



NorskTjenestemannslag
Møllergt 10
0179 Oslo

Oslo 28.04.2008

NOU 2007:12 Offentlig innkreving

NTL Skatt viser til e-post av 26.3.2008 hvor NTL ber om organisasjonsleddenes tilbakemelding til NOU 2007:12 om Offentlig innkreving.

Innledning

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 21. september 2005 et utvalg for å utrede den samlede offentlige innkrevingfunksjonen. Den offentlige innkrevingstiviteten ha tidligere ikke vært gjenstand for en totalgjennomgang.

Utvalget avga sin innstilling i form av NOU 2007:12.

Generelt

NTL Skatt representerer over 3000 ansatte i Skatteetaten. Etaten forvalter mer enn 80% av totale skatter og avgifter til stat og kommune gjennom sine skatte- og avgiftssystemer.

Offentlig innkreving har omtrent 770 enheter som utfører tvangsinnfordringsoppgaver. Mange av de som utfører kreditoroppgaver, utfører også tvangsinnfordringsoppgaver, slik at det til sammen er omtrent 1200 enheter som har innkrevingsopgaver.

Totalt innkrevde de 23 statlige virksomhetene i kartleggingen snaut 23 milliarder i privatrettslige krav og om lag 892 milliarder i offentligrettslige krav i 2005.

Kommunene krever inn offentligrettslige krav som personskatt og arbeidsgiveravgift, eiendomsskatt, bøter og privatrettslige krav som blant annet kommunale avgifter. Innkrevingen av disse kravene ivaretas av skatteoppkreverkontorene. I kommunene utgjør samlet estimert utskrevne beløp i 2005 om lag 36 milliarder.

Samlet oversikt over aktørenes krav, årsverk og roller.

Aktørene	Utskrevne krav i millioner kr	Utskrevne krav i antall	Antall årsverk - innkreving	Roller: – Kreditor – Særnamsmann – Fellestj. ¹	Type krav: Off. el privat-rettslig
Brønnøysundregistrene	1 000	220 000	3,5	K, F	Off.
Domstolene	1 042,9	100 000	20	K, F	Off.
Fiskeridirektoratet	34,5	8 954	2	K	Off.
Husbanken	7 993	648 000	12	K	Priv.
Innovasjon Norge	1 836,2	83 498	2,5	K	Priv.
Jernbaneverket	614,6	5 710	3	K	Begge
Kommunene	35 926	12 198 137		K	Begge
Kredittilsynet	143,9	10 433	1,5	K	Off.
Lotteri- og stiftelsestilsynet	0,6	308		K	Begge
Luftfartstilsynet	70	900	0,24	K	Off.
Mattilsynet	738,2	17 291	2	K	Priv.
NAVI	3 773	1 186 514	98	K, S	Off.
NRK – lisensavdelingen	3 495	3 487 109	68,5	K	Off.
NVE	107,3	3 700	2	K	Begge
Post- og teletilsynet	173,2	9 794	11,5	K	Off.
Sjøfartsdirektoratet	149	26 100	5,5	K	Priv.
Skatteetaten – mva og arv	711 600	4 788 000	320	K, S, F	Off.
Skatteoppkreverne	se skatteetaten		910	K, S	Off.
Statens byggtekniske etat	14,7	13 401	0,5	K	Off.
Statens innkrevingssentral	9 150	759 899	209	K, S, F	Begge
Statens kartverk	1 020	103 500	5,5	K, F	Begge
Statens lånekasse for utd.		1 397 658	18	K	Priv.
Statens pensjonskasse	9 310,2	203 900	2,5	K	Begge
Statens vegvesen	6 734,7	16 106	8,5	K	Priv.
Toll- og avgiftsetaten	156 692	3 541 323	93	K	Begge
Sum alle statlige og kommunale krav	951 619	28 832 235	1831		

Det ordinære namsmannsapparatet

Det ordinære namsmannsapparatet er underlagt Politidirektoratet og er organisert på følgende måte:

I de 7 største politidistriktene er det opprettet namsfogdkontorer. Disse namsfogdene er egne driftsenheter og ivaretar de sivile oppgavene. De er underlagt politimesteren i politidistriktet. I de øvrige 25 politidistriktene ivaretas de sivile oppgavene av lensmannskontoret og/eller politistasjonen i distriktet, underlagt politimesteren.

Vurdering fra politidistriktene viser at det i 2005 var ca 685 årsverk til tvangsoppgaver, oppgaver for skifteretten og oppgaver etter gjeldsordningsloven.

Organisatoriske tiltak

NTL Skatt vil innledningsvis kommentere at vi støtter utvalgets forslag om en samling av offentlige krav i en statlig innfordringsinstans.

NTL Skatt ønsker i sin tilbakemelding å fremheve følgende forhold:

Brukerhensynet:

Her må man skille mellom debitorsiden (skyldnerne) og arbeidsgiverne som faktisk utfører den største rollen som skatteinnkrever i form av forskuddstrekket. Det offentlige er svært avhengig av lojaliteten fra arbeidsgiverne når det gjelder disse kravene og bør ha mest mulig enkle og effektive innbetalingsløsninger.

Når det gjelder forfølgning av krav overfor debitorene har de offentlige innkreivingsaktørene forskjellige strategier og retningslinjer i sine virksomheter. Dette medfører en vanskelig og lite forutsigbar situasjon for debitorer som har restanser hos ulike offentlige instanser. En enkelt skyldner kan bli utsatt for at ulike innkreivingsaktører både legger ned trekk i lønn og avholder utleggsforretninger på bopel eller kontorsted omtrent samtidig. Manglende oppfølging av påleggstreksreglene kan medføre at debitor sitter igjen med inntekter som på ingen måte tilfredsstiller kravet om minstesatsene til livsopphold.

Debitor kan også risikere å inngå en avtale om betalingsordning med en offentlig kreditor som blir omstøtt fordi en annen kreditor begjærer konkurs.

Ressursbruken:

Utvalgets undersøkelser viser at ca 70 % av sakene hos Statens innkreivingsssentral og skattefogdene hadde samme debitor. I tillegg har selvfølgelig også skatteoppkreverne krav mot de samme debitorene. Det er derfor etter vår mening opplagt at det kan oppnås betydelige gevinster ved å koordinere innkreivingsstiltakene.

Effektivitet

I dag vanskeliggjøres det offentliges innkreivingsarbeid på grunn av for dårlig utveksling av, og tilgang på informasjon om de ulike etatenes krav. Også kostnadene knyttet til oppslag i andre etaters registre utgjør en betydelig utfordring for å drive kostnadseffektiv innkreiving. Det må nevnes som et paradoks at Statens innkreivingsssentral har tilgang til opplysninger fra Skatteetaten, som Skatteetatens egne innkreivingsmiljøer ikke har. Dette gjelder for eksempel opplysninger om bankinnskudd og småbåtregisteret.

IT-systemene

Alle aktørene har brukt, og bruker, enorme ressurser på å utvikle saksbehandlingssystemer som skal løse de samme oppgavene for de ulike etatene. Det er ingen helhetlig sammenheng i utvikling av disse systemene, noe som innebærer at brukerne møter ulike systemer og praksis i de ulike etatene. Et eksempel er at Skattedirektoratet nå bruker mye penger på å videreutvikle løsningen for påleggstrekk i SOFIE (skatt, oppfølging, forvaltning, innkreiving og ettersyn) samtidig som det vurderes å samle alle påleggstrekk knyttet til mva i en annen etat, nemlig Statens innkreivingsssentral.

Kommentarer til mindretallets innstilling

Mindretallet kommenterer blant annet følgende: "Flertallets forslag bygger på den

danske modellen som ble innført i 2005. Den danske riksrevisjonen viser i sin rapport 30. november 2006 at skattegjelden har hatt en økning etter at staten overtok innfordringen. Det er påregnelig at vi vil få en økning av restansene også hos oss.” NTL Skatt ønsker å påpeke at denne omorganiseringen i Danmark ble fulgt av en massiv nedbemanning i den danske skatteetaten. Vi er av den klare oppfatning at dette ikke skal skje i Norge.

Implementering og økonomiske konsekvenser

NTL Skatt er enig med utvalget i at implementeringen av en ny instans skal skje gradvis og at det er svært viktig at det iverksettes tiltak for å samordne og utvikle et felles IT-system for hele etaten. Vi er også av den oppfatning at en ny instans ikke vil være fullt operativ før disse systemene er på plass. Basert på tidligere IT utviklingsprosjekter mener NTL Skatt at det ikke er realistisk å forvente en fullt ut operativ ny instans før etter minst fem år.

NTL Skatt deler ikke utvalgets oppfatning av at det er gevinstpotensial med 25 % av det samlede årsverksantallet. At mye av denne innsparingen vil kunne realiseres allerede ved etableringen mener vi er helt urealistisk. Det er ikke realistisk å forvente vesentlige nedbemanninger før et felles, funksjonelt IT system er satt i drift.

Antall innfordringsmiljøer

NTL Skatt støtter utvalgets forslag om å etablere regionale enheter på 5-7 plasser i landet. Vi merker oss at utvalget anslår antall innfordringsmiljøer til å bli høyst 20 kontorer. Dette er etter NTL Skatts mening altfor få enheter.

Organisering på sentralt nivå

Utvalget skisserer tre alternative løsninger, og gir ikke noen klar anbefaling i forhold til disse.

Alternativene som skisseres er at oppgavene legges til:

- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Et eget innfordringsdirektorat
- Skattedirektoratet

NTL Skatt mener Toll- og avgiftsdirektoratet er det minst aktuelle alternativet. Det har et lite innfordringsmiljø og har heller ikke særnavmsfunksjon som utvalget trekker fram som en kjerneoppgave for den nye instansen.

Vi ser at det kan være like hensyn som taler for og imot de to andre alternativene. NTL Skatt har i argumentasjonen valgt å legge vekt på de hensynene som utvalget bygger sine uttalelser på; hensynet til brukerne, effektiv ressursbruk og økt proveny for det offentlige samlet sett.

Et eget innfordringsdirektorat

NTL Skatt mener, i likhet med utvalget, at en vesentlig fordel med dette alternativet er at fokus på faget innfordring ikke vil komme i konkurranse med andre kjerneoppgaver.

Som utvalget også påpeker er det et vesentlig argument for opprettelsen av en ny innfordringsinstans at oppgaveløsningen knyttet til innfordring skal være en kjerneoppgave.

Etter NTL Skatts oppfatning vil man ved opprettelsen av et eget innfordringsdirektorat oppnå blant annet:

- Sterkt lederfokus på innkrevingsområdets utfordringer og muligheter

- Spisset fagmiljø med fokus på innfordringsarbeidet (regelverk, tekniske utfordringer)
- Slipper å konkurrere med andre interesser i egen fagetat om samme ressurser både når det gjelder bemanning og budsjett
- Tydelig skille mellom fastsetting og innfordring
- Gode muligheter for å på sikt kunne få nye oppgaver, f. eks det ordinære namsmannsapparatets funksjoner

Utfordringer ved eget innfordringsdirektorat:

- Mister nærhet til fastsettings- og kontrollmiljøet, negativt i forhold til verdikjedetenking. Dette kan imidlertid løses ved å samlokalisere med de største skattekontorene
- Større kostnader til administrasjon på sentralt hold
- Større startkostnader enn dersom man legger det under et eksisterende direktorat
- Utvikling av IT systemer som sikrer mulighet for overføring av krav fra Skatteetaten til den nye etatens saksbehandlingssystemer. Når det gjelder mva kravene vil det i løpet av 2008 bli tilrettelagt for overføring av restkrav til Statens innkrevingssentral fra og med 2009

Oppgavene lagt til Skattedirektoratet

Skatteetaten ble omorganisert fra 1.1.2008. Etter omorganiseringen er ansvaret for etatens innkreivingsarbeidet fordelt på alle avdelingene i Skattedirektoratet. På operativt nivå er fastsettings- og innkreivingsfunksjonene samlet under en felles regionsjef. I praksis vil dette si at Skatteetaten nå har egne fagmiljø på innkreivning i syv av de største byene.

Etter NTL Skatts oppfatning vil man ved å legge innfordringsinstansen under Skattedirektoratet oppnå blant annet:

- Bygge på betydelig eksisterende kompetanse
- Stor samordning og helhet i oppgaveløsningen – verdikjeden ses under ett
- Lavere startkostnader
- Mindre kostnader til administrasjon på sentralt nivå
- Brukerne kan forholde seg til kun etat når det gjelder spørsmål både om fastsettelsen og innfordringen av skatt, merverdiavgift og arveavgift.

Utfordringer ved å legge oppgavene til Skattedirektoratet:

- Innfordring vil ikke være kjerneoppgaven
- Ikke sterkt nok lederfokus på innkreivingsområdets utfordringer og muligheter
- Innkreivingsområdet må konkurrere med fastsettingsområdet om samme ressurser både når det gjelder bemanning og budsjett
- Samme etat fastsetter og innfordrer skatt, merverdiavgift og arveavgiftskrav

Dersom man velger å legge innfordringsinstansen organisatorisk til Skattedirektoratet, mener NTL Skatt at innkreivingsoppgavene på direktoratsnivå bør skilles ut fra direktoratets øvrige oppgaver.

Konklusjon

NTL Skatt har behandlet NOU 2007:12 i sitt styremøte den 21.4.2008. Styrets flertall, fire personer, anbefaler at det etableres et nytt innfordringsdirektorat.

Styrets mindretall, 3 personer, mener at den beste løsningen vil være å legge den nye innfordringsinstansen under skattedirektoratet.

For NTL Skatt

Stein Thorvaldsen

Ingrid Sølberg