



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
06 JUNI 2008
ARKIVKODE: 411
SAKSNR. 200800301-177

Deres referanse:

Vår referanse (bes oppgitt ved svar):
IVDA 08/4941 200

Dato:
02.06.2008

OFFENTLIG INNKREVING (NOU 2007:12) - HØRINGSUTTALELSE FRA ØSTRE TOTEN KOMMUNE

Denne høringsuttalelsen sendes Fornyings- og administrasjonsdepartementet med kopi til KS.

Innkrevingsutvalgets utredning er ved brev av 20.02.08 fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) er sendt på alminnelig høring med høringsfrist 2.juni 2008.

Bakgrunnen for utredningen er ønsket om å forenkle og samordne den offentlige innkrevingen.

Men utredningen tar 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 har imidlertid både ved behandling av St.prp. nr. 44 (ROSA-utredningen) i 1994 og ved behandlingen av St.prp. nr. 41 (STRADEC-utredningen) i 1996 avvist å statliggjøre skatteinnkrevingen i Norge. I NOU 2004:12 *Bedre skatteoppkreving* la flertallet også her frem et forslag om statliggjøring av skatteinnkrevingen. Tilnærmet alle høringsuttalelsene gikk imot forslaget, og forslaget ble ikke behandlet i Stortinget.

De kommunale skatteinnkrevere klarer å innkreve 99,7 % av samlet utliknet skatt. En hovedårsak til at resultatet ikke er 100 %, er det store antall skønnsligninger og lovgivningens beskyttelse av skattyter. På tross av de gode innkreivingsresultatene foreslår et flertall i utvalget at alle kravene som ikke er betalt etter første purring skal overføres til en ny statlig innfordringsetat.

Østre Toten kommune støtter ikke statliggjøring av skatteinnkrevingen, blant annet fordi innkrevingen bør skje i nærhet til brukerne. Videre har kommunalt ansvar på feltet positive distriktspolitiske konsekvenser, og en statliggjøring vil kunne bety sentralisering og en reduksjon av antall kontorer ned til ¼ av i dag. Kommunal skatteinnkreving er også viktig for å opprettholde fagmiljøet/kompetansen for innkreving av øvrige kommunale krav. Forsvinner denne type kompetanse kan man stå i fare for å måtte sette bort også øvrig innkreving.

Kommunesektorens representant i utvalget tok bl.a. av disse grunner en særmerknad, og mener at kommunesektorens syn ikke ble hensyntatt i NOU-en.

Utredningen foreslår tiltak som kan bli et viktig skritt mot full statliggjøring av den kommunale innkrevingen. Dette kan få store konsekvenser, og enten man er mot eller for er det viktig at kommunesektorens syn blir tydelig uttrykt overfor staten.

Flertallet i innkrevingsutvalget har i NOU 2007:12 gått inn for at staten etablerer en sentralisert tvangsinnkrevingsetat. Spørsmålet om statlig skatteinnkreving har vært utredet flere ganger de siste årene. Signalene fra kommunesektoren har hele tiden vært negative og mange har understreket at den kommunale innkrevingen er nødvendig, effektiv og brukervennlig.

Sviktede grunnlag

Mindretallet i utvalget har i en særmerknad gjort rede for at utredningen bygger på feil forutsetninger i det at "manglende samordning" er hovedproblemet ved innfordringsarbeidet. Utvalget har ikke lagt frem dokumentasjon for dette og har ikke analysert resultatoppnåelse hos aktørene som i dag har ansvar for skatt- og avgiftsinnkreving. Det er heller ikke foretatt noen konsekvensanalyse av en eventuell omorganisering. Dette mener Østre Toten kommune er uholdbart når utvalget går inn for en så vidt radikal endring av det norske skattebetalingssystemet.

Dialog og samarbeid

Østre Toten kommune er kjent med at KS i fjor presenterte en uavhengig rapport (Econ) som tydelig viser at kommunene ivaretar sitt innkrevingsansvar på en trygg og effektiv måte. Rapporten utpeker dialog og samarbeid basert på nærhet til brukeren som viktige betingelser for å få inn forfalte skattekroner. Det er først og fremst tvangsinnfordringssakene staten ønsker å legge inn i en ny sentralisert etat. Kommunesektoren har gjennom tjue år gang på gang tilbakevist påstandene om at statliggjøring øker effektiviteten. Dagens skattebetalingsordning har høy løsningsgrad, god rettsikkerhet, god brukerservice og synergi med øvrig kommunal virksomhet.

Ingen gevinst

Fra statens side er det ikke godtgjort at den foreslåtte overtakelsen av kommunale oppgaver skulle føre til noen vesentlige gevinster for noen av partene. Østre Toten kommune støtter imidlertid forslaget om at staten samordner sine egne innkrevingsoppgaver slik at innbyggerne slipper å måtte forholde seg til inntil 23 forskjellige statlige innkrevingsaktører. Når dette enda ikke er gjennomført, stiller Østre Toten kommune spørsmål ved om innkrevingsutvalgets anbefaling i realiteten bare er et steg på veien mot full statlig overtakelse. Østre Toten kommune mener vitaliteten i kommunene er avhengig av muligheten til å påvirke eget inntektsgrunnlag – enten det gjelder økte skatteinntekter fra næringsutvikling eller individuelle skatteettergivelser av billighetsgrunner.

Ny høring

KS har oppfordret alle landets kommuner til å inngi høringsuttalelse innen fristen 2. juni.

Dette standpunktet støtter Østre Toten kommune. Det er liten grunn til å tro at høringen skulle føre til et annet resultat enn tidligere. Østre Toten kommune håper derfor at staten nå innstiller sin mangeårige kamp mot kommunesektoren.

Østre Toten kommune viser til en rekke tidligere forsøk på å statliggjøre skatteinnkrevingen, og mener det er på tide at Staten nå stopper angrepet på den kommunale innkrevingen. Staten bør heller bidra til at den blir enda bedre.

Østre Toten kommune viser til en rekke tidligere forsøk på å statliggjøre skatteinnkrevingen, og mener det er på tide at Staten nå stopper angrepet på den kommunale innkrevingen. Staten

bør heller bidra til at den blir enda bedre. Dialog og samarbeid kommune/stat/brukere er viktig for å få:

- o Bedre innfordringsresultater
- o Mer fornøyde brukere

Østre Toten kommune er opptatt av fornyelse og effektivisering av kommunale tjenester, men det bidrar ikke til fornyelse at Finansdepartementet og Skattedirektoratet de siste 20 årene systematisk har jobbet for statliggjøring av skatteinnkrevingen. Kommunesektoren har punkt for punkt tilbakevist påstandene om at statliggjøring gir en mer effektiv skatteinnkreving. Innkrevingsutvalgets forslag på dette punktet er et langt skritt mot statliggjøring, og føyer seg inn i rekken av forsøk på statlig overtagelse.

Østre Toten kommune går mot forslaget om sentralisert tvangsinnkreving. Kommunene vil etter forslaget kun stå igjen med innkreving av kommunale krav, føring av skatteregnskapet, avregning av skatt og arbeidsgiverkontroll. Dagens skattebetalingsordning har høy løsningsgrad, god rettsikkerhet, god brukerservice og synergier med øvrig kommunal virksomhet, og denne ordningen vil bli ødelagt ved statliggjøring.

Østre Toten kommune mener at forslaget om en sentralisert tvangsinnkrevingsetat er et viktig skritt mot full statliggjøring av den kommunale innkrevingen. De kommunale skatteinnkrevere klarer å innkreve 99,5 % av samlet utliknet skatt. En hovedårsak til at resultatet ikke er 100 %, er det store antall skjønnsklagen og lovgivningens beskyttelse av skattyter. På tross av de gode innkrevingsresultatene foreslår et flertall i utvalget at alle kravene som ikke er betalt etter første puring skal overføres til en ny statlig sentral innfordringsetat.

Østre Toten kommune mener at konsekvensene av statliggjøring er mangelfullt utredet i NOU'en, og er en stor svakhet ved utredningen. Riksrevisjonen i Danmark har utført beregninger som viser at overgangen til statlig tvangsinnkrevingen i Danmark har ført til økte skatterestanser på 1,7 mrd. kroner samtidig som man har mistet skatteinntekter på omlag 400 millioner kroner.

Østre Toten kommuner peker på at erfaringene med kommunal skatteinnkreving er svært positive. Både av hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, skatteinnkrevingens brukervennlighet, ivaretagelse av lokaldemokratiet gjennom folkevalgt innsyn og kontroll, og ikke minst den gode løsningsgraden for inndrivelse av skattekrav, gjør at Østre Toten kommune mener at all skatteinnfordring fortsatt må være en kommunal eller felles/interkommunal oppgave.

Østre Toten kommune beklager at utredningen i liten grad har fokus på viktigheten av nærhet til skatteyter og lokal tilpasning. Ivaretagelse av de vanskeligstilte, antall skjønnsklagen, konkurser og arbeidsledighet vil naturligvis ha innvirkning for innkrevingsresultatet.

Kommunene bruker kommunikasjon og dialog for å finne gode løsninger i innkrevingsarbeidet (debitortilpasset innkreving). Dette gir mindre behov for bruk av tvangstiltak. Østre Toten kommune mener at utvalgets forslag om å sentralisere innkrevingen vil gjøre det svært vanskelig å arbeide på denne måten. Resultatet blir en mer sjablongmessig behandling av skyldnere med dårlig brukerservice og dårligere resultater.

Østre Toten kommune mener at flertallets forslag i sum vil ha en rekke negative konsekvenser. Det er ikke dokumentert at det vil gi gevinster verken for samfunnet eller for brukerne. Forslaget betyr derimot:

En statlig tvangsinnsfordringsetat
Sterk sentralisering
Provenytap
Innkrevingsmiljøer i kommunene svekkes
Kommunale oppgaver overføres til staten
Kommunalt selvstyre reduseres
Betydelige overgangskostnader

Østre Toten kommune, i likhet med KS, støtter en samordning av den statlige innkrevingen slik flertallet i utvalget foreslår. Det er behov for dette når den samme innbyggeren kan måtte forholde seg til om lag 20 forskjellige statlige innkrevingsaktører lokalisert på forskjellige steder i landet.

Østre Toten kommune støtter for øvrig særmerknaden fra utvalgets kommunale medlem. Utredningen omfatter både offentligrettslige og privatrettslige krav som tilkommer stat og kommune. Summen av statlige krav utgjør i underkant av 916 mrd kroner hvorav de offentligrettslige kravene er på 892 mrd og de privatrettslige kravene er på 23 mrd. De største offentlige innkreverne er:

- Skatteetaten - 377 mrd. kr
- Skatteoppkrevere - 315 mrd. kr
- Toll og avgiftsetaten - 157 mrd. kr

Til sammen har disse tre offentlige innkreverne 95 % av alle krav som er tatt med i utredningen. De øvrige 5 % av kravene fordeles på 20 statlige etater.

Flertallet i utvalget foreslår at alle kravene som ikke er betalt etter første purring skal overføres til den nye innsfordringsetaten. Dette omfatter også alle forfalte skatter og avgifter som skatteoppkreverne innsfordrer i dag. Øvrige kommunale og fylkeskommunale krav utgjør ca 36 mrd. kr. Dette er ikke foreslått lagt til den nye innsfordringsetaten.

Samordning av de tre største miljøene er alt gjennomført

Samarbeid om innsfordringsoppgaver mellom Skatteetaten, Skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten skjer i dag på alle aktuelle områder. Samarbeidsavtaler er inngått mellom Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten hvor det avholdes regelmessige møter, og mellom Skatteetaten og NAV. De største innsfordringsmiljøene, Skatteoppkreverne og Skattefogden utveksler også restanseopplysninger og samordner konkursbegjæringer.

Høy løsningsgrad/gode resultater på skatteinnskreving og synergieffekter av dette

Norsk skatteinnskreving er i verdenstoppen. De kommunale skatteoppkrevere innskrever 99,7% av all utlignet skatt. Små kommuner har like gode innskreivingsresultater som store kommuner. Grunnen til dette er at skatteinnskreving grunnleggende dreier seg om kommunikasjon mellom skatteoppkrever og skattyter. Videre kan det vises til at også øvrig kommunal innskreiving har løsningsgrad nær 100 %. Dette er synergieffekter av et godt fagmiljø på innskreivingsområdet. Effekten av en statliggjøring er fortsatt ikke utredet, og det er vanskelig å argumentere for at det er noe å tjene på en statliggjøring av skatteinnskreivingen. De gode resultatene tillegges liten vekt i utredningen.

God rettssikkerhet

Kommunalt ansvar for skatteinnskreivingen medfører god rettssikkerhet 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 annen side innskreivingen av skatten. Avstand mellom fastsettelse og innskreiving av skatt er slått fast som et grunnleggende prinsipp

i tidligere utredninger og Stortingsbehandlinger av skatteinnkrevingen. Statlige ligningskontor og kommunale skatteoppkreverkontor, slik det er i dag, gir den beste rettssikkerhetsgaranti. Flertallet i utvalget tolker rettssikkerhet som likebehandling og individuell tilpasning og dialog som alternativ til tvang ikke verdsettes.

Personvern hensyn – stigmatisering

Utvalget foreslår at alle krav som ikke er betalt etter første purring skal overføres til et felles register i den nye innfordringsetaten. En samling av personopplysninger om alle forfalte statlige krav i et elektroisk register må ses i forhold til personopplysningsloven og EUDirektiv 95/46/EF av 24.oktober 1995. Utvalget har ikke utredet om det finnes hjemmel som gir grunnlag for å etablere et slikt kravregister. Et slikt register vil også kunne oppfattes som stigmatiserende. En undersøkelse utført av bl.a Datatilsynet i 1997, om folks holdninger til personvernet, viste at hele 39 % vurderte opplysninger om betalingsevne som følsomme.

God brukerservice

Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverkontorene utøver god brukerservice. En landsoppfattende undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002 dokumenterer at de kommunale skatteoppkreverne scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Eventuell statliggjøring og sentralisering av skatteinnkrevingen vil således føre til dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene. Den foreslåtte organiseringen innebærer at frivillig betaling og innfordring vil skje i to helt atskilte organisasjoner.

Kommunalt økonomisk 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. Det skal være en positiv sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalt næringsliv og nivået på lokale kommunebudsjetter. Dersom ansvaret for innkrevingen overføres til staten og innkrevingskompetansen i kommunen faller bort, reduseres kommunenes muligheter for å kunne påvirke sitt inntektsfundament.

Folkevalgt kontroll og innsyn

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen gir grunnlag for folkevalgt innsyn og kontroll. Statliggjøring og sentralisering vil medføre et "ugjennomsiktig" system med store, statlige sektorkontorer - og reduserte muligheter for folkevalgt innsyn. En slik endring vil også svekke effektiviteten.

Distriktpolitiske hensyn ivaretas

Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen har positive distriktpolitiske konsekvenser. Dagens desentraliserte lokalisering innebærer at det opprettholdes innkrevingsmiljøer og arbeidsplasser i utkantstrøk og betyr også at lokalt næringsliv har kort vei til en av sine viktigste, offentlige samarbeidspartnere. En eventuell statliggjøring vil bety sentralisering og en reduksjon av antall kontorer ned til ¼ av i dag, hvilket vil ha negative distriktpolitiske konsekvenser.

Eventuell statliggjøring vil medføre betydelige overgangskostnader

Statliggjøring av skatteinnkrevingen vil medføre betydelige overgangskostnader. Det skal etableres nye kontorer med de etablerings-, drifts- og planleggingskostnader det medfører. Besparelsene på kommunal side ved å fjerne noen få ansatte i hver kommune, som normalt har kontorfellesskap med den øvrige kommunale administrasjon, blir minimale. Ansettelse, opplæring og kompetanseoppbygging for nye skatteoppkrevere vil medføre en betydelig utfordring. Et forsiktig anslag tilsier et provenytap på 5 mrd kroner over en 3-års periode

dersom skatteinnkrevingen blir statliggjort.

Konsekvensene er ikke utredet

Konsekvensene av eventuell statliggjøring er mangelfullt utredet. Spørsmål som om hvordan en eventuell statliggjøring skal skje – bla. om dette vil kunne gjennomføres som en virksomhetsoverdragelse – er overhodet ikke berørt i utredningen. Mangelen på analyser og konsekvensvurderinger av eventuell statliggjøring av skatteinnkrevingen er en stor svakhet ved utredningen. Anbefalinger bygger på utredninger gjort i Danmark som så langt ikke har gitt de gevinster som var estimert.

Dagens skattebetalingsordning fungerer godt

Den foreslåtte statlige organisasjonsmodellen innebærer at dagens velfungerende skattebetalingsordning erstattes av statlig tvangsinnfordring. Man legger opp til en egen tvangsinnfordringsinstans. Skattyterne vil oppleve stigmatisering, ved at frivillig betaling og tvangsinnkreving skilles fra hverandre og plasseres i forskjellige organisasjoner.

Østre Toten kommune ber om at disse merknadene blir vurdert i det videre arbeidet.

Med hilsen



Ivar Dahl
økonomisjef