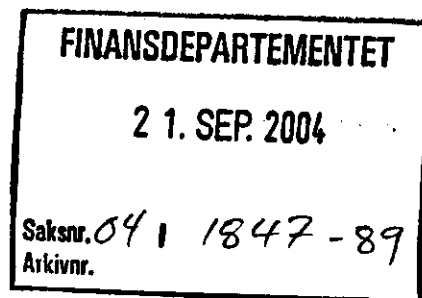




Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres ref.:
041/847 SL ld/rla

Vår ref.:
200400101-2

Dato:
20.09.2004

HØRING OM SKATTEOPPKREVERUTVALGETS UTREDNING - NOU 2004:12 BEDRE SKATTEOPPKREVING. UTTALELSE FRA STATENS INNKREVINGSSENTRAL (SI)

Statens Innkrevingsentral (SI) vil i denne uttalelsen konsentrere seg om de to viktigste områdene der utvalget har vurdert og konkludert, nemlig spørsmålet om en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen og hvordan man kan effektivisere tvangsinndrivelsen av skatt.

Fellesinnkrevingen innebærer at skatteoppkreverne krever inn skatter og avgifter på vegne av skattekreditorene, henholdsvis Staten, fylkeskommunene og kommunene, samt folketrygden. I følge Statistisk Sentralbyrå ble det inntektsført 352,5 mrd kroner knyttet til kommunekasserernes virksomhet i 2003, hvorav Statens andel utgjorde 260 mrd, dvs ca 75 %. Statens andel av skatt på inntekt og formue og folketrygdavgift utgjør vel 30 % av de samlede statsinntekter i 2003.

Det faktum at skatteinntektene utgjør betydelige beløp for både Staten, fylkeskommunene og kommunene og at innkrevingen berører svært mange, innebærer at utøvelsen av skatteoppkreverfunksjonen er av stor samfunnsmessig betydning.

1. Skatteoppkrevingen (utøvelse av kreditorfunksjonen)

Utvalgets flertall går inn for at skatteoppkreverfunksjonen statliggjøres i sin helhet. SI støtter dette synet. Vi vil i denne forbindelse legge hovedvekten på følgende forhold: Det prinsipielle spørsmålet om riktig oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommunene og kommunene, samt mulighetene for å ta ut stordriftsfordeler ved en annen organisering enn dagens opplegg for å gjøre skatteoppkrevingen mer effektiv og mindre ressurskrevende enn nå.

Anser man skatteoppkreving for å være en statsoppgave bør den utføres av statsansatte og ikke av kommunalt ansatte som nå. I praksis vil dette bety at en del oppgaver som kommunekassen utfører går over til staten, mens en del oppgaver som for eksempel innkreving av kommunale avgifter fortsatt skal utføres av kommunen.

I st. meld. Nr 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, har regjeringen i kap 3.2 Prinsipper for oppgavefordelingen, anført bl a følgende:

"Oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.

På områder der nasjonale mål gir så sterke signaler om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger, vil det i utgangspunktet være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommuneforvaltningen. Det kan dreie seg om direkte tjenesteyting overfor innbyggerne hvor innholdet i tjenestene er ensartet på tvers av geografiske områder. Det kan dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter loven har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt. En annen gruppe oppgaver er oppgaver der forutsigbarhet og likebehandling er av avgjørende betydning for den enkeltes rettssikkerhet".

Selv om ovenstående sitat fra stortingsmeldingen var rettet mot oppgavefordelingen innenfor miljø, landbruk, plan og arealdisponering, anser SI at dette er høyst relevant også med hensyn til andre oppgaver som f eks skatteoppkrevingen.

SI støtter derfor flertallets vurdering i kap 10.1.9 i NOU 2004:12 der det bl a framkommer følgende:

"Begrunnelsen for at en oppgave legges til kommunalt nivå er at man skal kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov, og at man skal kunne utøve nødvendig lokalt skjønn. Skatteoppkreving kan ikke sies å ha særlig behov for lokal tilpasning eller lokal skjønnsutøvelse. Oppgaven kjennetegnes av stram regulering, behov for rettssikkerhet og likhet på tvers av kommuner – hvorvidt man betaler skatten sin skal ikke avhenge av hvilken kommune man bor i. Det er derfor lite ved selve oppgaven som tilsier lokal tilknytning".

Utover det rent prinsipielle vil SI vektlegge mulighetene for å ta ut stordriftsfordeler gjennom en statliggjøring. Da en god del av skatteoppkrevingen består i å bokføre skattetrekk, og i mindre grad å fakturere forskuddsskatt, vil stordriftsfordelene først og fremst dreie seg om effektiviseringsgevinster ved reduserte kostnader. I dag er skatteoppkreverfunksjonen tillagt ca 430 kommuner. Med de muligheter en statliggjøring gir for en annen og mer effektiv organisering, vil gevinstene kunne være betydelige.

Dette siste punktet ønsker vi å illustrere ved en del tall som gjelder for SI. Vi ble etablert i 1990 for å ta hånd om bøteinndrivningen og andre straffekrav fra politiet og påtalemyndigheten. Før SI ble etablert, var det ca 135 årsverk som medgikk til oppgaven i politiet. I praksis ble oppgaven utført ved alle politidistrikter og svært mange av politistasjonene og lensmannskontorene var involvert. Løsningsprosenten var forholdsvis svak, ca 2/3 av kravene ble løst og resten avskrevet etter hvert. For å ta hånd om denne saksmengden ble SI tildelt 65 stillinger og det viste seg tilstrekkelig i forhold til den kravmengden som ble generert hvert år på 1980-tallet. Vi ser her at en sentralisering av innkrevingsoppgaven førte til en betydelig gevinst ved at oppgaven kunne løses med halvparten av bemanningen i forhold til tidligere. I tillegg kom selve provenyøkningen som også var betydelig i dette tilfelle. Det samme kan illustreres ved at kostnadene pr innkrevd krone kom til å ligge på et mye lavere nivå enn tidligere. I dag blir ca 94 % av bøtekravene løst ved betaling.

Hovedårsaken til at det er mulig å ta ut betydelige stordriftsfordeler, er det faktum at en sentralisering gir helt andre muligheter til å ta i bruk moderne informasjonsteknologi enn det et desentralisert opplegg gir. Videre vil en sentralisering representere et mye bredere fagmiljø med de muligheter det gir, samt det faktum at det er mye større muligheter for en effektiv organisasjonsutvikling og spesialisering i et stort enn i et lite miljø.

I en stor organisasjon er det mye lettere å drive produktivitetsfremmende arbeid enn i en liten organisasjon. Tall fra SI viser at kostnadene pr innkrevd krone var i 1991 på kr 0,118, mens tilsvarende tall for 2003 var kr 0,099. Disse tallene inkluderer også utøvelsen av særnamsmannsfunksjonen ved SI. Kostnadene pr. krav ved tvangsinnndrivelse er mye høyere enn kostnadene ved å utøve kreditorfunksjonen. Dette er tall i løpende kroner. Hvis vi korrigerer for prisstigningen, vil kostnadene i faste kroner være nær halvert i løpet av 12 år. Dette hadde ikke vært mulig ved en desentralisering av innkrevningen.

Hva spesialisering kan bety i form av reduserte kostnader, kan illustreres med følgende fra SIs virksomhet: Stortinget har vedtatt at Statens Lånekasse for utdanning skal omstilles. I denne forbindelse skal alt inkassoarbeid overføres fra lånekassen til SI. I lånekassen er det 58 ansatte som arbeider med inkasso. Vi har regnet ut at SI ikke har behov for mer enn ca 20 personer for å utføre disse inkassooppgavene. Spesialiseringsgvinsten vil være betydelig.

SI mener at det foreligger store muligheter for å ta ut betydelige produktivetsgevinster ved en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen og en riktig organisering i denne forbindelse. Dette underbygges av det forhold at ca halvparten av norske kommuner i følge Kommunal Rapport benytter inkassobyråer som medhjelper i sin innkreving. I forhold til en riktig organisering representerer dette en kostbar løsning, og utstrakt bruk av inkassobyråer medvirker til å fordyre dagens løsning med kommunal oppkreving. Dette må imidlertid også sees i sammenheng med en bedre tilrettelegging mht til utøvelsen av namsmannsfunksjonen.

Det argumenteres ut fra nærhetsprinsippet for å opprettholde dagens ordning. Vår erfaring er at det ikke har bydd på problemer med sentralisert innkreving i forhold til publikum. Sentralisert innkreving vil bety en større grad av likebehandling ut fra regelverket nedfelt i lov, forskrift og påtaleinstruks. Et hovedprinsipp på SI er at alle skal få en fair mulighet til å gjøre opp for seg frivillig. Derfor har vi for tiden ca 22 000 avdragskontrakter og ca 3 500 midlertidige betalingsutsettelse. Det er svært liten variasjon i disse tallene fra måned til måned. Av ca 200 000 utleggsforretninger pr år, ender ca 30 opp i rettsapparatet. Det hører til unntakene at SI ikke har fått medhold i retten.

En statliggjøring og reorganisering av skatteoppkreverfunksjonen vil også kunne medføre et press mot kommunene for å gjøre gjenværende innkreivingsoppgaver billigere. Dette vil etter hvert føre til en reorganisering av denne oppgaven mot interkommunale løsninger, noe som vil være billigere enn om den enkelte kommune opererer hver for seg. Vi kan se en del indikasjoner på at en slik utvikling allerede er på gang. En slik utvikling vil være en fordel for folk flest.

Utvalget har foreslått at ligningskontorene overtar skatteoppkreverfunksjonen som ett mulig alternativ. Dette kan etter SIs oppfatning være en løsning. Men risikoen for en sammenblanding av rollen som utligner og rollen som innkrever vil være til stede i dette alternativ med de konsekvenser det vil kunne medføre. Det foreligger imidlertid flere muligheter som bør vurderes nærmere. En mulig løsning vil være å etablere 5-6 regionkontorer underlagt Skattedirektoratet for å ta seg av skatteoppkrevingen. Oppgaven vil være å bokføre skattetrekk, sende faktura og bokføre innbetalinger på forskuddsskatt, foreta fordelingen av skatten på kommuner, fylkeskommuner og stat, samt foreta utsendelse av krav på restskatt etter at skatteoppgjøret er foretatt. Det er helt utvilsomt at det vil være en betydelig effektiviseringsgevinst ved et slikt opplegg sammenlignet med dagens der oppgaven er spredt på ca. 430 kommuner. Et slikt opplegg vil også representere en effektiviseringsgevinst i forhold til det at ca 90 ligningskontorer utøver kreditorfunksjonen. I et slikt perspektiv kan arbeidsgiverkontrollen tillegges ligningskontorene/fylkesskattesjefene.

2. Tvangsinn drivelse av restskatt (utøvelse av særnamsmannsfunksjonen for restskatt).

Utvalgets flertall går på dette punkt inn for at det etableres en del regionkontorer som skal ta seg av tvangsinnfordringen av restskatten, forskuddsskatt, arbeidsgiveravgift, merverdiavgift og arveavgift. Dette innebærer at disse kontorene vil måtte få særnamsmannsmyndighet for alle disse kravtypene. I dag har skattefogdene særnamsmannsmyndighet for merverdiavgift og arveavgift og noen av de kommunale skatteoppkreverne har særnamsmannsmyndighet for restskatt, forskuddsskatt og arbeidsgiveravgift. Det vil være en fordel at slik myndighet legges til slike regionkontorer sammenlignet med at en del av kommunekasserne har begrenset namsmannsmyndighet som i dag.

SI er likevel av den oppfatning at man for tvangsinndrivelsen bør vurdere også andre modeller enn denne. SI vil stille spørsmål om utvalgets forslag til organisering av tvangsinndrivelsen av restskatt er hensiktsmessig. Restskatten vil i svært mange tilfelle være rettet mot personlige skatteyttere og misligholdte krav vil i hovedsak dekkes gjennom utleggstrekk i lønn. I denne forbindelse viser vi spesielt til det anmodningsvedtak som Stortinget har gjort våren 2004 i forbindelse med behandlingen av den sivile rettspleien på grunnplanet. Regjeringen ble i den saken pålagt å ta de nødvendige skritt for å samordne lønnstrekk via en felles koordineringsinstans og komme med en framdriftsplan for dette i statsbudsjettet for 2005.

Det er særlig tre mangler med dagens rutiner som er bakgrunnen for vedtaket:

- manglende samordning mellom ordinær namsmann og de ulike særnamsmenn som gjør at rettssikkerheten for individer med mange tvangsforretninger mot seg blir svak
- arbeidsgiverne pålegges for store administrative byrder ved å skulle forholde seg til en rekke ulike instanser mht lønnstrekk
- arbeidsgiverne får i for stor grad kjennskap til de ansattes private affærer (personvernet)

Forslaget om at statlige regionkontorer også skal benyttes for tvangsinndrivelse av restskatt løser etter SIs syn ikke de grunnleggende problemene rundt manglende samordning som er referert til ovenfor.

Det har foreligget to alternative forslag til hvordan dette med manglende samordning av namsmyndigheten skal kunne løses. Det ene forslaget er fra Næringslovutvalget som i 1999 fremmet forslag om å etablere SI som landsdekkende lønnstreksentral fordi SI er størst i Norge på utleggstrekk. Justisdepartementet fremmet i 2000 et forslag om å registrere utleggspant, utleggstrekk og intet til utlegg i løsreregisteret. Etter hvert har departementet kommet til at en slik registrering ikke vil løse samordningsaspektet, men kun være av verdi for kredittopplysningen.

Justisdepartementet har derfor etter at skatteoppkreverutvalget avga sin innstilling gitt SI i oppdrag å lage arkitektur og designe en løsning der namsmannen kan gjøre bruk av SIs IT-systemer for derved å kunne samordne namsmannen og SI som særnamsmann gjennom SION-prosjektet. Arkitekturrapporten er allerede levert, og designrapporten vil bli levert ultimo oktober i år. En reell samordning av alle utleggstrekk vil først kunne skje når alle krav som skal tvangsinnfordres er ført i en og samme reskonto der dekningsloven, og der debitor har igjen tilstrekkelige midler til livsopphold etter de regler som gjelder. Dette vil styrke rettssikkerheten i betydelig grad i forhold til dagens opplegg, samtidig som personvernet ivaretas på en langt bedre måte enn nå.

SIs innkrevingsreskonto (SIRI) kan utføre dette. Det finnes ingen andre IT-systemer i bruk som har denne funksjonen. Dertil kommer at SIs effektive rutiner for datafangst (søk i ulike dataregistre etter objekter for utlegg) vil være en integrert del av løsningen.

Ved å foreta en samordning for namsmannen og SI slik som skissert ovenfor, vil ca 75 % av alle utleggstrekk være samordnet, men tvangsinndrivelsen av restskatt vil ikke være en del av dette med mindre det besluttet at SI eller namsmannen skal innkreve restskatten.

Erfaringstall på SI kan tyde på at ca 70 % av debitorerne for restskatt ligger i SIs datasystemer fra før med andre krav. Etter at SION-prosjektet er gjennomført, vil dette tallet kunne være enda høyere. Også dette taler for en nærmere samordning mellom SION og skatteoppkrevingen når det gjelder tvangsinndrivelse.

SI antar at mulige alternativer for tvangsinndrivelse av restskatt bør vurderes nærmere før man endelige bestemmer seg for framtidig organisering. Problemene med dagens tvangsinnfordring er store restanser med ubetalt skatt og store variasjoner i resultatoppnåelsen mellom kommunene, samt ulik praksis i forhold til samme regelverk. Dette kommer av at det ikke er mulig å ta i bruk moderne IT-systemer for å understøtte tvangsinndrivelsen på desentralisert basis som

når tvangsinndrivelsen skal skje i hver kommune. I den forbindelse antar vi at en samordning av alle lønnstrekkene vil kunne være av særlig interesse.

Utvalget går også inn for at særnamsmennenes tvangsinndrivelse bør belegges med gebyr slik som det gjøres hos ordinær namsmann. Også dette bør det sees nærmere på og i sammenheng med en nærmere avklaring av et framtidig opplegg for tvangsinndrivelse av restskatt. Det er i dag en svært mangeartet praksis på området. For en del kravtyper der SI som særnamsmann ikke ilegger gebyr på tvangsinndrivelsen, angir regelverket for kravtypen betydelige purregebyr og gebyr for varsel om tvangsinndrivelse. I andre kravtyper fastsetter kreditor et eget tvangsinndrivelsesgebyr som inntektsføres hos kreditor, mens namsmannsgebyret bokføres i statskassen. Som et ledd i en avklaring av namsmannsfunksjonen for restskatten, bør det også sees nærmere på den praksis som gjøres gjeldende, herunder også regelverket mht purregebyrer for enkelte kravtyper.

3. Noen tanker om ressursbruk ved skatteoppkrevingen

Etter det vi får opplyst er det ved kemnerkontorene vel 1600 årsverk som medgår til skatteoppkrevingen. Hvis vi antar at ca 1/3 av disse er knyttet til tvangsinndrivelsen og ca 2/3 til kreditoroppgaver, blir det hhv ca 530 og 1060 årsverk. Ut fra erfaringstall i forbindelse med etableringen av SI og driften etterpå, kan det være mulig å redusere bemanningen knyttet til kreditoroppgaver til om lag halvparten av dagens bemanning ved en sentralisering til 5-6 regionkontorer. Bemanningsreduksjonen dreier seg om vel 500 årsverk bare knyttet til kreditorfunksjonen. En bemanning på ca 530 årsverk til å utføre dagens tvangsinndrivelse av skatt er forholdsvis mye i forhold til erfaringstall fra SI. I 2003 benyttet SI ca 100 personer til å utføre mer enn 200 000 utleggsforretninger.

Med det antall utleggsforretninger som kommunekassereren gjør i dag, ville SI kunne gjøre arbeidet med ca 60 årsverk. Kommunekasserernes ressursbruk til tvangsinndrivelse er ut til å ligge på et høyere nivå enn ressursinnsatsen i det ordinære namsmannsapparatet. Ordinær namsmann gjør imidlertid lang flere utleggsforretninger enn alle kommunekassererne tilsammen.

Disse tallene viser at det er et betydelig effektiviseringspotensial i forhold til dagens ressursbruk ved en statliggjøring og riktig organisering av oppgaveutførelsen. Det kan dreie seg om en årlig besparelse på ca 400 – 500 millioner kroner.

Med ca 100 årsverk vil SI kunne gjøre det samme antall utlegg som kommunekassererne gjør i dag og i tillegg gjennomføre ca 50 000 utleggsforretninger med sikte på å bygge ned dagens skatterestanser.

4. Oppsummering

Statens innkrevingssentral er enig i at skatteoppkreverfunksjonen statliggjøres i sin helhet. I denne forbindelse bør det vurderes å løse innkreveroppgaven ved å etablere et fåtall regionkontorer som skal ta seg av kreditoroppgavene knyttet til skatteoppkrevingen. Derved vil betydelige effektiviseringsgevinster i form av stordriftsfordeler kunne oppnås i forhold til dagens opplegg. Tall som er gjengitt ovenfor i uttalelsen, indikerer at gevinstene kan være av betydelig omfang.

Arbeidsgiverkontrollen kan i dette alternativ tillegges ligningskontorene/fylkesskattekontorene. Derved blir rendyrkingen av oppgaveutførelsene vesentlig forbedret.

Statens innkrevingssentral mener at man for tvangsinndrivelse av restskatten også bør se nærmere på andre alternativer enn å etablere regionkontorer for tvangsinndrivelse. I denne forbindelse vil videreføringen av anmodningsvedtaket i Stortinget i forbindelse med den sivile

rettspleien på grunnplanet om samordning av utleggstrekk, være av særlig interesse. Det kan også løse mange av dagens problemer ved innkrevingen av restskatt, nemlig ulik praksis i forhold til samme regelverk, store variasjoner i resultatoppnåelsen fra kommune til kommune og store restanser. Samtidig styrkes rettssikkerheten og personvernet.

Det kan neppe reises vesentlige innvendinger av faglig art mot en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen og tilhørende sentralisering av oppgaven i et fåtall regionkontorer. Vi ser imidlertid at det kan reises innvendinger mot opplegget politisk (uønsket sentralisering). I så fall er prisen på fortsatt desentralisert skatteoppkreving betydelig.

Noe av svakheten med dagens opplegg kan fjernes ved å endre namsmannsfunksjonen for restskatten i retning av det som er antydnet ovenfor. I forhold til SI vil en sentralisert tvangsinn drivelse av restskatten være mulig teknisk og funksjonelt også i dagens struktur, men kostnadene ved en effektivisering av tvangsinnfordringen vil være høyere enn ved at man statliggjør oppkrevingen og etablerer et lite antall regionkontorer for utøvelsen av kreditoroppgavene ved skatteoppkrevingen.

Med hilsen
Statens innkrevingssentral


Per Waage
direktør