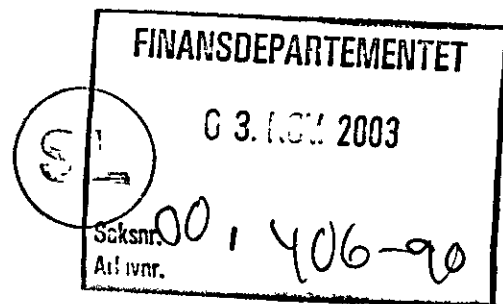




Det kongelige finansdepartement
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres ref
00/406 SL KJS/rla

Vår ref
200300108-2

Dato
30 10 2003

Høringsnotat om utkast til lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav m.m. (ny skatteinnkrevslov)

Det vises til høringsnotatet og til Finansdepartementets brev, hvorefter fristen for høringsuttalelser settes til 01 11 2003

1. Generelt

Statens innkrevingsentral (SI) er generelt positiv til lovutkastet. Den nye loven er mer ryddig enn skattebetalingsloven på innkrevingsområdet. Det er i tillegg kommet flere aktører inn under lovens bestemmelser (skattefogdene, tollvesenet og SI), noe som i seg selv bidrar til en forenkling av lovsystemet.

Videre er vi enig med departementet i at det er hensiktsmessig å knytte innkrevingsbestemmelsene i lovutkastet til tvangsfullbyrdsloven, fremfor å etablere egne, ofte parallelle lovbestemmelser i særlov. Dette er et skritt i retning av et enklere lovsystem, og vil formodentlig bidra positivt til likebehandling og forutsigbarhet i saksbehandlingen.

SI er direkte omhandlet i lovutkastet på en rekke punkter. Vi vil kommentere de fleste nedenfor. Vi vil også bemerke enkelte andre forhold, som vi mener kan være av betydning i forbindelse med den videre behandling av lovutkastet.

2. Kommentarer til enkelte bestemmelser

2.1 Til § 1-3. Andre offentlige krav

SI er enig med departementet i at det er viktig å ha en fleksibel innkrevingshjemmel. Det er en tungvint løsning å fastsette innkrevingsmyndigheten i enhver særlov. Den skisserte løsning i utkastet § 1-3 synes å være fornuftig. På den ene side må departementet til enhver tid ajourføre forskriften etter hvert som kravtyper som skal innkreves endres. Likevel må det antas at dette arbeidet er mindre ressurskrevende totalt sett i forhold til en egen lovproposisjon, som forøvrig ofte må behandles videre av et annet departement.

SI anser modellen i § 1-3 for å være praktisk, forutsatt at "hjemmelsloven" fastsetter at krav i henhold til loven er tvangsgrunnlag for utlegg. I forhold til de 15 hjemmelslover SI må forholde seg til i dag, ser vi umiddelbart fordelene med en "hovedhjemmel" for innkreving.

En mulig innvending mot modellen hvor innkrevingsmyndigheten ikke identifiseres i loven hvor kravet utspringer fra, kan være at det blir vanskelig å finne frem til den rette innkrevingsmyndighet. Dette kan for eksempel være publikum som ønsker å vite mer om kravtypen og innfordringsprosedyrer.

Imidlertid anser vi ikke dette som et stort problem. Nettopp innkrevingsens natur tilsier at kommunikasjonen oftest går fra innkrevingsmyndigheten – gjerne i form av en faktura eller varsel. Dermed vil eventuelle spørsmål som publikum måtte sitte med, som regel i løpet av kort tid kunne rettes til rette myndighet. Det må antas at de administrative forenklinger som modellen innebærer i stor grad oppveier de ulemper en "skjult" innkrevingshjemmel medfører.

Forøvrig vil vi gi vår tilslutning til forslaget om at departementet kan bestemme hvorvidt "hele eller deler av denne loven skal gjelde for andre krav ()". SI anser at denne ordlyden er fleksibel i forhold til en hensiktsmessig innkreving av ulike kravtyper, idet enkelte kapitler i loven kan tenkes å være relevante i forhold til nye kravtyper. På denne måten står man friere i forhold til en praktisk tilpasning av innkrevingsregelverket. Vi registrerer videre at departementet "kan gi forskrift om ()" slike nye krav, og antar det er en hensiktsmessig ordning.

2.2 Til § 2-5 Overføring av kompetanse til andre innkrevingsmyndigheter

Som nevnt ovenfor til § 1-3, anser SI det som hensiktsmessig å etablere en mest mulig generell ordlyd i forhold til nye kravtyper, jfr. "hele eller deler av loven skal gjelde ()". På samme måte anser vi det hensiktsmessig at man har den samme frihet i forhold til å la SI stå for innkrevingen. Det fremstår derfor for oss som en kanskje uhenktsmessig begrensning å fastsette at "kapittel 7 – 9 skal gjelde tilsvarende for Statens innkrevingsentral". Vi antar på samme måte som for § 1-3 at det er praktisk å kunne gjøre andre tilpasninger for ulike kravtyper, og foreslår derfor at ordlyden endres tilsvarende § 1-3.

Modellen for overføring av kompetanse som er valgt i § 2-5, skiller seg fra modellen i § 1-3. I sistnevnte bestemmelse kan departementet "gi forskrift", mens i § 2-5 kan departementet "bestemme". SI antar at det av hensyn til oversikt og notoritet er hensiktsmessig å fastsette slik overføring av kompetanse som § 2-5 omhandler i form av forskrift. Selv om en forskrift er mer omstendelig enn en annen form for overføring, eksempelvis ved fullmaktsbrev, anser vi likevel at § 2-5 blir fleksibel og anvendelig uten behov for lovendringer.

Videre registrerer vi at ordet "tvangsinnfordre" er benyttet i denne bestemmelsen. Slik vi ser det, kan dette innebære en begrensning i forhold til å oppnå full effektivitet og hurtighet i innkrevingen. At SI får oppgaver i forbindelse med innkrevingen av skatte- og avgiftskrav bør etter vårt syn ikke utelukke at SI sender ut ordinære purre og varslar, eller administrerer gjeldsordninger osv. SI foreslår derfor at ordlyden endres til "innkreve" som ikke inneholder denne begrensningen.

SI er utover dette tilfreds med bestemmelsens ordlyd. Det vil være en meget fornuftig løsning å åpne for at også SI innfordrer skatte- og avgiftskrav. Vi vil utdype dette litt nærmere.

SI har i dag et stort antall kravtyper med ulike regelsett og satser, renteberegning osv. Vårt innkrevingsystem SIRI/SVI er konstruert slik at enhver ny kravtype kan implementeres i løpet av meget kort tid. Hovedsakelig gjøres dette ved å definere de spesielle karakteristika i et parameteroppsett. Deretter vil systemets "motor" kjøre kravene gjennom en saksbehandlingsløype som i stor grad er maskinell, dvs. automatisk. Systemet er bygget opp etter regelverket i tvangsfullbyrdelsesloven, slik lovutkastet også legger opp til for skatte- og

avgiftskrav hva gjelder innkrevingen. Vi er således i stand til å påta oss innkrevingen av nye skatte- og avgiftskrav uten behov for noen omprogrammering i våre systemer i forbindelse med innkrevingsprosessene.

Fleksibiliteten i våre systemer gjør at vi kan inntektsføre innkrevd beløp enten direkte i statsregnskapet, eller remittere via mellomregningskonto til den enkelte skatteoppkrever/skattefogd/tolldistrikt. For de fleste kravtyper SI har til innkreving, bokføres inntekter direkte i statsregnskapet. Imidlertid har vi flere samarbeidspartnere som vi remitterer fortløpende til, eksempelvis Oslo og Akershus tolldistrikt (årsavgift), Statens Lånekasse (misligholdte terminbeløp) og NRK (lisensavgift). Hvilken løsning som er å foretrekke, blir opp til departementet å bestemme. Begge løsningene understøttes i dag med IT, slik at ingen programmering eller omfattende tilpasninger blir nødvendige.

Ut over dette vil vi peke på et annet SI-fortrinn, nemlig vår "vaskemaskin" SIVERT. Dette systemet består i hovedsak av en rekke ulike innteks- og formuesregistre (eksempelvis A/A-registeret, trygdeetatens utbetalingsfiler, Løsøreregisteret, Eiendomsregisteret, TONO/GRAMO, LTO-registeret m fl.). Systemet virker slik at innkrevingssystemet SIRI/SVI sender en forespørsel i form av en skyldners fødsels-/organisasjonsnummer til SIVERT, som deretter "vasker" fødselsnummeret mot alle fødselsnummer i de ulike registrene. Dersom det blir treff i noen registeropplysning, returneres opplysningene til innkrevingssystemet. SIVERT er videre parameterstyrt, slik at bare hensiktsmessige søk blir foretatt. Etersom alle forespørsler til SIVERT stammer fra innkrevingssystemet, ivaretas tvangsfullbyrdslovens regler om namsmannens undersøkelsesplikt, ulike regelsett om taushetsplikt osv. Kort sagt innebærer SIVERT at tidligere tiders manuelle søk i registre eller telefonhenvendelser for det meste er erstattet av automatiske prosesser. Dette gjør innkrevingen ved SI effektiv, fordi det nevnte opplegg representerer en integrert, helhetlig løsning.

SI er overbevist om at det vil være fornuftig og samfunnsøkonomisk effektivt å la SI utføre enkelte oppgaver i forbindelse med innkreving av skatte- og avgiftskrav. Vi besitter den nødvendige kompetanse på innkrevingsområdet, har effektive systemer til regnskapsføring og saksbehandling, og har som målsetting å bruke disse egenskapene til å bidra til en mer effektiv offentlig administrasjon. Nylig ble det gjennomført et prøveprosjekt mellom lensmannsetaten/ordinære namsmenn (ON) og SI, hvor siktemålet er å samordne utleggstrekk i lønn og trygd. Dersom prosjektet blir gjennomført fullt ut, vil ON og SI til sammen beslutte ca 220 000 utleggstrekk årlig, hvilket utgjør ca 70% av landets utleggstrekk totalt. Det er i forbindelse med prosjektet utført beregninger som viser at en slik samordning vil kunne spare næringslivet for ca 17,5 mill. kr årlig. I tillegg vil trygdeetaten trolig kunne oppnå tilsvarende gevinst, slik at total gevinst for trekkpliktige (arbeidsgivere, trygdeetaten) blir ca 35 mill. kr årlig.

På denne bakgrunn synes det klart at en ytterligere konsolidering mellom de ulike namsmyndigheter i Norge er samfunnsøkonomisk lønnsomt og påkrevet. Skatteoppkreverne og skattefogdene har en stor kravmasse, og særlig skatteoppkreverne har i tillegg en svært desentralisert struktur. Vi antar at det er store effektiviseringsgevinster å hente ved en sentralisering på dette området.

2.3 Til kapittel 7 – Motregning

SI er positiv til de foreslåtte materielle endringer i motregningsreglene. Motregning er en effektiv innkrevingsmetode som forenkler innkrevingen. Imidlertid forutsetter motregning at innkrevingsmyndigheten har kjennskap til skyldnerens fordring mot staten, kommunene, fylkeskommunene eller folketrygden. Dette kan være et utviklingsområde hvor man kanskje bør utrede muligheten for enklere kommunikasjon mellom de ulike partene.

SI ser positivt på at departementet foreslår en lovfestet klageadgang ved motregning. Imidlertid anser vi at § 7-5 med fordel kunne vært presisert nærmere, ettersom "nedslagsfeltet" for

klageadgangen avhenger av en tolkning av hva som ligger i "de ulovfestede motregningsregler" Litteraturen (Kruger, Bergsåker) antyder at særlig det alminnelige motregningsvilkåret om gjensidighet ikke umiddelbart omfatter ethvert statlig krav dersom det dreier seg om ulike etater/forvaltningsgrener I lovutkastets premisser eksemplifiserer departementet at et utestående krav på særavgift uten videre kan motregnes mot et tilgodehavende på merverdiavgift SI's fokus rettes her særlig mot særavgiftene, som vi først og fremst har befatning med Dersom ethvert statlig krav (som omfattes av denne loven) kan motregnes mot ethvert annet rent statlig krav som skyldneren måtte ha, vil dette altså ikke omfattes av klageadgangen etter § 7-5 Ettersom det er grunn til å frykte en del praktiske utfordringer i form av klager som må avvises, anser vi en presisering av § 7-5 som ønskelig

Utover nevnte grensdragning vurderer vi en lovfestet klageadgang for motregning som meget positivt, særlig sett fra skyldnerens ståsted, hvor det i praksis går ut på ett hvorvidt innkrevingsmyndigheten anvender motregning eller ordinær tvangsfullbyrdelse Slik sett kan en rettslig klagemulighet virke som en betryggende rettssikkerhetsgaranti

2.4 Til § 8-2 – Kompetanse til å holde forretning for utleggspant

2.4.1 Lovfestet kompetanse

Departementet foreslår å oppheve ordningen med særskilt bemyndigelse til å avholde forretning for utleggspant Dette i motsetning til dagens ordning, hvor departementet gir bemyndigelse etter en forutgående uttalelse fra kommunestyret Samtidig foreslås det etablert en ordning hvoretter skatteoppkreverne skal samarbeide og gi bistand til hverandre dersom en skyldner har skattekrav i flere kommuner/distrikter Videre fastslås det at en skatteoppkrever ikke kan holde utleggsforretninger i en annen kommune, tilsvarende at et skattefogdkontor ikke kan holde forretninger utenfor sitt distrikt

Sett i sammenheng synes denne ordningen å være upraktisk og lite effektiv Tankegangen synes å være at lokal tilhørighet og lokalkunnskap gir en innkrevingsmessig gevinst SI vil hevde at dette ikke nødvendigvis er tilfelle Dette gjelder særlig for mindre kommuner, hvor det er personlige forhold mellom personalet på skatteoppkreverkontoret og skyldnerne Det er ingen grunn til å anta at noen vanskjøtter sin jobb, men man kan lett tenke seg at det oppstår en viss tilbakeholdenhet i forhold til de tyngste innfordringsmessige grepene dersom skyldneren er en venn eller bekjent Når det gjelder utlegg i fast eiendom, bankinnskudd, VPS-konti osv kan det neppe ha betydning hvor namsmyndigheten har kontoradresse SI har i alle år operert som særnamsmann over hele riket, og kan ikke se at manglende lokalkunnskap har vært noe nevneverdig hinder Utlegg i løsøre må nødvendigvis foretas lokalt, men der har man jo det ordinære namsmannsapparat i alle tilfelle De geografiske grenser vil med dagens ordlyd dessuten begrense en eventuell sentralisering av skatteinnkrevningen, eksempelvis kommunesamarbeid, unntatt ved rene kommunesammenslåinger

2.4.2 Faktisk kompetanse

Videre ser vi visse faresignaler ved en slik "tvungen" særnamskompetanse for ethvert skatteoppkreverkontor De skatteoppkreverkontor som i dag ikke er bemyndiget – formodentlig de minste kontorene – får nå en lovfestet formell kompetanse, samt en lovfestet bistandsplikt overfor andre skatteoppkrevere Dette kan være uheldig i forhold til den praktiske og juridiske kompetanse hos dem som skal utføre oppgavene, og følgelig uheldig for publikum som kan bli skadelidende på grunn av unødvendige eller ikke korrekte utleggsforretninger Tvangsinnkreving er forholdsvis komplisert, og selv om SI ikke betviler skatteetatens internskolering, vil vi peke på at utkastets nokså tvungne form kan medføre et "press" som kanskje ikke er tilsiktet SI anser at tvangsinnkreving er et svært spesialisert og komplisert fagfelt, hvor erfaring, kompetanse og

fagmiljø er svært viktig. Derfor er det en fordel med større enheter, som også kan vise til stordriftsfordeler. Å "tvinge" de minste enhetene til samme brede kompetanse med hensyn til tvangsinnkreving kan derfor lett resultere i feil og ineffektivitet.

Kompetansekravet med hensyn til tvangsinnkreving taler for en sentralisering av oppgavene i større miljøer. Kravet om effektivitet trekker i samme retning. Den type vaskeprosesser der man undersøker mulighetene for utlegg i løpende ytelser som lønn og trygd, samt mulige utlegg i formuesgoder, kan ikke desentraliseres uten at mye av effektiviteten går tapt. Dertil vil man miste mulighetene for samordning av trekk.

I tilfelle SI skulle få innkrevingsansvaret for skatte- og avgiftskrav etter § 2-5, må utleggskompetansen gjelde uten hinder av kommunegrenser eller skattefogddistrikter. § 8-2 står dessuten i direkte motstrid til § 2-5, hvor det henvises til kapitlene 7 til 9. Slik bestemmelsen nå fremstår, vil SI utelukkende kunne operere innenfor Rana kommune eller Nordland fylke. Dette gir liten mening. SI vil derfor foreslå at bestemmelsens første ledd gis et tillegg om at når SI innkrever skatte- eller avgiftskrav etter §§ 1-1 til 1-3 eller etter § 2-5, skal innkrevingsdistriktet for SI være hele landet.

Avslutningsvis bemerkes at tvangsfullbyrdelse i stor grad kan skje over hele landet – uten hinder av kommune- eller fylkesgrenser. Dette har SI god erfaring med siden 1990. Som "kontorforretning" (jfr. tvangsfullbyrdsloven § 7-9) kan det tas utlegg i de fleste relevante utleggsobjekter, kun på bakgrunn av informasjon fra tilgjengelige registre. Et mulig unntak kan være utleggsforretning i motorkjøretøy, som regnes som løsøre, og derfor må følge reglene for utlegg i løsøre. Imidlertid er vårt inntrykk at Autosys/Motorvognregisteret likevel brukes i utstrakt grad, og at personlig oppmøte på kjøretøyets registrerte adresse sjelden medfører at kjøretøyet kan besiktiges. Håndpantregelen praktiseres heller ikke i disse tilfellene, men rettsvernet for utleggsforretningen etableres i form av at utlegget registreres som heftelse i Løsøreregisteret. Av denne grunn ser vi gjerne at Finansdepartementet vurderer å ta opp problemstillingen på prinsipielt grunnlag, med sikte på å tillate også utlegg i motorkjøretøy som "kontorforretning". Når en slik endring er iverksatt, vil behovet for utlegg i løsøre være betydelig redusert for de fleste offentlige kreditorer. Det ordinære namsmannsapparat vil da kunne besørge de tilfellene som måtte gjenstå. En slik løsning vil også kunne frigjøre betydelige ressurser i politi- og lensmannsetaten til andre gjøremål, eksempelvis kriminalitetsbekjempelse.

Når bestemmelsen i § 8-2 ses i lys av regelen i § 8-3 (utleggstrekk i lønn og trygd), fremstår ordningen med kommunevis/fylkesvis kompetanse som inkonsekvent. Etter § 8-3 kan utleggstrekk gjøres gjeldende over hele landet, uavhengig av kommune-/fylkesgrenser. Hvorfor gjelder ikke det samme for utleggspant som kan gjøres som kontorforretning? Igjen antar vi at begrunnelsen ligger i lokal tilhørighet og lokalkunnskap. At dette gir noen innkrevingsmessig gevinst har vi liten tro på, fordi det ikke stemmer med våre erfaringer. SI vil derfor antyde at departementet bør vurdere § 8-2 i et bredere perspektiv.

3. Vedr. rettsgebyr ved forretning for utleggspant avholdt av skatteoppkreverne og skattefogdene

Det vises til høringsnotatets kapittel 15 om ovenstående.

Slik vi forstår forslaget, vil departementet foreslå en presisering i rettsgebyrlovens § 14 første ledd, hvoretter "begjæring" presiseres til å bety "beramme" når særnamsmenn står for dette. En slik presisering kan SI støtte.

Imidlertid følger det av lovforslaget at denne presiseringen bare gjelder når det berammes etter "skatteinnkrevingslovens kapittel 8". Dette er en innsnevring av lovens nedslagsfelt som er


unødvendig. SI viser til at alle særnamsmenn vil ha nytte av en slik presisering. Departementet bes derfor ta hensyn til dette.

Når det gjelder selve gebyrpåløpet, har SI visse motforestillinger til den foreslåtte lovendring. Vi forstår endringsforslaget til rettsgebyrloven slik at for berammelser av utleggforretning (utlegg eller utleggstrekk) påløper ett rettsgebyr på berammelsestidspunktet. I tillegg skal det etter endringsforslaget også påløpe (ordinært) gebyr for beslutning om utleggstrekk eller forretning for utleggspant. Etter rettsgebyrloven § 14, første ledd nr. 1, påløper for dette 1,5 R. Dette skal altså tilfalle kommunen, ifølge endringsforslaget.

Prinsipielt er dette et interessant forslag. Slik vi leser forslaget, innebærer det at dersom skatteoppkreveren foretar tvangsinnkreving i form av forretning for utleggspant eller utleggstrekk, vil det koste skyldneren 2,5 R, dvs. pr. dato kr 1 850,-. Det prinsipielle i dette forslaget er at gebyrene kun påløper for skatteoppkreverens aktiviteter, og altså kun for skatterestanser. Andre særnamsmenn er i loven (fortsatt) unntatt fra slikt gebyr. Denne forskjellsbehandlingen finner SI umotivert. Dersom begrunnelsen for gebyrordningen er å tilgodese kommunene med noen kroner, finnes det sannsynligvis andre og bedre overføringsordninger som kan benyttes. Hensynet til likebehandling og forutsigbarhet tilsier at all tvangsinnkreving bør følge et og samme regelverk, uten særregler for noen kravtyper. SI vil av denne grunn ikke anbefale den foreslåtte endring i rettsgebyrloven § 14 fjerde ledd.

Statens innkrevingsentral

Per Waage
direktør


Lars Henrik Svendsen
rådgiver