
Fra:
Sendt: 2. juni 2008 14:30
Til: Postmottak FAD
Emne: Uttale til NOU 2007:12 Offentlig innkreving
Vedlegg: Offentlig innkreving høyringsuttalelse april 2008.doc

Selje kommune støttar høyringsuttalen som er utarbeidd av NKK – Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring. Uttalen følgjer som vedlegg.

Uttalen er referert i formannskapet sak PS 049/08 nr 5, 02.06.2008.

Uttalen vert også sendt via post.

Med helsing
Monika Sjøstad
økonomisjef
Selje kommune

Tlf: 57 85 85 25 Fax: 57 85 85 01
Web: www.selje.kommune.no

Kommentarer til NOU 2007: 12

Offentlig innkreving

fra

Selje kommune

SAMMENDRAG AV MERKNADER TIL NOU 2007:12

Utvalgets flertall foreslår at det skal opprettes en statlig innfordringsetat for det offentliges krav mot privatpersoner og næringsdrivende.

- Vi er ikke enige i flertallets forslag.

Flertallet hevder at forslaget, som innebærer å overføre oppgaver med skatteinnkrevingen fra kommunene til staten, er "den beste måten" å organisere innfordringen på, men:

- Flertallet har ikke vurdert distriktspolitiske hensyn eller konsekvenser for kommunene, se punkt 2.3.7, 9, 10 og 11 under.
- Flertallet har sett bort fra Stortingets standpunkt om at skatteoppkreveren skal være kommunal, se punkt 1.2 og 4 under.
- Forslaget innebærer at kommunene blir fratatt oppgaver som er lagt til dem ved lov, og som kan vise til resultater som er blant de beste i verden.
- Forslaget fører til at kommunene mister innkreivingskompetanse og blir svekket i håndteringen av sine egne krav.
- I Danmark medførte statliggjøringen av skatteinnkrevingen økt skattegjeld og provenytap. Det er ingen grunn til å tro at det samme ikke vil skje her. Forslaget vil derfor medføre provenytap og svekket økonomi for ikke bare for kommunene, med også staten og folketrygden.

Flertallet har ikke vurdert problemstillinger om personvern og stigmatisering av enkeltpersoner, men

- Den foreslåtte statlige innfordringsetaten får et sentralt gjeldsregister med oversikt over samtlige skyldnere med ubetalte krav til det offentlige. Flertallet har ikke sikret en grundig utredning av de personvernmessige problemstillingene, se pkt 1.1 og pkt 6.1. under. Flertallet har heller ikke vurdert om et slikt register krever særskilt lovhjemmel, se pkt 8.
 - Vi viser her også til prof. dr. juris Tore Bråthen med flere: Utredning om gjeldsregister i Norge avgitt 1. april 2008, der det påpekes at et gjeldsregister vil skape interessekonflikter i forhold til personvern hensyn. De samme problemene gjelder den foreslåtte statlige etatens gjeldsregister.
- Det danske Datatilsynet er bekymret over hvilke opplysninger som tilføres kreditor i den nye danske etaten for innkreving av offentlige krav. Tilsvarende bekymringer vil oppstå for gjeldsregisteret i den foreslåtte statlige etaten, se punkt 8 under.
- Det kun gitt 1 983 gjeldsordninger i 2006 og det er derfor grunn til å anta at det er få mennesker som vil ha krav mot flere offentlige kreditorer, se punkt 8 under. Det er derfor et uforholdsmessig tiltak å samle opplysninger i et gigantisk register om det offentliges krav mot landets innbyggere.
- 39 % av befolkningen mener at opplysninger om betalingsevne er følsomme, se punkt 8 under.

Departementet uttaler i mandatet for utredningen at "Det synes å være et betydelig potensiale for å forbedre den offentlige innkrevingen. (...).(NOU 2007:12, s 10), men:

- Det er ikke fremskaffet tallmateriale som viser omfanget av antall multiskyldnere.
 - I perioden 2004 – 2006 ble det i snitt innvilget ca. 2000 gjeldsordninger hvert år, se punkt 6.2 under.
 - I utredningen "gjeldsregister i Norge" avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 1. april 2008 ble det konkludert med at et gjeldsregister bare vil berøre et lite antall personer og at det derfor var et lite treffsikkert sosialpolitisk tiltak.
- Det er ikke fremskaffet tallmateriale som viser omfanget av antall krav som kan innfordres på samme måte. Det er ikke gitt at alle krav kan samordnes.
 - Utvalget har ikke beregnet løsningsgraden for de etater som omfattes av utredning
 - Ved at løsningsgraden for de aktuelle etatene ikke er kjent vil det ikke være mulig å beregne provenygevinsten.
 - Skatteetaten, skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten, som til sammen har ca. 95 % av kravene, har en løsningsgrad på 99,2 %. Et resultat som er blant de beste i verden.
 - Etter sentraliseringen i Danmark økte de samlede skatterestansene med kr 1,7 mrd. Og skattetapet var på ca. 400 mill. kroner

Mandatet hevder at det foreligger et ”betydelig potensial” for å bedre brukerorientering og rettssikkerhet (NOU s 10), men:

- Utvalget har ikke påvist at innbyggerne er misfornøyde med den offentlige innkrevingen
- Den høye løsningsgraden for kommunekasserne, Skatteetaten og Toll- og avgiftsdirektoratet – som er nevnt over – vitner om at de tre etatene kommuniserer godt med brukerne, se punkt 7 under.
- Nærhet til innkrever er svært sentralt, og av stor betydning særlig for vanskeligstilte skyldnere. Det blir lite nærhet med bare 5 regioner og et begrenset antall etatskontorer, se punkt 7
- Erfaringer fra Danmark viser at innfordring av krav som retter seg mot hhv personer og virksomheter innebærer ganske forskjellige virkemiddelbruk.
- Undersøkelsen utført av Norsk Gallup i 2002 viste at skatteoppkreverne fikk meget høye ”score” sammenlignet med statlige skattekontor.

Utvalgets flertall har også lagt til grunn at det er et potensial for samordningsgevinster ved en opprettelse av en statlig innfordringsetat. Vi er ikke enige i dette:

- Utvalgets flertall har ikke tatt hensyn til den betydelige samordningen som allerede finnes skatte- og avgiftsområdet, se pkt 5
- Utvalget har ikke på forsvarlig vis vurdert antallet multiskyldnere.
- Etter vår mening er det svært lite trolig at en samlet innfordring av offentlige krav vil gagne mange skyldnere, se pkt 6.1. Dette er også fremhevet i prof. dr. juris Tore Bråthen: Utredning om gjeldsregister i Norge, april 2007 der det påpekes at et gjeldsregister bare vil påvirket en svært liten del av befolkningen.

Oppsummering

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

. Vi kan på denne bakgrunn ikke anbefale at flertallets konklusjoner følges opp av Stortinget.

DEL 1 INNLEDNING	4
1. MANDAT	4
1.1. UTVALGETS MANDAT OG HOVEDKONKLUSJON - KOMMENTARER	4
1.2. HISTORIKK OG STORTINGETS STANDPUNKT TIL KOMMUNENES SKATTEOPPKREVING	5
1.3. FEILKILDER I NOU 2007:12 OFFENTLIG INNKREVING	5
2. UTVALGETS FORSLAG	6
2.1. KRAV SOM OMFATTES AV UTREDNINGEN	6
2.2. ARBEIDSOPPGAVER FOR DEN NYE INNFØRINGSSETATEN	7
2.3. KOMMUNENE MISTER DAGENS NAMSMANNSMYNDIGHET	7
DEL 2 KOMMENTARER TIL UTVALGETS FORSLAG	9
3. LØSNINGSFORSLAG	9
3.1. LØSNINGSGRADEN FOR DE ETATENE SOM OMFATTES AV FLERTALLETS FORSLAG	9
3.2. LØSNINGSGRADEN ER GOD FOR SKATTEOPPKREVERNE	10
3.3. LØSNINGSGRADEN FOR RESTSKATTEN	14
3.4. KOMMENTARER TIL LØSNINGSGRADEN FOR RESTSKATTEN	14
3.5. STATENS INNKREVINGSRESULTATER VEDRØRENDE MERVERDIAVGIFT OG PETROLEUM SKATT	17
3.6. TOLL- OG AVGIFTSETATENS INNKREVINGSRESULTATER	18
3.7. LØSNINGSGRADEN FOR DE 20 RESTERENDE ETATENE SOM OMFATTES AV UTREDNINGEN	19
3.8. KOMMENTARER TIL UTVALGETS BEREKNING AV PROVENYGEVINSTEN	19
3.9. OPPSUMMERING	20
4. INNKREVINGSRESULTATER ETTER KOMMUNESTØRRELSEN	20
5. SAMORDNING PR I DAG	22
6. VIL DEN FORESLÅTTE SAMORDNINGEN GAGNE MANGE SKYLDNERE?	25
6.1. ANTALL MULTISKYLDNERE?	25
6.2. VIL DEN FORESLÅTTE SAMORDNINGEN MEDFØRE ULEMPER FOR SKYLDNERNE?	25
7. BRUKERORIENTERING	27
DEL 3 KONSEKVENSER AV FORSLAGET	29
8. PERSONVERN OG STIGMATISERING	29
9. STATLIGGJØRING VIL PÅVIRKE DET KOMMUNALE ØKONOMISKE SELVSTYRE	30
10. KONSEKVENSENE FOR KOMMUNENE ER AT SKATTEOPPKREVERNE MISTER NAMSMANNSMYNDIGHET	31
10.1. SKATTEOPPKREVERNE MISTER DAGENS NAMSMANNSMYNDIGHET	31
11. DISTRIKTSHENSYN	35
12. BETYDELIG OVERGANGS- OG UTVIKLINGSKOSTNADER	35
12.1. KOSTNADS- OG NYTTEVURDERINGER	36
13. SKATTESKANDALE	38

Vedlegg: Artikkel om "Skatteskandale" i Arendals Tidende den 1.4.2008

Høring – Fornyings- og administrasjonsdepartementets forslag til samordning av den offentlige innkrevingen – NOU 2007:12

Vi har mottatt Moderniseringsdepartementets forslag til samordning av den offentlige innkrevingen. Høringsfristen er satt til 2. juni 2008.

Vi gir det følgende synspunkter på forslaget og vil understreke at vi er meget bekymret dersom resultatet blir at dagens innfordringsoppgaver sentraliseres og at innfordringsoppgavene dermed tas bort fra kommunene.

Del 1 Innledning

1. Mandat

1.1. 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 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.”*

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 bl a 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.

1.2. 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.

Det betyr at det ikke er grunn til å statliggjøre skatteinnkrevingen slik utvalgsflertallet har foreslått ut fra hensynene som skulle vektlegges i henhold til mandatet.

1.3. Feilkilder i NOU 2007:12 Offentlig innkreving

- Lovhjemmel

Utvalget gir inntrykk av at det er praksis som er grunnlaget for de kommunale skatteoppkrevernes skatteoppkreving. Vi viser til at utvalget på side 16 uttalte at

”Det største innfordringsområdet er skatter og avgifter. Disse er ”henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er ansvarlig for å få inn”

og at:

”I praksis har kommunene gjennom skatteoppkreverne, men også arbeidsgiverne, oppgaven med å kreve en stor del av disse midlene”.

Det er ikke praksis – slik utvalget hevder – men formell lov som er grunnlaget for de kommunale skatteoppkrevernes innkreving av skatt, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Grunnlaget har tilslutning fra så vel Storting som Regjering, se skattebetalingsloven av 1952 §§ 4 og 48 nr 1, til skattebetalingsloven av 2005 §§ 2-1 og 5-4 og folketrygdloven kapittel 23.

- Innfordringsporteføljen

Utvalget har under avsnitt 8.3.4, side 126 lagt til grunn at innfordringsporteføljen av nye krav er på ca. 26 mrd. kroner per år. Beregninger vi har gjort viser at den reelle innfordringsporteføljen er på maksimalt ca. 12,8 mrd. kroner. Se avsnitt 3.8 og 3.11.

- Resultatforbedringer

Utvalget legger til grunn at en bedring av løsningsgraden på ett prosentpoeng vil utgjøre i overkant av 9 mrd. kroner i forbedret resultat. Se side 62, avsnitt 3.2.1.

All den tid de samlede nye restansene er på ca. 12.8 mrd. kroner, og ett halvt år etter inntektsåret, er nede på ca. 10 mrd. kroner, vil det ikke være mulig å forbedre den samlede løsningsgrad med 1 prosentpoeng, eller 9 mrd. kroner.

Utvalget har ikke hensyntatt at de 3 største innfordringsetatene, skatteetaten, skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten som til sammen har ca. 95 % av kravene, har en løsningsgrad på 99,2 %, ett halvt år etter forfallsåret.

2. Utvalgets forslag

Utvalget har behandlet både statlige, fylkeskommunale og kommunale krav, men foreslår at det kun er de statlige kravene som skal legges til den nye innfordringsetaten.

2.1. Krav som omfattes av utredningen

Statlige krav

Utredningen omfatter både offentligrettslige og privatrettslige krav som tilkommer stat og kommune. Summen av statlige krav utgjør 915,693 mrd. kroner hvorav de offentligrettslige kravene er på 891,631 mrd. kroner og de privatrettslige kravene er på 22,992 mrd. kroner jfr. side 36, tabell 2.3.

De klart største offentlige innkreverne er skatteetaten, skatteoppkreverne og toll- og avgiftsetaten. Tilsammen innkrever de tre etatene 868,2 mrd. kroner eller 94,8 % av samtlige statlige krav som er med i utredningen, jfr. side 36, tabell 2.3.

Kravene som de tre største etatene krever inn består av:

Skatteetaten:	Merverdiavgift	161,0 mrd.
	Inntekter fra petroleumsvirksomhet	215,8 "
Skatteoppkreverne:	Skatt på formue og inntekter	147,0 "
	Arbeidsgiveravgift	167,6 "
Toll og avgiftsetaten		156,6 "

Kravene til de andre 20 etatene som er med i utredningen utgjør til sammen 47,49 mrd. eller 5,2 % av statens krav. I tallet på 47,49 mrd. kroner inngår også de privatrettslige kravene med 22,992 mrd. kroner. Beløpene for disse etatene varierer fra kr. 615 000,- for Lotteri og stiftelsestilsynet, som den

minste enheten, til 8,3 mrd. kroner for Statens pensjonskasse som den største, etter de tre nevnte skatte- og avgiftsetatene.

Flertallet i utvalget foreslår at alle kravene som ikke er betalt etter første purring skal overføres til den nye innfordringsetaten.

Utvalget har anslått de forfalte kravene til 25,8 mrd. kroner. I dette tallet inngår skatteetaten med 20,2 mrd. kroner. I merknader til de 20,2 mrd. kroner fremgår det at tallet inneholder restansen for eldre år og ikke bare nye restanser. Den reelle restansen av nye krav er på 12,8 mrd. kroner, og ikke 26 mrd. kroner som utvalget legger til grunn i avsnitt 8.3.4, side 126. Se punkt 4.7.

Kommunale og fylkeskommunale krav

De kommunale kravene er samlet anslått til ca. 36 mrd. kroner.

De kommunale kravene er ikke foreslått lagt til den nye innfordringsetaten. De fylkeskommunale kravene omfattes heller ikke av utvalgets forslag.

2.2. Arbeidsoppgaver for den nye innfordringsetaten

Flertallet i utvalget har delt innkrevingsprosessen i to.

Kreditoroppgavene omfatter utsendelse av krav og mottak av betaling for kravene, mv.

Tvangsinnkreving skjer gjennom namsmannsapperatet (politi- og lensmannsetat), og omfatter bruk av tvangsmidler, som påleggstrekk, utlegg, arrest, motregning, konkurs, mv.

Flertallet legger til grunn at alle statlige krav kan overføres til den nye innfordringsetaten etter første purring. Utvalgets forslaget omfatter også den tvangsinnfordringen som skatteoppkreverne utfører i dag. Dette innebærer at den nye innfordringsetaten skal behandle følgende oppgaver:

- Fremme konkursbegjæringer, arrestbegjæringer og begjæringer om midlertidig forføyning.
- Gjennomføre motregning
- Behandle og avgjøre saker om tvungen akkord etter konkursloven.
- Behandle og avgjøre saker om frivillig og tvungen gjeldsordning etter gjeldsordningsloven.
- Behandle og avgjøre saker om betalingsordninger.
- Behandle og avgjøre saker om utenrettslige gjeldsordninger (i tillegg til de saker som følger ordningen etter gjeldsordningsloven).
- Beregne og innfordre forsinkelsesrenter og gebyrer som oppstår i innfordringsprosessen.
- Ettergi renter og gebyrer påløpt i innfordringsprosessen.
- Ta stilling til foreldelsesspørsmål.

2.3. Kommunene mister dagens namsmannsmyndighet

Utvalget foreslår at skatteoppkreverne fratas særnamsmysmyndigheten. Dette innebærer at kommunale krav som tidligere ble håndtert av skatteoppkreverne vil måtte fremmes for den alminnelige namsmannen dersom kommunene ikke velger å benytte den nye innfordringsetaten,

2.3.1 En innfordringsetat

Flertallet i utvalget foreslår at alle statlige innfordringsoppgaver samles i en statlig innfordringsetat, underlagt Finansdepartementet. Utvalget legger til grunn at den forslåtte innfordringsetaten legges til et direktorat. Utvalget har vurdert tre alternativer, nemlig opprettelse av et eget direktorat, organisert under Skattedirektoratet eller Toll- og avgiftsdirektoratet.

Utvalget mener at den beste løsningen ville være opprettelse av et nytt direktorat. Flertallet legger til grunn at det må foretas en vurdering av hvilken organisering som på sikt vil gi den beste oppgaveløsningen.

2.3.2 Regionsenheter

Flertallet i utvalget mener at antall regionale enheter må holdes på et lavt nivå og antyder fem til syv regioner. Skatteetaten har valgt fem regioner.

Flertallet antar at det vil være naturlig med en samlokalisering med enheter i skatteregionene. Flertallet mener også at den nære tilknytningen den nye innfordringsetaten vil ha til skatteetaten også åpner for at det inngås avtale om at enkelte tjenester kan samordnes.

2.3.3 Kontorsteder utenfor regionene

Flertallet legger til grunn at det vil være behov for flere kontorsteder innenfor den enkelte region. Flertallet tar ikke stilling til antallet og stedsvalg, men mener at dette må avklares i det videre arbeid.

2.3.4 Krav og eierforhold

Flertallet legger til grunn at alle offentlige krav som ikke er betalt etter første purring, skal overføres til den nye innfordringsetaten.

De kommunale og fylkeskommunale kravene er ikke med utvalgets forslag. Forslaget bygger på at det er den som overfører kravet til den nye innfordringsetaten som fortsatt står som eier av kravet. Tvist om grunnlaget for kravet skal som hovedregel avgjøres av eieretatene.

2.3.5 Reskontroføring av kravene

Flertallet i utvalget legger til grunn at den nye innfordringsetaten skal samle kravene i et felles reskontrosystem. Utvalget foreslår at det lages et felles sentralt register over alle misligholdte offentlige krav som offentlige aktører får tilgang til, dersom de har registret et misligholdt krav i registeret.

2.3.6 Utvikling av nytt it-system

Flertallet i utvalget har lagt til grunn at det må utvikles et nytt saksbehandlersystem for den nye innfordringsetaten. IT-kostnadene er anslått til ca. 300 millioner kroner.

2.3.7 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 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 distriktshensyn i den generelle diskusjonen. Se avsnittene 9,10 og 11.

Del 2 Kommentarer til utvalgets forslag

3. Løsningsgrad

I de følgende avsnitt vil vi kommentere utvalgets forslag vedrørende løsningsgrad og gevinstberegning, avsnitt 3, innkrevingsresultater etter kommunestørrelse, avsnitt 4, samordning, avsnitt 5, og 6, brukerorientering, avsnitt 7, personvern, avsnitt 8, kommunalt selvstyre, avsnitt 8, konsekvensene for kommunene av å miste særnamsmyndigheten, avsnitt 10, distriktshensyn, avsnitt 11 og overgangs- og utviklingskostnader, avsnitt 12.

3.1. 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 mao 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, jfr. avsnitt 5.

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, se punkt 6.1 nedenfor.

I tillegg vil den nye skattebetalingsloven, også gjelder for skatteoppkreverne fra 2009, å gi betydelige gevinster, ikke minst for brukerne, jf. avsnitt 5.

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 kravene, men en forbedring av regelverk. Se punkt 3.3 og 3.7.

Løsningsgraden for skatteetaten, skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten er på hele 99,2 % per 30.06, ett halvt år etter inntektsåret. Se punkt 3.12.

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

3.2. 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 skjønnskav. Vel en tredel av nedgangen i antall skjønnsfastsettelse gjaldt Oslo.”

Nedenfor vises utviklingen i resultater fra år 2001 til 2007 fylkesvis og for landet under ett, sortert pr skatteart fra SKDs styringsdialog:

Etterskuddsskatt

År Fylke	1999 300601	2000 300602	2001 300603	2002 300604	2003 300605	2004 300606	2005 300607
Østfold	99,1	98,5	98,2	98,3	99,1	99,5	99,5
Oslo	96,3	98,5	97,8	99,0	99,4	99,4	99,1
Akershus	98,4	98,6	99,1	98,0	97,6	99,0	99,1
Hedmark	99,5	99,7	99,8	99,5	99,6	99,3	99,7
Oppland	99,6	99,4	99,6	99,6	99,3	99,5	99,5
Buskerud	99,1	98,6	98,9	98,6	99,3	98,8	99,3
Vestfold	99,5	99,4	99,7	99,2	99,4	99,7	99,6
Telemark	99,6	99,1	99,4	99,5	98,1	99,8	98,9
A-Agder	99,3	99,0	99,5	99,8	99,7	99,7	99,7
V-Agder	99,0	99,2	99,7	99,7	99,5	99,7	99,7
Rogaland	98,6	99,8	99,2	99,4	99,6	98,6	99,5
Hordaland	98,0	98,8	98,9	99,2	99,2	99,4	99,5
Sogn og Fj.	99,8	99,1	97,8	99,4	99,8	99,9	99,7
Møre og R.	99,4	99,3	99,5	98,9	99,4	99,8	99,7
S-Tr.lag	98,0	99,5	98,6	99,2	99,2	99,3	99,8
N-Tr.lag	99,4	99,5	99,5	99,8	99,6	99,7	99,4
Nordland	99,3	99,4	99,2	99,0	98,6	99,4	98,4
Troms	98,9	99,1	99,0	98,9	99,3	99,5	99,1
Finnmark	98,9	91,0	97,2	96,4	98,5	98,0	97,9
Landet	98,4	98,9	98,9	99,0	99,0	99,3	99,4

Arbeidsgiveravgift

År Fylke	2000 300601	2001 300602	2002 300603	2003 300604	2004 300605	2005 300606	2006 300607
Østfold	99,6	99,4	99,4	99,5	99,6	99,7	99,6
Oslo	99,7	99,7	99,6	99,8	99,7	99,9	99,9
Akershus	99,7	99,5	99,7	99,7	99,8	99,8	99,7
Hedmark	99,5	99,6	99,4	99,6	99,7	99,6	99,6
Oppland	99,7	99,7	99,6	99,6	99,7	99,7	99,8
Buskerud	99,4	99,6	99,3	99,6	99,6	99,6	99,7
Vestfold	99,7	99,7	99,5	99,6	99,8	99,8	99,8
Telemark	99,6	98,5	99,6	99,6	99,8	99,8	99,8
A-Agder	99,7	99,6	99,4	99,8	99,9	99,8	99,7
V-Agder	99,6	99,7	99,5	99,7	99,7	99,8	99,8
Rogaland	99,8	99,7	99,8	99,8	99,7	99,9	99,9
Hordaland	99,6	99,5	99,4	99,6	99,5	99,4	99,7
Sogn og Fj.	99,7	99,6	99,6	99,6	99,7	99,7	99,5
Møre og R.	99,4	99,5	99,4	99,6	99,6	99,7	99,7
S-Tr.lag	99,6	99,5	99,5	99,6	99,7	99,8	97,4

N-Tr.lag	99,8	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8
Nordland	99,8	99,7	99,7	99,7	99,7	99,8	99,8
Troms	99,4	99,7	99,7	99,7	99,8	99,5	99,8
Finnmark	98,0	98,4	95,0	98,3	97,9	99,4	98,4
Landet	99,6	99,6	99,6	99,7	99,7	99,8	99,8

Forskuddstrekk

År Fylke	2000 300601	2001 300602	2002 300603	2003 300604	2004 300605	2005 300606	2006 300607
Østfold	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Oslo	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Akershus	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,8
Hedmark	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Oppland	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Buskerud	99,8	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Vestfold	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9	99,9
Telemark	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9
A-Agder	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	99,9	100,0
V-Agder	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9
Rogaland	100,0	99,9	99,9	100,0	99,8	100,0	99,9
Hordaland	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Sogn og Fj.	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Møre og R.	99,9	99,9	99,8	99,8	99,9	100,0	99,9
S-Tr.lag	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
N-Tr.lag	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9
Nordland	99,9	99,8	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9
Troms	99,9	99,9	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9
Finnmark	99,9	99,6	99,5	99,5	99,7	99,7	99,8
Landet	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9

Forskuddsskatt

År Fylke	2000 300601	2001 300602	2002 300603	2003 300604	2004 300605	2005 300606	2006 300607
Østfold	95,8	96,2	96,2	96,0	95,9	96,2	96,5
Oslo	96,6	96,0	95,5	94,4	94,4	95,7	96,2
Akershus	95,7	96,5	96,4	96,4	96,1	95,7	96,5
Hedmark	95,1	95,5	95,4	96,2	96,3	96,8	97,0
Oppland	96,4	96,7	96,4	96,0	96,2	96,5	95,6
Buskerud	94,3	94,8	94,8	95,3	95,9	95,8	96,6
Vestfold	96,5	97,2	96,9	97,3	97,2	97,6	97,7
Telemark	95,5	96,1	95,5	95,8	96,0	96,4	96,9
A-Agder	96,5	97,0	96,9	97,2	97,1	97,0	97,5
V-Agder	96,2	96,8	97,2	97,4	97,0	97,1	97,4

Rogaland	96,8	97,3	97,2	97,3	97,4	97,6	97,5
Hordaland	94,8	95,4	94,9	94,7	94,5	94,7	95,0
Sogn og Fj.	96,3	96,9	97,0	96,8	96,0	95,7	96,4
Møre og R.	95,6	96,0	95,9	96,5	96,0	96,5	97,3
S-Tr.lag	96,0	95,7	95,4	96,7	96,*9	97,6	97,8
N-Tr.lag	97,0	97,2	96,8	97,2	97,2	97,6	97,8
Nordland	95,4	96,3	96,1	96,3	96,4	96,9	97,1
Troms	94,4	94,9	95,1	94,8	94,7	95,3	95,7
Finnmark	89,5	92,1	91,1	90,2	89,1	91,5	93,0
Landet	95,8	96,2	96,0	95,2	95,9	96,2	96,6

Flertallet i utvalget uttaler at det *”ikke er gjort forsøk på å dokumentere”* provenygevinst som følge av samordning, men anfører likevel at det *”er god mulighet for at også slike gevinster kan oppnås”*, se side 103. Etter vår mening er dette et for svakt grunnlag for den omfattende og kostbare omleggingen flertallet foreslår.

Som oversikten viser varierer løsningsgraden for de fire største skatteartene fra 99,4 % til 99,9 % per 30.06 – ett halvt år etter fastsettelsesåret.. Den samlede løsningsgraden for de fire skatteartene er på 99,60 % per 30.06– ett halvt år etter fastsettelsesåret. Se St. prp. nr. 1 2007-2008, side 67.

Det er grunn til å presisere at innfordringen kan fortsette i flere år hvis nødvendig og når innfordringen avsluttes er resultatene for de 4 skatteartene kommet over 99,7 %. Når summen av innbetalingene fra de fire største skatteartene ikke er hundre prosent, kommer det av flere grunner.

- Selskaper avvikles.
- Selskaper begjæres konkurs.
- Selskapets eiere blir borte sammen med selskapets verdier.
- Skattekrav er omtvistet. (Dette kan omfatte betydelige beløp)
- Selskapets (NUF-ers) verdier blir borte ved at verdiene overføres til morselskaper i andre land.

Ovennevnte viser at resultatene er meget gode og at det er meget tvilsom om en samordning av innfordringen vil bedre resultatene.

Det er flere grunner til at en samordning av de fire forannevnte skatteartene med skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og de 20 andre etatene og ikke gir samordningsgevinster, men provenytap:

- Nevnte 4 skattearter refererer seg til bedrifter. Samordningen av innfordringen mellom skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten er i stor grad gjennomført. Se avsnitt 5.
- De fire skatteartene representerer betydelige beløp og derfor stor betydning at innfordringstiltak igangsettes raskt. En samordning av ”skattekravene” med krav fra de 20 andre etatene vil forsinke innfordring og gi tapt skatteproveny slik tilfelle var i Danmark. Se rapport av 30. november 2006, fra den Danske Riksrevisjonen.
- Det er grunn til å tro at samordningseffekten mellom skattekravene, som i hovedsak gjelder bedrifter, med krav fra de 20 andre etatene er svært liten.
- Erfaringer fra Danmark viser at innfordring av krav som er rettet mot hhv personer og virksomheter, innebærer ganske forskjellige virkemiddelbruk.

Skal innforderingsresultatene overfor bedrifter og næringsdrivende ytterligere forbedres er de mest effektive tiltakene som følger:

- Hyppigere rapportering og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk. I Sverige og Danmark har man månedlig innberetning og betaling.
- Utvikle former for sikkerhetsstillelse for skatter og avgifter. Spesielt gjelder dette innenfor bygg- og anleggsbransjen hvor tapene er relativt store
- Elektronisk tilgang til blant annet MVA3-registeret, ligningsmyndighetenes registre og NAV's-register.

3.3. Løsningsgraden for restskatten

Nedenstående resultatoversikt viser at restskatten har en løsningsgrad på 89,8 % per 30.06 – ett halvt året etter fastsettelsesåret.

Restskatt

År Fylke	2000 300601	2001 300602	2002 300603	2003 300604	2004 300605	2005 300606	2006 300607
Østfold	84,2	80,9	82,2	82,3	81,1	83,5	88,8
Oslo	79,5	81,9	76,1	74,7	76,4	82,0	88,6
Akershus	83,7	86,1	85,4	83,5	82,0	84,9	88,6
Hedmark	80,0	83,2	83,6	84,3	85,7	85,6	88,1
Oppland	83,8	83,3	83,4	82,2	80,3	84,3	85,9
Buskerud	80,2	81,7	81,6	81,9	82,1	84,4	89,9
Vestfold	83,0	83,5	83,8	85,8	86,3	88,9	91,0
Telemark	80,0	82,9	82,8	82,6	83,5	85,9	90,7
A-Agder	86,4	86,3	83,9	85,5	86,0	89,7	94,5
V-Agder	86,4	88,1	89,2	89,1	89,7	92,6	94,4
Rogaland	83,7	85,6	84,8	86,1	88,4	90,5	92,9
Hordaland	81,7	82,0	80,8	81,9	81,5	83,7	88,2
Sogn og Fj.	85,7	75,3	85,1	84,0	83,1	87,0	89,6
Møre og R.	83,2	85,0	85,9	86,9	85,1	87,5	92,3
S-Tr.lag	80,1	80,3	81,0	83,2	86,0	88,4	89,9
N-Tr.lag	85,8	87,3	87,9	87,7	87,2	88,9	91,8
Nordland	83,1	86,2	85,5	85,9	87,9	89,1	91,2
Troms	78,9	82,6	84,7	83,6	85,8	87,3	91,1
Finnmark	78,7	80,6	79,7	79,7	79,1	81,9	85,6
Landet	82,1	83,4	82,4	82,3	82,8	85,6	89,8

3.4. Kommentarer til løsningsgraden for restskatten

Restskatten er ingen selvstendig skatteart, men et resultat av at forskuddsutskriving er mangelfull.

SKD analyserte i 2007 betydningen av forskuddutskrivningen og skriver følgende i rapporten:

”Lokal forskuddskatteutskrivning 2007

Formålet med analysen er å undersøke likningskontorenes praksis for nedsettelse av forskuddsskatt og eventuelt innvirkninger dette har på restskatt og restanse. Bakgrunnen for analysen er bl.a. Riksrevisjonens undersøkelse i 1993 som påpekte at arbeide med forskuddutskrivningen og behandling av krav om endret forskudd er nedprioritert ved likningskontorene (LK), samt en forstudie gjennomført ved avdeling innkreving i 2004.

Restansen fra forskuddsskatt er en viktig forklaringsfaktor for innkrevingsresultatene til det enkelte skatteoppkreverkontor både for forskuddsskatt og restskatt. Skattedirektoratet har tidligere utviklet forventet resultatmodell for innkreving av skatt (FRES-modellen). Her ble det påvist at restanse fra forskuddsskatt er en av tre hovedfaktorer som forklarer resultat for innkreving av restskatt.”

Rapporten angir følgende konklusjoner:

- Nedsettelseshyppigheten varierer mellom likningskontorene, men er relativt stabil for det enkelte likningskontor over tid. Dette tyder på at det er forskjellig praksis blant likningskontorene i behandlingene av søknader om nedsettelse.
- Nedsatt skatteseddel øker sannligheten for mislighold av en eventuell restskatt. Nedsettelse av skatteseddel er hyppigere innenfor grupper som ikke har grunnlag for nedsettelse, enn innenfor grupper som har grunnlag for nedsettelse.
- Sannsynligheten for mislighold av restskatt øker dersom en har andre utestående restanser. Skattytere som har utestående restanser har høyere nedsettelseshyppighet enn skattytere uten restanser.

Arbeidet med forespørsler om nedsettelse av skattekort virker å være nedprioritert, noe som også Riksrevisjonen slo fast i sin undersøkelse i 1993. Denne analysen har vist at en slik nedprioritering virker negativt for innkrevingsarbeidet ved skatteoppkreverkontorene. Økt fokus på behandlingen av søknader vil kunne redusere den utestående restansen. For liten fokus på behandling av slike søknader fører også til at innkrevingsarbeidet kommer sent i gang, siden skattyter får utsatt sine betalingsfrister ved å sette ned skatteseddelen. For skattyter kan nedsettelsen føre til større betalingsproblemer ved at skattekravet akkumuleres opp i løpet av året og gir restskatt og restanse.”

Oslo gjennomførte en analyse av forskuddsordningen for inntektsåret 2004 per 31.12.2006, dvs innfordringen hadde vart i litt over ett år etter forfall. Per 31.12. 2006 var det kommet inn 98.91 % av den skatten som var utlignet for personlige skattytere.

Utlignet skatt 2004	38 201 646 186
Innkomet per avregningsdato	
Forskuddsskatt	33 972 393 348
+ Forskuddsskatt	3 467 872 736
+ Tilleggsforskudd	1 817 002 390
- Overskytende forskudd	3 260 947 360

- Restanse under grense for innkreving	383 309	
Innbetalt per avregningsdato	35 995 937 805	94,22 %
Innbetalt 31.12.05	1 577 435 225	4,13 %
Innbetalt i 2006	212 429 915	0,56 %
Sum dekning per 31.12.06	37 785 802 945	98,91 %

For inntektsåret 2004 var det ca. 1 % av skatten pr 31.12.06 ikke var betalt. I denne prosenten ligger alle skjønnsfastsatte krav og krav mot vanskeligstilte personer som har en beskyttelse mot innfordring gjennom lovverket (gjeldsordningsloven, dekningsloven m.v.) og krav i konkursbo.

Undersøkelsen viser at 71,6 % av restansen, per 31.12.2006, på ca. 1 % var skjønnslikninger.

Sett hen til andelen ”*fattige*” i befolkningen er denne underdekningen ikke urovekkende høy og det er det lite tenkelig at det er mulig å oppnå noe bedre resultat uten at man fjerner de lovmessige mekanismene som beskytter de vanskeligstilte.

En undersøkelse om innfordret restskatt for inntektsåret 2004 per 31.12.06 gjennomførte av ECON viser følgende om hva som kjennetegner skjønnsliknede personer som ikke betaler skatt rettidig:

- Bare halvparten av skattytere med skjønn har registrert telefonnummer (andre 80-90 %)
- 13 er registrert med adresse utenfor Norge.
- For omtrent 1/3 av skattyterne kom post i retur grunnet ”*feil adresse*”.
- Nesten halvparten av skjønnsliknede for 2004 var skjønnsliknet også i 2003. 1/3 ble skjønnsliknet også i 2002.
- 2/3 har man ikke klart å komme i kontakt med.
- 11 % er begjært konkurs i perioden 2002-2004. 58 % av netto gjeld uten sikkerhet.
- Over 25 % befinner seg utenfor Norge.
- Omtrent 10 % er sosialhjelpsmottakere.
- Omtrent 22 % har ustabile arbeidsforhold og spesielt lav inntekt.

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

Innkreving av skatt og andre krev 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 tvangsinnkreving 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 innkreving 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 tvangsinnkreving 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 anvise annet utleggsobjekt og til å kunne fremsette innsigelses 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 forskuddsutskriving 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.

3.5. Statens innkreivingsresultater

3.5.1 Merverdiavgift

Staten ved skatteetaten forestår innkrevingen av følgende skatter:

Per 31. desember 2006 var 99,4 % av merverdiavgift, fastsatt for avgiftsåret 2005, innbetalt. Ved utgangen av 2006 utgjorde aktiv restanse for avgiftsåret 2005, eksklusive krav i konkursbo, 294 mill. kroner.

St.prp.nr. 1
Finansdepartementet

Merverdiavgift og investeringsavgift for avgiftsårene 2003-2005

Avgiftsår	2003	2004	2005
Sum krav 1	120 849	126 711	142 243
Innbetalt 1	99,1 pst.	99,3 pst.	99,4 pst.
Aktiv restanse	404	323	294

Målt per 31. desember – 1 år etter avgiftsåret (i mill. kroner)

Oversikten viser at staten har en løsningsgrad, for merverdiavgift, på 99,4 % målt per 31.12., ett år etter avgiftsåret.

En sammenligning med skatteoppkrevernes innkreving av arbeidsgiveravgift viser at løsningsgraden for arbeidsgiveravgift er på hele 99,8 % per 30.06, kun ett halvt år etter avgiftsåret.

Ovennevnte viser at løsningsgraden er høy og at det er tvilsomt om en samordning av merverdiavgiftskravene med kravene til de 20 andre etater vil gi noe samordningsgevinst.

3.5.2 Statens innkreving av petroleumsskatt

Petroleumsskatten ble for 2006 fastsatt til 184,7 mrd. Antall selskaper som betaler petroleum skatter er ca. 50.

Løsningsgraden for innbetalt skatt er på 100 %. Den høye løsningsgraden skyldes flere forhold. Det er kun store selskaper som er med på oljeutvinningen. I tillegg vil staten kunne trekke tilbake konsesjon ved manglende oppfyllelse av skatte- og avgiftsinnbetalinger.

Heller ikke her er det rom for samordningsgevinst.

3.6. Toll- og avgiftsetatens innkrevingsresultater

Toll- og avgiftsetaten inntekter utgjorde 172,3 mrd. kroner i 2006 og omfatter følgende inntekter:

-	Tollinntekter	1,872	mrd. kroner
-	Merverdiavgift ved innførsel	94,164	” kroner
-	Avgift på motorvogner	44,014	” kroner
-	Særaggift	32,200	” kroner

-	Akkumulerte restanser	0,695
-	Nye restanser i året	0,297

Løsningsgraden for Toll- og avgiftsetatens innkrevingsresultater er for 2006 på 99,8 %. Departementet skriver i st.prp. nr. 1 2007-2008 at de anser resultatene som gode.

Heller ikke for disse kravene er det særlig rom for samordningsgevinst ved opprettelse av en statlig innfordringsetat.

3.7. Løsningsgraden for de 20 resterende etatene som omfattes av utredningen

Trekkes kravene for staten, skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten ut av tabell 2.3, side 36 har de 20 resterende etatene et samlet krav på 47,9 mrd. kroner. Ubetalte krav for de samme etatene er, etter første purring, på 5,22 mrd. kroner. Dette gir en samlet løsningsgrad for de 20 etatene på 89,0 %. Løsningsgraden varierte fra 38,2 % for Statens innkrevingsssentral til 99,84 % for Sjøfartsdirektoratet. Utvalget har ikke analysert hvorfor det foreligger forskjellige løsningsgrader og eventuelle årsaker. Derfor blir det vanskelig å ta stilling til hvilke samordningsgevinster som foreligger for denne gruppen.

Etter vår mening er samordningseffekten begrenset til å gjelde kravene til disse 20 resterende etatene.

3.8. Kommentarer til utvalgets beregning av provenygevinsten

Utvalget skriver på side 126 følgende:

”Innforderingsporteføljen tilføres årlig 26 milliarder kroner i nye krav, jf. omtale under kapittel 2, punkt 2.5.3. Dersom vi som et regneeksempel setter gevinsten av tiltaket til å bestå i at 5 prosent av nye krav innfordres raskere og bedre i forhold til i dag, slik at forsinkelser eller faren for tap avverges, vil denne positive effekten kunne berøre milliardbeløp som står under innkreving.”

Utvalget har lagt til grunn at innforderingsporteføljen tilføres årlig 26 mrd. kroner i nye krav og at skatteetaten og skatteoppkreverne alene står for 20,2 mrd. kroner. Dette må bero på en misforståelse. Tallet 20,3 mrd. kroner er ikke årlige nye porteføljekrav, men sum restanser, for alle år og alle skattearter. De årlige, forfalte skattekravene er langt mindre. Legger en sammen rettidig og forsinket innbetalinger, får skatteoppkreverne inn 98,1 % av sum krav. Se NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, side 44.

Legges det til grunn at ca. 2 % av kravene står utbetalt ved forfall, representerer det for skatteoppkrevernes ansvarsområde ca. 6,7 mrd. kroner. Etter ytterligere ett halvt år er restansen redusert med ca. 50 %. I tillegg kommer forfalte krav for merverdiavgift på 294 mill. kroner.

Ut fra ovennevnte beregning er innforderingsporteføljen av nye krav, ikke på 26 mrd. kroner, men ca. 12,8 mrd. kroner og (26- (20.2 - 7.0)).

Legger en sammen kravene for skatteoppkreverne, staten og Toll- og avgiftsetaten og sammenholder det med innfordret beløp, ett halvt, og ett år etter inntektsåret, gir det en løsningsgrad på hele 99,2 %.

Med henvisning til ovenstående er det tvilsomt om de beregninger utvalget har gjennomført er korrekte. I Danmark beregnet Riksrevisjonen at skatterestansen økte med 1.7 mrd. kroner og at skattetapet ble på ca. 400 millioner kroner.

3.9. Oppsummering

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 skjønns ligninger og at skjønns lignede 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 %.

Som beskrevet i avsnitt 5, vil en samordning av kravene til de tre største innkreivingsmiljøene ha liten eller ingen provenymessig effekt. Derimot vil de mindre omfattende tiltakene som er beskrevet i avsnittene 3.3 og 3.4 ha stor betydning for løsningsgraden, både for skatteoppkrevernes og statens løsningsgrad.

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

4. Innkreivingsresultater etter kommunestørrelsen

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 ”skatteyterne” og vet at slike tiltak ikke har noen effekter.

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

En undersøkelse som skatteoppkreverutvalget fikk utført viser at de små kommunene har tilnærmet like gode resultater som de store.

Innkreivingsresultater målt pr. 30.06.02 etter kommunestørrelse

	Totalt innbetalt arbeidsgiveravgift 2001	Totalt innbetalt forskuddstrekk 2001	Totalt innbetalt forskuddsskatt 2001	Totalt innbetalt restskatt 2000	Totalt innbetalt etterskuddsskatt 2000
Alle kommuner	99,4	99,8	95,8	85,2	98,9
Kommuner med mindre enn 3000 innbyggere	99,3	99,7	95,3	86,4	99,0
Kommuner med mellom 3000 og 10000 innbyggere	99,4	99,9	96,2	85,3	98,8
Kommuner med mellom 10000 og 50000 innbyggere	99,5	99,9	95,9	82,8	98,9
Kommuner med mer enn 50000 innbyggere	99,6	99,9	96,3	84,2	98,7

Se NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving side 119.

Oversikten viser at de små kommunene har et betydelig bedre resultat på innkrevingen av restskattens enn de større kommuner. Dette kan forklares med nærhet til skyldnerne og ikke minst muligheten, til enhver tid, å benytte de riktige innfordringstiltakene.

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 innkrevingsvirksomheten, vil innkrevingen ha preventive effekter. Et av formålene med innkrevingsvirksomheten er å holde betalingsviljen opp og sikre den frivillige betalingen. Innkrevingsvirksomheten 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 flinke 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 gjennomsluktige, og skatteetaten kjenner ofte dei fleste arbeidsgjevarane. Dette betyr at etaten også kjenner til kven det er som er punktleg 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 innkrevjing er ikkje flest moglege og strengast moglege innkrevjingstiltak, 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 den 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.

5. Samordning pr i dag

Flertallet i utvalget har lagt til grunn som et premiss at en statlig innfordringsetat vil medføre samordningsgevinster.

Vi vil påpeke at en forutsetning for gevinst, er at ikke alle realistiske samordningsmuligheter alt er benyttet.

Flertallet i utvalget synes å overse den betydelige samordningen som allerede foreligger pr dags dato på skatteinnfordringsområdet. Vi mener at de praktisk mulige samordningsgevinster her allerede er realisert.

- Utleggsforretninger

Flertallet i utvalget har på flere steder i utredningen fremhevet som særlig uheldig at en skyldner pr idag risikerer flere ”unødvendige” (s 104) utleggsforretninger, med tilhørende gebyrbelastninger.

Til dette vil vi påpeke at samtlige utleggsforretninger tinglyses i Løsøreregisteret, inkludert de som ender med ”intet til utlegg”. Dette betyr at informasjonen om foretatte utleggsforretninger allerede er tilgjengelig for samtlige innfordrere.

Vi vil også kort nevne at det ikke er gitt at en skyldner har flere krav som er klare for utleggsforretning på samme tidspunkt. Det fremgår ikke av forslaget om flertallet mener man skal avvente utlegg frem til flere krav er tvangskraftige, eller om man skal unnlate ny utleggsforretning der man alt har tatt utlegg for ett krav. Førstnevnte modell vil innebære forsinkelse i innfordringen, noe som utvalget har fremhevet bør unngås. Sistnevnte modell ser helt bort fra at utleggsforretning fungerer som fristavbrudd i forhold til foreldelsesloven. Flere utleggsforretninger vil derfor også etter en eventuell omlegging være nødvendig.

Dette innebærer etter vår mening at det ikke foreligger samordningsgevinster på dette feltet, og hensynet til samordning av utleggsforretninger kan ikke benyttes som argument for en statlig innfordringsetat for skatt.

- Motregning

Skatteoppkrever har løpende motregningsrutiner opp mot andre statlige innkrevende og statlige/kommunale myndigheter. Motregningsadgangen er lovfestet, jf skattebetl § 32 nr 2 og lov om delvis Omordning av det civile Embedsverk § 5.

Dette innebærer at skatt og avgift motregnes mot mva og arveavgift. Også feilutbetalt stønad kan motregnes etter skattebetl § 32 nr 2, jf sysselsettingsloven § 35. En rekke kommunale krav motregnes også ihht skattebetl § 32 nr 2.

Ihht bidragsinnkrevingsloven § 9, 4. ledd blir skyldig underholdsbidrag etter ekteskapsloven og barneloven motregnet i til gode skatt.

Etter motorkjøretøy og båtavgiftsloven § 5a motregnes skyldige bilavgifter mot til gode skatt.

I tillegg motregner skatteoppkrever skyldig skatt/arbeidsgiveravgift mot ulike offentlige tilskudd, f eks barnehagestøtte og produksjonstilskudd til landbruksnæringen.

Dette illustrerer etter vår mening at det er lite å hente på dette området ved å samordne skatteinnfordringen.

- Ressursbruk

Utvalgets flertall anfører at en kommunal skatteinnfordring gir risiko for dårlig ressursutnyttelse, og at det bl a brukes for mye ressurser på purring av krav.

Til dette vil vi påpeke at utvalget ikke har dokumentert ressursbruken hos skatteoppkreverne, og således ikke har noe grunnlag for sin antagelse om at denne er for høy.

Utvalget har heller ikke tatt i betraktning de ressursgevinster innføringen av SOFIE har hatt for f eks ressursbruk på purringer. Purrerutinene i SOFIE er automatisert, og representerer dermed ikke noen utfordring som må bøtes på gjennom etableringen av en statlig innkrevingsetat.

- Regelverk

Flertallet i utvalget fremhever at en eventuell gevinst av en statlig innfordringsetat vil være at man vil få et ”mer enhetlig regelverk” som vil gjøre det ”lettere for skyldnerne å sette seg inn i regelverk og praksis”. (s 104)

Til dette vil vi kort påpeke at ny skattebetalingslov ble vedtatt i 2005, med følgende begrunnelse:

”Hovedhensikten med å samle regelverket for betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav er å få et mer brukervennlig regelverk for betalere av skatt og avgift.”
Ot.prp. nr 83 (2004-2005).

Det er lagt til grunn at den nye skattebetalingsloven skal tre i kraft fra 01.01.2009. Denne gevinsten er dermed allerede realisert.

- Styring

Utvalgets flertall legger til grunn (s 94) at det på skatteoppkrevingssområdet foreligger ”særlige styringsproblemer” på grunn av skillet mellom faglig og administrativt ansvar, og peker på at dette var bakgrunnen for nedsettelse av utvalget som i NOU 2004:12 foreslo en statlig skatteinnfordring.

Til dette vil vi kort bemerke at Stortinget klart tok avstand fra konklusjonene i NOU 2004:12, og således avviste behovet for en statlig skatteinnkreving.

Flertallet i NOU 2007:12 sier ikke noe nærmere om hva de ”særlige” styringsproblemene relaterer seg til. Etter vår oppfatning fungerer Finansdepartementet og SKD godt som overordnede faglige organ både for KEM og annen skatteinnfordring, og sikrer solid faglig styring og enhetlig praksis.

Som eksempel kan også nevnes utviklingen av SOFIE som sikrer en mer rasjonell ressursbruk ved at en rekke purreprosesser automatiseres, og sikrer enhetlig behandling på landsbasis.

- Samarbeid på enkeltsaksnivå

Retningslinjene fra SKD sikrer også samarbeid på enkeltsaksnivå. Innkreverne kan der det er hensiktsmessig inngi felles konkursbegjæringer til retten (SK-Melding ?) der flere av statens krav tas med. Innkreverne kan også benytte hverandres utleggsforretninger som bevis i konkurssaker. Ved søknad om lemping av skatte- og avgiftskrav samarbeider

skattekontoret og KEM rutinemessig. Det samme gjelder for søknader om garanti til videre bobehandling for å sikre det offentliges krav i konkurs.

6. Vil den foreslåtte samordningen gagne mange skyldnere?

6.1. Antall multiskyldnere?

Opprettelsen av en ny statlig innfordringsetat må for å være regningssvarende, klart gagne mange skyldnere. Dersom dette ikke er tilfellet er endringsforslaget lite treffsikkert og alt for kostbart i forhold til nytteverdien.

Flertallet i utvalget uttaler at det ”synes å være et behov” hos skyldnerne for at det offentlig opptrer mer enhetlig og samordnet i innfordringsprosesser.

Vi kan ikke se at flertallet i utvalget har dokumentert et slikt behov og et høyt antall ”multiskyldnere” (skyldnere som har mer enn ett misligholdt gjeldsforhold til det offentlige samtidig).

Det er anført at man ved en ”avgrenset sammenligning” av et ”tilfeldig basert utplukk” har funnet at 70 % av personer hadde gjeld til SI og Skattefogden samtidig. Det vises samtidig til at det i Danmark ble lagt til grunn at mer enn 30 % av skyldnerne hadde mer enn en offentlig restanse. Dette er imidlertid ikke en grundig analyse, og kan ikke ukritisk legges til grunn for et forslag om en fullstendig omorganisering av skatteinnfordringen.

Til sammenligning viser vi til statistikk over gjeldsordninger i perioden 2004-2006, som viser at det i snitt innvilges i overkant av 2 000 gjeldsordninger hvert år. Selv om man skulle legge til grunn at antallet multiskyldnere er 10 ganger så høyt som antall gjeldsordninger, vil man fremdeles ikke snakke om mer enn 20 000 skyldnere, og en 20-dobling vil kun gi 40 000 skyldnere.

Vi kan ikke se at den mulige nytteverdien for en slik liten gruppen kan begrunne en så omfattende og kostbar reform som flertallet i utvalget legger opp til.

Vi vil også påpeke at selv i de få tilfeller det offentlige har mer enn ett krav mot skyldner, er det ikke gitt at alle typer krav innfordres på samme måte, slik at den forventede samordningsgraden lett blir illusorisk.

6.2. Vil den foreslåtte samordningen medføre ulemper for skyldnerne?

Vi kan ikke se at utvalgets flertall har gått grundig nok inn på de ulemper en samordning vil føre med seg. Dette gjelder ulemper for det offentlige, så vel som ulemper for skyldnerne, men ulempene for skyldneren er likevel de viktigste i denne sammenheng.

Dersom skatte- og avgiftsgjeld skal innfordres av en statlig innfordringsetat vil dette innebære at skyldnerne får nok en etat å forholde seg til, og utvalgets fremstilling viser at dette ikke vil gjøre skyldnerens hverdag enklere.

Som eksempel kan nevnes der en skyldner bestrider grunnlaget for et skattekrav, og samtidig ber om betalingsordning og lemping, se figur 1 nedenfor.

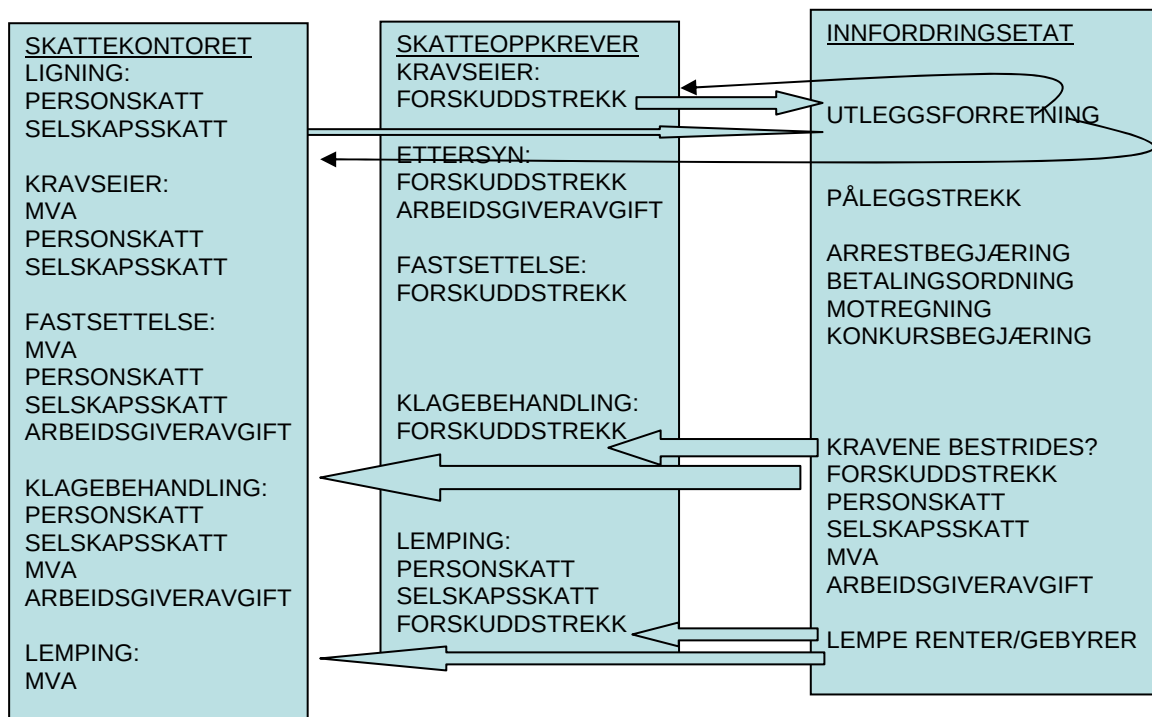


Fig 1.

Tvisten om skattekravet skal ihht forslaget overføres fra den nye innfordringsetaten og til skattekontoret som har kompetanse til å vurdere innsigelsene. I mens klagen behandles foreligger det en ubetinget betalingsplikt (ihht skattebetl § 32), og en søknad om betalingsordning skal behandles av innfordringsetaten. Søknad om lemping av skattekravet skal imidlertid behandles av skatteoppkreveren. Der det også er søkt om lemping av renter og gebyrer, hører denne delen av lempesøknaden til hos innfordringsetaten, og må således behandles der. Dette innebærer at skyldneren samtidig må forholde seg til alle tre instanser inntil alle deler av skattekravet og betalingen av dette er avklart. Denne situasjonen vil berøre et stort antall skattytere.

Som et annet eksempel kan nevnes der innfordringsetaten har tatt utlegg for et skattekrav og krav på forskuddstrekk, og skyldneren klager over utleggsforretningen på grunnlag av tvist om kravene samt valg av utleggsobjekt.

Her vil skyldneren måtte forholde seg til innfordringsetaten som prosessfullmektig og som ansvarlig etat for valget av utleggsobjekt, men vil samtidig måtte forholde seg til skattekontoret for innsigelser mot skattekravet og til skatteoppkrever som ivaretar kreditorposisjonen og er ansvarlig for forskuddstrekket. Dersom saken er reist for en domstol utenfor de planlagte regionskontorene risikerer skyldneren også å måtte forholde seg til ekstern advokat som skal prosedere på vegne av innfordringsetaten, men som ikke har kompetanse til å vurdere de materielle innsigelsens mot kravene.

Disse eksemplene illustrerer etter vår mening at den foreslåtte strukturen vil oppleves som rotete og uforutsigbar for skyldnerne. Det er ikke vurdert hvordan skyldnerne skal kunne vite

hvor de skal henvende seg på de ulike stadiene av saken. Det er heller ikke sagt noe om hvordan skyldnerne skal få informasjon om hvilken instans som har ansvar for hvilke problemstillinger.

Vi kan på denne bakgrunn ikke se at den foreslåtte strukturen representerer en "mer samordnet og enhetlig" opptreden fra det offentlige i forhold til skyldnerne, og forslaget harmoniserer dårlig med målsettingen om brukervennlighet.

7. Brukerorientering

I mandatet er begrepet brukerorientering ikke nærmere definert, se NOU 2007:12 side 10.

Utvalget uttaler at brukerorientering "kan defineres som at forvaltningen innretter tjenestene på bakgrunn av brukernes behov".

En mer tilpasset definisjon er at 1) oppkreveren kommuniserer kravet, slik at skyldneren kan bli bevisst sitt behov for å betale, at 2) skyldneren faktisk gjør opp for seg og 3) kan gi skyldnerne god og personlig oppfølging under innkreving og tvangstiltak.

Utvalget har ikke påvist at brukerne er misfornøyd med dagens skatteoppkreving. Diskusjonen på side 69-73 om i punkt 3.4 om brukerbehov blir derfor teoretisk. Det som kan være interessant, kan være å forklare årsaken til at enkelte krav ikke blir betalt. Utvalget går ikke inn på det i punkt 3.4. I en viss utstrekning viser utvalget til vedlegg, men det er uklart hvilke tanker utvalget har gjort seg.

Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverkontorene utøver god brukerservice. En landsomfattende undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup i 2002 dokumenterer at de kommunale skatteoppkreverkontor scorer vesentlig bedre enn de statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

Kommunekassererne har allerede innrettet sine tjenester mot brukernes behov på en god måte. Allerede løsningsgraden på 99,5 % for den kommunale skatteoppkreveren vitner om at kravene er kommunisert og at betaling har skjedd i de aller fleste tilfellene. I så måte fungerer også merverdiavgiftsinnkrevingen og toll- og avgiftsetaten også godt med sine løsningsgrader på hhv 99,3 % og 99,8 %.

Kommunekasserernes tjenester er orientert mot brukerne. Allerede kommunekassererens tilstedeværelse i kommunen og nærmiljøet er kontaktskapende. I tillegg er kommunekassererne tilgjengelige pr post og telefon. Gjennom sin kontakt med skatteyterne kjenner kommunekassererne innbyggerne og deres behov og de vet derfor best hvordan man kommuniserer med innbyggere i sin kommune.

Utvalget har ikke påvist hvordan en statlig etat med enkelte regionale kontorer kan ha bedre lokalkunnskap eller kjennskap til skyldnerne enn dagens kommunekasserere har, og således være bedre orientert mot brukerne.

Kommune med høye innbyggertall har derfor måttet gått andre veier i sin brukerorientering enn en mindre kommune:

- Skoleetaten i Oslo har i samarbeid med kemnerkontoret innført obligatorisk undervisning i videregående skole for å gi elevene en forståelse hvorfor vi betaler skatt.
- Kommunene har laget en startpakke for nyetableringer, der skatteoppkreverne bidrar
- Kommunene tilbyr informasjon til innbyggerne og arbeidsgiverne på sin hjemmeside. Se www.kemnerkontoret.oslo.kommune.no. Til arbeidsgiverne tilbys informasjonsmaterieell til om skattetreksordningen med så vel oversikt som grundig orientering om regelverket, i tillegg til kurs for arbeidsgiverne om arbeidet med skattetrekk.
- Oslo kemnerkontor har etablert et servicesenter for brukerne og et kontaktsenter for arbeidsgivere. Sentrene er bemannet med medarbeidere som er spesialisert i å yte god service over telefon. Kontaktsenteret for arbeidsgivere besvarer henvendelser fra arbeidsgivere og servicesenteret arbeider med inngående og utgående telefoni.

Oslo kemnerkontor påbegynte arbeidet med DTI allerede i 1998 ved å gjennomføre et forprosjekt sammen med Innfor Norge AS. Undersøkelsen viste så positive resultater at Oslo kemnerkontor i 1999 kontaktet Skattedirektoratet som faglig overordnet for å klarere at man kunne mot debitortilpasset innfordring. I oktober 1999 ga Skattedirektoratet klarsignal og en støtte til Oslo kommune på kr 50 000, som altså er direktoratets bidrag. Etter dette arbeidet Oslo kemnerkontor alene videre med planlegging i 2000, utvikling i 2001, test høsten 2002, pilotdrift i 2003 og full drift i 2004 med restsikten for 2003, alt bekostet av Oslo kommune.

Det må tilføyes at grunnen til at Oslo kemnerkontor i 1998 igangsatte sitt prosjekt DTI var at man hadde sett at de små kommunekassererne hadde bedre løsningsgrad og derfor vurderte hvordan man kunne bli bedre. Brukerorienteringen i Oslo kan derfor sies å være en kompensasjon for den nærheten som andre skatteoppkrevere har til sine brukere i de små kommunene.

Gjennom sin nærhet er kommunekassererne velegnet for ivareta brukernes behov også i alle steg av innkreivingsprosessen – lett og tung innkreivning og med tilpasset bruk av tvangstiltak.

En viktig side av rettssikkerheten er at brukeren kan få legge frem sin sak muntlig. Når det er besluttet trekk i lønn, besluttet utlegg i eiendeler eller besluttet motregning av et tilgodebeløp beløp, kan skyldneren ha behov for dialog for å avklare betalingsmåte eller for å klage over utlegget eller kravet. For de av borgerne som har vanskeligheter med å uttrykke seg skriftlig eller på telefon vil et møte være den eneste måten å få frem budskapet på. I dagens skatteinnkreivning får skattyterne personlig møte skatteoppkreveren i sin kommune, uten å måtte reise til et regionkontor, slik utvalget har foreslått. Selv om borgeren ikke har problemer med skriftlighet eller telefonbruk, vil det likevel være en fordel at borgeren får møte beslutningstakeren.

Som det fremgår av eksemplene i punkt 6.2, vil en skyldner kunne få opptil fire instanser å forholde seg til i en sak, hvorav noe er langt borte. Vi ikke se at dette er en egnet brukerorientering.

Alt i alt har ikke utvalget påvist at den foreslåtte innfordringsetaten vil medføre bedre brukerorientering enn dagens skatteoppkreverordning.

Det kan være grunn til å frykte tilstander i den nye innfordringsetaten som finnes i Skatteetaten, se Arendals Tidene sitt oppslag om "Skattesandale" den 1.4.2008. Artikkelen følger som vedlegg.

Del 3 Konsekvenser av forslaget

8. Personvern og stigmatisering

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

Utvalget har ikke behandlet spørsmålet om lovgrunnlaget for et slikt register og eventuell konsesjonsplikt.

Utvalgets flertall uttaler imidlertid at en slik samordning av innfordringer i en etat vil gi en ”vesentlig gevinst” i det ”informasjonsgrunnlaget samordnes” (NOU punkt 6.2.7.5). Flertallet sier videre at dette er en forutsetning for å sette i gang ”effektive innfordringstiltak”. Dette illustrerer etter vår mening at flertallet helt ser bort fra personvern hensyn, og kun har fokus på å få inn mest mulig penger fra innbyggerne, på bekostning av rettssikkerhetsgarantier.

En samling av personopplysning om alle forfalte statlige krav, i et elektronisk register, må sees i forhold til personopplysningsloven og EU-direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995.

Utvalget har ikke utredet om det finnes hjemmel som gir grunnlag for å etablere et slikt ”kravsregister”. Det er grunn til å tro at det må vedtas en lovbestemmelse for dette og at det elektroniske registeret er konsesjonspliktig.

Datatilsynet i Danmark er bekymret for hvilke opplysninger som tilføres kreditor, se Statskonsults rapport 2006:23 inntatt i NOU 2007:12, på side 190. Det er derfor grunn til at det danske Datatilsynes bekymringer vurderes nærmere.

Som nevnt i kapittel 1 og 6 ovenfor, er det 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 bl a i forhold til personvern hensyn.

Forslaget om en ny statlig etat som skal stå for innkrevingen av størstedelen av det offentliges krav med tilhørende IKT-løsning kan ha tilsvarende effekter som et sentralt gjeldsregister: En stor mengde personopplysninger vil bli samlet i ett register.

Utvalget har vært inne på at den nye etaten kan samordne overfor skyldnere som skylder til flere offentlige kreditorer. Som vist i punkt 6 ovenfor har utvalget imidlertid ikke søkt å påvise hvor mange skyldnere det kan dreie seg om, og det er derfor uklart om slik samordning er regningssvarende. På bakgrunn av at det kom i stand 1983 gjeldsordninger i 2006 i følge www.gjeldsordningsbasen.dep.no, er det nærliggende å anta omfanget er lite.

Forslaget om en samlet statlig innfordringsetat er derfor et lite treffsikkert sosialpolitisk virkemiddel som reiser spørsmål om tungtveiende personvern hensyn.

Med stor sannsynlighet vil et stort antall personer av det norske folk havne i det nye registeret, av flere grunner. Posten feilsendes, folk er bortreist, på sykehus osv, og budskapet om dårlig betaler kan derfor på avveie.

I 1997 gjennomførte Datatilsynet, statistisk sentralbyrå og Statens informasjonstjeneste en undersøkelse om folks holdninger til personvernet. Resultatet av undersøkelsen viste at hele 39 % vurderte opplysninger om betalingsevne som følsomme.

Ut fra denne dimensjonen og de besparelser en kan forvente å oppnå vil dagens kommunale ansvar for skatteinnkrevingen være å foretrekke.

9. Statliggjøring vil påvirke det kommunale økonomiske selvstyre

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

I forbindelse med behandlingen av St. melding nr. 5 (2004-2005) skriver 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 balanser 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.

10. Konsekvensene for kommunene av at skatteoppkreverne mister namsmannsmyndighet

10.1. 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 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,

10.1.1 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 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.

10.1.2 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 tvangsfullbyrdelsen 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 innfordringsmessige posisjon, hvilket bidrar til en rask og effektiv innfordring av kravene. Det vises til at skatteoppkreverens direkte illeggelse 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 virkningsfull for den kommunale innfordringen. Det antas at ordningen har allmenn og individualpreventiv effekt da erfaringer fra Oslo er at mange saker løses når skyldner mottar varsel om trekk i lønn/trygd. 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 betalingsmoral 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 illegge 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.

10.1.3 Kommunal egeninnfordring – betydning for kommunens likviditet

For 2007 innfordret Oslo kommune ca. 1, 5 milliarder i eiendomsgebyr og avgifter og i overkant av 145 mill kroner i parkeringsgebyr og tilleggsavgifter til kommunekassereren, hvorav ca 10 % ikke fikk sin løsning før bruk av særnamsmyndigheten. Løsningsgraden i disse saker ligger på 98-99 % og løsningen kommer normalt 1-2 mnd etter mislighold.

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.

10.1.4 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.

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.

10.1.5 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 det sivile rettspleie 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 størrelsesorden. 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 særnamsmyndighet 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.

10.1.6 Kommunens tap av særnamsmyndighet – øker saksomkostninger for skylder

Det påpekes at utvalget synes å ha oversett de økonomiske konsekvenser for skyldneren når det foreslås at namsmyndigheten kun skal legges til to etater, den alminnelige namsmannen og den nye innfordringsetaten.

Utvalget forslår at kommunen skal ha frihet til å velge kommunal(alminnelig namsmyndighet) eller statlig innfordring (ny namsmyndighet) av kommunale krav, men er tvunget til å bruke en av disse. Dette bekreftes i pkt. 7.1.2 der det uttrykkelig fastslås at kommunale krav som tidligere ble håndtert av skatteoppkreveren vil måtte fremmes for den alminnelige namsmannen med mindre kommunen velger å benytte den nye innfordringsetaten.

Hvilke kostnader og rettsgebyr som kan påføres saken er ikke utredet uttømmende av utvalget. Følger en dagens ordning vil den nye etaten (som overtar skatteoppkreverens særnamsmyndighet og rolle) ikke påføre skyldner rettsgebyr ved nedleggelse av påleggstrekk, mens den alminnelige namsmannen ikke kan nedlegge trekk uten at det påløper rettsgebyr i saken som skyldner må betale. Utvalgets forslag medfører dermed en forskjellsbehandling der det vil bero på tilfeldigheter mht hvilke saksomkostninger som belastes skylder i siste instans. En slik forskjellsbehandling kan neppe være tilsiktet og bør unngås.

Forslaget vil kunne medføre at tvangsinnfordringa av små krav så som parkeringsgebyr vil bli uforholdsmessig dyrt for skyldner hvis enhver tvangsfullbyrdelse belastes med rettsgebyr. Under dagens ordning øker slike krav kun med 50 %, maks 375 kroner. Økningen skjer etter mislighold og skal dekke kommunens kostnader ved innfordringen av kravet, herunder arbeid i forbindelse med nedleggelse av påleggstrekk. Forholdet til endring i forhold til rettsgebyr bør utredes før en avvikler eksisterende ordning der kommunale krav innfordres via skatteoppkrever.

Utvalgets forslag, som i utgangspunktet ikke skal berører de kommunale krav, leder dermed til at den kommunale valgfriheten blir begrenset til innfordring i form av egeninkasso – mao den utenrettslige innfordringen. Det offentlige vil da stille på linje med private ndg egeninkasso. Det blir dermed av stor prinsipiell betydning om man fremdeles via lovhjemmel ønsker å gi de offentligrettslige krav samme stilling som de har pr. i dag ved å tillegge innfordringsorgan i kommunen særnamsmyndighet. Fratas dette middelet, slik utvalget foreslår, vil dekningsgraden etter all sannsynlighet reduseres betraktelig. Det blir da opp til enhver kommune å snarest mulig søke rettslig innfordring via ett av to valgfrie organ og likviditeten i kommunen, særlig de store – i forhold til å få inn kommunale avgifter – vil bero på hvor effektiv de to namsmyndigheter er i sin saksavvikling.

10.1.7 Betydningen av eierforholdet til kravet

Ved opprettelse av et nytt sentralt statlig innfordringsorgan med namsmyndighet vil det by på utfordringer for etatens prioritering av saksavviklingen.

Det kan ikke utelukkes at krav som er sikret ved pant vil bli behandlet annerledes enn krav uten tilsvarende sikkerhet. Krav med legalpant i fast eiendom og bil kan med letthet bli nedprioritert til fordel for usikrede krav, som gis utleggspant. Realiseres ikke pantet før realsikkerheten foreldes eller godtroerverv finner sted, vil den reelle sjansen til dekning vesenlig reduseres samtidig som andre opprinnelige og yngre krav kan ha fått dekning ved for eksempel løpende lønnstrekk eller utlegg i legalpanteobjektet. Utlegg tatt av namsmyndigheten vil registreres i grunnbok og løssørregistret og har dertil en lengre foreldelsesfrist enn legalpantet. En gjennomføring av forslått endring bør ikke finne sted uten at følgene av dette er tilstrekkelig belyst og utredet.

10.1.8 Samstilling rapport om ny felles parkeringsregulering

Parkeringsgebyr og tilleggsavgifter mfl er offentligrettslige krav som berøres av utvalgets forslag. I april 2006 fremla en arbeidsgruppe, nedsatt av Samferdselsdepartementet, ”Rapport om ny felles parkeringsregulering”. Denne rapporten omhandler også innfordringen av parkeringsgebyr mfl. To utvalg, som hver for seg behandler det samme spørsmål, må etter vår oppfatning komme til samme konklusjon. Således må det videre arbeid med innfordringsspørsmål for så vidt gjelder parkeringsgebyr samkjøres mellom Samferdselsdepartementet og Fornyingsdepartementet for å unngå to separate og kolliderende forslag.

11. Distriktshensyn

I de senere årene har vi hatt en sterk sentralisering av statlige etater. Det er nok å nevne NAV, Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Alle etater er regionalisert med det resultat at et stort antall kommuner har mistet kompetansekrevene arbeidsplasser og innbyggerne er henvist til elektronisk kommunikasjon.

Flertallets forslag til en statlig innkrevingssentral, med 5 regionskontor representerer en sterk sentralisering i forhold til nåværende organisering.

Dagens kommunale skatteoppkrevermodell, med ca. 400 kontorer, har betydelige, positive distriktspolitiske effekter. Skatteoppkrevingen involverer relativt kompetansekrevene arbeidsplasser lokalt i de enkelte kommuner. Det er grunn til å anta at tap av kompetanse hos skatteoppkreverne kan gi mindre effektiv innfordring for de rene kommunale kravene. Dette henger sammen med den synergieffekten som er mellom skatteinnfordringen og den rene kommunale innfordringen. Av en spørreundersøkelse som utvalget bak NOU 2004:12 fikk gjennomført, fremgår det at mer enn halvparten av skatteoppkreverne hadde oppgaver knyttet til innkreving av kommunale avgifter.

Hvis den tyngre innfordringskompetansen forsvinner fra skatteoppkreverne er det stor sannsynlighet for at kommunene må bruke private inkassobyråer på kommunale krav og som medfører ytterligere kostnader for innbyggerne som følge av høye inkassogebyrer, og lavere løsningsgrad.

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 en artikkel i Arendals Tidende av 1. april 2008 – ”Skatteskandale”, vedlagte bilag 1.

Det er grunn til å minne om at arbeidsgiverne fungerer som ”skatteoppkrevere” i det ytterste ledd. De fleste er små, ca. 135 000 arbeidsgivere har mindre enn 10 ansatte.

En statliggjøring av innkrevingen vil bety følgende:

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

12. Betydelig overgangs- og utviklingskostnader

Flertallet har ikke gjort vurderinger av hvilke konsekvenser overføringen av oppgaver vil få for kommunene og kommunalt ansatte. Alle kommuner vil bli berørt av endringen og et betydelig antall arbeidsplasser vil forsvinne.

Det er realistisk å regne med et inntektsbortfall på flere hundre millioner kroner pr. år i flere år fremover fordi den viktige verdikjeden mellom frivillig betaling og innfordring blir brutt, fordi muligheten til kommunikasjon med skyldner bortfaller og fordi det må opparbeides ny kompetanse ved de nye kontorene. Se utvalget bekreftelse på side 124.

Utvalget skriver videre følgende:

”Det er videre lagt til grunn at det umiddelbart ikke er nødvendig å omstrukturere bakenforliggende systemer som i dag benyttes til innfordring. Gevinstene oppnås derfor gjennom at informasjonsgrunnlag og funksjoner i eksisterende systemer beholdes og gjennombrukes”.
Se avsnitt 8.3.3, side 125.

Det er uklart hva utvalget mener med beskrivelsen. Hvilke utviklingskostnader som må skje på skatteregnskapet SOFIE, MVA3- og TVINN-systemene, vil avhenge av hvilket innfordringssystem som velges i den nye etaten. Den samme problemstillingen vil en ha for de 20 andre etatene som er med i utredningen.

Det er grunn til å tro at disse grensesnittskostnadene vil være betydelige. Dersom en skal få et realistisk bilde over kostnadene ved å etablere de aktuelle grensesnittene, må en kartlegge datagrunnlaget i alle de aktuelle systemene det skal etableres grensesnitt mot. Der en finner større mangler i datagrunnlaget, bør det utarbeides en strategisk plan for hvordan dette skal håndteres videre. Det understrekes at omfanget og kostnadene kan være svært omfattende.

Det spesielle med utredningen er at utvalget først har laget et regneeksempel som utvalgets siden har lagt til grunn som faktagrunnlag for eventuelle gevinstberegninger.

12.1. Kostnads- og nyttevurderinger

12.1.1. Kostnader

Utvalget har foreslått at innfordringsetaten legges til et nytt direktorat, som den beste løsningen. Kostnadene for direktoratfunksjonen er ikke utredet.

Kostnadene for opprettelse av regionskontorene og underliggende etatskontorer er heller ikke utredet. Det er grunn til å tro at det må etableres helt nye leiekontrakter for regions- og etatskontorene. I dagens marked representerer leiekostnadene til et direktorat og et betydelig antall etatskontorer betydelige leiekostnader.

Utvalget har anslått initielle IT-kostnader til i størrelsesorden 300 mill. kroner. Utvalget begrunner størrelsen på IT-kostnadene med en henvisning til NAV-reformen i NOU 2004:13. En ny arbeids- og velferdsforvaltning, side 293, hvor kostnaden til et nytt IT-system ble anslått til 500 mill. kroner.

Det må opplyses at NAV's anslag bygger på 2004-tall. All erfaring tilsier at utvikling av store IT-systemer blir langt dyrere enn antatt. Det er nok å vise til Trygdeetaten, Forsvaret og Skatteetatens Mva-registerer og ikke minst skatteregnskapet, Sofie

Det nye IT-systemet som må utvikles blir meget stort sammenlignet andre systemer. Systemet skal omfatte de opplysninger som fremgår av skatteregnskapet, MVA3-registeret og TVINN-registeret. I tillegg skal opplysninger fra 20 andre etater omfattes av det nye saksbehandlingssystemet.

Det nye skatteregnskapet (SOFIE) har vært i bruk i ca. 2 år og har fortsatt store mangler. Det har medført at restansene har økt. Fortsatt gjenstår mye utviklingsarbeid før systemet fungerer tilfredsstillende. Det har tatt 10 år å utvikle systemet og per 2008 er utviklingskostnadene på ca. 1,2 mrd. kroner. Det er en overskridelse på 500 mill. kroner fra det opprinnelige anslaget.

Det er grunn til å tro at overgangskostnadene og utviklingskostnadene for nytt IT-system for en statlig innfordringsetat vil bli betydelige og langt overstiger utvalgets anslag.

12.1.2 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 % vist til Danmark og et innlandsk prosjekt. 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.

13. Skatteskandale

Artikkel i Arendals Tidende den 1.4.2008, fra avisens hjemmeside www.arendals-tidende.no:

Av Nils P. Vigerstøl, 01.04.08

Fra 1. januar i år forsvant det lokale likningskontoret i Arendal til Tønsberg. – De omleggingene vi har hatt av skatteetaten over lang tid nå er en skandale, sier Bodhild Kolstø, leder for ERFA-gruppen av Norges autoriserte regnskapsføreres forening til Arendals Tidende. Hun mener det nå er gått så langt at frustrasjonen blant regnskapsførere har ført til demoralisering.

Bodhild Kolstø har drevet sitt eget regnskapskontor, Regnskapshjørnet på Myrene, gjennom 22 år.

- De omleggingene skatteetatene har gjennomført over tid, merker vi nå på kroppen. Vi opplever et rot vi ikke trodde var mulig. Brev vi sender forsvinner, opplysninger vi gir fanges ikke opp, vi kan vente i timevis på å få svar når vi ringer, vi finner ikke fram til rett kompetanse, og vi opplever er arroganse og ansvarsfraskrivelse som er helt utrolig, sier Kolstø. **Når ikke fram** Det alvorlige er, slik hun legger det fram avisen, at nå begynner den ansvarsfraskrivelsen som skatteetatens funksjonærer utøver, å smitte over på regnskapsførere.

- Jeg har merket meg en betydelig holdningsendring særlig i år. Den lojaliteten som regnskapsfører har hatt over for skattemyndighetene, slår sprekker. Vi er vant til å sette alt inn på å etterkomme tidsfrister og krav, men når vi ikke når fram på telefon eller får tak i folk som har kompetanse på det vi etterspør, så sier det seg selv at det blir demoraliserende, sier hun.

Bodhild Kolstø forteller at hun kjenner til flere konkrete tilfeller der regnskapsførere tidligere har ofret egen fritid og helger for å rekke diverse frister og etterkomme skatteetatens minste vink.

- Slik er det ikke i år, jeg vet om flere regnskapsførere nå som prioriterer fritid og familiære gjøremål på en måte som bare i fjor var utenkelig, sier hun.

På flyttefot

Bodhild Kolstø forteller at Arendal hadde sitt lokale likningskontorer fram til 1. januar i år, tidligere lå fylkesskattekontoret også her. Nå er det slått sammen med Vest-Agder.

- De sist årene hadde vi etablert et veldig godt samarbeid med denne skatteetaten lokalt. Vi avholdt samarbeidsmøter hvor vi kunne drøfte utfordringer og problemstillinger i et stadig mer innviklet regelverk. Og til bruk i den travle tiden for årsoppgjør, som vi nå er inne i, fikk vi gjerne en telefonliste til hjelp for å finne rette personer med nødvendig kompetanse. Nå er alt dette borte, sier hun.

Smått stell

- Møter man opp på likningskontoret i Arendal i dag, om man da kan kalle det et likningskontor, møtes man av to personer i skranken. De må sikkert svare på en masse spørsmål og får mye kjeft fra frustrerte skattebetaler hele dagen. De kan for eksempel ikke skrive ut et skattekort lenger. Sett fra regnskapsførernes side, er de ikke til særlig hjelp.

Bodhild Kolstø sier at hun stadig får telefoner fra andre regnskapsførere, som lurar på om hun som ERFA-leder vet noe mer: For eksempel om hun vet hvor man kan finne svar på faglige spørsmål av forskjellig slag.

- 29. november i fjor kom det en e-post fra en person i skatteetaten, og som ga oss signaler om at dette skulle gå greit, og at vi skulle få telefonlister. Dette spesielt beregnet for opp i regnskapsbransjen. I denne e-posten het det at regionkontoret var i ferd med å sende ut informasjonsskriv med slike telefonnumre. Men det kom jo aldri noe slikt brev, forteller hun.

Bodhild Kolstø purret derfor opp denne telefonlisten, som skulle lages for en "profflinje". Denne e-posten ble i følge henne besvart med at profflinja skulle foreligge i mars måned 2008.

- Nå er mars over, noen profflinje har vi ikke fått ennå. Jeg har også fanget opp et forlydende om at vi heller aldri vil få det, sier hun. Og legger til at man riktignok på et tidspunkt fikk en liste over noe kompetente personer, alle i

KAOS: Fra 1. januar i år forsvant det lokale likningskontoret i Arendal til Tønsberg. Dette som et en foreløpig siste del av en omlegging av skatteetaten som har pågått over flere år. – Nå opplever vi det reneste kaoset fra etatens side, sier Bodhild Kolstø som er leder for ERFA-gruppen av lokale medlemmer av Norges autoriserte regnskapsføreres forening. Foto: Camilla Glad Mitic'.

Tønsberg, og som skulle betjene hele distriktet fra og med Agder til og med Buskerud.

- De er nesten umulige å få kontakt med. Det er jo klart så lenge en oppgitt person skal betjene et så stort distrikt, må det bli ventetid, sier hun.

Brev

Nå har Kolstø skrevet brev til skatteetaten, der hun sier klart i fra om kaoset.

- I brevet tar jeg for meg det forholdet at vi gjennom alle år mer eller mindre har funnet oss i alt som er tredt ned over ørene på oss, men at den omorganiseringen som nå har funnet sted, går over en grense. Jeg viser her konkret til ventetid på telefon, registrering i MVA-registeret som man nå må vente i ukevis på, og om meldinger som ikke når fram eller fanges opp. Alle skriftlige henvendelser går nå til Tønsberg, der det blir flaskehalser etter som alt som kommer inn skal skannes. Mitt inntrykk er at her stopper det opp, sier hun, og hun legger til at de stadig ber om å få tilsendt opplysninger på nytt fordi de ikke kan finne det.

- Så komplisert og i endring som skatteregler er, hender det naturlig nok at vi kan være i tvil om hvordan noe skal håndteres. Når vi da ringer og ikke får kontakt, blir det til at vi får lyst til bare å sende inn det vi har kommet fram til selv, og heller ta problemene senere. Men det er ikke slik vi er vant til å arbeide, vi ønsker å ha alt riktig i utgangspunktet, understreker hun.

Telefon

Bodhild Kolstø forteller til avisen at en kunde av henne ved en anledning nå i år ringte skatteetaten via mobiltelefon da hun var i Mandal:

- Da var hun nummer 98 i køen. Vel, hjemme i Arendal ventet hun fortsatt på svar, og fikk da beskjed at hun var nummer 28 i køen. Selv har jeg flere ganger opplevd å måtte vente opp til 40 minutter på svar hos skatteetaten. Da er mitt spørsmål, hvem skal jeg fakturere denne tiden for, jeg kan jo ikke sette slikt tidsforbruk på kunden, sier hun.

Kaos

Hun er også nådeløs i sin kritikk av den informasjonen skatteetaten gir.

- På den listen vi har fått står det heller ikke at kontoret i Risør har ansvarlige selskaper som fagområde. Men det visste jeg, og ring dette 815-nummer til skatteetats sentralbord i Tønsberg ved en anledning nylig, og jeg ba om å bli satt over til Risør. Da fikk jeg beskjed om at dette var landsdekkende tjeneste. I stedet ble jeg satt over til en annen person som jeg måtte vente i 40 minutter på.

Arroganse

Regnskapsføreren på Myrene forteller flere eksempler på det hun mener er utilbørlig arroganse.

- En av kundene mine skulle ha tilbake 40 000 kroner i merverdiavgift. Normalt har det gått rundt 14 dager. Nå ventet min kunde langt over tre uker. Da kontaktet jeg etaten, og fikk beskjed om at de hadde satt pengene inn på feil kontonummer. Og med denne tilleggsbemerkningen: "Det er jo godt det ikke var mer enn 40 000 kroner." Da svarte jeg at for oss vanlig dødelige er 40 000 kroner svært mange penger, hvilken månedslønn har du? Nylig fikk en av kundene mine beskjed om begrenset kontroll. Den skulle begynne med et intervju på én til to timer. Jeg ble med, og intervjuet inneholdt mange vanskelige spørsmål for en som ikke er regnskapskyndig. Hele den seansen var etter min mening også totalt bortkastet, mange av spørsmålene var egentlig de samme, bare med litt annen ordlyd. Slik kastet vi tiden bort, både for etatens egne folk, men enda verre, for folk som faktisk oss regnskapsbyråer som har den travleste tiden nå, og som må brukes til andre forhold knyttet til årsoppgjør.

Frustrasjon

Om frustrasjonen er stor i regnskapsbransjen, tror hun den er minst like stor i etatens enge ansattes rekke.

- For etter hvert som vi snakker med dem, i den grad vi får kontakt, skjønner vi at de ikke har det så veldig gøy på jobb, sier hun. Hun føler at etaten selv fraskriver seg ansvar på en måte hun aldri har opplevd før:

- Det virker som om det er en total ansvarsfraskrivelse i etaten. Vi andre må ta ansvar for det vi stiller med i vår bransje. Når så vi neglisjeres, blir følgende at vi ikke lenger har samme iver etter å stå på pinner for skatteetaten lenger. Derfor mener jeg etaten selv står for en demoralisering, sier hun.

Virkemidler

Bodhild Kolstø vet ikke hva som skal til for å få skatteetaten til å fungere igjen.

- De siste årene er det oppfordret til å levere elektronisk, men jeg tror kanskje vi må begynne å levere på papir igjen, og da vil det nok stoppe rimelig fort opp for hele taten. De må snart skjønne hvor avhengig de er av oss regnskapsførere. Vi har vel ikke akkurat tenkt å gå i fakkeltog, men det gnistrer vel såpass rundt om i regnskapskontorene nå, at det lyser godt nok opp som det er, sier hun.

Ros til kemneren

Helt på tampen ønsker lokallederen for regnskapsbyråene å skryte av kemnerkontoret:

- De er de eneste reddende englene vi har igjen med faglig dyktighet og kompetanse i Arendal. De er helt toppers,

heldigvis forsvant ikke kemneren til andre steder i landet som skattekontorene for øvrig. Det er helt tvingende nødvendig at de forblir i Arendal, kemneren er siste rest av en god gammel etat som og som fungerer. I år skjønner vi bedre enn noen gang hvor viktig det er med lokal tilknytning og kompetanse, sier hun.