



Skattedirektoratet

Saksbehandler

Deres dato
20.02.2008

Vår dato
02.06.2008

Telefon

Deres referanse

Vår referanse
2008/199878/REIN/EVI
600

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
06 JUNI 2008
ARKIVKODE:
SAKSNR: 200800301-174

Høring - NOU 2007:12 Offentlig innkreving

Det vises til høringsbrev av 20. februar d.å. med frist 2. juni d.å. for å avgi høringsuttalelse.

1. Innledning

Utvalget har hatt ambisiøse mål, idet utredningen har hatt en totalgjennomgang av den offentlige innkreivingsaktiviteten i Norge for øye. Utredningen favner da også svært bredt og tar opp mange og til dels vidtrekkende forslag. Dette gjelder så vel med hensyn til de tiltak som skal virke til å samordne kravene til innfordring gjennom bl.a. ny organisering som med den rekken av tiltak av generell og ikke-organisatorisk karakter utvalget ellers fremmer.

De tiltak utvalget fremmer forslag om er i stor utstrekning sprunget ut av de utfordringer utvalget mener offentlig innfordring står overfor ved dagens organisering, og som i utredningen er nærmere behandlet i kapittel 3.

2. Oppsummering

Skattedirektoratet gir sin støtte til de beskrivelser og vurderinger utvalget har gjort i forhold til utfordringene ved dagens offentlige innkreivingsvirksomhet. Vi mener i likhet med utvalget at det er et betydelig potensial for å forbedre den offentlige innkreivningen, spesielt innenfor den tvangsmessige delen. Forbedringspotensialet knytter seg til så vel brukerorientering og rettssikkerhet som til effektivisering av offentlig ressursbruk og bedre resultatopptåelse.

Skattedirektoratet støtter forslaget fra flertallet om å samordne innfordringen av offentlige krav under en ny innfordringsetat.

Skattedirektoratet av den oppfatning at en løsning hvor ansvaret for denne innfordringsetaten legges til Skattedirektoratet er å foretrekke fremfor å bygge opp et eget, nytt innfordringsdirektorat. De viktigste argumentene for et slikt valg er at Skatteetaten står i en særstilling ved at etaten allerede har et faglig ansvar for de store provenyområdene og at man gjennom dette alternativet best vil kunne ivareta viktige verdikjedehensyn og sikre samordning, helhet og sikkerhet i oppgaveløsningen for fastsetting – kontroll –

Postadresse

Postboks 6300, Etterstad
0603 Oslo

skattedirektoratet@skatteetaten.no

Kontoradresse

Fredrik Selmers vei 4
Org. nr: 974761076

Sentralbord

22 07 70 00

Telefaks

22 07 71 08

innkreving – innfordring. Skatteetaten har dessuten, etter den reorganisering som er gjennomført, en passende organisasjonsstruktur for å ivareta en slik oppgave.

Skattedirektoratet vil påse at en ved tilføring av den sentrale direktoratsfunksjonen for styring av en samordnet offentlig statlig innfordringsvirksomhet, får etablert en ny organisasjonsstruktur som sikrer formålet med samordningen.

Et nytt innfordringsdirektorat vil etter vår vurdering ikke gi de positive synergieffekter som en vil oppnå ved å bygge videre på et eksisterende direktorat. Det må påregnes større startkostnader, samtidig som det må forventes betydelige utfordringer knyttet til utvikling, forvaltning og drift av de nødvendige IT-systemer under et nytt direktorat.

Det gir store synergier ved å legge den nye innfordringsetaten inn under Skattedirektoratet, fremfor å bygge opp tilsvarende funksjoner i et nytt direktorat. Vi har gjort estimat på at Skattedirektoratet må utvides med i underkant av 40 årsverk innenfor IT-drift og forvaltning, samt administrative støttefunksjoner for å håndtere 1350 nye medarbeidere. Tilsvarende er det beregnet at et nytt direktorat er avhengig av å rekruttere ca 100 årsverk for å ivareta de samme oppgavene.

En innfordringsetat vil ha behov for omfattende systemløsninger. På den annen side vil det være betydelige besparelser ved at de øvrige etater som i dag driver med offentlig innkreving ikke lenger vil ha behov for "innfordringsfunksjonalitet" i sine systemer.

Utvalget har anslått de initielle IT-kostnader ved etablering av en ny etat til ca kr 300 mill, inklusive system for behandling av alle krav. Anskaffelse og utvikling av ny teknisk infrastruktur og nye systemer ved etablering av en ny selvstendig etat, vil etter vår vurdering kunne bli betydelig høyere enn dette. I tillegg må en også ta hensyn til de svært betydelige årlige kostnadene en slik etat vil ha til vedlikehold og drift av systemer og infrastruktur.

Skattetatens nye system for skatteinnkreving, SOFIE, håndterer allerede skatteoppgjør og innkreivingsoppgaver i forhold til det store flertallet av nordmenn, i tillegg til skattebetaling for alle selskaper og alle arbeidsgivere i Norge. Vår vurdering er at SOFIE har tilstrekkelig ytelse og det meste av den basisfunksjonalitet for regnskap og innfordring som kreves av et system for en innfordringsetat.

Direktoratet har gjort en foreløpig vurdering av behovet for funksjonelle endringer og tillegg dersom SOFIE skal benyttes av en innkreivngsetat i tråd med utvalgets forslag. Vurderingen er at et utviklingsprosjekt vil kunne gjennomføres innenfor en ramme på om lag 150 mill. kroner. Det vil også være betydelige gevinster ved å legge forvaltningsansvaret for et slikt system til den allerede etablerte forvaltningsorganisasjonen for SOFIE. Skatteetaten vil for øvrig kun ha behov for marginale investeringer for å utvide sin eksisterende IT-tekniske infrastruktur til å kunne betjene de nye medarbeiderne på innfordringsområdet.

Gjennomføringstiden ved iverksettelse vil være kortere under Skattedirektoratets ledelse enn under et nytt direktorat. Skatteetaten har en bestående struktur sentralt, regionalt og

lokalt. Skattedirektoratet har erfaring med omorganiseringsprosjekter og etaten har etablerte støtte- og systemfunksjoner som vil bli benyttet aktivt i gjennomføringsperioden. Et nytt direktorat må bygge opp alle funksjoner, og vil følgelig kreve mer tid.

Dersom en av ikke-faglige årsaker skulle komme til at fellesinnkrevingen av skatter og avgifter til folketrygden skal være organisert som i dag, bør en etter vår oppfatning likevel vurdere å samordne de statlige kravene i tråd med de formål utredningen bygger på.

De generelle tiltakene av ikke-organisatorisk karakter som utvalget foreslår, kan Skattedirektoratet for en vesentlig del stille seg bak. For de fleste av tiltakene gjelder imidlertid at nærmere utredninger vil være påkrevet.

3. Generelle kommentarer til utredningen

Etter Skattedirektoratets oppfatning har utvalget foretatt en grundig og presis beskrivelse av de rent faktiske forhold knyttet til dagens organisering og oppgaveløsning, og vi har ikke spesielle kommentarer til dette. Utredningen er noe knappere og mindre fullstendig i vurderingen og analysene av problemområder og utfordringer knyttet til dagens organisering i kapittel 3. Sammenhengen mellom vurderingene i utredningen og innholdet i vedleggene er ikke alltid tydelig, men vedleggene synes likevel å underbygge de konklusjoner utvalget fremholder i analysen.

Skattedirektoratet slutter seg til vurderingene utvalget har gjort med hensyn til hovedtrekk i utfordringene ved dagens samlede innfordringsvirksomhet. Bakgrunn og begrunnelse for dagens ordninger er i stor grad historisk betinget. Ut fra den utvikling en har hatt ved stadig økende bruk av verktøy og systemer, ligger det utvilsomt et betydelig forbedringspotensial i økt samvirke og samordning innenfor den offentlige innfordringsvirksomheten.

En rekke av de tiltakene utvalget foreslår er interessante, og direktoratet vil gjerne involveres aktivt i det videre arbeid med sikte på å finne gode løsninger for å utnytte det forbedringspotensialet som utvalget har belyst gjennom sitt arbeid. Utvalget har hentet impulser fra de endringer en de senere år har gjennomført i våre naboland, og de erfaringer disse landene har gjort bør utnyttes i en realiseringsfase. Den nylig gjennomførte omorganiseringen i Danmark er av stor interesse, inkludert de evalueringer som vi oppfatter nå gjennomføres i kjølvannet av omleggingene. Vi mener utredningen danner et godt grunnlag på overordnet nivå for et videre arbeid med sikte på å realisere løsninger for den offentlige innfordringsvirksomheten i Norge.

Skattedirektoratet deler utvalgets syn om at det ligger godt til rette for økt kostnadseffektivitet ved at den offentlige innkrevingen samles. De mål som ligger til grunn for utvalgets arbeid vil i stor grad ivaretas ved de forslag til tiltak som utvalget fremmer.

De ulike hovedforhold i utredningen kommenteres i det følgende. Særlig vekt legges på forslagene knyttet til organiseringen av innfordringsvirksomheten, herunder forslaget om at



skatteoppkreverne ikke lenger er tenkt å ha en innfordringsfunksjon gjennom bl.a. utøvelse av særnamsmannsmyndighet.

4. Organiseringen av de offentlige innfordringsoppgavene - samordnet innfordring av offentlige krav under én ny innfordringsetat

4.1 Innledning

De viktigste og mest vidtgående forslag til tiltak i utredningen er knyttet til organiseringen av det offentliges virksomhet under innfordringsfasen.

Skattedirektoratet støtter de vurderinger og hensyn som ligger til grunn for hovedsynspunktene i utredningen. Vi mener det er riktig at offentlige kreditorer i størst mulig utstrekning samordner sine krav overfor en og samme skyldner. En vil da unngå dagens situasjon hvor innfordringsaktiviteter kan bli iverksatt mot samme skyldner fra flere ulike innfordringsmyndigheter uten nærmere samordning.

Samordning vil vanskelig kunne oppnås fullt ut i henhold til målsetningene uten at kravene under dagens fellesinnkreving av skatter og avgifter til folketrygden ved de kommunale skatteoppkreverne hensyntas. Flertallet i utvalget foreslår således at innfordringsoppgaven og særnamsfunksjonen ikke lenger skal tilligge den kommunale skatteoppkreveren, men at skatteoppkrever skal beholde alle oppgavene under den ordinære innbetalingsfasen, herunder arbeidsgiverkontrollen. Mindretallet i utvalget – representanten fra KS – vil bevare skatteoppkreverfunksjonen og dens oppgaver som i dag. Mer om forholdet til skatteoppkreverfunksjonen bemerkes nedenfor.

Sentralt siktemål er å oppnå en større grad av samordning på tvers av kravstyper og dagens mange myndighetsorganer med innfordringsoppgaver. For å oppnå dette er vi enig med utvalget i at det er nødvendig å samle ansvaret for den tvangsmessige innfordring som i dag ligger spredt hos en rekke ulike offentlige instanser. På den måten vil antallet myndigheter som driver innfordringsvirksomhet og herunder utøver særnamskompetanse reduseres. Det legges videre til rette for at skyldnere kan få én instans å forholde seg til når det har oppstått to eller flere debitorforhold for den enkelte skyldner. Dette vil også bidra til en effektivisering av offentlig innfordring.

Skattedirektoratet viser også til at utvalget flere steder i utredningen kommer inn på de gode erfaringer vi på skattebetalingsområdet har høstet gjennom bruk av debitortilpasset innfordring (DTI) overfor personlige skyldnere. Metoden sikrer at valg av virkemiddelbruk baserer seg på de objektivt viktigste risikofaktorene. DTI bidrar til at innkrevingen blir så skånsom som mulig og at likebehandling sikres for like typer debitorer uavhengig av hvem som er saksbehandler. Samtidig kan DTI bidra til å maksimere innkreivingsresultatene. Direktoratet mener det er riktig, slik utvalgsflertallet gjør, å legge vekt på den betydningen det kan få dersom en får etablert et felles system for DTI ved en samordning av det offentlige innfordringsarbeidet. Samordning av innfordringen kan medføre stordriftsfordeler når det gjelder utvikling og vedlikehold av et system for DTI for alle offentlige krav.



Utvalget foreslår at det offentliges innfordringsoppgaver for alle offentlige statlige krav – både av offentligrettslig og privatrettslig karakter – samles hos én statlig innfordringsetat, som fortrinnsvis har innfordring som kjerneoppgave.

Skattedirektoratet er enig i at organiseringen bør være basert på et mest mulig klart definert grensesnitt mellom den ordinære innbetalingsfasen og en innfordringsfase, og at grensesnittet for de fleste forhold kan være basert på følgende:

- Den ordinære innbetalingsfasen omfatter utsendelse av faktura, betaling og eventuelt purring
- Dersom betaling uteblir starter innfordringsfasen

I direktoratets merknader nedenfor vil det legges størst vekt på spørsmålet om å nå samordning gjennom en ny organisering av den offentlige innfordringsvirksomheten, herunder plassering av den sentrale direktoratsfunksjonen.

4.2 Organisering av innfordringsfunksjonen

Skattedirektoratet deler utvalgets oppfatning om at en for å lykkes med samordning av innfordringen vil måtte forutsette organisatoriske tiltak.

Forslag om ny organisering av den offentlige innkrevingsvirksomheten er behandlet i utredningens kapittel 6. Herunder har utvalget vurdert forslag til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Forslagene bygger på det foran omtalte og definerte grensesnittet mellom en ordinær innbetalingsfase og en innfordringsfase.

Skattedirektoratet slutter seg i prinsippet til de momenter utvalget trekker frem knyttet til målsetninger ved en ny organisering og likeledes det utgangspunkt som en ny organisering i hovedtrekk bør bygge på.

Det er pekt på følgende momenter som sentrale:

- Ny sentral innfordringsetat skal være fagorganet for innfordring av alle offentlige krav, både offentlig- og privatrettslige, med unntak av de kommunale kravene.
- Direktoratetsfunksjonen og Finansdepartementet «som de øverste faglige myndigheter» har ansvaret for en samlet og koordinert styring av innfordringsvirksomheten.
- Valg av innfordringsstrategi og innfordringstiltak skal bygge på analyser av risiko og erfaringer samlet av etaten.
- Den enkelte skyldner skal ut over det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, forvaltningsloven, tvangsfullbyrdsloven mv., også gis en enhetlig og samordnet oppfølging.
- Det bør tas tilbørlig hensyn til skyldnere som er i en særlig vanskelig og utsatt økonomisk situasjon.
- En sentral innfordringsinstans skal løpende vurdere behov for regelverksforbedringer og foreslå tiltak.



- Innfordringsinstansen skal ha et særlig ansvar for kontakt, faglig rådgiving og utveksle erfaringer med fastsettelsesmyndighetene for å sikre at en høyest mulig andel av kravene betales ved forfall.
- Innfordringsinstansen skal styrke rettssikkerheten og sikre likebehandling, samt sikre fokus og prioritering av innkreving som forvaltnings- og fagområde.

4.3 Løsningsmodellene for en sentral direktoratsfunksjon for en samlet innfordringsetat

For organiseringen på sentralt nivå har utvalget angitt tre alternative løsningsmodeller for hvor det overordnede faglige og administrative ansvaret bør ligge:

- Et eget direktorat.
- Det overordnede ansvaret legges til Skattedirektoratet.
- Det overordnede ansvaret legges til Toll- og avgiftsdirektoratet.

Utvalget har ikke tatt direkte stilling til hvilken av de tre angitte alternative løsningsmodellene en vil anbefale. Følgende fremgår under kapittel 6 når det gjelder direktoratsfunksjonen:

”Utvalget mener prinsipielt at den beste løsningen ville være et eget nytt direktorat. En slik løsning vil sikre nødvendig fokus på oppgaven ved at innfordring vil være direktoratets kjerneoppgave. Utvalget ser imidlertid også praktiske fordeler ved at oppgaven legges til et eksisterende direktorat og mener at også løsningen hvor direktoratsfunksjonen ivaretas av Skattedirektoratet, vil kunne fremme større samordning og helhet i oppgaveløsningen. Utvalget vil ikke gi en klar anbefaling, men mener at fordelene med de ulike løsningene bør vurderes grundig opp mot svakhetene, før en tar endelig stilling til hvordan direktoratsfunksjonen bør organiseres. En slik avgjørelse bør tas på bakgrunn av en videre utredning av hvilken organisering som på sikt vil gi den beste oppgaveløsningen.”

Vi ser at det kan være ulike hensyn som taler for og mot de to alternativene, men vi har i argumentasjonen nedenfor valgt å legge vekt på de hensynene som utvalget har bygget sine vurderinger på, nemlig hensynet til brukerne, effektiv ressursbruk og økt proveny for det offentlige samlet sett.

Skattedirektoratets argumenter knyttet til vurderinger og valg av modell for direktoratsnivået hensyntar at en på operativt nivå uansett bør innrette seg mot en samlokalisering knyttet til den regionvise oppdelingen som er etablert fra 1.1.2008 for Skatteetaten. Vi oppfatter at utvalget klart synes å helle i retning en slik løsning for det operative nivået, og vi støtter dette som den mest hensiktsmessige løsningen, uavhengig av hvilken løsningsmodell en måtte velge for direktoratsfunksjonen. I kapittel 4.4. vil vi kommentere forhold knyttet til det operative nivået og nærmere omtale konsekvensene for dette nivået i forhold til valg av løsningsmodell for direktoratsfunksjonen.



4.3.1 Eget innfordringsdirektorat

Utvalget fremhever som en vesentlig fordel med dette alternativet at fokuset på fagområdet innfordring ikke vil komme i konkurranse med andre kjerneoppgaver. Det anføres i den forbindelse at det under Skattedirektoratet fortsatt vil være slik at innfordring vil utgjøre en mindre del av direktoratsoppgavene selv om ansvaret for all offentlig innfordringsaktivitet legges dit. Utvalget peker på som et vesentlig argument for opprettelsen av en ny innfordringsetat, at oppgaveløsningen på innfordringsområdet skal være en kjerneoppgave som har sterkt ledelsesmessig fokus.

Skattedirektoratet antar at en del momenter kan anføres for en løsningsmodell med et eget innfordringsdirektorat:

- Innfordring vil utgjøre kjerneoppgaven uten konkurranse fra andre virksomhetsområder
- En vil være sikret ledelsesmessig fokus på de utfordringer og muligheter som gjelder spesielt for innfordringsområdet
- En vil få et oversiktlig og spisset fagmiljø som ser helheten i innfordringsarbeidet, herunder regelverk, virkemiddelbruk og tekniske utfordringer og muligheter
- En får et tydelig skille mellom fastsetting og innfordring på sentralt direktoratsnivå, med en tydeliggjøring av rollefordelingen som kan tenkes å være av en viss betydning i et rettssikkerhetsperspektiv
- Det kan være lettere å få synliggjort behovene for å få løst innfordringsoppgaven på en mest mulig effektiv og god måte
- Tydeliggjøring av kreditorrollen
- Likebehandling uavhengig av eierskap til kravene

Skattedirektoratet vil imidlertid også peke på at det kan anføres ulemper ved en utskilling av innfordringsoppgavene i et eget innfordringsdirektorat:

- En taper fordeler som ligger i samlet oppgaveansvar for verdikjeden fra fastsetting til innfordring på skatte- og merverdiavgiftsområdet, ved at en mister nærheten til fastsettings- og kontrollmiljøet på sentralt hold. Dette kan få negative effekter på resultatoppnåelsen og ift helhetsperspektivet overfor brukerne ved at en ikke i tilstrekkelig grad har oppfordring til å hensynta hele verdikjeden i utvikling av regelverk og i strategiske vurderinger.
- En taper synergieffekter som kunne nås ved videreføring under et eksisterende direktorat. Det vil bli større kostnader knyttet til administrative forhold på sentralt hold. På operasjonelt nivå vil en samlokalisering kunne avhjelpe dette.
- Større startkostnader enn dersom man legger det under et eksisterende direktorat
- Det vil være betydelige utfordringer knyttet til utvikling, forvaltning og drift av de nødvendige IT- systemer under et nyetablert eget direktorat. Det kan tenkes at de eneste hensiktsmessige og praktiske løsninger uansett må eller bør knyttes an til eksisterende miljøer. Med eksisterende miljøer kan til en viss grad tenkes SI, men mer nærliggende vil trolig være de miljøer Skattedirektoratet har. Foruten at dette klart taler i favør en løsningsmodell med direktoratsfunksjonen lagt til Skattedirektoratet, vil en trolig alternativt måtte se for seg at Skattedirektoratet ved



Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) vil måtte bistå et nytt direktorat med de nødvendige IT-tjenester.

Ulempene angitt under første kulepunkt knyttet til et organisatorisk brudd i verdikjeden på de store provenyområdene, kan nok til en viss grad oppveies av at en opprettholder den geografiske samlokaliseringen med skattekontorene som en har i dagens organisasjon. Ulempen ville således vært enda mer åpenbar ved en splitting også på operasjonelt nivå. Dersom en samlokaliserer på operativt nivå vil en kunne ivareta helheten i brukerperspektivet, bl.a. i forhold til informasjon og veiledning, samt i samhandlingen med fastsetting og kontroll i det operative arbeidet (sikring av krav ved arrest eksempelvis). På sentralt hold ville en da måtte ha samarbeidsavtaler og retningslinjer for samordning og samhandling mellom etatene som også må finne anvendelse på operativt nivå. Som etatenes øverste myndighet ville Finansdepartementet kunne gi styringssignaler om et tett samarbeid for å sikre provenyet på de store statsinntektene. Det forutsettes at det for øvrig vil foreligge sterke incentiver og et tilstrekkelig ledelsesfokus.

Etter Skattedirektoratets oppfatning kan de fordeler som vi foran spesifikt har anført for en løsningsmodell med eget direktorat, også kunne sikres i Skattedirektoratet gjennom tilpasset organisering og fokus med hensyn til et utvidet ansvar ved samordning av de offentlige innfordringsoppgavene. Det vises til at innfordring allerede er en av Skattedirektoratets kjerneoppgaver i dag.

4.3.2 Ansvar for innfordringsetaten legges til Skattedirektoratet

Til tross for at utvalget fremholder at et eget innfordringsdirektorat prinsipielt ville være den beste løsning, ser samtidig utvalget at det også vil være praktiske fordeler forbundet med å legge ansvaret til Skattedirektoratet. Skattedirektoratet vil som utvalget peke på at direktoratet i dag ivaretar direktoratsfunksjonen for to av de store innfordringsaktørene og at en derved vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler. Videre vil det å legge oppgavene til Skattedirektoratet kunne fremme større samordning og helhet i oppgaveløsningen. Skattedirektoratet vil nedenfor underbygge disse synspunktene, og slutter seg også til utvalgets påpekning av at Skattedirektoratet har et stort fagmiljø med "bred kompetanse og erfaring innen hele innfordringsområdet".

Skattedirektoratet ser særlig at følgende momenter taler for at ansvaret for en ny innfordringsetat legges til Skattedirektoratet:

- Skatteetaten er i en særstilling ved at etaten allerede har direktoratsansvaret for de dominerende offentlige provenyområder.
- En vil ved å legge en samlet innfordringsfunksjon til Skatteetaten best kunne ivareta verdikjedehensyn for de store provenyer, og sikre samordning og helhet i oppgaveløsningen for fastsetting – kontroll – innkreving – innfordring. Som viktig eksempel blant flere er i så måte forskuddsordningens avgjørende betydning for innkrevings- og innfordringssituasjonen. Samlet ansvar for helheten gir et sterkere insitament for å påse riktig utskrivning av forskudd.

- En vil kunne utnytte stordriftsfordelene ved å bygge på en eksisterende stor organisasjon med utbygget infrastruktur både sentralt og operativt ute i regionene.
- Skatteetaten har en passende organisasjonsstruktur lokalt etter ROS.
- Skatteetaten + skatteoppkreverne har de klart største operasjonelle fagmiljøene på innfordring i dag.
- Skatteoppkreverne får én sentral direktoratsfunksjon å forholde seg til mht de oppgaver de fortsatt vil ha under fellesinnkrevingen på skatteområdet og den samhandling dette vil forutsette med innfordringsmiljøene i en ny organisasjonsstruktur med samordnet innfordring.
- Skatteetaten har et stort og kompetent IT- miljø, som vil kunne være avgjørende for samhandling og effektivitet i utvikling, forvaltning og drift av systemene.
- En vil kunne bygge på eksisterende systemer for administrasjon, personalforvaltning mv.
- Ansvar for hele betalings- og innfordringsregelverket – dvs skattebetalingsloven – samlet ett sted på direktoratsnivå under Finansdepartementets ledelse.
- Skattedirektoratet vil lettere kunne tilrettelegge for eventuelle mellom- eller overgangsløsninger i forhold til skatteoppkrevernes namsoppgaver.
- Skattedirektoratet vil på en bedre måte kunne samordne bruken av debitortilpasset innfordring (DTI) i forhold til det grensesnitt utvalget har lagt til grunn mellom en ordinær betalingsfase og en innfordringsfase. Bruk av DTI kan være aktuelt allerede straks forfall er oversittet, slik at den første oppfølging av skyldner kan være noe annet enn formell purring.
- Skattedirektoratet har som kreditor en sentral rolle i forhold til gjeldsordninger etter gjeldsordningsloven. I tillegg har etaten satt i gang arbeid knyttet mot skyldnere som er i en særlig vanskelig og utsatt økonomisk situasjon. Det bør dras nytte av den erfaring og kompetanse som skatteetaten innehar på dette området.

En ser også at visse forhold kan anføres mot:

- Innfordring vil ikke i samme grad utgjøre en kjerneoppgave under Skattedirektoratet.
- Innfordring vil dele ledelsesfokus med andre områder. Fokus på området vil bl.a. bero på innslagsnivå i organisasjonen.
- Det kan være en viss fare for at det reises tvil om evnen til likebehandling uavhengig av eierskap til kravene.

Dagens organisering i Skattedirektoratet ved tilføring av en slik oppgave må naturlig nok vurderes på ny. Direktoratet vil påse at en ved tilføring av den sentrale direktoratsfunksjonen for styring av en samordnet offentlig statlig innfordringsvirksomhet, får etablert en organisasjonsstruktur som sikrer formålet med samordningen. I forhold til dagens organisering i Skattedirektoratet, vil en ny organisering også sikre en helhetlig oppfølging av og fokus på innfordringsoppgavene. Skattedirektoratet vil således se til at innfordring også fremstår som en kjerneoppgave for direktoratet med et tilstrekkelig sterkt ledelsesfokus. En vil således vurdere hvordan organisasjonsløsningen best mulig kan realisere de målsetninger en har satt for et samlet og samordnet ansvar sentralt for en god oppgaveløsning.



Særlig viktige og avgjørende spørsmål for realisering av en samordnet innfordring vil være knyttet til de muligheter en har for å utnytte eksisterende IT-systemer både på regnskapsområdet og for innfordringen, herunder saksbehandling. I hvor stor grad og hvor raskt nødvendige tilpasninger i eksisterende systemer kan gjøres, må eventuelt utredes nærmere. Dette vil blant annet avhenge av om det velges en løsning for å utveksle informasjon løpende mellom mange systemer eller om krav samles i enkelte systemer.

Skattedirektoratet vil anta at det bare vil være mulig å få til gode løsninger ved hjelp av tilpasninger mot de store systemforvaltningsverktøyene Skatteetaten har i dag, og vil også av den grunn anta at det ligger nært å overlate den sentrale direktoratsfunksjonen med ansvaret for styring og gjennomføring av en slik samordning til Skattedirektoratet.

4.3.3 Ansvar for innfordringsetaten legges til Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD)

Etter Skattedirektoratets syn vil det neppe være særlig hensiktsmessig å legge direktoratsfunksjonen til Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD). Det bemerkes bl.a. at TAD i dag ikke har et stort innfordringsmiljø under sitt forvaltningsområde. Innenfor TAD's struktur innehas heller ikke i dag særnavnsfunksjonen som er et av de viktigste virkemidlene i innfordringsarbeidet og som vil være en vesentlig forutsetning for de operative funksjoner i en ny innfordringsetat. De fortrinn som utvalget selv viser til ved valg av Skattedirektoratet som alternativ, se nedenfor, vil nettopp ikke foreligge dersom oppgavene legges til TAD. Vi ser derfor ikke grunn til å kommentere dette alternativet ytterligere.

4.3.4 Skattedirektorats anbefaling for plassering av direktoratsfunksjonen

Etter Skattedirektoratets oppfatning gir en avveining av de ulike hensyn og momenter pekt på i foregående to punkter grunnlag for en klar anbefaling om at den sentrale direktoratsfunksjonen for en samordnet statlig innfordringsvirksomhet bør legges til Skattedirektoratet.

Skattedirektoratet er av den oppfatning at en avveining av de hensyn som knytter an til opprettelse av et eget nytt direktorat, ikke gir tilstrekkelig vekt for at det vil være hensiktsmessig å velge dette fremfor en løsningsmodell hvor Skattedirektoratet tillegges den sentrale direktoratsfunksjonen. Vi vil særlig peke på at det bør tillegges avgjørende vekt at en fortsatt må kunne ivareta et helhetsspespektiv når det gjelder styring og sikring av de store og avgjørende provenyordninger som skatt og merverdiavgift. Det vil neppe være hensiktsmessig eller tilstrekkelig at dette helhetsspespektivet skal sikres alene ved ulike samarbeidsmekanismer. Skattedirektoratet har erfaring med de krevende utfordringer en må påregne for å få til en velfungerende samhandling mellom fag, systemforvaltning og drift av de store systemene som skal tjene flere deler av en virksomhet, og hvor det er mange aktører med ulike primæransvarsområder.

4.4 Organiseringen på operativt nivå

På operativt nivå fremholder utvalget at:



- Dagens innfordringsmiljøer ute beholdes når det gjelder SI, deler av NAVI og skattekontorene.
- Skatteoppkreverfunksjonen og tollkassererne vil bestå, men med et mer begrenset ansvarsområde som følge av forslaget om at disse innkreivingsmyndighetene ikke lenger skal ha namsfunksjon

Skattedirektoratet støtter i hovedtrekk de vurderinger utvalget har gjort mht å forutsette en ny innfordringsetat bygget opp etter en regionmodell nær den Skatteetaten har innført fra 1. januar 2008. Hvordan en skal forholde seg konkret med hensyn til den operative organisering som ligger i denne regionmodellen og samordningen mellom denne og den foreslåtte overtakelse av all innfordring som i dag ligger hos skatteoppkreverne, må vurderes mer grundig enn det utvalget har gjort, se mer om dette nedenfor.

Utvalget har sett for seg 5-7 regioner, og vi oppfatter at en i tilfelle med 7 regioner innbefatter SI og NAVI som egne regioner med dagens lokalisering og at de øvrige 5 sammenfaller med den modell Skatteetaten nå har. Uavhengig av valg av sentral løsningsmodell for en ny direktoratsfunksjon for innfordringsområdet, vil samlokalisering være aktuelt på regionnivået. Skattedirektoratet har i så fall ikke innvendinger til en slik løsning. Dette vil da også til en viss grad kunne ivareta behovet for en nødvendig samhandling og samordning mellom innkreivings-/innfordringsmiljøene og fastsettingsområdene for de store offentlige provenyene.

Videre finner vi grunn til å se hen til regionstrukturen i Danmark hvor en også opprettholder en del mindre, lokale kontorer som kan utføre stedsavhengige oppgaver og som har nærhet til debitor der dette er formålstjenlig. I den forbindelse vil det være naturlig å bygge på den store innfordringskompetansen som foreligger hos de større kommunale skatteoppkreverkontorene dersom også innfordringsoppgavene på skatteområdet overføres til en egen innfordringsetat, slik utvalget har forutsatt. Dette vil være viktig både ift overgangskostnader og med hensyn til bevaring av den faglige kompetanse som er bygget opp i dagens organisasjonsstruktur.

Generelt vil en profesjonalisering/ spesialisering gjennom større fagmiljøer gi grunnlag for høyere kvalitet i oppgaveløsningen og dermed økt proveny, særlig i tyngre innfordringssaker.

4.4.1 Forslaget til endringer i skatteoppkreverfunksjonen

Skatteoppkreverfunksjonen består i dag av tre virksomhetsområder når det gjelder fellesinnkreivingen for skatter og avgifter til folketrygden; føring av skatteregnskapet, kontroll av arbeidsgiverne og innfordringsoppgavene. På dette området er skatteoppkreverne underlagt faglig styring fra Skattedirektoratet, men administrativt underlagt kommunene. Utvalgets forslag innebærer at dagens innfordringsoppgaver hos de kommunale skatteoppkreverne legges inn under staten, mens de to øvrige virksomhetsområder, ansvaret for skatteregnskapet og kontrollvirksomheten, skal fortsatt ivaretas i kommunene.

Utvalget foreslår en omfattende sentralisering av de innfordringsoppgavene som i dag tilligger den kommunale skatteoppkreverfunksjonen. Namsfunksjonen skilles ut fra

skatteoppkrever og med den også øvrig arbeid med innfordringsmessig oppfølging av restanser på skatteområdet. Utfordringer og konsekvenser ved en slik sentralisering er særlig omtalt i kapitlene 6.2.6 og 6.2.9 i utredningen.

Skatteområdet er uten sammenligning det største kravsområdet omfattet av formålet med utredningen. Det gjelder både med hensyn til provenymessig betydning og med hensyn til volum og størrelse på den restansemassen en ny innfordringsetat vil få ansvar for. Uoppgjorte restskatter for personlige skattytere er den kravstypen som vil utgjøre de største restanser til innfordring til en hver tid for en ny innfordringsetat.

I forhold til dagens oppgaver for skatteoppkreverne kan også det definerte grensesnittet mellom en ordinær betalingsfase og en innfordringsfase, være forbundet med større krav til samordnet aktivitet enn tilfellet vanligvis vil være mellom disse fasene for de øvrige kravsområder omfattet av utredningen. I første rekke vil dette være forbundet med større innslag av endringer som kan skje i kravforholdet gjennom rettinger og de endringer som finner sted gjennom de formelle forvaltningsmessige ordninger for klage mv. etter ligningsloven. Dette kan medføre endringer i krav etter at disse er overført innfordringsmyndigheten, og vil sette sterke krav til åjourhold og samhandling mellom ordinær innkrevingsvirksomhet og innfordring. Det kan også vises til at det er et betydelig innslag av betalingsordninger på skatteområdet, som inngås før krav bringes til ordinært forfall.

Skatteområdets tyngde fører også til at en omlegning i den retning utvalget foreslår vil innebære at den dominerende del av ressurser, herunder personale, operativt vil være knyttet til det oppgaveområdet som må overføres fra kommunene. Det kan føre til usikkerhet mht den ressursituasjonen en kan for opprettholdelse av de oppgaver skatteoppkreverkontorene fortsatt vil ha.

Skattedirektoratet deler utvalgets grunnleggende oppfatning om at skatteoppkreverfunksjonen er moden for effektivisering, og at den samordning som i noen grad har funnet sted gjennom etablering av samarbeidsløsninger en del steder i landet går for sakte og har klare svakheter. Utviklingen gir heller ingen visshet om at slikt samarbeid i større og sterkere enheter vil etableres der behovet til en hver tid vil størst. Vi ser også at selve målet om samordning og de hensyn dette hviler på ikke kan oppnås uten at det klart største offentlige provenyområdet er omfattet.

Skattedirektoratet er også prinsipielt enig med utvalget i at kravene på skatteområdet må være omfattet dersom en skal oppnå den grad av samordning som står helt sentralt i utredningen, og hvis ønskelighet det neppe kan reises særlig tvil om. Vi deler likeledes utvalgets oppfatning om at det er altfor mange små og sårbare enheter i dag, som er satt til å utøve innfordringsvirksomheten under fellesinnkrevingen. Det er et klart behov for en mer hensiktsmessig organisering gjennom å samle innfordringsoppgaven hos skatteoppkreverne i færre og større enheter med større faglig tyngde og profesjonalitet, og bedre ressursutnyttelse.



Det synes for realisering av dette forslaget nødvendig med grundige videre utredninger med tanke på selve gjennomføringen av en organisering hvor innfordringen på skatteområdet skal gjennom en så vidt stor organisatorisk endring. Dette kan stille seg forskjellig alt etter hvorvidt det er tale om de små, mellomstore eller store kontorene. Det blir viktig å vurdere nærmere hvordan en skal organisere seg med hensyn til antall enhetskontorer under de enkelte regionkontorene. Det kan være særlig grunn til å vurdere nærmere hvordan en gjennomføring kan gjøres i forhold til de største skatteoppkreverkontorene. En må være oppmerksom på at disse kontorene har store, tunge innfordringsmiljøer med noe av den fremste innfordringskompetanse i landet, og hvor særnamsfunksjonen utnyttes på en effektiv måte. De nærmere vurderinger med hensyn til hvilket antall kontorenheter en må ha på landsbasis må også hensynta de krav som lovgivningen setter eller forutsetter for en forsvarlig utøvelse av særnamsfunksjonen. Det blir således viktig å sikre en god gjennomføring av en statliggjøring og sentralisering av virksomhetsområdet innfordring hos skatteoppkreverne.

Skattedirektoratet vil også bemerke at kommunene fortsatt blir sittende igjen med det oppgaveansvaret som er knyttet til skatteregnskapet og til kontrollvirksomheten. Til disse oppgavene vil bl.a. høre den faglige kompetanse og veiledningsplikt i forhold til publikum på det meste av skattebetalingslovens (gammel og ny) område, og det blir viktig å sikre godt grunnlag for opprettholdelse av en forsvarlig skatteoppkreverfunksjon. Som nevnt foran vil det kunne være av avgjørende betydning at den sentrale direktoratsfunksjonen er samlet ett sted for så vel de gjenværende områder av statlig faglig styring av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen som med hensyn til innfordringsoppgavene mot kravene under dagens fellesinnkreving på skatteområdet.

Utvalgets forslag innebærer også at den mulighet kommunene ved skatteoppkrever i dag har til å utøve namsmessig innfordring av de særlovhjemlede kommunale avgiftene bortfaller. Disse kravene er alle utstyrt med legalpant, og selve innfordringen vil i vanlig rutine følges opp gjennom kommunenes posisjon som kreditor. Skattedirektoratet er for øvrig kjent med at mange kommuner allerede har overlatt den innkrevingsmessige oppfølging av ulike kommunale krav til profesjonelle inkassoselskaper, som for eksempel Lindorff. Skattedirektoratet har for øvrig også merket seg at en ny innfordringsetat kan tilby kommunene bistand med innfordring av enkelte kommunale krav.

4.4.2 En mulig subsidiær løsning: Ny organisering med oppstart for de rene statlige kravsområdene

Dersom en av ikke-faglige årsaker skulle komme til at fellesinnkrevingen av skatter og avgifter til folketrygden skulle holdes utenfor ny organisering, bør en etter Skattedirektoratets oppfatning likevel vurdere å samordne de statlige kravene i tråd med de formål utredningen bygger på. Dette vil i så fall være i tråd med det forslaget som i utvalget ble fremmet av mindretallet, se bl.a. vedlegg 1 til utredningen.

Alternativet med et eget nytt direktorat må antas å stå i en vesentlig svakere stilling i en slik løsning. Det må legges til grunn at et nytt direktorat også vil måtte ha den faglige



styringen av innfordringen hos skatteoppkreverne, hvilket vil innebære at skatteoppkreverne i tilfelle måtte forholde seg til to direktorater. Dette vurderer vi som uhensiktsmessig.

5 Generelle tiltak av ikke-organisatorisk karakter

I tillegg til flertallsforslaget om endret oppgaveløsning for innfordring av statlige krav gjennom opprettelsen av en ny innfordringsetat, har utvalget også vurdert og fremmet en rekke tiltak knyttet til både den ordinære innbetalingsfasen (utredningens kapittel 5) og til innfordringsfasen (utredningens kapittel 6.3).

Skattedirektoratet kan i det store og det hele stille seg bak de fleste av disse tiltakene. For en del av forslagene gjelder at Skattedirektoratet allerede er inne i prosesser for å utrede eller utvikle løsninger, eksempelvis når det gjelder tilnærming til en skattekonto-løsning og utvikling av elektroniske varslings- og betalingsløsninger mv.

Selv om utvalget har presentert disse forslagene som ikke-organisatoriske tiltak, antar Skattedirektoratet likevel at det for flere av tiltakene vil være lettere å realisere disse og dertil oppnå de ønskede effekter av dem ved en organisering i en samordnet ny innfordringsetat. Videre antas at flere av forslagene i praksis vil få konsekvenser for dagens organisering/oppgaveløsning, i større eller mindre grad. Eksempelvis vil flertallets forslag om å overføre utleggstrekk til én innfordringsaktør nødvendigvis få konsekvenser i form av ledige ressurser hos de aktørene som "gir fra seg" oppgaven og eventuelt behov for å tilføre ressurser til den aktøren som "får" oppgaven.

Skattedirektoratet har følgende kommentarer til de ulike forslagene til tiltak:

5.1 Tiltak knyttet til den ordinære innbetalingsfase

5.1.1 Økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger

Skattedirektoratet er enig i utvalgets utgangspunkt om at god oversikt over egen økonomi er et forhold som har vesentlig innvirkning på betalingsadferden og at økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger kan bidra til at den enkelte, privatperson eller bedrift, får en bedre oversikt over sine mellomværende med det offentlige. I tillegg til at elektroniske varslings- og betalingsløsninger vil medføre kostnadsbesparelser for det offentlige, minskes også risikoen for feilinnbetalinger.

For Skatteetaten vil det kunne være en utfordring i forhold til at brukeren endrer innrapporterte opplysninger, for eksempel i form av endringsoppgaver for merverdiavgift. Den elektroniske betalingsløsningen må ta høyde for slike endringer, og kunne produsere korrekte, eventuelt avregnede krav i tråd med dem.

Skattedirektoratet deler utvalgets syn med hensyn til at elektronisk varsling og betaling i tilfelle må være en ordning basert på frivillig bruk. Brukerne må fortsatt kunne velge å betale uten hjelp av elektroniske hjelpemidler. I tillegg må det være muligheter for å velge å få tilsendt papirfaktura. Vi er også enig med utvalget i at det i tilfelle kan åpnes for å benytte økonomiske incentiver for å få flest mulig til å velge de elektroniske løsningene.



Skattedirektoratet kan vanskelig se at den målsetting og de tidsfrister utvalget oppstiller med hensyn til forventet volum og tidspunkt for innføring er realistisk, se også kapittel 7.

5.1.2 Økt fleksibilitet i innbetalingen

Skattedirektoratet kan ikke se noen fordeler ved tiltak med tanke på økt fleksibilitet i innbetalingen av skatte- og avgiftskrav. Generelt, og særlig innen Skattedirektoratets ansvarsområde, er kravene preget av stor forutsigbarhet med tanke på forfall, og det er for skatte- og avgiftskravene i hovedsak lovfestede forfall som er like for alle skatte- og avgiftspliktige. Dette gir et sterkt element av forutsigbarhet med tanke på betaling. Vi ser vel snarere fare for mulige uheldige utslag dersom en skulle rokke ved prinsippet om faste forfall, og vil fraråde ordninger med forfall tilrettelagt for hver enkelt bedrift basert på bedriftens særskilte behov. Dette vil også være en komplisert ordning å administrere. Vi synes heller ikke at det for skatte- og avgiftskravenes vedkommende bør prioriteres å varsle vesentlig tidligere enn i dag. Som nevnt opererer man med faste forfall for disse kravene, og de er også i stor grad basert på egendeclarering.

Heller ikke lempning i form av betalingsavtaler bør etter vår mening systematiseres inn i den ordinære innbetalingsfasen. Selv om det skal gjøres enklere for brukerne, er det av avgjørende betydning å opprettholde prinsippet om at skatter og avgifter må betales ved forfall.

Direktoratet har ikke spesielle kommentarer til utredningens omtale av en bedre tilrettelegging for innbetaling av forventede krav lengre tid før forfall.

5.1.3 Innføring av skattekonto for bedriftene for et utvalg av krav

Skattedirektoratet er i likhet med utvalget av den oppfatning at en ordning med skattekonto for bedriftene har fordeler, både for skatte- og avgiftsmyndighetene og for de skatte- og avgiftspliktige, og da særlig for dem med flere mellomværender i forhold til skatte- og avgiftsmyndighetene.

Dersom ordningen skal være noe mer enn en ren informasjonskonto, dvs. en fullstendig regnskaps- og reskontrolløsning for alle de aktuelle krav, antas det å være nødvendig med en del organisatoriske og juridiske tilrettelegginger. Forutsatt at dette lar seg gjøre mener vi at en skattekontoordning vil være gunstig både for skattyterne og for skatte- og avgiftskreditorene. For skattyterne vil det være enkelt å forholde seg til ett kontaktpunkt med skattemyndighetene for innrapportering og innbetaling, og vil få en samlet oversikt over sine mellomværende med det offentlige. For skattemyndighetene som kreditor, vil det også være en forenkling med tanke på å skaffe seg rask oversikt over sitt mellomværende med skattyter. En slik ordning vil også legge til rette for raskere og mer effektiv motregning. Dersom det legges til rette for fortløpende motregning på denne kontoen, må det gjennomføres en del regelverksendringer. Vi vil også understreke behovet for å ha klare ordninger for identifisering av de enkelte skattearter som skal være omfattet av denne kontoen. Mye av dette vil kunne ivaretas med innføringen av elektronisk varsling/eFaktura, men krever en mer inngående utredning.



5.2 Under innfordringsfasen

5.2.1 Felles styrings- og strategisignaler

Skattedirektoratet er enig med utvalget i at det er behov for felles styrings- og strategisignaler for den offentlige innfordringen, i større utstrekning enn de som gis i dag. Vi ser det i likhet med utvalget som naturlig at dette samles i ett departement, ved at Finansdepartementet i samråd med direktoratsfunksjonen bør ha den sentrale rollen i arbeidet med å utarbeide disse. Valg mellom ulike innfordringstiltak, minstekrav til innfordringen, prioritering av krav og føringer for hvor lenge et krav skal holdes i live gjennom foreldelsesavbrytende tiltak, kan være eksempler på områder som kan inngå i slike felles styringssignaler for den offentlige innfordringen.

5.2.2 Innfordringssamarbeid

Vi er enig i utvalgets konklusjon om at et innfordringssamarbeid på tvers av virksomhetene, for eksempel gjennom etablering av et innfordringsforum, trolig ikke vil gi de nødvendige effekter i form av bedre samordning. Selv om de ulike aktørene har mange felles problemstillinger som man kunne ha drøftet og eventuelt funnet løsninger på i et slikt forum, antas det i praksis vanskelig å oppnå den ønskede samordningseffekten. For å oppnå dette kreves nok at samarbeidet formaliseres nærmere og forankres gjennom felles styrings- og strategisignaler i tråd med forslaget ovenfor.

5.2.3 Overføre offentlige krav i gjeldsordning til en innfordringsaktør

Skattedirektoratet stiller seg positiv til utvalgets forslag om å legge behandlingen av forslag til gjeldsordning etter gjeldsordningsloven til én innfordringsaktør. Denne vil da kunne uttale seg på vegne av og representere samtlige statlige kreditorer samt skatteoppkrevere med krav som inngår i en gjeldsordning. Forslaget antas å kunne effektivisere offentlig ressursbruk i gjeldsordningssaker, som er et område hvor det til nå kanskje har vært brukt uforholdsmessig mye ressurser på hos det offentlige kreditorene. Videre antas en slik ordning å gi resursbesparelser i namsmannsapparatet ved at det blir færre kreditorer å forholde seg til, herunder færre kreditoruttalelser å behandle.

En lignende samordning praktiseres allerede for Skatteetatens krav. Der skyldner har krav til flere skatteoppkreverkontor og eller flere skattekontor, er behandlingen av gjeldsordningsforslaget lagt ett sted, nemlig til skattekontoret der hvor namsmannen har sitt kontor. De øvrige kontorene oversender kopi av kravsanmeldelsen til skattekontoret samt gir eventuelle opplysninger, ev. sin vurdering av om gjeldsordningsforslaget bør godkjenner eller ikke.

Forslaget antas å ville nødvendiggjøre etablering av felles retningslinjer for behandling offentlige krav under gjeldsordning, herunder løsninger for informasjons- og saksflyt mellom den som skal behandle forslaget på vegne av det offentlige og de øvrige offentlige kreditorene. Det må også avklares hvem som skal ha ansvaret for å følge opp gjeldsordninger som er etablert.



5.2.4 Utvidelse av særnamskompetansen

Skattedirektoratet støtter utvalgets forslag om å utvide særnamskompetansen slik at særnamsmannen gis kompetanse til å realisere utlegg i bl.a. enkle krav, hvor ellers dekningsaksjonen består i såkalt begjæring om anvisning til innkreving overfor den ordinære namsmannen. En ordning hvoretter særnamsmannen, når det har gått en viss tid etter at utlegg ble tatt, kan kreve utbetaling direkte fra den som er kravets debitor i stedet for å måtte begjære tvangsdekning etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 10, antas å kunne effektivisere innfordringsprosessen samt å føre til hurtigere oppgjør. Videre antas en slik fremgangsmåte også å være i skyldners interesse, idet denne spares for de omkostninger en realisasjon etter dagens regler medfører. Hensynet til skylderens rettssikkerhet antas å være tilstrekkelig ivaretatt gjennom muligheten for å klage på selve utlegget.

5.2.5 Overføre utleggstrekk til en innfordringsaktør

Skattedirektoratet ser flere fordeler ved forslaget fra flertallet om å overføre nedleggelse av utleggstrekk for offentlige krav til én innfordringsaktør. En slik oppgaveoverføring kan medføre ressursbesparelser både for det offentlige og for arbeidsgiverne, som da kun vil ha én aktør å forholde seg til i forhold til utleggstrekk som nedlegges, såfremt det ikke også er nedlagt trekk av ordinær namsmann.

Som påpekt av utvalget kan imidlertid tenkes at arbeidsgiver påføres ekstra byrder som følge av at dagens kobling mellom forskuddstrekk og utleggstrekk brytes, ved at forskuddstrekket skal innbetales til og håndteres av skatteoppkreveren, mens utleggstrekk skal innbetales til en annen aktør (eksempelvis Statens innkrevingsssentral). For Skatteetatens del er utleggstrekk dessuten det innfordringstiltaket som brukes klart mest. Vi vil derfor understreke viktigheten av en grundigere utredning av forslaget før det eventuelt besluttet gjennomført. Et slikt tiltak vil bl.a. måtte vurderes i forhold til bruken av debitortilpasset innfordring (DTI). En av erfaringene med bruk av DTI er at en kan redusere behovet for å benytte utleggstrekk.

Det kan ellers bemerkes at det for skatte- og avgiftskrav er særskilt adgang til også å nedlegge utleggstrekk i godtgjørelser til næringsdrivende. Forholdet til dette bør også utredes nærmere, idet slike trekk nok krever en mer lokalt tilknyttet innkrevingsmyndighet.

5.2.6 Overføre flere krav til de store innfordringsaktørene

Skattedirektoratet støtter forslaget om å overføre flere krav til de store innfordringsaktørene. Det kan for ulike formål være naturlig å spille på enheter som over tid har oppnådd en særskilt spesialisering. Statens innkrevingsssentral og skattekontorene (i hovedsak Skatt Midt-Norge) utfører allerede i dag innfordringsoppgaver på vegne av andre offentlige kreditorer. Vi er av den oppfatning at disse innfordringsaktørene, som har innfordring som sin kjerneoppgave og hvor det allerede er etablert fagmiljøer av en viss størrelse, kan tillegges innfordringsansvaret for ytterligere offentlige krav.

En overføring av flere krav til de store aktørene antas å kunne gi gunstige proveny- og effektiviseringsgevinster gjennom stordriftsfordeler og en økt spesialisering/profesjonalisering.



5.2.7 Kompetansebygging

En satsing på kompetansebygging og kompetansehevende tiltak innen innfordringsområdet vil kunne gi en mer effektiv ressursbruk og bedre innfordringsresultater. Skattedirektoratet er, i likhet med utvalget, likevel av den oppfatning at kompetansehevende tiltak neppe vil gi en like god effekt som det en samling av innfordringsmiljøer vil kunne gi.

5.2.8 Sentralt register over misligholdte offentlige krav

Etablering av et sentralt register over misligholdte offentlige krav vil kunne gi innfordringsaktørene enkel og rask tilgang til informasjon om debitors samlede gjeld til det offentlige, informasjon som er viktig i forhold til valg av innfordringstiltak og –strategi overfor skyldner. Det kan være grunn til å se dette som et første skritt for opprettelse av et sentralt motregningsregister.

Et gjeldsregister vil også kunne legge til rette for at kreditorene i større grad enn i dag opptrer samlet overfor skyldner, hvilket vi også ser som fordelaktig. Det synes i mindre grad gunstig dersom et slikt register bare opprettes for å samle opplysninger om utestående offentlige krav. Det bør skje i forbindelse med at også selve innfordringen samles, eventuelt at det samtidig legges til rette for å bedre det offentliges motregningsmuligheter. Vi mener derfor at dette tiltaket må vurderes i sammenheng med eller som en del av en eventuell etablering av et sentralt motregningsregister, se nedenfor.

5.2.9 Tilrettelegging for motregning

Motregning er et enkelt og effektivt innfordringstiltak og et område hvor vi antar at det ligger et betydelig ubenyttet potensial, også innenfor eksisterende regelverk. På noen områder er det etablert enkelte faste rutiner for motregning innen det offentlige, slik som ved tilgode skatt ved skatteoppgjøret, ved utbetaling av merverdiavgift til gode og ved utbetaling av produksjonstilskudd i landbruket. I mange tilfeller blir imidlertid ikke mulighetene for motregning utnyttet, gjerne fordi de ulike aktørene innen offentlig innkreving ikke har nødvendig informasjon om hverandres utbetalinger og tilgodehavende.

Skattedirektoratet stiller seg derfor positiv til utvalgets forslag om å legge til rette for at det offentlige i større utstrekning kan utnytte mulighetene for motregning. Opprettelse av et sentralt gjeldsregister over misligholdte offentlige krav, som alle offentlige institusjoner med utbetalingsrutiner forpliktes å vaske sine utbetalingsforslag mot før utbetaling skjer, fremstår etter vår oppfatning som en god løsning.

6 Forhold knyttet til IT-systemer, regnskapsføring/ reskontro

6.1 Generelt om IT-systemene og systemforvaltning

Innfordringsarbeid forutsetter omfattende systemstøtte. Så langt som mulig bør en ny etat baseres på utnyttelse av eksisterende systemer. Det vises for så vidt også til utvalgets omtale av dette i utredningens kapittel 6.3.11.



Skatteetaten har i dag to systemer med regnskaps- og innfordringsfunksjonalitet, systemet for skatteinnkreving, SOFIE, og det tilsvarende systemet for merverdiavgift. I begge systemer er regnskapet basert på Oracle EBS. Begge systemer kan håndtere import og oppfølging av eksterne krav som ikke er betalt etter purring. Av disse to systemene er SOFIE best tilrettelagt for bruk i en innkrevingsetat. SOFIE har grunnleggende funksjonalitet for å behandle mange kravstyper hos ulike debitorgrupper, med flere eiere og ulike krav til inntektsføring. SOFIE har også den klart høyeste kapasiteten til å håndtere store datavolumer og et stort antall brukere.

6.2 Regnskapsføring – egen ny reskonto for innfordringsfasen

I utredningen synes forutsatt et eget reskontrosystem for den nye innfordringsetaten. Dette fremgår både av kapittel 6.2.4 og i kapittel 5. En ny etat må forutsettes å avlegge regnskap for de krav den har ansvar for. Dette forutsetter en reskonto. De krav der ansvaret for oppfølging er overført til etaten må være markert i det avgivende regnskapet, og det må etableres sikre avstemmingsrutiner mellom avgivende etats regnskap og innfordringsetatens regnskap.

7 Kommentarer vedrørende økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Generelle kommentarer

I kapittel 8 i utredningen utredes mulige innsparinger og kostnader knyttet til noen av de mest sentrale forslag. Kapitlet fokuserer særlig på de budsjettmessige og administrative konsekvensene for offentlig sektor, herunder stat og kommune.

To typer økonomiske konsekvenser er utredet:

1. Bedre måloppnåelse, i form av reduserte kostnader og/eller økte inntekter som følge av forslagene.
2. Omstillingskostnader.

At det ligger et stort potensial for gevinstrealisering i å slå sammen innfordringsmiljøene i én etat er hevet over enhver tvil.¹ I utredningen forutsettes det en årlig innsparing på kr 200 mill etter en gevinstrealisering på 325 årsverk, gjennomført i løpet av en femårsperiode.

Skattedirektoratet setter spørsmålstegn ved enkelte av forutsetningene som gevinstrealiseringen bygger på:

Det er lagt til grunn en gjennomsnittskostnad på kr 600.000,- inkl. overhead. Dette kan synes høyt. Med antatt lønnsnivå for den gruppen det er snakk om i denne analysen, kan det synes som at andelen indirekte kostnader som er tillagt som overhead er relativt stor.

¹ I forbindelse med høringsuttalelsen til NOU 2004: 12 Bedre skatteoppkreving foretok Skattedirektoratet for øvrig beregninger som viste et gevinstpotensiale på et betydelig antall årsverk ved samling av skatteoppkrevingen gjennom statliggjøring.

Det forutsettes at halvparten av medarbeiderne (162,5 av 325 stillinger) slutter ved naturlig avgang eller overgang til annen stilling utenfor etaten. Det vil være betydelig usikkerhet knyttet til et slikt anslag.

Det forutsettes videre at halvparten av medarbeiderne (162,5 av 325 stillinger) antas å slutte som følge av avgangsstimulerende tiltak. Resultatet av slike virkemidler bygger på forutsetninger som en p.t. mangler oversikt over.

De avgangsstimulerende tiltakene som staten kan tilby er regulert, og oppleves normalt ikke som veldig attraktive. Dersom noen av de 325 stillingene defineres som overtallige fordi oppgavene faller bort som følge av omorganiseringen, blir etaten belastet for ventelønn. Ventelønnen er 66% av normal lønn, og frigjøring av lønnsmidler vil i så fall kun utgjøre 34%. Perioden det skal betales ventelønn for er også forholdsvis lang, og vil i vesentlig grad kunne påvirke gevinstrealiseringen.

7.2 Økonomiske konsekvenser ved opprettelse av en ny innfordringsetat

Når det gjelder økonomiske konsekvenser ved opprettelsen av en ny innfordringsetat, er dette særskilt omtalt i kapittel 6 i utredningen. I punkt 6.2 drøftes etableringen av en ny statlig innfordringsetat. Her har utvalget også gjort forsøk på å anslå økonomiske konsekvenser basert på erfaringer fra andre omstillinger i det offentlige og fra deler av dagens organisering av offentlig innkreving.

I kapittel 6.2.2.3 fremholder utvalget i tilknytning til drøftelse av de tre aktuelle løsningsmodeller for en direktoratsfunksjon følgende:

”En opprettelse av et nytt direktorat vil medføre startkostnader.

Omorganisering av Skattedirektoratet eller Toll- og avgiftsdirektoratet vil medføre personalmessige omstillingskostnader.”

Utredningen peker på tre mulige løsningsmodeller for en direktoratsfunksjon, som skal lede den nye innfordringsetaten:

- Et eget nytt direktorat
- Skattedirektoratet
- Toll- og avgiftsdirektoratet

Utvalget mener prinsipielt at den beste løsningen vil være et eget nytt direktorat. En slik løsning vil sikre nødvendig fokus på oppgaven ved at innfordring vil være kjerneoppgave. Utvalget ser imidlertid også praktiske fordeler ved at oppgaven legges til et eksisterende direktorat og mener at også løsningen hvor direktoratsfunksjonen ivaretas av Skattedirektoratet vil kunne fremme større samordning og helhet i oppgaveløsningen.

Skattedirektoratet støtter utvalget i at disse to løsningene er de reelle alternativene. Gjennomføringsmessig og økonomisk vil det etter vår vurdering være både sikrest og mest lønnsomt å legge oppgaven til Skattedirektoratet.

Skattedirektoratet har moderne systemløsninger på innfordringsområdet. Direktoratet har en egnet IT-infrastruktur, inkludert drifts- og forvaltnings- og støttemiljøer som kan sørge for at IT-systemer med tilhørende tjenester er tilgjengelige. Direktoratet har lang erfaring med omfattende utviklingsoppgaver innen både organisatoriske og tekniske områder .

Skattedirektoratet er rigget med administrative støttefunksjoner innenfor lønn, personal, økonomi, arkiv, innkjøp og fellestjenester for å yte landsdekkende administrative tjenester for hele etaten. Direktoratet er organisert med en egen HR/OU- enhet, som støtter hele etaten med ledelsesutvikling, organisasjonsutvikling, kompetanse- og kulturutvikling. Skatteetaten har en etablert endringsorientert lederstruktur og ledelseskultur, der alle ledd i organisasjonen har vært gjennom omorganiseringsprosesser de siste årene.

De nevnte områdene er kritiske funksjoner for å få en etat til å fungere. Det gir store synergier i å legge den nye innfordringsetaten inn under Skattedirektoratet, fremfor å bygge opp tilsvarende funksjoner i et nytt direktorat. Det er gjort estimat på at Skattedirektoratet må utvides med i underkant av 40 årsverk innenfor de nevnte funksjoner for å håndtere 1350 nye medarbeidere. Tilsvarende er det beregnet at et nytt direktorat er avhengig av å rekruttere ca 100 årsverk for å ivareta de samme oppgavene. Dette er en differanse på 60 årsverk som årlig gir en innsparing på kr 36 mill dersom en legger til grunn en gjennomsnittskostnad per medarbeider på kr 600.000, slik utvalget gjør i NOU'en.

Skattedirektoratet har ikke gjennomført noen detaljerte analyser eller utredninger på hvilke direkte og indirekte kostnadsbesparelser som vil være en konsekvens av å legge etatslederansvaret til Skattedirektoratet fremfor å etablere et nytt direktorat, men vi vil peke på noen effekter i tillegg til årsverkseffektene ovenfor.

Skattedirektoratet vil, på kort sikt, kunne huse de nye medarbeiderne i direktoratet (ca 40 årsverk) innenfor dagens leieareal, dvs uten merkostnader. Et nytt direktorat vil ha årlige leiekostnader som er anslått til ca kr 6 mill.

Utvalget har anslått de initielle IT-kostnader for en ny etat til ca kr 300 mill, inklusive system for behandling av alle krav. Dersom en har ambisjoner om å utvikle/anskaffe ny teknisk infrastruktur og nye systemer til en ny etat, vil kostnaden etter vår vurdering kunne bli betydelig høyere enn dette. I tillegg må en ta hensyn til de svært betydelige årlige kostnadene en ny etat vil ha til vedlikehold og drift av systemer og infrastruktur.

Ut over arbeidsplassutstyret for den enkelte nye medarbeider, vil Skatteetaten ha behov for marginale investeringer for å utvide den IT-tekniske infrastrukturen til å kunne betjene de nye medarbeiderne. Det vil f eks på kort sikt ikke være behov for å oppgradere Skatteetatens telelinjer for å håndtere datatrafikken til innfordringsetaten. Dette er en betydelig mindreutgift sammenlignet med investeringer for et nytt direktorat, dersom en må bygge opp en egen IT-infrastruktur.

Skatteetatens nye system for skatteinnkreving, SOFIE, håndterer allerede skatteoppgjør og innkreivingsoppgaver i forhold til det store flertallet av nordmenn, i tillegg til skattebetaling for alle selskaper og alle arbeidsgivere i Norge. Systemet er basert på et standard

økonomisystem (Oracle EBS), som benyttes til avleggelse av eget skatteregnskap for hver kommune. SOFIE har omfattende støtte til arbeidsprosessene ved innfordring av offentlige krav, inkludert tilgang til registre over økonomiske aktiva. Vår vurdering er at SOFIE allerede har det meste av den basisfunksjonalitet for regnskap og innfordring som vil kreves av et system for en innfordringsetat.

SOFIE har ytelse og sikkerhet for å håndtere de periodevis meget store transaksjonsvolumene av innbetalinger og utbetalinger på skatteområdet. Forutsatt at en ny etat kun skal håndtere misligholdte krav (i området 5 – 15 % av samtlige krav), vurderes SOFIE å ha tilfredsstillende ytelse for å håndtere datavolumet for alle offentlige krav. Etablering av en "felles reskontro" som også inkluderer de krav som betales rettidig, vil imidlertid kunne medføre transaksjonsvolumer som medfører behov for ombygging. SOFIE betjener i dag mer enn 1200 samtidige daglige online brukere med høy tilgjengelighet og stabilt gode svartider.

Skattedirektoratet har utviklet SOFIE – og har ansvaret for den daglige drift, forvaltning og brukerstøtte. Skattedirektoratet har en betydelig organisasjon i egen regi som har ansvar for videreutvikling, forvaltning og drift av systemet.

Direktoratet har gjort en foreløpig vurdering av behovet for funksjonelle endringer og tillegg dersom SOFIE skal benyttes av en innkrevingsetat, i tråd med utvalget forslag. Endringene er knyttet til forhold som:

- Overføring av krav fra "kraveieretat" til innkrevingsetat, krav til maskinelle og manuelle rutiner.
- Etablering av nye kravstyper i SOFIE med egne regler knyttet til mislighold av krav (så som regler for morarenter, gebyrer mv)
- Kommunikasjon mellom "kraveieretat" og innkrevingsetat f eks om endringer eller frafall av krav.
- Krav til særskilt kommunikasjon med debitor (spesifikt innhold i brev for å presentere krav og tiltak).
- Krav til regnskapsavleggelse i innkrevingsetaten, oppgjør for innbetalinger til "kravseier", og behov for regnskapsavstemminger mellom etatene.

Omfanget av dette arbeidet er det vanskelig å fastslå sikkert før en er kommet lenger mht å avklare arbeidsdeling og samspill mellom etatene. Etter avklaringer på overordnet nivå, må det etableres et prosjekt for å gjennomgå rutiner og behov og å gjennomføre systemtilpasninger. Direktoratets foreløpige vurdering er at et slikt prosjekt vil kunne gjennomføres innenfor en ramme på om lag 150 mill. kroner. Det vil også være betydelige gevinster ved å forvaltningsansvaret for systemet til den allerede etablerte forvaltningsorganisasjonen for SOFIE.

Uten at vi går inn på å tallfeste, konkluderer vi med at det er store beløp å spare, både på investeringer og årlige driftskostnader (flere titalls millioner) ved å legge etatsledelsen til Skattedirektoratet.



Når det gjelder praktisk administrative effekter, vil vi antyde at gjennomføringstiden for omorganiseringen vil gå langt raskere under Skattedirektoratets ledelse enn under et nytt direktorat. Skatteetaten har en bestående struktur sentralt, regionalt og lokalt. Skattedirektoratet har erfaring med omorganiseringsprosjekter og etaten har etablerte støttefunksjoner som vil bli benyttet aktivt i gjennomføringsperioden. Et nytt direktorat må bygge opp alle funksjoner. Dette tar tid.

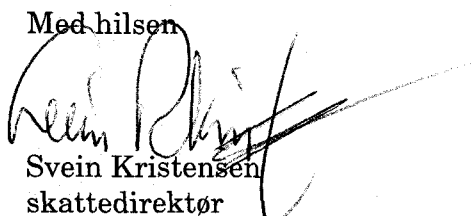
7.3 Kommentarer til utvalgets forslag om innfasing av tiltak i tid

Utvalget fremholder at flertallets forslag til hvordan det offentlige bør organisere innfordringen av offentlige krav, innebærer til dels store endringer og betydelige utfordringer i en overgangsfasen.

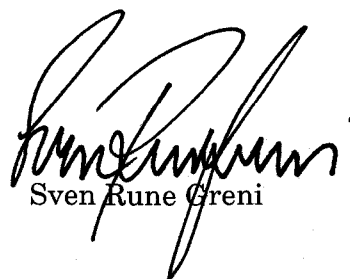
Utvalget antar i kapittel 6.2.5 at det ikke vil være praktisk mulig at etaten i en første fase har et felles IT-system og at driften må baseres på bruk av de eksisterende IT-systemene. Videre anføres som en viktig oppgave innledningsvis å iverksette prosessen med å samordne og utvikle et felles IT-system for etaten. Det bemerkes at første fase med stor sannsynlighet vil strekke seg over flere år, likevel slik at det operative nivået i den nye etaten bør implementeres ett år etter at direktoratsfunksjonen er formelt operativ. Utvalget antar at den nye etaten vil være fullt operativ først etter at et felles IT-system er utviklet og tatt i bruk, og at det bør være et mål at etaten når en slik milepæl om lag tre til fem år etter at direktoratsfunksjonen er etablert.

Utvalget har angitt enkelte konkrete forslag med hensyn til når tiltak skal gjennomføres. Det fremgår bl.a. at det offentlige bør ha som målsetting at 90 prosent av offentlige krav skal varsles elektronisk innen 2010. Videre at elektronisk faktura og betaling må tilbys fra offentlige innkrevende med store innkrevingsordninger innen 2010. Skattedirektoratet vil anta at det tidsperspektivet som her er angitt er for kort.

Med hilsen



Svein Kristensen
skattedirektør



Sven Rune Greni

Kopi til Finansdepartementet