (KrF) uttalte:

Det vert i dokumentet peika på at det er ein varierende praksis mellom kommunane. Dette er etter mitt syn ikkje negativt, men faktisk fornuftig. I mange små kommunar er forholda gjennomskytte, og Skatteetaten kjenner ofte dei fleste arbeidsgjevarane. Dette betyr at etaten også kjenner til kven det er som er punktleig og samvitsfull, og som ønskjer å gjera opp for seg. Eg skulle ønskt at det, i større grad enn sist gong vi hadde dette til behandling, vart undersøkt i kor stor grad ein faktisk greier å driva inn den utlikna skatten, i staden for kor mange tvangstiltak som vert sette i verk. Ein skattytar som aldri har misleghalde eit skattekrav, skal ein snakka med før ein set i gang tvangstiltak.

Som arbeidsgjevar i ei småbedrift i mange år vil eg påstå at slik er kvardagen mange stader rundt i landet vårt. Derfor må det vera resultatet som tel, ikkje kor mange utlegg og tvangstiltak som vert gjennomførte. Kriteriet på ei god innkreiving er ikkje flest moglege og strengast moglege innkreivingstiltak, men om ein kort og godt lukkast med å få inn skatten som er utlikna.

Når resultatene for ”bedriftsskatteartene”, enkelte år, er noe lavere for de små kommuner enn for de større kommunene kommer det av de store talls lov. Noen få konkurser i de små kommunene vil påvirke løsningsgraden for arbeidsgiveravgift, og forskuddstrekk i langt større utstrekning enn for de større kommunene.

3 STATLIGGJØRING VIL PÅVIRKE DET KOMMUNALE ØKONOMISKE SELVSTYRET

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

I forbindelse med behandlingen av St. melding nr. 5 (2004-2005) skrev Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet i et eget høringsnotat av oktober 2003 følgende:

”Regjeringens siktemål med å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene er å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering. I SEM-erklæringen, som ligger i grunn for Regjeringens arbeid, heter det:”

”Samarbeidsregjeringen vil: (...) sikre at kommunene har incitament for å legge til rette for næringsutvikling lokalt. En andel av selskapsskatten må derfor igjen tilfalle kommunene. Det må utarbeides fordelingskriterier som gir en mer rettferdig fordeling av selskapsskatten enn den tidligere ordning”.

”Regjeringens grunnsyn er at vekst skapes nedenfra. Lokale vedtak har betydning for næringsutviklingen i hele landet. I et regionalpolitisk perspektiv er det viktig å styrke rammene rundt lokale vekstsentra for å få et robust bosettingsmønster med mer balansert vekst i alle landsdeler.”

Den samme argumentasjon kan en benytte for at kommunene skal få beholde den kommunale skatteinnfordringen.

Norge har sluttet seg til *”the European Charter of local Self-Government”*, som blant annet forutsetter at det lokale forvaltningsnivået skal være (del)finansiert med skatter og avgifter som stammer fra lokal virksomhet, og som – innenfor gitte rammer – skal fastsettes lokalt.

Grunntanken her er at 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/lokale husholdninger og nivået på lokale, offentlige budsjetter. For at disse forutsetninger skal kunne overholdes i praksis, er det viktig å opprettholde kommunalt ansvar for den samlede skatteinnfordringen.

Viktigheten av at kommunen kan påvirke sitt inntektsfundament, og betydningen for et levende lokaldemokrati kom klart til uttrykk i den uttalelse som ble vedtatt på KS's landsting 28. januar 2004, hvor det blant annet påpekes at lokal økonomi er en forutsetning for lokalt demokrati, at det må utvikles et mer rettferdig inntektssystem som gir sterkere incitamenter til lokalt ansvar og myndighet, og at en større andel av verdiskapning og skatteinntekter må beholdes i kommunene.

Den kommunale skatteoppkrevers plassering i innkrevlingsløpet, mellom det lokale næringslivet og innbyggere, gir nærhet til eget næringsliv og innbyggere.

4 KONSEKVENSENE FOR KOMMUNENE AV AT SKATTEOPPKREVERNE MISTER NAMSMANNSMYNDIGHET

Skatteoppkreverne mister dagens namsmannsmyndighet

Utvalget har valgt å holde innfordringen av kommunale krav utenfor sitt forslag om en ny felles innfordringsetat, men samtidig foreslår 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 forslaget konsekvens i denne sammenheng vært grundig utredet. Slik forslaget er fremlagt vil kommunene miste det viktigste og mest effektive pressmiddel 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 myndighetsutøvelsen når sanksjonsmiddelet de innehar forsvinner. Tvangsinnsfordringen 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 i pkt. 1.5.5.1 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 uttaler 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.

Behov for rask og effektiv innfordring

Kravets karakter og hvorvidt kravet i sin form er et direkte tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven, avgjør valg av innfordringsløp for kommunen.

De typisk offentligrettslige krav er tvangsmulkt ilagt med hjemmel i plan og bygningsloven, parkeringsgebyr og tilleggsavgifter etter vegtrafikkloven og vann-kloakkavgift, feieavgift og lignende hjemlet i ulike særlover. Krav oppstått med hjemmel i lov er direkte tvangsgrunnlag for utlegg. I noen tilfeller vil kravet også være utstyrt med legalpanterett slik at tvangsfullbyrdsen kan påbegynnes ved tvangssalg av bil/eiendom.

Kommuner som har valgt å legge innfordringen av disse kravene til skatteoppkrever er tillagt særnamsmyndighet ved innfordringen. En slik organisering gir kommunene en sterk innfordringsmessig posisjon, hvilket bidrar til en rask og effektiv innfordring av kravene. Det vises til at skatteoppkreverens direkte ileggelse av påleggstrekk, uten å måtte gå veien om de ordinære namsmyndigheter, er en viktig kilde til at innfordringen er vellykket. Som regel dreier det seg om små beløp som dekkes inn i løpet av kort tid uten at kravet tillegges saksomkostninger eller påføres rettsgebyr som et ledd i innfordringen. Mange saker løses i dag på denne måten. Dette virkemiddelet er sterkt og virkningsfullt for den kommunale innfordringen. Tvangsmyndigheten bidrar også til å øke betalingsmoralen for krav som er knyttet til et offentligrettslig pålegg og vedtak, noe kommunene er avhengig av i sin utøvelse av offentlige oppgaver. Hvis innfordringsposisjonen svekkes for disse kravene vil konsekvensene for den alminnelige betalingsmoralen kunne svekkes ved for eksempel at kommunen som vedtar gebyr for feilparkering og parkering som hindrer fri ferdsel i gatene ikke har noe sterkere pressmiddel enn de private parkeringsselskap som kun har anledning til å ilegge kontrollavgift for å ha unnlatt å betale for parkeringen. En sidestillelse av disse tilfellene vil bidra til at offentlig utøvelse av parkeringsbestemmelser i byer blir atskillig vanskeligere når kommunen mister sin innfordringsmyndighet.

Ved innfordring av kommunens privatrettslige krav behandles kravet på samme måte som andre private krav. Kravet sikres ved dom/utlegg/utleggstrekk og evt. senere realisasjon ved tvangssalg. På dette området har de offentlig eide krav samme stilling som privateide krav. Slike krav er mer problematiske å innfordre enn de offentligrettslige kravene noe som påvirker løsningsgraden for disse kravene.

Det faktum at kommunene sikres en fortsatt rask og effektive innfordring av offentligrettslige utestående krav, med særnamsmyndigheten, antas å ha likviditetsmessig betydning for en kommune. Dette gjelder spesielt i de store kommuner der eiendomsgebyr/avgifter og parkeringsgebyr/avgifter gir utgjør en stor del av inntekten til kommunen og således bidrar til å sikre en viss likviditetsstrøm.

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 kostnadsmessig 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.

Vi er av den oppfatning 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.

Saksavviklingen hos den alminnelige namsmyndighet

Den eksisterende saksbehandlingstid ved landets største alminnelige namsmyndighet, ca 7 mnd for så vidt gjelder sikring av kravet. Etter endringen av organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplan og innføringen av et nytt saksbehandlingssystem for hele landet har den forventede effektiviteten uteblitt. Informasjon fra Namsfogden i Oslo tilsier at den alminnelig namsmyndighet, etter sentraliseringen, har hatt problemer med rask og effektiv saksavvikling. Dette gjelder særlig de namsmenn som har en saksmengde av en viss størrelse. Utvalget legger opp til at man kan benytte seg av dette organ som tvangsmyndighet og dermed vil saksmengden, bare i Oslo øke betraktelig, og samtidig vil det ta lengre tid å få innfordret kravet.

Når utvalget under pkt. 1.5.6 deretter hevder at en omorganisering ikke vil påvirke namsmannsapparatet når det gjelder oppgavemengden er dette feil. Det vises til at innfordring av parkeringsgebyr, tilleggsavgifter og kommunale avgifter, med særnamnsmyndighet til å nedlegge påleggstrekk, skjer i stor skala i dag, i hvert fall i de store kommunene. En overføring av denne kompetansen til den alminnelig namsmyndighet vil øke arbeidsmengden enormt for disse organ. Det vises til at den gjennomførte omorganisering av rettspleien på sivilt plan har medført en reduksjon i antall saker namsmyndigheten behandler pr. år samtidig som saksbehandlingstiden for avholdelse av utlegg, i Oslo, har økt fra 4 uker til 7 mnd.

5 UTVALGETS ANSLÅTTE GEVINSTER

Når det gjelder spørsmålet om effektiv ressursutnyttelse, mangler utvalget gode data. Det uttaler på side 62 punkt 3.2.2 at "kunnskapen om ressursbruk knyttet til innfordringsaktørene er basert på grove anslag" og at det "har langt fra gode nok tall til å vurdere ressursbruken knyttet til innkrevingen i samfunnsøkonomisk forstand". Vi vil påpeke at et slikt grunnlag for en så omfattende og kostbar reform neppe kan sies å være forsvarlig.

Utvalget har anslått ressursbruken i dagens etater til ca. 1350 personer og rundet tallet ned til 1300 ansatte, jf. avsnitt 8.3.1. side 124. Tallet på 1300 personer inkluderer et tall fra skatteoppkreverne på hele 687 ansatte.

Utvalget har lagt til grunn at skatteoppkreverne benytter ca. 43 % av ressursene til innfordring. Utvalget har ikke hensyntatt at den oppgitte ressursbruken omfatter både kreditoroppgaver og innfordringsoppgaver.

Ressursbruken til de oppgavene som utvalget har definert som innfordringsoppgaver er langt mindre for skatteoppkreverne enn det utvalget har beregnet. Et realistisk anslag er at ca. 20 -25 % av skatteoppkrevernes ressurser benyttes til innkrevingsoppgaver etter utvalgets definisjon.

Dette innebærer at en kan få frigjort ca. 350 årsverk, og ikke 687 som utvalget legger til grunn: Hvis de andre tallene, som utvalget har lagt til grunn i sin utredning, er riktige, benytter staten i dag ca 950 årsverk til innfordring.

Flertallet i utvalget har lagt til grunn at den nye innkrevingsetaten kan effektiviseres med 25 %. Dette gir med utvalgets tall en besparelse på 325 årsverk. Legges det til grunn at staten i dag benytter ca. 950 årsverk til innkreving gir det en besparelse på ca. 240 årsverk.

Utvalget har som grunnlag for en effektivisering på 25 % blant annet vist til Danmark. I Danmark la man til grunn en besparelse på 30 %, men med bibehold av samme resultater som tidligere.

I ettertid har det vist seg at de samlede restansene i Danmark har økt fra 14,8 mrd. kroner til 22,7 mrd. kroner etter at staten overtok innfordringen. Skattegjelden har på ett år økt med 1.7 mrd. kroner, og

med et anslått skattetap på ca. 400 mill kroner, se Den danske Revisjons rapport av 30. november 2006.

Det er grunn til å tro at den samme utvikling vil skje i Norge. Som vist i punkt 3 har skatteoppkreverne en meget høy løsningsgrad og at det er andre forhold som er av betydning dersom en ytterligere ønsker å forbedre løsningsgraden

Med hilsen



Arne Heilemann
Rådmann



Bjørn Kittilsen
Økonomisjef