



Toll- og avgiftsdirektoratet

Innkrevings- og regnskapsavdelingen

Saksbehandler

Berit Raaholdt Tlf.: 22 86 03 55 Faks: 22 86 02 32

Vår dato:

06.06.2008

Deres dato:

20.02.2008

Vår referanse:

2008/00588

Deres referanse

200800301-/BTB

Arkivnummer:

801

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
09 JUNI 2008
ARKIVKODE: 411
SAKSNR: 200800301-186

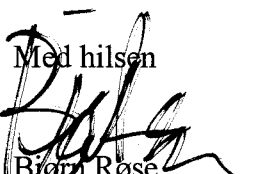
NOU 2007:12 Offentlig innkreving - Høringsuttalelse

Toll- og avgiftsdirektoratet viser til brev av 20.02.08 vedrørende høring av NOU 2007:12 Offentlig innkreving. Vi ønsker å avgi følgende høringssvar:

- Dersom det skulle vedtas å etablere en egen offentlig innfordringsorganisasjon, taler en vurdering av både fordeler og ulemper ved en slik løsning, etter vår vurdering for at den nye organisasjonen legges inn som en del av Toll- og avgiftsetaten. Omfattende planlegging og forberedelser av både organisasjon, systemer og rutiner vil være nødvendig i forkant.
- Det er en svakhet at utredningens mandat utelukker en vurdering av den alminnelige namsmannsfunksjonen.
- Utredningens konsekvensbeskrivelser fremstår som lite konkrete og usikre. Dette gjelder vurdering av driftskonsekvenser, men særlig av provenykonsekvenser.
- Konsekvensene av eventuelt å skille innfordring (tvangsinnkreving) fra fastsettelse/betaling er ikke vurdert og heller ikke belyst ved eksempler.
- Anslagene på tidsforbruk og kostnader ved etablering og drift av et eventuelt landsdekkende innkrevingssystem, som også skal kommunisere med en rekke myndigheters reskontrosystemer, synes meget usikre. Etter vår vurdering vil et slikt prosjekt være et risikoprojekt som må forberedes meget grundig, som må være etablert på forhånd og som må tas i bruk trinnvis.

Utredningen har vært på høring i våre tollregioner og er også vurdert i fagavdelingen. I vedlegg til dette brev, som inngår som en del av høringssvaret, gis et sammendrag av de mer konkrete vurderinger og kommentarer som har kommet frem i vår etat.

Med hilsen


Bjørn Røse
toll- og avgiftsdirektør


for Esben Wølner
avdelingsdirektør

Kopi: Finansdepartementet

Vedlegg til høringsuttalelse NOU 2007:12 Offentlig innkreving

Rapporten omhandler organiseringen av offentlig innkreving i Norge og berører innkrevingen av skatter og avgifter for nærmere 1 000 milliarder kroner årlig. Utvalget har beregnet en nåverdi av tiltakene etter 12 år på 1 milliard. En sårbarhetsanalyse vil vise at dersom restansenivået skulle øke med eksempelvis 0,1 %, vil den stipulerte innsparingen være 0 allerede år 1. Det er således viktig at man nøye forhandsutreder provenykonsekvensene.

Toll- og avgiftsetatens brukere består i stor grad av foretak. Vi legger vekt på å arbeide forebyggende og hindre at restanser oppstår, en strategi som har gitt gode resultater. Ved tvangsinnfordring benyttes ordinær namsmann. For årsavgiften, der en stor andel av brukerne er privatpersoner, beløpene mindre og antall krav stort, benyttes Statens innkrevingssentral. Vi er av den oppfatning at sentralisert innfordring og såkalt kontorforretning, ikke er spesielt effektivt overfor foretak.

Rapporten legger opp til flere tiltak og mange av disse er rettet mot brukerne. Hovedfokus synes å være på skyldnerne av de 3 % av kravene som går til tvangsinnfordring. Flertallet anbefaler at man velger en løsning der man samler det offentlige aktiviteter knyttet til denne gruppen i en etat slik at det offentlige i større grad opptrer koordinert der skyldner har flere misligholdte krav. Det viktige spørsmålet om hvorvidt man bør ha horisontal samordning (fastsettelse, betaling, innfordring for én type krav på samme hånd) eller vertikal samordning (fastsettelse, betaling, innfordring av kravene på forskjellige hender, men med samlet innfordring) er ikke problematisert og belyst. Størst betydning for innkrevingen som helhet, er etter vårt syn å iverksette tiltak som gjør at andelen frivillige innbetalinger øker ytterligere.

Det er i mandatet lagt en begrensning idet hovedtrekkene i organiseringen av det alminnelige namsmannsapparatet skal ligge fast. Dette er uheldig fordi alle samordningsmuligheter da ikke blir belyst og utvalget har heller ikke vurdert hvorvidt tvangsinnfordringen i større grad bør kanaliseres gjennom det ordinære namsmannsapparatet.

Et viktig suksesskriterium for en eventuell ny etat, er etablering av en robust og effektiv it-løsning. Vi er av den oppfatning at denne må spesifiseres i samråd med de aktuelle etatene og utvikles før den nye etaten er operativ. Etatene må så gradvis knyttes til system/organisasjon. Utredningen skisserer bruk av eksisterende systemer som knyttes sammen av ett saksbehandlersystem. En slik midlertidig løsning vil det sannsynligvis ikke være mulig å etablere. Det forutsettes at den nye løsningen skal håndtere krav og pengetransaksjoner, og det vil da måtte etableres et økonomisystem med nødvendig saksbehandlerfunksjonalitet.

Gitt at den organiseringsmodell flertallet i arbeidsgruppen foreslår skulle bli en realitet, mener vi oppgaven bør legges til Toll- og avgiftsetaten med direktoratsoppgaven lagt til Toll- og avgiftsdirektoratet. Vi har en egnet regional organisasjon og mener vi har både den faglige erfaring og kompetanse som skal til, samt erfaring med å utvikle store og komplekse it-systemer; herunder fellesløsninger som Valutaregisteret og systemer som har stor grad av datautveksling med andre etaters systemer.

Nedenfor følger noen utfyllende kommentarer til de enkelte kapitlene i rapporten:

Kapittel 1

Det er uheldig at utvalget har valgt å gjøre en avgrensning i mandatet mot forholdet mellom fastsettelse og innkreving. Dette bl a fordi dette har vært et moment i tidligere utredninger og en problemstilling man ikke kan komme utenom i en vurdering av effektivitet og brukervennlighet.

Kapittel 2

I tabell 2.5 side 39 er det oppgitt at Toll- og avgiftsetaten benytter 93 årsverk til innkreving, men i note 8 henvises det til at etaten i sin årsrapport fra 2006 har oppgitt at 188 årsverk brukes på området "Rettidig innbetaling av toll og avgifter". Tilsvarende feil er angitt under punkt 2.7.4 side 43. Tallet i noten og på side 43 skal være 118 årsverk slik det også fremgår av vår årsmelding. I tabell 3.27 i vedlegg 3 side 173, oppgir Statskonsult at etaten i 2005 benyttet 93 årsverk totalt inkl IT-drift og at 21,3 årsverk av dette gikk til innfordring og resten til innbetaling. Differansen på 25 årsverk er beregnet av Statskonsult med bakgrunn i de beskrivelsene vi ga i de kartleggingene som ble gjort i forkant av utvalgets rapport. Differansen er bl a knyttet til avskilting av kjøretøy, kredittvurdering, driftsregnskap m.v.

Vi har for øvrige ikke fått beskrivelsen i kapittel 2.7 til gjennomsyn.

Kapittel 3

Det som er omtalt som utfordringer i dagens innkreving, er i liten grad begrunnet ut fra analyser og lignende. Det er ikke vurdert hvorvidt disse utfordringer kan imøtekommes gjennom tiltak i dagens organisasjon.

Kapittel 4

Ingen spesielle kommentarer.

Kapittel 5

Vi støtter utvalgets overordnede mål om å motivere og opprettholde den gode betalingsviljen som allerede finnes. Videre støttes utvalgets forslag om at man bør se på ordninger med høy purreandel for å vurdere om disse kan gjøres om til forskuddsløsninger.

Når det gjelder økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger, har vi noen kommentarer til fremstillingen:

Ifølge utvalget bør det være en målsetting at 90 % av offentlige krav skal varsles elektronisk innen 2010, med andre ord at det offentlige skal tilby slike løsninger i løpet av 2009. Toll- og avgiftsetaten har på årsavgift for motorkjøretøy hatt tilbud om eFaktura i tre år og AvtaleGiro i ett år. Det har vært gjennomført kampanjer i samarbeid med BBS og vært informert om ordningene på ulike måter. Det er pt tegnet avtale om eFaktura og AvtaleGiro på 9,6 % av potensielle kunder. 90 % av totale offentlige krav innen 2010 anses derfor som helt urealistisk.

Det går fram at brukere bør få tilgang til direkte belastning ved bruk av f.eks. Bank Axess eller Verified by Visa. Bank Axess er en bankuavhengig tjeneste med en fast transaksjonspris som belastes betalingsmottaker/brukerstedet. Denne transaksjonsprisen er vesentlig høyere enn andre maskinelle innbetalinger til betalingsmottaker. Dette kostnadsbildet er ikke nevnt i høringen, men må hensyntas av de offentlige virksomhetene.

For mange offentlige virksomheter er aksept av kredittkort i webløsning ikke aktuelt på grunn av provisjonskostnaden på ca. 2 % som må betales til kortselskapene.

Det som hittil har bremsert elektronisk fakturering mot næringslivet er at tilfredsstillende løsning ikke har vært tilgjengelig i markedet. B2B løsning er nå tilgjengelig, men tilbys ikke av alle banker. Dette er bl a grunnen til at Tollvesenet ikke har gått inn på B2B løsninger mot næringslivet – det er ikke ønskelig å styre kunder over til spesielle banker for at de skal kunne ta imot elektronisk faktura fra Tollvesenet, for eksempel via eFaktura. Det har også ligget begrensninger i AltInn sin løsning. Det har blant annet ikke vært mulig å foreta betaling direkte i webløsningen, men dette er blitt lovet fra år 2009-2010.

Det forslås i høringen at det offentlige tilskriver den enkelte via MinSide og standardiserte e-post meldinger og ber om anledning til å benytte elektronisk faktura og varsling. I så tilfelle er det viktig at informasjon/aksept fra kunden logges med dato da mange kunder glemmer hva de har akseptert. Det bør også være mulig for kunden å selv slette denne avtalen på MinSide (må også logges med dato). Loggen vil være viktig dersom kunden hevder at avtale om elektronisk forsendelse ikke eksisterer og dermed ikke vil betale purregebyr eller renter som er ilagt. Nevnte logg- og slettefunksjonalitet bør bygges opp som standard funksjonalitet på MinSide. Videre vil e-post meldinger kreve en del administrasjon med hensyn til gjennomgang av svarmeldingen og oppdatering i registrene. MinSide bør legges til rette for "purring" av de som ikke svarer.

Bruk av MinSide gir utfordringer ift taushetsbelagte opplysninger samt muligheten til å forvise seg om at mottaker har mottatt informasjonen. eForvaltningsforskriften har forholdsvis strenge regler for elektronisk kommunikasjon med forvaltningen.

Det er for øvrig gjerne de som stiller svakest økonomisk som vil mangle tilgang på internett. For krav mot privatpersoner synes det derfor ikke rimelig at man legger gebyr eller lignende på papirbaserte tjenester for om mulig å øke andelen elektronisk kommunikasjon/betaling. Dette er ikke brukervennlig.

En del av det utvalget omtaler som fleksible ordninger, synes vanskelige å gjennomføre. Dette omtales ikke nærmere.

Kapittel 6

Skatteetaten inklusive skatteoppkreverne og Toll- og avgiftsetaten håndterer i dag ca 95 % av de potensielle kravene som omfattes av tiltaket. Disse har en samlet løsningsgrad på godt over 99 % ved utløpet av avgiftsåret. Toll- og avgiftsetaten hadde isolert en løsningsgrad på 99,85 %. De resterende ca 5 % av kravene innkreves av 20 andre etater og varierer fra under en mill kroner til vel åtte mrd kroner. Etter hva vi kan se er samlet løsningsgrad for disse under 90 %.

Vi har diverse spørsmål og kommentarene til beskrivelsen og vurderingen i kap. 6 blant annet:

- Utvalget forutsetter at et organisatorisk tiltak skal bidra til færre tvangstiltak pr skyldner, men det er ikke dokumentert at det i Norge finnes et stort omfang såkalte multiskyldnere. Selv der skyldner har flere offentlige kreditorer, vil kravene forfalle til ulike tidspunkter. Skal disse samordnes må det bety at de eldste kravene ikke innfordres så raskt som man i utredningen ellers forutsetter. Foreldelsen må uansett

avbrytes, så selv der man vet at det ikke er noe til pant, må utlegg som hovedregel avholdes.

- Utvalget anfører at det foreligger ulik praksis mht gjeldsproblemer. Dette er forståelig dersom det ikke er etablert ensartede regler for like tilfeller. Når det gjelder gjeldsordning etter gjeldsordningsloven, er det felles regler gjennom loven. Her mener utvalget at man kan oppnå en effektiviseringsgevinst fordi man får en effektiv prosess pva flere kreditorer. Kunnskapen om pant, sikkerhetsstillelse, straffbare disposisjoner og lignende ligger imidlertid hos den enkelte oppkrever.
- De statlige kravene er svært ulike både ift hvordan de oppstår, hvor ofte de oppstår, hvorvidt de skal betales forskudds- eller etterskuddsvis, hvordan de oppkreves og hvilke virkemidler som er tilgjengelige. Toll- og avgiftsetatens krav er særlig komplekse, også sammenlignet med skatteetatens krav. Kompleksiteten tilsier at det vil være en utfordring å samordne innkrevingen.
- Vil en oppsplitting mellom fastsettelse/betaling og innfordring reelt sett gjøre innkrevingen effektiv? Vil en helt ny organisasjon ha kompetanse på fastsettelse/betaling tilstrekkelig til å kunne betjene brukeren helhetlig? Håndteringen av skyldner vil kunne pågå samtidig i flere enheter eller sirkulere mellom dem. Hva blir konsekvensene av det? Dette vil vise seg bl a,
 - der en utleggsbegjæring påklages, er det som regel kravet og/eller grunnlaget for dette som påklages. Samtidig kan det være en forvaltningsmessig klage som er behandlet eller som er under behandling. Dette krever tett samordning mellom fastsettelse/betaling og innfordring.
 - ifm konkursbegjæring der man kan risikere et merarbeid i saker dersom den som utferdiger begjæringen må gi prosessfullmakt til en annen som ikke har tilsvarende kjennskap til fastsettelse av kravene. Utvalget legger opp til bruk av advokater som prosessfullmektiger, noe som kan høres tungvint og kostbart ut og som ikke praktiseres i dag.
 - der en begjæring om arrest skal fremsettes. Denne må knyttes tett opp til forhold avdekket ved en kontroll. Kravet og sikringsgrunnen må sannsynliggjøres. Arrest er et virkemiddel som benyttes før forfall og gjerne før det foreligger et fullstendig krav. Er det vurdert om en overføring av kravet, enten etter første purring eller tidligere, vil styrke eller svekke det offentlige posisjon som kreditor?
 - der det søkes om oppsettende virkning etter at kravet er overført ny organisasjon. Oppsettende virkning vurderes for det meste med utgangspunkt i sannsynligheten for at et krav blir omgjort.
 - For vår egen del er vi redd for at forholdet til Toll- og avgiftsetatens kredittordninger og avskiltingsvirksomhet kan bli vanskeliggjort ved evt etablering av en helt ny organisatorisk enhet.

Utredningen legger stor vekt på brukerbehov og at innfordringen skal tilpasses skyldners situasjon. En offentlig innkrever skal gi riktig og lett tilgjengelig informasjon om krav og

avgiftsordninger, ha rask og korrekt saksbehandling, yte likebehandling og ha ordninger til bruk ved lempning av krav. En innkrevers hovedoppgave er allikevel å kreve inn de avgifter Stortinget har vedtatt. Generell gjeldsrådgivning er etter vårt syn ikke en innkrevers oppgave og en debitor vil kunne ha gjeld ikke bare til det offentlige, men også til private aktører.

Kapittel 8

Vurdering av utgiftene til IT-system i en ny organisasjon tar utgangspunkt i NAV' frontsystem som i 2004 ble stipulert til 500 mill kroner. Hva ble sluttprisen? Utvalget antar imidlertid at et innkrevingssystem vil koste ca 300 mill kroner bl a fordi det er en homogenitet i offentlige krav. Vi er usikre på dette, jf kommentarene foran. Det kan vel også vært relevant å sammenligne nytt IT-system med kostnader ved å utvikle SOFIE, som er et system som nå er implementert.

Under pkt 8.3.4 henvises det til at porteføljen årlig tilføres nye restanser på ca 26 mrd kroner. Vi er usikre på om det kan medføre riktighet idet tallene for Skattedirektoratet er opplyst å inneholde akkumulerte restanser med 20,2 mrd kroner. En halvering av det som årlig tilføres synes mer korrekt.