

Offentlig innkreving

Avgift Betaling
Evne
Vilje Effektivitet
Skatt Gebyr Helhet
Rettssikkerhet Brukerorientert
Proveny Innfordring
Elektronisk faktura

Norges offentlige utredninger 2007

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Meglerprovisjon i forsikring.
Finansdepartementet.
2. Lovtiltak mot datakriminalitet.
Justis- og politidepartementet.
3. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
4. Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
5. Frarådningsplikt i kredittkjøp.
Justis- og politidepartementet.
6. Formål for framtida.
Kunnskapsdepartementet.
7. Fritz Moen og norsk strafferettspleie.
Justis- og politidepartementet.
8. En vurdering av særavgiftene.
Finansdepartementet.
9. Rosenborgsaken.
Justis- og politidepartementet.
10. Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.
Finansdepartementet.
11. Studieforbund – læring for livet.
Kunnskapsdepartementet.
12. Offentlig innkreving.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-0934-2

PDC Tangen

Til Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. september 2005 for å utrede offentlig innkreving, leverer med dette sin innstilling.

Oslo 6. november 2007

Jan Solberg
leder

Oddbjørg Bakli

Solveig Løhaugen

Kjell Saghaug

Katarina de Brisis

Anne Katrine Rambøl

Liv Marit Sylliåsen

Inger-Johanne Weidel
Sekretariatsleder

Janne Borge

Tone Kastnes

Pål Mathisen

Innhold

1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	9	2.5.2	Innfordringsfasen	32
1.1	Oppnevning og sammensetning	9	2.5.3	Fordeling av krav i fasene	34
1.2	Mandat	9	2.6	Rolle- og oppgavefordelingen	37
1.3	Avgrensning og fortolkning av mandatet	11	2.7	Aktørene	38
1.3.1	Innkrevningssystemet	11	2.7.1	Skatteetaten	39
1.3.2	Fragmentering	12	2.7.2	De kommunale skatteoppkreverne	41
1.3.3	Klargjøring av hensyn i offentlig innkreving	12	2.7.3	Kommunene	42
1.3.4	Klargjøring av punktene 1–7 i mandatet	13	2.7.4	Toll- og avgiftsetaten	42
1.3.5	Avgrensning i forhold til pågående prosesser	14	2.7.5	Statens Innkrevingssentral (SI)	43
1.4	Utvalgets arbeid	14	2.7.6	Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral (NAV)	44
1.4.1	Møter med innkrevingsaktører og berørte parter	15	2.7.7	Statens Pensjonskasse (SPK)	44
1.4.2	Bidrag til utredningsarbeidet	15	2.7.8	Lånekassen	45
1.4.3	Utfordringer ved datagrunnlaget	15	2.7.9	Husbanken	45
1.5	Sammendrag av utredningen	16	2.7.10	NRK-lisensavdelingen	46
1.5.1	Kapittel 2 Den offentlige innkrevingen i Norge	16	2.7.11	Statens kartverk	46
1.5.2	Kapittel 3 Utfordringer i offentlig innkreving	17	2.7.12	Domstolene	47
1.5.3	Kapittel 4 Internasjonal kartlegging	17	2.7.13	Namsmannsapparatet	47
1.5.4	Kapittel 5 Tiltak knyttet til ordinær innbetaling	18	2.7.14	Brønnøysundregistrene	48
1.5.5	Kapittel 6 Tiltak knyttet til innfordringsfasen	19	2.7.15	Inkassovirksomheter	48
1.5.6	Kapittel 7 Særskilte problemstillinger	21	2.7.16	Oppsummering	49
1.5.7	Kapittel 8 Økonomiske og administrative konsekvenser	21	2.8	Ressursbruk	50
1.5.8	Sammendrag av særmerknad	21	2.9	Finansiering av innkrevingsaktørene	50
2	Den offentlige innkrevingen i Norge	23	2.9.1	Finansiering av statlige innkrevingsaktiviteter	51
2.1	Innledning	23	2.9.2	Finansiering av kommunale innkrevingsaktiviteter	51
2.2	Innkrevingsoppgavene	23	2.10	Bruk av informasjonsteknologi (IT)	51
2.2.1	Kreditoroppgaver	24	2.10.1	Lokale fag- og regnskapssystemer i statlige virksomheter	52
2.2.2	Tvangsinnkrevingsoppgaver	25	2.10.2	Lokale fag- og regnskapssystemer i kommunal innkreving og i skatteinnkreving	52
2.3	Kravene	26	2.10.3	Fellessystemer for innkrevingen	53
2.4	Innkrevingsordningene	28	2.10.4	Fellesregistre som benyttes i innkrevingen	54
2.4.1	Forskuddsordningen	28	2.10.5	Infrastrukturer som benyttes eller kan benyttes i innkrevingen	54
2.4.2	Egendeklarering	29	2.11	Regulering	56
2.4.3	Fakturering	29	2.12	Pågående prosesser	57
2.5	Innkrevingsfasene	29	2.12.1	Reorganisering av skatteetaten	57
2.5.1	Den ordinære innbetalingsfasen	30	2.12.2	Utlegsregister	58
			2.12.3	Overføring av krav til Statens innkrevingssentral	58
			2.12.4	System for debitortilpasset innfordring	59
			2.12.5	Ny skattebetalingslov	59

3	Utfordringer i offentlig innkreving	61	5.2.2	Elektronisk faktura og betaling til bedrifter	82
3.1	Innledning	61	5.2.3	Implementering av elektroniske varslings- og betalingsløsninger ...	84
3.2	Mål og hensyn i offentlig innkreving	61	5.3	Virkningene av økt bruk av elektronisk varsling og betaling	86
3.2.1	Innkrevingsresultat	62	5.4	Andre tiltak knyttet til ordinær innbetaling	86
3.2.2	Effektivitet	62	5.4.1	Økt fleksibilitet i innbetalingen	87
3.2.3	Brukerorientering og rettssikkerhet	63	5.4.2	Virkningene av tidligere varsling ...	87
3.2.4	Andre hensyn	64	5.4.3	Bedre informasjon og oversikt over kravene og betalingsordningene ...	88
3.3	Utfordringer i den offentlige innkreving	64	5.4.4	En reskontro	90
3.3.1	Helhetlig styring	65	5.4.5	Endringer i eksisterende betalingsordninger	90
3.3.2	Kompetanse	66	5.4.6	Innføring av skattekonto for bedriftene for et utvalg av krav	91
3.3.3	Ressursbruk	66	6	Tiltak knyttet til innfordringsfasen	93
3.3.4	Informasjonstilgang	67	6.1	Innledning	93
3.3.5	Lite samordnet utvikling og bruk av IT-systemer i innkrevingen.	67	6.2	Forslag til ny innfordringsetat	94
3.3.6	Forebygging og veiledning	68	6.2.1	Bakgrunn for forslaget	94
3.4	Brukerbehov	69	6.2.2	Organisasjonsmodellen	95
3.4.1	Ulike brukere har ulike behov	69	6.2.3	Krav, eierforhold og overførings tidspunkt	98
3.4.2	Enhetlig organisering	69	6.2.4	Oppgaveløsning og kompetanse ...	99
3.4.3	Forståelige krav og raskere respons	71	6.2.5	Implementering	102
3.4.4	Tilpasset virkemiddelbruk	71	6.2.6	Utfordringer som følge av sentralisering av innfordrings oppgavene	102
3.4.5	Enkle og trygge innbetalings ordninger	72	6.2.7	Gevinster ved en ny innfordrings etat	103
3.4.6	Enhetlige systemer og praksis	72	6.2.8	Etablerings- og omstillings kostnader	106
3.4.7	Informasjon, veiledning og rådgivning	72	6.2.9	Særlig om konsekvensene for kommunene og skatteoppkrever funksjonen	107
3.4.8	Spesielle behov for næringslivet ...	72	6.2.10	Andre organisatoriske modeller ...	107
4	Innkreving i Danmark og Sverige	74	6.3	Ikke-organisatoriske tiltak	108
4.1	Innledning	74	6.3.1	Felles styrings- og strategisignaler .	108
4.2	Danmark	74	6.3.2	Innfordringssamarbeid	109
4.2.1	Bakgrunn	74	6.3.3	Overføre offentlige krav i gjelds ordning til én innfordringsaktør ...	110
4.2.2	Gjennomføringen av reformen	75	6.3.4	Utvidelse av særnamskompetansen	111
4.2.3	Organiseringen av innfordringen ..	75	6.3.5	Overføre utleggstrekk til én innfordringsaktør	111
4.2.4	Lovgrunnlaget	76	6.3.6	Overføre flere krav til de store innfordringsaktørene	112
4.2.5	Prioritering av krav	76	6.3.7	Bedre informasjon, forebygging og veiledning	112
4.2.6	NemKonto og borgerkonto	76	6.3.8	Kompetansebygging	114
4.2.7	Skattekonto for virksomheter	76	6.3.9	Sentralt register over misligholdte offentlige krav	114
4.2.8	Bruk av virkemidler	77	6.3.10	Tilrettelegging for motregning	115
4.3	Sverige	77			
4.3.1	Lovgrunnlag	77			
4.3.2	Roller og rolleavklaring	77			
4.3.3	Utveksling av informasjon	78			
4.3.4	Prioritering av krav	78			
4.3.5	Bruk av virkemidler	78			
5	Tiltak knyttet til ordinær innbetaling	80			
5.1	Innledning	80			
5.2	Økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger ...	81			
5.2.1	Elektronisk varsling og betaling for privatpersoner	81			

6.3.11	Bruk av informasjonsteknologi i innfordringen	116	8.2	MinSide	124
7	Særskilte problemstillinger	118	8.3	Konsekvenser ved opprettelse av ny innfordringsetat	124
7.1	Forholdet mellom ny innfordringsetat og det alminnelige namsmannsapparatet	118	8.3.1	Gevinstpotensialer ved samling i én etat	124
7.1.1	Innledning	118	8.3.2	Etablerings- og omstillingskostnader	125
7.1.2	Konsekvenser for det alminnelige namsmannsapparatet	118	8.3.3	Gjennomføringsforløp og sammenstilling av effektene	125
7.2	Basis for fastsettelsen av gebyrer ved innkreving	119	8.3.4	Provenyforbedring	126
7.2.1	Utforming av kostnadsdekkende gebyrer	119	8.3.5	Konsekvenser for etater som avgir innfordringskrav	126
7.2.2	Gebyrfastsetting og debtors incentiver til rettidig betaling og god betalingsatferd	120	8.3.6	Konsekvenser for kommunal virksomhet	127
7.3	Bruk av private aktører i innfordring av offentlige krav	120	Vedlegg		
7.3.1	Fordelingsmessige virkninger ved privat inkasso	121	1	Særmerknad	128
7.3.2	Konsekvenser for inkassobransjen	121	2	Virkninger av økt samordnet bruk av eFaktura og Avtalegiro overfor privatpersoner	139
7.4	Potensialet for regelverksforenklinger	122	3	Kartlegging offentlig innkreving	143
8	Økonomiske konsekvenser	123	4	Kartlegging av innkreving i Danmark og Sverige	175
8.1	Konsekvenser ved innføring av elektronisk varsling og betaling	123	5	Brukertilfredshet med offentlig innkreving	202
			6	Betalingsproblemer i et sosialt perspektiv	222

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Oppnevning og sammensetning

Den offentlige innkrevingsaktiviteten har hittil ikke vært gjenstand for en totalgjennomgang. Tatt i betraktning innkrevingsens omfang i statlige og kommunale virksomheter, har det vært et behov for konkret kunnskap på området.

Ved kongelig resolusjon av 21. september 2005 oppnevnte regjeringen et utvalg for å utrede den samlede offentlige innkrevingsfunksjonen. Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Leder:

1. Bedriftsrådgiver Jan Solberg, Oslo

Øvrige medlemmer:

2. Lovrådgiver Kjell Saghaug, Finansdepartementet, Oslo
3. Assisterende rådmann Solveig Løhaugen, KS, Kristiansand
4. Regionleder Liv Marit Sylliåsen, Ringsaker
5. Seniorrådgiver Katarina de Brisis, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Oslo
6. Seniorrådgiver Oddbjørg Bakli, Oslo
7. Lensmann Anne Katrine Rambøl, Ballangen

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ivaretatt sekretariatsfunksjonen for utvalget. Sekretariatet besto fra 21. september 2005 til 1. desember 2006 av seniorrådgiver Jan Hjelle (sekretariatsleder), seniorrådgiver Pål Mathisen og rådgiver Inger-Johanne Weidel. Den 1. desember 2006 gikk Jan Hjelle ut av sekretariatet og Inger-Johanne Weidel overtok som sekretariatsleder. Fra 10. april 2007 ble sekretariatet styrket med skattejurist Janne Borge fra Skattedirektoratet og underdirektør Tone Kastnes fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Begge har deltatt som sekretariatsmedlemmer frem til levering av innstillingen.

Den 30. mars 2007 trakk NHO-representant Håvard Kristoffer Sandnes seg fra utvalget.

1.2 Mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Bakgrunn

En rekke offentlige etater står for innkreving av fordringer både fra privatpersoner og virksomheter. Fordringene kan være skatter og avgifter, studielån, boliglån, bøter, barnebidrag, refusjoner, ulike typer gebyrer osv.

Innkrevingsprosessen kan deles i to, den delen som omfatter ordinære kreditoroppgaver og den tvangsmessige delen hvor innkrevingen skjer gjennom offentlig myndighetsutøvelse.

Kreditoroppgavene

Offentlige kreditorer må i likhet med private kreditorer følge opp innbetalingen av et krav gjennom de tiltak som er nødvendige for å ivareta det offentliges kreditorinteresser. Kreditoroppgavene består bl.a. i utsendelse av betalingsvarsel, mottak av betaling, inkasso (egeninkasso eller oversendelse til tredjemenn), lempning av kravet gjennom utenrettslige betalingsavtaler mv., å ta stilling til gjeldsordnings- og konkursbegjæring, begjæring av konkurs eller oversendelse av kravene til tvangsinnkreving.

Noen offentlige etater har svært omfattende innkrevingsaktiviteter, for eksempel toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. Mange etater driver imidlertid innkreving av relativt små beløp. En del etater og kommuner benytter private inkassovirksomheter til å ivareta hele eller deler av kreditoroppgavene. For de fleste etater er innkreving en liten og spesiell del av virksomheten. Behovet for kunnskaper og myndighet ved utøvelse av disse funksjonene vil derfor variere.

Det er i dag liten samordning mellom disse innkrevingsordningene. Regelverk, fullmakter til å inngå avtaler om lempning av kravet, organisering, prising av tjenestene, praktiske rutiner osv varierer fra etat til etat.

Tvangsinnkreving

Det alminnelige namsmannsapparat (politi- og lensmannsetaten) bistår både offentlige og private kreditorer med tvangsinnkreving av misligholdte krav. Tvangsfullbyrdsloven regu-

lerer i utgangspunktet prosessen for tvangsinnfordring også for statlige krav, og utlegg og realisasjon av utleggspant foretas av den alminnelig namsmann etter begjæring fra den som på statens vegne opptrer som kreditor for kravet.

Skatte- og avgiftskravene utgjør en vesentlig del av statens fordringer, og en rekke av skatte- og avgiftskravene kan tvangsinnkreves direkte av skattefogdkontorene og de kommunale skatteoppkreverne. Skattefogdene og skatteoppkreverne har selv myndighet til å stifte utleggstrekk og utleggspant. Den enkelte skatteoppkrever må ha fått godkjenning fra Skattdirektoratet for å ha myndighet til å stifte utleggspant. Realisasjon av utleggspant må imidlertid skje på vanlig måte gjennom den ordinære namsmann. De kommunale skatteoppkreverne tvangsinnkrever både rent statlige krav (arbeidsgiveravgift og folketrygdavgift), kombinerte statlige og kommunale krav (inntekts- og formuesskatt fra personlige og upersonlige skatteyttere), og rent kommunale krav (eiendomsskatt, kommunale avgifter).

Det finnes også særskilte organer med innkreving som viktigste oppgave, og som har adgang til å forestå tvangsinnkreving. Dette gjelder Statens innkrevingssentral og Trygdeetatens innkrevingssentral. Det vil si at disse to organene, på samme måte som skatteoppkreverkontorene og skattefogdkontorene, er tillagt myndighet som etter tvangsfullbyrdsloven normalt tilligger den alminnelige namsmann. Statens innkrevingssentral kan bistå andre statlige virksomheter både i forhold til kreditoroppgavene og den tvangsmessige del av innkrevingen.

Svak samordning er en særskilt utfordring ved tvangsinnkreving. Personer og virksomheter som har betalingsproblemer kan ha gjeld fra flere ulike statlige kreditorer, uten at det skjer en samordning av hvilke tvangsinnkrevingstiltak som anvendes. Dette gir utfordringer knyttet til belastningen for skyldnerne, så vel som til offentlig ressursbruk. Norge har i dag om lag 450 offentlige instanser som har myndighet til tvangsinnkreving (særnamsmannsmyndighet), og som er underlagt forskjellige overordnede myndigheter. I tillegg kommer det alminnelige namsmannsapparatet med om lag 350 enheter. Sverige har til sammenlikning under 100 instanser underlagt en og samme overordnede myndighet.

Det er vanskelig å sammenlikne produktiviteten i de ulike offentlige innkrevingsmiljøene uten en grundig analyse. Trolig er det store forskjeller mellom innkrevingssystemene mht effektivitet og kvalitet på aktiviteten.

Oppdrag

Det synes å være et betydelig potensial for å forbedre den offentlige innkreving, spesielt innenfor tvangsinnkrevingen. Potensialet knytter seg særlig til:

- Brukerorientering og rettssikkerhet, herunder likebehandling samt administrative byrder for næringslivet. Ved tvangsinnkreving er det særlig viktig at hensynet til skyldnerens rettssikkerhet blir ivaretatt.
- Effektivisering av offentlig ressursbruk.
- Bedre innkrevingresultat ved at tapene reduseres.

Utvalget skal utrede landets samlede offentlige innkrevingssystem og fremme forslag til forbedringer. Med utgangspunkt i eksisterende analyser og dokumentasjon, samt egne kartlegginger og beregninger, skal utvalget:

1. Beskrive det offentliges ivaretagelse av sine kreditoroppgaver med analyse av organisering, ressursbruk og brukerorientering.
2. Beskrive de eksisterende særnamsmannsmyndighetene og de alminnelige namsmenn med analyse av organisering, ressursbruk, brukerorientering og rettssikkerhet.
3. Beskrive hvordan utvalgte andre land har innrettet sitt system for offentlig innkreving, dvs. den offentlige kreditorrolle og tvangsinnkreving, og hvilke hensyn som ligger til grunn for de systemer som er valgt.
4. Vurdere og fremme konkrete forslag til hva som kan være en hensiktsmessig fremtidig organisering av den offentlige innkreving. Det skal vurderes ulike løsninger med hensyn til oppgavefordeling, både for ivaretagelse av kreditoroppgaver og tvangsinnkreving, herunder i hvilken grad kreditoroppgaver i større grad bør ivaretas av spesialiserte organer, og i hvilken grad disse bør ha tvangsmyndighet, eller om tvangsinnkrevingen i større grad bør kanaliseres gjennom det alminnelige namsapparatet. Vurderingen av de ulike formene og ordningene for innkreving må også skje med utgangspunkt i at flere av de offentlige låneordningene har en sosial karakter, jfr blant annet boliglån og studielån.
5. Vurdere om det, i tilknytning til innkrevingssystemene, er behov for felles kriterier eller krav til blant annet etatenes regelverk og prising av tjenester. Utvalget skal dessuten vurdere eventuell samordning på IT-området.
6. Vurdere private aktørers rolle i de offentlige innkrevingssystemene, blant annet hvilke oppgaver som kan utføres og hvilke oppgaver som ikke bør utføres av private aktører.

7. Vurdere finansieringen av de offentlige innkreivingsaktivitetene, herunder hvilke insentiver som gis for effektiv drift.

Utvalget må redegjøre for konsekvensene av de forslag som utvalget fremmer, herunder de økonomiske og administrative konsekvenser. Samfunnsøkonomiske analyser skal ligge til grunn for forslagene.

Annet

Det pågår for tiden flere reformprosesser av relevans for denne utredningen, blant annet i tilknytning til skatteoppkreiverfunksjonen (en videreføring av NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreiving) og i forbindelse med utvidet registrering av utleggsforretninger i Løsøreregisteret og bedre samordning av utleggstrekk, jf. Ot.prp. nr. 66 (2004–2005). Det samme gjelder arbeidet med ny skattebetalingslov som vil gjelde alle skatte- og avgiftskrav, jf. Ot.prp. nr.83 (2004–2005). Prosessene som er beskrevet ovenfor forutsettes videreført og faller utenfor utvalgets mandat, men kan tas med i utvalgets beskrivelser for å få en helhetlig oversikt over situasjonen mht offentlig innkreiving.

Ved lov 25 juni 2004 nr. 43 vedtok Stortinget organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet (SRGP-reformen), dvs. at oppgavene samles i politi- og lensmannsetaten i hele landet. Beslutningen innebærer at det alminnelige namsmannsapparatet skal være desentralisert, ligge i politi- og lensmannsetaten og følge denne etatens oppbygging. Det arbeides nå med å gjennomføre omorganiseringen, og det tas sikte på at endringene skal tre i kraft 1. januar 2006. Utvalgets mandat omfatter også det alminnelige namsmannsapparatet. Det alminnelige namsmannsapparatets oppbygging og tilknytning til politi- og lensmannsetaten som vedtatt i SRGP-reformen skal imidlertid ligge fast, og det er ikke aktuelt å endre hovedtrekkene i organiseringen av det alminnelige namsmannsapparatet på grunnlag av utvalgets utredning. Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom det alminnelige namsmannsapparatet og særnamsmannsfunksjonen skal imidlertid gjennomgå, jf. foran om oppdraget.

Utvalget skal avgi innstilling innen 15. desember 2006. Utvalget skal rapportere til Moderniseringsdepartementet.»

1.3 Avgrensning og fortolkning av mandatet

Utvalgets oppdrag gitt i kongelig resolusjon 21. september 2005, bygger på en antakelse om at det er et betydelig potensial for å forbedre den

offentlige innkreivningen. På denne bakgrunn har utvalget fått i oppgave å analysere landets samlede offentlige innkreivningssystem og fremme forslag til forbedringer. Utvalgets mandat omfatter hele innkreivningsprosessen, alle offentlige krav og alle offentlige innkreivere (statlige og kommunale) og trekker derfor opp et bredt spekter av problemstillinger. Alle tema som mandatet berører, er forsøkt belyst av utvalget i utredningen.

I dette avsnittet vil utvalget foreta en presisering av de begrepene som utredningen vil bygge på og peke på de avgrensninger som utvalget har funnet det nødvendig å foreta.

1.3.1 Innkreivningssystemet

Utvalget har fått i oppgave å utrede landets samlede offentlige innkreivningssystem og fremme forslag til forbedringer. Begrepet «det offentlige innkreivningssystem» forstår utvalget som:

1. Kravene og innkreivningsordningene
2. Organiseringen
3. Rolle- og oppgavefordelingen
4. Reguleringen
5. Finansieringen
6. Bruken av informasjonsteknologi (IT)

Utvalget har lagt til grunn at utredningen skal omfatte både offentligrettslige og privatrettslige krav som tilkommer staten og kommunene¹. Avgrensningen innebærer at man ikke behandler krav som det offentlige har overfor rettssubjekter som det offentlige selv kontrollerer, eksempelvis statens utbyttekrav, eller innbyrdes krav mellom offentlige virksomheter. Noen av de sentrale innkreivningsordningene som inngår i utvalgets oppdrag, er blant annet forskuddsordningen for skatt, tollkredittordningen, egendeklareringsordningen for merverdiavgift og toll samt faktureringsordningen.

Utvalget har organisatorisk definert det samlede offentlige innkreivningssystem til å omfatte alle offentlige virksomheter med innkreivningsoppgaver. På statlig nivå vil det si alle virksomheter med innkreivningsoppgaver innenfor statsforvaltningen, det vil si forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer. Det betyr at krav som er utstedt av privatpersoner eller virksomheter (herunder private og offentlig eide selskaper) med unntak av NRK, ikke omfattes av mandatet. På kommunalt nivå dreier det seg om all kommunal innkreivningsvirksomhet, inkludert skatteoppkreiverkontorene.

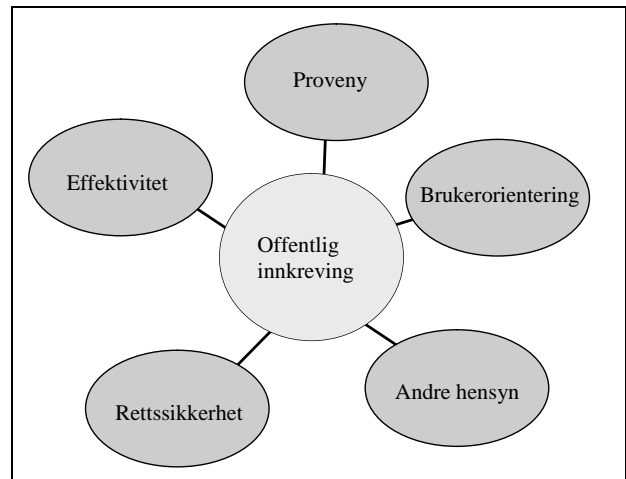
1. For en nærmere definisjon av offentligrettslige og privatrettslige krav henvises til punkt 2.3.

Med rolle- og oppgavefordeling menes hvordan ansvaret for kreditoroppgavene og tvangsinnkreivingsoppgavene fordeler seg mellom aktører i det offentlige.

Med regulering menes det regelverk som særlig regulerer den offentlige innkreivingsaktiviteten, ikke hjemmelsgrunnlaget for fastsettelsen av kravene.

Med finansiering menes hvordan offentlig innkreivingsvirksomhet finansieres gjennom skattedelen, finansiering gjennom ulike former for brukerbetaling, eller en kombinasjon av disse to.

Bruk av IT omfatter de IT-systemene som inngår i offentlig innkreivingsaktivitet, fra regnskap og reskontro til saksbehandling og registre.



Figur 1.1 Hensyn i offentlig innkreiving.

1.3.2 Fragmentering

I mandatet vises det til at innkreivingsordningene i stor grad varierer fra aktør til aktør. Det påpekes videre at det er svak samordning mellom etater i tvangsinnkreivingen. Det vises i denne sammenheng særlig til at svært mange offentlige instanser har myndighet til tvangsinnkreiving uten at det skjer en samordning av tiltakene rettet mot samme skyldner. Det ligger således en antagelse i mandatet om at innkreivingen i dag er fragmentert på flere områder. Utvalget har valgt å utrede dette spørsmålet ved å gi en oversikt over dagens system og begrunne hvorfor ordningene, oppgavene og rollene er innrettet som de er. Deretter vurderes om den antatte fragmenteringen er velbegrunnet og om den på de ulike områdene utgjør en utfordring for det offentlige og brukerne.

1.3.3 Klargjøring av hensyn i offentlig innkreiving

Utvalget har blitt bedt om å analysere effektiviteten og kvaliteten i innkreivingen og vurdere hvorvidt det er potensial for effektivisering, bedring av innkreivingsresultatet (proveny), samt øke brukerorienteringen og rettssikkerheten. Utvalget har vurdert følgende hensyn, se figur 1.1.

Det er en sammenheng mellom innsatsfaktorene, aktivitetene som utføres og hvilke effekter disse har på brukerne og samfunnet. Dette er forsøkt illustrert i figur 1.2.

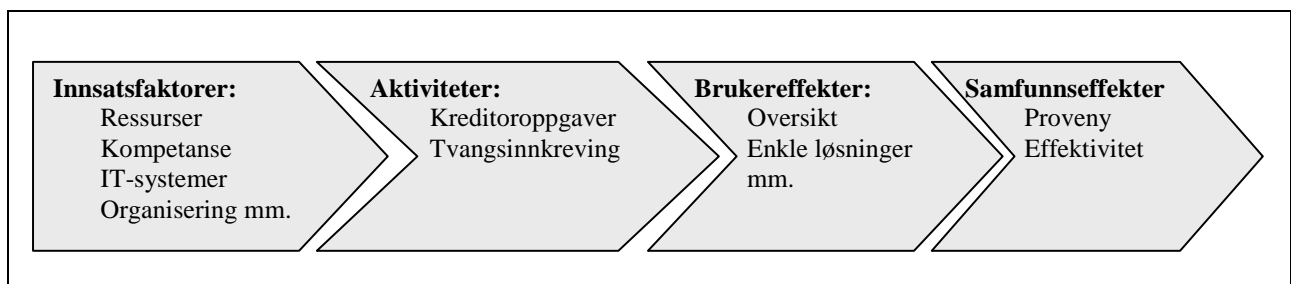
Mandatet har ikke gitt en entydig og klar definisjon av hva som menes med effektivitet, proveny, rettssikkerhet og brukerorientering. Utvalget har derfor sett behov for å definere begrepene nærmere:

1.3.3.1 Innkreivingsresultat/proveny

Utvalget legger til grunn at henvisningen til et godt innkreivingsresultat innebærer at det offentlige sørger for at så stor andel som mulig av fastsatte krav, faktisk blir innbetalt.

1.3.3.2 Effektivitet

Effektivitet i innkreivingen innebærer slik utvalget vurderer det, at en høy innbetalingsandel skal oppnås med bruk av så få ressurser som mulig. Hvor effektiv den offentlige innkreivingen i dag er, kan ses i sammenheng med hvordan den enkelte innkreiver løser innkreivingsoppgavene for sine krav.



Figur 1.2 Sammenhengen mellom hensynene og de faktorer som påvirker dem.

Mandatet forutsetter at effektiviteten i innkrevingen etter denne definisjonen også sees i forhold til organiseringen av innkreivingsvirksomheten².

Effektiviteten i innkrevingen vil blant annet avhenge av faglig kompetanse, organisering og oppgaveløsning, valg av innfordringsstrategi mv. Den samlede effektiviteten vil avhenge av om kompetansen og ressursene som er tilgjengelige, utnyttes på en best mulig måte.

Hensynet til proveny og effektivitet må vurderes i forhold til hverandre. Et godt innkreivingsresultat (proveny) ved høy innbetalingsgrad og lave restanser, tilsier ikke nødvendigvis at innkreivingen samlet sett er effektiv.

1.3.3.3 Brukerorientering

Utvalget definerer brukere i innkreivingsammenheng som privatpersoner og virksomheter med krav rettet mot seg. Med brukerorientering forstår utvalget at det offentlige har i oppgave å legge til rette for at brukeren lettere kan innfri sine forpliktelser. Det betyr at betaling og innfordring av kravene i nødvendig grad skal foregå på skyldnerens premisser, slik at innkreivingen oppleves konsekvent og mest mulig effektiv, enkel og trygg.

Utvalget har hatt som utgangspunkt at privatpersoner og virksomheter som regel har sammenfallende behov, som for eksempel best mulig oversikt over kravene, ordningene, beløpene samt enkle og effektive løsninger. Virksomhetene har i enkelte tilfeller særlige behov, gjerne i rollen som arbeidsgiver. Utvalget har valgt å behandle disse tilfellene under et eget punkt i utredningen³.

1.3.3.4 Rettssikkerhet

Utvalget er bedt om å vurdere rettssikkerhet, herunder likebehandling i innkreivingen. Rettssikkerhet innebærer at skyldners rettigheter blir ivaretatt gjennom innkreivingen og er således et hensyn som er viktig for skyldner (både privatpersoner og virksomheter). Det offentlige som kreditor og myndighetsutøver har et særskilt ansvar i så måte.

Vurderingen av hvorvidt skyldners rettssikkerhet er godt nok ivaretatt i Norge, er et av spørsmålene som utvalget vil se nærmere på i løpet av utredningen. Likebehandling er et viktig begrep innenfor vurderingen av rettssikkerhet og et sentralt hensyn i offentlig innkreiving, ettersom oppgaven gjennomføres av mange ulike aktører. Utvalget vurderer at skyldner har rett til å bli behandlet likt

i innkreivingen uavhengig av hvem som krever inn kravet, og at en eventuell forskjellsbehandling skal begrunnes i forhold på skyldners hånd. Dette innebærer at en skyldner skal behandles på samme måte uavhengig av hvor i landet han bor og hvem som krever inn kravet, forutsatt at det er samme type krav og regulering, samt at forhold på skyldners hånd er de samme.

1.3.3.5 Andre hensyn

Mandatet stiller opp tre hensyn som skal vektlegges ved vurdering av tiltak. Det er imidlertid ikke de eneste kriteriene som kan tillegges vekt ved vurdering av tiltakene. Hensyn som f.eks. kontroll og tilsyn, geografisk nærhet og mer generelle distriktspolitiske hensyn vil for enkelte kunne veie tyngre enn proveny og effektivitet.

Det kan således stilles opp en rekke hensyn som er sentrale for offentlig innkreivingsvirksomhet og de som er berørt av virksomheten. Utvalget har imidlertid valgt å i hovedsak fokusere på de hensyn mandatet forerskriver særskilt. I den grad det vurderes som særlig relevant, vil også andre hensyn bli omtalt i drøftingen av tiltakene.

1.3.4 Klargjøring av punktene 1–7 i mandatet

I mandatet listes det opp sju punkter som beskriver oppdraget. Utvalget har kommentarer til følgende punkter:

Punkt 3

Utvalget har fått i oppdrag å beskrive hvordan andre land har innrettet sitt system for offentlig innkreiving. Dette punktet håndteres i kapittel 4. I arbeidet med å få en forståelse av hvordan ulike andre land har løst innkreivingsoppgavene, har det for utvalget vært naturlig å se hen til nabolandene Sverige og Danmark. Sverige har historisk sett en annerledes organisering av innkreivingsaktiviteten enn Norge, men det foregår omorganisering i Sverige for tiden som er av interesse også for norsk innkreiving. Danmark har i utgangspunktet hatt en relativ sammenliknbar organisering som Norge, men har nylig gjennomgått en større omorganisering av innkreivingen og har derfor vært av stor interesse for utvalget.

Punkt 4

Under dette punktet i mandatet bes utvalget å vurdere og fremme forslag til hva som kan være en

2. Denne definisjonen omtales ofte som kostnadseffektivitet.

3. Jf. punkt 3.4.8 Spesielle behov for næringslivet.

hensiktsmessig fremtidig organisering av den offentlige innkrevingen. Utvalget har diskutert hva som menes med «en hensiktsmessig fremtidig organisering» og tolker «hensiktsmessig» som brukerorientert, kostnadseffektivt og at det offentlige får inn de utestående kravene.

Punkt 5

Utvalget skal i henhold til punkt 5 blant annet vurdere eventuell samordning på IT-området. Med «samordning på IT-området» forstås effektiv bruk av IT-løsninger for å understøtte de fire hensynene.

Punkt 6

I mandatets punkt 6 bes utvalget vurdere private aktørers rolle i den offentlige innkreivingsaktiviteten, herunder oppgaver som kan utføres og hvilke oppgaver som ikke bør utføres av private aktører. Utvalget har valgt å tolke dette punktet slik at konsekvensene for de private aktørene skal vurderes i forbindelse med de tiltak utvalget vil foreslå. Private aktører deltar i dag som underleverandører for statlig sektor, både i innkreivingsvirksomheten, gjennom tilbud om eFakturaløsninger og i innfordringsfasen gjennom tilbud om inkassotjenester. Endringer i det offentliges organisering av egen virksomhet, vil kunne ha konsekvenser for underleverandørene.

Punkt 7

Utvalget har i oppgave å vurdere finansieringen av de offentlige innkreivingsaktivitetene, herunder hvilke incentiver som gis for effektiv drift. I kapittel 7 vil det vurderes i hvilken grad og på hvilken måte brukerne skal bidra til å finansiere innkreiving gjennom gebyrer ved mislighold mv. Blant annet drøftes en mulig policy for prising av det merarbeid i oppgaveløsningen og myndighetsutøvelsen som bruker kan pådra det offentlige. En god policy kan bidra til å gi riktige incentiver til brukerne og slik bidra til høy betalingsvilje.

Et annet tilgrenset spørsmål er hvordan finansiering av *myndigheter og tjenesteleverandører* bør innrettes. Videre har utvalget vurdert incentiver for effektivisering av virksomheten. Utvalget vil vurdere om det er særskilte hensyn i økonomistyringen av innkreivingsfunksjoner i det offentlige, som tilsier andre ordninger enn det som følger av dagens praksis.

Til punkt 1 og 2 har utvalget ingen kommentar, bortsett fra at oppdraget besvares i kapittel 2 og 7.

1.3.5 Avgrensning i forhold til pågående prosesser

1.3.5.1 Skatteoppkreverfunksjonen

Det har pågått flere reformprosesser av relevans for denne utredningen, parallelt med utvalgets arbeid. Blant annet har skatteoppkreverfunksjonen blitt gjennomgått av både Skatteoppkreverutvalget og Skattedirektoratet⁴. Utvalget viser til dette arbeidet, utredningene og de ulike forslag, uttalelser og vurderinger som fremkommer i den forbindelse.

I følge mandatet har utvalget i oppgave å se på en helhetlig håndtering av all innkreiving og innfordring. Skatteoppkreving utgjør en sentral del av den samlede innkreivingsvirksomheten og utvalget har på denne bakgrunn vurdert hvordan spørsmålet om effektivisering av skatteinnkreivingen kan behandles. Utvalget har lagt det tallmaterialet og de faktiske funn som er gjort i forbindelse med de to utredningene til grunn for sitt arbeide, og har ikke gjort egne analyser når det gjelder arbeidsfordelingen mellom staten og kommunene.

1.3.5.2 Reorganisering av namsmannsapparatet

Ved lov 25. juni 2004 nr. 43 vedtok Stortinget organisering av den sivile rettspleien på grunnplanet (SRGP-reformen). 1. januar 2006 ble oppgavene samlet i politi- og lensmannsetaten i hele landet. Utvalget har ikke hatt i oppgave å utrede organiseringen av det alminnelige namsmannsapparatet. Utvalgets mandat omfatter imidlertid spørsmålet om organiseringen av særnamnsfunksjonen, noe som vil kunne ha konsekvenser for bruken av det alminnelige namsmannsapparatet. På bakgrunn av det ovenstående har utvalget avgrenset sin utredning mot spørsmål som gjelder namsmannsapparatets rolle og organisering. På den andre side vil endringer i organiseringen eller effektivisering av kreditoroppgavene innenfor det offentlige, spesielt særnamnsfunksjonene, kunne påvirke namsmannens portefølje. Videre har utvalget også valgt å ivareta hensynet til namsmannsapparatets behov ved vurdering av tiltak for informasjonsutveksling og systemstøtte, hvor det er gunstig med deling av ressursene mellom instansene.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget startet sitt arbeid i oktober 2005 og har i alt hatt 22 møter, hvorav fem møter gikk over to

4. Jf. NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving og Skattedirektoratet (2006) Bedre skatteoppkreving – videre utredning.

dager. Siste møte ble avholdt den 27. september 2007, hvor utredningen ble ferdigbehandlet.

Utvalgets mindretall Solveig Løhaugen, leverte sin særmerknad dagen etter at utvalget hadde hatt sitt siste møte. Utvalget har derfor ikke hatt anledning til å drøfte denne særmerknaden eller vurdere å innarbeide momenter og synspunkter. Særmerknaden er i sin helhet tatt inn i vedlegg 1 og det vises dit.

1.4.1 Møter med innkrevingsaktører og berørte parter

Innkrevingen i Norge berører mange offentlige etater og virksomheter. Utvalget ønsket tidlig i arbeidet å få innspill og synspunkter på dagens innkrevingsordninger og forbedringspotensialer. I januar 2006 ble det derfor gjennomført møter med flere innkrevingsaktører og berørte parter, blant andre Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Statens innkrevingsentral, Lånekassen og Brønnøysundregistrene.

Brukerperspektivet er et sentralt hensyn i innkrevingen. Derfor har utvalget lagt vekt på å få synspunkter også fra parter som representerer brukerne i innkrevingsammenheng. Utvalget har vært i dialog med Foreningen Rettferd for tapere og Gjeldsofferalliansen.

Utvalget har videre hatt ett møte med Politidirektoratet for informasjon om namsmannsapparatet, samt hatt møter med MinSide, IBM, Stradec, Accenture, EdB Business Partner, og Bankenes betalingssentral (BBS).

Utvalget har vært på befaring hos Skatteoppkreveren i Kristiansand kommune for informasjon om kemnerens virksomhet og det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet. Videre har utvalget besøkt skatteoppkreveren i Follo for å få innsikt i det interkommunale samarbeidet om skatteoppkrevingen. Deler av utvalget samt sekretariatet var på besøk i Skatteministeriet for oppdatering og status etter omorganiseringen i Danmark.

1.4.2 Bidrag til utredningsarbeidet

1.4.2.1 Bistand fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ)

Utvalget har fått bistand fra SSØ i arbeidet med å konsekvensutrede de ulike forbedringsforslagene.

1.4.2.2 Kartlegging av statlig og kommunal innkreving

Statskonsult produserte ved årsskiftet 2004–2005 en bakgrunnsrapport hvor de kartla den statlige innkrevingen. Utvalget så behov for å gjennomføre en utvidet og kompletterende kartlegging av den offentlige innkrevingen, som da også skulle omfatte kommunesektoren. Statskonsult har hatt i oppgave å kartlegge og avdekke tall og fakta. Kommunenes og de statlige virksomhetenes synspunkter på behov for tjenester eller vurdering av egen effektivitet med mer, har imidlertid ikke blitt kartlagt. Statskonsult avla rapport til utvalget i mars 2007⁵.

1.4.2.3 Kartlegging av innkreving i Danmark og Sverige

Denne delen av utredningsoppdraget er utført av Statskonsult⁶. Kartleggingen fra Statskonsult viser hvordan innkrevingsoppgaven er løst i Danmark og Sverige. Kartleggingen ble levert til utvalget i juni 2006.

1.4.2.4 Brukertilfredshet med offentlig innkreving

Utvalget har fått utført en analyse av foreliggende brukerundersøkelser om brukernes oppfatninger og erfaringer med offentlige organer som kreditor. Denne analysen ble foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) og levert i oktober 2006⁷.

1.4.2.5 Betalingsproblemer i et sosialt perspektiv

Christian Poppe ved Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) skrev på oppdrag fra utvalget en artikkel om betalingsproblemer. Denne ble levert til utvalget i september 2006⁸.

1.4.3 Utfordringer ved datagrunnlaget

Utvalget har samlet inn data basert på undersøkelser, kartlegginger, forskning for øvrig og møter som utvalget har hatt med sentrale aktører i innkrevingen. Videre har hver aktør fått mulighet til å kvalitetssikre beskrivelsene i punkt 2.7. Datagrunnlaget har imidlertid svakheter når det gjel-

5. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

6. Jf. Statskonsult rapport 2006:23. Se vedlegg 4.

7. Jf. Rolland, Asle (2006): Brukertilfredshet med offentlig innkreving. Statistisk sentralbyrå. Se vedlegg 5.

8. Jf. Poppe, Christian (2006): Betalingsproblemer i et sosialt perspektiv. Statens institutt for forbruksforskning. Oppdragsrapport nr. 10 – 2006. Se vedlegg 6.

der å kunne foreta en fullstendig kvantitativ analyse av ressursinnsats og resultatoppnåelse i den offentlige innkrevingen. Det er flere årsaker til det.

Ett problem er at data for ressursbruk knyttet til offentlig innkreving er vanskelig å identifisere. Et gjennomgående problem for å få ut ressursbruksdata er at innkrevingsfunksjonen gjerne drives sammen med andre oppgaver, normalt økonomi- og regnskapsfunksjonen. I privat inkassovirksomhet er ressursbruken, foruten rene grovtall, å regne som forretningshemmeligheter. Avsatte ressurser sier i utgangspunktet heller ikke så mye om kvaliteten på innkrevingen.

Et annet problem er at det kan være problematisk å sammenlikne produktiviteten, for eksempel ressursbruk fordelt på mengde behandlede krav, på de ulike typene krav og mellom de forskjellige innkrevende. Effektivitetsvurderinger krever at en ser på innkrevingsresultat, men det må også tas hensyn til at de ulike typer krav har forskjellige virkemidler og følger ulike innkrevingsløp.

Utvalget henviser til Statskonsults rapport 2007:23, inntatt som vedlegg nr. 3 i utredningen, for en nærmere beskrivelse av metoden og innhenting av data.

1.5 Sammendrag av utredningen

1.5.1 Kapittel 2 Den offentlige innkrevingen i Norge

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av offentlig innkreving i Norge i dag. Ettersom innkrevingssystemet er komplisert og fragmentert, tar beskrivelsen utgangspunkt i:

- Kravene og innkrevingsordningene
- Rolle- og oppgavefordelingen
- Organiseringen
- Reguleringen
- Finansieringen
- Bruken av informasjonsteknologi

Det offentlige krever inn om lag 1000 milliarder kr per år⁹. Det største innkrevingsområdet er skatter og avgifter. Disse er henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten ansvarlige for å få inn. I praksis har kommunene gjennom skatteoppkreverne, men også arbeidsgivere, oppgaven med å innkreve en stor del av disse midlene.

Vi kan med bakgrunn i kartleggingen si at de aller fleste enkeltkrav blir betalt. Tallmaterialet og anslag fra Statskonsults rapport¹⁰ tyder på at over

97 pst. av alle offentlige krav blir betalt før de må innfordres¹¹. Det synes som om flere av de privatrettslige kravene enn de offentligrettslige kravene misligholdes.

De største og mest erfarne innkrevingsmiljøene i staten er foruten skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingsentral og NAVI. Deler av disse miljøene er spesialister, særlig på innfordring. Alle med unntak av toll- og avgiftsetaten, er tildelt særlig kompetanse til å utføre tvangsfullbyrdsoppgaver. Særnamskompetansen er ikke like vidtrekkende som namsmennenes kompetanse.

Kartleggingen til Statskonsult viser at staten krever inn flest offentligrettslige krav og svært få privatrettslige krav. Gjennomgangen av offentlig innkreving viser videre at det pågår en løpende sentralisering og spesialisering av innfordrings- og innkrevingsarbeidet i statlig sektor.

Kommunene innkrever betydelige beløp for staten i form av skatt. Andelen midler kommunene krever inn for sin egen del, anslått til omkring 36 milliarder kr i 2003, er liten sammenlignet med den statlige andelen av skatte- og avgiftskravene. Der som vi ser bort fra innkrevingen av felleskrav, krever kommunene inn mer privatrettslige midler enn offentligrettslige. Tall fra kartleggingen indikerer at det hefter mer mislighold ved de privatrettslige enn ved de offentligrettslige kravene. Dette gjelder særlig på områdene parkering og låneforvaltning.

Gjennomgangen viser at mange av de store kommunene er spesialister og har relativt tunge faglige miljøer til rådighet. En del av de store kommunene har valgt en sentralisert modell hvor skatteoppkreveren utfører det meste av innkrevingen, mens andre har gått motsatt vei og valgt en mer desentralisert modell. Videre har noen kommuner etablert interkommunalt samarbeid. Dette samarbeidet er eksempel på en sentralisering av innkrevings- og innfordringsmiljøet. Andre kommuner er små og har få ressurser til rådighet.

Når det gjelder bruk av informasjonsteknologi, er det ingen samordning av innkrevingsystemer verken på kommunal eller statlig side. De store aktørene; særlig Statens innkrevingsentral, NAVI og skatteetaten, har utviklet egne regnskaps- og innkrevingsystemer for å effektivisere og forbedre innkrevingen. Bruken av informasjonsteknologi varierer derfor mye, og de fleste systemene er ikke kompatible.

Offentlig innkreving reguleres av lover som er generelle og som gjelder alle typer krav og kreditorer, både offentlige og private. Eksempler på slike

9. Jf. punkt 2.3.

10. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

11. Jf. punkt 2.5.3.

lover er konkursloven, tvangsfullbyrdelsesloven og dekningsloven. Disse lovene er kompliserte og har omfattende og detaljerte regler for gjennomføringen av visse former for innkrevingstiltak. Videre er noen typer offentlige krav regulert i særlover. Dette gjelder blant annet skatte- og avgiftskravene som er regulert i skattebetalingsloven. Noen av aktørene har egne lover som regulerer virksomheten og dermed også innkrevingen. Eksempler på dette er husbankloven og utdanningsstøtteleven som delvis regulerer innkrevingen av husbanklån og utdanningslån. Dette innebærer at det i visse tilfeller er ulike regler for innkrevingen av forskjellige typer krav og innkrevingsevner.

1.5.2 Kapittel 3 Utfordringer i offentlig innkreving

I dette kapitlet vurderer utvalget hovedutfordringene som mandatet og gjennomgangen av offentlig innkrevingsevne i kapittel 2 peker på.

Det redegjøres innledningsvis for de sentrale mål og hensyn som bør vektlegges ved organiseringen av offentlig innkreving. Deretter drøftes det offentlige utfordringer som styring, kompetanse, ressursbruk, informasjonstilgang, utvikling og bruk av IT-systemer, samt forhold knyttet til forebygging og veiledning. Til slutt foretas en gjennomgang av brukernes utfordringer og behov i innkrevingssammenheng.

Brukerorienteringen er for svak ved dagens fragmenterte organisering av innfordringen. Personer, men også bedrifter, behandles i for liten grad samlet når de skylder mange ulike krav til det offentlige, innfordringstiltakene er ikke tilstrekkelig tilpasset den enkeltes situasjon og tiltakene kan i en del tilfeller starte for sent. Analysen viser at det er behov for bedre samordning i offentlig innkreving, større innslag av helhetlige løsninger hvor krav blir håndtert samlet overfor den enkelte skyldner, for vesentlig større innslag av debitor-tilpasset innfordring og mer samordning av dataregistre og saksbehandlingssystemer.

Ut fra en diskusjonen rundt brukernes evne og vilje, ser utvalget behov for å utvikle tiltak som øker viljen og som inngir tillit for debitor.

1.5.3 Kapittel 4 Internasjonal kartlegging

I henhold til mandatet har utvalget beskrevet hvordan utvalgte andre land har innrettet sin innkrevingsevne. Statskonsult gjennomførte på vegne av utvalget en kartlegging av den danske og svenske innfordringsevne¹². I kapittel 4

gis en oppsummering av denne undersøkelsen. Begge landene har i den senere tid foretatt omorganiseringer på innkrevingområdet, noe som har vært nyttig for utvalget å se hen til.

Kartleggingen viser at begge landene har samordnet innfordringen til en statlig virksomhet underlagt henholdsvis Finansdepartementet i Sverige og Skatteministeriet i Danmark. I Sverige har denne organiseringen lang tradisjon, mens Danmark nettopp har vært gjennom en større reform på innfordringsområdet. Danskene hadde tidligere en relativt fragmentert innfordring med flere aktører. Innholdet i lover og regler samt praksis varierte betydelig fra område til område. Derfor arbeider de nå med å harmonisere regelverket og har nedfelt den nye organisasjonsmodellen i en ny lov om innkreving. Den nye organisasjonsmodellen i Danmark har medført at de kommunalt ansatte med innfordringsoppgaver, har blitt overført til den nye statlige virksomheten. Denne virksomheten er inndelt i flere regionkontorer. Det ble lagt til grunn at arbeidsplassene ikke skulle forflyttes og sentraliseres til København.

Ifølge Statskonsults kartlegging er verken Sverige eller Danmark spesielt opptatt av å tilpasse innkrevingen til ulike typer krav og brukere. Tvert imot understrekes det at det er likhet for loven og at «et krav er et krav». Det skjer likevel en tilpassing gjennom den prioriteringen av krav som fremgår av lovene, samt en inndeling av brukerne i såkalte med- og motspillere, avhengig av om skyldner har evne og/eller vilje til å betale kravet. Det legges også stor vekt på at det skal tas sosiale hensyn i innfordringen. Et karakteristisk trekk ved den svenske innfordringen er at Kronofogdmyndigheten legger stor vekt på forebyggende arbeid. Det vises til et omfattende arbeid med å informere potensielle skyldnere i ulike risikogrupper. Unge skyldnere prioriteres høyt.

I begge landene ser utleggstrekk ut til å være det mest brukte virkemiddelet i innfordringen. Innkrevingen er rammefinansiert i begge landene. Det betyr at fordringshaverne i liten grad betaler for arbeidet som utføres i forbindelse med innfordringsarbeidet. Det er i hovedsak skyldner som belastes med ulike gebyrer.

Hovedforskjellen mellom norsk, svensk og dansk innfordring er at innfordringen i Norge er spredt på flere statlige og kommunale enheter, mens innfordringen i henholdsvis Danmark og Sverige er underlagt én enhet under skattedepartementet. Videre er regelverkene i disse landene mer harmonisert og ensartet enn i Norge. Når det

12. Jf. Statskonsult rapport 2006:23. Se vedlegg 4.

gjelder IT-systemer har de tre landene mange like utfordringer. I Danmark eksisterer det flere systemer som skal erstattes med ett nytt felles innfordringssystem. I Sverige har man et noe eldre system som også skal erstattes av et nytt.

1.5.4 Kapittel 5 Tiltak knyttet til ordinær innbetaling

Kapittel 5 beskriver forbedringstiltak i den ordinære innbetalingsfasen som retter seg mot både privatpersoner og bedrifter. Utvalget avdekket i gjennomgangen av det norske innkrevingssystemet, at det særlig er forbedringsmuligheter knyttet til bruken av elektroniske løsninger og tilrettelegging av betalingstjenester i denne fasen. Hensynene til effektivitet og proveny har av utvalget blitt vurdert som sentrale under utformingen av disse forbedringsforslagene. Elektroniske varslings- og betalingsløsninger vil etter utvalgets oppfatning, føre til mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor ved at manuelle rutiner og distribusjonen av krav blir automatisert. Videre mener utvalget at det samlede innkreivingsresultatet vil bedres dersom betalingsløsningene legges bedre til rette for enklere innbetaling. Samtidig vil forbedringstiltakene også kunne ha positiv virkning for brukerne, da elektroniske løsninger søker å forenkle og effektivisere innbetalingen.

Videre omtaler utvalget tiltak som kan gi bedre oversikt, informasjon og muligheter for økt fleksibilitet i innbetalingsordningene.

Under følger et sammendrag av de ulike tiltakene som utvalget har vurdert.

1.5.4.1 Elektronisk varsling og betaling for privatpersoner

Utvalget har hatt som utgangspunkt at god oversikt over egen økonomi er et vesentlig forhold som påvirker betalingsatferden. Gjennom økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger mener utvalget at oversikten over offentlige krav generelt vil kunne bedres. Utvalget anbefaler derfor at alle offentlige innkreivingsaktører skal tilby privatpersoner elektroniske varslings- og betalingsløsninger. Beregninger foretatt på oppdrag av utvalget viser at en samlet kostnadsbesparelse for det offentlige, ved utvidet bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger, kan ligge et sted mellom 200 og 300 millioner kr årlig.

Det offentlige bør ha som målsetting at 90 pst. av offentlige krav, skal varsles elektronisk innen 2010. Det vil si at det offentlige senest må kunne tilby elektroniske løsninger innen 2009. Det vil

innebære tilsvarende volum på selve innbetalingen. For å oppnå at flest mulig brukere tar i bruk de elektroniske løsningene, foreslår utvalget at det offentlige vurderer økt bruk av incentiver, herunder frafall av gebyr ved elektronisk varsling og betaling. Utvalget mener at det bør kunne gis konkrete kvantitative mål med tidsfrist når det gjelder omfanget av elektroniske betalinger.

1.5.4.2 Elektronisk faktura og betaling til bedrifter

Utvalget mener at det er realistisk at offentlige innkreivingsaktør som er ansvarlige for store innkreivingsordninger rettet mot bedrifter, bør pålegges å tilby elektronisk faktura som kan gå rett inn i bedriftenes regnskaps- og økonomisystemer fra 2010. Dette kan enten gjøres gjennom direkte kommunikasjon med etatenes systemer, via en offentlig portal eller via en formidlingsentral.

For bedriftene er Altinn allerede en godt etablert rapporterings- og deklarasjonskanal. Etter utvalgets mening er det mest hensiktsmessig å benytte denne kanalen for betalingsløsninger rettet mot næringslivet, særlig små og mellomstore bedrifter.

1.5.4.3 Økt fleksibilitet i innbetalingen

Utvalget har vurdert muligheten for å gi bruker større fleksibilitet i planleggingen av tidspunkt for betaling av de offentlige regningene. Dersom bruker får varselet oversendt vesentlig tidligere enn hva som er vanlig i dag, kan bruker velge å betale en regning i forbindelse med mottak av lønn eller andre inntekter. Utvalget anbefaler at innkreivingsvirksomhetene ser nærmere på muligheten for å varsle inntil tre måneder før forfall. Fleksibiliteten bør bare innføres sammen med elektronisk varsling i nettbank. Da blir kravene liggende godt synlig for bruker.

1.5.4.4 Bedre informasjon og oversikt

På generelt grunnlag er det viktig for privatpersoner og bedrifter å sikre seg informasjon om offentlige ordninger, regelverk, klageadgang med videre. Utvalget har således vurdert at god og tilgjengelig informasjon er viktig i begge fasene av innkreivingsprosessen. I den ordinære innbetalingsfasen bør informasjonen dekke blant annet opplysninger om kravene, fastsettelsesgrunnlaget, innbetalingsordningene og klagerettigheter.

Informasjonen om kravene og fastsettelsesgrunnlaget bør etter utvalgets mening fremkomme gjennom den elektroniske varslingen.

Annen informasjon om for eksempel regelverk og betalingsordninger bør samles og presenteres for brukerne på fastsetternes nettsider og på felles offentlige portaler. Utvalget mener at det bør kunne utvikles felles løsninger som gir oversikt over offentlige krav fra flere fastsettere, med mulighet til direkte overgang til betaling, enten gjennom nettbank eller på annen måte. Utvalget anbefaler at MinSide og Altinn benyttes til å tilby denne type løsninger for henholdsvis privatpersoner og bedrifter.

1.5.4.5 *Én reskontro*

Som et tiltak for å gi bruker enda bedre oversikt over offentlige krav, både for brukere og for det offentlige selv, har utvalget vurdert muligheten for å samle all reskontroinformasjon i det offentliges økonomisystemer. Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede et slikt tiltak videre og har derfor ingen klar anbefaling.

En mulighet er at en ny innfordringsetat på sikt vil kunne påta seg flere ordinære innbetalinger og dermed bruke innfordringsreskontroen til dette.

1.5.4.6 *Endringer i eksisterende betalingsordninger*

Utvalget mener at det er forskjeller i innbetalingsresultat mellom en del krav. Dette kan blant annet skyldes at enkelte krav i sin natur er vanskelige å kreve inn. Det er også konstatert at enkelte innkrevingssystemer fungerer bedre enn andre. Den ordningen som viser seg å ha lavest restanse er forskuddsordningen. Utvalget anbefaler at det utredes videre hvorvidt kravtyper med uforholdsmessig stor restanseandel i større grad kan innkreves på stedet, gjennom forskuddsbetaling, eller andre provenygunstige ordninger.

1.5.4.7 *Innføring av skattekonto for bedriftene*

Utvalget har vurdert innføring av skattekontoordning for bedriftene. I Danmark har alle bedrifter skattekonto, mens i Sverige er ordningen utvidet til å omfatte også alle privatpersoner med skatte- og avgiftskrav mot seg. Utvalget har kommet frem til at denne ordningen vil kunne medføre fordeler særlig for skatte- og avgiftspliktige som har flere mellomværende med skatte- og avgiftsmyndighetene. Ettersom dette ofte er realiteten for bedrifter, anses skattekonto som best egnet for næringslivet. Det pågår for tiden utredninger i Skattedirektoratet på dette området. Utvalget anbefaler at dette prosjektet spesielt evaluerer erfaringene i Dan-

mark og Sverige og understreker at en eventuell innføring av skattekontoordning i Norge må ses i sammenheng med andre utviklingstrekk i det norske innkrevingssystemet.

1.5.5 **Kapittel 6 Tiltak knyttet til innfordringsfasen**

I kapittel 6 gjør utvalget rede for de tiltak som er diskutert iverksatt for å bedre effektiviteten, innkrevingresultatet, brukerorienteringen og rettsikkerheten i innfordringsfasen.

Kapitlet er inndelt i to deler. Den første delen inneholder forslag om endret oppgaveløsning for innfordring av statlige krav og flertallsforslag om krav som hører under fellesinnkrevingen i form av opprettelsen av en ny innfordringsetat. Med krav som hører under fellesinnkrevingen menes skatte- og avgiftskrav som i dag innfordres av skatteoppkreverne. Den andre delen av kapittel 6 inneholder utvalgets forslag til ikke-organisatoriske tiltak som kan forbedre den offentlige innfordringen.

1.5.5.1 *Ny innfordringsetat*

Utvalget som helhet foreslår at alle statlige innfordringsoppgaver samles i en statlig innfordringsetat. Flertallet i utvalget foreslår at alle statlige innfordringsoppgaver og innfordringsoppgaver knyttet til skatte- og avgiftkrav som hører under fellesinnkrevingen, samles i en statlig innfordringsetat. Flertallet vurderer det slik at rene kommunale krav ikke skal omfattes av ordningen, men at etaten skal innfordre også slike krav dersom kommuner selv ønsker det. Det vil være opp til hver enkelt kommune å vurdere hvorvidt de ønsker å overlate innfordring av kommunale avgifter, eiendomsskatt mv. til den statlige innfordringsetaten. Mindretallet Solveig Løhaugen, støtter ikke den delen av forslaget som innebærer å innlemme skatteoppkrevernes virksomhet i en statlig innfordringsetat¹³.

Utvalget mener prinsipielt at innfordringsetaten bør ledes av et eget nytt innfordringsdirektorat under Finansdepartementet, men det kan også være praktiske hensyn som taler for at oppgaven legges til et eksisterende direktorat. Videre har utvalget vurdert det som hensiktsmessig at etaten består av 5–7 regionale kontorer, fortrinnsvis lokalisert steder der det allerede eksisterer etablerte innfordringsmiljøer. Det er viktig at man i en reorganiseringssprosess ivaretar de ressurser som allerede eksisterer på innfordringsområdet. Dette gjel-

13. Se punkt 1.5.8 og vedlegg 1.

der særlig den innfordringskompetanse som er bygget opp gjennom arbeidet i Statens innkrevingsentral, NAVI, toll- og avgiftsetaten, skatteetaten og skatteoppkreverne.

Den nye etaten bør etter utvalgets vurdering ikke overta forvaltningen av eierskapet til kravene formelt. Innfordringsetaten skal imidlertid tildeles tilstrekkelig kompetanse til å kunne gjennomføre en effektiv og forsvarlig innfordring. Først og fremst innebærer dette at etaten overføres alle kreditoroppgavene, med noen unntak. Videre innebærer det at etaten skal ha særnamskompetanse. Det betyr at det i Norge bare blir to etater med *namskompetanse* og at de to etaters ansvarsområde blir klart atskilt¹⁴.

Flertallet viser til at den viktigste gevinsten ved en ny innfordringsetat, med det ansvarsområdet som forslaget legger opp til, er knyttet til det utvalget har kalt brukerorientering. Det vises til at antallet offentlige etater med namskompetanse reduseres fra fem til to, noe utvalget anser som en vesentlig forbedring. Antallet enheter med namskompetanse reduseres fra ca. 770¹⁵ til om lag 351, det vil si én særnamsmann og 350 alminnelige namsmenn. Etter utvalgsflertallets vurdering er også gevinstene i forhold til brukerorientering betydelige utenfor tvangsinnfordringsområdet.

Selv om brukerorientering har vært vesentlig for flertallet ved valg av løsning innebærer forslaget til ny innfordringsetat betydelige effektiviseringsgevinster. Provenygevinstene er ikke anslått, men forslaget utforming innebærer etter flertallets vurdering også gode muligheter for å oppnå provenymessige gevinster.

1.5.5.2 Ikke-organisatoriske tiltak

Utvalget har også valgt å komme med forslag som er av ikke-organisatorisk art og som vil bidra til å avhjelpe noen av de utfordringer og behov ved innfordringen som er beskrevet i kapittel 3.

Følgende tiltak er vurdert av utvalget:

- Felles styrings- og strategisignaler
- Innfordringssamarbeid
- Overføre offentlige krav i gjeldsordning til én innkrevingsaktør
- Overføre utleggstrekk til én innkrevingsaktør
- Overføre flere krav til de store innfordringsaktørene
- Bedre informasjon, forebygging og veiledning

- Kompetansebygging
- Sentralt register over misligholdte offentlige krav
- Tilrettelegging for motregning
- Bruk av informasjonsteknologi i innfordringen

Utvalget vurderer det slik at det er behov for felles styrings- og strategisignaler i større utstrekning enn de som gis i dag. Det er forutsatt at Finansdepartementet bør utarbeide disse og at hvert departement påser at disse følges opp gjennom eksempelvis etatsstyringen og styringsdialoger.

Utvalget har videre vurdert om det i større grad bør tilrettelegges for innfordringssamarbeid på tvers av virksomhetene, gjennom etablering av et innfordringsforum. Gitt det samarbeidet som allerede eksisterer på innfordringsområdet, konkluderer utvalget med at de har liten tro på at et slik tiltak vil føre til vesentlig bedre samordning.

Det er foretatt en vurdering av om visse typer innfordringsoppgaver kan samles hos én aktør for å bedre brukerorienteringen og gi effektivitetsgevinster. Oppgaver som utvalget har vurdert å samle er blant annet uttalelser og oppfølging av gjeldsordninger som inneholder offentlige krav, samt nedleggelse av utleggstrekk. Utvalget har ikke konkludert med hvilke aktører som er best egnet til slike oppgaver, men har vurdert aktuelle aktører. Det er videre lagt vekt på at de aktørene som i dag er store og med gode innfordringsrutiner og -systemer i større grad bør kunne innfordre krav for små aktører.

Utvalget har dessuten vurdert det som ønskelig at det i større grad fokuseres på informasjon til skyldner. Dette gjelder både generell informasjon om innfordring og spesiell informasjon til skyldner med oversikt over alle misligholdte krav mv. Også tiltak for å opprettholde og bedre kompetansen til virksomhetenes ansatte er vurdert som viktig for å bedre brukerorienteringen og effektiviteten. Utvalget foreslår blant annet at det utarbeides e-læringskurs.

Til slutt har utvalget foreslått at det opprettes et sentralt register over misligholdte offentlige krav, slik at aktørene i større grad har mulighet til å samordne seg dersom en skyldner har gjeld til flere offentlige aktører. Et slikt register vil også kunne legge til rette for at motregning kan benyttes i større grad dersom alle statlige og kommunale utbetalinger sjekkes mot dette registeret før utbetaling foretas.

Utvalget peker også på at det bør tilrettelegges for at eksisterende IT-systemer kan benyttes av andre aktører.

14. De to etatene med namskompetanse blir det alminnelige namsmannsapparatet og den nye innfordringsetaten.

15. Tallet omfatter i underkant av 400 skatteoppkrevere, 18 skattefogder, SI, NAVI og i overkant av 350 alminnelige namsmenn.

1.5.6 Kapittel 7 Særskilte problemstillinger

Kapittel 7 behandler enkelte særlige problemstillinger som skisseres i mandatet.

Først behandles forholdet til det alminnelige namsmannsapparatet og hvordan en omorganisering av særnamsmyndigheten i offentlig innfordring påvirker namsmannsapparatet. Deretter behandles hvordan forholdet til inkassobransjen kan bli påvirket. Etter utvalgets vurdering, vil namsmannsapparatet i liten grad påvirkes når det gjelder oppgavemengden. Derimot vil trolig sammensetningen av oppgavene endres noe ettersom namsmenn over hele landet vil få færre henvendelser fra statlige aktører og flere fra kommunalt hold. Det samme gjelder for inkassobransjen. Dette er imidlertid noe mer uklart ettersom inkassovirksomheter fortsatt kan inngå som underleverandør i statlig innkreving selv om de offentlige innfordringsoppgavene samles i en statlig etat.

Kapitlet omhandler også hva prinsippet om kostnadsdekkende gebyrer innebærer på innkrevingssområdet.

Spørsmålet om regelforenkling spesielt i forhold til næringslivet, drøftes kort.

1.5.7 Kapittel 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 8 redegjør for økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltakene som utvalget særlig vil anbefale. Fokus i dette kapitlet ligger på konsekvensene for offentlig sektor.

1.5.8 Sammendrag av særmerknad

I det følgende presenteres Solveig Løhaugens sammendrag av sin særmerknad¹⁶.

Mindretallets merknad er knyttet opp mot de problemstillinger som gjelder kommunal innkreving, og spesielt skatteinnkreving.

Mandatet tar utgangspunkt i at manglende samordning er hovedutfordringen ved det norske innfordringsarbeidet. Flertallet i utvalget har med dette som utgangspunkt lagt særlig vekt på organisatoriske tiltak som fører til økt samordning, herunder statliggjøring av skatteinnkrevingen. Mindretallet ser ikke at manglende samordning er den store utfordring i dagens system, og er derfor uenig i de hovedutfordringene flertallet har pekt på som de viktigste og den vektleggingene av hensyn som fremkommer i kap 3. Mindretallet er derfor

også uenig i de organisatoriske anbefalingene flertallet kommer med i kapittel 6.

Flertallet går inn for en sentralisert tvangsinnkrevingsetat der staten overtar innkreving av alle typer offentlige krav, både privatrettslige og offentligrettslige. Kommunen skal fortsatt kunne kreve inn egne kommunale krav. Det betyr at skatteinnkrevingen som i dag drives i kommunene overføres til den nye statlige tvangsinnkrevingsetaten sammen med de oppgaver som utføres av de 23 statlige innkrevingssaktørene. Kommunene vil stå igjen med innkreving av kommunale krav, føring av skatteregnskapet, avregning av skatt og arbeidsgiverkontroll.

Flertallets forslag innebærer en sterk sentralisering. Utvalget foreslår at tvangsinnkrevingsetaten skal organiseres i 5 regioner men har valgt å ikke konkretisere antall kontorsteder. Høyst sannsynlig vil etaten få om lag 20 kontorer i landet.

Kommunene bruker kommunikasjon og dialog for å finne gode løsninger i innkrevingssarbeidet. Dette gir gode innkrevingresultater med mindre bruk av tvang. Derfor er nærhet og mulighet til oppmøte hos innkrever viktig. Utvalgets forslag om å sentralisere innkrevingen vil gjøre det umulig å arbeide på samme måte.

Flertallets forslag bygger på den danske modellen som ble innført i 2005. Den danske Riksrevisjonen viser i sin rapport 30. november 2006 at skattegjelden har hatt en økning etter at staten overtok innfordringen. Det er påregnelig at vi vil få en økning av restansene også hos oss.

Innkrevingssaktivitet er en viktig del i en verdikjede. Når det gjelder skattekrav er det viktig å kunne se sammenhengen mellom det misligholdte kravet, og krav som enda ikke er forfalt. Kommunen sender ut fakturaer og avregner skatt. Rettidig betaling skal skje til kommunen. Samme organ har ansvaret og forestår innkreving ved mislighold. Dette er en god løsning for brukerne. Flertallsforslaget betyr at innkrevingen av krav overfor en og samme skattyter vil bli flyttet frem og tilbake mellom forskjellige organisasjoner avhengig av hvilke innkrevingstiltak som er aktuelle.

Forslaget betyr overføring av oppgaver fra kommunene til staten. Skatteoppkreverkontorene er en del av den kommunale administrasjon, og de fleste kommuner har et samlet fagmiljø knyttet til skatteregnskap, kommunalt regnskap, fakturering av kommunale krav, arbeidsgiverkontroll og avregning av skatt og innkreving. En overføring av tvangsinnkrevingssoppgaven fra kommunene vil ta bort disse synergiene og gjøre det vanskeligere å opprettholde levedyktige økonomimiljøer i kommunene.

¹⁶. Jf. Vedlegg 1.

Kommunal sektor inngår med de oppgavene kommunen har på skatteområdet på en positiv måte i den samlede finansiering av offentlig sektor. Det er etablert et gjensidig og positivt fellesskap mellom stat og kommune, der staten har ansvaret for fastsettelsen mens kommunen har ansvaret for innkrevingen. Forslaget reduserer kommunene til passive mottagere av statlig tilskudd med redusert mulighet til å påvirke sitt inntektsfundament.

Det vil være påregnelige overgangskostnadene knyttet til:

- etablering av organisasjoner og fagmiljøer
- utredninger og planlegging
- etablering av lokaler og utstyr
- utvikling av nye IT-systemer
- opplæring
- tap av skatteproveny
- tap av kommunale arbeidsplasser

Utvalget har ikke gjennomført egne analyser av hvor godt eller dårlig den norske innkrevingsvirksomheten fungerer, men har lagt til grunn at det er et stort forbedringspotensial. Mindretallet kan ikke se at utvalgets arbeid har frembrakt tilstrekkelig ny dokumentasjon for sine anbefalinger ut over det som er fremkommet i tidligere utredninger.

Dagens skattebetalingsordning er brukervennlig, gir gode resultater, er effektiv og bygger på en god rettsikkerhetsordning. De kommunale skatteoppkreverne klarer å innkreve mer enn 99 % av samlet utlignet skatt når vi ser samtlige skattearter under ett.

Denne ordningen bør videreføres og så bør man søke videreutvikling av virksomheten innenfor denne organisasjonsmodellen. Statens innkrevingsvirksomhet er organisert i 23 enheter. Det synes hensiktsmessig å samordne denne.

Kapittel 2

Den offentlige innkrevingen i Norge

2.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en beskrivelse av de viktigste trekkene i landets samlede offentlige innkrevingssystem. Innkrevingen i Norge er organisatorisk fragmentert og variasjonene i bruk av virkemidler er store. Det er nødvendig å beskrive systemet ut fra ulike vinkler for å oppnå et overblikk over den samlede offentlige innkreving.

Statsbudsjettet for 2006 og beregninger foretatt av Statskonsult på de statlige og kommunale kravene viser at det samlede innkrevde beløp er på om lag 1000 milliarder kr.

Det er i utgangspunktet det enkelte forvaltningsorgan som selv innkrever de beløp det har ansvaret for. Det er til dels betydelige variasjoner både i hvordan den enkelte offentlige virksomhet har organisert sin innkreving og hvordan innkrevingprosessen foregår. Dette skyldes blant annet ulikt lovgrunnlag for kravene, ulik praksis, ulike kravtyper og ulik kompetanse. Dette gir et sammensatt bilde av offentlig innkreving. Noen offentlige virksomheter har svært omfattende innkrevingaktiviteter, for eksempel toll- og avgiftsetaten, skatteetaten, de kommunale skatteoppkreverne og arbeids- og velferdsetaten. Mange statlige virksomheter og kommuner (sett bort fra skatteoppkreverne) innkrever imidlertid relativt små beløp eller få krav. For disse er innkrevingen ofte tilknyttet den ordinære økonomifunksjonen, og slike innkrevingssaktører har derfor ikke det samme innkrevingsmiljøet som aktører med mange krav og store beløp.

En del offentlige aktører benytter private inkasovirksomheter til å ivareta alle eller noen av kreditoroppgavene, eller har satt ut innkrevingen til andre offentlige aktører. Eksempelvis benytter politi- og lensmannsetaten seg av Statens innkrevingssentral for innkrevingen av mange av de krav etaten har ansvaret for. For de fleste offentlige virksomheter er innkreving en liten og spesiell del av virksomheten, mens størstedelen av kravene som tilkommer det offentlige innkreves av organer med store innkrevingsmiljøer.

Innkrevningssystemet, det vil si den samlede offentlige innkrevingen i Norge, kan beskrives nærmere med utgangspunkt i:

- Innkrevingsoppgavene
- Kravene og innkrevingssystemet
- Rolle- og oppgavefordelingen
- Organiseringen
- Reguleringen
- Finansieringen
- Bruken av informasjonsteknologi

Utvalget finner det naturlig først å beskrive nærmere de ulike innkrevingsoppgavene, for så å beskrive de krav og de forskjellige innkrevingssystemene som dominerer offentlig innkreving. Deretter vil det gis en oversikt over hvilke roller aktørene kan inneha og videre beskrive de største virksomheter som utøver kreditoroppgaver, samt andre aktører som utgjør en del av den offentlige innkrevingen. Med andre aktører menes de som ikke selv utfører kreditoroppgaver, men som er nødvendige for å gjennomføre innkreving av kravet. Eksempelvis vil dette være namsmannsapparatet og Brønnøysundregistrene. Til slutt gis en beskrivelse av hvordan innkrevingen finansieres, bruken av informasjonsteknologi, ressursbruk og reguleringen av offentlig innkreving. Til sammen skal dette gi et bilde av hvordan den offentlige innkrevingen er løst i Norge, vise resultatoppnåelsen og ressursbruken så langt det lar seg gjennomføre, samt belyse ulike teknologiske og rettslige sider.

2.2 Innkrevingsoppgavene

I mandatet gis det uttrykk for at oppgavene i innkrevingprosessen kan plasseres i to kategorier, de ordinære kreditoroppgaver og dernest den tvangsmessige delen hvor innkrevingen skjer gjennom offentlig myndighetsutøvelse. Med innkreving menes alle de aktiviteter som finner sted hos eller på vegne av offentlige virksomheter fra et krav er fastsatt til det er dekket ved frivillig betaling, innfordret eller avskrevet.

Det er kreditor (den som har krav på et pengebeløp) som sender ut faktura og betalingsanmod-

ning, purrer på kravet og ikke minst bestemmer om det er andre tiltak som bør iverksettes for å få dekket kravet. Alle de oppgavene som kreditor i innkrevingen kan gjøre på egenhånd, faller inn under begrepet kreditoroppgaver. Ved tvangsfullbyrding av kravet, må kreditor bistås av enten namsmannen eller tingretten. Oppgavene som utføres av disse kalles tvangsinnkreivingsoppgaver. Innkreving består altså av to typer oppgaver; kreditoroppgaver og tvangsinnkreivingsoppgaver.

2.2.1 Kreditoroppgaver

Kreditoroppgaver omfatter alle de oppgaver/gjøre-mål som kreditor (eventuelt den som har fått fullmakt til å handle på vegne av kreditor) kan gjøre på egenhånd. Typiske kreditoroppgaver vil være utsendelse av faktura og betalingsvarsel, regnskaps- og reskontroføring, motregning, begjære tvangsfullbyrdelse eller konkurs, ta stilling til gjeldsordnings- og konkursbegjæringer, behandle søknader om ettergivelse eller inngå betalingsavtaler. Fastsetting, det vil si beregning av det enkelte krav, faller utenfor mandatets definisjon av kreditoroppgaver. Ofte vil imidlertid fastsetting av kravet også gjøres av den som innehar kreditorrollen. I andre tilfeller, vil fastsetting og innkreving være atskilt, slik det eksempelvis er i skatteetaten. Hvor skillet mellom fastsetting og innkreving går, varierer også fra organ til organ, og skillet er ikke rendyrket. Eksempelvis vil kompetanse til motregning og ettergivelse i noen tilfeller være tillagt det organ som fastsetter kravet, mens andre kreditoroppgaver er tillagt et annet organ. Toll- og avgiftsetaten har satt ut deler av innkrevingen til Statens Innkreivingsentral, men har selv beholdt kreditoroppgaver som motregning og ettergivelse.

I det følgende vil det gis en kort og overordnet beskrivelse av de ulike kreditoroppgavene, men det presiseres at utførelsen av disse oppgavene i noen grad vil kunne variere etter type krav og innkrever.

Avhengig av om den inntektsgivende virksomheten skriver seg fra myndighetsutøvelse eller fra privatrettslige tjenesteleveranser, vil virksomheten i forbindelse med fastsettelsen produsere vedtak eller avtaler som registreres i et fagsystem eller et ordresystem. Slike systemer vil være å forstå som forsystemer til virksomhetenes mer generelle økonomisystem («hovedsystem»). I økonomisystemenes reskontroer vil det til en hver tid ligge informasjon for hvert enkelt rettslige område eller kunde-forhold om hvilke krav som er fastsatt eller avtalt, hva som er skrevet ut med forfall og hva som er innbetalt til forfall. Reskontroen er vanligvis byg-

get opp slik at den knytter informasjon fra et søke-register, kunde- eller klientregister med de enkelte typer vedtak eller kontrakter som fastsettes. I dette registeret vil det ligge fast informasjon om adresse, bankkonto, informasjon om betalingsavtaler m.v.

Når et krav er fastsatt og regnskapsført er neste oppgave normalt utsendelse av faktura. Unntak fra dette gjelder blant annet forskuddsordningen for skatt og innbetaling av merverdiavgift, der det betales i forkant av fastsettelsen eller betales i forbindelse med egendeklarering av kravet. Reskontroen vil inneholde den informasjon som er nødvendig for å kunne skrive ut faktura for utsendelse. De fleste statlige virksomheter utfører derfor også utfakturering direkte fra sine egne systemløsninger. For de virksomheter som benytter fellestjenesteleverandører til regnskapsførselen, kan det også være naturlig å benytte denne leverandørens eventuelle tilbud om utfakturerings-tjenester. Fakturaen kan sendes ut på ulike måter; per post eller elektronisk via bank. Uavhengig av hvordan kravet oppstår, er det felles for alle innbetalinger via bank, at debitor benytter et KID-nummer som identifisering av kravet, med unntak av blant annet forskuddsordningen.

Kreditor er ansvarlig for å gjøre sitt til at kravene dekkes gjennom frivillig innbetaling eller oppnår dekning på annen måte. Når betalingsfristen er gått ut, er det vanlig at kreditor sender ut en eller flere purringer. Kreditor må dersom kravet ikke er betalt etter en eller flere purringer, finne andre måter å dekke inn kravet på. Eksempler på tiltak for å dekke kravet når det ikke betales ordnært, er å se om kravet kan motregnes i eventuelle beløp skyldner har til gode eller å begjære tvangsfullbyrdelse. Selve begjæringen av tvangsfullbyrdelse er å anse som en kreditoroppgave, mens tvangsfullbyrdelsen i seg selv er en tvangsinnkreivingsoppgave som kun namsmann, særnamsmann eller tingretten kan utføre. Tvangsfullbyrdelse beskrives nærmere nedenfor.

Også oppgaver som inngåelse av betalingsavtaler og utenrettslige gjeldsordninger, samt ettergivelse av krav er kreditoroppgaver. Det samme gjelder uttalelser i forbindelse med gjeldsordningsordninger etter gjeldsordningsloven. Reglene for disse oppgavene er nærmere beskrevet under punkt 2.11.

Utenom de tiltakene som kreditor gjennom loven kan benytte seg av, er det også mulig å bruke tiltak som for eksempel telefonkontakt og direkte oppmøte. Det er med andre ord begrensede muligheter for offentlige innkreivingsaktører å benytte seg av ulovfestede virkemidler. Tiltak som renteut-

settelse uten lovgrunnlag vil for eksempel ikke være mulig.

2.2.2 Tvangsinnkreivingsoppgaver

Dersom kravet ikke betales innen forfall, det vil si den ordinære betalingsfristen, kan kreditor søke å få det inndrevet ved hjelp av rettsapparatet. Dette skjer gjennom å begjære tvangsfullbyrdelse, noe som normalt krever forutgående søksmål, med mindre det foreligger et særlig tvangsgrunnlag. Med tvangsinnkreivingsoppgaver menes alle de oppgaver som utføres ved selve tvangsfullbyrdelsen av et krav, og de oppgaver som knytter seg til at debitor tas under konkurs- eller gjeldsordningsbehandling. Den sentrale loven som regulerer tvangsfullbyrdelse i norsk rett er tvangsfullbyrdesloven. Tvangsfullbyrdelse innebærer en rettslig inndrivelse av kreditors krav med myndighetenes bistand. Tvangsinnkreivingsoppgavene er således helt atskilte fra kreditoroppgavene ved at de omfatter de tjenester som offentlig myndighet kan tilby kreditorer som søker bistand til å få rettmessig dekning av sitt krav. Det er namsmannen (lensmannen eller namsfogden) og tingretten som har myndighet til å utføre tvangsfullbyrdelse. Imidlertid er flere offentlige kreditorer gitt særnamskompetanse, noe som innebærer at de selv kan sikre kravet uten hjelp fra det alminnelige namsmannsapparatet. Dette innebærer at de er gitt myndighet til å utføre tvangsinnkreiving for sine egne krav i forlengelsen av sine kreditoroppgaver. Offentlige innkreivere som utøver særnamsoppgaver er skattefogdkontorene, skatteoppkreverne, NAVI og Statens Innkreivingsentral. Denne kompetansen er ikke like altomfattende som det den alminnelige namsmannen besitter. Blant annet vil ikke en særnamsmann ha myndighet til å gjennomføre tvangssalg eller foreta midlertidig sikring av et krav. Kompetansen varierer også særnamsmennene imellom. Noen har kompetanse til både å ta utleggspant og nedlegge utleggstrekk, mens andre kun har kompetanse til å nedlegge utleggstrekk.

For å kunne gjennomføre tvangsfullbyrdelse av et pengekrav er det et vilkår at kravet har et tvangsgrunnlag og at kravet er tvangskraftig. Det vil si at det må være konstatert at kreditor virkelig har den rett som vedkommende hevder. Hva som er tilstrekkelig tvangsgrunnlag avhenger av lovens kriterier og kravets karakter. En nærmere beskrivelse av tvangsgrunnlagene gis i punkt 2.3 i forbindelse med beskrivelse av typen krav. Tvangskraft beskrives nærmere under punkt 2.11.

Er kravet ikke pantesikret, vil første skritt i inndrivelsen med myndighetenes bistand være å få

kravet sikret. Med sikring av kravet, menes at kreditor får pant for kravet i skyldnerens formuesgoder. Dette gjøres gjennom å ta utlegg i skyldners formuesgoder, enten ved utleggstrekk i skyldners inntekt eller ved utleggspant i skyldners formuesgoder. Det er kreditor som velger hvilket tvangstiltak som skal iverksettes, dette gjøres gjennom begjæring om tvangsfullbyrdelse og utgjør en del av kreditoroppgavene. Selve tvangsfullbyrdelsen er det namsmannen eller tingretten som utfører, og oppgaver i forbindelse med dette anses som tvangsinnkreivingsoppgaver. En annen form for sikring av kravet er der den alminnelige namsmannen eller offentlig kreditor med slik myndighet, nedlegger trekk i skyldners lønn eller lignende. Denne formen for tvangsinnkreivingsoppgaver innebærer både en sikring og en dekning av kravet samtidig. Et slikt tiltak innebærer at kravet blir dekket ved at et visst beløp jevnlig trekkes fra skyldners inntekt og går til dekning av kravet.

Når kravet er sikret, er neste steg på veien å dekke kravet, tvangsrealisere, dersom skyldner ennå ikke har betalt. Det er kun det alminnelige namsmannsapparatet eller tingretten som kan utføre tvangsrealisering, eksempelvis tvangssalg av bolig det er tatt pant/utlegg i. Panteretten eller utlegget må dessuten ha rettsvern for å gi rett til å kreve tvangsrealisasjon. Eksempelvis må panterett i fast eiendom være tinglyst før tvangssalg kan skje. Anskaffelse av rettsvern var tidligere en oppgave som var tillagt kreditor, men er nå en oppgave som er lagt til namsmannen og hører derfor inn under tvangsinnkreivingsoppgavene.

Andre oppgaver som kreditor må få bistand til er åpning av konkurs. Kreditor kan selv begjære skyldner konkurs, og reglene for når dette kan foretas finnes i konkursloven. Debitor kan også begjære seg selv konkurs. Det er imidlertid tingretten som tar stilling til om konkurs åpnes, og som oppnevner bostyrer som forestår konkursbehandlingen. Konkurs er et tiltak som innebærer at alle skyldners kreditorer behandles under ett, og kalles derfor for fellesforfølgning. Dette i motsetning til enkeltforfølgning der den enkelte kreditor handler på egenhånd. Et annet fellesforfølgningstiltak er gjeldsordning etter gjeldsordningsloven eller konkursloven. Det er imidlertid skyldner selv som søker om åpning av gjeldsordning, mens det er tingretten som avgjør om gjeldsordning åpnes eller ikke. Kreditor har kun mulighet til å uttale seg og kan ikke selv initiere gjeldsordning. Det er namsmannsapparatet som har ansvaret for å administrere gjeldsordning etter gjeldsordningsloven.

Regelverket rundt disse oppgavene er nærmere beskrevet under punkt 2.11.

2.3 Kravene

Utredningen omfatter alle offentligrettslige og privatrettslige krav som tilkommer det offentlige, både stat og kommuner. Kravet kan være basert på leveranse etter avtale, egendeclarasjon, ved avgift- og gebyrpliktig hendelse eller på annen måte.

Utvalget har valgt å ikke vurdere krav som oppstår i et privatrettslig forhold mellom staten og statlig kontrollerte virksomheter. Videre har ikke utvalget inkludert krav som følge av avtaler eller overføringsordninger innbyrdes mellom statlige virksomheter. Dette skyldes at ved mislighold av denne type krav, vil man i det offentlige benytte helt andre administrative innkreivingsframgangsmåter enn de som må benyttes overfor uavhengige rettssubjekter.

Offentligrettslige og privatrettslige krav skilles enkelt sagt ved at førstnevnte krever hjemmel i lov eller i bemyndigelse, mens sistnevnte krever hjemmel i alminnelig råderett over ressurser. Offentligrettslige krav, slik som skatt, kjennetegnes altså ved at de er fastsatt eller oppstått med hjemmel i lov, og er å anse som offentlig forvaltningsutøvelse. Forvaltningsrettslige regler setter derfor rammer for fastsettelsen av slike krav. Privatrettslige krav oppstår når det offentlige inngår en avtale med debitor, eksempelvis krav som oppstår ved bruk av kommunal skolefritidsordning. Disse kravene er vederlagsmotivert for begge parter, det vil si at det betales et vederlag for en bestemt tjeneste som mottas og at det faktureres for en bestemt tjeneste som gis.

Offentligrettslige krav kan videre variere når det gjelder begrunnelsen og opprinnelsen. For eksempel skal skatter og avgifter tjene til å finansiere det offentlige velferdssamfunnet, mens økonomiske straffekrav som bøter og krav fra domstoler, er straff for en lovforseelse og skal ha en preventiv effekt for en overtredelse eller strafferettslig handling.

Et annet skille er at alle offentligrettslige krav automatisk besitter et særlig tvangsgrunnlag i en eller annen forstand, mens privatrettslige krav kun har tvangsgrunnlag dersom dette er avtalt. Offentlige krav har ulik grad av tvangsgrunnlag og dette vil ha innvirkning på hvordan kravet innkreives. Dersom et krav har tvangsgrunnlag, kan kreditor gå direkte til tvangsfullbyrdelse, i motsetning til krav som mangler tvangsgrunnlag. Hvilken type tvangstiltak som kan kreves avhenger av hva slags tvangsgrunnlag kravet har. Skatt, arbeidsgiveravgift, merverdiavgift og arveavgift har direkte tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme har alle krav som innkreives av Arbeids- og velferdsetatens

innkreivingsentral. Dette er blant annet barnebidrag, ektefellebidrag og ulike typer gebyrer. Tvangsgrunnlag for utlegg innebærer at kreditor kan begjære utlegg, og derigjennom sikre kravet ved å få pant i debitors eiendeler. De kommunale avgiftene; eiendomsskatt, avfallsgebyr, feieavgift og årsavgift for vann og kloakk, er sikret ved lovbestemt pant i fast eiendom. Det samme gjelder parkeringsgebyr, som har lovbestemt pant i motorvogn. Denne formen for tvangsgrunnlag er sterkere og innebærer at kreditor kan begjære tvangs salg av panteobjektet. Videre har lån gitt av Husbanken som regel alltid 1. prioritets pant i boligen. Dette er ikke et lovfestet tvangsgrunnlag, men oppstår gjennom avtale. Bakgrunnen for at de fleste husbanklån har slikt tvangsgrunnlag er at husbankloven setter krav til slik sikkerhet. Husbanken kan kun unntaksvis fravike denne regelen ved utstedelse av lån. Et annet eksempel på et offentlig privatrettslig krav som alltid vil inneha tvangsgrunnlag, selv om det ikke er lovfestet, er lån fra Lånekassen. Studielån er alltid sikret gjennom eksigible gjeldsbrev, det vil si at Lånekassen kan sikre og oppnå dekning uavhengig av om det foreligger uenighet om kravet. Andre offentlige krav som ikke er gitt særlig tvangsgrunnlag ved lov eller er sikret gjennom avtale, stilles på lik linje med private krav mot skyldneren. Det vil si at de må gjennom prosessen for å oppnå et alminnelig tvangsgrunnlag og prioriteres på linje med andre private krav. Slike privatrettslige krav, for eksempel hjemmehjelpstjeneste, barnehage og skolefritidsordning, har ikke tvangsgrunnlag og kommunen kan altså ikke tvangsfullbyrde kravet før det har fått en dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag for kravet.

Et annet moment som skiller kravene fra hverandre, er prioritetsreglene i dekningsloven. Denne loven gir noen krav bedre prioritet enn andre krav, og dekning av disse kravene vil derfor skje før andre krav dekkes, når kravet inngår i et fellesforfølgningstiltak. Eksempelvis vil bidragskrav ha førsteprioritet og nye skatte- og avgiftskrav vil ha annenprioritet¹.

Videre vil noen offentligrettslige krav være tildelt sterkere virkemidler enn andre offentligrettslige og privatrettslige krav. Eksempelvis er det lovfestet motregningsrett for skatte- og avgiftskrav, som går lengre enn motregning for andre typer krav.² Det samme gjelder for bidragskrav³.

1. Jf. dekningsloven §§ 9-3 nr. 4 og 9-4.

2. Jf. skattebetalingsloven § 32.

3. Jf. bidragsinnkreivingsloven § 14.

Tabell 2.1 Fordeling av inntektsbeløp på de viktigste typene offentlige krav.

	I mrd. kr
<i>Skatter og avgifter</i>	
Skatt på formue og inntekter	141,0
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	167,6
Merverdiavgift	161,0
<i>Inntekter fra petroleumsvirksomhet</i>	
Skatter og avgifter	215,8
Andre petroleumsinntekter	168,6
<i>Særagifter, gebyrer, sektoravgifter, driftsinntekter mv.</i>	
Tobakksavgift	6,6
Avgift på bil, bensin mv.	43,4
Avgift på alkohol	9,7
Elektrisitetsavgift	6,2
Avgift på mineralolje/mineraliske produkter	5,2
Tollinntekter	1,7
Dokumentavgift	4,9
Andre avgifter	5,0
Rettsgebyr	1,1
Gebyrer til Brønnøysundregisteret	0,5
Andre inntekter (inkl. statlige privatrettslige krav)	15,4 ¹
Kommunale krav utenom skatteoppkrevingen (inkl. kommunale privatrettslige krav)	36,0 ²
Sum statlige og kommunale inntekter	988,7

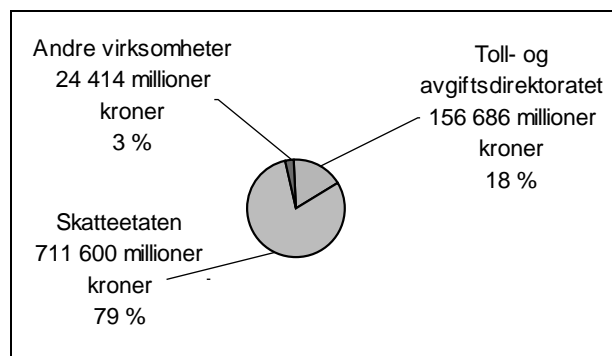
¹ I dette anslaget ligger i all hovedsak krav som det offentlige har på private, men omfatter trolig også en ikke ubetydelig andel inntekter som skriver seg fra tjenestekjøp og ordninger internt i staten og overfor statlige kontrollerte rettssubjekter. Etter avgrensningen innledningsvis i kapitlet er dette beløpet derfor et for høyt anslag for utredningens formål, men er likevel tatt med for å gi et samlet bilde.

² Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 2.

I tabell 2.1 vises fordeling av inntektsbeløp på de viktigste typene offentlige krav overfor private, uavhengige rettssubjekter⁴.

Det er de offentligrettslige kravene som dominerer i størrelsesorden i offentlig innkreving. De privatrettslige kravene utgjør kun en liten del av totalt innkrevd beløp. Omfanget viser at det desidert største innkrevingsområdet er generelle skatter og avgifter, samt særagifter. Disse kravene er det i all

4. Målt gjennom et utvalg av anslåtte inntekter i statsbudsjettet for 2006 jf. tabell 1.3 Artsgruppering av statsbudsjettet, St. prp. nr. 1 2006-2007, Gul bok, s. 14-15.



Figur 2.1 Fordeling av statlige krav.

hovedsak skatteetaten og toll- og avgiftsetaten som er ansvarlig for å få inn. Skatteetaten og skatteoppkreverne er den klart største offentlige innkrever i dag med fastsatt beløp på om lag 762,5 milliarder kr i skatter og avgifter til staten i 2006⁵. Alle disse kravene er offentligrettslige, og omfatter følgende typer krav; forskuddsskatt, forskuddstrekk, restskatt, arbeidsgiveravgift, trygdeavgift, etterskuddsskatt, merverdiavgift, petroleumsskatt og arveavgift.

Toll- og avgiftsetaten har ansvaret for det nest største innkrevingsområdet; 172,1 milliarder kr i 2006⁶. Innkrevingen gjelder toll, merverdiavgift ved innførsel av varer og en rekke særagifter til statskassen. Nær alle disse kravene er offentligrettslige.

De øvrige statlige virksomhetene som omfattes av kartleggingen krever inn i overkant av 47 milliarder kr. Av dette er 24 milliarder offentligrettslige og 23 millioner privatrettslige krav. Figur 2.1 viser fordelingen av de statlige kravene basert på tall fra 2005⁷.

Kommunene krevde inn anslagsvis 36 milliarder kr i 2005, både privat- og offentligrettslige krav⁸. I tillegg kommer skatter og avgifter som kommunene krever inn og som er med i tallene oppgitt av skatteetaten, se figur 2.1. De kommunale skatteoppkreverne stod for innkreving av 360 milliarder kr i skatter og avgifter i 2005⁹. Kommunene, som administrativt overordnet for skatteoppkreverne, har altså en sentral oppgave som innkrever, men er ikke omfattet av figur 2.2. Figur 2.2 viser fordelingen av de kommunale kravene basert på tall fra 2005¹⁰. Parkering og låneforvaltning er skilt ut fra de øvrige privatrettslige kravene.

5. Jf. Skatteetatens årsrapport 2006.

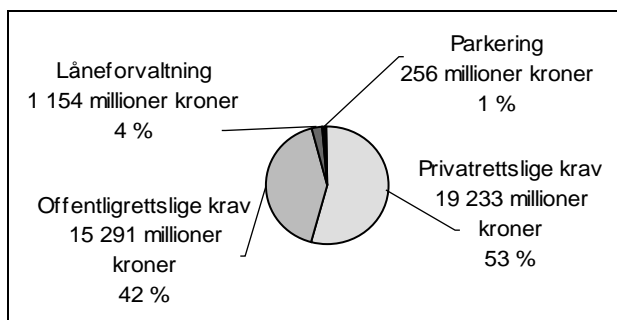
6. Jf. Toll- og avgiftsetatens årsmelding 2006.

7. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

8. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

9. Jf. St.prp. nr.1 (2005-2006).

10. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.



Figur 2.2 Fordeling av anslagene etter type krav.

For en nærmere beskrivelse av fordelingen av ansvarsoppgaver ved innkreving av skatt og avgifter, vises til punkt 2.7.

2.4 Innkreivingsordningene

Grovt sett kan måten kravene innkreves på, sorteres under tre ulike typer ordninger; forskudd, egendeclarering og fakturering. Mesteparten av skattekravene (med unntak av petroleumskatten) innkreves gjennom forskuddsordningen. Dette innebærer at kravene dekkes ved a-konto innbetaling eller forskuddsinnbetaling av hele kravet, altså før kravet er endelig fastsatt. En stor del av skattene som betales inn a-konto, kommer inn gjennom forskuddstrekkeordningen. Denne ordningen innebærer at arbeidsgiver trekker i arbeidstakers lønn etter det som er fastsatt i arbeidstakers skattekort. På denne måten sikres innbetaling av store deler av skattekravet før kravet er endelig fastsatt. Typisk for forskuddstrekkordningen er at arbeidsgiver selv opplyser om lønn og skatt, at det er lovpliktig å innbetale på skattetrekkkonto og det er kort tid til betalingen skjer. Manglende avsetning til skattetrekkkonto er også straffesanksjonert. Derfor er også løsningsgraden i forskuddstrekkordningen så høy som på 99,9 pst¹¹.

Den andre ordningen er der innbetaling skjer på grunnlag av egendeclareringer, som eksempelvis merverdiavgift kreves inn gjennom. Statistikk for merverdiavgift for 2006 viser en løsningsgrad på 99,3 pst. per 30. juni 2007¹². Den siste typen ordning kalles fakturering og er den formen som er vanligst for private krav og alle privatrettslige krav.

Også mange offentligrettslige krav, slik som restskatt, kommunale avgifter og gebyrer innkre-

ves gjennom fakturering. Restskatten for 2005 har en løsningsgrad på 89 pst. per 30. juni 2007¹³.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av hva som kjennetegner de ulike innkreivingsordningene og hvilke krav som kreves inn gjennom ordningene.

2.4.1 Forskuddsordningen

Skatt innkreves på ulike måter og til forskjellige tidspunkt, men en stor del av skatteetatens inntekter kreves inn gjennom forskuddsordningen. Skattesystemet er bygget opp ut fra inntektsår. I etterkant av hvert inntektsår, må det leveres inn selvangivelse. Likningen, det vil si oversikten over inntekter, utgifter, formue og gjeld til den enkelte privatperson eller virksomhet og hva denne skal betale i skatt, utarbeides og fastsettes ut fra opplysninger gitt i selvangivelsen. Imidlertid er det slik at mye av skattekravet betales inn forskuddsvis. Personlige skattytere er forskuddspliktige og betaler forskudd på skatt i det kalenderår inntekten opptjenes. Forskuddet betales ved forskuddstrekk eller forskuddsskatt.

Alle arbeidstakere blir trukket av arbeidsgiver før lønn utbetales, dette kalles forskuddstrekk og avregnes når ligningen kommer. Det er likningskontoret for den kommunen hvor den skattepliktige skal iliknes skatt, som avgjør hvordan forskuddstrekket skal foretas. Forskuddstrekket skal svare til den skatt som forventes å bli utliknet for inntektsåret. Likningskontoret sørger for at det blir utstedt skattekort for alle skattepliktige som må forutsettes å få trekkpliktig inntekt av betydning. Det er arbeidsgivers plikt å foreta forskuddstrekk i samsvar med reglene i skattebetalingsloven. Arbeidsgiveren beregner trekkbeløpet i henhold til skatteytters skattekort og holder beløpet tilbake ved lønnsutbetaling. Trekkbeløpet tilhører skattekreditorer og skal holdes innsatt på en særskilt bankkonto eller dekkes av en bankgaranti. Arbeidsgiver skal seks ganger i året sende oppgjør for forskuddstrekk i de to foregående måneder til skatteoppkrever i den kommune hvor arbeidsgiveren hører hjemme eller har sitt hovedkontor. Arbeidsgiver kan bli økonomisk og straffereettslig ansvarlig ved brudd på plikten til å foreta forskuddstrekk. Arbeidsgiveravgift innberettes på den samme oppgaven som trekkes, men settes ikke av på egen konto slik som forskuddstrekket. Arbeidsgivere sørger altså for, på vegne av myndighetene, at forskuddstrekk på skatt som arbeidstakerne skal betale blir innbetalt. Dessuten er

11. Jf. Tall fra Skattedirektoratet.

12. Jf. Tall fra Skattedirektoratet.

13. Jf. Tall fra Skattedirektoratet.

arbeidsgivere ansvarlig for at eventuelt utleggstrekk besluttet av namsmann/særnamsmann, trekkes før lønn utbetales. Arbeidsgivere bidrar altså både i den ordinære innbetalingsfasen og i innfordringsfasen.

Av formue og inntekt som det ikke kan trekkes forskuddstrekk i, skal det betales forskuddsskatt. Forskuddsskatten skal så vidt mulig fastsettes til det beløp som skatten ventes å utgjøre. Forskuddsskatt betales i fire like store terminer. Når likningen er gjennomført og skatten er beregnet avregnes forskuddstrekk og forskuddsskatt i skatten. Utgjør utliknet skatt et lavere beløp enn det som er godskrevet, tilbakebetales det overskytende beløp til skattyter. Overstiger utliknet skatt det som er godskrevet skattyter, blir det restskatt. Restskatt forfaller 3 uker etter utleggingen av skattelisten er kunngjort, tidligst 20. august. Er den kr 1 000 eller mer skal den betales i to terminer, den første som ovenfor og den andre fem uker deretter.

Juridiske personer skal per i dag betale skatten året etter inntektsåret, men også disse betaler en del av skatten som forskuddsskatt (forhåndsskatt) før ligning. Forhåndsskatt betales i to terminer. Terminbeløpene skal som hovedregel settes lik en tredjedel av utliknet skatt ved siste ligning. Etter likning vil differansen mellom forhåndsskatt og utliknet skatt gi restskatt (resterende skatt) som forfaller etter tre uker eller overskytende som frafalles eller tilbakebetales.

Også andre krav enn skatt kan betales på forskudd. Dette kalles forhåndsbetaling eller kontant betaling ved levering. En slik betaling er endelig og dekker hele kravet, i motsetning til forskuddsordningen for skatt som er en á konto ordning med avregning til slutt.

2.4.2 Egendeclarering

Merverdiavgift er en type krav som kreves inn gjennom egendeclarering. Denne ordningen innebærer at merverdiavgiftspliktige krever inn merverdiavgiften gjennom et påslag tilsvarende merverdiavgiftsatsen gitt for den aktuelle varen eller tjenesten. Merverdiavgiftspliktige må normalt sett rapportere til skatteetaten seks ganger i året (eventuelt en gang pr. år), der det gjøres rede for innkrevd merverdiavgift. Samtidig med egendeclareringen skal den innkrevde avgiften innbetales.

Tollkrav og merverdiavgiftskrav ved innførsel av varer har en særegen ordning for å sikre betaling av kravene. Den som importerer eller eksporterer en vare må levere en deklarasjon til tollvesenet, og særavgiftspliktige må levere avgiftsoppgaver. En deklarasjon er en oppgave med beskrivelse

av varene som en importør eller eksportør legger fram for tollvesenet. Deklarasjonen sendes ofte elektronisk til tollvesenet, og tollvesenet kontrollerer opplysningene i deklarasjonen og fastsetter for toll og avgifter. Varene blir ikke utlevert til vareeieren før toll og avgifter er betalt kontant eller det fremgår av tolldeklarasjonen at vareeiers tollkredittkonto skal belastes. Ordningen kalles for tollkredittordningen, og fører til bedre dekningsmulighet for toll- og merverdiavgiftskrav ettersom det i de fleste tilfeller foreligger sikkerhet gjennom tollkredittkonto. Privatpersoner eller i tilfeller der det ikke foreligger tollkreditt, vil ikke varene utleveres før kravet er betalt.

2.4.3 Fakturering

For en rekke krav, både privatrettslige og offentligrettslige, utstedes en faktura når kravet er fastsatt som sendes brukeren som et betalingsvarsel. Fakturaen danner grunnlaget for innbetalingen. Et eksempel på dette kan være månedlige innbetalinger i forbindelse med barnehage. Andre eksempler er betaling av restskatt og årsavgift på kjøretøy. En slik «regning» utstedes på samme måte som for regninger fra private.

Fakturering kan også være knyttet til forskuddsordninger, dvs. at det må foretas en innbetaling for så å få varen/tjenesten mot framvisning av kvitteringen.

Deklarasjonsordningen kan gå over til å bli en faktureringsordning fra og med 1. purring som vanligvis utstedes som en innbetalingsblankett for eksempel på merverdiavgift eller på forskuddsskatt.

Fakturering er en innkrevingsordning som i dag passer godt til bankenes elektroniske betalingsløsninger for privatpersoner. Den passer også i forhold til bedriftene med behovet for bilag i regnskapssystemet.

2.5 Innkrevingsfasene

Tidligere i kapitlet er det redegjort for de ulike oppgaver som til sammen utgjør innkrevingsprosessen; kreditoroppgavene og tvangsinnkrevingsoppgavene. Innkrevingen av et krav kan også beskrives ut fra de ulike faser kravet befinner seg i. Fasen fra fastsetting og frem til betalingsfristen fastsatt i første purring, har utvalget valgt å kalle den ordinære innbetalingsfasen. Hvis kravet ikke betales innen fristen som er satt i purringsbrevet, inntreer innfordringsfasen. Kreditoroppgavene utføres i begge disse fasene, mens tvangsinnkre-

vingsoppgaver som hovedregel utøves i innfordringsfasen.

I det følgende gis en presentasjon av fasene et krav går gjennom og hvor kreditoroppgavene og tvangsinnkrevingen kommer inn i de to fasene. Videre presenteres generaliserte innkrevingsløp for offentlige krav, sortert etter det tvangsgrunnlag kravet har. Til slutt gis en oversikt over kravene i de ulike fasene, målt i beløp.

2.5.1 Den ordinære innbetalingsfasen

Med den ordinære innbetalingsfasen menes de prosesser som foregår fra kravet fastsettes frem til og med betalingsfrist på første betalingsvarsel jf. punkt 1.3. Beregning av det enkelte krav kan finne sted både i forkant og i etterkant av den aktivitet som gir opphav til kravet. Fastsettingen kan også skje mer eller mindre direkte i forbindelse med aktiviteten, for eksempel bøter i fartskontroll. Krav kan fastsettes regelmessig eller kun i forbindelse med en bestemt hendelse. Fastsettelsen foretas gjerne av den aktuelle offentlige virksomheten, men kan i noen tilfeller også beregnes av skyldneren selv, kombinert med en etterregning og etterkontroll. Dette gjelder for eksempel fastsettelse av merverdi- og arbeidsgiveravgift.

I det faktura sendes ut starter altså første fase i innkrevingsforløpet, den ordinære innbetalingsfasen. Dersom det ikke foreligger innbetaling på kravet ved utløp av forfallsdato, er kravet i rettslig forstand å regne som misligholdt og man er utenfor ordinær betaling. Utvalget har imidlertid tatt utgangspunkt i at prosessene som foregår frem til betalingsfrist på første purring, er å anse som en del av den ordinære innbetalingsfasen. Bakgrunnen for dette er at mange krav betales i denne fasen, samt at innkrevingsoppgavene som regel vil endre karakter etter utsendelse av 1. purring.

Prosessene i den ordinære innbetalingsfasen kan beskrives i to stadier (Innfordringsfasen er markert i grått og vil bli nærmere beskrevet i neste avsnitt.):

1. Prosessen fra kravet er fastsatt til det er innbetalt rettidig.
2. Prosessen fra manglende betaling på ordinært forfall, frem til og med betaling på forfall ved første purring.

Prosessene i den ordinære innbetalingsfasen varierer i liten grad mellom type krav. Det vil imidlertid være ulikheter der innkrevingsordningene varierer.

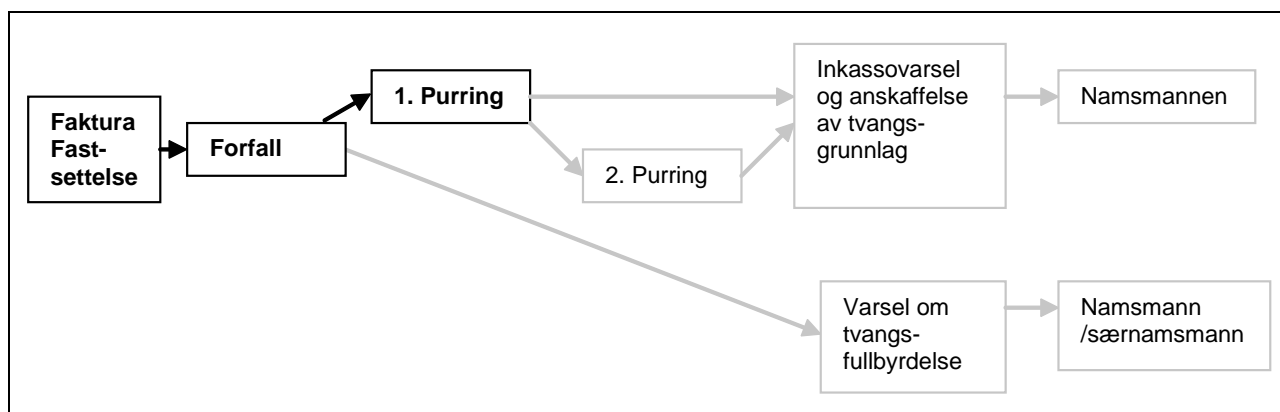
Figur 2.3 skildrer et typisk innbetalingsløp¹⁴. Dette innbetalingsløpet vil være det samme uavhengig av når i prosessen debitor gjør opp kravet.

I figur 2.4 skisseres løpet med tre alternativer; levering av giro, betaling i nettbank eller kontant betaling. Betalingen kan være forskuddsvis (som en del av å-konto), etterskuddsvis eller kontant ved overlevering av tjeneste/vare. Arbeidsgiver fungerer som agent på vegne av de kommunale skatteoppkreverne ved forskuddstrekk på skatt som arbeidstakerne skal betale.

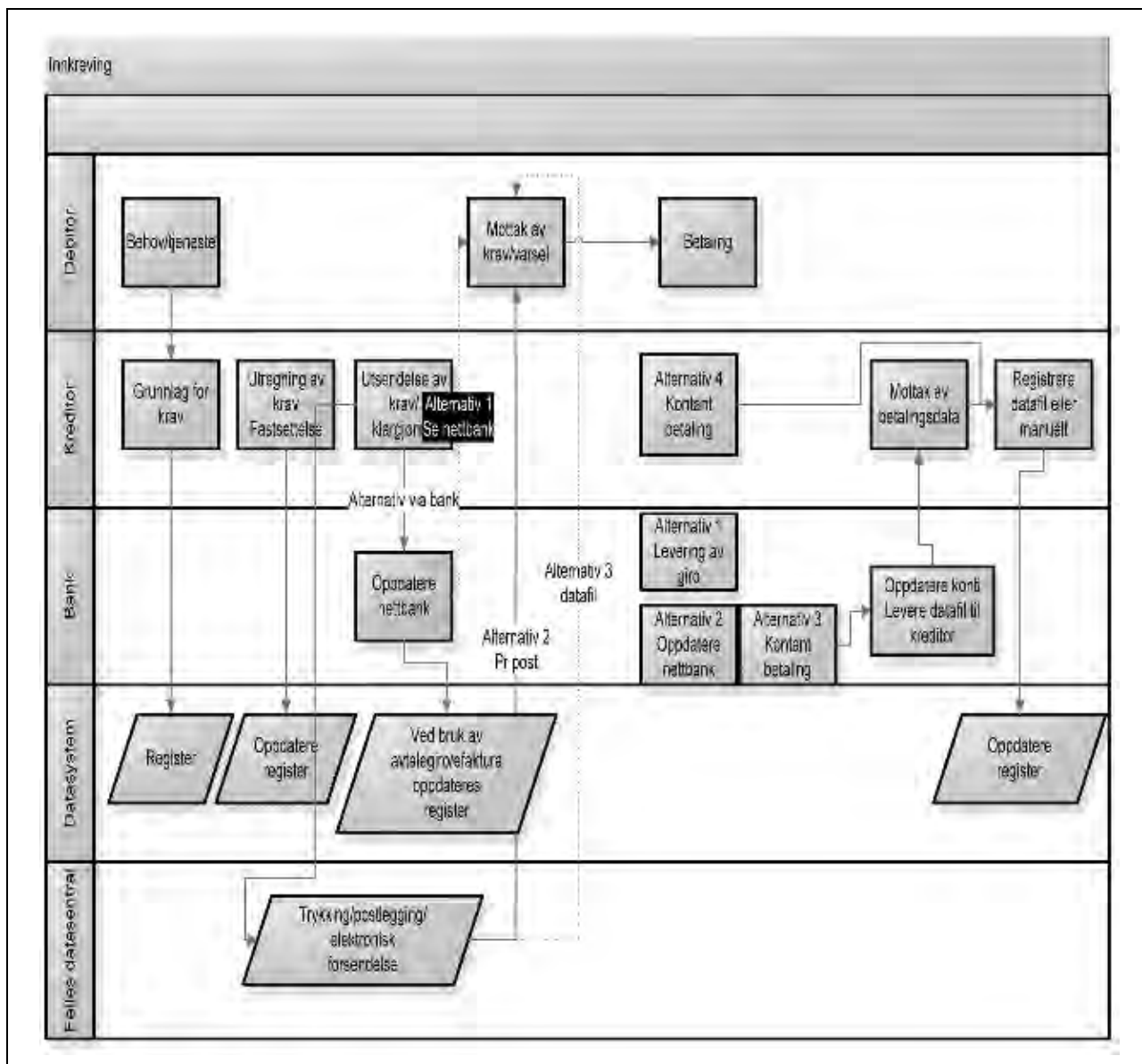
De fleste offentlige virksomheter ivaretar selv oppgavene i den ordinære innbetalingsfasen, men det finnes også eksempler på at virksomheter i ulik grad har satt dette ut til en tredjepart. Statens Innkrevingsentral ivaretar for eksempel oppgaver i forbindelse med ordinær innbetaling for politi- og lensmannsetaten. Det foreligger også samarbeid mellom offentlige etater. Eksempelvis benytter toll- og avgiftsetaten seg av skatteetaten for trykking og klargjøring av krav til utsendelse/faktura/betalingsanmodninger.

I kommunene går det som hovedregel en måned fra utsending av krav frem til forfall når det gjelder offentligrettslige krav og 20–21 dager når

14. Figur fra Senter for statlig økonomistyring.



Figur 2.3 Den ordinære innbetalingsfasen.



Figur 2.4 Eksempel på ordinært innbetalingsløp.

det gjelder de privatrettslige kravene¹⁵. Staten følger tilsvarende rutiner som kommunene med ca. en måned fra utsending av krav til ordinært forfall. Hvorvidt det skilles mellom offentligrettslige og privatrettslige krav slik det gjøres i kommunene, fremgår ikke av kartleggingsundersøkelsen som Statskonsult har gjort for utvalget. Når det gjelder privatrettslige krav varierer utsendelse av første purring fra 5–25 dager etter forfall. For offentligrettslige krav sendes purring som regel ut etter 14 dager uavhengig av kravtype.

Det varierer mellom de ulike aktørene om det sendes ut en eller flere purringer. Dette avhenger

også av kravets art. Dersom kravet har særlig tvangsgrunnlag er det flere aktører som velger å utforme første purring som et varsel om tvangsfullbyrdelse etter tvangsfullbyrdsesloven § 4–18. Når et slikt varsel sendes ut, er kravet over i innfordringsfasen etter utvalgets definisjon av fasene. Derfor er det altså noen krav som ved mislighold av ordinær betalingsfrist, går over i innfordringsfasen med en gang. Bakgrunnen for å benytte slikt varsel tidlig i innkrevingen, er å sette forgang i prosessen med å sikre kravet gjennom for eksempel utlegg. Når 14 dager har gått fra slikt varsel er sendt ut, er kravet nemlig tvangskraftig og kravet kan begjæres tvangsfullbyrdet.

15. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

2.5.2 Innfordringsfasen

I følge utvalgets definisjon, går kravet i praksis over i innfordringsfasen ved manglende betaling på første purring. Med innfordring menes de tiltak som gjøres for å oppnå dekning av misligholdte krav. Det er vanlig at kreditor starter med de minst inngripende tiltak, og tar i bruk sterkere former for tiltak slik som konkurs og tvangsrealisering jo lenger misligholdet varer. Den første delen av innfordringsfasen omtales derfor gjerne som «lett» innfordring og omfatter blant annet tiltak som tvangsfullbyrdsvarsel, utleggstrekk og utleggspant. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av kravet gjennom disse tiltakene, iverksettes «tyngre» innfordring der tiltak som tvangsrealisasjon og konkurs benyttes.

I det følgende vil det gis en generalisert oversikt over innfordringsløpene de offentlige krav følger. Samtidig gis det en beskrivelse av de mest sentrale reglene som gjelder for innfordring av pengekrav, og hvilke særregler som gjelder for de offentligrettslige kravene. Det aktuelle regelverket er omfattende og berører en rekke viktige juridiske problemstillinger. For en nærmere beskrivelse av regelverket, henviser vi til punkt 2.11. Vi vil i dette kapitlet nøye oss med å gå gjennom de mest sentrale virkemidlene i innfordringen. Det er viktig å understreke at ettersom kravene er regulert forskjellig, varierer innfordringspraksis og dermed innfordringsløpet noe fra aktør til aktør. Innfordringsløpet vil også kunne variere på grunnlag av kravets karakter og forhold på skyldners hånd.

Når kravet ikke er betalt etter første purring, vil kreditor iverksette tiltak for å få kravet dekket. Innfordringsfasen for et krav, avhenger rettslig sett av om kravet har et særlig tvangsgrunnlag eller ikke. Videre vil prosessen og hvilke tiltak som iverksettes variere etter kravets karakter (bakgrunn, fastsettelse, mv.), forhold på skyldners hånd (gjeld til andre, inntekter, formuesgoder mv.) og kreditors innfordringsstrategi/retningslinjer.

Vanligvis vil første steg på veien være å sikre kravet, dvs. at foreldelsesfristen avbrytes og kravet sikres gjennom utleggspant i skyldners formuesgoder. Når et krav uten tvangsgrunnlag er misligholdt etter første purring, kan det først gå over til «lett innfordring» med inkassovarsel og tilleggskrav etter inkassoloven. Siden vil kravet, avhengig av kravets karakter, gå gjennom ulike prosesser i tiden frem til kravet er betalt eller eventuelt bortfalt, eksempelvis foreldet. Krav med særlig tvangsgrunnlag vil kreditor kunne begjære tvangsfullbyrdsvarsel så snart fristen satt i § 4–18-varselet er utgått.

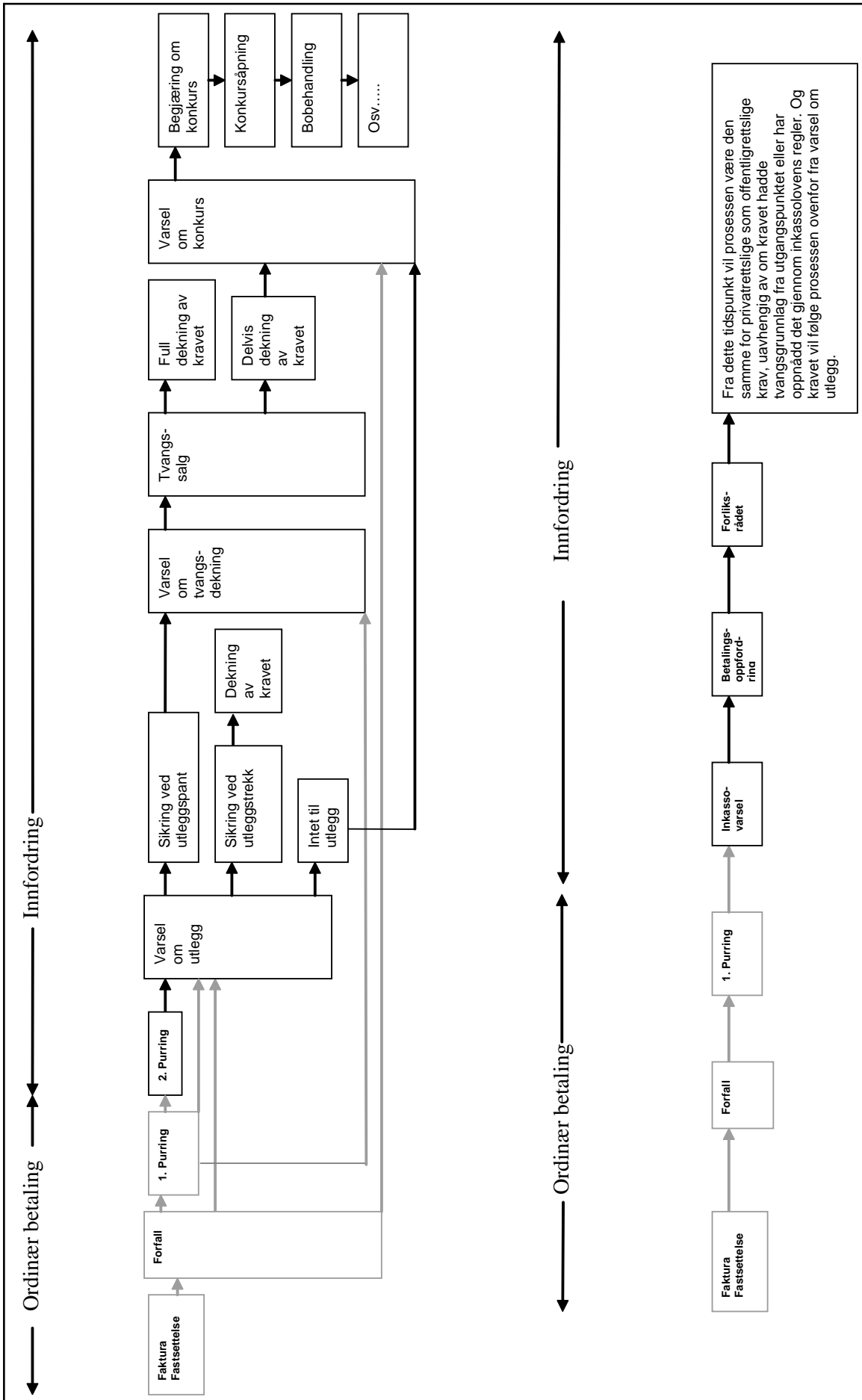
Det varierer som nevnt hvorvidt det pures én eller to ganger, eller om purring utelates, før det går § 4–18 varsel. Et varsel om tvangsfullbyrdelse innebærer at kravet er i innfordringsfasen, slik at i de tilfeller der dette sendes ut uten forutgående purring, iverksettes innfordringstiltak umiddelbart ved mislighold. Videre er det varierende hvorvidt det brukes skjønn/individuell vurdering eller er automatikk i oversendelsen til namsmannen. Det er også stor variasjon med hensyn til hvor lang tid det går fra siste purring til iverksetting av tvangstiltak.

Dette er forsøkt illustrert i figur 2.5. Det øverste løpet viser innkrevingen for krav med tvangsgrunnlag, mens det nederste viser innkreivingsløpet for krav uten tvangsgrunnlag som innfordres med bidrag fra inkassovirksomhet. Figuren er bare en forenklet oversikt over hvordan innkreving forløper seg for krav med og uten tvangsgrunnlag. Derfor er blant annet prosessen etter tvangsfullbyrdsloven § 7–2 bokstav f ikke vist i skjemaet. Det er i innfordringsfasen at tvangsinnkreivingsoppgavene vanligvis oppstår. Unntaket er der kreditor ber om midlertidig sikring av kravet, som kan begjæres overfor tingretten også før kravet er forfalt. Begrunnelsen for midlertidig sikring er at det foreligger begrunnet mistanke om at dersom kravet ikke sikres, vil tvangsfullbyrdelse av kravet bli forspilt, for eksempel ved at skyldner vil prøve å unndra midler som kan gå til dekning av kravet.

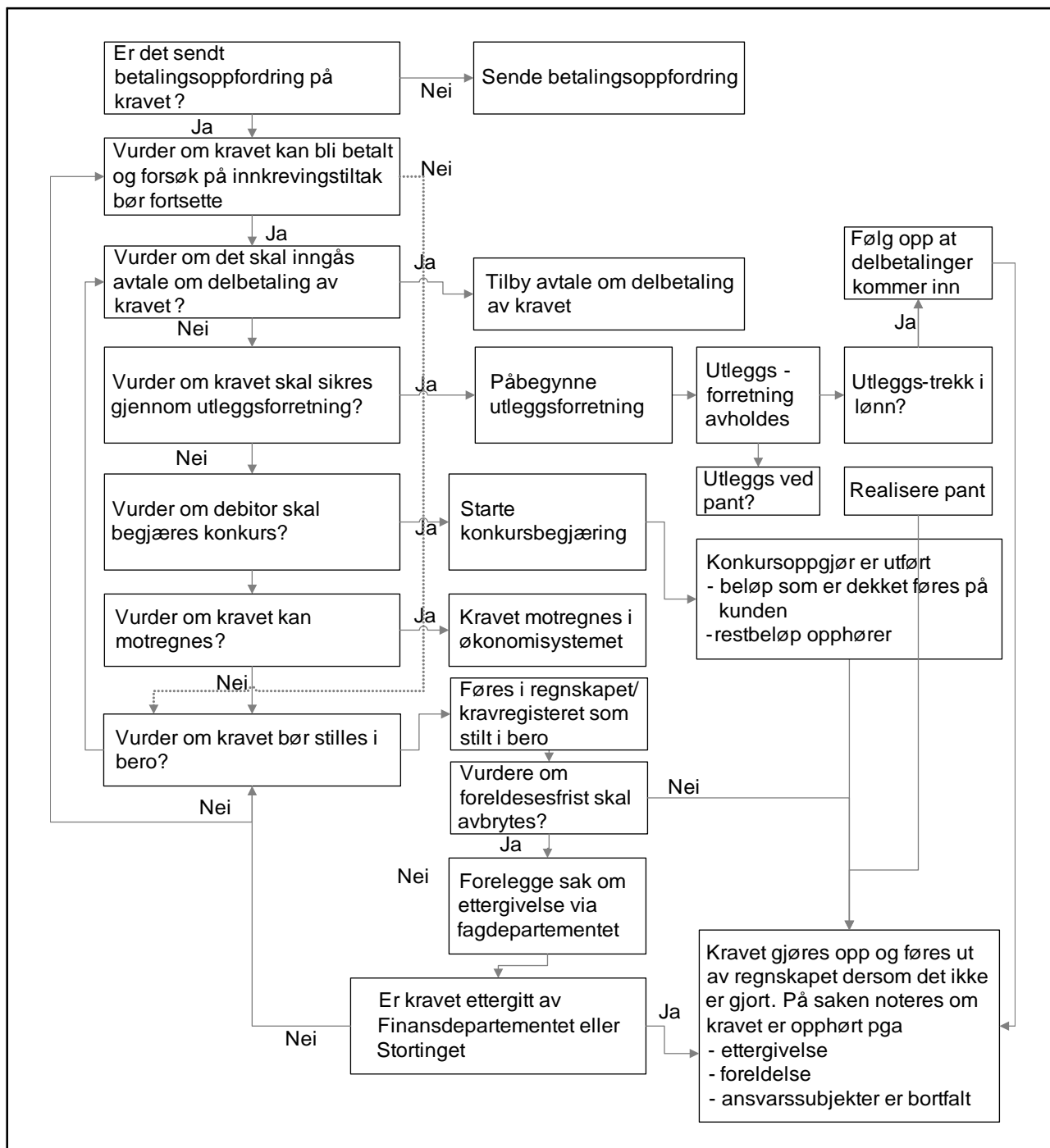
Figur 2.6 viser et normalt innfordringsløp for et offentligrettslig krav¹⁶.

Rekkefølgen i oppgavene vil variere fra organ til organ og fra hvilken type krav som kreves inn. Oppgavene omfatter både kreditoroppgaver og tvangsinnkreivingsoppgaver. Noen opererer for eksempel med to purrerunder, andre kun ett varsel før tvangstiltak. Enkelte legger opp til omfattende kontakt med skyldneren, herunder oppsøkende virksomhet, mens andre overlater til skylderen selv å eventuelt ta kontakt. Regler og retningslinjer for ettergivelse, betalingsutsettelse etc. kan også variere mellom ulike krav. En rekke offentlige virksomheter, da særlig kommunene gjennom skatteoppreveren, foretar innfordringen selv, mens noen har satt deler eller hele aktiviteten ut til private inkassoselskaper eller offentlige innfordrere som Statens innkreivingsentral. Andre har organisert seg annerledes, blant annet er det en utvikling mot at kommuner går sammen og oppretter felles innfordringsenheter.

16. Figur fra Senter for statlig økonomistyring.



Figur 2.5 Steg i innkrevlingsløpet.



Figur 2.6 Eksempel på et normalt innfordringsløp.

2.5.3 Fordeling av krav i fasene

Aktørene i kartleggingen til Statskonsult har til sammen utskrevne krav for 2005 på i overkant av 950 milliarder kr. Dette omfatter både statlige og kommunale krav.

Tabell 2.2 viser misligholdte krav etter 1. purreing fordelt på de ulike typer offentlige krav. Tallene er anslag og er hentet fra Statskonsult rapport 2007:23.

Kartleggingen tyder på at et stort flertall av beløpene knyttet til statlige offentligrettslige krav betales innen forfall¹⁷. Gjennomsnittlig blir 2,8 pst. av beløpene staten krever inn, ikke betalt etter 1. purreing. Med andre ord går kun en liten prosentandel av samlede offentligrettslige krav over i innfordringsfasen.

17. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

Anslaget for privatrettslige krav fra staten som ikke betales innen 1. purring synes å ligge noe høyere med et gjennomsnitt på 3,4 pst. Det er imidlertid en del variasjoner mellom de ulike statlige virksomhetene. I typiske innkrevingsvirksomheter som Statens innkrevingsentral og NAVI ligger andelen som ikke er betalt etter 1. purring for eksempel høyere enn i andre virksomheter som eksempelvis Jernbaneverket og Post- og teletilsynet. Dette kan blant annet henge sammen med for eksempel Statens innkrevingsentral mottar kravene en stund etter mislighold. Videre kan slike variasjoner skyldes at noen krav er vanskeligere å kreve inn enn andre.

I kommunene ligger anslagene over beløp som ikke er betalt innen 1. purring marginalt høyere sammenlignet med de statlige virksomhetene. Henholdsvis 3,4 pst. og 4,7 pst. av alle offentlige og privatrettslige kommunale krav er ikke betalt etter 1. purring. Når det gjelder parkering og låneforvaltning er snittet langt høyere på henholdsvis 16,4 og 25,8 pst.

Hvis vi legger disse gjennomsnittstallene til grunn, utgjør andelen misligholdte offentlige krav anslagsvis 27 milliarder kr per år. Med andre ord betales 97 pst. av kravene innen utgangen av betalingsfristen på 1. purring. Dette anslaget må tolkes med stor forsiktighet. En god del av disse beløpene vil også bli betalt ved for eksempel 2. gangs purring eller ved inkassovarsel. Anslagene viser dermed ikke hvor stor del som innfordres ved for eksempel utlegg, tvangsrealisasjon og konkurs.

Kartleggingen gir ikke et klart bilde av hvor mange krav som gikk til inkasso eller rettslig innfordring i 2005. Det viste seg å være vanskelig å hente ut tall for hvor mye av utfakturerte beløp som gikk over til 2. gangs purring, inkasso eller rettslig innfordring.

I tabell 2.3 vises antall krav fordelt på de største statlige virksomhetene, samt skatteoppkreverne og hvor stor andel av kravene den enkelte virksom-

het må purre på. Tallene er hentet fra Statskonsult rapport 2007:23.

I tabell 2.4 presenteres utsendte krav og purring i kommunene i 2005. Disse tallene er også hentet fra Statskonsult rapport 2007:23 og er beregnet anslagsvis.

Med utgangspunkt i tallmaterialet fra de to tabellene ovenfor, kan følgende oppsummeres:

Det offentlige skrev ut om lag 30 millioner krav i 2005¹⁸. Det sendes ut om lag 2,5 millioner purring på offentligrettslige krav, mens det tilsvarende sendes ut om lag 1,4 millioner purring på privatrettslige krav. Til sammen sender aktørene i kartleggingen ut privatrettslige krav på i underkant av 44 milliarder kr, mens offentligrettslige krav utgjør i overkant av 900 milliarder kr. Sammenligner man kravene med antallet purring kan man altså utlede at privatrettslige krav er mye mer arbeidskrevende å kreve inn enn offentligrettslige krav. Tabellen viser at det er store forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder hvor stor andel av kravene som misligholdes. Dette vil naturligvis innebære at aktørene påføres større arbeidsbyrde jo større andel av kravene som misligholdes.

Dersom vi ser bort fra Statens innkrevingsentral samt områdene låneforvaltning og parkering i kommunene, er den prosentvise andel av 1. purring om lag 10–15 pst. I de statlige virksomhetene med privatrettslige krav varierte andelen 1. gangs purring fra 1 pst. til 43 pst. Andelen var størst i Statens innkrevingsentral (43 pst.), mens den var minst i Sjøfartsdirektoratet (1 pst). Variasjonen er stor også mellom offentligrettslige krav. Statens innkrevingsentral har høyest parringsprosent (58 pst), men det kan forklares med at mange av kravene allerede er misligholdt. Etter Statens innkrevingsentral kommer Lotteri og stiftelsestilsynet

18. Tallet er lavt fordi store deler av offentlige krav betales inn gjennom forskuddsordningen og egendeclarationsordninger. I slike ordninger vil ikke kravene skrives og sendes ut, selv om det ofte gis informasjon om KID.

Tabell 2.2 Anslag over ubetalte krav etter 1. purring.

Type krav	Ubetalte krav ved utgangen av betalingsfrist på 1. purring	Andel i %
Offentligrettslige krav stat (inkl. skatt)	24,95 milliarder kr	2,8 %
Offentligrettslige krav kommune	0,51 milliarder kr	3,4 %
Privatrettslige krav stat	0,79 milliarder kr	3,4 %
Privatrettslige krav kommune	0,99 milliarder kr	4,7 %
Sum alle statlige og kommunale krav	27,24 milliarder kr	Ca. 3 %

Tabell 2.3 Krav fordelt på de største offentlige virksomheter.

Statlig virksomhet	Utsendte krav i antall	Utskrevne krav i beløp (kr)	1. purring i antall	1. purring i % av utsendte krav	Ubetalte krav i beløp (kr) etter 1. purring per 31.12.05 ¹
Brønnøysundregistrene	220 000	1 000 000 000	26 500	12 %	18 500 000
Domstolsadministrasjonen	100 000	1 042 900 000	11 000	11 %	³
Fiskeridirektoratet	8 661	23 697 000	809	9 %	342 940
Jernbaneverket	³	86 400 000	80	³	500 000
Kredittilsynet	10 433	143 866 000	454	4 %	292 100
Lotteri- og stiftelsestilsynet	308	615 000	74	24 %	118 000
Luftfartstilsynet	900	70 000 000	100	11 %	68 340
NAVI	1 186 514	3 773 000 000	59 273	5 %	750 850 000
NRK – lisensavdelingen	3 487 109	3 495 000 000	497 499	14 %	280 000 000
NVE	700	26 500 000	³	³	³
Post- og teletilsynet	9 794	173 231 000	989	10 %	1 319 000
Skatteetaten og skatteoppkreverne ²	4 788 000	711 600 000 000	666 869	14 %	20 200 000 000
Statens byggtekniske etat	13 401	14 741 100	1 218	9 %	8 800
Statens innkrevingsentral	753 630	5 400 000 000	440 332	58 %	3 377 000 000
Statens kartverk	88 866	808 000 000	5 020	6 %	170 000
Statens pensjonskasse	15 200	8 356 544 000	660	4 %	22 640 750
Toll- og avgiftsetaten	3 519 901	156 686 000 000	335 558	10 %	386 707 840
Sum offentlighetsrettslig	14 203 417	891 631 094 000	2 046 435		25 038 517 770
Fiskeridirektoratet	293	10 832 000	0		115 000
Husbanken	648 000	7 993 000 000	56 000	9 %	62 000 000
Innovasjon Norge	83 498	1 836 253 000	14 271	17 %	115 283 000
Jernbaneverket	5 710	528 200 000	550	10 %	10 000 000
Mattilsynet	17 291	738 158 000	³	³	84 067 000
NVE	3 000	80 840 000	219	7 %	4 133 000
Sjøfartsdirektoratet	26 100	149 000 000	133	1 %	24 000
Statens innkrevingsentral	6 269	3 750 000 000	2 687	43 %	181 000 000
Statens kartverk	14 634	212 000 000	805	6 %	35 000
Statens lånekasse	1 397 658	³	219 000	16 %	291 600 000
Statens pensjonskasse	188 700	953 680 000	7 680	4 %	5 300 000
Statens vegvesen	16 106	6 734 657 000	2 192	14 %	18 462 000
Toll- og avgiftsetaten	21 422	5 924 200	³	³	³
Sum privatrettslig	2 428 681	22 992 544 000	303 537		772 019 000
Sum alle statlige krav	16 632 098	915 693 041 600	2 349 972		25 810 536 770

¹ Samlet utestående beløp per 31.12.05 og inneholder således utestående krav, ikke bare de som er purret. Disse beløpene inneholder dessuten krav som er eldre enn 2005.

² Skatteetaten inkludert skatteoppkreverne sender ikke ut krav for en rekke av sine ordninger. SSØ har gjort en beregning av tall grunnlaget basert på antall betalingsforfall for den enkelte ordning med utgangspunkt i aktuelle skatte- og avgiftspliktige.

³ Ikke besvart.

(24 pst). Statens pensjonskasse og Kredittilsynet har lavest mislighold på 4 pst. hver seg.

Situasjonen er omtrent den samme i kommunene. Her varierer også forholdet mellom 1. gangs

Tabell 2.4 Krav fordelt i kommunene.

Kommunene	Utsendte krav i antall	Utskrevne krav i beløp (kr)	1. purring i antall	1. purring i % av utsendte krav
Offentligrettslige krav	4 831 298	15 291 000 000	455 550	9 %
Privatrettslige krav	6 339 375	19 223 000 000	714 461	11 %
Låneforvaltning	508 252	1 154 000 000	123 618	24 %
Parkering	519 211	256 000 000	256 010	49 %
Sum alle kommunale krav	12 198 137	35 924 000 000	1 549 639	

purringer etter type krav. Innen området parkering sendes det ut 1. purringer på hele 49 pst. av kravene. Andelen er minst når det gjelder offentligrettslige krav (9 pst.).

Alle disse tallene er anslag, ikke faktiske tall og må derfor tolkes med en viss forsiktighet. Dessuten omfatter ikke kartleggingen alle aktører som krever inn offentlige krav.

2.6 Rolle- og oppgavefordelingen

Før hver enkelt aktør beskrives nærmere, er det nødvendig å beskrive de forskjellige roller og oppgaver aktørene kan ha. Med aktører forstås institusjoner, virksomheter, bedrifter eller tilsvarende innenfor og utenfor det offentlige. De fleste aktørene kan inneha flere roller. Det er derfor nødvendig å gjøre en klassifisering av hvilke roller som ivaretas.

Innenfor offentlig innkreving kan en gjøre følgende inndeling i typer og undergrupper av roller som de ulike aktørene kan ha:

- kreditor
- debitor
- namsmann
- særnamsmann
- fellestjenesteleverandør (tjenester som innkreving, regnskapsføring, informasjon, m.v.)

Begrepet kreditor innebærer at vedkommende offentlige organ har myndighet til å utføre en eller flere av kreditoroppgavene. Hvor omfattende kreditorposisjonen er, vil avhenge av hvor mange av kreditoroppgavene organet gjør selv. Kreditor for staten vil normalt være den virksomhet innenfor staten som forvalter statens interesse, og hvor det overordnede departementet er konstitusjonelt ansvarlig for forvaltningen. Utøvelsen av statens kreditorposisjon vil være regulert av overordnede

retningslinjer fra staten i tillegg til eventuelle lover, og vil som vi ser under punkt 2,7, variere etter organ og type krav organet er kreditor for. I kommunesektoren innehar hver enkelt kommune kreditorposisjonen for de krav som tilkommer kommunen. Hvordan kommunene utøver sin kreditorposisjon er opp til hver enkelt kommune. Kommunene, gjennom skatteoppkreverne, er også kreditor for statlige krav.

Det offentlige kan videre opptre som debitor for offentlige krav. En debitor er en betegnelse på en som er forpliktet i forhold til et krav. Skyldnere kan være privatpersoner, organisasjoner, bedrifter, offentlig virksomhet og andre selvstendige rettsubjekter. Denne posisjonen vil ikke bli nærmere beskrevet, da offentlige debitorer behandles på lik måte som private debitorer.

En særskilt kreditoroppgave er å vurdere, og om nødvendig *begjære*, tvangstiltak. Men det er kun en namsmann eller et offentlig organ med særnamsmyndighet som kan *utføre* slike tiltak. De som har slik myndighet er namsmennene, domstolen og aktører som er tildelt/kan tildeles særnamsmyndighet med hjemmel i særlov.

En annen form for rolle eller oppgave er levering av fellestjenester med allmenn karakter, som kommer det private og/eller det offentlige til gode. Slike tjenester kan grovt sett deles i tre grupper:

- Statlige leverandører av tjenester på tvers av departementsområder. Eksempel: Statens innkrevingsentral, Departementenes servicesenter (DSS) og Senter for statlig økonomistyring.
- Private leverandører av tjenester til både privat og offentlig sektor. Eksempel: Inkassoselskapene, leverandører av regnskaps- og oppfølgingssystemer, utfaktureringsløsninger mv.
- Offentlige leverandører av tjenester til både privat og offentlig sektor. Eksempel: Brønnøysundregistrene.

Utøvelsen av namsmyndigheten kan også beskrives som en fellestjeneste. Det offentlige har monopol på denne myndighetsutøvelsen som en spesiell type fellestjeneste der den alminnelige namsmannen kan benyttes av både det offentlige og private, mens særnamsmenn kun kan benyttes for krav der dette er regulert i særlov.

Her vil vi imidlertid opprettholde skillet mellom fellestjenester med allmenn karakter og de tjenester som er myndighetsutøvelse (det offentliges virksomhet hjemlet i særlig lov). Utøvelse av namsmyndighet anses derfor ikke å være en fellestjeneste i denne sammenheng.

En og samme aktør kan ha mange av de ovennevnte roller. Alle virksomheter kan befinne seg i en kreditor- eller debitorrolle, uavhengig av hva de ellers driver med. Videre kan enkelte virksomheter både være kreditor og tilby fellestjenester som både benyttes av dem selv og stilles til disposisjon for andre. En kreditor kan også være utstyrt med særnamsmyndighet for egne krav eller krav som forvaltes på vegne av andre.

Et eksempel på varierende roller er Statens innkrevingssentral som innehar ulike roller avhengig av hvilket krav det dreier seg om. Statens innkrevingssentral opptrer hovedsakelig som fellestjenesteleverandør til andre forvaltningsorganer og ett selskap (NRK lisensavdelingen). De overtar også dels selv forvaltningsansvaret for en del krav de krever inn (bl.a. enkelte bøter som har sin opprinnelse i domstolene og politiet). Da opptrer Statens innkrevingssentral selv i kreditorrollen på vegne av staten. Videre kan de gjøre bruk av særnamsmyndighet på offentligrettslige krav hvor dette er forutsatt gjennom lovgivningen, og således inneha en tvangsinnkreivingsrolle.

2.7 Aktørene

I offentlig innkreving, både statlige og kommunale aktører, er det omtrent 900 enheter som utfører kreditoroppgaver og omkring 770 enheter som utfører tvangsinnfordringsoppgaver¹⁹. Mange av de som utfører kreditoroppgaver, utfører også tvangsinnfordringsoppgaver, slik at det til sammen er omtrentlig 1200 enheter med innkreivingsoppgaver.

Aktørbildet gjengitt under er derfor ikke komplett, og er begrenset til en beskrivelse av de viktigste og største aktørene i statlig og kommunal sek-

tor. Først gis en oversikt over aktørene med tall over både innkreivd beløp og utsendte krav. Tabell 2.5 viser oversikt over de største offentlige innkreivingsaktørene. Tallene er hentet fra Statskonsult-rapport 2007:23. Jf. vedlegg 3.

Tallene som foreligger fra kartleggingen viser kun de største ordningene i statsbudsjettet. Det finnes i tillegg en rekke mindre ordninger som ikke er med i tallgrunnlaget. Tallene for skatteetaten inkluderer også kommuneskatten.

Totalt innkreivde de 23 statlige virksomhetene tatt med i kartleggingen snaut 23 milliarder i privatrettslige krav og om lag 892 milliarder kr i offentligrettslige krav i 2005. Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er de klart dominerende aktørene, med henholdsvis snaut 80 pst. og 17,5 pst. av alle utskrevne offentligrettslige krav og snaut 78 pst. og 17 pst. av de totalt utskrevne statlige krav målt i kr. Dette henger nødvendigvis sammen med utskrevet skatt, merverdiavgift og andre avgifter (fiskale). Et annet åpenbart trekk er at de privatrettslige kravene i staten er marginale sett i forhold til de offentligrettslige. Sammenlikner vi antall krav ser vi at toll- og avgiftsetaten og skatteetaten også er de største aktørene med henholdsvis 21 pst. og 29 pst. Sammenliknet med antall krav som sendes ut er også NRK (21 pst.), NAVI (7 pst.) og Statens lånekasse for utdanning (8 pst.) store aktører.

Kommunene krever inn offentligrettslige krav som personskatt og arbeidsgiveravgift, eiendomskatt, bøter og privatrettslige krav som blant annet kommunale avgifter (vann, kloakk, renovasjon), husleie, parkeringsavgift, SFO osv. Innkreivningen av disse kravene ivaretas som regel av skatteoppkreivkontorene med mindre oppgaven er satt ut til private aktører. I kommunene utgjør samlet estimert utskrevne beløp i 2005 om lag 36 milliarder kr, hvorav offentligrettslige krav utgjorde drøye 40 pst.

Den kommunale innkreivingsaktiviteten er nært beslektet med den statlige som i praksis inneholder mange av de samme delprosessene som er identifisert i den statlige innkreivingsvirksomhet. I de påfølgende avsnitt beskrives de største aktørene nærmere.

Når det gjelder tall på antall årsverk som fremkommer i tabell 2.5 er disse verken fullstendige eller pålitelige, men gir en indikasjon på aktørenes størrelse og hvor stor del innkreivningen utgjør av virksomheten. For nærmere gjennomgang av ressursbruk vises til punkt 2.8. Under beskrives de sentrale innkreivingsaktører i Norge.

19. Tallet omfatter i underkant av 400 skatteoppkreivere, 18 skattefogder, SI, NAVI og i overkant av 350 ordinære namsmenn.

Tabell 2.5 Samlet oversikt over aktørenes krav, årsverk og roller.

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

¹ K = kreditor, S = særnamsmann, F = fellestjenesteleverandør.

² Forventer reduksjon i antall årsverk etter omorganisering.

³ Ikke mulig å innhente tall på ressursbruk i kommunal innkreving. Kun 50 kommuner var med i undersøkelsen til Statskonsult. Svært få av disse ga tall på ressursbruk.

⁴ Ikke besvart.

⁵ Det må her hensyntas at skatteetaten og skatteoppkreverne ikke sender ut krav for store deler av det beløpet som kreves inn.

⁶ Beløp og antall krav er tatt med under skatteetatens tall som faglig overordnet.

⁷ Ikke besvart.

⁸ Oppgir i årsrapport fra 2006 at 188 årsverk brukes på området «rettidig innbetaling av toll og avgifter».

2.7.1 Skatteetaten

Skatteetatens overordnede mål er å sikre at pliktig skatt og avgift blir korrekt fastsatt og innbetalt. Samtidig skal etaten sørge for riktig og oppdatert folkeregister. Etaten forvalter tre store system; folkeregistersystemet, skattesystemet og merver-

diavgiftssystemet. Mer enn 80 pst. av de totale skatter og avgifter til stat og kommune kommer inn gjennom de skatte- og avgiftssystemer som etaten forvalter.

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og er organisert med tre forvaltningsnivå; Skattedirektoratet på sentralt nivå, fylkesskattekontor

Tabell 2.6 Merverdiavgiftstatistikk

Tall i kr	Sum krav	Rettidig innbetalt	Forsinket innbetalt	Innfordret	Totalt innbetalt	%
2006 pr. 30.06.07	159 420 526 879	137 186 346 272	18 674 409 704	2 451 249 633	158 312 005 609	99,3
2005 pr. 30.06.06	142 072 465 756	120 546 926 479	18 651 029 498	1 804 718 625	141 002 674 602	99,2

(19 stk) og skattefogdkontor (18 stk) på fylkesnivå og 98 likningskontor på tredje nivå. I tillegg har etaten tre særskilte likningskontor, og har det faglige ansvaret for de kommunale skatteoppkreverne.

Etaten hadde i 2006 ansvar for at det totalt ble utlignet om lag 762,6 milliarder kr i skatter og avgifter til staten. Skatteetaten skriver ut skattekort, forskuddsskatt, kontrollerer selvangivelsene og har ansvar for folkeregisteret. Videre fastsetter og kontrollerer etaten folketrygdavgifter og merverdiavgift, krever inn merverdiavgift og en rekke andre avgifter og gebyrer for staten, og fastsetter og krever inn arveavgift. I tillegg har skatteetaten faglig ansvar overfor de kommunale skatteoppkreverne som krever inn de direkte skattene. Ved årsskiftet 2005/2006 hadde etaten en bemanning tilsvarende vel 5 850 årsverk, de aller fleste arbeider ved likningskontorene, og etaten har et driftsbudsjett på om lag 3,6 milliarder kr (2006)²⁰.

Skattedirektoratet er delt inn i fastsettingsområdet med tre avdelinger, innkrevingområdet med en avdeling, avdeling organisasjonstjenester og IT-avdelingen. Innkrevingområdet har ansvaret for skattefogdkontorene, med i underkant av 60 årsverk.

Skatteetaten benytter seg av spesialtilpassede innfordringssystem som er knyttet til regnskaps- og reskontrosystemene. MVA 3 er systemet som behandler merverdiavgift og nå også arveavgift, mens SOFIE er skatteregnskapene for alle kommunene med saksbehandlingsfunksjoner for blant annet innfordring og kontroll.

Det er ett skattefogdkontor i hvert fylke, med unntak av Oslo og Akershus som har felles kontor. Skattefogdkontorene ledes av en skattefogd og faktorer som folketall, antall kommuner, næringsstruktur og antall merverdiavgiftspliktige bestemmer antall ansatte ved kontorene. Skattefogdkontorene har ansvaret for innkreving av merverdiavgift, og en rekke andre statlige krav som saksom-

kostninger tilkjent staten, ulike former for tvangsmulkt ilagt av statlige etater, gebyrer, lån, regresskrav m.v. Dessuten fastsetter og innkrever skattefogdkontorene arveavgift. Merverdiavgift fastsettes av fylkesskattekontorene. Merverdiavgift skal betales til skattefogdkontoret i det fylket der den næringsdrivende er registrert. Det samme gjelder andre avgiftsbeløp fastsatt av fylkesskattekontoret. Arveavgift skal betales til skattefogdkontoret i det fylket arvelater eller giver bor. Skattefogdkontorene har utover innkrevingansvaret også ansvaret for å føre regnskap over både merverdiavgift og arveavgift. Skattefogdkontorenes totale ressursbruk til innkrevingarbeidet var på omtrent 320 årsverk i 2006²¹. Merverdiavgift og arveavgift innkrevd av skatteetaten utgjorde 128,4 milliarder i 2005²².

I tabell 2.6 vises utskrevet merverdiavgift for henholdsvis 2005 og 2006, hvor mye av kravene som er innbetalt rettidig og forsinket. Videre vises hvor mye som er innfordret og totalt innbetalt per 30. juni året etter. Tallene er hentet fra Skattedirektoratet.

Likningskontorene har ansvar for fastsetting av inntekts- og formuesskatt, utskrivning av forskudds- og forhåndsskatt og folkeregistrering. Videre har de ansvaret for å veilede og informere skattytere. Det er de kommunale skatteoppkreverne som står for selve innkrevingen av disse kravene. Trekktabeller for forskuddstrekk/forskuddsskatt utarbeides av Finansdepartementet. Skattefogdkontorene er faglig overordnet de kommunale skatteoppkreverne, og skal føre tilsyn med dem og veilede dem i skatteinnkrevingen. Skattefogdkontorene har også en sentral rolle i samarbeidet med fylkesskattekontoret, likningskontorene og skatteoppkreverne når det gjelder fylkets kontrollvirksomhet og særlig i forhold til arbeidsgiverkontrollen.

20. Jf. Skatteetatens årsrapport 2006.

21. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

22. Petroleumsskatten kommer i tillegg til dette.

2.7.2 De kommunale skatteoppkreverne

I henhold til skattebetalingsloven er det de kommunale skatteoppkreverne som på vegne av alle skattekreditorene utfører innkrevingsoppgavene inkludert regnskapsføring. Videre har skatteoppkreverne kontrollfunksjoner overfor arbeidsgiverne i forbindelse med forskuddstrekkordningen og arbeidsgiveravgiften. Kreditorerne for de samlede skatteforpliktelsene er staten, fylkeskommunene, kommunene og folketrygden. Skatteoppkreverfunksjonen er en del av et større forvaltningsområde for fastsettelse og innkreving av de fleste skatter og avgifter i Norge. Det faglige ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen ligger i staten, mens det administrative ansvaret for gjennomføring ligger til den enkelte kommune. Størrelsen på skatteoppkreverkontorene varierer som følge av ulik kommunestørrelse. Per 31. desember 2003 varierte det fra mindre enn ett årsverk til 280 årsverk²³. I dag er det i underkant av 400 kommunale skatteoppkrevere som har ansvaret for å kreve inn følgende skatter og avgifter:

- forskuddstrekk
- forskuddsskatt
- restskatt
- etterskuddsskatt
- arbeidsgiveravgift

Skatteoppkreverens plikter følger av skattebetalingsloven og instruks for skatteoppkrevere. Skatteoppkreveren kan dessuten tildeles kompetanse til å avholde forretning for utleggspant og kan da selv sikre kravet uten hjelp fra alminnelig namsmann. Over 300 skatteoppkrevere innehar slik kompetanse. Videre har alle skatteoppkrevere kompetanse til å nedlegge utleggstrekk.

Ved valg av innfordringstiltak skal skatteoppkreveren etter skatteoppkreverinstruksen «*legge avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldner blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater*». Valget av innfordringstiltak vil derfor variere fra sak til sak, avhengig av forhold som kravets størrelse, skyldners inntekts- og formuesforhold, om skyldner har tatt kontakt med skatteoppkreveren for å forsøke å få til en løsning eller på annen måte viser vilje til å gjøre opp for seg, og hvorvidt skyldner har misligholdt andre krav.

I 2005 krevde de kommunale skatteoppkreverne inn til sammen 360 milliarder kr i skatter og avgifter²⁴. Skatteoppkreverne brukte i 2004 1635

årsverk på den rene skatteoppkrevervirksomheten; dvs innkreving, regnskapsføring og arbeidsgiverkontroll²⁵. Anslagsvis brukes 42 pst. av ressursene på innfordring, jf. Statskonsults kartlegging.

Skatteoppkreverne opererer med følgende andeler fordelt på oppgaver²⁶:

- Betalingsutsettelse/-avtale: 25,9 pst
- Påleggstrekk: 41,2 pst
- Utlegg: 30,9 pst
- Begjæret tvangssalg: 1,1 pst
- Konkursbegjæring: 0,9 pst

Tidligere har skatteoppkreverne hatt ulike regnskapssystemer, som i varierende grad også har hatt innfordringsmoduler. Innen utgangen av 1. kvartal 2008 skal imidlertid alle skatteoppkreverkontorene ha tatt i bruk ett nytt regnskaps- og innkrevningssystem, kalt SOFIE (skatt, oppfølging, forvaltning, innfordring og ettersyn). Se nærmere om dette systemet under punkt 2.10.3.4.

Mange av de store skatteoppkreverne er spesialister og har relativt tunge faglige og ressursmessige miljøer til rådighet. En del av de store kommunene har valgt en sentralisert modell hvor skatteoppkreveren også tar det meste av den kommunale innkrevningen. Noen kommuner har gått motsatt vei og valgt en mer desentralisert modell. Videre har noen kommuner etablert interkommunalt samarbeid. Dette samarbeidet er eksempel på en sentralisering av innkrevings- og innfordringsmiljøet. Atter noen kommuner er meget små og har svært få ressurser til rådighet.

Det har de senere årene vært en tendens til strukturelle endringer i form av kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid om løsningen av sentrale velferdsoppgaver. Dette er en utvikling som også skjer for skatteoppkreverfunksjonen. Mange skatteoppkreverkontor har inngått formelle samarbeidsavtaler om skatteoppkreverfunksjonen på tvers av kommunegrensene, og flere vurderer om formelt samarbeid er aktuelt for eget kontor. Per 1. januar 2007 hadde 74 kommuner enten slått seg sammen og etablert et felles skatteoppkreverkontor eller inngått et samarbeid om kjøp av hele skatteoppkrevertjenesten. Utviklingen synes å peke i retning av at sammenslåinger eller tjenestekjøp vil øke i omfang. Flere slike sammenslåinger er under utredning. Utviklingstrekene med hensyn til kommunesammenslåing og etablering av samarbeidsløsninger bygger i stor

24. Jf. St.prp. nr 1(2005-2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

25. Jf. NOU 2004:12, side 43.

26. Kilde: Senter for statlige økonomistyring.

23. Jf. NOU 2004:12, side 65.

utstrekning på lokale initiativ og enighet mellom de involverte kommuner.

Nedre og Øvre Eiker var blant de første kommunene som slo sammen sine skatteoppkreverkontor (1. januar 2003), og det nye skatteoppkreverkontoret kunne etter kort tid vise til positive effekter. I sluttrapporten av 1. oktober 2003 utarbeidet av skatteoppkreveren i Eiker, ble det vist til at sammenslåingen hadde ført til:

- Høyere innfordringsaktivitet.
- Gode resultater på nyere skattekrav.
- Bedre utnyttelse av personalressurser.
- Høyere kompetanse.
- Bedre rettssikkerhet og likebehandling.
- Formidabel opprydding og bedret situasjon for kommunenes arbeidsgivere.
- Arbeidsgiverkontroll på full gli.
- Bedret og godt arbeidsmiljø med positive arbeidstakere.
- Offensiv og kreativ satsning.
- Bedret kompetanse og saksbehandling knyttet til kommunenes skatteutvalg.
- «Selvfinansierende» virksomhet.

2.7.3 Kommunene

Kommunene krever inn offentligrettslige krav som eiendomskatt og gebyrer, samt privatrettslige krav som blant annet kommunale avgifter (vann, kloakk, renovasjon), husleie, parkeringsavgift, SFO mv. Hvordan innkrevingen er organisert, varierer fra kommune til kommune. Grovt sett kan vi sortere kommunene i tre grupper. Den første gruppen er de som bruker den kommunale skatteoppkreveren. Den andre gruppen inneholder kommunene som ivaretar innkrevingen på egenhånd. Dette vil i de fleste tilfeller innebære at innkrevingen er en del av økonomi- og regnskapsavdelingen i kommunen. Den siste og minste gruppen kommuner er de som overlater innkrevingen til inkassoselskaper.

En del kommuner har interkommunalt samarbeid på økonomi- og innkrevingsområdet, noe som innebærer at innkrevingen av disse kommunenes krav gjøres i større miljø. Videre bruker mange av de store kommunene skatteoppkreveren på den kommunale innkrevingen som nevnt ovenfor.

I undersøkelsen til Statskonsult var det kun et utvalg kommuner som deltok. Ut fra svarene til disse kommunene, har Statskonsult beregnet seg frem til fordelingen av utskrevne beløp på de ulike typer krav. Av den totale mengden utskrevet beløp, fant Statskonsult ut at kommunale avgifter/gebyrer utgjør den største andelen i kommunene som deltok i undersøkelsen²⁷. Anslaget for dette området vektet etter kommunenes størrelse er ca. 15,5

milliarder kr (utskrevet beløp 2005). Husleie er den nest største ordningen og anslagsvis skriver kommunene ut husleiekrav på til sammen 4,3 milliarder kr. Innkreving i forbindelse med barnehager er den tredje største ordningen for kommunene som deltok i undersøkelsen med ca. 2,8 milliarder kr. Innkreving av skole- og fritidsordningskrav (SFO) er den fjerde største ordningen med utskrevet beløp på ca. 2 millioner kr.

Det er fagavdelingene eller fagetaten som oftest foretar fastsetting, mens økonomi og regnskapsavdelingene som står for den ordinære, frivillige innbetalingen. Når det gjelder særskilte ordninger som låneforvaltning og parkering håndteres disse noe annerledes, både ved fastsettelsen og i den ordinære innbetalingsfasen. Innfordringsarbeidet av offentligrettslige krav er det som regel skatteoppkrever som utfører, noen svært få viser til egeninkasso eller innfordringsseksjon eller at innfordringen foretas av økonomi eller administrasjonsavdelingen. Når det gjelder de privatrettslige kravene er praksis delt. Noen bruker private aktører (inkassovirksomhet) eller løser denne oppgaven selv gjennom egeninkassoordninger.

2.7.4 Toll- og avgiftsetaten

Toll- og avgiftsetaten er underlagt Finansdepartementet. Toll- og avgiftsetatens viktigste arbeidsoppgave er å forhindre ulovlig inn- og utførsel av varer samt sørge for riktig deklareringsfastsettelse og rettidig innbetaling av toll, merverdiavgift ved innførsel av varer og særavgifter. Etaten er organisert i et sentralt direktorat; Toll- og avgiftsdirektoratet og en lokalforvaltning med seks tollregioner; Øst-Norge, Oslo og Akershus, Sør-Norge, Vest-Norge, Midt-Norge og Nord-Norge. Toll- og avgiftsdirektoratet er oppdelt i fem avdelinger; hvor Innkrevings- og regnskapsavdelingen har ansvaret for innkrevingen.

Til sammen har toll- og avgiftsetaten 1823 ansatte²⁸. Toll- og avgiftsetaten krevde inn om lag 171,1 milliarder kr i toll og avgifter i 2006, som utgjør omtrent en femtedel av statens samlede inntekter og fordelt på 28 forskjellige avgifter. Beløpet fordeles i hovedsak på merverdiavgift ved innførsel (96,164 mrd), toll (1,756 mrd), motorvognavgifter (44,014 mrd) og rundt 20 særavgifter (32,200 mrd).

I 2003 brukte etaten ca. 140 årsverk til ordinær innbetaling og innfordring. (I årsmelding 2006 opp-

27. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

28. Jf. Årsmelding 2006.

Tabell 2.7 Innkreving og restanser i toll- og avgiftsetaten

Innkreving og restanser ¹ (tall i millioner kr)	2006	2005
Fastsatt beløp	173 916	156 319
Nye restanser	262,4	224,6
Akkumulerte restanser	575,3	536,1

¹ Restansene utgjør beløp som ikke er innbetalt i rett tid. Tabellen viser alle kravtyper med unntak av kontrollkrav.

gis 188 årsverk på området «rettidig innbetaling av toll og avgifter»).

En hoveddel av kravene rettes mot bedrifter. Etaten vektlegger å forebygge restanser blant annet gjennom ordninger som legger opp til forhåndsbetaling, standard krav til sikkerhetsstillelse og ved at kunder som ikke er kredittverdige avvises som kredittkunder. Med unntak av innkrevingen tollforelegg og mislighold av motorvognavgiften ivaretar toll- og avgiftsetaten hele innkrevingen fra begynnelse til slutt. Toll- og avgiftsetaten har imidlertid ingen særnamnsmyndighet. Etaten fikk i 2006 inn 99,85 pst. av årets fastsette krav, og restansesituasjonen er dermed omtrent uendret fra 2005. Samlet restansebeløp var 575 millioner kr ved utgangen av 2006²⁹.

Det elektroniske fortollingssystemet til toll- og avgiftsetaten TVINN ble startet opp i 1987 og er et system for næringslivet hvor deklarasjoner blir behandlet elektronisk. Det utarbeides nå en ny versjon av TVINN, med ny funksjonalitet som vil forenkle systemet for brukerne. Toll- og avgiftsetaten understreker i strategiplanen for 2005–2008 at standardisering og forenkling av innkrevingssløsnin-gene er viktig for å sikre en effektiv og riktig innkre-ving og et korrekt regnskap. Toll- og avgiftsetaten vil også gjennomgå dagens innfordringsløsninger.

I 2006 tilbød toll- og avgiftsetaten for første gang e-faktura i forbindelse med betaling av årsav-giften for motorkjøretøy, og det ble inngått vel 82 000 eFaktura-avtaler. Fra 2007 vil de også tilby AvtaleGiro i forbindelse med årsavgiftsbetalingen.

2.7.5 Statens Innkrevingssentral (SI)

Statens innkrevingssentral er en statlig etat underlagt Finansdepartementet som utfører en rekke innkrevingssoppgaver på vegne av staten og statlige oppdragsgivere. SI ble opprinnelig opprettet som et særorgan under Politiavdelingen i Justisdeparte-

mentet i 1990 og organets oppgave var da å kreve inn økonomiske straffekrav utstedt av politiet og domstolene. Bakgrunnen var et ønske om å effektivisere bøteinnskrivingen, sikre likebehandling og fullbyrdelse av straff, samt styrke skadelidtes stilling. SI har etter at den ble underlagt Finansdepartementet i 2001 fått ansvar for en rekke nye innkre-vingssoppgaver siden oppstarten.

SI hadde i 2006 344 ansatte som krevde inn 2,9 milliarder kr for sine oppdragsgivere³⁰. Blant oppdragsgiverne er Politiet og Domstolene de største, men også NRK lisensavdelingen, Vegdirektoratet, Toll- og Avgiftsdirektoratet og Statens Lånekasse for utdanning er betydelige oppdragsgivere for SI. De senere år har SI blant annet overtatt inkasso-funksjonen til Statens Lånekasse for utdanning og innkrevingen av rettsgebyr knyttet til utleggs- og forliksrådssaker fra alminnelig namsmann.

SI har følgende fordelingsnøkler på sine arbeidsoppgaver³¹:

- Mottak, registrering og kvalitetssikring: 14 pst.
- Kravutsendelse, purring og varsling: 11 pst.
- Lønns- og trygdetrekk: 27 pst.
- Tyngre tvangsinnkreving: 15 pst.
- Registrer innbetaling, evt. foreta utbetaling: 10 pst.
- Saksbehandling innkreving: 9 pst.
- Saksbehandling avbrudd: 6 pst.
- Saksbehandling utland: 3 pst.
- Saksbehandling gjeldsordning: 4 pst.

SI sørger for innkreving, tvangsinnkreving og regnskapsføring av alle økonomiske krav fra poli-tiet. Det gjelder bøter, erstatninger, inndragninger,

Tabell 2.8 Statens innkrevingssentrals inntekter fordelt på oppdragsgivere

Inntekter fordelt på oppdragsgivere (beløp i millioner kr)	2006
Politi og domstol	1 303
Tollvesenet	73
Lotteritilsynet	43
Aetat	98
NRK	204
Brønnøysundregistrene	122
Sjøfartsdirektoratet	129
Lånekassen	531
Andre	427

30. Årsrapport 2006.

31. Kilde: Senter for statlig økonomistyring.

29. Jf. Årsmelding 2006.

saksomkostninger og gebyr etter vegtrafikkloven. Andre krav overføres først SI når de er misligholdt, eksempelvis statlige krav som misligholdt veiavgift, misligholdt NRK-lisens og misligholdt studielån. I tabell 2.8 vises Statens innkrevingssentralers inntekter fordelt på oppdragsgivere. Tallene er hentet fra SIs årsrapport 2006.

Antall krav til innkreving begynner å nærme seg 1 000 000 nye krav per år og straffekravene utgjorde i underkant av 40 pst.

SI benytter seg i stor grad av informasjonsteknologi ved innkrevingen av kravene, og har selv utviklet flere systemer som er tilpasset SIs arbeidsoppgaver. Nærmere beskrivelse av systemene i punkt 2.10.3.1.

I forbindelse med omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet (SRPG) har SI arbeidet for å tilpasse IT-systemene for namsmannens bruk samt legge inn ny funksjonalitet. Se nærmere om dette systemet under punkt 2.10.3.3. I tillegg til at SIs nettsted skal gi allmenn informasjon om SI, har SI i løpet av 2005 sørget for at nettstedet har fått øket funksjonalitet slik at man kan levere søknader og få de avgjort raskt som en internettjeneste.

2.7.6 Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral (NAVI)

NAVI (tidligere Trygdeetatens innkrevingsentral) er en virksomhet innen Arbeids- og velferdsetaten som er satt til å ivareta innkrevingen av ulike kravtyper i etaten. Hovedarbeidsområdet er knyttet opp mot innkreving og formidling av barnebidrag, samt føre det nasjonale bidragsregnskapet. I tillegg er det et økende omfang på innkrevingen av feilutbetalte ytelser i Arbeids- og velferdsetaten. Trygdeetatens innkrevingsentral (TI) ble etablert i Sør-Varanger i 1992. Bakgrunnen for etableringen var et ønske om å effektivisere bidragsarbeidet ved å overføre ansvaret fra bidragsfogdene til trygdeetaten. TI byttet navn til Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral ved oppstarten av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) 1. juli 2006.

Innkrevingsarbeidet reguleres av bidragsinnkrevingsloven av 2005. Loven gir blant annet NAVI særnamsmyndighet til å nedlegge utleggstrekk og ta utleggspant. NAVI kan foreta direkte trekk i lønn, arbeidsledighetstrygd og andre trygdeytelser. Bidrag står i en særstilling og skal prioriteres foran andre kreditorer som har nedlagt trekk i lønn, for eksempel trekkpålegg fra skatteoppkreveren eller Statens innkrevingsentral, jf. prioriteringsreglene i dekningsloven. Videre kan NAVI avholde utleggsforretninger og ta pant i fast eien-

dom, registrert løsøre, aksjer og enkle pengekrav. NAVI kan også motregne i til gode skattepenger og merverdiavgift. NAVI har et moderne data- og telefonsystem og systemet er knyttet til en rekke dataregistre.

NAVI har ved utgangen av 2007 140 årsverk som arbeider for å sikre et godt innkrevingsresultat, redusere bidragsgjelden, sikre dekning av statens utgifter til forskudd samt formidle penger til mottaker. Det er registrert ca. 106 000 bidragspliktige, 132 000 mottakere av bidrag og nærmere 161 000 barn som det skal betales bidrag for. NAVI krever inn og videreformidler i overkant av 2,5 milliarder kr på bidragsområdet hvert år. I 2003 overtok sentralen innkrevingen av barne- og ektefellebidrag i nordiske land fra Folketrygdkontoret for utenlandsaker (FFU) og i 2006 ble ansvaret for innkrevingen i saker utenom de nordiske land også overført til NAVI. I tillegg krever NAVI inn ca. 220 millioner i året på feilutbetalte ytelser og på yrkesskadeforsikring er innkrevd beløp på nærmere 1 milliard kr i året.

NAVI krever inn følgende typer krav:

- Barne- og ektefellebidrag i Norge
- Barne- og ektefellebidrag i Norden
- Barne- og ektefellebidrag i resten av verden (RAV)
- Feilutbetalte ytelser i NAV
- Fastsettelsesgebyr som ilegges partene i forbindelse med administrativ fastsettelse av bidrag
- Purregebyr ilagt bidragspliktige
- Tvangsgebyr ilagt bidragspliktige
- Yrkesskadeforsikring – oppgjør/innkreving fra forsikringsselskap
- Tvangsmulkt AA-registeret
- Div. andre enkeltkrav i etaten

Bidragspliktige som betaler frivillig kan benytte seg av AvtaleGiro og det er ca. 6 500 brukere som har AvtaleGiro. Når det gjelder eFaktura så er dette et område som på sikt vil bli vurdert iverksatt.

2.7.7 Statens Pensjonskasse (SPK)

Statens Pensjonskasse er organisert som en statlig forvaltningsbedrift og har omkring 300 årsverk. Virksomheten ble opprettet i 1917 og administrerer landets største tjenstepensjonsordning. Statens Pensjonskasse administrerer pensjonsordningen for statsansatte og store deler av undervisnings- og forskningssektoren. For de statsansatte er medlemskapet i Statens Pensjonskasse obligatorisk.

Området boliglån består av en seksjon med ca. 15 medarbeidere. Den administrerer boliglånsordningen for medlemmer av Statens Pensjonskasse samt låneordningen for Pensjonsordningen for Apoteketaten og pensjonskassefondet for jernbaneansatte.

Per 1. januar 2007 hadde ca. 29 400 personer lån i Statens Pensjonskasse med en samlet hovedstol på 13,3 milliarder kr.

Boliglån i Statens Pensjonskasse er begrenset oppad til kr 1 250 000 innenfor 80 pst. av markedsverdi. Det forutsettes pant, noe som medfører svært lite mislighold. Boliglånet regnes som misligholdt etter terminvarsel, to purringer og varsel om inkasso. Misligholdet utgjorde siste år ca. 20 millioner kr. Ved mislighold overføres kravet til Lindorff, som eventuelt tar saken videre til namsmannen som sjelden realiserer mer enn to tvangs krav pr. år. Avskrevet tap siste år utgjorde ca. kr 522 000. Det er innbetalt 283 000 kr på tidligere avskrivninger, slik at netto avskrevet utgjør 0,02 promille av den totale utlånsporteføljen. I tillegg til innkreving av boliglån innkrever også Statens Pensjonskasse feilutbetalinger av pensjoner.

2.7.8 Lånekassen

Lånekassen ble etablert i 1947 i forlengelsen av en rekke velferdsordninger for studenter ved høyere læresteder. Ved utgangen av 2006 hadde Lånekassen 316 fast ansatte, fordelt med 210 ansatte ved hovedkontoret og til sammen 106 ansatte ved regionkontorene utenfor Oslo.

Lånekassen har ca. 780 000 kunder. For undervisningsåret 2005–2006 ble det gitt utdanningsstøtte for ca. 16,9 milliarder kr til ca. 276 700 elever og studenter. Utdanningsstøtten var fordelt mellom stipend med ca. 3,2 milliarder kr og lån med ca. 13,8 milliarder

Antall tilbakebetalere var ca. 506 200. Innbetalt beløp i 2006 var 7,5 milliarder kr. Utestående utdanningsgjeld utgjør i alt ca. 91,7 milliarder kr. I 2006 behandlet Lånekassen 595 615 søknader om utdanningsstøtte og betalingslettelse. Gjennomsnittlig behandlingstid i 2006 var 8 dager for søknader om utdanningsstøtte og 10 dager for søknader om betalingslettelse.

Lånekassen følger opp betalingsmislighold dersom kunden misligholder en termin. Hvis kunden ikke betaler eller får innvilget betalingslettelse, blir hele lånet oppsagt og innfordring igangsettes. Lånekassen har fra 1. januar 2006 utkontraktet innkrevingsoppgavene til Statens innkrevingsentral som igangsetter innkreving på vegne av Lånekassen så snart kravet er mottatt. Dersom kunden

betaler de misligholdte terminene i forhold til opprinnelig betalingsplan (ajourbetaling), avsluttes innkreving hos Statens innkrevingsentral og kravet følges opp av Lånekassens ordinære rutiner for tilbakebetaling og vedkommende kommer tilbake til vanlig betalingsplan under Lånekassens kredittorregime. Hvis kunden derimot ikke betaler eller inngår en avtale om ajourbetaling, foretar Statens innkrevingsentral som er tillagt særnamsmyndighet, tvangsinnkreving og avholder utleggsforretning. Videre følger Statens innkrevingsentral opp utleggspant i lønn og trygdeytelser samt forestår realisering av pant i fast eiendom og løsøre på oppdrag fra Lånekassen.

Ca. 10 pst. av låneporteføljen og ca. 5 pst. av kundeporteføljen misligholdes. Ved utløpet av 2006 var 34 548 kunder under inkassomessig behandling. Det var 22 744 krav som ble oppsagt og overført til Statens innkrevingsentral. Det var 15 055 kunder/krav som ryddet opp i misligholdet og ble tilbakeført til vanlig tilbakebetaling. Totalt utstående gjeld var 3,7 milliarder kr og innkrevingsresultatet var på 458,8 millioner kr. Det ble avskrevet 397,3 milliarder kr i tap. 3881 kunder hadde grovt misligholdt sine betalingsforpliktelser og kravet ble overført til Statens innkrevingsentral på permanent basis, noe som medfører en transport av kravet og kundeforholdet blir avsluttet. Kundene mister også rett til betalingslettelse etter utdanningsstøtteleven.

2.7.9 Husbanken

Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av boligpolitikken og virksomheten er regulert i husbankloven³². Husbankens viktigste oppgaver ligger på det boligsosiale området, og banken skal særlig bidra til å fremskaffe boliger for bostedsløse, flyktninger og andre vanskeligstilte, og har tilbud som reduserer boutgiftene for særskilte grupper. Husbanken tilbyr videre lån og tilskudd som stimulerer til bygging og utbedring av boliger med gode miljøkvaliteter og universell utforming. Husbanken har kontorer i Oslo, Drammen, Arendal, Bergen, Trondheim, Bodø og Hamarfest. Kommunene er bankens fremste samarbeidspartner for å nå disse og andre boligpolitiske mål.

Husbanken har effektivisert låneforvaltningen ved å sentralisere denne. All forvaltning av utbetalte lån skjer ved Forvaltningskontoret i Drammen. Sentraliseringen var gjennomført før Husbankens sentrale enheter flyttet til Drammen i

32. Lov av 1. mars 1946 nr 3 om Den Norske Stats Husbank.

2005. I løpet av 2007/08 vil også all utbetaling av lån bli overført til Forvaltningskontoret i Drammen.

Ved utgangen av 2006 var antallet forvaltede lån 79 971, en nedgang på ca. 9 pst. fra året før. Forvaltet beløp har holdt seg stabilt rundt 94 milliarder kr. At det ikke er noen særlig nedgang i forvaltet beløp, skyldes i hovedsak at hvert lån er høyere. Det utbetales flere lån til ikke-personlige låntakere.

Et viktig mål for Husbanken er å forvalte statlige midler sikkert og effektivt. Like viktig er det å medvirke til at folk kan greie å holde på boligen sin. God oppfølging av kunder som har betalingsproblem, og utstrakt bruk av de virkemidlene Husbanken har på dette området, er viktig for å kunne sikre kundene boligtrygghet.

I 2006 ble det sendt 467 begjæringer om tvangssalg mot 557 i 2005. Ved utgangen av 2006 var antall misligholdte lån 1228, som tilsvarer 1,54 pst. av lånemassen. Tilsvarende tall for 2005 var 1561 misligholdte lån, som tilsvarte 1,76 pst. av samlet utlån.

Husbanken opplever ofte at det ikke oppnås full dekning for lånet ved tvangssalg. Det ble bokført til sammen 12,7 millioner kr i tap på personlige lånekunder i 2006, en nedgang fra vel 17 millioner kr året før. I årene fra 1999 til 2001 ble det gitt svært mange behovsprøvede kjøpslån til kjøp av brukt bolig. Risikoen er noe høyere enn normalt for disse lånene. Regnskapstall for 2003 stadfester at tapene var relativt størst på kjøpslån. Brutto tap på ikke-personlige låntakere var i 2006 på 6,7 millioner kr mot 1,6 millioner året før. Tapene på ikke-personlige lånetakere gjelder i hovedsak engasjement knytte til utleielån som er gitt til stiftelser i perioden fra 1987 til 1993. Etter mange år med rente- og avdragsfrihet løper lånene nå med ordinære vilkår. Manglende avsetninger til vedlikehold viser seg å være den vanligste årsaken til økonomiske problemer hos stiftelser. Husbanken bruker relativt store ressurser for å unngå at stiftelsene går konkurs, men har likevel vært nødt til å ta tap i noen slike saker i 2006.

Risikofondet ble netto belastet med 12,7 millioner kr i 2006. At tapsbelastningen på Risikofondet er lavere enn brutto tap skyldes i hovedsak gevinst i forbindelse med videresalg av overtatte eiendommer fra tidligere SIFBO.

2.7.10 NRK-lisensavdelingen

Selvom NRK er organisert som et aksjeselskap, er TV-lisensen et offentligrettslig krav regulert ved lov. Lisensinnkrevingen er derfor også tatt med i kartleggingen. NRK har en egen lisensavdeling i

Mo i Rana som har ansvaret for innkrevingen av kringkastingsavgiften. Avgiften fastsettes av Stortinget og er delt i to terminer med forfall henholdsvis 1. mars og 1. september. Fra 2008 vil forfallsdatoene bli 31.01 og 31.06 det enkelte år. I 2006 var avgiften på kr 2039,04 inklusive 8 pst. merverdiavgift. Ved utgangen av 2006 var antall lisensbetalere ca. 1 800 000. NRK Lisensavdelingen krevde inn i underkant av 3,75 milliarder kr i kringkastingsavgift og merverdiavgift. Merverdiavgiften utgjorde ca. 250 mill kr. Totalt sendte NRK lisensavdeling ut ca. 4 500 000 faktura inklusive varsel om inkasso. Dette tilsvarer ca. 4 millioner krav. Kringkastingsavgiften tilfaller i sin helhet NRK.

Fra høsten 2006 kunne betaling av kringkastingsavgiften betales via AvtaleGiro. Krav som ikke er betalt ved utløp av betalingsfristen for inkassovarsel, overføres til Statens innkrevingssentral til videre innfordring. Dette utgjorde ca. 130 000 krav.

NRK Lisensavdelingen er organisert med to kundeseksjoner, en inkassoseksjon, kontrollseksjon, økonomiseksjon og EDB-seksjon. Totalt utgjør dette 75 årsverk. I tillegg engasjerer NRK Lisensavdelingen ca. 60 kontrollører på oppdrag. Avdelingsleder rapporterer til økonomidirektør i NRK.

NRK Lisensavdelingen mottar per år ca. 160 000 telefoner, ca. 130 000 skriftlige henvendelser, ca. 450 000 salgsrapporter fra forhandlere (rapporteres via Elektronikkbransjen) og ca. 40 000 rapporter fra sine kontrollører.

NRK Lisensavdelingen bruker eget saksbehandler- og økonomisystem til innkrevingen. Klageinstans for avgjørelser foretatt med hjemmel i Forskrifter om fjernsynsmottakere er Medietilsynet.

2.7.11 Statens kartverk

Statens kartverk er den nasjonale kartinstitusjonen og er underlagt Miljøverndepartementet. Virksomheten ivaretar Norges behov for landsdekkende geografisk informasjon, kartserier og eiendomsinformasjon. I tillegg har virksomheten ansvaret for tinglysing i fast eiendom, samt innkreving av tinglysningsgebyr og dokumentavgift. Tinglysingen er en ny oppgave som gradvis ble overført fra domstolene til Statens kartverk i løpet av perioden 2004 til 2007.

Overføringen av tinglysingen fra domstolene til Statens kartverk er koordinert med endringer i domstolsstrukturen og omfatter overføringen fra 87 domstoler. Samlet sett tinglyses det ca. 1 150 000 rettsstiftelser per år når all overføring er gjennomført. Det nye tinglysningssystemet innebærer, i

tillegg til endret ansvarsfordeling, at tinglysingsgebyr og dokumentavgift skal betales etterskuddsvis. Kravene omfatter i tillegg gebyr for grunnboksutskrifter og kopier av enkeltdokumenter fra panteboka (arkivet for tinglyste dokumenter) som gjelder bestillinger direkte til Kartverket.

Innkrevningen foretas ved at Statens kartverk sender ut faktura og ved mislighold; varsel om tvangsfullbyrdelse. Dersom kravet fortsatt ikke er dekket, sendes saken over til Statens innkrevingsentral som forestår endelig innkreving på vegne av Statens kartverk. Fra 2008, da Statens Kartverk har overtatt all tinglysning, er det beregnet utsendelse av ca. 700 000 faktura og 30 000 varsler om tvangsfullbyrdelse årlig. Videre er samlet innkreving beregnet til ca. 5–7 milliarder kr ved full drift.

I tillegg til å ha innkrevingsansvaret for tinglysingsgebyr og dokumentavgift, utøver Statens kartverk også oppgaver som kan betegnes som en fellestjeneste, nemlig tingslysning i fast eiendom. Tinglysning er en nødvendig del av prosessen for å sikre et krav gjennom en panterett. Dersom kravet ikke er tingslyst, vil ikke kravet ha rettsvern og vil dermed ikke kunne stå seg dersom andre tar pant i det samme formuesgodet og tinglyser denne rettigheten. Fra juli 2007 foretas tinglysning av rettigheter i Boretsregisteret i Statens kartverk Ullensvang. Her innkreves også tinglysingsgebyr.

Innføring av elektronisk tinglysning vil på sikt kunne lette arbeidet for brukerne og gjøre registreringen i grunnboken tryggere og enklere enn i dag. Dette arbeidet har derfor høy prioritet. Det er i denne forbindelse nedsatt et prosjekt som del av Tinglysingsreformprosjektet, underlagt Justisdepartementet, med planlagt oppstart av et pilotprosjekt i løpet av første halvår 2007.

2.7.12 Domstolene

I tillegg til den dømmende virksomheten utfører domstolene i første instans, tingretten, forvaltningsoppgaver som skifte, konkurssaker, borgerlig vigsel og partnerskap. Lagmannsrettene behandler ankesaker fra domstolene i første instans.

Domstolene utfører gebyrpliktige oppgaver i forbindelse med sivile saker, skjønn, tvangsforretninger, skifte, konkurs med videre. Grunnsetningen for rettsgebyret (R) er kr 860. I St.prp.nr.1 (2006–2007) for Justisdepartementet er det foreslått en inntekt på 1,136 milliarder kr i rettsgebyr.

Domstoladministrasjonen, den administrative overbygningen for landets domstoler og jordskifteretter, sentraliserer for tiden regnskapet for domstolene. I den anledning er blant annet innkrevarsarbeidets samordnet og satt bort til en privat

aktør. Domstoladministrasjonen gjennomførte en anbudskonkurranse for innfordringstjenester og undertegnet en langsiktig avtale med Kreditorforeningen Midt-Norge. Før avholdelse av konkurranse ble det tatt kontakt med Statens innkrevingsentral, men den tilbudte løsningen var ikke i samsvar med Domstoladministrasjonens behov, og de anså heller ikke betingelsene som konkurranse-dyktige.

2.7.13 Namsmannsapparatet

Namsmannen behandler saker etter tvangsfullbyrdsloven og gjeldsordningsloven. Namsmannsapparatet som er underlagt Politidirektoratet som igjen er underlagt Justisdepartementet, har nylig gjennomgått en omfattende omorganisering og er nå organisert på følgende måte:

1. I de 7 største politidistriktene er det opprettet namsfogdkontorer. Disse namsfogdene er egne driftsenheter og ivaretar de sivile oppgavene. De er underlagt politimesteren i politidistriktet.
2. I de 4 største byene er det opprettet namsfogdkontorer. Disse ivaretar de sivile oppgavene og er direkte underlagt Politidirektoratet.
3. I de øvrige 25 politidistriktene ivaretas de sivile oppgavene av lensmannskontoret og/eller politistasjonen i distriktet, underlagt politimesteren. I 2007 har Politi- og lensmannsetaten i alt 71 politistasjoner og 304 lensmannskontorer samt sysselmannen på Svalbard.

I 2003 behandlet namsmennene 174 379 forretninger hvorav 154 320 var utleggsforretninger. Et anslag på data fra politidistriktene viser at det i 2004 samlet gikk med ca. 685 årsverk til tvangsoppgaver, oppgaver for skifteretten og oppgaver etter gjeldsordningsloven³³.

Begjæring om utlegg sendes namsmannen i det distriktet hvor debitor bor, eventuelt har formuesgoder. Namsmannen skal kontrollere begjæringen, herunder tvangsgrunnlaget³⁴ og avgjøre om namsmannen er kompetent til å behandle saken.

Innføringen av SIAN som saksbehandlersystem for namsmannens arbeidsoppgaver i forbindelse med den sivile rettspleien på grunnplanet (SRPG) startet i januar 2006. Løsningen ble levert av Statens innkrevingsentral og omfattet i første

33. Jf. St.meld. nr. 42 (2004-2005).

34. Tvangsgrunnlag kan f. eks. være en dom som fastslår kravet eller et gjeldsbrev hvor skyldneren har vedtatt at kravet kan drives inn uten søksmål. Utlegg skjer ved en utleggsforretning hvor namsmannen beslutter hvilke gjenstander det skal ta utlegg i.

omgang to moduler; saksbehandlerløsning for henholdsvis tvangs- og forlikrådssaker. Modulen for gjeldsordning ble utsatt og satt i pilotdrift i oktober 2006, og skal serieutplasseres i 1. kvartal 2007. I slutten av mars konkluderte Statens innkrevingsentral med at 20 av 26 politidistrikt kunne vise til gode resultat når det gjelder å ta systemet i bruk til ordinær drift.

2.7.14 Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene er en forvaltningsetat underlagt Nærings- og handelsdepartementet og har ansvar for en rekke nasjonale kontroll- og registreringsordninger for næringslivet og det offentlige. Etaten har imidlertid også oppdrag for en rekke andre departementer. Etatens overordnede mål er å bidra til økt økonomisk trygghet og effektivitet både for næringslivet og i samfunnet generelt. Brønnøysundregistrene er et av Norges største lager av elektroniske data, og en viktig datakilde både for næringslivet og enkeltpersoner. Stortinget har vedtatt at publikum skal betale gebyr for de fleste av tjenestene og disse fastsettes i en egen forskrift som justeres årlig. All innkreving av gebyr skjer etterskuddsvis. Salg av tjenester faktureres av Brønnøysundregistrene, mislighold overlates til et inkassobyrå som følger opp saken til det eventuelt må avskrives.

Reglene for registrering i Brønnøysundregistrene er regulert i ulike lover og forskrifter. Det finnes bestemmelser om registreringsplikt, hvilke opplysninger som skal sendes inn og hvordan selve meldingen skal se ut. I de aller fleste tilfellene er det laget blanketter som skal brukes ved registreringen. De viktigste registrene er Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret, Oppgaveregisteret, Konkursregisteret og Ektepaktregisteret.

I Norge er det enklere for næringslivet å sikre seg lån til nye investeringer med sikkerhet i eksisterende verdier enn i de fleste andre land. Det skyldes vår helt spesielle ordning med tinglysning i Løsøreregisteret av pant og andre rettigheter i løsøre. En tinglysning medfører at rettigheten eller pantet blir registrert som heftelse på den person eller det foretak pantekravet retter seg mot. Tinglysningen gir rettsvern overfor kreditorene. I tillegg til salgspant i motorvogn kan det tinglyses pant i varelagre, redskaper og besetning i landbruket m.m. Leasingavtaler for biler og factoringavtaler (pant i kundefordringer) er andre eksempler. Tinglysningstjenestene faktureres av Brønnøysundregistrene, mislighold overlates til et inkassobyrå som følger saken til eventuell avskrivning. Tinglys-

ning i fast eiendom er det Statens kartverk som har ansvaret for.

Namsmenn og særnamsmenn tinglyser pant ved tvangsforretninger, dersom det er funnet formuesgoder det kan tas pant i. Det er besluttet at utleggstrekk og forretninger om «intet til utlegg» skal registreres i Løsøreregisteret, se tvangsfullbyrdelsesloven §§ 7–21 og 7–25, jfr. tinglysingsloven 34a. Bestemmelsene er ikke trådt i kraft. I tillegg tinglyses ektepakter, åpning av gjeldsforhandlinger og gjeldsordninger. Tinglysninger er offentlige.

Brønnøysundregistrene ved Gebyrsentralen sender også ut faktura og krever inn gebyr for tvangssaker som ilegges av tingrettene. Dette gebyret er for tvangssalg av eiendom, fravikelser osv. Mislighold overlates til et inkassobyrå som følger saken til eventuell avskrivning.

2.7.15 Inkassovirksomheter

Ved utgangen av 2006 var det registrert 117 foretak som driver fremmedinkasso. Det var i tillegg 6 selskaper som drev med oppkjøp av forfalte pengekrav for selv å inndrive disse. Mange av inkassoselskapene tilbyr i tillegg til ordinære inkassotjenester et produkt som ofte omtales som fakturaadministrasjon eller reskontroservice. Produktet innebærer at inkassator sender ut fakturaer på vegne av fordringshaver og følger opp eventuelle manglende betaling med kravbrev som ledd i ordinær inkassovirksomhet.

I 2005 var det for første gang en markert nedgang i antall inkassosaker som ble sendt til inndrivning. Nedgangen var på om lag 5 pst. i forhold til 2004. Også for første halvår 2006 viser foretakenes innrapportering færre innkomne inkassosaker i forhold til første halvår i 2005, og nedgangen var på 2,2 pst. Det ble imidlertid et oppsving andre halvår 2006. Samlet gjeld til inkasso i 2006 utgjorde 42,7 milliarder kr inklusive inkassosalærer og øvrige omkostninger. Totalt antall innkomne saker i 2006 til inkassobransjen var nærmere 3,8 millioner saker. Dette var en økning på bortimot 400 000 saker sammenlignet med 2005. Tallene for 2006 viser at antallet saker sendt til inkasso er de høyeste noen sinne. Tallene inkluderer riktignok for første gang saker som behandles i fakturaadministrasjon. Dette dreier seg om i overkant av 100 000 saker, og kravene representerer ca. 1,25 milliarder kr. Også ved korrigering for disse sakene/beløpene er det en økning i innkomne saker/beløp til inkasso i 2006.

Ved utgangen av 2006 dominerte fortsatt et fåtall foretak inkassobransjen både med hensyn til

andel av fordringsmassen til inndrivelse og andel av inkassosaker under utførelse. Bransjestrukturen må blant annet ses i lys av hvilke muligheter bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har medført. Saksbehandlingen har blitt betydelig effektivisert, men for å kunne ta ut stor-driftsfordelene av de til dels betydelige IKT-investeringene som er gjort, har det vært nødvendig med større oppdragsmengder. Dette har initiert fusjoner og oppkjøp. Foretakene har også utviklet nye produkter basert på IKT-investeringene, som særlig er rettet mot oppdragsgiverne (kreditorer). Eksempler på slike produkter kan være løpende innsyn i saksbehandlingen via Internett, samt analyse- og informasjonspregede tjenester som benyttes som beslutningsstøtte for inkassators oppdragsgivere i forhold til deres kunder (debitor). Ettersom det er sterk konkurranse i inkassobransjen, stilles det store krav til leveranse, både med hensyn til løsningsgrad og kvalitet i sakshåndteringen. Det er grunn til å anta at bransjestrukturen slik den er i dag ikke vil bli vesentlig endret, blant annet siden ganske få inkassoforetak har økonomiske muligheter til å konkurrere om de største oppdragsgiverne (kreditorer). Små inkassoforetak kan ikke i like stor grad som de store virksomhetene prise seg ned.

Det er i hovedsak de privatrettslige krav som overføres til inkassovirksomhetene. Årsaken til dette er at de offentligrettslige kravene ofte har tvangsgrunnlag. Imidlertid brukes private aktører også til innkreving av offentligrettslige krav. Som oftest sendes ikke kravene over til inkassobyråer før etter 1. purring.

I kartleggingen oppga flertallet at det er ubetydelige kostnader for statlig virksomhet/kommuner å benytte seg av inkassobransjen. Ut fra dette konkluderer utvalget med at de eksterne aktørene henter sine inntekter fra skyldner via gebyrer, eventuelt at byråene beholder deler av innkrevde renter.

2.7.16 Oppsummering

De største innkrevingsområdene i stat og kommune er innkrevingen av skatter og avgifter som utgjør til sammen om lag 870 milliarder kr årlig. Innenfor kommunal innkreving utgjør innkrevingen av kommunale avgifter, husleie, barnehage og SFO de største områdene. Til sammen har Statskonsult beregnet seg frem til at disse kravene utgjør henholdsvis 15,5 milliarder, 4,2 milliarder, 2,7 milliarder og 1,9 milliarder kr.

Aktørene har ulike roller. Noen utfører kun kreditoroppgaver, mens andre har kompetanse til å nedlegge utleggstrekk og ta utleggspant. Andre igjen utfører fellestjenester som for eksempel innfordring av andres krav, vedlikehold og deling av registre samt utførelse av tvangsinnkrevingsoppgaver.

Utvalget opererer med et skille mellom fastsetting/ordinær innbetaling og innfordring. Det er i staten ikke noe klart mønster med hensyn til om det er skilt organisatorisk mellom de ulike fasene i innkrevingen. De største aktørene har imidlertid et klart skille mellom fastsetting og innkreving. Det samme gjelder delvis for kommunene, og det er særlig i de store og middelstore kommunene man finner dette skillet.

Innefor staten organiseres innkrevingsarbeidet som regel ved at virksomhetenes fagavdelinger eller regionkontor fastsetter kravene. I kommunene gjøres dette arbeidet også i fagavdelingene/fagetatene.

I staten er det økonomiavdelingene eller regionkontorene som står for den ordinære, frivillige betalingen. I kommunene er det økonomi og regnskapsavdelingene som oftest fyller disse funksjonene.

I staten har flere av virksomhetene sentralisert sin innfordringsvirksomhet i en økonomiavdeling eller liknende, med unntak av eksempelvis skatteetaten og toll og avgiftsetaten. I staten er det også vanlig å benytte Statens innkrevingsentral eller private aktører. I kommunene foretas innfordringen enten av skatteoppkrever, dette gjelder i hovedsak de offentligrettslige kravene. Når det gjelder de privatrettslige kravene benytter kommunene seg i like stor grad av skatteoppkrever og private aktører.

Private aktører kan også ivareta oppgaver som fakturering/utsendelse av faktura, betalingsoppfølging, postering i statsregnskapet, regnskap, rapporter, utvikling og vedlikehold av gebyrsystem.

De statlige virksomhetene og kommunene påføres i liten grad kostnader ved å sette ut innkrevingsarbeidet til inkassovirksomheter.

Bruken av virkemidlene er gjennomgående de samme i stat og kommunene, som for eksempel purring, utlegg, oversendelse til namsmannen med videre. Kartleggingen viser at kommunene differensierer virkemiddelbruken etter type skyldner, mens 11 av 15 statlige virksomheter svarte nei på dette spørsmålet.

Når det gjelder forebyggingstiltak viser kartleggingen at det i liten grad utføres forebyggende arbeid.

2.8 Ressursbruk

I gjennomgangen av aktørene presenteres en rekke tall på aktørenes ressursbruk på innkrevingsoppgavene. Som nevnt under punkt 2.7 er disse tallene mangelfulle og må brukes med stor forsiktighet.

I kartleggingen kom det frem at kommunene ikke har optimale systemer for å rapportere på ressursbruk og effektivitet³⁵. Forutsetningen for å kunne aggregere et tall for samlet ressursbruk for kreditoroppgaver er at regnskapene har en tilstrekkelig fullstendig og relativt likartet inndeling på tvers av de ulike virksomhetene. Dette ville muliggjøre sammenlignbarhet uavhengig av hvilken etat innkrevingen foregår innenfor. Blant annet fant man ved datainnsamlingen at ressursene innenfor virksomhetene ikke er fordelt på kravtyper, men ført samlet. Det viste seg at det heller ikke er en klar deling mellom de ordinære økonomifunksjonene og fasene i innkrevingen, og det er derfor vanskelig å få frem tall på ressursbruk fordelt på de ulike fasene.

Utvalget har ikke valgt å gjennomføre ytterligere kartlegging for å framskaffe pålitelige tall for å kunne analysere ressursbruken på et slikt presisjonsnivå, da dette ville være meget arbeidskrevende ikke minst for respondentene. Samtidig mener utvalget at det vil være vanskelig å få et bedre tallmateriale slik innkrevingsevirsomheten i dag er organisert og regnskapsført.

Ressursbruken varierer naturlig nok mye mellom virksomhetene som er av vidt forskjellig karakter når det gjelder hvor stor del innkreving utgjør av virksomheten, type krav som innkreves, hvor mange krav som sendes ut og hvor stort beløp som kreves inn.

I sum er det rimelig å anta at over 1800 årsverk er involvert i aktiviteter som er knyttet til innkreving av det offentliges krav, innenfor statlig innkreving og i den kommunale skatteoppkreverfunksjonen³⁶. Arbeidet med kommunale krav inngår ikke i dette tallet. Det noe flytende grensesnittet til det ordinære regnskapsføringsarbeidet er trolig den største usikkerheten i tallmaterialet. Likeså er administrative støttefunksjoner trolig nokså ulikt beregnet.

Med disse forbehold har utvalget likevel funnet holdepunkter for å kunne anslå at innfordringsarbeid, inkludert utøvelse av særnamnsfunksjonen, utgjør om lag 1300 årsverk av de 1800 årsverk som utgjør all innkreving. Se tabell 2.9.

Tabell 2.9 Ressursbruk innfordring statlige virksomheter og skatteoppkreverne.

Aktører	Årsverk innfordring
Skatteoppkreverne	687 ¹
Skattefogdene	320
Statens innkrevingssentral	209
Toll og avgiftsetaten	21
NAVI	60
NRK lisensavdelingen	17
Statens lånekasse	18 ²
Andre virksomheter ³	24
Sum	1356

¹ 42 pst. av 1635 årsverk jf. punkt 2.7.2.

² Lånekassen har en organisering som gjør at det ikke er mulig å skille ut årsverksberegninger for innfordring. Tallet gjelder økonomiforvaltningen, som omfatter tildeling av lån og stipend samt tilbakebetaling, herunder innkreving av oppsagte lån.

³ Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

I kartleggingen av ressursbruken hos de kommunale skatteoppkrevere foretatt i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving ble det gjort en rekke viktige funn. Kartleggingen viste først og fremst at de minste kommunene jevnt over hadde en høyere dagsverkbruk per krav enn de større kommunene. I de middels store kommunene var antallet dagsverk per krav lavest, mens det faktisk var en tendens til økt dagsverksantall per krav i de største kommunene. Videre viste kartleggingen at det de små kommunene benytter en forholdsvis stor del av ressursene til å føre skatteregnskapet, mens i de store kommunene utgjør kontroll- og informasjonsarbeid en forholdsvis større andel av kostnadene. Sammenholdt med produktivitetstallene nevnt over synes det derfor at stordriftsfordeler tas ut gjennom høyere kvalitet i innkrevingaktivitetene, ikke i redusert ressursbruk per krav.

Som denne gjennomgangen viser, er ikke tallene fra kartleggingen til Statskonsult pålitelige nok og kan derfor ikke brukes til å vurdere om ressursbruken hos aktørene er effektiv eller ikke.

2.9 Finansiering av innkrevingssaktørene

Det kan generelt skilles mellom tre hovedgrupper av finansieringsmodeller når det gjelder finansiering av offentlig virksomhet:

1. Fellesfinansiering over skatteseddelen

35. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

36. Jf. Punkt 2.7, tabell 2.5.

2. Finansiering gjennom ulike former for brukerbetaling
3. Kombinasjoner av skattefinansiering og brukerbetaling

Innkrevingsaktiviteter finansieres i hovedsak «over skatteseddelen», dvs via utgiftsbevilgninger over statsbudsjett og/eller kommunale budsjetter. Eventuelle inntekter knyttet til innkrevingsaktivitetene budsjetteres over inntektskapitler og går i all hovedsak rett inn i statsregnskapet, eventuelt kommuneregnskapet, som en inntektspost.

2.9.1 Finansiering av statlige innkrevingsaktiviteter

De fleste statlige virksomheter med større innkrevingsoppgaver er organisert som ordinære brutto-budsjetterte forvaltningsorganer, dvs. at det alt vesentlige av driften finansieres gjennom utgiftsbevilgninger over statsbudsjettet.

I den grad innkrevingen medfører inntekter (forsinkelsesrente, purregebyr e.l.), budsjetteres dette som regel på egne inntektskapitler. Det gjelder også «betaling for utførte tjenester». Eksempelvis dekker post 02 under kapittel 4636 i statsbudsjettet refusjoner for Statens innkrevingssentral utgifter i forbindelse med tjenester som utføres for enkelte oppdragsgivere. Innkrevingsoppgaver som de utfører på vegne av andre statlige virksomheter, finansieres i hovedsak via Statens innkrevingsentral egen driftsbevilgning. Innfordringen av misligholdt kringkastingsavgift og gebyrer til Lotteritilsynet, er blant de tjenestene som dekkes over denne refusjonsposten.

Statlige virksomheter med gebyrinntekter har i mange tilfeller en merinntektsfullmakt, dvs. adgang til å overskride bevilgningen på driftsbudsjettet dersom gebyrinntektene overskrider saldert budsjett. Dette gjelder bl.a. alle de største innkreverne (skatteetaten toll- og avgiftsetaten, Statens innkrevingsentral mfl.).

Rettsgebyrloven regulerer de gebyrer som påløper ved de forskjellige tiltak som settes i verk gjennom det alminnelige namsmannsapparat og domstolene. Selve tiltakene finansieres imidlertid over ordinære utgiftsbevilgninger i statsbudsjettet mens gebyrene budsjetteres og inntektsføres på et eget inntektskapittel.

2.9.2 Finansiering av kommunale innkrevingsaktiviteter

Kommunesektorens inntekter består av skatteinntekter, statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd), gebyrinntekter og bruker-

betaling. Skatteinntektene utgjør om lag 49 pst., rammeoverføringene om lag 23 pst., gebyrer og renteinntekter om lag 18 pst., mens øremerkede tilskudd utgjør om lag 10 pst. av kommunesektorens inntekter.

Med unntak av øremerkede statstilskudd og gebyrinntekter innenfor selvkostområdene vann, avløp og renovasjon, er det ingen føringer på hvilke inntekter som skal finansiere hvilke tjenester/oppgaver i kommunesektoren. Ordinære kreditoroppgaver finansieres i all vesentlighet av kommunens generelle inntekter, men suppleres med et gebyr ved ordinær puring og betalingsoppfordring/§4–18 varsel i tillegg til forsinkelsesrenter.

Innfordring av kommunale avgifter og kommunale krav/fakturering gjennomføres etter to forskjellige prosesslover for innfordringen, avhengig av om kommunen velger egeninkasso eller å sette bort innfordringen til et inkassoselskap.

Setter kommunen bort innfordringsvirksomheten reguleres innfordringen etter inkassolovens bestemmelser med dertil hørende forsinkelsesrenter og inkassosalærer som belaster skyldneren i sin helhet.

Ved kommunal egeninkasso har ikke kommunen anledning til å belaste skyldner med tungt salær slik det gjøres etter inkassolovgivningen når kravet har vært misligholdt over en viss tid. Dette medfører at kommunene ikke kan finansiere innfordringen med inntekter på samme måte som de private inkassobyråer.

Der kommunen benytter seg av egen advokat for egeninkasso kan man beregne et «lett» salær for inkassovirksomheten. Benyttes ikke advokat, er man avskåret fra å ta salær. Kommunal inkasso finansieres da av kommunenes generelle inntekter. Kommunen har ikke adgang til å beregne gebyrer for å inngå betalingsavtaler med skyldneren. Imidlertid følges tvangsfullbyrdslovens regler og reglene om rettsgebyr når man må via namsmyndigheten for å få utleggstrekk eller annet utlegg for de ordinære privatrettslige kommunale kravene.

Kommunale avgifter/krav som innfordres etter skattebetalingsloven følger de samme regler som for skatt. Her påløper det kun ordinært rettsgebyr ved avholdelse av utleggsforretning, men det er ikke adgang til å ta gebyr verken ved utleggstrekk eller ved betalingsavtaler.

2.10 Bruk av informasjonsteknologi (IT)

I dette kapitlet forsøker vi å gi et oversiktsbilde over bruken av IT-systemene i innkrevingen i staten og i kommunene, samtidig som den generelle

infrastrukturen som kan benyttes i forbindelse med offentlig innkreving også beskrives. Beskrivelsen bygger på Statskonsult rapport 2007:23 samt informasjon fra innkreivingsaktørene.

Systemer som benyttes i offentlig sektor, altså stat og kommune, kan deles i tre hovedgrupper:

- Lokale fagsystemer og regnskapssystemer
- Fellessystemer for innkreivingen
- Felles registre som benyttes i innkreivingsprosessen.

2.10.1 Lokale fag- og regnskapssystemer i statlige virksomheter

Når det gjelder *regnskapssystemer* synes Agresso å være det dominerende systemet i innkreivingsarbeidet. Andre systemer som benyttes er bl.a. Formula og Oracle. Dette er standardsystemer (hylleware) som har en varierende grad av skreddersøm og lokale tilpasninger. Regnskapssystemene brukes gjerne i kombinasjon med generelle sak/arkivsystemer (f.eks. WebSak eller Doculive), og ulike typer fagsystemer som enten er egenutviklet, eller utviklet av eksterne på oppdrag. Egenutviklede systemer kan enten basere seg på standard plattformer (eks. Lotus Notes) eller være utviklet fra grunnen av.

Fagsystemene kan være systemer for reskontro, utlånsreskontro, saksbehandlingssystem for innfordring, med kundeopplysninger og kundedialog (CRM). Slike systemer benytter seg som regel av etatsspesifikke registre. Flere av systemene inneberer også kontakt mot eksterne fellesregistre eller fellessystemer. Dette kan være systemer hos Statens innkreivingsentral³⁷, systemer hos inkassobyrå dersom slike benyttes av den statlige virksomheten, og systemer hos EDB Infobank.

I tillegg til fagsystemer for innkreiving benyttes også *systemer for analyse og rapportering (datavarehus o.l.)*.

Systemene driftes i stor grad lokalt, men enkelte deler kan være utkontraktert til en ekstern driftsleverandør. Utgifter til drift, utvikling og opplæring i bruk av systemer som gjelder innkreiving er nært sammenvevd med utgifter som gjelder økonomi generelt, og er derfor vanskelig å skille ut. Systemene forvaltes av en IT-funksjon som i hovedsak er lagt til en administrasjonsavdeling, i andre tilfeller i en stabsfunksjon eller i en fagavdeling. Når det gjelder utveksling av informasjon mellom systemer opplyses det at grunnlaget for kravet og informasjon om debitor oversendes til eksterne

aktører som man samarbeider med i innkreivingsprosessen (eks. Statens innkreivingsentral eller inkassoselskaper). Dette oversendes enten per brev, filoverføring eller direkte i sanntid.

2.10.2 Lokale fag- og regnskapssystemer i kommunal innkreiving og i skatteinnkreiving

Grunnlaget for faktura kommer ofte fra fag-/forsystemer. Til fakturering brukes systemer som Agresso, Unique, Vismaunique og KommFakt. Til innfordring brukes systemer som KIW (Kommunal innfordring på web), Ekko og Prokasso. På parkeringssiden nevnes Cowi. De fleste systemene er kjøpt, mange fra AS EDB.

Noen kommuner har ikke et eget innfordringsystem, men benytter heller utveksling av elektroniske dokumenter i innfordringsammenheng.

En del kommuner planlegger å ta i bruk systemer som allerede er i bruk i andre kommuner (Procasso, Ekko, Agresso versjon 5.5). Omtrent halvparten av kommunene i Statskonsults kartlegging planlegger eFaktura-løsninger eller har dette allerede. AvtaleGiro nevnes av flere som en eksisterende løsning. Det er vanskelig å skille ut særskilte IT-kostnader som gjelder innkreiving. Når det gjelder omkostninger for å drifte systemene oppgir kommunene ulike tall, alt fra noen få tusen kroner til mange millioner. I tillegg brukes det også midler til å utvikle systemene.

De fleste av systemene er kjøpt av eksterne virksomheter som utvikler slike systemer og systemene driftes som oftest av kommunene selv. Samtidig er det en del kommuner som har en delt løsning der noe driftes internt og noe eksternt, avhengig av innkreivingsområde. Det er kun noen få av kommunene i kartleggingen som oppgir at de har satt ut hele driften. Dette gjelder særlig parkeringskrav og andre privatrettslige krav. IT-funksjonen i kommunene er enten lagt under økonomiavdelingen, under personal-/organisasjonsavdelingen eller i egen avdeling.

Kommunene kommuniserer særlig med trykdekontor, tingretten og namsmannen i løpet av innkreivingsprosessen. Lindorff nevnes også ofte. Kommunikasjonen skjer ved e-post, filoverføringer, telefon og telefaks. Når det gjelder utveksling av informasjon med eksterne parter nevnes NAV-trygd, tingretten og namsmannen. I tillegg oppgis skatteoppkreveren, NAV-arbeid, inkassobyråer, skyldneren og arbeidsgivere.

37. Se punkt 2.10.3 Fellessystemer for innkreivingen.

2.10.3 Fellessystemer for innkrevingen

2.10.3.1 Statens innkrevingssentral

Statens innkrevingssentral benytter IT i omfattende grad og har en rekke ulike systemer som til sammen understøtter sentralens innkrevingsevne. Systemene omfatter saksbehandlingssystemer, registertilgangssystem og enkelte fagsystemer for eksempelvis innkreving av bøter.

SIRI er et system for regnskap og masseproduksjon av krav, SVI er et saksbehandlingssystem for enkeltkrav og SIVERT er et system for «vask» av misligholdte krav mot ulike typer registre, den såkalte «vaskemaskinen» hos Statens innkrevingssentral. Disse systemene spiller sammen med basissystemer i Statens innkrevingssentral gjennom et integrert Web-basert grensesnitt.

SIVERT har muligheter for å hente data fra bankene, myndigheter som gir produksjonstilskudd, rettighetsorganisasjoner, VPS, registre over småbåter og motorvogner, eiendomsregistre, skipsregistrene, luftfartøyregistrene, borettslag og Brønnøysundregistrene (ulike registre). I tillegg kommer A/A-registeret og trygderegistre i NAV.

Statens innkrevingssentral har en omfattende elektronisk kommunikasjon med flere virksomheter, herunder Ergo Group (som bl.a. drifter ulike registre), Politiet, Brønnøysundregistrene, SSB, DnB, Skattedirektoratet, Statens lånekasse for utdanning, NAV-trygd med flere. For det meste foregår kommunikasjonen i sanntid over sikkert nett, mens det i noen tilfeller også drives «manuell» filoverføring.

2.10.3.2 NAVI

Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral (NAVI) innførte fra 1. januar 2006 et nytt system med felles reskontro med trygdekontorene. I tillegg har etaten egne saksbehandlingssystemer for bidragsinnkreving. Reskontro- og innkrevingssystemene er innkjøpt standard programvare med egne tilpasninger. Systemene er tett integrert med sentrale systemer i NAV-trygd, som BISYS (bidragssystemet) og BOST (Bostøtte), samt systemene for behandling av bidragsvedtak. Denne integrasjonen er nødvendig for å kunne håndtere mange-til-mange relasjonen mellom bidragsmottakere og bidragspliktige, der NAVI er motparten i innkrevingen, samtidig som de må føre regnskap mot bidragsvedtak og mottaker.

NAVI har utviklet egne systemmoduler for vask av data mot ulike typer registre, som f.eks. til gode skatt, eiendomsregistre, lysningsblad, A/A-registeret, motorvognregisteret og merverdiavgiftsre-

gisteret (Skattedirektoratet). NAVI benytter ikke SIVERT hos Statens innkrevingssentral.

2.10.3.3 Namsmannsapparatet – SIAN

SIAN (Statens Innkreving Alminnelig Namsmannsak) er et saksbehandlerværktøy for namsmannsapparatets arbeidsoppgaver i forbindelse med den sivile rettspleien på grunnplanet (SRPG). Systemet består av tre moduler; modul for tvangssaker, modul for forliksrådssaker og modul for gjeldsordning. Systemet driftes sentralt og understøttes av Statens innkrevingssentral, som sørget for utrulling i perioden 2005–2007. Bruken av systemet er kritisk avhengig av tilstrekkelig kvalitet i kommunikasjonsløsningene mot de sentrale ressursene hos Statens innkrevingssentral. Dette skapte en del problemer i 1. halvdel av 2006, som nå skal være utbedret. Det vil trolig være behov for videre tilpasninger av dette systemet til arbeidsprosesser som utføres i namsmannsapparatet.

2.10.3.4 Skatteoppkreverne – SOFIE

SOFIE (Skatt, Oppfølging, Forvaltning, Innfordring og Ettersyn) er et system utviklet gjennom SKARP-prosjektet i Skattedirektoratet. Systemets oppgaver er:

- føre regnskap med skatteinngang for alle landets kommuner
- fordele skatteinngangen til skattekreditorene
- saksbehandlingsstøtte, inkludert dokumentering av tiltak når betaling eller informasjon ikke foreligger til rett tid
- informasjonsutveksling mellom skatteoppkreverne og overordnet fagmyndighet
- informasjonsutveksling med eksterne aktører

I motsetning til standard skatteregnskap (SKR) har SOFIE et landsdekkende regnskap og en komplett reskontro, samt et integrert saksbehandlingssystem. Dette innebærer bl.a. at skatteoppkreveren får tilgang til fullstendig betalings- og innfordringshistorikk for skattyteren, også når det gjelder andre skatteoppkrevere. SOFIE gir full sporbarhet av alle transaksjoner, inkludert de som går mellom kommunevise regnskaper. Det gamle regnskapssystemet for forskuddstrekk (FLT) blir overflødig fordi SOFIE vil gi løpende oversikt over likviditetsflyten for arbeidsgivere i andre kommuner. SOFIE inneholder også funksjonalitet for debitortilpasset innkreving, og en mengde standardmaler for brev og andre skriv til skattytere og arbeidsgivere.

SOFIE er et komplekst system med reskontro og hovedbok fra Oracle Applications i sentrum og

over 1000 egenutviklede programvaremoduler. Systemet gir muligheter for å kunne ta ut rapporter gjennom bruk av verktøyet Oracle Discoverer.

Alle skatteoppkreverne tar i bruk systemet i løpet av 2007, med unntak Oslo kemnerkontor som ikke vil ta systemet i bruk før 2008.

2.10.3.5 Skattefogdkontorene – MVA3

MVA3 er et tredje generasjons IT-basert system for forvaltning av merverdiavgifts krav. Systemet ble utviklet i et prosjekt som var avsluttet i 2002, med målsettinger som å bidra til riktig avgiftsinngang til staten, effektivisere forvaltningen av merverdiavgift og bedre publikumsservicen. MVA3 er et moderne og fleksibelt system, og erstatter det tidligere systemet MVA2 som var foreldet.

MVA3 skulle også understøtte kravene i statens økonomireglement, samt samsvare med merverdiavgiftsreformen som innførte generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester. Reformen trådte i kraft 1. juli 2001, samtidig med at MVA3 ble satt i drift. MVA3 var et viktig redskap for å kunne gjennomføre denne reformen.

MVA3 er nå i full drift og håndterer de nye gruppene av merverdiavgiftspliktige samt de ulike satsene for merverdiavgift. Systemet baserer seg i stor grad på elektronisk overlevering av omsetningsoppgaver fra alle avgiftspliktige over hele landet. Dette skjer via Altinn-portalen, enten ved at den avgiftspliktiges system sender skjema til Altinn, eller at et Web-basert skjema fylles manuelt i portalen. Omsetningsoppgavene blir umiddelbart underlagt en interaktiv kontroll. Ved eventuelle feilutfyllinger mottar avsender en feilmelding som viser hvilke feil som er registrert ved utfyllingen. Oppgaven anses da ikke som avsendt. Etter at overleveringen er akseptert, oversendes omsetningsoppgaven til avgiftsmyndighetene (MVA3) for ytterligere maskinell kontroll og eventuell manuell, datastøttet behandling. De som ønsker å sende papirskjema har fremdeles anledning til dette, selv om flertallet av avgiftspliktige velger den elektroniske måten. MVA3 skal kunne håndtere begge måtene.

MVA3 inneholder utenom fastsettingsmodulen, også en regnskapsmodul og en innkrevingmodul som brukes av skattefogdkontorene. MVA3 er dessuten tilknyttet en rekke registre.

2.10.4 Fellesregistre som benyttes i innkrevingen

Statens innkrevingssentral har etablert et system for matching av informasjon om skyldner fra ulike offentlige og private registre. Dette refereres til

som «vaskemaskin». Tilsvarende funksjonalitet er også integrert i skatteregnskapssystemet SOFIE og systemet for merverdiavgift – MVA3.

Følgende fellesregistre hentes det informasjon fra:

- Det sentrale folkeregisteret hos Ergo Group
- Ulike registre hos Brønnøysundregistrene (Løsøreregisteret, Enhetsregisteret, Foretaksregisteret)
- Verdipapirsentralen
- PDMT – bøtere register
- EDB-Infobank
- Norsk Eiendomsinformasjon – tinglysningsregisteret (Statens kartverk)
- Likningsdata, lønns- og trekkoppgaverregister
- Motorvognregister
- Norsk lysingsblad
- Telefonkatalogen
- CreditInform

2.10.5 Infrastrukturer som benyttes eller kan benyttes i innkrevingen

2.10.5.1 AvtaleGiro

AvtaleGiro er en tjeneste for automatisk betaling av faste regninger. Med AvtaleGiro besørger banken at regningene til kunden betales direkte fra angitt konto på forfallsdato. Brukeren (debitor) blir varslet om trekket og beløpets størrelse i god tid før betalingen gjennomføres, og kan enkelt stoppe en betaling. Varselet blir sendt på papir i form av et brev eller debitor kan velge å motta det rett i nettbanken som eFaktura. For å kunne motta varselet som eFaktura må brukeren (debitor) opprette en eFaktura-avtale i nettbanken sin. Med denne kombinasjonen av AvtaleGiro og eFaktura blir regningene fortsatt betalt automatisk på forfallsdato, men varselet med fakturadetaljene blir sendt direkte i nettbanken og lagret der. For helt papirløs betaling må kunden derfor både abonnere på AvtaleGiro og eFaktura-tjenestene. Over 82 pst. av kommunene tilbyr AvtaleGiro. På statlig nivå er det for tiden kun Statens innkrevingssentral, Husbanken og NRK som tilbyr AvtaleGiro.

2.10.5.2 Elektronisk faktura

Elektronisk faktura er et samlebegrep på flere typer teknologier. Generelt betyr dette en form for elektronisk melding som inneholder informasjon som tilsvarer den informasjonen man finner på dagens papirfakturaer, dvs. informasjon om kreditor (fakturautsteder), debitor (fakturamottaker), tjeneste/vare det skal betales for (varelinje), beløp, bankkonto til kreditor, forfallsdato, samt en del til-

leggsinformasjon som bl.a. knytter sammen debitor med ytelsen som det skal betales for (f.eks. en KID).

I Norge har Bankenes betalingsentral (BBS) i samarbeid med bankene utviklet et felles system for håndtering av elektroniske faktura som utstedes til privatpersoner. Systemet kalles for eFaktura og er en infrastruktur som gjør det mulig for utstedere av faktura å produsere en elektronisk faktura som legges inn på et fakturahotell. Ut fra dette grunnlaget genereres det et betalingsoppdrag (strukturert melding) og selve betalingsoppdraget legges direkte inn i kundens nettbank(er), med varsling f.eks. via e-post om at det foreligger et betalingskrav. Kunden kan hente elektronisk faktura fra fakturahotellet for verifikasjon av kravgrunnlaget. Betalingen skjer ved at kunden bekrefter betalingsoppdraget i nettbanken. Da vil dette oppdraget som eventuelt fantes i andre nettbanker kunden har, bli fjernet. Elektroniske kopier av betalte faktura kan hentes frem gjennom funksjonaliteten i nettbanken.

Dette er en lukket infrastruktur, men integrasjon mot den kan foretas av en rekke leverandører i markedet som er godkjent/sertifisert av BBS. BBS har monopol på elektronisk faktura mot privatpersoner gjennom sin kontroll av den sentrale delen av infrastrukturen som formidler betalingsoppdrag fra kreditorene til debitorenes nettbanker.

eFaktura-tjenesten til BBS er blitt tatt i bruk av 110 kommuner og 5 statlige etater (Statens lånekasse for utdanning, Statens pensjonskasse, Toll- og avgiftsdirektoratet, Patentstyret og Husbanken) for innbetaling av enkelte typer krav.

Elektronisk faktura mellom virksomheter baserer seg på et annet teknologisk konsept, der strukturerte elektroniske meldinger utveksles mellom systemer hos henholdsvis kreditor og debitor. En slik utveksling foregår ofte gjennom såkalte formidlingsentraler, som sørger for sikker overføring av en e-faktura melding fra ende-til-ende. Det finnes en rekke slike sentraler i Norge i dag, i tillegg til at bankene gjennom BBS også tilbyr den type funksjonalitet til sine kunder. Her er det ikke gjort en tett kobling mellom faktura og betalingsoppdraget, slik det er gjort i eFaktura-løsningen i BBS. Debitor som mottar en elektronisk faktura i sitt regnskapssystem kan på grunnlag av denne generere et betalingsoppdrag som sendes til banken eller betales gjennom en bedriftsnettbank.

Utbredelsen av ulike elektroniske fakturaløsninger for virksomheter er tett knyttet sammen med standardisering av elektroniske handelsmeldinger. I Norge har det så kalte e2b-formatet vunnet terreng og blitt tatt i bruk av næringslivet i et

visst omfang. Tjenesten tilbys av flere formidlingsentraler som eksempelvis AS EDB, Ergo Group og Visma. Bankene tilbyr gjennom BBS liknende tjeneste basert på den finske standarden FINVOICE.

E2b er en norsk standard som er spesielt tilpasset norsk næringslivs behov. Internasjonal standardiseringsarbeid på dette området fokuserer imidlertid på standarden UBL (Universal Business Language). Denne standarden har flere fellestrekk med e2b, men det er også ulikheter. Nordiske land samt Irland og Storbritannia har innledet et samarbeid om en såkalt standardprofil, kalt NESUBL, som danner grunnlag for flere typer handelsmeldinger, herunder e-faktura. Det vil måtte utvikles overgangsstrategier for meldinger som i dag bruker e2b-formatet og skal overføres til NESUBL.

2.10.5.3 BankAxess

BankAxess er en ny betalingstjeneste fra bankene som kan brukes ved handel på Internett. Etter hvert vil BankAxess også kunne brukes via mobiltelefon eller digital TV. Tjenesten vil bli tilgjengelig for alle som har bankkonto og BankID (felles elektronisk ID fra bankene). BankAxess er samordnet tjeneste som gjør det mulig for en kjøper (debitor) å godkjenne belastning av sin bankkonto til fordel for en selger (kreditor) med konto i annen bank. BankAxess er således et supplement til internasjonale betalingskort som Visa og MasterCard ved betaling på Internett. Godkjenning av betalinger med BankAxess skjer ved bruk av BankID. Bruk av BankAxess forutsetter derfor at betaleren har fått en BankID fra sin bank. Per i dag er det ca. 740 000 slike ID i bruk i Norge. Terra-gruppen, Sparebank-1 gruppen og DnB NOR er blant bankene som tilbyr BankID. Banker som vil tilby BankAxess er DnBNOR, Nordea og Sparebank-1 gruppen.

2.10.5.4 Altinn

Altinn er den felles elektroniske portalen på Internett for kommunikasjon mellom statlige etater og næringslivet. På www.altinn.no finner man bl.a. elektroniske skjemaer for merverdiavgift, statistikk, selvangivelse og årsregnskap. Altinn kan benyttes av næringsdrivende, revisorer og regnskapsførere samt privatpersoner for å finne, fylle ut og levere skjemaer til statlige etater. Siden oppstarten har mer enn tolv millioner skjema blitt levert gjennom Altinn.

Altinn tilbyr også arkiv over egne innsendte skjemaer. For næringsdrivende eller revisjons-/

regnskapsfirma tilbys også direkte utfylling fra regnskaps- og årsoppgjørprogrammer, med elektronisk overføring av strukturerte meldinger direkte til Altinns sentrale systemer.

Etater som tilbyr skjema for næringsdrivende på Altinn i dag er: Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå, Brønnøysundregistrene, Konkurransetilsynet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Norges Bank, Kredittilsynet, Økokrim, Patentstyret, Lotteri- og stiftelsestilsynet, arbeids- og velferdsetaten (NAV), Statens landbruksforvaltning. I tillegg tilbyr følgende etater skjema for innbyggere: Skatteetaten, Lånekassen, Brønnøysundregistrene, Husbanken og Patentstyret.

2.10.5.5 MinSide

MinSide er en offentlig nettportal med ulike kommunale og statlige tjenester. Hensikten med MinSide er å tilby enkel og brukervennlig innfallspurt til offentlige tjenester på Internett. 10 statlige etater og 50 kommuner har tjenester tilgjengelig gjennom MinSide per 2007.

MinSide gir en felles inngang til et utvalg av offentlige elektroniske tjenester, mulighet for enkel dialog med det offentlige (en meldingsboks), samt oversikt over informasjon som er registrert om en innbygger i ulike offentlige registre. Brukeren kan bl.a. bytte fastlege, melde flytting, få oversikt over studielånet og hente elektroniske brev hos Lånekassen, bestille helsetrygdkort, samt se hvilke kjøretøy og eiendommer som er registrert på vedkommende.

MinSide ble lansert 18. desember 2006 og har nå over 200 000 unike brukere. Det langsiktige målet er at alle relevante statlige og kommunale elektroniske tjenester skal bli tilgjengelige gjennom MinSide. Norge.no er ansvarlig for MinSide og skal fra 1. januar 2008 inngå i det nye direktoratet for forvaltning og IKT som skal etableres under Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

2.11 Regulering

Det vil i dette avsnittet gis en overordnet gjennomgang av det regelverket som regulerer den offentlige innkreivingsaktiviteten, de mest sentrale reglene som gjelder for innkreiving av pengekrav generelt, og hvilke særregler som gjelder for visse offentlige krav. Som følge av utvalgets avgrensning mot fastsettelse, vil hjemmelsgrunnlaget for fastsettelsen av kravene ikke bli gjennomgått. Det aktuelle regelverket er omfattende, og berører en

rekke viktige, og kompliserte juridiske problemstillinger.

Innkreiving er regulert av en rekke alminnelige lover som for eksempel finansavtaleloven, konkurs- og dekningsloven, tvangsfullbyrdsloven, konkursloven, dekningsloven og inkassoloven. De rettslige rammene for innkreiving av offentlige pengekrav er i utgangspunktet de samme som ved innkreiving av pengekrav som tilkommer private aktører. Det gjelder imidlertid visse særregler for mange av de offentlige kravene nedfelt i særlover slik som bidragsinnkreivingsloven, utdanningsstøtteloven, merverdiavgiftsloven, arveavgiftsloven og skattebetalingsloven.

For eksempel har utdanningsstøtteloven særlige regler om hvordan studielån skal tilbakebetales, renteregler og vilkår for ettergivelse, og dette setter begrensninger på hvordan Statens lånekasse skal utføre sin rolle som kreditor. Loven gir også regler for når kravene skal overføres Statens innkreivingsentral. Sammen med det alminnelige innkreivingsregelverket angir disse særlovene de rettslige rammene for hvordan innkreiving av offentlige krav skal gjennomføres.

Hovedloven for betaling og innkreiving av skatter og avgifter er lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreiving av skatt (skattebetalingsloven). Skattebetalingsloven inneholder blant annet regler om betaling, forfall, renter, motregning og tvangsfullbyrdelse. Loven kommer også til anvendelse på trygdeavgift, arbeidsgiveravgift, artist-skatt, petroleumsskatt og skatt til Svalbard fastsatt ved ligningen, hvis ikke annet er særskilt bestemt. Ny skattebetalingslov er utarbeidet, og vil tre i kraft for merverdiavgift og en rekke andre avgifter fra 1. januar 2008. For skattekrav vil loven tre i kraft på et senere tidspunkt, p.t. uavklart.

Ettersom offentlige krav i mange tilfeller er særregulert som beskrivelsen over viser, er det et fragmentert og uoversiktlig regelverk som regulerer all offentlig innkreiving. Offentlige krav behandles derimot etter samme regler og på samme måte som private krav når det gjelder tvangsfullbyrdelse, konkurs, gjeldsordning m.v. Ulikhetene foreligger først og fremst på forfall, motregningsadgangen, renteberegningen og mulighetene til å inngå betalingsavtale eller på annen måte lempe kravet. Videre finnes det fellesregler for alle statlige virksomheter i punkt 5.4.3 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Der oppstilles det noen minstekrav til innkreiving av statlige inntekter³⁸. Disse er felles for alle som krever inn på vegne av staten, og innebærer blant annet at alle virksomheter som har inntekter skal ha rutiner for innkreiving. Videre settes det krav om at rutinene skal beskrive hvordan

innfordringstiltak skal brukes. Det settes ingen krav til hvordan og i hvilken rekkefølge tiltakene skal brukes, og tiltaksbruken vil derfor kunne variere fra aktør til aktør og fra krav til krav.

Tiltak som kan iverksettes for å gjennomføre innkreving av krav, kan deles inn i enkeltforfølgningstiltak og fellesforfølgningstiltak. Som tidligere nevnt er denne inndelingen basert på at tiltak i første kategori kun omfatter den ene kreditors krav, mens tiltak i siste kategori innebærer at alle skyldners kreditorer inngår i tiltaket og behandles på samme måte; med de unntak som er fastsatt i dekningsloven. Enkeltforfølgning finner sted når den enkelte kreditor selv, eller med bistand fra en inkassator og/eller namsmann, foretar utenrettslig og rettslig innkreving av kravet. Enkeltforfølgningskrav vil for eksempel være utleggstrekk, utleggspant og tvangsrealisering.

Enkeltforfølgningen kan starte når pengekravet er misligholdt og den kan avsluttes på en rekke måter:

- Debitor gjør opp kravet (med tillegg av eventuelle innkrevingskostnader og forsinkelsesrenter) underveis i enkeltforfølgningen
- Kreditor og debitor inngår en betalingsavtale underveis i innkrevingen
- Innkrevingen gjennomføres i tråd med tvangsfullbyrdelseslovens system, slik at kreditor med namsmannens hjelp får sikret kravet og senere får oppgjør etter tvangssalg av et formuesgode tilhørende debitor, alternativt utleggstrekk
- Enkeltforfølgningen går over i en fellesforfølgning

Med *fellesforfølgning* menes situasjonen der kreditorene i fellesskap krever inn sine krav fra debitor. Fellesforfølgning kan bestå av gjeldsforhandling og konkursbehandling. Gjeldsforhandling kan enten bestå i en utenrettslig/privat forhandling, hvoretter debitor inngår en betalingsavtale med alle eller noen av sine kreditorer, eller en gjeldsforhandling i regi av tingretten etter reglene i konkursloven³⁹. Gjeldsforhandling etter konkursloven kan munne ut i en frivillig gjeldsordning, eller i en

38. Virksomheten skal ha rutiner for oppfølging av krav som ikke betales ved forfall. Slike rutiner kan inneholde følgende hovedaktiviteter: Purring på kravene, sikring av krav gjennom utlegg og realisering av pant. Innkrevingen må fortsette så lenge det er mulighet for at kravet kan dekkes, helt eller delvis. Det må blant annet vurderes om det finnes egnede formuesgoder som det kan tas utlegg i, mulighet for utleggstrekk i lønn eller motregning i debitors krav mot staten. Videre må det vurderes om debitors bo bør begjæres konkurs.

39. Lov om gjeldsforhandling og konkurs, av 8. juni 1984 nr. 58.

tvangsakkord. Mislykkes gjeldsforhandlingen etter konkursloven, skal retten åpne konkurs i debitors bo. Konkurs kan også åpnes uten forutgående gjeldsforhandling. En konkurs kan avsluttes på flere måter:

- Debitors formuesgoder (med unntak av *beslagsfrie* midler) realiseres, og fordeles blant kreditorene etter dekningslovens prioritetsregler⁴⁰.
- Bobehandlingen innstilles fordi det ikke finnes midler i boet til å dekke omkostningene ved bobehandling⁴¹. Kreditorer uten sikkerhetsrett vil da ikke få noen dekning⁴².
- Bobehandlingen innstilles og boet tilbakeleveres til debitor fordi alle kreditorer som har meldt krav i boet har fått dekning, eller samtykker til det⁴³.

Etter en konkurs vil debitor fortsatt hefte for den gjelden som ikke dekkes av utbetalt dividende fra konkursboet⁴⁴. Hvis debitor er et aksjeselskap eller annen innretning med begrenset ansvar, vil dette imidlertid ikke gi noen praktiske konsekvenser. Med unntak for tilfellene der boet tilbakeleveres til debitor, vil et selskap med begrenset ansvar bli oppløst etter en konkurs.

Skyldner kan ved stor gjeldsbelastning søke om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Dersom en slik gjeldsordning innvilges vil det si at alle kreditorenes krav omfattes.

Reglene i tvangsfullbyrdelsesloven og konkursloven er strenge og stiller høye krav til hvordan innfordringen kan gjennomføres og på hvilket tidspunkt. Dekningsloven setter videre grenser for hva som kan benyttes til dekning av kravet. Dette viser at regelverket setter beskrankninger for hvordan kreditorene og sær/namsmennene gjennomfører innfordringen og er blant annet begrunnet i ivaretagelse av skyldnerens rettssikkerhet.

2.12 Pågående prosesser

2.12.1 Reorganisering av skatteetaten

I 2008 starter en omfattende reorganisering av skatteetaten. Etaten endres fra tre til to myndighetsnivåer med Skattedirektoratet sentralt og fem

40. Lov om fordringshavernes dekningsrett, av 8. juni 1984 nr. 59, kapittel 9.

41. Konkursloven § 135.

42. Dette gjelder også offentlige krav uten pantsikkerhet. Lønnskav dekket av statens lønnsgarantiordning, kommer i en annen stilling.

43. Konkursloven § 136.

44. Dekningsloven § 6-6.

regioner med hvert sitt skattekontor. Dette skattekontoret vil bestå av flere kontorenheter under en felles regionledelse.

Alle skattekontorene får riksdekkende vedtaksmyndighet. Dette muliggjør økt arbeidsdeling mellom kontor, dvs. spesialisering, samling av oppgaver og etablering av flere landsdekkende funksjoner. Videre skal alle kontorenhetene ha skrankefunksjoner som bistår publikum på hele etatens område; skatt, folketrygdavgift, merverdiavgift, arveavgift og folkeregistrering. Det skal etableres service- og informasjonssentre i regionene. Fastsetting og innkreivingsfunksjonen samles under felles regionledelse, men innkreivingsfunksjonen vil fortsatt opprettholdes som et eget oppgaveområde.

Den nye organiseringen gir mulighet for en mer fleksibel arbeidsfordeling og utjevning av arbeidsbelastningen ved at oppgaver flyttes fra Oslo og Akershus til Nord-Norge og Midt-Norge. I tillegg vil enkelte kontorenheter få tildelt landsdekkende, spesialiserte oppgaver. Ny organisering vil gi sterke og kompetente fagmiljø med bredde- og spisskompetanse.

Oversikt over regionene og ledelsen:

- Skattekontoret Nord-Norge for Finnmark, Troms og Nordland. Regionledelsen i Tromsø.
- Skattekontoret Midt-Norge for Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Regionledelsen i Trondheim.
- Skattekontoret Vestlandet for Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Regionledelsen i Bergen.
- Skattekontoret Sør-Østlandet for Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud. Regionledelsen i Skien.
- Skattekontoret Østlandet for Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland. Regionledelsen i Oslo.

Mange av fylkeshovedstedene som ikke tildeles regionledelse vil få landsdekkende og regionale spesialoppgaver. Slike oppgavetildelinger vil kunne gi tilnærmet like mange årsverk som disse skattekontorene ville fått ved regionsledelse.

Reorganiseringen har noen interessante aspekter sett i forhold til utvalgets mandat:

- Samle fylkesskattekontor, skattefogdkontor og likningskontor til én enhet, skattekontoret.
Sentrale begrunnelser:
 - Hensynet til brukerne (service, kvalitet, likebehandling og effektivitet)
 - Forenkling
 - Samfunnsøkonomisk lønnsomt

- Samle fastsettings- og innkreivingsfunksjonen under en felles regionsjef.

Sentrale begrunnelser:

- Tettere koordinering og informasjonsutveksling
- Innsparing på administrative ressurser
- Veiledningsfunksjonene overfor publikum (telefon, Internett, e-post) samles i egne Service og informasjonssentre i flere deler av landet.

Sentrale begrunnelser:

- Reduserer sårbarheten
- Øker kvalitet i tjenesten

2.12.2 Utleggsregister

Utvidet registrering av utleggsforretninger og samordning av utleggstrekk ble foreslått i Ot.prp. nr. 66 (2004–2005) for å bedre samordningen av utleggstrekk fra organ som utøver nams- eller særnamsmyndighet.

Utleggsforretninger holdt av alminnelig namsmann og Statens innkreivingsentral registreres fra 1. januar 2007 og vises i deres felles systemer. Disse vil altså kunne få en oversikt over hverandres utleggstrekk og andre innfordringstiltak. For øvrige namsmyndigheter må Statens innkreivingsentral først utvikle en egen database for registrering av slike forretninger. Det vil ta noe tid før denne databasen er på plass, men oppdragsbrev er sendt Statens innkreivingsentral og Løsøreregistrene.

Skattedirektoratet er i dialog med Statens innkreivingsentral om det videre arbeidet med etablering av en registreringsbase og videreutvikling av merverdiavgiftssystemet og SOFIE. De eksisterende systemer skal kunne kommunisere med den nye basen hos Statens innkreivingsentral.

2.12.3 Overføring av krav til Statens innkreivingsentral

En arbeidsgruppe i Skattedirektoratet har påbegynt det videre arbeidet med restkravsinnfordring av bestemte merverdiavgiftskrav. Formålet er å se om restkrav kan overføres til Statens innkreivingsentral som overtar innkreivingsansvaret for disse typer krav. I oktober 2006 ble Statens innkreivingsentral bedt om sitt syn på egen kompetanse til å opptre som særnamsmann for slike merverdiavgiftskrav. Når svar er mottatt, vil endelig konklusjon for prøveprosjektet utarbeides med forslag til nødvendige regelendringer⁴⁵.

45. Jf. Skatteetatens årsrapport 2006.

2.12.4 System for debitortilpasset innfordring

Skattedirektoratet er i ferd med å implementere et system for debitortilpasset innfordring hos alle skatteoppkrevere. Systemet bygger på metoden debitororientert innfordring som rangerer debitorerne etter sannsynligheten for at de vil innfri kravet, uten *ensidig* å fokusere på kravets størrelse. Ved hjelp av statistiske analyser har direktoratet identifisert hvilke kjennetegn som betyr mest for å forutse betaling, og hvor mye hvert enkelt kjennetegn skal vektlegges. Ved å bruke skattyters betalingshistorikk mer systematisk, vil skatteoppkrevere lettere finne det mest hensiktsmessige innfordringstiltak for å få dekket kravet. Systemet er til stor hjelp særlig i startfasen av innkrevingsløpet.

Foreløpig er systemet kun utviklet til bruk ved innfordring av restskattekrav. Det er imidlertid planer om å utvikle systemet slik at det også kan brukes til innfordring av merverdiavgiftskrav.

Resultatet av analysene direktoratet har utført, er at systemet foretar en objektiv rangering av debitormassen, basert på en systematisk gjennomgang av samtlige opplysninger som er tilgjengelig om skattyter. Rangeringen gjør det i følge direktoratet mulig å drive en bevisst, objektiv forskjellsbehandling av debitorerne. Ved å gruppere debitorer med relativt like karakteristika i samme segment kan de behandles tilnærmedesvis likt og det er mulig å forutse riktig tiltaksrekkefølge og når tiltak bør iverksettes. Pilotordninger i bruk på Bergen og Oslo kemnerkontor har gjort det mulig for eksempel å bli mer restriktive med bruken av betalingsavtaler for skattytere som har en høy sannsynlighet for å betale. Dette er skattytere som har midler til å gjøre opp for seg, men som trenger å bli minnet på at skattegjeld har prioritet foran de fleste andre forpliktelser, som huslån og telefonregninger etc. Påminnelsen er som regel nok til å få dem til å betale restskattekravet. Skattedirektoratet har som målsetning å gjøre systemet tilgjengelig i SOFIE for alle skatteoppkrevere.

2.12.5 Ny skattebetalingslov

Det var etter Finansdepartementets syn et sterkt behov for å gjøre regelverket mer oversiktlig og brukervennlig gjennom en teknisk og systematisk revisjon av betalings- og innkrevingsreglene for skatter og avgifter. Ny lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav trer i kraft 1. januar 2008, med unntak av for skattekrav som den ikke vil tre i kraft for før tidligst 1. januar 2009. Loven fører til at regelverket om betaling og innkreving av skatt og avgift samles i én lov. Hovedformålet

med den nye loven er å øke tilgjengeligheten for brukerne gjennom et helhetlig, systematisk og oversiktlig regelverk. Den nye skattebetalingsloven vil erstatte lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt (skattebetalingsloven). I tillegg vil den nye loven erstatte en rekke regler om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav i annet regelverk, blant annet merverdiavgiftsloven, tolloven, særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven, arveavgiftsloven, svalbardskatte- loven og artistskatteloven. Som et neste ledd i den tekniske revisjonen, tar departementet sikte på å samle alle forskrifter om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav i en samleforskrift til den foreslåtte loven.

Ny skattebetalingslov vil først og fremst regulere betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav til staten. Det vil si de skatter og avgifter som Stortinget, med hjemmel i Grunnloven § 75 a, vedtar hver høst i tilknytning til neste års statsbudsjett. Loven vil også regulere formues- og inntektsskatt til kommunene og fylkeskommunene og avgiftene til folketrygden. Det faglige ansvaret for regelverket for disse kravene hører under Finansdepartementet.

Finansdepartementet har også regelverksansvaret for eiendomsskatten, som utskrives av kommunene og innkreves av de kommunale skatteoppkrevere. Kommunenes selvbestemmelse over eiendomsskatten medfører at mange av bestemmelsene i den nye skattebetalingsloven ikke vil passe, og eiendomsskatten omfattes ikke direkte av loven. Departementet ønsker imidlertid å videreføre ordningen med at skatteoppkrevere kan benytte sin myndighet som særnamsmann til innkreving av eiendomsskatten. Departementet anså det heller ikke naturlig at kommunale avgifter og gebyrer, som for eksempel kommunale vann- og kloakkavgifter og feieavgift, ble omfattet av den nye loven. Mange av hjemmelslovene for disse avgiftene henviser imidlertid i dag til skattebetalingslovens innkrevingsregler. Disse henvisningene vil videreføres.

Skattefogdkontorene innkrever også enkelte mindre offentligrettslige krav etter reglene om tvangsinnfordring i skattebetalingsloven. Dette gjelder blant annet sakskostnader i sivile saker og tvangsmulkt etter forurensningsloven og arbeidsmiljøloven. Departementet legger til grunn at skattefogdkontorenes myndighet som særnamsmann for disse kravene skal videreføres som i dag, selv om disse kravene ikke vil være direkte omfattet av den nye skattebetalingsloven.

En rekke offentlige krav som hører under andre fagdepartementer enn Finansdepartemen-

tet, innkreves av Statens innkrevingsssentral. Disse kravene er så forskjellige fra skatte- og avgiftskravene at de etter departementets vurdering ikke er omfattet direkte av den nye skattebetalingsloven. Fra og med 2002 har Statens innkrevingsssentral imidlertid bistått Toll- og avgiftsetaten med tvangsinnfordring av årsavgift på motorvogn. Årsavgiften er omfattet av skattebetalingsloven, og loven inneholder derfor en bestemmelse som åpner for at departementet i forskrift kan bestemme at Statens innkrevingsssentral skal kunne bistå ved å innkreve

enkelte skatte- og avgiftskrav. Krav av privatrettslig art faller helt utenfor lovens virkeområde. Dette gjelder selv om kravene innkreves av skatteoppkreverne, skattefogdkontorene eller tollregionene. Som eksempel på slike krav kan nevnes batterigebyr, som etter avtale mellom Batteriretur AS og Toll- og avgiftsdirektoratet innkreves av tollregionene. Likeledes innkrever tollregionene miljøgebyr på elektriske og elektroniske produkter etter avtale med Hvitevareretur AS.

Kapittel 3

Utfordringer i offentlig innkreving

3.1 Innledning

Innkreving av offentlige inntekter er en sentral forutsetning for å kunne utvikle et velferdssamfunn og en brukerrettet offentlig sektor. Reguleringen av skatter og avgifter er en sentral del av offentlig politikk i alle organiserte samfunn. Høy innbetalingsvilje er derfor en viktig målsetting i den offentlige innkrevingen.

I denne utredningen betrakter vi offentlige inntekter og dermed offentlig innkreving, som et område hvor målet i prinsippet er 100 pst. innkreving. De krav som fastsettes, basert på lov og avtale, er legitime krav som det er viktig blir innbetalt i sin helhet.

Utformingen av selve innkrevingssystemet er av stor betydning, både ut fra den økonomiske størrelsen på offentlig innkreving, men også med bakgrunn i kravenes art. Her må det understrekes viktigheten av å få krevd inn for eksempel bøter for å underbygge deres preventive virkning. En god organisering av innkrevingssystemet vil også ivareta/styrke rettssikkerheten og brukerorienteringen.

Endringstakten i offentlig sektor har vært høy de siste årene, med blant annet mange oppsplittinger, utskillinger og selskapsdannelser, men også sammenslåing av virksomheter. Det er opprettet flere uavhengige klagenemnder og forvaltningsorgan har generelt fått større faglig, økonomisk og administrativ frihet. I maktutredningen heter det at vi har fått en mer fragmentert stat, der helhetlig politisk styring har blitt vanskeligere¹.

Et mer komplekst samfunn og økende forventninger til kvalitet i offentlig sektor og økt omfang av velferdsgoder, stiller statsforvaltningen overfor store og til dels nye utfordringer. De ressursene som blir stilt til disposisjon for offentlig sektor, skal utnyttes så effektivt som mulig. I Norge og i toneangivende OECD-land søker en nå å komme frem til organisasjons- og styringsformer som sikrer samordning, gode arbeidsprosesser og effektiv ressursutnytting på tvers av sektorer, forvaltningsnivå og virksomheter.

Fornyingsarbeidet i staten bygger på at forvaltningen skal preges av effektivitet, brukerretting, åpenhet, medvirkning og kvalitet. Arbeidsformene og måten forvaltningen er organisert og styrt på skal støtte opp under regjeringens fornyingsarbeid, der ivaretaking av innbyggerne og næringslivets behov står sentralt.

I mandatet antas at det fremdeles er betydelig potensial for å forbedre den offentlige innkrevingen. Den utviklingen av kompetanse, organisasjon og teknologi vi har sett i offentlig sektor de senere år gir nye muligheter til å forbedre innkrevingssystemet. Alt det som har vært gjort hittil og den retning det setter, er et viktig utgangspunkt for ytterligere forbedringer.

I dette kapitlet vil utvalget analysere de hovedutfordringer som mandatet og gjennomgangen av offentlig innkreving i kapittel 2 trekker frem.

Hovedutfordringene i innkreving analyseres sett fra det offentliges, bedrifters og privatpersoners synspunkt. Utvalget har valgt å dele dette kapitlet i to hoveddeler. Første del inneholder både en redegjørelse av de sentrale mål og hensyn som vektlegges i analysen, samt en drøfting av det offentliges utfordringer og behov. I siste del av kapitlet foretas en gjennomgang av brukernes utfordringer og behov. Med brukerne menes privatpersoner, næringslivet og arbeidsgivere.

3.2 Mål og hensyn i offentlig innkreving

Utvalgets mandat redegjør for målene og hensynene som det skal legges vekt på når det norske offentlige innkrevingssystemet analyseres og vurderes med tanke på forbedringer. Disse er proveny, effektivitet, rettssikkerhet og brukerorientering. Mandatet foreskriver at det skal være en hensiktsmessig balanse mellom disse målene og hensynene.

Nedenfor gjøres det nærmere rede for de ulike mål og hensyn og hvordan utvalget vurderer disse i forhold til hverandre.

1. Jf. NOU 2003:19 Makt og demokrati.

3.2.1 Innkrevingsresultat

Den offentlige innkrevingen har flere mål. For det første er det et mål at mest mulig av det som utfaktureres blir innbetalt. Videre er det en målsetting at oppgaveløsningen preges av effektivitet og kvalitet. Jo bedre innkrevingsresultatet blir, desto bedre kan fellesskapsløsningene bli.

Kartleggingen til Statskonsult viser at det totalt innbetales om lag 97 pst. av alle offentlige krav i ordinær innbetalingsfase². Dette resultatet kan isolert sett vurderes som godt. Det er imidlertid interessant å merke seg at løsningsgraden, dvs. hvor stor andel av kravene som dekkes inn, varierer mellom ulike typer krav og mellom ordningene³. Det samlede omfang av misligholdte krav i 2005 utgjorde om lag 27 milliarder kr⁴. En bedring av løsningsgraden på ett prosentpoeng, vil utgjøre i overkant av 9 milliarder kr i forbedret resultat⁵. En prioritering av dette området er derfor viktig.

Det totale innkrevingsresultat må ses i sammenheng med at det finnes ulike kategorier brukere. Utvalget har valgt å sondre mellom følgende fire brukergrupper⁶:

- de som har både evne og vilje til å betale sine regninger,
- de som har evne, men mangler vilje
- de som verken har vilje eller evne
- de som mangler evne, men har vilje

Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt innkrevingsaktørene skal ta sosiale hensyn overfor de to siste brukergruppene i innkrevingsammenheng. Utvalget understreker at forutsetningen for all innkreving er at debitor gjør opp for seg og at innkrevingsmyndigheter i utgangspunktet ikke skal ta sosiale hensyn. Innkrevingen skal etter utvalgets vurdering i størst mulig grad konsentreres om hovedmålsettingene; proveny, effektivitet, brukerreting og rettssikkerhet, mens sosiale hensyn bør ivaretas av andre offentlige myndigheter. Resonnementet bygger bl.a. på en antakelse om at et system som gjør det mindre risikabelt å misligholde krav, med høy sannsynlighet vil føre til at flere vil velge å gjøre nettopp dette.

Det er også en viktig målsetting for det offentlige å ha minst mulig tap av inntekter ved for sen betaling. I denne forbindelse understrekes det at et klart flertall av alle offentlige krav betales innenfor den ordinære innbetalingsfasen.

2. Jf. punkt 2.5.3 og Statskonsult rapport 2007:23, se vedlegg 3.

3. Jf. punkt 2.4.

4. Jf. punkt 2.5.3.

5. Gitt at 100 pst. er 950 milliarder kr.

6. Jf. punkt 3.4.1.

3.2.2 Effektivitet

De ulike kravtypenes dekningsgrad gir indikasjoner på andelen utestående krav, hvor mye dette utgjør i kroner og hvilke krav som har høyest mislighold. Dette gir imidlertid ikke informasjon om hvor effektivt oppgaven løses. En høy løsningsgrad kan for eksempel ha sin årsak i at det er brukt uforholdsmessig mye ressurser på innkrevingen.

Resultateffektiviteten i innkrevingen vil være en funksjon av:

$$\text{Resultateffektivitet} = \text{Proveny} / \text{Utskrevet beløp}$$

Kostnadseffektiviteten vil være en funksjon av:

$$\text{Kostnadseffektivitet} = \text{Proveny} / \text{Ressursbruk}$$

Det kan være rimelig å anta at utskrevet beløp er konstant i analysen. Ut fra denne sammenheng kan det da slutes at økt effektivitet oppnås igjennom:

1. Økt innkreving og/eller
2. Redusert ressursbruk

Ressursbruken i innkrevingsarbeidet bør tilpasses slik at den til enhver tid gir en kostnadseffektiv innkreving.

Det er sannsynligvis verken praktisk mulig eller samfunnsøkonomisk lønnsomt å kreve inn og innfordre 100 pst. av utskrevne beløp. I prinsippet er det bare lønnsomt å kreve inn midler så lenge merkostnaden knyttet til innkreving av de siste kronene ikke er større enn det beløp som kan hentes inn. Preventive hensyn kan imidlertid tilsi behov for 100 pst. dekning av krav innen visse områder (som f.eks. bøter).

Utvalgets undersøkelser viser at det i stat og kommuner til en hver tid er om lag 1 800 årsverk som arbeider med innkreving⁷. Som drøftet i kapittel 2 er imidlertid kunnskapen om ressursbruk knyttet til innkrevingsaktørene basert på grove anslag. Vi har langt fra gode nok tall til å vurdere ressursbruken knyttet til innkrevingen i samfunnsøkonomisk forstand. Tilgjengelige data indikerer imidlertid at kostnadseffektiviteten varierer relativt mye både mellom oppgavetyper, innkrevingsaktører og internt i disse.

Effektiv ressursbruk er et viktig hensyn som bør bli tillagt stor vekt ved vurderingen av tiltak, men det har ikke vært mulig å fremskaffe godt nok grunnlag til å kunne foreta effektivitetsberegning.

7. Tallet omfatter ikke ressurser på kommunalt nivå med unntak av skatteoppkreverfunksjonen. Jf. punkt 2.8.

ger av offentlig innkreving. En slik analyse vil være meget komplisert og preget av stor usikkerhet fordi det er vanskelig å sammenlikne ulike aktører. Underveis i dette arbeidet ble det planlagt å vurdere effektiviteten og sammenlikne den med andre aktører på området. Dette ble imidlertid vurdert som en for komplisert oppgave i forhold til gevinsten ved å utføre analysen.

3.2.3 Brukerorientering og rettssikkerhet

I rollen som myndighetsutøver skal staten legge til grunn etablerte rettsstatsverdier. Den enkelte skal kjenne seg trygg på at juridiske rettigheter blir respektert, at like tilfeller får lik behandling og at avgjørelser er forutsigbare og i henhold til lover og regler. All innkreving skal ta hensyn til brukerens rettssikkerhet og sikre god brukerorientering. Innkrevingen skal også bidra til at tilliten til kreditorene er høy i samfunnet, og at det skapes legitimitet for de offentlige oppgavene. Brukerorientering kan defineres som at forvaltningen innretter tjenestene på bakgrunn av brukerens behov.

Når det gjelder brukerorientering i offentlig innkreving, har utvalget identifisert flere sentrale spørsmål. Legger dagens system og praksis godt til rette for at bruker skal komme i kontakt med innkrever? Hvilke kommunikasjonskanaler er tilgjengelig for bruker? Er det enkelt å gjøre opp for seg? Er det lett for bruker å finne frem til rett organ ved behov? Sikrer organiseringen av de offentlige innkrevingsoppgavene at kravene om rettssikkerhet og likebehandling oppfylles?

Organisering av innkrevingen kan skape utfordringer for brukere. Særlig er utfordringen knyttet til at bruker ofte har flere krav til det offentlige som innkreves av ulike aktører. Den fragmenterte organiseringen og ansvarsdelingen vil kunne være et problem. Utvalget har blant annet mottatt signaler om manglende koordinering mellom aktørene. Det pekes derfor på at det offentlige har behov for å koordinere sitt innkrevingarbeid bedre enn i dag. Samarbeid er således en forutsetning for å finne gode løsninger på tvers av sektorer og virksomhetsområder til fordel for brukeren.

For mange kan det oppfattes som tungvint at fastsetting og innkreving av kravet er atskilt, eksempelvis gjelder dette for skatt. Dette skillet er ikke en del av utvalgets mandat og utvalget vil derfor avgrense sitt arbeid fra denne utfordringen.

For at utvalget skal kunne vurdere tiltak som styrker brukerorienteringen, blir det foretatt en nærmere analyse av brukernes behov under punkt 3.4. Utvalget har i tillegg til de mer generelle utfordringene for alle brukere, valgt å se spesielt på bru-

kere med betalingsvansker og næringslivets utfordringer.

Utvalget tolker rettssikkerhet som en del av brukerrettingen. Med rettssikkerhet menes at bruker ikke skal bli utsatt for vilkårlig behandling, og at alle tiltak er forankret i lov, samt god forvaltnings- og inkassoskikk. Den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningen, og skal ha mulighet både til å skaffe seg oversikt over og innsikt i sin rettsstilling i forhold til myndighetene, og til å forsvare sine rettslige interesser. Rettsstillingen skal kunne forutberegnes, avgjørelser truffet av forvaltningsorganene skal kunne påklages til overordnet ledd med mindre klageadgangen er avskåret, og enhver har krav på å bli likebehandlet med andre som fremmer tilsvarende saker.

Skyldner har krav på lik behandling som andre i samme situasjon slik at bl.a. bosted ikke skal ha betydning for behandlingen av den enkelte. Samtidig har borgerne krav på å bli behandlet rettferdig, herunder at det i tilbørlig grad blir tatt hensyn til de særegne forhold som gjelder i hans tilfelle. Riksrevisjonen har i Dokument nr. 3:10 (2006–2007) pekt på at det fortsatt er betydelige variasjoner mellom kommunene når det gjelder skatteoppkriverens resultater og virkemidler både i innkrevingarbeidet og i den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de store variasjonene i innkrevingarbeidet er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om likebehandling av skattyterne og en effektiv innfordring av skatter. Ved tvangsinnkreving er det særlig viktig at hensynet til skyldnerens rettssikkerhet blir ivaretatt.

Dagens regelverk synes å ivareta hensynet til rettssikkerhet, og utvalget har derfor ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer her. Dog representerer kompleksiteten som preger deler av systemet, med en fragmentert organisering og distansert behandlingsform og praksis, en viktig rettssikkerhetsutfordring som en må være oppmerksom på og som det offentlige må ta hensyn til. Utvalget vil særlig peke på at skyldnere ikke alltid får lik behandling uavhengig av bosted.

Personvernlovgivningen setter klare krav til behandlingen av personopplysninger for det offentlige. Skyldner har krav på at personvernet ivaretas slik at ikke opplysninger som anses sensitive kommer til kjennskap for offentligheten eller andre instanser som ikke er pålagt taushetsplikt. Ved tvangsinnkreving er det særlig viktig at hensynet til skyldnerens rettssikkerhet blir ivaretatt.

Disse kravene resulterer i noen utfordringer. Utfordringene er særlig knyttet til behandlingen av

ulike gjelds- eller betalingsregistre. Det hefter også utfordringer til bruken av betalingsinformasjon; når man skal ta i bruk informasjonen, overfor hvem man kan bruke informasjonen og ikke minst hvem man kan dele informasjonen med. Det kan diskuteres om disse utfordringene er større jo flere innkrevings- og innfordringsinstanser/virk-somheter forvaltningen har. Ved mange forskjellige instanser kan praksis for hvordan opplysningene håndteres variere i stor grad. Kunnskap om de ulike krav personvernlovgivningen stiller kan også variere. Dette stiller igjen krav både til opplæring av personell og til systemene som skal håndtere personopplysningene.

3.2.4 Andre hensyn

Mandatet stiller opp tre hensyn som skal vektlegges ved vurdering av tiltak. Det er imidlertid ikke de eneste kriteriene som kan tillegges vekt ved vurdering av tiltakene eller som har innvirkning i offentlig innkreving. Hensyn som f.eks. kontroll og tilsyn, geografisk nærhet og mer generelle distriktpolitiske hensyn vil for enkelte kunne veie tyngre enn proveny og effektivitet.

Videre kan kravenes ulike bakgrunn eller formål ha betydning. For krav som er en del av en straffesanksjon kan det argumenteres for at 100 pst. innkreving bør veie tyngre enn hensynet til effektiv ressursbruk.

Det kan således stilles opp en rekke hensyn som er sentrale for den offentlige innkrevingen og de som er berørt av denne. Utvalget har imidlertid valgt å i hovedsak fokusere på de hensyn mandatet forer skriver særskilt. I den grad det vurderes som særlig relevant, vil også andre hensyn bli omtalt i drøftingen av tiltakene.

3.3 Utfordringer i den offentlige innkreving

Det offentlige har som mål å utføre innkrevingen på den mest kostnadseffektive måten til enhver tid. Det er også ønskelig at resultateffektiviteten i form av proveny, øker. Det vil alltid være et mål å gjennomføre innkrevingen på en kostnadseffektiv måte, samtidig som innkrevingen foretas med tilfredsstillende kvalitet.

Et sentralt spørsmål er om dagens oppgaveløsning og organisering er tilpasset en best mulig resultatoppnåelse. Dessuten kan det stilles spørsmål ved om måten innkrevingen er organisert på gir gode nok muligheter for styring og samordning mellom organer med faglige grensesnitt, samt om

kompetansen utnyttes og ivaretas på tilfredsstillende vis. Det må også vurderes hvorvidt teknologiske muligheter utnyttes godt nok, om det er lagt til rette for en effektiv utnyttelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og om det offentliges ressursbruk er hensiktsmessig. Videre er det viktig å vurdere behovet for og tilgangen til tilstrekkelig god informasjon.

Innkrevingen i Norge kjennetegnes av mange små og få store enheter, både på kommunalt og statlig nivå. Eksempelvis er det ca. 900 enheter som utfører kreditoroppgaver og omkring 770 enheter som utfører tvangsinnfordringsoppgaver⁸. De forskjellige innkrevingsaktørene har ulike grader av lokal og sentral tilknytning. Noen statlige virksomheter har en ren sentralisert organisering. Dette gjelder for eksempel Statens Innkrevings-sentral og NAVI. Disse etatene har tradisjonelt befattet seg med krav hvor utnyttelse av stordrift har vært en fordel.

Flere store statlige innkrevingsaktører har et lokalt eller regionalt apparat, eksempelvis skatte-etaten og toll- og avgiftsetaten. Disse etatene har store avdelinger på direktoratsnivå eller har samlet viktige innkrevingsfunksjoner på ett sted. Det er en tendens til at innkreving i staten har utviklet seg i en sentralisert retning, uten at dette nødvendigvis medfører en sentralisert lokalisering. Region-/lokalkontorene krever ikke nødvendigvis bare inn i sin region, men kan også ha et større ansvarsområde og for eksempel landsdekkende kompetanse. Det siste grepet i den retning er reorganiseringen av skatteetaten som trer i kraft 1. januar 2008. Da vil innkrevingen samles i fem regioner. Generelt vil en sentralisering kunne føre til at det er vanskeligere for skyldner å møte opp personlig hos kreditor eller namsmann. Det er imidlertid slik at utviklingen i elektronisk kommunikasjon har redusert behovet for personlig frammøte vesentlig.

Skatteoppkreverne, kommunal innkreving og de alminnelige namsmenn har størst lokal utbredelse. Dette kan gi fordeler for brukere som har behov for å møte opp for å få håndtert sin sak. Disse aktørene vil også kunne utnytte lokalkunnskap som kan være meget verdifull i forhold til å sette inn de riktige innfordringstiltakene og dermed oppnå et godt innkrevingsresultat. Ulempen er at fagmiljøene blir små med tilhørende fare for at innkrevingstiltakene ikke blir gode nok og at ressursene blir dårlig utnyttet.

Det er over tid gjennomført en rekke analyser av sammenhengen mellom størrelsen på innkrevingsmiljøet og innkrevingsresultatet. Særlig har

8. Jf. punkt 2.7.

disse analysene vært foretatt på skatteområdet blant annet av Riksrevisjonen, i forbindelse med Skattedirektoratets årlige rapporter og av Skatteoppkreverutvalget i NOU 2004:12.

Analysen som Skatteoppkreverutvalget fikk gjennomført, konkluderte med at for innkrevingen av skatt var det de større og mellomstore kontorene som nådde de beste resultatene⁹. Flertallet i Skatteoppkreverutvalget forklarte denne tendensen med at de større kontorene har spesialiseringsgevinster, stordriftsfordeler og bedre kompetanse. Analysene viste videre at det er en systematisk tendens til at små og mellomstore skatteoppkreverkontorer er mindre effektive og at størrelse derfor er et forhold som må tillegges vekt når man vurderer hvordan innkrevingen skal organiseres. Konklusjonene er imidlertid metodisk kontroversielle. Det har vært hevdet at variasjonene i praksis og resultater skyldes at forutsetningene for å drive innkreving varierer kommunene imellom, blant annet når det gjelder sammensetning av næringsliv, situasjonen på arbeidsmarkedet og andre sosiale og økonomiske forhold.

I Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12 er det pekt på at dagens fragmenterte organisering, med den administrative forankringen i kommunene, byr på store utfordringer i forhold til hensynet til effektiv utvikling, drift og vedlikehold av ny teknologi. Skattedirektoratet viser blant annet til at arbeidet med utvikling av nytt skatteregnskap ble svært ressurskrevende på grunn av dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen og det store antallet enheter.

Når det gjelder skatteoppkreving spesielt kan det også argumenteres for at effektiv drift og ressursbruk sikres ved at innkreving skjer i samme miljø som den øvrige kommunale faktureringen og innkrevingen, noe som vil opprettholde levedyktige innkrevmiljøer i de små kommunene. Mye tyder imidlertid på at innsatsen og resultatene varierer for mye mellom skatteoppkreverkontorene, blant annet når det gjelder tvangsinnfordring og arbeidsgiverkontroll¹⁰. Dette medfører blant annet uriktig skatteinngang og forskjellsbehandling. Mangelfull arbeidsgiverkontroll er alvorlig fordi det dreier seg om kontroll med statens viktigste skattegrunnlag (lønn).

Også innenfor tvangsinnfordring peker både skatteoppkreverutvalget og Riksrevisjonen på store forskjeller mellom kommunene med hensyn

til prioritering og kompetanse, og iverksettelsen av de ulike innfordringstiltak¹¹. Dette kan føre til forskjellsbehandling av skyldnere og grunnlag for konkurransevridning i næringslivet. Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite har videre uttalt at ulike innfordringsstrategier bør være relatert til den enkelte sak og ikke til den enkelte kommune¹². Det bør ikke forekomme utilsiktet variasjon i virkemiddelbruk verken innenfor kommunen eller mellom kommunene. Når det viser seg å være vesentlige forskjeller mellom kommunene, kan det stilles spørsmål ved om variasjonen er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om at det ikke skal forekomme utilsiktet variasjon i virkemiddelbruken mellom kommunene.

Når innkrevingsoppgavene er spredt på mange enheter vil styring, ressursbruk samt sikring av tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i oppgaveutførelsen være utfordrende. Samtidig innebærer en spredt organisering av offentlig innkreving større mulighet for nærhet til skyldner, god lokalkunnskap og dermed også større evne til å kunne iverksette det mest hensiktsmessige innkrevningstiltak overfor den enkelte. Diskusjonen dreier seg altså om følgende motstridende effekter; større og mer kompetente enheter versus mindre enheter med større fleksibilitet i innkrevingen. Spørsmålet er hvilket av disse hensynene som skal veie tyngst.

3.3.1 Helhetlig styring

De offentlige innkrevingsaktører arbeider ikke ut fra én enhetlig faglig forankret strategi. Systemet preges av at den enkelte aktør selv vurderer sin måte å arbeide med innkrevingen på innenfor den rammen lovverket setter.

I dag arbeides det mye med koordinering mellom enkelte miljøer uten at dette alltid gir de ønskede effekter. En synes heller ikke å få utnyttet synergier av samarbeid mellom fagmiljøene godt nok.

Det er videre mange utstedere av krav som også har innkrevingsoppgaver i det offentlige. Disse er underlagt ulike departement og er ulikt regulert og styrt. Fagområdet kompleksitet kan medføre ulikheter i praksis på saker som i prinsippet bør behandles likt, mens organiseringen gjør det vanskelig med felles styringssignaler og oversikt over praksis.

9. Jf. NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, side 44.

10. Jf. Dokument nr 3:12 (1999-2000), Dokument nr 3:10 (2006-2007).

11. Jf. Dokument 3:10 (2006-2007).

12. Jf. Innst. S. nr. 103 (2000-2001).

3.3.2 Kompetanse

Det at det er mange små innkrevingsmiljøer i det offentlige kan representere en kompetanseutfordring. Manglende/begrenset kompetanse kan resultere i forskjellsbehandling mellom skyldnerne og/eller at skyldnerne ikke blir behandlet på en tilstrekkelig forsvarlig måte. Videre vil det kunne føre til at innkrevingen ikke gjøres på den mest hensiktsmessige og effektive måten. Noen etater har innkreving som sin hovedoppgave, men mange etater har dette som en tildels liten del av sin virksomhet. I de senere år har deler av innkrevingsmiljøet i større grad satt fokus på kompetansehevede tiltak, blant annet kursing og spesialisering. Dette vil til en viss grad avhjelpe problemet med at det i Norge er mange små miljøer. Innkreving er dog et komplisert fagfelt, med omfattende lovverk og inngripende virkemidler, som setter en naturlig begrensning for hvor høyt kompetansenivået i små innkrevingsmiljø kan være. Dette gjelder særlig der innkrevingsaktøren har nams-/særnamskompetanse.

3.3.3 Ressursbruk

Statskonsults kartlegging viser at det på statlig innkreving (medregnet skatt) går med om lag 1800 årsverk¹³. Utvalget har hatt vanskeligheter med å måle den samlede ressursbruken i offentlig innkreving¹⁴. Det har vært vanskelig å avdekke hvor mye tid og ressurser som brukes på innkreving generelt og de ulike innkrevingstiltakene spesielt, fordi oppgavene ofte ikke er atskilt fra de øvrige oppgaver. Det finnes heller ikke systemer for rapportering på ressursbruk på dette området. Mye tyder imidlertid på at det for enkelte typer krav og i enkelte faser av innkrevingsløpet brukes uforholdsmessig mye ressurser på å få inn pengene.

Som nevnt innledningsvis ble det av Skatteoppkreverutvalget gjort en rekke funn i forbindelse med ressursbruk. Blant annet viser analysene at jo større skatteoppkreverkontor, desto færre ressurser brukes på hver sak.¹⁵ Ressursbruken per sak synker med økende antall saker, noe som indikerer en form for stordriftsfordel. Det er en tendens til at ressursbruken synker opp til et visst nivå, for deretter å tilta. Ressursbruken på statlig nivå varierer mye mellom virksomhetene, naturlig nok, fordi det er stor variasjon mellom hvorvidt innkreving

utgjør en sentral eller perifer del av virksomhetens oppgaver.

Det som er felles for statlig og kommunal innkreving, er at jo lenger ut i misligholdet en skyldner kommer, desto mer ressurser må det offentlige bruke for å få dekket kravet. Forvaltningen bruker blant annet mye ressurser på purring¹⁶. For eksempel må det purres på anslagsvis 49 pst. av kommunale parkeringskrav, 24 pst. av kommunal låneforvaltning og 14 pst. av NRK-lisenskravene.

Videre vil krav som går over fra den ordinære innbetalingsfasen til innfordringsfasen medføre enda større ressursbruk på grunn av tidkrevende og kompliserte tiltak. Kartleggingen til Statskonsult viste at kommunene oppfatter krav som tangerer sosialfeltet som mer ressurskrevende enn andre krav. Jo mer ressurser forvaltningen kan spare inn i den ordinære innbetalingsfasen, desto mer kan benyttes på den mer utfordrende innfordringsfasen. Jo færre som går over i innfordringsfasen, desto mer ressurser og bedre oppfølging kan det offentlige tilby personer som virkelig behøver det, det vil si personer med store økonomiske problemer.

Utvalget antar at dagens fragmenterte organisering også medfører at innkrevingsaktører driver utstrakt og ressurskrevende dobbeltarbeid knyttet til innkrevingsvirksomhet. For eksempel viste en svært avgrenset sammenligning basert på et tilfeldig utplukk av personer med ubetalt merverdiavgift til innkreving ved skattefogdkontorene og personer med krav til innkreving ved Statens innkrevingsentral, at nærmere 70 pst. av skyldnerne inngikk i porteføljen hos begge instanser.

Det vil alltid være krav som ikke betales rettidig og som må innkreves ved hjelp av tvangsinnfordringstiltak. Videre vil det være tilfeller der skyldner søker om utenrettslig gjeldsordning eller gjeldsordning etter gjeldsordningsloven, eller der kreditorene begjærer konkurs. I innfordringsfasen vil innkrevingsaktørene benytte de tiltak som gir best dekningsgrad. Disse tiltakene er ofte svært ressurskrevende, blant annet på grunn av et omfattende og komplisert regelverk.

Uhensiktsmessig ressursbruk viser seg bl.a. i utenrettslig gjeldsordning og frivillig gjeldsordning etter gjeldsordningsloven der det kreves at alle kreditorene godtar skyldners forslag. Etter som de offentlige innkrevingsaktørene ikke har samme vurderingsvilkår for inngåelse av slike gjeldsordninger, vil det være en fare for at en av aktørene ikke godkjenner forslaget. I slike tilfeller vil dette kunne innebære en uhensiktsmessig bruk

13. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

14. Jf. punkt 2.8.

15. Jf. NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, side 44.

16. Jf. Statskonsult rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

av de andre aktørenes tid og ressurser. Problemet ligger ikke i at aktørene har ulike vilkår, ettersom det ofte vil være gode grunner for at krav skal vurderes ulikt. Slik utvalget ser det, er det imidlertid en utfordring at aktørene ikke fører en dialog på et tidligere tidspunkt i prosessen. Slik vil det offentlige unngå unødvendig bruk av ressurser, samtidig som skyldner vil bli spart for lang ventetid før en avklaring.

Dersom en skyldner ber om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven er det namsmannsapparatet som vil være mellommann mellom skyldner og alle kreditorene. Det er en omstendelig prosess for at en skyldner skal kunne innvilges gjeldsordning etter gjeldsordningsloven¹⁷. Etter at gjeldsforhandling er åpnet, utarbeider namsmannen et forslag til frivillig gjeldsordning som kreditorene får tilsendt og kan uttale seg om. Hver enkelt innkrever må selv vurdere forslaget. Dette innebærer som vi har vært inne på ovenfor, betydelig ressursbruk hos både kreditorene som går gjennom forslaget og namsmannen som må gå gjennom alle tilbakemeldinger fra kreditorene. Prosessen gjentas dersom en eller flere av kreditorene ikke godtar frivillig gjeldsordning, og namsmannen velger å sende ut forslag til tvungen gjeldsordning. Det er namsmannen, senere domstolen, som vurderer om slik tvungen gjeldsordning skal iverksettes, mens kreditorene kun kan uttale seg¹⁸.

3.3.4 Informasjonstilgang

Informasjon om skyldner er viktig for å kunne gjennomføre innkrevingen mest mulig hensiktsmessig. Dette dreier seg om informasjon om annen gjeld (både offentlige og private krav), betalingshistorikk, formues- og inntektsforhold osv. Tilgang til slik informasjon er avgjørende for å senke det offentliges kostnader og ressursbruk, bedre debtors stilling og sikre at riktige tiltak iverksettes. God og lett tilgjengelig informasjon kan effektivisere ressursbruken, samtidig som det bedrer rettssikkerheten til skyldner.

Kreditorer har i dag tilgang til mye informasjon om skyldner gjennom registre i bl.a. Brønnøysundregistrene samt kredittopplysningsseksjonene. For innkrevingsaktørene er det imidlertid et problem at aktørene ikke har tilgang til informasjon om andre offentlige krav. Videre er det et problem at en del informasjon som i utgangspunktet er tilgjengelig, er kostnads- og tidkrevende å fremskaffe og å bruke. Gjennomgående skyldes man-

glende tilgang til informasjon alt fra juridiske og organisatoriske til systemtekniske forhold. Enkelte typer informasjon vil av personvernhen- syn ikke være tilgjengelig for innkrevingsaktø- rene. Det kan argumenteres for at dagens organi- sering begrenser informasjonsflyten, ettersom det er vanskelig å la slik informasjon flyte på tvers av organisasjonsenhetene. Det vil ofte være en fordel for både skyldner og det offentlige at kreditor har en fullstendig oversikt over all offentlig gjeld. Slik innkrevingen er organisert i dag, er deling av infor- masjon på tvers av organisasjoner regulert gjen- nom lovverket ut fra personvernhen- syn¹⁹.

Når det gjelder de systemtekniske beskrank- ningene, dreier dette seg om informasjon som er tilgjengelig for alle. Problemet er at aktørene i vari- erende grad har systemer som fremskaffer infor- masjon på en kostnadseffektiv måte. Statens inn- krevingsentral er en av de som har et system som enkelt fremskaffer opplysninger om skyldners for- muesforhold raskt og med lav ressursbruk. Skatte- etaten har også til en viss grad slike systemer og alle skatteoppkrevende vil i løpet av 2008 ha tilgang til SOFIE som innhenter slik informasjon automa- tisk gjennom direkte tilknytning til en rekke regis- tre. Utfordringen er at andre offentlige aktører ikke har tilsvarende verktøy som de store innkre- verne. Mye av informasjonsinnhentingen skjer manuelt, noe som er både kostbart og tidkrevende.

3.3.5 Lite samordnet utvikling og bruk av IT-systemer i innkrevingen.

Kartleggingen til Statskonsult har vist at de store innkrevingsaktørene har forskjellige systemer som ikke er tilrettelagt for å kommunisere med hverandre. Det er mange ulike systemer som benyttes i innkrevingen, både systemer som er i bruk og systemer som er i ferd med å implemente- res. Dette er f.eks. økonomi- og regnskapssyste- mer, systemer for brukerne og saksbehandlings- systemer for skyldneroppfølging, innfordring mv. Flere statlige virksomheter og kommuner fremhe- ver i kartleggingen at nye systemløsninger har medført store gevinster. For eksempel har toll- og avgiftsetaten hatt en betydelig gevinst i forbindelse med innføringen av nye brukerorienterte system- løsninger, 98 pst. av deres saksbehandling i innkre- vingen foregår i dag elektronisk.

De elektroniske løsningene gjør det enklere for brukerne å organisere betalingen, samtidig som sakene kan behandles raskere og sikrere. IT-syste- mer er fortsatt et viktig område å fokusere på for å

17. Jf. punkt 2.11.

18. Mer om gjeldsordning under punkt 2.11.

19. Jf. personopplysningsloven.

forbedre innkrevingen. Det er imidlertid problematisk at IT-systemene utvikles og tilpasses innenfor den enkelte sektor. Dette gjør at systemene ikke er tilrettelagt for å kunne kommunisere og utveksle data med andre systemer. Det er ikke bare forskjeller mellom kommunene, men også innad mellom ulike etater og kontorer i den enkelte kommune og i staten.

IT-løsningene ut mot bruker varierer også vesentlig mellom de forskjellige innkreivingsvirksomhetene. Noen innkreivingsaktører har kommet langt når det gjelder bruk av elektroniske løsninger, web-portaler, elektronisk varsling av krav og elektroniske betalingsløsninger som eFaktura og AvtaleGiro, andre har i liten grad tatt i bruk slike løsninger.

Lindorff har satt i gang et prosjekt på elektronisk saksbehandling og registrering av forliksklager/utleggsbegjæringer. De kan vise til innsparinger på porto, registrering og innsendelse av forliksklager og begjæringer om utlegg i tillegg til at faren for feilsendinger ble mindre. Videre har Lindorff iverksatt en pilotløsning mot skyldnere med online tilgang til statusinformasjon om egne inkassosaker og mulighet for direkte oppgjør eller inngåelse av nedbetalingsavtaler.

Utstrakt bruk av IT-systemer medfører at mange rutineoppgaver som tidligere ble utført manuelt, nå skjer maskinelt og automatisk. Det er liten tvil om at automatiserte løsninger gir betydelige effektiviseringsgevinster. Samtidig må en være oppmerksom på viktigheten av å ivareta hensynet til skyldneren. Dette gjelder både ivaretagelse av personvernet og sikring av korrekt informasjon.

Blant forbedringsforslag som fremkom i kartleggingen, går tilgang til felles registre og systemer som SIVERT (Statens innkreivingsentral) eller SOFIE (skatteoppkreverne) igjen som et felles ønske blant kommunene. Mange ønsker seg automatisk oppdatering av kundedata i innkreivingsystemene. Flere uttrykker også behov for mer tilpassede innfordringsverktøy, med gode og enkle grensesnitt mot andre systemer i kommunen. I staten er det bl.a. fra Statens innkreivingsentral side uttrykt behov for større grad av elektronisk overføring av krav som skal innfordres. Videre er det fra flere hold uttrykt bekymring over kostnader ved å innhente data fra sentrale grunndataregistre, som f.eks. Norsk Eiendomsinformasjon og motorvognregisteret.

Bruk av elektronisk faktura i innkreivingen trekkes frem som et tiltak som kan redusere ressursbruken i forbindelse med utstedelse og utsending av krav.

Ved bruk av elektronisk faktura avstedkommer en del utfordringer. Bankenes eFaktura-løsning har en lite brukervennlig måte å inngå avtaler med brukere på. Måten avtaler inngås på oppgis av enkelte statlige etater å være svært tungvint og ressurskrevende når det gjelder oppfølging internt i etaten. Denne oppfølgingen er ofte lite regningsvarende for innbetalinger som ikke er hyppige og repeterbare. En elektronisk avtaleinngåelse krever imidlertid bruk av bankenes autentiseringsløsninger (BankAxess), noe som per i dag ikke er utbredt i befolkningen.

Når det gjelder elektronisk faktura til bedrifter er det utfordringer knyttet til bruk av felles standarder (aktuelle standarder er under utvikling) og felles infrastrukturer, som f.eks. formidlingssentraler eller BBS. Utfordringene er mest av teknisk og merkantil art.

Den største hindringen er imidlertid manglende grensesnitt i økonomisystemer som er utbredt i forvaltningen og i næringslivet. Programvareprodusenter mangler incentiver for å utvikle nødvendige tilpasninger og det tar derfor lengre tid enn nødvendig å innføre elektronisk fakturering mot næringsdrivende.

3.3.6 Forebygging og veiledning

Forebygging i innkreiving dreier seg om å begrense andelen mislighold og bedre betalingsviljen. I innkreivingen er det også sentralt å forestå veiledning både på generelt nivå og i tilfeller der det er spesielt påkrevd, eksempelvis overfor skyldnere med store, økonomiske problemer. Forebygging er viktig for å bedre både innkreivingsresultatet og effektiviteten, mens veiledning er viktig for at brukerens rettssikkerhet ivaretas.

Bruk av preventive virkemidler som ilegging av gebyrer og forsinkelsesrente og varsling om tvangsinnkreiving, er de vanligste forebyggende tiltak som benyttes i dag. Dette er viktige virkemidler det offentlige må videreføre og er normalt også de forebyggende tiltak som de fleste aktører benytter seg av. Forebygging kan også gjennomføres ved bruk av alternative virkemidler. Direkte kontakt med og veiledning av den enkelte bruker har vist seg å være effektive alternative virkemidler.

Gjennom god veiledning fra kreditor vil skyldner med større sannsynlighet få bedre orden på egen økonomi. Veiledning blir i dag foretatt av den enkelte aktør. I de tilfeller skyldner har flere offentlige kreditorer, kan vedkommende risikere at veiledningen ikke er samstemt.

Det offentlige varierende bruk av ressurser til forebygging er en utfordring. Statskonsults kart-

legging viser at noen kommuner nesten ikke legger ned ressurser på forebyggende tiltak, mens andre legger ned betydelige ressurser. Noen av kommunene har egne gjeldsrådgivere og egne informasjons- og kommunikasjonstiltak knyttet til forebygging, mens andre ikke kan vise til noen tiltak. Effekten av forebyggende tiltak vil derfor variere fra kommune til kommune. Slike variasjoner i gjeldsrådgivningstilbud er uheldig ut fra provenyehensyn, effektivitetshensyn, brukerhensyn og likebehandling. En effektiv og god forebygging av betalingsproblemer bør være systematisk og likartet. Til sammenlikning viste kartleggingen av Danmark og Sverige at forebyggende informasjon og rådgivningstjenester brukes i sterkere grad enn i Norge²⁰.

3.4 Brukerbehov

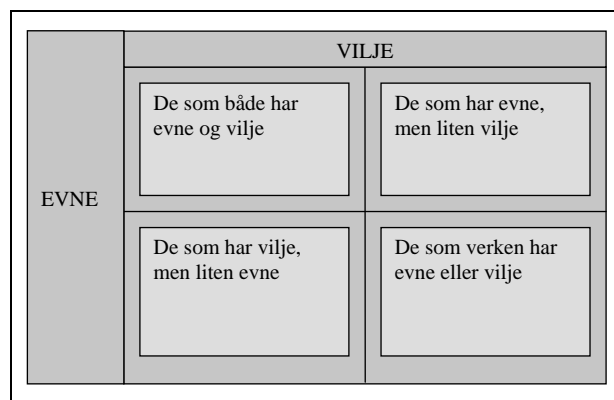
Det offentliges utfordringer i innkrevingssammenheng er gjerne et speilbilde av brukernes behov. Det kan argumenteres for at enkle, oversiktlige krav og brukervennlige innbetalingsløsninger er generelle behov hos bruker, samtidig som de utgjør utfordringer for det offentlige. Utvalget har hatt som utgangshypotese at det er en positiv sammenheng mellom brukers tilfredshet med den offentlige innkrevingen, og det totale innkrevingresultatet. Følgelig er brukerorientering en sentral variabel for å oppnå så godt resultat som mulig. Brukerorienterte tiltak kan imidlertid ofte ha en kostnadsside. Det tenkes her for eksempel på utvikling og drift av elektroniske systemløsninger, tilbud om veiledning, utvikling av informasjonsmateriell og så videre. På lang sikt kan man imidlertid gå ut fra at brukerorienterte tiltak vil ha gevinster i form av økt proveny og høyere effektivitet for offentlig sektor.

3.4.1 Ulike brukere har ulike behov

Det offentlige står overfor ulike typer brukere, alt fra privatpersoner til store, profesjonelle virksomheter, med ulik grad av betalingsevne og vilje. Utfordringene og behovene vil derfor variere mellom disse.

Som nevnt innledningsvis i kapitlet finner vi det hensiktsmessig å gruppere brukerne etter deres vilje og evne til å betale, jf. figur 3.1.

De fire typene brukere vil ha ulike forutsetninger for å gjøre opp for seg og må derfor forstås ulikt i den offentlige innkrevingen. De med evne



Figur 3.1 Brukergrupper.

og vilje antas å ønske seg enkle og effektive innbetalingsordninger slik at de kan betale til ordinært forfall. De som har problemer med å betale sine offentlige krav, mangler enten vilje og/eller evne til å betale. Disse må det offentlige forholde seg særskilt til.

Skyldnerens vilje til å betale er en avgjørende faktor for innbetalingsresultatet og kan påvirkes av det offentlige. Evnen kan være mer komplisert å påvirke. Det å forsterke og å opprettholde debtors vilje og utvikle betalingsviljen overfor offentlige krav, er en meget viktig forutsetning for å kunne oppnå gode innkrevingresultater i fremtiden.

Det er et klart mål at de som har god evne og vilje til å betale skal fortsette å betale til ordinært forfall og ikke havne i en byrdefull og ressurskrevende innfordringssituasjon. Det vil også være et mål å få flere av de som av og til har krav som må innfordres, over i en stabil situasjon hvor de betaler til forfall. Dersom innbetalingsprosenten til forfall kan økes med ett prosentpoeng, vil dette kunne innebære at i overkant av 9 milliarder kr kommer raskere inn og de tilhørende utgifter til innfordring faller bort²¹.

Det er derfor viktig å forstå brukerens situasjon og hva som vil påvirke viljen til å betale innen betalingsfristen.

Når det gjelder næringslivet er det ikke i samme grad hensiktsmessig å kategorisere dem som ovenfor. Bedrifter kan i mindre grad drive virksomheten uten verken evne eller vilje til å gjøre opp for seg.

3.4.2 Enhetlig organisering

Det er mange utstedere av krav og mange innkrevende i det offentlige. Dette kan begrense bruke-

20. Jf. Statskonsult rapport 2006:23. Se vedlegg 4.

21. Jf. punkt 3.2.1.

Boks 3.1 Mulige årsaker til betalingsvansker

Forskning peker på flere mulige årsaker til at innbyggere kommer i betalingsvansker. En rekke av forholdene som beskrives under kan inntreffe samtidig, og dermed forsterke betalingsvansken og -viljen ytterligere i negativ retning.

1. Endringer i inntektssituasjonen. Redusert lønn ved jobbskifte eller overgang til stønad ved arbeidsledighet er de mest nevnte eksemplene av årsakstyper. Det vises imidlertid også til at økte inntekter kan gi betalingsvansker da mange venner seg til et høyere utgiftsnivå enn det inntekten egentlig dekker.
2. Vekst i de faste utgiftene. Eksempler er prisstigning, rentesvingninger og nyetablering.
3. Omlegginger av systemer. Eksempler kan være endringer i skattesystemet eller justeringer av rammebetingelser for ulike bransjer.
4. Utviklingen på kredittområdet. Antallet tilbydere og tilbudet av kredittløsninger har ført til at blant annet grupper som tidligere

ikke var ansett som kredittverdige, nå tilbys kreditt. Kredittkort, abonnementsordninger som kan omgjøres til lån, ordninger som kjøp nå betal senere, trekkes frem som eksempler.

5. Livsbegivenheter som sykdom, skilsmisse, endret familiesituasjon.
6. Individuelle årsaker som personlige ferdigheter eller «dugelighet», både når det gjelder økonomiske kunnskaper og praktiske ferdigheter. Begge deler er ulikt fordelt i befolkningen, og disponerer de enkelte husholdningene ulikt overfor risikoen for betalingsvansker. Dette kommer ikke minst til syne i studier av gjeldsordningsloven; som gruppe betraktet har de som søker gjeldsordning ikke bare gjennomgående lavere utdanning, men problemprosessene kan også i en del tilfeller knyttes til ren kunnskapsmangel eller handlingsvalg og rutiner som åpenbart er forankret i en sosial snarere enn en økonomisk tankegang.
7. Lav betalingsvilje.

Kilde: Poppe (SIFO) «Betalingsproblemer i et sosialt perspektiv» 2006

rens oversikt over samlet skyldig beløp. Videre kan det at det er mange offentlige instanser som krever inn med ulik praksis påvirke brukernes mulighet til å planlegge egen økonomi negativt.

Problemer oppstår ikke bare i den ordinære innbetalingsfasen. Skyldnere som befinner seg i innfordringsfasen med flere ubetalte krav, vil også kunne stå overfor flere offentlige kreditorer og namsmenn. Personer eller virksomheter med betalingsproblemer vil bli kontaktet av flere myndigheter dersom de har mer enn én utestående fordring til det offentlige. En skyldner kan da få ulik og til dels motstridende og feilaktig informasjon fra ulike offentlige kreditorer. I rapporten som SIFO gjorde på vegne av utvalget vedrørende betalingsproblemer, blir det understreket at skyldnere vil gjennomgå ulike mestringsfaser ved betalingsvansker²². Det er i følge rapporten forhold som tyder

på at skyldnere på et tidlig stadium i innfordringsforløpet ønsker å oppnå kontakt med kreditorene og inngå forhandlinger. Det er grunn til å anta at god og samordnet opptreden fra kreditorenes side i denne fasen er særlig viktig. En slik samordning vil kunne føre til en mer helhetlig behandling av skyldners økonomiske situasjon og dermed gi best mulig samlet resultat for alle parter.

Noen brukere vil også ha behov for en mer helhetlig tilnærming. Alvorlige betalingsproblemer er ofte knyttet til andre problemer; rusproblemer, sykdom, arbeidsledighet mv., jf. ovenfor. Det kan således være ønskelig med en kobling mot andre deler av offentlig sektor slik at helhetlige løsninger kan iverksettes.

Det er imidlertid også fordeler for privatpersoner og bedrifter knyttet til at organiseringen er fragmentert og desentralisert. Nærhet til skyldner gjør at det er enklere med fysisk oppmøte. Enkelte brukere kan også synes det er positivt at offentlige myndigheter ikke har noen oversikt over betalingsproblemene deres. Innkrevingkontorene vil

22. Jf. Poppe, Christian (2006): Betalingsproblemer i et sosialt perspektiv. Statens institutt for forbruksforskning. Oppdragsrapport nr. 10 – 2006. Se vedlegg 6.

ha bedre lokalkunnskap og større mulighet for personlig tilrettelegging. På den annen side kan det argumenteres for at behovet for personlig kontakt og oppmøte avtar med utbredelsen av elektroniske løsninger.

3.4.3 Forståelige krav og raskere respons

Utvalget har lagt til grunn at én årsak til at mange betalinger blir forsinket, er at selve kravet ikke uten videre blir akseptert eller at informasjon og varslingen ikke er tilfredsstillende²³. Det er vesentlig at brukerne har tillit til at fastsettelsen og at innkrevingen skjer i overensstemmelse med regelverket. God informasjon om kravets opprinnelse og rettigheter i forbindelse med innkrevingen, er i alle parters interesse og antas å påvirke den generelle tilliten til innkrevingsaktørene. På lang sikt kan dette også tenkes å bedre betalingviljen.

Krav som sendes ut til bruker, må være tydelige, enkle å forstå og oversiktlige slik at bruker umiddelbart kan si seg inneforstått med kravet og ikke legge det til side for å undersøke det nærmere ved en senere anledning. Dersom bruker har behov for å henvende seg til utsteder av kravet, skal brukeren kunne forvente seg rask og god respons fra den offentlige utsteder av kravet. Utilfredsstillende informasjon og varsling vil kunne frustrere bruker og redusere sannsynligheten for at det betales til forfall.

Dersom det er uregelmessigheter ved innbetalingen eller årsaken til manglende betaling skyldes glemsel, er det i brukers interesse at vedkommende raskt gjøres oppmerksom på disse forholdene. Generelt sett kan en si at bruker ønsker rask respons fra det offentlige hvis problemer oppstår. Riksrevisjonen har i sin undersøkelse av skatteetatens innfordringsarbeid understreket betydningen av å komme raskt i gang med innfordringsarbeidet²⁴. For bruker med evne og vilje til å betale, vil det være spesielt viktig med slik rask respons. Dette er også i det offentliges interesse, da rask igangsetting vil gi bedre dekning av kravene enn der hvor innfordringstiltak lar vente på seg.

Organisasjoner som utvalget har vært i kontakt med bekrefter at skyldnere med store problemer har behov for rask saksbehandling. Når prosessene trekker ut i tid, oppleves det som om det legges stein til byrden og sannsynligheten for å kunne oppnå et tilfredsstillende innkrevingsresultat reduseres.

Bedriftenes egne krav til effektivitet og lønnsomhet, avdekker et behov for en mest mulig effektiv kontakt med det offentlige når det gjelder fastsettelse og innbetaling av offentlige krav og regninger. Som vi var inne på i avsnittet over, innebærer det at forvaltningen er gode på å veilede bedriftene. Momenter som fører til effektiv innkreving er forutsigbarhet, enkle regler, gode IT-systemer og god informasjon/dialog med skattemyndighetene.

Bedriftsundersøkelsen 2004 (NHD) peker på at bedriftene i kartleggingen uttrykker et behov for enkel og grei kundebehandling som også har et effektivitetsaspekt ved seg. Selv om mange av funnene i undersøkelsen ikke er knyttet til innkreving alene, er det sannsynlig at de samme synspunktene helt eller delvis vil gjelde også innkreving.

3.4.4 Tilpasset virkemiddelbruk

I 2001 startet Oslo kemnerkontor i samarbeid med Skattedirektoratet prosjektet «Debitortilpasset innfordring» (DTI). Sentralt i denne strategien er systematisk anvendelse av den enkelte skattyters betalingshistorikk for å komme frem til riktig innfordringstiltak. Strategien har til formål å øke proventyet og utnytte ressursene bedre. Det satses på bruk av telefon i innfordringsarbeidet og generelt på bedre kommunikasjon med skattyterne. Oslo kemnerkontor anser selv resultatene av arbeidet for å være entydig positive²⁵. I juni 2006 gjennomførte Oslo Kemnerkontor i samarbeid med TNS Gallup en brukerundersøkelse av denne innfordringsmetoden²⁶. Undersøkelsen viser at telefonhenvendelse snudde motvilje til velvilje, mens et varselbrev fratok om lag halvparten av de spurte motivasjonen til å innfri sine forpliktelser. En konklusjon ut fra dette er at en eskalering fra vennlig til uvennlig betalingspåminnelse kan virke mot sin hensikt²⁷. Dette kan tyde på at god kommunikasjon med skatteyter kan være et effektivt alternativt virkemiddel sett i forhold til bruk av tvang og tvangstiltak.

Skattedirektoratets innføring av DTI er et vellykket eksempel på debitorstilpasset innfordring, som har vist seg spesielt effektiv på innfordring av restskatt. Utvalget vurderer prinsippet om tilpassing av virkemidler som meget interessant.

23. Jf. Rolland, Asle (2006): Brukertilfredshet med offentlig innkreving. Statistisk sentralbyrå. Se vedlegg 5.

24. Jf. Dokument nr. 3:10 (2006-2007), side 8.

25. KEM (2006): Årsberetning 2005 for Kemnerkontoret. Oslo, 9. februar 2006. Oslo kommune, Kemnerkontoret.

26. KEM/TNS (2006): Oslo kemnerkontor. Rapport fra innkrevingsundersøkelse. Oslo kemnerkontor/TNS Gallup

27. Jf. Rolland, Asle (2006): Brukertilfredshet med offentlig innkreving. Statistisk sentralbyrå. Se vedlegg 5.

3.4.5 Enkle og trygge innbetalingsordninger

Når kravet er akseptert, legger utvalget til grunn at bruker ønsker seg en enkel og trygg innbetalingsordning. Den teknologiske utviklingen har gitt økte muligheter for gode elektroniske betalingsløsninger. I dag er det svært få som betaler regninger over skranke i banken eller på posten, de fleste håndterer sine regninger i nettbank. Det er mange av de offentlige innkrevingsaktørene som ikke tilbyr elektroniske betalingsordninger. Utvalget legger til grunn at brukerne ønsker at alle offentlige innkrevingsaktører tilbyr et visst utvalg av elektroniske betalingsløsninger. Bruk av elektroniske løsninger må ledsages av et opplegg som gir brukerne god oversikt over offentlige krav og status på betaling.

3.4.6 Enhetlige systemer og praksis

Kartleggingen Statskonsult har gjennomført for utvalget viser at systemene som brukes på innkrevingsområdet er mange og dekker svært forskjellige behov. Utviklingen på systemsiden skjer i ulik takt og er lite helhetlig blant de offentlige innkrevne. Dette innebærer at brukeren møter ulike systemer og praksis i sitt forhold til det offentlige.

Utvalget vil vise til utviklingen og implementeringen av støttesystemet SOFIE, på tvers av statlig og kommunal sektor og til stadig mer utbredt bruk av fellessystemer hos Statens innkrevingsentral og i namsmannsapparatet.

3.4.7 Informasjon, veiledning og rådgivning

Brukere har generelt stort behov for informasjon og veiledning fra det offentlige. Offentlig sektor er også forpliktet til å tilby dette. Ettersom det er svært mange aktører er det fare for at brukerne gis ulik informasjon, veiledning og rådgivning.

De med særskilt store problemer, vil ha enda større behov for rådgivning og personlig kontakt, eventuelt også kobling til andre deler av det offentlige apparatet.

For å kunne prioritere innenfor gitte og realistiske rammer, er det også vesentlig at bruker gis oversikt over både fremtidige offentlige krav samt misligholdte krav. Det er derfor viktig at de offentlige kravene er forutsigbare og bidrar til oversikt for bruker.

Noen av kommunene har egne gjeldsrådgivere og egne informasjons- og kommunikasjonstiltak knyttet til forebygging, mens andre ikke kan vise til noen tiltak. Effekten av disse tiltakene vil derfor også variere fra kommune til kommune. Dette er

uheldig både ut fra provenyehensyn, effektivitetshensyn, brukerhensyn og likebehandling.

3.4.8 Spesielle behov for næringslivet

Som en hovedregel har bedrifter og privatpersoner sammenfallende behov. For eksempel har næringslivet også behov for oversiktighet, enkle betalingsløsninger og rask saksbehandling som beskrevet ovenfor. Likevel er det en del utfordringer som skiller seg ut for bedrifter når det kommer til innbetaling av offentlige krav. Under redegjøres det for særlige behov bedriftene har i innkrevings-sammenheng.

Det er en svært stor andel små og mellomstore bedrifter i Norge. Samtidig er det noen få og svært store konserner. Behovene til de små og middels store virksomhetene vil være andre enn for de store og ofte mer ressurssterke konsernene. Denne blandingen av store og små virksomheter, har stor betydning for hvordan en skal vurdere debitororientering og regelverksforenkling i forbindelse med innkreving. Et fragmentert innkrevingsmiljø vil sannsynligvis ha problemer med å innhente kunnskap om og forstå virksomheters behov. Dermed vil de også få problemer med å tilpasse seg disse behovene på en rask og adekvat måte. Snarere vil et fragmentert innkrevingsmiljø variere i kvalitet samt i utviklings- og tilpasnings-tempo.

Innkrevings- og betalingsordningene i det offentlige varierer betydelig og det er særlig bedriftene som står overfor forskjellige ordninger. Forskuddstrekkordsordningen for personlige skatteyttere og deklarasjon/innbetaling av merverdiavgift er spesielle ordninger hvor store beløp betales inn. Tollkredittordningen er også en spesiell betalingsordning. Det må understrekes at ordningene har sin spesielle begrunnelse i regelverket som det ikke uten videre er hensiktsmessig å endre på.

En viktig del av innkrevingen som bedriftene må forholde seg til, består i det offentliges forskuddstrekkordsordning for lønnstakere. Bedrifter med ansatte krever inn betydelige beløp for staten ved fratrekk i lønn som går til forskuddsbetaling av skatt. Forvaltningens behov er i hovedsak at bedriftene betaler arbeidstakernes skatt til fastsatte tidspunkter. Mer overordnet er forvaltningens behov knyttet til at bedriftene lykkes i sitt arbeid med ordningen. Utfordringen for det offentlige, er som utvalget har vært inne på tidligere, å tilrettelegge for høyest mulig innbetaling. Forvaltningen setter rammer for ordningen, og må derfor legge til rette for at bedriftene kan utføre sitt ansvar på en mest mulig effektiv og korrekt måte.

Utfordringene bedrifter og næringsliv opplever ved mange ulike betalingsordninger kan etter utvalgets oppfatning best avhjelpes ved bedre kommunikasjon, veiledning og forenkling, herunder i for eksempel regelverk og elektroniske løsninger.

Bedriftene er også involvert i utleggstrekk som er nedlagt på grunn av misligholdte krav. Dette er en oppgave som belaster enkelte bedrifter særlig når det er flere utleggstrekk fra ulike offentlige innkrevere. Næringslivets organisasjoner har tatt opp denne problemstillingen.

Det er viktig å understreke at ordningen mellom det offentlige og bedriftene på innkrevingssområdet i all hovedsak fungerer godt. Det er likevel behov for å peke på enkelte forhold som det bør arbeides med for å øke provenyet, effektiviteten og brukerorienteringen.

For bedriftene er de ulike regnskaps- og faktureringssystemene til innkrevingssaktørene en utfordring, både rent praktisk i form av økt arbeid, samtidig som det har konsekvenser for pengestrømmen mellom det offentlige og det private.

Kapittel 4

Innkreving i Danmark og Sverige

4.1 Innledning

Utvalget har etter mandatets anvisning fått gjennomført en kartlegging av organisering av innkrevingsvirksomheten i andre land. Utvalget valgte å se hen til Sverige og Danmark ettersom de nylig har gjennomgått omorganiseringer på dette området. Statskonsult fikk ansvaret for å gjennomføre kartleggingen og leverte denne i 2006¹. Dette innebærer at endringer i organiseringen etter 2006 ikke beskrives i denne rapporten. Utvalget har heller ikke hatt anledning til å foreta fullstendige oppdateringer av effektene ved omorganiseringene i de to landene. Utvalget har i forbindelse med den danske Rigsrevisionens rapport fra 2006 om reorganiseringen i Danmark fått oversendt Skatteministeriets kommentarer til tallgrunnlaget ved overgangen til ny organisasjon og den siste kvartalsrapporten for 2. kvartal 2007 til Folketingets skatteutvalg², hvilket er referert i punkt 4.2.3.2 nedenfor.

4.2 Danmark

4.2.1 Bakgrunn

Danmark startet en omfattende reform på skatte- og innkrevingsområdet i 2005. Regjeringen Fogh Rasmussen I og II hadde som målsetting å oppnå en mer ensartet, profesjonell og effektiv innfordring av offentlige krav og iverksatte en omlegging av hele innfordringsområdet. Med virkning fra 1. november 2005 ble ansvaret for innfordringen lagt til en ny virksomhet underlagt Skatteministeriet; Restanseinndrivelsesmyndigheten (RIM). Denne myndigheten ivaretar all innkreving av restanser som tidligere ble innkrevd av kommuner, politiet, domstolene, Økonomistyrelsen, ToldSkat og inndrivelsesmyndigheten under ToldSkat. Reformen dreide seg først og fremst om krav i innfordringsfasen, ikke den ordinære innbetalingsfasen.

Endringene i den danske innfordringsvirksomheten kom som et resultat av en rekke undersøkelser og kartlegginger foretatt av den danske Rigsrevisionen og ulike tverrdepartementale utvalg som gikk gjennom den offentlige innkrevingen og innfordringsvirksomheten. Videre må reformen ses i sammenheng med kommunalreformen/strukturreformen. Under oppsummeres hovedfunn fra noen av disse undersøkelsene. For en nærmere gjennomgang, vises det til Statskonsults kartlegging av Sverige og Danmark.

I november 2002 ble det nedsatt et offentlig utvalg (Forenklingsutvalget) som skulle se på mulighetene for å forenkle den offentlige innfordringen av restanser i Danmark og primært vurdere lovgivningen på området. Utvalget avla rapport i mars 2004³. Dette utvalget pekte på at innfordringen både overfor privatpersoner og virksomheter var spredt på en rekke forskjellige myndigheter. Dette medførte at personer eller virksomheter med betalingsproblemer ble kontaktet av flere myndigheter, dersom de hadde mer enn én utestående fordring til det offentlige. Utvalget anbefalte å statliggjøre skatteforvaltningen og samle den offentlige innfordringen i én virksomhet.

I en redegjørelse fra Rigsrevisionen for Folketinget i august 2003 ble det understreket at innkrevingen av statens restanser var kjennetegnet av en kompleks lovgivning og mange typer restanser som skulle behandles forskjellig⁴. Rigsrevisionens undersøkelse viste at det var mulig å effektivisere innfordringen på en rekke områder. Områdene som Rigsrevisionen trakk frem i så måte var:

- Lovgivning
- Overordnet koordinering og samarbeid
- Forebygging
- Innkrevingsprosessen
- Bruk av IT-systemer

1. Jf. Statskonsult rapport 2006:23. Se vedlegg 4.

2. Jf. Den danske Rigsrevisionens rapport av 30. november 2006 (RN A307/06), Folketingets skatteutvalg, dokumenter 2006-07, alminnelig del. Bilag nr. 34, underbilag 1 om Status inndrivelse, utarbeidet 20. november 2006 og Skatteministeriet (2007) Kvartalsrapport til Folketingets skatteutvalg.

3. Skatteministeriet (2004) Rapport om forenkling, systemmodernisering og enhedsorganisering af den offentlige restanceinndrivelse. København. Se: <http://www.skm.dk/publikationer/udgivelser/2905/#top>

4. 13/02 Beretning om statens restanceinndrivelse, Statsrevisoratet 13. august 2003.

Undersøkelsen viste at det var store forskjeller mellom myndighetene når det gjaldt ressursbruk på restansemasse og antall skyldnere. Et annet problem som ble trukket frem i den danske innfordringen, var at ansvaret for lovgivningen lå til flere departement, noe som kunne føre til en risiko for manglende koordinering av lovgivningen. Det ble vist til at lovgrunnlaget var komplekst og at det var muligheter for forenklinger.

Rigsrevisionen mente videre at innfordringen i Danmark kunne styrkes ved bedre koordinering og samarbeid mellom de statlige virksomhetene, blant annet om en felles strategi for området, samt ved å lage noen felles prinsipper for en effektiv innfordring. Deres undersøkelse viste videre at myndighetene kun samarbeidet på ad hoc basis om den enkelte skyldner. Rigsrevisionen pekte på at det var behov for mer systematisk samarbeid mellom myndighetene med sikte på koordinert saksbehandling. Behovet for faglige fora på tvers av myndighetene for å utveksle erfaringer på området, ble også trukket frem som et hensiktsmessig samordningsvirkemiddel.

Rigsrevisionen så på om IT-systemene som ble brukt i innfordringen fremmet en enkel og effektiv saksbehandling. Undersøkelsen viste at en modernisering av enkelte myndigheters IT-systemer, økt maskinell behandling, samt en ytterligere digitalisering ville kunne gi effektiviseringsgevinster. Forenklingsutvalget pekte på at det i alt ble brukt 11 IT-systemer i innfordringen. Det var et betydelig overlapp mellom systemene på et overordnet nivå, noe som innebar at systemene understøttet relativt like arbeidsprosesser. De samlede IT-driftsutgifter til restanseoppgaver ble beregnet til 33 millioner kr. Flere av systemene var foreldet og hadde behov for modernisering i løpet av få år.

4.2.2 Gjennomføringen av reformen

Første skritt i prosessen har vært en organisatorisk samling av hele restanseinnkrevingsapparatet i én ny felles restansemyndighet under Skatteministeriet.

Neste ledd i prosessen, har vært en forenkling og harmonisering av reglene for tvangsinnfordring av gjeld til det offentlige for å oppnå bedre effektivitet og ensartethet. I 2007 tas det sikte på at det skal være etablert én restanseinnkrevingsmyndighet, ett felles regelgrunnlag og ett felles innkrevningssystem i Danmark.

Den samlede og overordnede målsettingen for innkrevingsområdet oppgis å være:

- Etablere felles praksis og regelgrunnlag for innkrevingen av restanser og dermed styrke borgernes rettssikkerhet.

- Betydelig reduksjon i dobbeltarbeidet ved å koordinere restanseinnkrevingen
- Ledelsesmessig fokus på oppgaven slik at de mest effektive innkrevingsvirkemidlene brukes.
- Forbedret styring og prioritering av restanseinnkrevingen mot de områdene hvor betalings- evnen er mest sannsynlig/størst.
- Betydelige administrative forbedringer.

Som en oppsummering har danskene lagt opp til følgende sentrale grep for å samordne og effektivisere innfordringen av offentlige restanser:

- Samle innfordringen i en ny organisatorisk enhet; Restanseinnkrevingsmyndigheten.
- Harmonisere og forenkle lover og forskrifter som ligger til grunn for innfordringen.
- Legge til rette for mer maskinell saksbehandling (utvikle et nytt felles IT-system som understøtter en effektiv innfordring).

4.2.3 Organiseringen av innfordringen

Den 1. november 2005 ble skatteoppkrevingen i Danmark omorganisert til en enhetsorganisasjon. Den nye enhetsorganisasjonen heter SKAT og er en myndighet underlagt Skatteministeriet. Enheten står for all fastsetting, innkreving av skatt, toll og avgifter. SKAT består av et sentralt kontor, 30 regionalt plasserte skattesentra, samt to informasjons- og serviceenheter.

Ansvaret for innfordringen er lagt til Restanseinndrivelsesmyndigheten (RIM) som foreløpig består av en egen avdeling i SKAT sentralt, det gamle Inndrivelsescenteret og personer/enheter av de 30 skattesentrene.

Det henvises til Statskonsults rapport for nærmere beskrivelse av hvordan innfordringsapparatet (RIM) etter reformen nå er organisert i Danmark⁵. Se også her for nærmere beskrivelse av hvilke oppgaver som henholdsvis fordringshaver og RIM ivaretar.

4.2.3.1 Grenseflaten mellom fordringshaver og RIM

RIM overdrar fordringen først når fordringshaver har brukt opp sine muligheter for å få inn midlene. Det vil si når skyldner ikke overholder betalingsfristen eller misligholder en betalingsavtale i rater på tross av purringer. En betingelse for å overdra fordringen til RIM, er at skyldner underrettes om dette av fordringshaver (for eksempel ved siste

5. Jf. Statskonsult rapport 2006:23.

purring). Når særlige forhold taler for det, kan fordringene overdras til RIM på et tidligere tidspunkt. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig dersom det kommer nye krav om barnebidrag i situasjoner der en eller flere andre fordringer allerede er overført til RIM. Skyldner og fordringshaver vil i slike tilfeller kunne være interessert i en ordning hvor alle krav, også fremtidige, inngår i betalingsavtalen.

4.2.3.2 Status per andre kvartal 2007

Den danske Rigsrevisionen har pekt på at det etter omorganiseringen har vært en nedgang i måloppfyllelse og aktivitet vedrørende kontroll og service, likning samt innkreving⁶. Rigsrevisionen pekte blant annet på at de samlede restanser steg fra 14,8 milliarder kr til 22,7 milliarder kr etter fusjonen og videre peker de på at siden kommunale og politiets restanser er kommet til, utgjør restansene ca. 1,7 milliarder kr. Skatteministeriet har kommentert disse tallene i den danske skatteministerens redegjørelse til Folketingets skatteutvalg, som viser at stigningen i restanser ikke er et uttrykk for at gjelden til det offentlige samlet sett er steget⁷. Overføringen av kravene til SKAT er, utover at rentene har kommet med, hovedforklaringen på at den samlede restansen er 5 milliarder kr større etter fusjonen.

4.2.4 Lovgrunnlaget

Følgende lover er sentrale i innkrevingen i Danmark⁸:

- Oppkreivingslov
- Rettspleielov
- Lov om bekendtgørelse

4.2.5 Prioritering av krav

Når det gjelder prioritering av krav gjelder følgende inndeling:

- Merverdiavgift/skattekrav
- Barnebidrag
- Øvrige krav

Selv om det ikke er en prioritering utover dette, ser en likevel på konsekvenser for skyldner ved manglende betaling av kravet. Det som er mest «byrde-

fullt» for skyldner skal betales først. Skyldner skal ha innflytelse på hvilke krav som skal betales først.

Når skyldner har flere krav gjelder i utgangspunktet FIFO-prinsippet; «First in first out».

Det legges i liten grad opp til en differensiering av kravtyper i den forstand at det skal tas spesielle hensyn til ulike typer krav i saksbehandlingen; det vil si at «en krone er en krone».

Etablering av en sammenhengende håndtering av alle krav i forhold til den enkelte borger eller virksomhet, er en utfordring på grunn av den manglende sammenhengen mellom de midlertidige IT-systemer, som frem til slutten av 2007 understøtter innfordringen.

4.2.6 NemKonto og borgerkonto

I 2005 fikk alle borgere i Danmark to egne konti for transaksjoner med det offentlige; NemKonto og borgerkonto. Gjennom NemKonto-systemet overfører det offentlige utbetalinger til privatpersoner og virksomheter. Penger fra det offentlige blir nå automatisk overført til denne kontoen, for eksempel barnebidrag, restskatt, pensjoner og lønn (dersom personen er ansatt i det offentlige). Alle offentlige myndigheter, både staten, fylket og kommunene skal bruke NemKonto når de skal utbetale penger. Vanligvis blir en av personens eksisterende konti definert som NemKonto. Det er kun bruker og banken som har adgang til å se hele kontoen. På sikt ønsker en at staten skal kunne trekke på denne kontoen ved utestående gjeld til det offentlige. Enhver borger i Danmark har i tillegg til NemKonto en borgerkonto som inneholder opplysninger om kommunale krav. Her kan borgeren betale direkte med betalingskort eller via nettbank. På borgerkontoen kan det også søkes om betalingsavtaler.

4.2.7 Skattekonto for virksomheter

Den 26. mars 2006 la skatteministeren i Danmark frem et lovforslag om endring av blant annet oppkreivingsloven og selskapskatteloven – der oppkreivning via én skattekonto behandles⁹. Regjeringen foreslår her at all innkreivning for danske virksomheter utelukkende vil skje via én skattekonto. (Fysiske personers inn- og utbetalinger til/fra toll- og skatteforvaltningen vil ikke følge skattekonto-konseptet.) Lovforslaget innebar at innkreivning av alle inn- og utbetalinger av skatter og avgifter fra og til virksomhetene, skal skje etter et saldogprinsipp.

6. Jf. Den danske Rigsrevisionens rapport av 30. november 2006 (RN A307/06).

7. Jf. Folketingets skatteutvalg, dokumenter 2006-07, alminnelig del. Bilag nr. 34, underbilag 1 om Status inn drivelse, utarbeidet 20. november 2006.

8. Jf. Statskonsult rapport 2006:23.

9. Forslag til Lov om ændring af opkræivningsloven, selskapskatteloven og forskellige andre love (2006).

Virksomhetenes krav på utbetalinger fra SKAT, vil da automatisk motregnes i SKATs krav på innbetalinger fra dem. Etableringen av skattekontoen forventes å lette innkrevingen for både virksomhetene og toll- og skatteforvaltningen, samt å gi virksomhetene mulighet via online-adgang til skattekontoen å sjekke om de skylder beløp eller har beløp til gode.

Virksomhetene vil som ledd i skattekontoen kunne foreta innbetalinger til kun ett kontonummer, til forskjell fra dagens ordning der A-skatter, selskapsskatt, merverdiavgift, toll og avgifter med videre behandles i forskjellige konti og at det i en viss utstrekning anvendes forskjellige forsinkelsesrentesatser ved for sen betaling.

Skattekontoordningen ses i sammenheng med NemKonto-systemet, som ble vedtatt i desember 2003. Som tidligere omtalt, har denne løsningen skapt et forenklet grunnlag for det offentliges *utbetalinger* til borgere og virksomheter. Sett i sammenheng, er skattekontoen et uttrykk for en tilsvarende forenkling for virksomhetenes innbetalinger til toll- og skatteforvaltningen. En kreditsaldo utbetales til virksomhetens NemKonto. Kreditsaldoen utbetales først når den er på 100 kr, eller mer.

Den foreslåtte danske skattekontoordningen var opprinnelig også tenkt som en betalingsordning, som skulle omfatte samtlige krav til det offentlige. Det ble imidlertid sett på som for omfattende å etablere denne typen ordning i én og samme prosess. Lovforslaget ble endelig behandlet i Folketinget den 23. mai 2006.

4.2.8 Bruk av virkemidler

I Danmark har de omtrent de samme innkreivingsvirkemidlene som i Norge. Eksempelvis benyttes følgende tiltak:

- Utleggstrekk
- Differensiering
- Betalingsanmerkninger
- Betalingsutsettelse
- Utlegg/pant
- Gebyrer og avgifter
- Motregning
- Gjeldssanering og ettergivelse
- Avskriving

4.3 Sverige

I Sverige er all innfordring samlet i én virksomhet; Kronofogdmyndigheten (KFM) som krever inn både offentlige og private krav. Svenskene har lang tradisjon for å samle innfordringen der oppgaven har vært sentralisert siden 1700-tallet.

KFM har som oppgave å fastsette og drive inn fordringer. Virksomheten ivaretar alle former for innkreving av offentlig og private krav. Virksomheten er underlagt Skatteverket. Til sammen har KFM i underkant av 3000 ansatte.

I 2006 gjennomførte Sverige en omorganisering av Kronofogden. Fra å være 10 selvstendige myndigheter, ble disse slått sammen til én kronofogdmyndighet. Tanken bak var at innfordringen i større grad skulle spesialiseres og standardiseres. Videre ble oppgaver flyttet mellom regionene og nye regioner opprettet (ut fra blant annet distriktsmessige hensyn). Den nye organiseringen er prosessorientert. Se vedlegg 4 for nærmere redegjørelse av organiseringen av Kronofogdmyndigheten.

4.3.1 Lovgrunnlag

Lovgrunnlaget for innkreivingsarbeidet er hjemlet i en rekke lover. De viktigste er:

- Utsøkingsbalken
- Indrivningsbalken
- Konkursbalken
- Skattebetalingslagen
- Skuldsaneringslagen
- Lagen om betalingsföreläggande och handräckning

Innfordringen av offentligrettslige krav reguleres gjennom inndrivningslagen, som inneholder bestemmelser om bruk av ulike virkemidler. Se nærmere omtale av regelverket i den svenske innkreivningen i vedlegg 4.

4.3.2 Roller og rolleavklaring

KFM har som oppgave å være tilsynsmyndighet ved konkurser. Oppgaven innebærer å kontrollere at konkursforvalter, som regel en privatpraktiserende advokat, utfører sine oppgaver korrekt. Det skal legges særskilt vekt på at avviklingen av konkurser ikke drar ut i unødige tid. KFMs rolle ved konkurser har medført mange protester spesielt fra advokathold. Argumentet som har vært trukket frem, er at KFM også representerer staten som fordringshaver på skatteområdet ved konkurser og ved at både tilsyns- og fordringshaveroppgavene lå i samme myndighet, kunne staten skaffe seg fordel for andre fordringshavere i konkursen. For å unngå dette, er det innført en særskilt regel for tjenestemenn som fører tilsyn med konkurser og oppgavene er lagt til spesielle enheter som holdes atskilt fra KFMs øvrige virksomhet.

4.3.3 Utveksling av informasjon

Når det gjelder innfordring av offentligrettslige krav, er et effektivt samarbeid mellom myndighetene og Kronofogden med utveksling av informasjon viktig. Dette øker effektiviteten i både den ordinære innbetalingsfasen og i innfordringsfasen ved at dobbeltarbeid unngås og enkelte oppgaver utføres i samarbeid.

Myndigheter skal gi informasjon om skyldners økonomiske situasjon og muligheter for å betale kravet. Til gjengjeld skal myndighetene få tilgang på informasjon fra KFM som er relevant for deres virksomhet. Effektivt samarbeid mellom offentlig fordringshaver og KFM er spesielt viktig dersom det er snakk om skyldnere som unndrar seg betaling og mistenkes for økonomisk kriminalitet.

Innfordringen av offentligrettslige krav reguleres gjennom inndrivningslagen, som inneholder bestemmelser om bruk av ulike virkemidler. I henhold til denne loven skal det foretas en utredning av skyldner for å finne hensiktsmessige tiltak. Viktige momenter i denne utredningen er informasjon om skyldners totale gjeld, årsaken til gjelden og en prognose vedrørende skyldners fremtidige mulighet for å betale sine fordringer.

4.3.4 Prioritering av krav

Kronofogden opererer med følgende fire prioriteringsgrupper mht. krav:

- Forsørgelsesbidrag
- Konkursforvaltning
- Skatter og andre offentligrettslige krav
- Sivilrettslige krav

For øvrig brukes datoprinsippet. Det er i utgangspunktet de samme reglene for alle typer krav og skyldnere. Kronofogden er likevel blitt bedt om å prioritere oppfølgingen av visse grupper, for eksempel nye og unge skyldnere. I policyen understrekes det for eksempel at KFM skal prioritere oppfølging av nye skyldnere uavhengig av kravets størrelse eller art. For å forebygge unødig forgjelding hos personer understrekes det at det er viktig å reagere raskt og effektivt mot borgere som ikke gjør opp for seg..

Nye skyldnere defineres som:

- Skyldnere som ikke tidligere er registrert hos KMF
- Skyldner som er registrert hos KFM, men hvor KFM ikke har fullført utredningen og gjennomført mulige tiltak.

4.3.5 Bruk av virkemidler

I Sverige benyttes mange av de samme virkemidlene som i Norge, de utøver både kreditoroppgaver og tvangsinnkreivingsoppgaver. KFM har kompetanse lik namsmannsapparatet i Norge når det gjelder tvangsfullbyrdelse.

Utleggstrekk er det mest brukte virkemiddelet for å få dekket kravet. Utleggstrekk kan brukes overfor de fleste typer inntekter; lønn, pensjoner, sykepenger, foreldrebetaling, arbeidsledighetstrygd med mer. Det kan bare tas trekk i den delen av inntekten som personen ikke trenger for å forsørge seg selv.

Reglene for utlegg og pantsetting reguleres i Utsøkningsbalken (UB). I henhold til loven skal utlegg og pantsetting gjennomføres av kronofogdmyndighetene gjennom at skyldners eiendom tas hånd om og selges. På vegne av fordringshaver selger Kronofogden eiendommer eller eiendomsretter for at eierens fordringer kan bli betalt. Selve salget er regulert i utsøkningsbalken, utsøkningsforordningen og bostadsrettloven.

Saksbehandleren i KFM har fullmakt til å bruke makt, for eksempel bryte opp en lås til en leilighet. Makt mot personer kan kun brukes dersom det er nødvendig. I slike tilfeller tilkalles politiet for å bistå medarbeideren. Dersom skyldner er uvillig til å vise hvor eiendelene er kan medarbeideren kun ilegge skyldner en bot.

Ved tvangsfullbyrdelse skal avgiftene først og fremst dekkes av skyldner. Dersom skyldner ikke kan betale skal fordringshaver betale avgiftene. Ved krav knyttet til forsørgelsesbidrag trenger ikke fordringshaver betale dersom skyldner ikke kan dekke avgiften. I slike tilfeller dekker staten kostnadene. En person som har fire forskjellige parkeringsavgifter må betale fire grunnavgifter. Ved krav i forbindelse med forsørgelsesbidrag beregnes kun en avgift per år for samtlige fordringer mot en skyldner. Når det gjelder sivilrettslige krav beregnes det en avgift for hvert betalingsforelegg. Avgiftsbeløpet er avhengig av om begjæringen omfatter en begrenset eller fullstendig undersøkelse av tilgjengelige midler. Dersom undersøkelsen er begrenset ser KFM på om det er mulig å trekke i lønn eller restskatt med mer. Ved en fullstendig undersøkelse ser KFM på om en kan begjære utlegg i fast eiendom, for eksempel bolig eller fritidseiendom.

Betalingsutsettelse kan innvilges dersom skyldner ikke er i stand til å betale kravet/kravene, og det regnes som sannsynlig at han kan betale i fremtiden.

Ulike avdragsordninger kan gis også ved at KFM beslutter en betalingsplan. Dersom det er en stor gjeld vil en eller annen form for sikkerhet være påkrevd.

Betalingsanmerkninger er også hyppig brukt som virkemiddel. I registeret over betalingsanmerkninger er det satt krav om at personer kun kan stå der i tre år, mens virksomheter kan stå i registeret i fem år.

Gjeldssanering ble innført i Sverige i 1994 med utgangspunkt i modeller for gjeldsanering i blant annet Norge og Danmark. En privatperson som er forgjeldet, og etter beste evne har forsøkt å gjøre opp for seg, kan få gjeldssanering. Søknaden sendes til KFM. I søknaden skal det blant annet redegjøres for all gjeld og hvordan dette er forsøkt betalt. Myndighetene gjør enkelte kontroller av opplysninger gitt i søknaden. Dersom alt er tilfred-

stillende lager KFM et forslag til en betalingsplan. Planen sendes til samtlige fordringseiere. Dersom ingen fordringseiere protesterer fastsettes KFM betalingsplan (frivillig gjeldssanering). Om noen av fordringseierne protesterer overlates planen till Tingretten som kan fastsette en betalingsplan selv mot en eller flere av fordringseiernes vilje (tvangsmessig gjeldssanering). En gjeldssanering innebærer vanligvis at skyldner i fem års tid skal leve på eksistensminimum. Alt overskytende skal betales til fordringseierne i tråd med den fordeling som framgår av betalingsplanen. Når femårsperioden er slutt er skyldner gjeldfri. Gjeldssanering skal ha en rehabiliterende og preventiv effekt. Det er nå innført en ny gjeldssaneringslov som skal gjøre det lettere for blant annet «gjengangere» å få innvilget gjeldssanering. I den nye loven er kravet og egenforsøk tatt bort etter modell fra blant annet Norge.

Kapittel 5

Tiltak knyttet til ordinær innbetaling

5.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver tiltak knyttet til den ordinære innbetalingsfasen. Denne fasen består i korte trekk av ordinære innkrevingsprosesser som utsendelse av faktura, betaling og eventuelt 1. purring med betaling. Som omtalt i kapittel 2, er det den enkelte statlige eller kommunale virksomhet som bestemmer størrelsen på kravet på basis av de satser som er bestemt enten ved politiske vedtak eller i virksomheten via fullmakt. Den ordinære innbetalingsfasen varer til og med betaling etter 1. purring, jf. punkt 2.5. I det betalingsfristen på 1. purring er overtrådt, går kravet over i neste fase som er innfordringsfasen. Tiltak som er knyttet til innfordringsfasen omtales i kapittel 6.

Tall fra Statskonsult rapport 2007:23 viser at svært mange krav både regnet i antall og i beløp, blir betalt innen utløpet av den ordinære innbetalingsfasen, se tabell under punkt 2.5.3. Anslagsvis ble nesten 98 pst. av de statlige offentligrettslige kravene i kartleggingen betalt i løpet av den ordinære innbetalingsfasen. De statlige offentligrettslige kravene utgjør mesteparten av beløpene som kreves inn i Norge. Anslag over andelen som betaler statlige privatrettslige krav i den ordinære innbetalingsfasen er på 97 pst. Også i kommunene blir nesten 97 pst. av offentligrettslige krav og over 95 pst. av alle privatrettslige krav betalt i den ordinære innbetalingsfasen.

Gjennomgangen av innkrevingen i Norge viser at det til tross for et høyt innkrevingsresultat sett fra det offentlige side, er forbedringsmuligheter knyttet til organiseringen av innkrevingen, virkemiddelbruken i de ulike fasene, bruken av IT-systemer og utviklingen av betalingstjenester. Sett fra brukers perspektiv er det forbedringspotensialer ved tilrettelegging av mer brukervennlige og tidsbesparende betalingsløsninger, bedre oversikt over samlede offentlige fordringer, større fleksibilitet når det gjelder betalingsfrekvens samt lettere tilgjengelig og mer målrettet informasjon.

I den ordinære innbetalingsfasen er stat og kommune i kontakt med alle grupper av brukere.

Siden et stort flertall av befolkningen gjør opp for seg innen forfallsdato, må et overordnet mål være å motivere og opprettholde den gode betalingsviljen som allerede finnes. For å effektivisere innkrevingen i Norge, er det viktig å identifisere tiltak som kan redusere antallet krav som går over i en innfordringsfase. Selv en liten økning i andelen krav som betales i den ordinære innbetalingsfasen, kan gi store proveny- og effektivitetsgevinster ved at færre krav overføres til den mer kostnads- og ressurskrevende innfordringsfasen. Det er derfor viktig å legge til rette for tjenester og tiltak som øker betalingsviljen og som fører til at flest mulig betaler i tide. Dette kan også ha en positiv effekt i innfordringsfasen ved at en større andel av det offentlige ressurser kan brukes på å effektivisere innfordringen samt yte veiledning til de skyldnere som har store betalingsproblemer.

Med referanse til oppsummeringen i kapittel 3 har følgende forhold pekt seg ut som vesentlige i den ordinære innbetalingsfasen.

- Det offentlige bør til enhver tid ha som mål å utføre innkrevingen på den mest kostnadseffektive måten. Det er også ønskelig at resultat effektiviteten, i form av et høyere proveny, øker.
- Brukerne, både personer og virksomheter, ønsker enkle og effektive betalingsløsninger og god oversikt over krav og betalinger til det offentlige.
- Bedriftene ønsker innbetalingsløsninger som gjør regnskapsføringen enklere. Forenkling og god integrasjon mellom innrapportering (eksempelvis merverdiavgift-, arbeidsgiveravgift- og lønns- og trekkoppgaver) og innbetaling vil gi incentiver til bedriftene for rettidig og korrekt innbetaling. Tilrettelegging for direkte fangst av betalingsopplysninger i regnskapssystemer vil i tillegg gi besparelser for bedriftene.

Tiltak som utvalget foreslår i dette kapitlet ivaretar særlig effektivitetshensynet og provenyhensynet. Forslagene vil etter utvalgets oppfatning også være positive for brukerne.

5.2 Økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger

Norge er blant de aller fremste i verden når det gjelder utbredelse av PC, Internett og mobiltelefon. En stor andel av befolkningen er regelmessige brukere av Internett og de fleste har nå tilgang til Internett hjemmefra (over 70 pst.), på jobb eller i utdanningssystemet. Norge er ledende i verden når det gjelder bruk av nettbank. I 2007 leverte 2,1 millioner nordmenn selvangivelse over Internett, telefon eller SMS, herunder et stort flertall på Internett¹. Internettleverandørene satser nå på de eldre som en viktig kundegruppe.

Elektroniske løsninger eliminerer i stor grad menneskeskapte feilkilder. Dette gir større garanti for korrekt behandling for alle parter. Når samfunnet beveger seg i retning av digital selvbetjening innen flere områder, blir oppgaven for myndighetene i større grad å tilrettelegge for elektroniske, brukervennlige løsninger, med høy grad av interaktivitet. Elektroniske løsninger kan gjøre betalingsene enklere og mindre kostnadskrevenende både for debitor og kreditor. De kan redusere ressursbruken for bruker og de kan gi en bedre oversikt over hvilke krav som til enhver tid skal betales. Dette kan etter utvalgets oppfatning danne grunnlaget for et høyere innbetalingsnivå til ordinært forfall, med tilsvarende mindre antall krav til innfordring. Elektroniske løsninger reduserer også kostnader for det offentlige og gir bedre grunnlag for korrekt og pålitelig økonomirapportering.

5.2.1 Elektronisk varslings og betaling for privatpersoner

5.2.1.1 Innledning

Med varslings menes at bruker informeres om fastsettelsesgrunnlaget og opplyses om betalingsmåte og forfallstidspunkt. I dag varsles offentlige krav i hovedsak per post. Slik oversendelse har både en varslingsfunksjon og inneholder alle nødvendige betalingsopplysninger i form av en faktura. I forlengelsen av varslings, følger betalingen, som eksempelvis kan skje i nettbank, over skranke i banken eller kontant.

Utvalget har merket seg at det i stadig større grad innføres elektroniske varslings- og betalingsløsninger for ulike typer offentlige krav. Utvalget vil likevel understreke at potensialet for effektive varslings- og betalingsløsninger i det offentlige på langt nær er utnyttet ettersom det er mange aktører som fortsatt sender varslings per post og som

ikke tilrettelegger for elektronisk betaling. Elektroniske varslings- og betalingsløsninger bør etter utvalgets vurdering benyttes fullt ut i offentlig innkreving der volumet og frekvensen på innbetalingsordningen gir positiv kostnytte for det offentlige. Dette bør gjelde for utstedere av krav både i stat og kommune.

I kapittel 3 ble det pekt på at brukere kan ha behov for en bedre og mer helhetlig oversikt over sine krav. Etter utvalgets vurdering vil en satsning på elektroniske varslings- og betalingsløsninger forbedre brukernes mulighet til å holde full oversikt. Pålitelige varslings- og betalingsløsninger er også en forutsetning for at brukere vil gå over på disse løsningene raskere enn tilfellet er i dag. Videre vil den gjensidige nytteeffekten for både offentlig og privat sektors interesser ved å tilrettelegge for elektronisk varslings og betaling, være samfunnsøkonomisk gunstig. Tall fra Bankenes Betalingsentral (BBS) viser at andelen som betaler innen forfall, øker ved bruk av de elektroniske betalingstjenestene². Dette gir forbedret provenyeffekt for det offentlige ved at en større andel betaler rettidig og ikke må følges opp gjennom innkrevingstiltak som puring mv. Andre åpenbare nytteeffekter ved bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger vil være reduserte kostnader knyttet til produksjon av betalingskrav, forsendelse og administrasjon.

For at det offentlige skal kunne ta i bruk elektroniske varslings- og betalingsløsninger er det imidlertid et vilkår at brukeren uttrykkelig godkjenner dette³. Utvalget forutsetter derfor at brukeren eksplisitt blir bedt om å velge varslingsform. Det kan på MinSide tilbys muligheter for brukere å be om elektronisk varslings og innbetaling av ulike typer krav.

5.2.1.2 Utvalgets forslag

Det foreligger mange alternative elektroniske varslingsmetoder. Varsel kan sendes via nettbank, e-post, mobiltelefon eller en personlig nettside på eksempelvis MinSide-portalen. Utvalget vil vektlegge at det brukes og utvikles nye varslingsløsninger som forenkler og tilrettelegger for elektronisk betaling på en best mulig måte. Ved at varselet kombineres med muligheten til å effektivisere betalingskravet i det skyldner mottar varselet,

1. Jf. informasjon fra Skattedirektoratet.

2. Informasjon innhentet i møte med Bankenes betalingsentral (BBS) 2006.

3. Jf. forvaltningsloven § 15a og forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen § 7 nr. 8.

mener utvalget at sannsynligheten for rettidig betaling øker.

Utvalget anbefaler derfor at alle offentlige innkrevingsaktører tilbyr elektroniske varslings- og betalingsordninger, som bankenes eFaktura og AvtaleGiro.

Valg av varslings- og betalingsløsning bør gjøres etter en analyse med utgangspunkt i volumet og frekvensen på innbetalingene samt antall brukere. Når det gjelder bruk av bankenes standardiserte løsninger som eFaktura, kan det være hensiktsmessig for staten, eventuelt også sammen med kommunene, å forhandle om en mer tilpasset funksjonalitet i løsningen, bl.a. når det gjelder avtalefangst og oppfølging. Det må tas hensyn til at denne løsningen ikke nødvendigvis er hensiktsmessig for alle offentlige virksomheter. Eksempelvis viser erfaringer i Skattedirektoratet og Statens lånekasse at eFaktura-løsningen ikke er gunstig for alle typer krav og aktører. AvtaleGiro og eFaktura er best egnet for høyfrekvente, faste krav⁴.

Utvalget har derfor vurdert andre former for elektronisk varsling enn eFaktura og AvtaleGiro, som tilrettelegger for elektronisk betaling på det tidspunkt varselet mottas. For å unngå unødig ressursbruk i staten og kommunene er det hensiktsmessig at elektroniske varslings- og betalingsløsninger som går utover standardiserte tilbud fra bankene som eFaktura og AvtaleGiro, utvikles og tilbys på en felles portal rettet mot innbyggere. En mulighet er å sende varsel på brukernes personlige internetsider på MinSide. MinSide-portalen er tatt i bruk i 2006 og har per i dag over 204 000 registrerte brukere. MinSide tilbyr en rekke interaktive tjenester fra statlige og kommunale etater og den kan bygges videre ut med tjenester innenfor innfordringsområdet jf. kapittel 6. Brukere bør kunne få tilgang til en betalingsløsning med direkte kontobelastning ved bruk av f.eks. Verified by VISA eller Bank Axess, kombinert med elektronisk varsling på MinSide og Altinn. Utvalget viser til nærmere omtale av disse ordningene i punkt 2.10. I Danmark tilbys en betalingsløsning på tjenesten Borgerkonto der en skyldner kan bruke sitt debetkort (VISA og lignende) til å betale kommunale krav direkte på nettet⁵.

Ikke alle innbyggere kan eller vil bruke elektroniske betalingsløsninger. Utvalget vil fremheve at det fortsatt må være mulig å benytte alle lovlige betalingsmidler inklusive betaling kontant over skranke. Utvalget ser det imidlertid som ønskelig at offentlige innkrevere gis muligheter for å

benytte økonomiske incentiver for å flytte sine brukergrupper over på elektroniske betalingsløsninger. Utvalget har ikke utredet videreutvikling av manuelle, ikke-elektroniske tjenester.

Oppsummeringsvis anbefaler utvalget økt bruk av elektronisk varsling og betaling, enten bankenes eFaktura og AvtaleGiro der det er hensiktsmessig for den enkelte offentlige innkrevingsaktør, eller utvikling av alternative elektroniske varslings- og betalingsmuligheter som kan være tilgjengelig på MinSide. Utvalget mener at det er et stort rom for akselerasjon i overgangen til elektronisk varsling og betaling, særlig for statlige innkrevere. Videre anses det som viktig at arbeidet med elektronisk varsling og betaling intensiveres gjennom at det eksempelvis i rundskriv og tildelingsbrev stilles krav til alle statlige etater og virksomheter om innføring av elektroniske varslings- og betalingsløsninger.

Kommunene leder an i å ta i bruk slike tjenester på ulike typer krav, mens det foreløpig kun er et begrenset antall statlige etater som gjør det. Utvalget mener at staten bør sette ambisiøse mål når det gjelder å utvide omfanget på tilbud av elektroniske betalingsløsninger til privatpersoner. Utvalget mener at det i forbindelse med dette formuleres konkrete kvantitative mål. Det offentlige bør ha som målsetting at 90 pst. av offentlige krav skal varsles elektronisk innen 2010, dvs at det offentlige må kunne tilby elektroniske varslingsløsninger innen senest 2009. Dette vil innebære et tilsvarende volum på selve innbetalingen.

Videre bør staten og kommunene kunne ta ulike incentiver i bruk for å få brukere med på å benytte tilbudene. Dersom målene knyttet til økt tilbud om og bruk av elektroniske betalingsløsninger, ikke nås, vil utvalget anbefale å vurdere bruk av normative virkemidler, som for eksempel pålegg og gebyrer.

5.2.2 Elektronisk faktura og betaling til bedrifter

5.2.2.1 Innledning

Elektronisk faktura til bedrifter innebærer kommunikasjon om krav og betalinger fra det offentlige overfor næringslivet der betalingsinformasjon overføres elektronisk i form av standardiserte meldinger. Slik overføring kan enten skje ved bruk av et skjema på en nettportal eller ved direkte elektronisk kommunikasjon mellom et offentlig system og bedrifters regnskapssystemer.

Det har vært arbeidet med ordninger for elektronisk faktura både i Norge og internasjonalt over en lengre tid. Både Norge og enkelte andre land er

4. Jf. informasjon fra Skattedirektoratet.

5. Jf. punkt 4.2.6 NemKonto og Borgerkonto.

i gang med å anvende slike løsninger, men det er forskjeller når det gjelder bruk av standarder og oppfatninger om den videre utvikling.

For noen store ordninger, spesielt innbetaling av forskuddsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, betaler bedriften i dag selv, ved hjelp av en KID utstedt av skatteetaten. Bedriftene kan også betale ved hjelp av giroblanketter med ferdigutfylt KID som bruker får tilsendt. For merverdiavgift faller oppgavetidspunktet sammen med betalingsdatoen, dog slik at oppgaven er for en to-måneders periode avsluttet et antall uker tidligere. For skatt og arbeidsgiveravgift skal innbetalingen foregå en uke etter innberetningen. For bedrifter som innrapporterer elektronisk på Altinn-portalene bør det etter utvalgets mening bygges ut en tjeneste der bedriften mottar elektronisk varsel straks beløpet er registrert og bekreftet. Denne informasjonen kan omfatte innbetalingskonto, forfallsdato og KID, eventuelt administrativ tilleggsinformasjon mv. Betalingsinformasjonen kan enten presenteres i et webskjema eller oversendes som en standardisert elektronisk melding (elektronisk faktura) til bedriftens regnskapssystem. Betaleren kan så enten betale manuelt via en kontobelastning i nettbank eller ved at regnskapssystemet automatisk generer et betalingsoppdrag i bedriftens nettbank.

Den standarden for elektronisk faktura som er mest utbredt i Norge er e2b. Denne benyttes av en rekke norske bedrifter og elektroniske markedsplasser i forbindelse med innkjøp fra underleverandører. 80 pst. av elektroniske fakturameldinger mellom bedrifter formidles i dag av 9 såkalte formidlingssentraler (som f.eks. AS EDB, Ergo Group mfl.), resten går via bankenes systemer, drevet av BBS. Bankene legger opp til å benytte e2b-formatet, men de skal også kunne håndtere FINVOICE⁶-formatet og noen formater til. Det er en utfordring at samtrafikk-løsningene for elektronisk faktura fra bankene ikke omfatter alle bankene. En avtale undertegnet i juni 2007 omfatter Nordea, Fokus Bank, Sparebank-1 gruppen og Terra-gruppen, men ikke f.eks. DnBNor. Det pågår likevel drøftinger om teknisk samtrafikk mellom BBS og AS EDB, som er hoveddriftssentraler for bankenes Internett-løsninger.

Det offentlige e-handelssekretariatet under Fornyings- og administrasjonsdepartementet har anbefalt bruk av e2b-standard for offentlige etater i forbindelse med offentlige elektroniske innkjøp.

Norge ved e-handelssekretariatet har de siste to årene deltatt i internasjonalt standardiserings-samarbeid kalt NESUBL (North European Subset (of) Universal Business Language), der felles standarder for ulike typer elektroniske meldinger, herunder faktura, blir utarbeidet. Det foreligger nå nasjonale varianter av NESUBL-basert elektronisk faktura som kan anvendes i forbindelse med f.eks. elektroniske innkjøp. Flere norske bedrifter, samt det offentlige e-handelssekretariatet, deltar i arbeidet med strategier for hvordan bedrifter som bruker e2b-baserte elektroniske faktura etter hvert kan gå over til bruk av NESUBL-baserte elektroniske faktura. Etter utvalgets mening burde det være mulig å forsere dette arbeidet i Norge slik at det offentlige kan utstede elektroniske fakturaer til bedriftene basert på NESUBL så snart det foreligger en ferdig utformet standard. Dette forhindrer imidlertid ikke at de offentlige etater som allerede har tilrettelagt for en e-faktura løsning basert på e2b-standard setter denne i drift så snart som mulig.

Det vil være viktig at alle offentlige krav som utstedes til bedrifter kan kommuniseres elektronisk til bedrifter som er i stand til å motta elektronisk faktura. Det vil også være nødvendig å tilpasse den nåværende innbetalingsordningen for forskuddstrekk, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift slik at elektronisk fakturering kan benyttes. Utvalget noterer seg at dette arbeidet allerede er i gang i forbindelse med videreutvikling av innrapporteringsportalen Altinn. Skattedirektoratet har allerede fått utviklet en komplett funksjon for å sende fullstendig elektronisk faktura fra Altinn og til bedriftens fagsystem. Tjenesten hindres imidlertid å bli tatt i bruk av manglende tilpasninger i regnskapssystemene som benyttes av bedrifter tilknyttet Altinn.

5.2.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig å pålegge de offentlige innkrevere som er ansvarlig for store innkreivingsordninger rettet mot bedrifter (som f.eks. skatt og ulike typer avgifter) å tilby elektronisk faktura, enten i direkte kommunikasjon med etatens systemer, eller via en offentlig portal eller en formidlingssentral. Pålegget vil innebære at innkreveren må kunne sende elektroniske fakturameldinger til de bedrifter som er i stand til å motta dem. Et pålegg kan tidsmessig samordnes med et mulig pålegg om bruk av elektronisk faktura ved fakturering fra bedrifter til det offentlige (f.eks. i forbindelse med offentlige innkjøp), slik at bedrifter får et nyttig incentiv til å

6. FINVOICE er et elektronisk fakturaformat standardisert av den finske bankforeningen. Det brukes av en rekke bedrifter i Finland og støttes av alle banker.

legge sine systemer om til elektronisk kommunikasjon med det offentlige. Et pålegg vil også skape større incentiver for leverandører av regnskapssystemer i markedet til å innarbeide funksjoner som gjør det mulig å håndtere elektronisk faktura.

En vanlig bedrift utfører svært mange økonomiske transaksjoner og betalinger. De fleste bedrifter har kompliserte regnskapssystemer. Bedriftene er pålagt innkrevingsoppgaver på statens vegne (gjennom blant annet å trekke forskuddsskatt og foreta utleggstrekk). For bedriftene betyr det til dels store administrative kostnader knyttet til utleggstrekk. Utvalget vil understreke betydningen av et godt samarbeid med næringslivet slik at innkrevingen kan gjøres på en mest mulig effektiv måte både for bedriftene og for det offentlige. Således bør det planlagte forprosjektet om samordnet lønns- og personalrapportering, som utredes i Brønnøysundregistrene, ses i nøye sammenheng med bedriftenes forutsetninger og muligheter for direkte betaling av forskuddstrekk.

Overfor bedriftene har det i mange år eksistert elektroniske betalingsløsninger i samarbeid med bankene. Typisk er løsninger med filoverføring fra bedriftens økonomisystem til banken for mellomstore og større bedrifter. Mindre bedrifter med færre betalingstransaksjoner vil trolig benytte seg i større grad av de løsninger som også gjelder for privatpersoner, slik som eFaktura.

En full elektronisk faktura som kan gå rett inn i bedriftens regnskapssystem er sterkt etterspurt. I dag mottar bedriften som hovedregel alle regninger på papir. Mange av de større bedriftene skanner disse regningene med en gang de mottas slik at de kan benyttes i en elektronisk saksflyt for attestering og anvisning i bedriften. Denne skanningen er imidlertid ikke tilstrekkelig for overføring til regnskapssystemet, slik at alle regninger tastes inn manuelt. Innføring av elektronisk faktura ved offentlig innkreving vil gi store innsparinger i bedriftene og gi større sikkerhet for innbetalingen til forfall.

Oppsummeringsvis vil utvalget sterkt anbefale at arbeidet med å innføre elektronisk faktura for bedriftene ved offentlig innkreving forseres slik at de betydelige gevinstene ved dette tiltaket kan tas ut. Et slikt tiltak må sees i sammenheng med mulige tiltak for elektronisk fakturering fra bedriftene til staten. Dette gjelder i særlig grad valg av standarder som skal legges til grunn for elektronisk faktura og de strategiske valg når det gjelder infrastrukturer (formidlingssentraler, Altinn, etatenes egne systemer for innkreving, mv.) som skal benyttes til formidling av elektroniske fakturamelinger.

Utvalget mener at det snarest bør settes i gang en tilleggsutredning av rettslige konsekvenser når det gjelder pålegg til statlige innkrevende om utsendelse av elektronisk faktura til bedrifter. Parallelt med dette anbefaler utvalget at det velges et par avgrensede områder for pilotforsøk. Skatt og merverdiavgift er aktuelt område. På grunnlag av utredningen og erfaringer samlet i pilotforsøkene mener utvalget at et pålegg gjeldende fra 2010 er realistisk å gjennomføre. Pålegget vil innebære at alle statlige innkrevende skal kunne utstede og sende en elektronisk faktura til bedrifter som kan motta slike.

Det vil være naturlig å samordne et slikt krav med pålegg til bedrifter om å sende elektronisk faktura til statlige virksomheter i forbindelse med offentlige innkjøp⁷.

5.2.3 Implementering av elektroniske varslings- og betalingsløsninger

Tall fra BBS viser at over 80 pst. av kommunene tilbyr AvtaleGiro på en eller flere av sine krav. Kommunene med høyeste dekning er oppe i 66 pst. 110 kommuner har inngått eFaktura bankavtale på ett eller flere krav. Etter utvalgets vurdering må elektroniske betalingsløsninger gjelde for alle offentlige aktører før det blir mulig å ta ut en reell gevinst. Som en konsekvens av dette bør det offentlige gå inn for så rask implementering som mulig i både kommunal og statlig virksomhet, jf. punkt 5.2.1.2. Etter utvalgets mening vil det som et ledd i dette være nødvendig å vurdere tiltak for å sikre at betalerne tar disse ordningene i bruk, inklusive bruk av økonomiske og andre incentiver.

På denne bakgrunn bør det legges til rette for at elektronisk betaling, inklusive varslings, gjøres til standardløsning i det offentlige. Dette vil innebære at det som regel vil være elektronisk betalingsløsning som tilbys, med mindre brukeren ber om noe annet.

I en innledende dialog med bruker må den offentlige innkreveren avklare hvorvidt det ønskes en papirløsning. Utvalget ser for seg at det offentlige tilskriver den enkelte og ber om anledning til å benytte elektronisk betaling og varslings som en generell ordning etter hvert som de enkelte utstedere får sine løsninger på plass. Som foreslått tidligere bør MinSide kunne benyttes for vedlikehold av denne type informasjon for de brukere som benytter elektroniske kanaler mot det offentlige.

7. Et slikt mulig pålegg utredes i skrivende stund av en interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Når det gjelder mulige incentiver for at brukere går over til elektroniske betalingsløsninger bør en i større grad innføre kostnadsdekkende gebyrer for utstedelse av manuelle papirbaserte løsninger når det faktisk foreligger et elektronisk tilbud. Det finnes allerede eksempler på slike ordninger i det offentlige. Utvalget antar at dette særlig kan være aktuelt når stat og kommune tar betalt for tjenester. Når det gjelder offentligrettslige krav som f.eks. skatt, er det et spørsmål om innføring av gebyrer på manuelle transaksjoner vil kunne blitt oppfattet som at en må betale elektronisk for å innbetale skatt. Etter utvalgets mening bør en i størst mulig grad kunne bruke særskilte gebyrer i samsvar med hva varslings- og betalingsløsningene koster, for å kunne vri bruken mot de mest effektive ordningene. Det bør utredes nærmere om prinsipper for kostnadsdekkende gebyrer bør være et gjennomgående system for hele det offentlige og hvordan de enkelte utstedere kan benytte slike gebyrer⁸. Utvalget mener at de offentlige innkrevende som i dag benytter elektronisk betaling bør revurdere bruk av gebyrer på slike betalinger, dersom gebyr benyttes.

Det å stille krav til at alle offentlige virksomheter skal sende ut krav/faktura elektronisk forutsetter at mottaker kan motta denne og eventuelt behandle denne. For privatpersoner er dette mulig dersom de har tilgang til Internett, muligheter for å logge seg på offentlige nettsider og er registrerte brukere av en eller flere nettbanks. For næringsdrivende vil et slikt krav innebære at de må sørge for å få tilpasset regnskapssystemene sine, eventuelt også skaffe seg nødvendig programvare for direkte kommunikasjon med offentlige systemer. Alternativt kan de få tilgang til dette via tilknytning til portaler som Altinn.

Innføring av elektroniske betalingsløsninger for alle offentlige aktører, vil etter utvalgets vurdering være å betrakte som et nasjonalt satsingsområde. Et sentralt utgangspunkt er at politiske mål best nås i samarbeid og dialog mellom staten og kommunene. Utvalget anbefaler derfor at staten og kommunenes interesseorganisasjon KS går sammen om å utarbeide en strategi for innføring av elektroniske betalingsløsninger i innkrevingen. Strategien kan så danne grunnlag for eventuelle felles fremstøt mot finansnæringen for å oppnå gode rammebetingelser ved innføring av betalingsløsninger som innebærer kjøp av banktjenester. Staten har i dag konsernkontoavtale med DnBNor, Nordea og Sparebank1-gruppen⁹. Denne avtalen dekker også vilkår for bruk av eFakturatjenesten.

8. Se nærmere om kostnadsdekkende gebyrer i punkt 7.2.1.

Utvalget mener at dette ikke forhindrer at stat og kommune (KS) i fellesskap kan forhandle med bankene om vilkår for bruk av denne type tjenester, deres prising og dekning av kostnadene.

Utvalget vil fremheve at samarbeidsavtaler mellom staten og kommunenes interesseorganisasjon KS på dette området kan være et alternativ til bruk av andre, sterkere styringsvirkemidler, så som øremerking av tilskudd og lovregulering. Utvalget er inneforstått med at kommunenes interesseorganisasjon KS ikke kan forplikte kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet avga rapport i 2006 om retningslinjer for denne typen samarbeidsavtaler mellom staten og KS. Deres anbefaling ved bruk av disse avtalene er etter utvalgets oppfatning meget relevant i forbindelse med forslag knyttet til innføring av elektroniske betalingsløsninger for alle offentlige aktører¹⁰. Rammeavtalen mellom kommunenes interesseorganisasjon KS og staten om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) er et relevant eksempel. Denne avtalen gir rammer for å angi initiativ og tiltak som kan støtte opp om løsninger hvor stat og kommune tar et felles ansvar.

Utvalget anbefaler at det bør vurderes om staten kan være med og finansiere tilpasningskostnadene som kommunene får ved implementering av elektroniske betalingsløsninger. Utvalget støtter opp om regjeringens satsning på utbygging av bredbånd de senere årene, jf. blant annet Høykomprogrammet.

Innføring av elektroniske betalingsløsninger for innkreving av statlige krav kan følges opp av Finansdepartementet, eventuelt i samarbeid med Senter for statlig økonomistyring. Et slikt tiltak kan gjennomføres i staten gjennom tildelingsbrev, rundskriv, endringer i økonomireglement eller liknende. For kommunene kreves evt. endring i lov eller forskrift, alternativt en samarbeidsavtale med kommunenes interesseorganisasjon KS, jf ovenfor¹¹.

Generelt vurderes et slikt krav enklere å gjennomføre overfor privatpersoner (f.eks. gjennom bruk av nettbank og bankenes tjenester eFaktura og AvtaleGiro) enn mot bedrifter, som krever integrasjon mot og eventuell tilpasning i deres økonomisystemer.

9. Jf. <http://www.sfs.no/upload/konsernsystemer/avtaler2006/Rammeavtale03102006.pdf>

10. Rapport 2006: "Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS" utgitt av arbeidsgruppe ledet av KRD og med medlemmer fra FIN, FAD, HOD, KD, KRD og KS.

11. En parallell kan være eKommune-planen, som også berører disse områdene.

5.3 Virkningene av økt bruk av elektronisk varsling og betaling

Full innføring av elektronisk varsling og betaling har en rekke konsekvenser både for det offentlige og for brukerne.

For utstederne vil dette kunne redusere kostnadene knyttet til utskriving, utsendelse, porto og avstemming. Betalingene vil bli sikrere fordi feiltasting av beløp, datoer, KID mv vil bli vesentlig redusert. Dessuten vil betalingene kunne bli mer rettidige.

For innbetalerne flest gir dette en enklere og sikrere betaling. Forekomsten av feilbetalinger kan reduseres. Ved at kravene framkommer samlet i nettbanken, vil dette gi en bedre oversikt for skyldneren om hvilke krav som ligger til forfall. Samlet sett kan dette gi en høyere innbetaling ved at noen flere blir tilbøyelig til å betale ved ordinært forfall. Dette vil kunne medføre at færre krav går til innfordring. Summen av disse begrunnelser og konsekvenser gir en større sikkerhet for alle parter og dermed en bedret rettssikkerhet.

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at elektronisk kommunikasjon er svært utbredt i Norge, og innebærer at alle offentlige krav som hovedregel skal varsles elektronisk. Med varsling menes oversendelse av fastsettellesgrunnlag og/eller faktura med informasjon om at et krav er fastsatt og når det forfaller til betaling. På sikt vil det være slik at kunder bruker eksplisitt ber om dette, skal varsling sendes per post.

Tanken er at elektronisk varsling på linje med tiltak som tidligere varsling, elektronisk faktura mv. kan bidra til at flere krav betales i ordinær innbetalingsfase og dermed ikke må tvangsinnføres. Dette kan generelt gi flere gevinster:

- ressursbesparelser knyttet til innfordringen, både for innfordrer, namsmyndighet og tidsbruk for skyldneren selv
- besparelser knyttet til utsendelse av faktura
- bedre muligheter for å gi gjenværende krav, som kommer til innfordring, tettere oppfølging, noe som i seg selv kan gi et bedre innkrevingresultat
- provenygevinst som følge av tidligere betaling

Det vil påløpe kostnader ved innføring av et slikt elektronisk varslingssystem for offentlig innkreving. For personlige skyldnere vil nettbanken gi et godt grunnlag for å sende ut elektronisk varsling, enten ved bankenes eFaktura eller en e-post til nettbankens postkasse eller privat e-postadresse. En aktuell alternativ løsning kan være varsling på sms. Løsning utenfor nettbank krever imidlertid at

Tabell 5.1 Kostnadselementer ved innføring av elektronisk varsling.

Kostnader	Kr
Tilpasning av økonomisystemer	20 000–40 000 (per virksomhet)
Drift av løsningen (forsendelse av data, rettelse av feil, oppgraderinger av systemer, støtteoppgaver mv.)	0,50 til 3 (per transaksjon)

det bygges opp systemer for utsendelse av elektroniske varsel eller elektronisk faktura. Det er ikke gjort noen grundigere undersøkelse av hva et slikt tiltak vil kunne innebære av kostnader. Utvalget har lagt følgende anslag på mulige kostnadselementer til grunn, basert på opplysninger innhentet fra Senter for statlig økonomistyring, se tabell 5.1.

Hvis en legger til grunn at det er 500 virksomheter i det offentlige som skal over på en slik ordning, vil investeringene til en slik løsning utgjøre 10–20 millioner kr. Dersom en tar utgangspunkt i om lag 40 millioner transaksjoner årlig, så vil den årlige driftskostnadene kunne ligge mellom 20 millioner og 120 millioner kr.

Elektronisk varsling kan bidra til at fakturaer ikke glemmes. Gjennom innfordringsfasen kan også teknologi som SMS ha en rolle å spille. Likevel vurderes det som mest hensiktsmessig og ryddig i det ordinære innbetalingsløpet at varselet kombineres med muligheten til å prosessere betalingskravet der og da, dvs. i kombinasjon med betalingsløsninger.

I vedlegg 2 finnes det en nærmere analyse av økonomiske konsekvenser av økt bruk av elektroniske varslings- betalingsløsninger som eFaktura og AvtaleGiro. Analysen er utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring. Utvalget viser for øvrig til kapittel 8.

5.4 Andre tiltak knyttet til ordinær innbetaling

I dette punktet drøfter utvalget noen forslag som kan ha betydning for oppgaveløsningen i den ordinære innbetalingsfasen. Utvalget har valgt å ikke fremsette konkrete gjennomføringstiltak på disse områdene, men anbefaler videre utredning eller henviser til andre pågående prosesser.

5.4.1 Økt fleksibilitet i innbetalingen

I dag er det mulig å utsette betalingen gjennom eFaktura ved å endre den betalingsdato som er lagt inn fra utsteders side. Dersom betaler legger inn en dato etter forfall, risikerer han imidlertid å komme i en misligholdssituasjon. Betaler kan betale med en gang betalingstransaksjonen mottas i nettbanken, men det vil være begrenset til perioden mellom varsel og forfall, som gjerne har en varighet på under fire uker¹².

For bruker med ønske om å betale rettidig og med orden i egen økonomi, kunne det være en fordel å få varselet oversendt vesentlig tidligere enn det som er vanlig i dag, slik at betaler kan velge å betale en regning koordinert med mottak av lønn eller inntekt på et tidligere tidspunkt. Offentlige krav som kommer regelmessig bør kunne varsles tre måneder i forveien. Et eksempel kan være de kommunale avgiftene som forfaller til betaling 2–4 ganger i året. Utvalget vil anbefale at en ser nærmere på muligheten for å varsle om kravene noe tidligere enn i dag, ved en mer spesifikk gjennomgang av betalingsordningen for enkelte krav. Slik fleksibilitet bør bare innføres sammen med elektronisk varsling og betaling fordi kravet da eksempelvis blir liggende i nettbanken til forfall.

En annen mulighet betaler bør kunne tilbys, er å tilpasse forfallsdato på månedsbasis ved at forfall for regninger fra det offentlige kommer en dag eller to etter lønnsutbetaling eller annen fast månedlig inntekt. Det er ikke uvanlig at noen kan ha vanskeligheter med å betale større regninger i dagene før lønnsoverføring. Å tilrettelegge for denne typen fleksibilitet kan representere en utfordring for det offentlige. Utsteder av regninger må da ha ulike datoer for ulike betalere. Det kan være komplisert å få til og kan, relativt sett, medføre betydelige kostnader så lenge det er svært mange utstedere av krav og svært mange regnskapsførere. Dessuten kan det innebære likviditetsproblemer for fylkeskommuner og kommuner. Utvalget vil derfor ikke uten videre anbefale å innføre denne typen fleksibilitet for skyldner. Dersom det legges opp til å etablere en samlet betalingsreskontro for det offentlige, hvor alle krav kunne inngå, kunne mulighetene for forfallsdatoer tilpasset den enkelte, være mer aktuelt. Utvalget viser til nærmere drøfting av felles reskontro i punkt 5.4.4.

En mer omfattende ordning vil være at den enkelte selv bestemmer hvor mange ganger i året offentlige regninger skal betales, mot selv å dekke merkostnader og rentekostnader. Slike ordninger

er for eksempel utbredt i forsikringsbransjen og ved nedbetaling av lån. I slike ordninger vil kravet kunne bli noe høyere fordi kunden velger en innbetalingsprofil som gir økte kostnader eller renteutgifter for utsteder. På denne måten blir utsteder også formidler av kreditt til kunden. Det er også eksempler på at det offentlige deler opp betalingen, eksempelvis restsatt som skal betales i to terminer.

Det offentlige kunne tenkes å tilby betalingsavtaler og -utsettelse på en mer systematisk måte innenfor den ordinære innbetalingsfasen. Debitor må da betale en rente som til enhver tid ligger noe over markedsrenten for å unngå arbitrasje¹³.

En slik fleksibilitet må imidlertid ikke utformes slik at den i realiteten virker som en kreditt (eller innskudd) i konkurranse med finansnæringen. I motsatt fall vil effekten bli negativ i forhold til innbetalingsresultatet ved at «smarte» debitorer ber om å få utsette betalinger så lenge som mulig for å oppnå billig kreditt. Fleksibilitet kan også innebære utfordringer i forhold til det offentlige ansvar for likebehandling. Når det gjelder bedrifter, vil billig kreditt som et ledd i fleksible ordninger, innebære statsstøtteproblematikk, og vil kunne være ulovlig, uavhengig av om norsk særlov ga hjemmel til slike ordninger.

Utvalget mener derfor at løsninger som øker fleksibiliteten må utformes slik at de ikke inneholder kreditlemper av større betydning. Eksempler kan være at hele beløpet betales tidlig, eller at beløpet splittes opp, men at hele beløpet betales innen forfallsdato. I vurderingen av gode fleksibilitetsordninger bør en ta i betraktning hvorvidt fleksibilitet gjennom utsettelse kan forsterke problemene ved økt tilgang til kreditt.

Fleksibilitet ved forskuddsordninger kan ledsages av godskrivning av renter, men igjen må en vurdere om debitors bankforbindelse bør dekke rollen som innskuddsmottaker.

Utvalget vil ikke anbefale å gå inn på en ordning hvor den enkelte bruker selv kan bestemme å betale etter ordinært forfall, men mener det kan vurderes å øke mulighetene til å betale før forfall for de som måtte ønske det.

5.4.2 Virkningene av tidligere varsling

En bruker kan gjennom tidlig varsling få bedre oversikt, forutsigbarhet over og mulighet for tilpasninger til forpliktelser fremover i tid.

12. Jf. punkt 2.5.1.

13. Staten må ikke gjennom sine løsninger legge til rette for at betalingsutsettelse blir et alternativ til finansiering av for eksempel personlig forbruk, med andre ord et billig lån.

For enkelte offentlige krav får skyldneren allerede tidlig varslings. Forhåndsutfylt selvangivelse sendes for eksempel ut i april, mens avregningen og herunder skattekravet sendes ut i slutten av juni. Første forfall er 20. august, annet forfall er 24. september. Skattekravene har med andre ord en relativt lang varslingsstid før kravet forfaller, sammenliknet med en del andre offentlige krav. Betaling for en barnehageplass baseres ofte på giroer utstedt for et helt år om gangen.

Dersom alle krav, herunder restskatt og barnehageutgifter, legges inn som elektronisk varslings og betaling, mener utvalget at en slik betalingsfrist vil gi langsiktig mulighet for tilpasning og dermed en større sannsynlighet for innbetaling.

Det vil følge en del kostnader knyttet til forslaget, først og fremst systemtilpasninger. Dette fordrer også at fastsettelsesprosessen i mange sammenhenger må endres, da denne prosessen danner grunnlaget for varslingsen.

Nyttevirkningen av et slikt forslag kan vise seg å være noe begrenset. Vi legger til grunn at tidlig varslings vil gi oversikt og mulighet for tilpasning; men vi har ikke datagrunnlag som viser at dette er et tiltak som vil bidra til å øke innbetalingsgraden i betydelig grad. Tiltaket er tilpasset den som har vilje til å betale og planlegger sin økonomi og regningsbetaling over tid. Tiltaket gir derfor økt brukervennlighet og kan bidra til en mer positiv oppfatning av det offentliges servicenivå.

En potensiell fare ved tidlig varslings er at det kan lede til at regningene legges vekk i påvente av innbetalingsfrist og glemmes. Poenget er derfor ikke å innføre lengre betalingsfrister uten at dette kobles med innføring av elektronisk varslings og betaling. På denne måten vil betaleren bli minnet på de ventende krav hver gang han går inn i sin nettbank. Ved de tradisjonelle ordninger for varslings, vil utvalget derfor ikke anbefale noen lengre frist, da dette kan føre til at krav i større grad blir forlagt.

Når det gjelder tiltak hvor bruker mer fritt kan bestemme forfall i forhold til sin egen økonomi kan dette være et meget gunstig tiltak som øker servicegraden betydelig og som derigjennom også kan gi en høyere andel rettidig betaling. Utvalget anbefaler likevel ikke slike løsninger uten at kostnader og fordeler ved å innføre en slik ordning er nærmere vurdert.

I mange sammenhenger kan det også være aktuelt å gi debitor flere valgmuligheter med hensyn til betalingsopplegg, for eksempel for årlige eller halvårlige krav kan månedlige trekk være en løsning. Dette gir selvfølgelig økte kostnader, men i sammenheng med en AvtaleGiro eller eFaktura

løsning kan dette gi debitor fleksibilitet og samtidig gi kreditor en enklere behandling av kravene. Vi antar at innfordringsaker også kan bli redusert.

5.4.3 Bedre informasjon og oversikt over kravene og betalingsordningene

På generelt grunnlag er det viktig for privatpersoner og næringsliv å sikre seg informasjon om offentlige ordninger, regelverk, informasjonskrav osv. Innenfor innkrevingsområdet er det særlig viktig at denne informasjonen når ut til privatpersoner og bedrifter *tidlig*. Informasjonen må være kvalitetssikret, lett tilgjengelig og oppdatert. Det er en utfordring at en stor del av offentlig informasjon finnes spredt på ulike nettsted, slik at det kan være vanskelig å få oversikt over det totale informasjonstilbudet. Det bør være en målsetting om å tilby raskere svar, større gjennomskiktighet ved adgang til og kontroll med egne data, samt rask og målrettet informasjon og veiledning fra det offentlige.

God informasjon om anvendelse av det offentliges inntekter er et viktig legitimerende tiltak som øker viljen til å betale regninger fra det offentlige og innbetale skatter og avgifter. Denne type informasjon går utover utvalgets mandat, men er ikke desto mindre svært viktig for å kunne oppnå et godt innkrevingsresultat.

God informasjon om kravene vil kunne gi en høyere og raskere innbetaling. En grunn til at et krav blir liggende og ikke betalt, kan være at skyldneren ikke forstår kravet. God fastsettelsesinformasjon gir grunnlag for et bedre innbetalingsresultat.

Informasjon om selve innkrevingsprosessen vil kunne øke motivasjonen for å betale til ordinært forfall. Dette gjelder spesielt at det er en god forståelse for hva som vil skje dersom regningene ikke blir betalt. Den offentlige tvangsinnfordringen er meget fragmentert og komplisert med mange aktører og relativt kompliserte regelverk. Det ville vært en fordel om det på en gjennomgående måte kunne redegjøres for trinnene i tvangsinnfordringen slik at dette var generell kunnskap befolkningen hadde.

God informasjon vil være vel så viktig i tvangsinnfordringen. Det vises til kapittel 6 for nærmere omtale av tiltak i denne delen av innkrevingsprosessen. I tvangsinnfordringen øker også behovet for personlig rådgivning.

MinSide og Altinn kan benyttes til slik informasjon, henholdsvis for innbyggere og for næringsdrivende. På MinSide har man mulighet til å pre-

sentere informasjon fra flere ulike kilder. Innbyggerne kan dessuten få mulighet for enkel dialog med det offentlige og få oversikt over informasjon som er registrert om seg i ulike offentlige registre. Denne funksjonaliteten kan benyttes til å lage både informasjonsopplegg og mer avansert løsninger for oversikt over krav og betaling, jf. nedenfor.

Altinn som en felles portal for næringsdrivende vil lette informasjonstilgangen til næringslivet. Det blir da særlig viktig med en felles strategi for samordning av etatsovergrepene informasjon.

MinSide ble i 2006 tatt i bruk som en personlig tjenestekanal for statlige og kommunale tjenester. MinSide kan bygges videre ut innenfor innkreivingsområdet slik at betalerne kan få mer detaljert informasjon om offentlige krav enn det de kan få i nettbanken. Den enkelte brukers innbetalingsprofil bør kunne vedlikeholdes på MinSide, i tilknytning til den personlige profilen.

Videre bør det være naturlig at innbygger, som del av sin betalingsprofil, selv kan bestemme hvilken type betalingsløsninger som ønskes benyttet, herunder AvtaleGiro, eFaktura, BankAxess, eller andre typer løsninger som f.eks. innebærer bruk av kredittkort. En slik løsning vil imidlertid kreve at det offentlige løser problemet med provenytap i forbindelse med gebyrer gjennom forhandlinger med finansbransjen.

Videre kan den personlige meldingsboksen på MinSide benyttes til dialog med fastsettere når det gjelder ønsket frekvens på betalingene, om slik fleksibilitet tilbys fra fastsetterens side. MinSide kan for øvrig benyttes til elektronisk varsling av krav, gjerne supplert med annen informasjon om det fastsatte kravet og informasjon om innbetalingsordninger, klageadgang osv¹⁴. I tilknytning til denne funksjonen kan det etableres direkte lenker til aktuelle betalingsløsninger, som f.eks. betalernes nettbank.

Kommunikasjon mellom fastsetteren og innbyggeren kan ivaretas via meldingstjenesten i MinSide hvor innbyggeren kan kommunisere via standardiserte «e-post» meldinger med fastsetteren. MinSide følger et hovedprinsipp om at informasjon om innbyggeren ikke skal lagres i portalen men hentes direkte fra en etat og vises innbyggeren ved forespørsel. I en løsning som følger dette prinsippet må det derfor være kjent hvilke etater/kommuner som skal forespørres. Innbyggeren kan eventuelt selv velge hvilke etater han ønsker informasjon fra. Med disse begrensningene kan en slik tjeneste realiseres ved å bygge en ny tjenestetype som bygger på prinsippene fra registertjenester i

MinSide. Det anslås at kostnaden for å realisere tjenesten i Minside vil ligge på ca. 2–3 mill. kr som et engangsbeløp¹⁵. I tillegg påløper kostnader hos den enkelte etat for å bygge grensesnittet mellom sine registre og MinSide. Kostnaden kan her variere strekt hos den enkelte etat.

MinSide kan også benyttes til å utvikle en tjeneste tilsvarende borgerkontortjenesten i Danmark. Brukeren vil da kunne få oversikt over faste betalinger fra kommuner og statlige etater som vedkommende har mellomværende med. En slik tjeneste kan realiseres på ulike måter, enten ved hjelp av standardfunksjoner allerede tilgjengelig i MinSide eller ved utvikling av tilleggsmoduler. Det kan for eksempel etableres en frittstående felles komponent for elektronisk betaling slik det er gjort i Danmark. I en slik løsning kan fordringer fra det offentlig samles i en felles oversikt og innbyggeren kan velge å betale regningene via for eksempel via Bank Axess eller verified by Visa. Det er utfordrende å estimere kostnaden i en slik løsning siden den involverer både en sentral komponent og strukturer hos etatene for å avgi informasjon samt den videre håndtering av fordringene. Etablering av selve komponenten vil bygge på standard teknologi og etablerte betalingsløsninger og kan derfor koste i størrelsesorden rundt 10 millioner kr å etablere. Utvalget noterer seg at utvikling av en slik tjeneste vil kreve sterk koordinering mellom staten og kommunene, og statlige etater seg i mellom

Utvalget noterer seg at utvikling av en slik tjeneste vil kreve sterk koordinering mellom staten og kommunene, og statlige etater seg i mellom.

Altinn er nå en godt etablert rapporterings- og deklarasjonskanal mellom næringslivet og det offentlige. Etter utvalgets mening vil det være mest hensiktsmessig å benytte denne kanalen for å kunne tilby betalingsløsninger rettet inn mot næringslivet. Elektronisk faktura for bedriftene bør naturlig inngå i Altinn systemet ved at denne kanalen i større grad blir brukt til å sende informasjon og krav ut fra det offentlige.

Altinn er i dag integrert med bedriftenes regnskapssystemer og denne funksjonaliteten skal bygges ut videre. Altinn utvikles kontinuerlig for å kunne motta nye oppgaver fra arbeidsgivere og næringsdrivende. Altinn har jevnt over profesjonelle brukere og er en portal som er i relativt stor bruk i dag. Altinn mottar ca. 6 millioner elektroniske meldinger årlig og er skalert for å kunne håndtere et mye høyere antall transaksjoner.

14. Jf. punkt 5.2.1.

15. Jf. punkt 8.2.

Altinn kan også utvides til å utgjøre en felles, offentlig infrastruktur for elektronisk faktura til, eventuelt også fra, mindre bedrifter¹⁶. En slik utvidelse ligger innenfor portalens formål, og den kan trolig gjennomføres med ikke altfor omfattende tilpasninger. En slik utvidelse må imidlertid sees i sammenheng med mulige tiltak/pålegg angående elektronisk fakturering til staten, f.eks. ved offentlige innkjøp.

Utvalget kjenner til at det i løpet av 2007 i Nærings- og handelsdepartementet skal gjennomgås alt regelverk som berører næringslivet. Gjennomgangen har som formål å kartlegge hvilke administrative byrder etterlevelsen av informasjonskrav, påfører næringslivet¹⁷. Utvalget viser imidlertid til de funn som gjøres i den forbindelse.

5.4.4 Én reskontro

For å gi oversikt over all informasjon etter fastsetting (utfakturerings, reskontroføring, inntektsføring, purring, inkasso, osv.) er en mulighet å samle all reskontroinformasjon i det offentliges økonomisystemer, for så å kunne følge alle sakene gjennom prosessen allerede fra fastsettingen. Et av de forslagene som utvalget har drøftet, er å samle alle offentlige krav i én reskontro allerede i den ordinære innbetalingsfasen. En samlet reskontro av alle offentlige krav ville gi betydelige muligheter for å pakke sammen betalingene på forskjellige måter, kunne danne grunnlag for betalingsfleksibilitet og gi betaleren god oversikt over de offentlige fordringer mot ham/henne, samt eventuelt åpne for én samleregning med jevne mellomrom.

Offentlig sektor har mange ulike formål som forvaltes av ulike virksomheter innenfor stat og kommune. Disse utgjør til sammen mange fastsettere, og de har hver for seg et selvstendig ansvar for å stille opp regnskap for sin aktivitet. Den offentliges regnskapsførsel innebærer at det i dag føres svært mange lokale regnskap og dermed et stort antall reskontroer. En felles reskontro forutsetter at alle virksomheter arbeidet gjennom en felles sentralløsning. En reskontro for alle offentlige aktører betyr at alle statlige etater, alle fylkeskommuner og alle kommuners reskontro vil måtte samordnes i en reskontro. Nødvendig funksjonalitet for effektiv og sikker behandling av store volumer av innbetalinger, er i svært stor grad felles for alle kravtyper. Løsningene for dette er i dag standardiserte og håndteres gjennom systemer som finnes kommersielt tilgjengelig (så som SAP, Oracle

Financial, Formula etc.). Ofte er regnskapssystemene tilknyttet andre funksjonaliteter, som fastsetting av krav, innfordring mv. De store offentlige etatene som også driver innkreving, drifter sine egne systemløsninger, mens mindre enheter betjener seg av felles driftssentraler (f.eks. Senter for statlig økonomistyring).

En samling av reskontro og regnskap vil imidlertid skape store utfordringer for hvordan det offentlige løser sin økonomifunksjon i dag. Et slikt felles økonomi- og innkrevingssystem vil måtte gå opp helt nye grensesnitt med mange ulike fastsettelsessystemer, og kunne komme i konflikt med særlig større virksomheters preferanser når det gjelder valg av, og driftsansvar for, egne økonomisystemer. Videre er spørsmålet om en samling av reskontro og regnskapsføring til en stor sentral kan føre til økt effektivitet i innkrevingen.

Utvalget har ikke hatt anledning til å utrede spørsmålet om felles reskontro og regnskapsføring nærmere, men antar at et slikt tiltak er kostnadskrevenende å gjennomføre. Videre mener utvalget at effekten av en samordning av reskontro og regnskapsføring vil være marginal.

5.4.5 Endringer i eksisterende betalingsordninger

Utvalget har forsøkt å foreta en overordnet analyse av det norske offentlige innkrevingssystemet og vurdert tiltak som kan virke på tvers av hele innkrevingssystemet. Utvalget har ikke tatt mål av seg til å se spesielt på enkelte kravtyper, men konstaterer at det er til dels betydelige forskjeller i innkrevingresultat mellom en del typer krav i den ordinære betalingsfasen. Dette kan f.eks. måles ved omfanget av utsendelser av første purring etter ordinært forfall.

Skatter, avgifter, gebyrer og andre krav som har spesielt høy purreandel, bør gjennomgås for å se om den innbetalingsordning som benyttes er hensiktsmessig. Utvalget viser til tabell 2.3 i punkt 2.5.3 for informasjon om purreandeler.

Utvalget erfarer at mange kravtyper ikke alltid blir vurdert opp mot det samlede innkrevingssystemet, men har blitt utformet over lang tid ut fra helt særegne forhold på det enkelte område. Dette har også blitt understøttet av at det er så mange aktører i det norske innkrevingssystemet og at det i mindre grad over årene har vært foretatt helhetlige analyser og tiltak.

Utvalget vil spesielt vise til et prosjekt som pågår med Brønnøysundregistrene som forsøksstat og hvor skattetrekk og arbeidsgiveravgift betales inn løpende etter hvert som lønnsutbetalingene

16. Jf. punkt 5.2.2.

17. Jf. NHDs Kartleggings- og forenklingsprosjekt 2006-2009.

finner sted. Denne løsningen skal eventuelt kunne implementeres i Altinn. Etter utvalgets mening gir dette meget interessante positive virkninger ved en mer løpende innbetaling og at skattetrekk-konto kan bli overflødig.

Utvalget anbefaler at det arbeides videre med å se om slike kravtyper, hvor resultatene i den ordinære innbetalingsfasen ikke synes spesielt gode, i større grad kan bli innkrevd på stedet, kan gjøres om til forskuddsordninger, deles opp på en enklere måte dersom kravene er store eller endre på annen måte.

Skatter og avgifter hvor provenyet er spesielt stort, må løpende overvåkes med hensyn til innkrevingsresultat. Selv om innbetalingsprosenten kan være høy, vil likevel provenyet være så stort at det kontinuerlig må arbeides med å forbedre resultatet. Innenfor skatteområdet vil særlig skatteoppkreverens arbeid med ordinære skatter og arbeidsgiveravgift og skattefogdenes arbeid med merverdiavgift være spesielt viktige.

5.4.6 Innføring av skattekonto for bedriftene for et utvalg av krav

I Sverige har hver fysiske og juridiske person som skal betale skatt eller avgift, en skattekonto. På denne kontoen debiteres hvert skatte- og avgiftskrav og krediteres hver innbetaling. Det vil fremgå av skattekontoen om det har oppstått et underskudd, eventuelt hvordan dette har oppstått, og skattekontoen vil på denne måten til enhver tid avspeile kontohaverens samlede økonomiske stilling overfor skattemyndighetene vedrørende de aktuelle skatter og avgifter. Inn og utbetalinger av skatter og avgifter med videre avregnes automatisk etter et saldoprinsipp. Dersom avregningen viser et underskudd, vil kontoutskriften også inneholde en betalingsoppfordring. Dersom kontohaver har penger til gode på kontoen, skjer utbetalinger fra Skatteverket via skattekontoen til bank- eller postgirokonto. Formålet med ordningen er å samordne, forenkle og få mer enhetlige rutiner i forbindelse med innberetning, betaling, avregning og inndrivelse av de vanligste skatte- og avgiftsarter.

I Danmark har alle juridiske enheter en skattekonto. Også her motregnes alle inn- og utbetalinger av skatter og avgifter med videre etter et saldoprinsipp. Meddelelse om motregning fremgår av skattekontoen. Når virksomhetens innbetaling helt eller delvis går med til å dekke en debetsaldo (sammensatt av flere krav), går betalingen til dekning av det eldste kravet først. Beløpet innbetales til skattekontoen uten angivelse av hva beløpet skal

dekke. Grensen for om Told- og Skatteforvaltningen i Danmark utsender purring eller ikke, er en debetsaldo på alt over kr. 5000,- For en debetsaldo på kr. 5000 eller mindre, sendes ikke purring, med mindre virksomheten har opphørt. Det pålegges gebyr på utsendelsen av purrebrev. En kreditsaldo utbetales til virksomhetens Nemkonto.

Skatteoppkreverutvalget vurderte i sin utredning at skattekontoordning kan ha fordeler både for skattemyndighetene og for de skatte- og avgiftspliktige¹⁸. Ordningen ble av dette utvalget vurdert særlig å medføre fordeler for skatte- og avgiftspliktige som har flere mellomværende i forhold til skatte- og avgiftmyndighetene. Det blir fremhevet at næringsdrivende typisk har forpliktelser knyttet til beregning og betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for de ansatte. Ved å la samtlige av disse kravene være omfattet av skattekontoordningen, vil de næringsdrivende kunne forholde seg til ett sted når det gjelder innrapportering og innbetaling.

Skatteoppkreverutvalget understreket at skattekontoordningen kan tenkes realisert uavhengig av organisasjonsløsning. De krav som kan omfattes og derved også forenklingseffekten, vil etter Skatteoppkreverutvalgets vurdering trolig avhenge av organisasjonsløsningen. Ulike innkrevere for ulike skatte- og avgiftskrav vil ha betydning for hvor mange skatte- og avgiftskrav det er praktisk mulig å inkludere i en eventuell skattekontoordning.

Skatteoppkreverutvalget gikk ikke nærmere inn på forslaget om skattekontoordning i Norge. De henviste imidlertid til en arbeidsgruppe nedsatt i Skattedirektoratet som skal gjennomføre et eget studie på dette området. Forprosjektet i Skattedirektoratet om en skattekontoordning avventer i dag utrulling av systemet SOFIE på skatteoppkreverkontorene. Skattedirektoratet har vurdert løsninger der skatteyter og Skattetaten kan få tilgang til en samlet oversikt over sitt samlede skatte- og avgiftsforhold, for eksempel via Internett, telefon eller kontoutskrift. Et slikt system kunne også senere utvides til en løsning som inneholder opplysninger om mellomværende med det offentlige, for eksempel beløp til forfall, beløp til gode, betalingsstidspunkter og motregninger.

Utvalget har vurdert skattekontoordningen og mener i likhet med Skatteoppkreverutvalget at en slik ordning vil kunne føre til fordeler for næringsdrivende som typisk har flere mellomværende i forhold til skatte- og avgiftmyndighetene. En fordel med skattekontoordningen er etter utvalgets vurdering at debitor gis en bedre og mer helhetlig

18. Jf. NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

oversikt over mellomværende med en stor innkrever, samt gis ett kontaktpunkt med skattemyndighetene. Dessuten vil denne ordningen gi den skatte- og avgiftspliktige lett tilgjengelig historikk om egne krav, innbetalinger og utestående krav.

I likhet med Skatteoppkreverutvalget vurderer utvalget at skattekontoen vil føre til samling av krav med felles regler og at dette vil legge til rette for forenklinger i forhold til avregning og renteberegning. Ordningen vil dessuten kunne åpne opp for en automatisk dekning (avregning) av restanser ettersom ingen tilgodebeløp utbetales dersom det er underskudd på kontoen. Dette vil etter utvalgets vurdering, kunne medføre en større dekningsgrad av skatte- og avgiftskrav.

Utvalget har vurdert hvilke utfordringer en eventuell innføring av denne typen ordning i Norge, medfører. Etter utvalgets mening er de største utfordringene på regelverkssiden. I likhet med Skatteoppkreverutvalget vurderer utvalget at den største utfordringen synes å bli å utarbeide prioriteringsregler og ansvarsfordelingsregler.

I tillegg kommer selvsagt den IT-messige tilrettelegging for en skattekontoordning.

Skattedirektoratet benytter Altinn som informasjonskanal til næringslivet, og det kan tenkes at en eventuell skattekontoløsning kan gjøres tilgjengelig der.

En skattekontoordning hvor skyldner betaler saldo vil neppe endre bedriftenes regnskapsmessige behov for føring av hvert enkelt krav. En god ordning med elektronisk faktura for enkeltkrav vil også kunne svekke behovet for skattekonto.

En skattekonto kan i utgangspunktet gi gevinster i form av brukervennlighet, i det skyldneren forholder seg til en konto og der det motregnes. Det kan i noen tilfeller gi likviditetsmessige fordeler for bedriftene og eventuelt tilsvarende rentetap for det offentlige. I tillegg kan det bidra til bedre innfordring hvis en lager ordningen slik at skyldneren ikke kan velge ut bestemte krav med strengere konsekvenser ved mislighold. Generelt ser utvalget det som naturlig å vise til Skattedirektoratets arbeid, men vil likevel knyttet noen merknader til problemstillingen nedenfor:

Skattekravene og merverdiavgiften betales til ulike kontoer. Dette skyldes det skille som er laget for disse ordningene, der førstnevnte ikke kan inngå i statens konsernkontoordning. Sistnevnte ordning må ligge innenfor konsernkontoordningen. Systemene i skatteetaten er dessuten forskjellige, noe som innebærer utfordringer knyttet til en felles skattekontoordning. En skattekontoordning vil derfor være avhengig av en del organisatoriske tiltak, dersom en skulle inkludere alle krav.

Utvalget anbefaler at det prosjektet som pågår i Skattedirektoratet spesielt evaluerer erfaringene i Danmark og Sverige med skattekonto og bl.a. ser på erfaringene med mange forskjellige typer krav i skattekontoorordningen. En eventuell innføring av skattekontoordning i Norge må ses i nøye sammenheng med andre sider ved det norske innkrevingssystemet som kan ivareta noen av de samme funksjoner. Utvalget vil ikke gi noen ytterligere anbefalinger til de prosessene som allerede er i gang for å utrede en skattekontoordning i Norge.

Kapittel 6

Tiltak knyttet til innfordringsfasen

6.1 Innledning

Utvalget legger til grunn at de aller fleste ønsker å betale sine regninger i tide. Samtidig må det erkjennes at enkelte skyldnere ikke har evnen til å betale sine regninger eller forsøker å unndra seg sine forpliktelser slik at innfordringstiltak må iverksettes for å dekke kravet. I dette kapitlet vil utvalget fremme forslag til tiltak som kan bedre innkrevingen i innfordringsfasen¹. Innfordringsfasen består som beskrevet i punkt 2.5.2, av to deler. Den første delen kalles «lett» innfordring og innebærer bruk av midler som varsel om tvangsfullbyrdelse etter tvangsfullbyrdsloven § 4–18. Den andre delen kalles «tung» innfordring. Det er i denne fasen at virkemidler som avholdelse av utleggsforretninger, utleggstrekk og sterkere innfordringstiltak som konkursbegjæring og tvangs salg benyttes.

Utvalgets mandat er omfattende i den forstand at det gir i oppgave å analysere all offentlig innkrevingsvirksomhet, herunder statlige og kommunale krav, fra kravutsendelse til og med tvangsinnfordring. En tilsvarende helhetlig og omfattende analyse av offentlig innkreving har ikke tidligere vært gjennomført. Analysene som har blitt foretatt tidligere, har vært avgrenset til spesifikke sektorer som for eksempel innenfor skatt-, toll- og avgiftsinnkreving.

Utvalget har tolket mandatet slik at målet er både å øke beløpet som innbetales, og å redusere kostnadene i alle deler av innfordringsprosessen. Allerede innledningsvis vil utvalget peke på viktigheten av at innfordringen innrettes slik at kravene dekkes så tidlig som mulig i innfordringsfasen. Erfaring tilsier at jo lenger tid et krav befinner seg i denne fasen, desto vanskeligere vil det være å oppnå dekning av kravet. Utvalget mener at potensialet for å ta ut positive effekter ved å flytte flere saker fra tyngre innfordring over til løsning i tidlig fase (lett innfordring) er betydelig. Inkassobyråer som eksempelvis Lindorff ser at det er gunstig å starte innkrevingen så raskt som mulig². Tiltak som

iverksettes for å forbedre innfordringen, bør dermed i utgangspunktet ha som formål å gjøre det enklere for innkrevingsaktører å oppnå dekning av kravet på et tidlig tidspunkt i innfordringsfasen med de minst ressurskrevende virkemidlene. Tiltakene bør i slike tilfeller innrettes systematisk og målrettet, for å oppnå dekning raskt. Dette vil også redusere kostnadene for både innfordringsaktørene og skyldnerne. Videre bør tiltakene i størst mulig grad tilpasses skyldners situasjon. Med dette menes at det ikke er nødvendig å iverksette samme innfordringstiltak overfor alle skyldnere, og at en ved å innrette tiltakene etter debitorerne, både kan spare ressurser og oppnå et bedre innfordringsresultat.

I kapittel 3 har utvalget identifisert en rekke utfordringer ved innfordring av offentlige krav samt gjort rede for hvordan et godt samlet innkrevingsresultat er avhengig av at innkrevingsfasene, kravene og ordningene sees i sammenheng. Det oppsummeres med at tilrettelegging for samordning vil være gunstig for å bedre innkrevingsresultatet, kostnadseffektiviteten og brukerorienteringen samt styrke rettssikkerheten. Tiltakene som utvalget fremmer, vil derfor i sin helhet gå i retning av å fremme samordning i offentlig innfordring. Tiltakene utvalget foreslår i innfordringsfasen kan sorteres under to hovedgrupper:

1. Organisatoriske tiltak – ny etat
2. Generelle tiltak – tiltak med utgangspunkt i dagens organisering

Flertallet i utvalget, alle unntatt Solveig Løhaugen, er kommet til at den beste måten å løse det offentlige innfordringsoppgaver på er å samle alle offentlige krav, med unntak av de kommunale, i én statlig etat som har innfordring som sin kjerneoppgave. Flertallets forslag med hensyn til oppgaveløsning for den nye etaten har mange likhetstrekk med den nye danske modellen for innfordring av offentlige krav, jf. kapittel 4. Utvalget har i motsetning til den danske løsningen, som også omfatter kommunale krav, kommet til at dette i Norge bør være en frivillig ordning for kommunene. Mindretallet støtter flertallet ved en eventuell samling av de statlige kravene i én etat, men er uenig i at også

1. Jf. Punkt 2.5 for mer informasjon om fasene i innkrevingen.
2. Jf. Lindorffs innkrevingsstrategier.

kravene i fellesinnkrevingen, dvs. kravene som innkreves av skatteoppkreverne på vegne av staten, fylkeskommunene og kommunene, overføres.

Det redegjøres for hovedtrekkene i hvordan en slik etat kan organiseres og oppgavene til en slik fremtidig etat i avsnitt 6.2. Flertallets forslag til hvordan det offentlige bør organisere innfordringen av offentlige krav, innebærer til dels store endringer og betydelige utfordringer i en overgangsfase. Flertallet mener imidlertid at det ikke er noen vei utenom en slik endring dersom man skal løse dagens problemer med den fragmenterte organiseringen av namsmanns- og særnamnsfunksjonen. Denne utfordringen er en vesentlig del av utvalgets oppdrag. Dog vil en løsning som begrenser seg til samordning av denne funksjonen, ikke løse alle problemer knyttet til dagens organisering. Det vises for øvrig til punkt 6.2.10 hvor andre organisatoriske modeller er omtalt.

I avsnitt 6.3 redegjøres det for ulike generelle tiltak som kan sikre en bedre oppgaveløsning på området gitt dagens organisering. Tiltakene retter seg mot å sikre en bedre samordning mellom de ulike aktørene i det offentlige som driver med innfordring som en vesentlig del av sin virksomhet. Mange av tiltakene i avsnitt 6.3 vil imidlertid også bli behandlet under avsnitt 6.2, ettersom de vil være forutsetninger, nødvendige tiltak og gevinster for en ny organisering.

I likhet med forslagene i kapittel 5 er det også i dette kapitlet tiltak som har nære forbindelser med igangsatte prosjekter. I beskrivelsen av disse tiltakene vil utvalget ikke foreta en nærmere analyse, men heller henviser til pågående arbeid.

6.2 Forslag til ny innfordringsetat

6.2.1 Bakgrunn for forslaget

Basert på den helhetlige vurderingen av offentlig innkreving foretatt i kapittel 3, ser flertallet det som nødvendig å fremme konkrete forslag til hva som kan være en hensiktsmessig fremtidig organisering av den offentlige innfordringen. Herunder vil forslag til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og hensiktsmessig grensesnitt mellom den ordinære innbetalingsfasen og innfordringsfasen bli vurdert.

Flertallet viser til analysen i kapittel 3 hvor det fremgår at den fragmenterte organiseringen og måten det offentlige løser innfordringen på i dag medfører betydelige utfordringer. En vesentlig utfordring er de problemer skyldnere møter ved at det offentlige ikke samordner innfordringstiltakene. Antallet innfordringstiltak blir unødvendig

høyt og opptreden fra en av de offentlige aktørene kan motvirke hensiktsmessige løsninger eller tiltak iverksatt av en annen offentlig aktør. Videre påløper gebyrer ved enkelte av innfordringstiltakene som belastes skyldneren. En manglende samordning fra det offentliges side kan dermed ha stor økonomisk betydning for skyldneren.

Videre viser analysen at skyldner som ønsker å rydde opp i sine økonomiske problemer ofte opplever det som problematisk å måtte forholde seg til mange offentlige aktører, med til dels ulik praksis for hvordan en løsning av gjeldsproblemet kan håndteres. En alternativ oppgaveløsning bør sikre en mer samordnet behandling av slike saker.

For næringslivet er det også særskilte utfordringer grunnet dagens fragmenterte system. Eksempelvis er utleggstrekk et mye benyttet innfordringstiltak, og de ulike offentlige aktører opptrer i dag ikke samordnet overfor arbeidsgiverne. Dette innebærer en økt belastning for arbeidsgiverne.

Sett fra det offentliges perspektiv viser analysen også at det er vektige grunner til at innfordringsoppgavene bør samordnes. Skyldnerens gjeldsbyrde og gjeldens sammensetning kan spille en vesentlig rolle med hensyn til hvilke innfordringstiltak som bør iverksettes. Uten en samlet oversikt over det offentliges krav mot skyldneren kan dette innebære at feil innfordringsstrategi benyttes. Erfaringen tilsier at personer med gjeldsproblemer ofte vil være skyldig flere typer offentlige krav som innkreves hver for seg. Dette innebærer et betydelig dobbeltarbeid med hensyn til både gjennomføringen av innfordringstiltak, og søknader om gjeldslettelse eller betalingsordninger.

Det er også en utfordring å få til en bedret faglig og administrativ styring på innfordringsområdet. På skatteoppkreverområdet er det særlige styringsproblemer på grunn av skillet mellom den faglige og administrative forankringen av skatteoppkreverfunksjonen. Flertallet viser til at denne problemstillingen var bakgrunnen for nedsettelsen av utvalget som så nærmere på organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen, jf. NOU 2004:12.

Utvalget vurderer det slik at det både er i brukerens og samfunnets interesse å skape en mer helhetlig organisering av offentlig innfordring, både på statlig og kommunalt nivå. Dette vil gi en bedre oversikt for brukerne, høyere innbetaling og vesentlig større effektivitet, samtidig som det vil styrke rettssikkerheten³.

3. Jf. kapittel 3.

6.2.2 Organisasjonsmodellen

6.2.2.1 Beskrivelse av organiseringsforslaget

Utvalget foreslår at alle statlige innfordringsoppgaver samles i en statlig innfordringsetat. I denne inngår alle statlige krav, både offentlig- og privatrettslige. En følge av at oppgavene legges til én etat er at særnamnsfunksjonen for de statlige kravene samles i ett statlig organ. Kravene foreslås som hovedregel overført til den nye innfordringsetaten dersom kravet er ubetalt etter første purring, jf. avsnitt 6.2.3.2.

Et flertall i utvalget, alle unntatt Solveig Løhaugen, mener imidlertid at samling av innfordringsoppgavene for de *statlige* kravene i én etat ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå de samordnings- og effektivitetsgevinster utvalget mener er nødvendig og mulig, særlig innenfor tvangsinnfordringsområdet. Selv etter at alle statlige innfordringsoppgaver er samlet i én statlig etat vil det være tre ulike etater med namsmannsoppgaver; det alminnelige namsmannsapparatet, det nye statlige særnamnsapparatet og skatteoppkreverne. Det er neppe en realistisk løsning å samle alle namsmannsoppgavene hos den alminnelige namsmann. At offentlige etater med store innfordringsoppgaver har fått tildelt særnamnskompetanse skyldes foruten kapasitetsproblemer hos de alminnelige namsmenn, også at oppgaven kan løses på en mer effektiv måte. Dette har sammenheng med at namsmannsoppgaven utføres av organer som forvalter de øvrige kreditorfunksjonene.

Flertallet mener det vil være akseptabelt med én statlig etat med særnamnskompetanse i tillegg til den alminnelige namsmann, men ikke tre ulike etater hvorav en av etatene administrativt hører under kommunen. Flertallet mener på denne bakgrunn at namsmannsoppgavene for de krav skatteoppkreverne har ansvaret for enten må ivaretas av den alminnelige namsmann eller av den nye statlige innfordringsetaten.

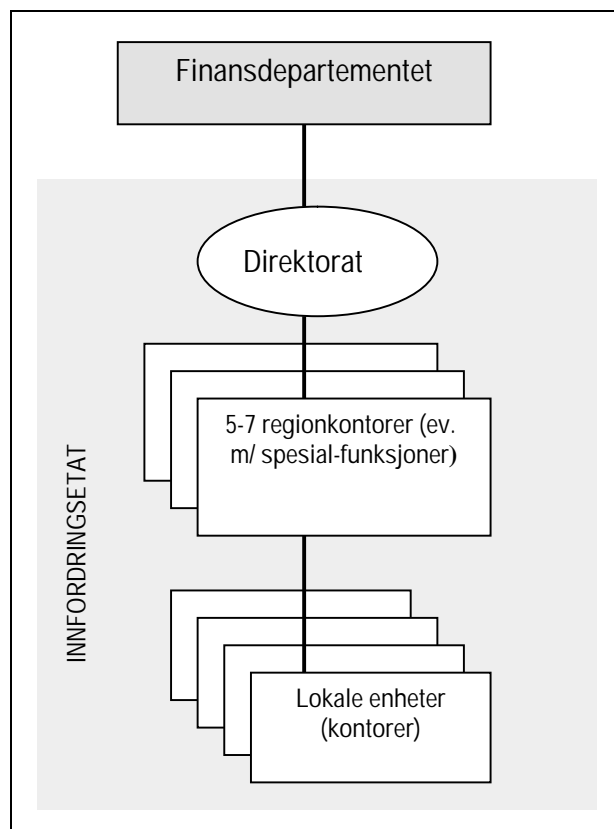
Flertallet har som nevnt kommet til at det er mest hensiktsmessig at skatteoppkreverens særnamnsoppgaver legges til den nye statlige innfordringsetaten. En følge av dette bør være at også de øvrige innfordringsoppgavene tilknyttet skatte- og avgiftskravene, som hører under fellesinnkrevingen, legges til den nye etaten. Det er både samordnings- og effektivitetsgevinster knyttet til en slik oppgavefordeling på hele ansvarsområdet for den nye etaten. Flertallet mener derfor at gevinstene særlig knyttet til brukerhensynene vil bli vesentlig enklere å realisere ved at den nye etaten overtar innfordringsoppgavene også på dette området.

Flertallet foreslår derfor at den nye statlige innfordringsetaten skal ivareta innfordringsoppgavene for statlige offentlig- og privatrettslige krav og skatte- og avgiftskrav som hører under fellesinnkrevingen.

Etaten bør fortrinnsvis bestå av omlag fem regioner underlagt et direktorat med faglig og administrativ styring. Finansdepartementet bør ha det overordnede styringsansvar overfor etaten. Når det gjelder den praktiske innretningen av etaten med tanke på blant annet antall kontorsteder, geografisk inndeling og oppgavefordeling, har flertallet kun tatt stilling til dette på et overordnet nivå. De nærmere detaljene vil måtte avklares i forbindelse med opprettelse av etaten. Flertallet legger til grunn at organiseringen av den nye etaten primært bør være opp til ledelsen i den nye etaten. Flertallet ser det imidlertid som viktig at den nye organisasjonen ivaretar og bygger på eksisterende kompetanse. Det bør også tas utgangspunkt i de eksisterende statlige innfordringsmiljøene med hensyn til infrastruktur og geografisk lokalisering.

Forslaget om en ny statlig innfordringsetat bygger på følgende viktige momenter:

- Innfordringsetaten skal være fagorganet for innfordring av alle offentlige krav, både offent-



Figur 6.1 Prinsippskisse for organiseringen av en ny innfordringsetat.

- lig- og privatrettslige, med unntak av de kommunale kravene.
- Direktoratet 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.
 - Etaten skal gjennom bruk av IT-systemer automatisere innfordringsprosessene så langt det er teknisk og praktisk mulig.
 - Den enkelte skyldner skal ut over det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, forvaltningsloven, tvangsfullbyrdelsesloven 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.
 - Etaten skal løpende vurdere behov for regelverksforbedringer og foreslå tiltak dersom det avdekkes slike behov.
 - Etaten 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.
 - Etaten skal også styrke rettssikkerheten og sikre likebehandling, samt sikre fokus og prioritering av innkreving som forvaltnings- og fagområde.
 - Etaten skal ha klare resultatkrav og krav til effektiv forvaltning/samordning.

I de følgende avsnitt vil det bli gitt en nærmere presentasjon av den nye etatens organisering og styringsforhold, samt ansvarsområde og oppgaveløsning. Forslaget til organisering må ses på som prinsipper og utgangspunkter for en fremtidig innfordringsetat. Utvalget viser til at forslaget i det vesentlige bygger på den danske modellen og at det derfor i det videre arbeidet med utforming av en ny etat vil være naturlig å bygge på mange av de samme løsninger som i den danske modellen.

6.2.2.2 Overordnet ansvar

Utvalget mener at en ny innfordringsetat bør underlegges Finansdepartementets ansvar, styring og kontroll. Det vises til at Finansdepartementet i dag med ett unntak er overordnet myndighet for alle de offentlige organer som har en vesentlig del av sin virksomhet knyttet til innfordring av offentlige krav. Finansdepartementet har også et særlig ansvar for og interesse i den offentlige økonomiforvaltning, som blant annet regler og rutiner

for innfordring av utestående offentlige krav. En tilknytning til Finansdepartementet er i samsvar med ordningene i Danmark og Sverige⁴. I Danmark er inndrivelsesmyndigheten underlagt Skatteministeriet. Det ansvar og oppgaver som tilligger Skatteministeriet inngår i Norge i Finansdepartementet. I Sverige er Kronofogden underlagt Finansministeriet.

6.2.2.3 Direktoratets funksjon

Utvalget legger til grunn at det operative nivået i en ny innfordringsetat ikke bør ligge direkte under Finansdepartementet. Det vil være naturlig med en direktoratsforankring for alminnelige direktoratsoppgaver, som ansvar for strategi, regelverksutvikling, IT-utvikling, oppgavefordeling osv. på innfordringsområdet. Utvalget som helhet legger videre til grunn at de ressursene av denne karakter, som i dag eksisterer i f.eks. Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Statens innkrevingsentral og NAVI, skal samles organisatorisk. Det bør imidlertid være åpent for at deler av direktoratsfunksjoner kan legges til regionalt nivå. Det kan også være hensiktsmessig å trekke på ressurser fra andre store innkrevingsmiljøer.

For utvalget skiller tre alternative løsningsmodeller seg ut for hvor det faglige og administrative ansvaret bør ligge:

1. Ett alternativ vil være et eget direktorat. En vesentlig fordel med å bygge opp et eget organ med direktoratsfunksjon på innfordringsområdet, vil være at fokuset på fagområdet ikke vil komme i konkurranse med andre kjerneoppgaver. For Skattedirektoratet vil innfordringsoppgavene, selv med en samling av innfordringen for alle offentlige krav, bli en mindre del av direktoratsoppgavene. Det er et vesentlig argument for opprettelsen av en ny innfordringsetat at oppgaveløsning på innfordringsområdet skal være en kjerneoppgave som har sterkt ledelsesmessig fokus.
2. Et annet alternativ er at det overordnede ansvaret legges til Skattedirektoratet. Skattedirektoratet ivaretar i dag direktoratsfunksjonen for to av de store innfordringsaktørene for offentlige krav; skattefogdkontorene og skatteoppkreverne. For skatteoppkreverne er direktoratsfunksjonen begrenset til faglige oppgaver. De har gjennom dette arbeidet en betydelig kompetanse på området som det vil være naturlig å videreføre til en ny etat. Dette er i samsvar med den modell som Danmark valgte ved den nylige

4. Jf. kapittel 4.

omorganiseringen av innfordringsmyndigheten. Ved at direktoratsfunksjonen legges til et eksisterende direktorat, vil det ikke være behov for å bygge opp kompetanse på områder som ikke er kjerneoppgaven, dvs. administrative fellesfunksjoner på f.eks. personalområdet.

3. Det siste alternativet som utvalget har drøftet er å legge ansvaret til Toll- og avgiftsdirektoratet som også er underlagt Finansdepartementet. De har i dag et fagmiljø på deler av innfordringsområdet, men har ikke særnamskompetanse slik som skatteetaten.

En samling av innfordringsoppgavene i Skattedirektoratet vil bety mulighet for å utnytte stordriftsfordeler. Først og fremst har direktoratet et større miljø enn Toll- og avgiftsdirektoratet. De har bred kompetanse og erfaring innen hele innfordringsområdet. Videre har både skattefogdkontorene og skatteoppkreverne særnamskompetanse. En opprettelse av et nytt direktorat vil medføre startkostnader. Omorganisering av Skattedirektoratet eller Toll- og avgiftsdirektoratet vil medføre personmessige omstillingskostnader. I Danmark valgte man å legge direktoratsfunksjonen inn som en del av Told og skatt, som tilsvarende det norske Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. I Sverige har man valgt en løsning med at Kronofogden er en del av skatteverket, dvs. tilsvarende det norske Skattedirektoratet.

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.

6.2.2.4 Operativt nivå

Utvalget ser for seg at de eksisterende statlige innfordringsmiljøene vil inngå i det operative nivået. Dette er Statens innkrevingsentral, deler av NAVI og skattefogdkontorene⁵. Når det gjelder øvrige innkrevingsaktører som eksempelvis tollkasserer og skatteoppkreverne, innebærer forslaget

at oppgaver og ressurser som knytter seg til innfordringen overføres til den nye etaten. Det innebærer at tollkasserer- og skatteoppkreverfunksjonen fortsatt vil bestå, men med et mer begrenset ansvarsområde. For skatteoppkreverne vil en slik overføring også medføre at de mister særnamskompetansen. Som nevnt legger flertallet opp til at innfordringen av skatte- og avgiftskrav som hører under fellesinnkrevingen skal ivaretas av en ny innfordringsetat. En nærmere redegjørelse for hvilke krav som skal innfordres av den nye etaten er gitt i avsnitt 6.2.3.1.

Det er vesentlig å holde antall regionale enheter på et lavt nivå for å få til tilstrekkelig fokus på faglig styring og kontroll slik at den tilsiktede samordning og helhet i oppgaveløsningen oppnås. Etter utvalgets vurdering er det naturlig å se hen til regioninndelinger på andre områder, eksempelvis skatteetatens og tolletatens inndeling i fem regioner. Med de aktører som vil innlemmes i innfordringsetaten, vil det bety fem regioner, eventuelt med tillegg av enkelte særlige enheter som kan være faglig og administrativt underlagt direktoratet. Regionledelsen vil kunne legges til dagens kontorsteder for henholdsvis de fem skatteregionene. Utvalget ser at det kan være aktuelt at Statens innkrevingsentral og NAVI forblir miljøer direkte underlagt direktoratet, men med særlige oppgaver. For NAVI vil det være naturlig å skille ut den del av virksomheten som forestår oppgaver som faller utenfor innfordring, det vil si oppgaver med fastsettelse og oppgaver knyttet til den ordinære innbetalingsfasen

Regionene kan samlokaliseres med enheter i skatteregionene slik fem av de eksisterende skattefogdkontorene blir fra 1. januar 2008. Flertallet legger imidlertid til grunn at innfordringsdelen av disse enhetene skal være en del av innfordringsetaten og ikke skatteetaten. Flertallet antar imidlertid at det vil være naturlig med samlokalisering med enheter i skatteregionene, noe som åpner for samarbeid om enkelte administrative fellesfunksjoner. Den nære tilknytningen til skatteetaten vil også kunne åpne for at det inngås avtale om at enkelte førstelinjefunksjoner skal tilbys ved flere eller alle enheter i skatteregionene. Dette kan f.eks. gjelde utlevering av skjemaer, mottak av dokumenter, veiledning om hvor det kan finnes informasjon om enkelte tema, hvor det offentlige tilbyr økonomisk rådgiving osv.

5. Skattedirektoratet har som ledd i den omorganisering av skatteetaten som iverksettes fra 1. januar 2008 lagt opp til at innkrevingen samles i fem regioner. Bakgrunnen er behovet for skape større fagmiljøer med høyere kompetanse.

Det kan tenkes flere løsninger på hvordan regionene organiserer sine oppgaver, men alle regioner vil sannsynligvis ha behov for å ha flere kontorsteder innenfor regionen. I enkelte regioner vil det kunne være behov for flere kontorsteder enn andre dersom en nærmere gjennomgang av de oppgaver enheten tildeles, viser behov for en mer desentralisert struktur. Flertallet mener imidlertid at disse avklaringer bør tas i det videre oppfølgingsarbeidet. I avsnitt 6.2.5 nedenfor har flertallet enkelte synspunkter på betydningen av lokal tilknytning for god oppgaveløsning på området.

6.2.3 Krav, eierforhold og overføringstidspunkt

6.2.3.1 *Kravene*

Flertallet legger opp til at alle offentlige krav, bortsett fra de kommunale kravene, skal overføres til innfordringsetaten.

Det forutsettes at etaten skal forestå innfordring av så vel offentligrettslige som privatrettslige krav. Dette innebærer at skatte- og avgiftskrav som hører under fellesinnkrevingen og som i dag innkreves av skatteoppkreverne, også overføres til etaten. Innfordring av avgifter til folketrygden likestilles i denne sammenheng med statlige krav.

Bakgrunnen for at flertallet har vurdert det som gunstig også å overføre kravene i fellesinnkrevingen, er i hovedsak knyttet til ønsket om å begrense antall enheter som utfører innfordringsoppgaver på vegne av det offentlige. Flertallet har særlig lagt vekt på hensynet til brukerorientering slik at skyldner ikke skal måtte forholde seg til flere kreditorer og særnamsmenn.

Det har også vært drøftet om rene fylkeskommunale og kommunale krav obligatorisk bør innfordres av innfordringsetaten på samme måte som statlige krav og kravene i fellesinnkrevingen. Flertallet viser til at Danmark valgte en slik løsning ved omorganiseringen av den offentlige innkrevingen, se nærmere omtale i punkt 4.2. Flertallet ser imidlertid at dette reiser prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom stat, fylkeskommunene og kommunene. Utvalget antar at det i første omgang ikke er aktuelt med en obligatorisk ordning som også vil også ha konsekvenser for inkassobransjen. Bransjen har i dag en ikke ubetydelig oppdragsmengde for fylkeskommunale og kommunale krav. Under forutsetning av at konkurranse- og statsstøttereguleringen overholdes, antar utvalget at den nye etaten, etter ønske fra den enkelte kommune og fylkeskommune, kan påta seg oppgaven med innfordring på vegne av disse. I så fall vil dette medføre at tjenestene overfor kommunene

priser. Avgjørelse om dette må i tilfelle treffes av den enkelte kommune eller fylkeskommune. Overføringen bør i tilfelle kunne gjelde både offentligrettslige og privatrettslige krav.

I den grad etaten for øvrig skal kunne påta seg oppdrag for enkelte særlige statsaksjeselskaper eller statlige foretak bør det som ledd i opprettelsen av en ny innfordringsetat utarbeides standardavtaler for overtagelser av oppgaver ut over det som i lov legges til innfordringsetaten. Flertallet har ikke vurdert nærmere hva som bør reguleres i disse avtalene, men antar at de blant annet bør klargjøre oppgavefordelingen og hvordan innfordringsetatens kostnader skal dekkes. Flertallet legger til grunn at finansieringss spørsmålet for denne type oppdrag bør utredes nærmere. Etter utvalgets vurdering tilsier målet om størst mulig helhetlig oppgaveløsning for offentlige krav at det vil være en egenverdi i at også denne type oppgaver løses av en ny innfordringsetat. Det kan derfor reises spørsmål om en bør legge opp til at etaten også for denne type oppgaver helt eller delvis finansieres på andre måter enn via betaling fra oppdragstakerne. Særlig aktuelt er dette for kommunale og fylkeskommunale krav.

6.2.3.2 *Tidspunkt for overføring*

Utgangspunktet er at alle krav kan overføres til innfordringsetaten dersom kravet fortsatt er ubetalt etter første purring. Dette utgangspunktet bør ikke være til hinder for at etaten kan overta enkelte typer krav allerede ved mislighold, dvs. når betalingsfristen er oversittet.

I særlige tilfeller der det er behov for å fremme konkursbegjæring, begjæring om arrest eller midlertidig forføyning, bør kravet kunne overføres innfordringsetaten på et tidligere tidspunkt enn normalt.

Statens innkrevingsentral forestår i dag også kravutsendelse for enkelte kravtyper. Flertallet ser ikke problemer med at denne oppgaven videreføres i den nye etaten jf. punkt 6.2.4.6.

Den alminnelige hovedregel er at offentligrettslige krav har særlig tvangsgrunnlag⁶ og at slike krav derfor kan overføres til etaten straks det foreligger betalingsmislighold, eventuelt umiddelbart etter at betalingsfristen i først purring er utløpt. I det vesentlige vil dette innebære at kravene som etaten vil ha til innfordring vil være krav som er reelle og at det sjelden vil foreligge tvist om grunnlaget for kravet.

6. Jf. punkt 2.3.

Privatrettslige krav vil som hovedregel ikke ha tvangsgrunnlag. For denne type krav vil det være naturlig at innfordringsetaten tilbyr tilsvarende tjenester som private inkassoselskaper. Dette bør imidlertid være frivillig for eieren av kravet om den nye innfordringsetaten skal utføre denne type oppgaver. I så tilfelle vil statlige krav kunne følges opp etter inkassolovens regler om egeninkasso. Flertallet antar at en tilsvarende løsning bør kunne tilbys for kommunale og fylkeskommunale krav uten særlig tvangsgrunnlag. Om etaten også bør kunne følge opp saken for domstolene for å få dom for kravet må utredes nærmere og vil trolig variere avhengig av kravtype og hvilke innsigelser som reises mot kravet. Innfordringsetaten bør i noen grad kunne føre «kurante» og enkle saker for domstolen, men ikke kompliserte tvister om grunnlaget for kravet. I de fleste av de «kurante» sakene vil det ikke foreligge innsigelser mot kravet slik at kravet kan fullbyrdes direkte etter regelen i tvangsfullbyrdesloven § 7–2 bokstav f. De mer kompliserte sakene vil kunne overføres innfordringsetaten igjen når kravet har tvangsgrunnlag.

Flertallet legger opp til at det skal være opp til eieren av kravet å avgjøre når kravet skal overføres dersom vilkårene for overføring foreligger. Rask iverksettelse av målrettede innfordringstiltak er imidlertid et vesentlig kriterium for gode resultater. I praksis bør det derfor legges opp til incitamenter for kraveierne til å overføre kravet så raskt som mulig. Et slikt incitament vil kunne være at dekningsprioriteten ved innbetalinger til innfordringsetaten fra skyldnere med flere ulike kravtyper som hovedregel avgjøres på bakgrunn av når kravet har blitt mottatt. Med andre ord at de krav som har ligget lengst til innfordring gis dekning først. Det må imidlertid gjøres unntak for særlige typer krav hvor det er knyttet særskilte sanksjoner til betalingsmislighold, f.eks. bøter hvor unnlatt betaling kan medføre soning. Det forutsettes at detaljene i en slik løsning må utredes nærmere.

Flertallet legger opp til at alle statlige krav og krav som hører inn under fellesinnkrevingen (skatt og avgifter til folketrygden) bør overføres innfordringsetaten når de formelle vilkår for overførsel foreligger. Rett namsmyndighet vil som følge av dette alltid være innfordringsetaten og ikke den alminnelige namsmann som er tilfelle for enkelte krav i dag.

6.2.3.3 Ansvar for kravet

Forslaget bygger på at det organ (etat) som overfører kravet til den nye innfordringsetaten fortsatt skal stå som eier av kravet og dermed beholde alle

rettigheter som normalt tilkommer eier av kravet. Det vil normalt være det organ som har fastsatt kravet som står for overføring av kravet til den nye etaten. Det er imidlertid hensiktsmessig at den nye innfordringsetaten gis kompetanse til å utøve mange kreditorfunksjoner som normalt tilkommer eier. En nærmere gjennomgang av de enkelte funksjoner etaten bør kunne utøve, omtales i punkt 6.2.4.

Bakgrunnen for at innfordringsetaten ikke bør overta eierskapet til kravet er behovet for at eieren av kravet i de fleste tilfeller bør ha ansvaret dersom det oppstår tvil om grunnlaget for kravet. Det kan også være andre grunner til at eieren av kravet ønsker at innfordringen stanses eller avsluttes, f. eks. i forbindelse med søknader om ettergivelse på særlige grunnlag. Det vises til punkt 6.2.4.1 hvor det fremkommer at utvalget antar at visse saker av denne typen ikke bør ligge til den nye innfordringsetaten å avgjøre. I tilfeller hvor eieren involveres kan det tenkes at kravet tilbakeføres eller at eieren beslutter at innfordringen helt eller delvis stanses for en periode.

I utgangspunktet bør dette gjelde også i de tilfeller kravets eier er andre enn staten. (Innfordringsetaten vil være et statlig forvaltningsorgan som vil kunne forestå vanlige kreditorfunksjoner for statlige krav med hjemmel i ordinær forvaltningsmessig kompetansetildeling.) For andre krav enn statlige krav, f. eks. kommunale krav, antar utvalget at det er behov for å regulere den nye etatens kompetanse i lov. Flertallet legger imidlertid til grunn at den nye etatens kompetanse fullt ut bør reguleres i en særlov.

6.2.4 Oppgaveløsning og kompetanse

6.2.4.1 Innfordringsetatens kreditorfunksjoner

Utgangspunktet bør være at innfordringsetaten tildeles kompetanse til å iverksette alle tiltak som er nødvendige for å gjennomføre en effektiv og forsvarelig innfordring. Dette innebærer at innfordringsetaten ut over den særnamskompetanse etaten tildeles, blant annet bør ivareta følgende kreditorfunksjoner:

- Fremme konkursbegjæringer, arrestbegjæringer og begjæringer om midlertidig forføyning.
- Gjennomføre motregning.
- Behandle og avgjøre saker om tvungen akkord etter konkursloven.
- Behandle og avgjøre saker om frivillig og tvungen gjeldsordning etter gjeldsordningsloven.
- Behandle og avgjøre saker om betalingsordninger.

- Behandle og avgjøre saker om utenrettslige gjeldsordninger (i tillegg til de saker som følger ordningen etter gjeldsordningsloven).
- Beregne og innfordre forsinkelsesrenter og gebyrer som oppstår i innfordringsprosessen.
- Ettergi renter og gebyrer påløpt i innfordringsprosessen.
- Ta stilling til foreldesspørsmål.

Det legges som nevnt opp til at eierskapet til kravet fortsatt skal tilligge det organ som har fastsatt kravet. Tvister om kravenes grunnlag (riktighet og størrelse), herunder renter og gebyrer fastsatt før overføring av kravene bør derfor som hovedregel ivaretas av eieren av kravet⁷.

Enkelte eier- og kreditorfunksjoner må trolig vurderes særskilt for enkelte kravtyper. Det kan f.eks. reises spørsmål om innfordringsetaten bør ha kompetanse til å behandle saker om betalingsordninger og lemping av krav på særlige grunnlag, som krever bruk av skjønn og hvor skjønnstemaet har nær tilknytning til kravets grunnlag. F. eks. vil dette gjelde for nedsettelse av skatte- og avgiftskrav når vurderingstemaet er om det vil være særlig ubillig å fastholde kravet på grunn av såkalte utilsiktede virkninger av (fastsettelses-) regelverket. En slik vurdering er det organet som har fastsatt kravet som har de beste forutsetninger for å gjøre.

Når det for øvrig gjelder saker om betalingsordninger og nedsettelse på grunnlag som ikke har slik særlig tilknytning til fastsettelsen, er det derimot et vesentlig moment at den nye etaten har kompetanse for alle krav. I denne type saker er målet at etaten skal kunne finne enhetlige løsninger som omfatter alle krav etaten har mot samme skyldner.

Før kravene er overført til innfordringsetaten er det eieren av kravet som ivaretar alle kreditorfunksjonene. For de krav der overføring til den nye etaten forutsettes å være obligatorisk (rene statlige krav og skatte- og avgiftskrav som hører inn under fellesinnkrevingen) antar utvalget at det ikke skal være adgang for eier av kravet til selv å iverksette innfordringstiltak utover første purring. Den nærmere avgrensningen bør vurderes, men det bør f. eks. være slik at konkursbegjæring for statlige krav skal fremmes av den nye innfordringsetaten. Den samordningseffekten flertallet i utvalget ønsker å oppnå ved en ny innfordringsetat forutsetter at etaten i det vesentlige har eksklusiv kompetanse i forhold til å iverksette innfordringstiltak.

6.2.4.2 Innfordringsetatens særnamskompetanse

I kapittel 2 vises det til at det finnes nærmere 450 enheter med særnamskompetanse i Norge⁸. Opprettelse av en ny innfordringsetat vil innebære at særnamskompetansen samles i en etat, men vil bli utøvet av flere enheter internt i etaten. Når etaten er fullt etablert, vil oppfølging av flere krav mot samme skyldner foretas av kun én av enhetene. Det vil si at skyldner kun må forholde seg til én aktør.

Flertallet forutsetter at innfordringsetaten minimum skal ha kompetanse etter tvangsfullbyrdsloven tilsvarende den kompetanse særnamsmennene har i dag. Det vil si å avholde forretning for utlegg (stifte utleggspant og nedlegge utleggstrekk).

Flertallet ser at tvangsfullbyrdslovens regler om kumulasjon, tvangsfullbyrdsloven § 7-4, i noen grad kan begrense muligheten til å samordne krav fra ulike organer i en felles utleggsforretning. Flertallet finner det naturlig at regelverket gjennomgås for i størst mulig grad å åpne for en effektiv utnyttelse av etatens ressurser. Flertallet antar at det vil være mulig å åpne for en utvidelse av adgangen til å ta med krav fra ulike organer uten at dette går på bekostning av rettsikkerheten for skyldneren.

Utvalget mener i tillegg at det bør vurderes nærmere om etaten bør tildeles kompetanse til å gjennomføre tvangsdekning av enkelte formuesobjekter. Særnamsmannen har slik systemet er i dag kun kompetanse på sikringsstadiet; det vil si i forbindelse med gjennomføring av utleggsforretninger og beslutning om utleggstrekk i lønn. Utvalget har vurdert hvorvidt særnamsmannens kompetanse bør utvides til også å omfatte realisasjon av utleggspant, dog begrenset til de områder hvor den alminnelige namsmann har kompetanse på realisasjonsstadiet, jf. tvangsfullbyrdsloven kapitlene 8 og 10. Utvalget har vurdert det slik at det er mange gode grunner for en slik utvidelse av særnamsmannens kompetanse. Først og fremst vil det innebære en effektivitetsgevinst. Utvalget viser til den nærmere drøftelsen av et slikt forslag i punkt 6.3.4.

Flertallets forslag legger opp til en betydelig reduksjon i antallet enheter med innfordringskompetanse, herunder særnamskompetanse. Dette innebærer at avholdelse av utleggsforretninger på annen måte enn som kontorforretning i områder som ligger langt fra etatens kontorsteder, vil bli

7. Jf. punkt 6.2.3.2.

8. Det vil skatteoppkreverne, SI, NAVI og skattefogdkontorene.

praktisk vanskelig pga. reiseavstand. Flertallet mener det bør vurderes om den alminnelige namsmann som har større geografisk utbredelse kan bistå der reiseavstanden blir et praktisk problem. Slik bistand kan begrenses til nødvendige praktiske gjøremål og vil ikke innebære at utleggsforretningen avholdes av den alminnelige namsmannen. De nærmere praktiske og formelle sider ved en slik ordning bør utredes nærmere.

6.2.4.3 Informasjon og forebygging

Gjennomgangen av skyldners behov viser at oppgavene relatert til informasjon og forebygging er viktig. Dette bør således være et fokusområde for innfordringsetaten. Ved at innfordringen samles i en etat, har det offentlige større mulighet til å gi bedre og mer samordnet informasjon når det gjelder hele innfordringsprosessen. I Sverige har Kronofogdmyndigheten et sterkt fokus på forebyggende virksomhet og har vist gode resultater ved en samlet organisering av dette arbeidet.

6.2.4.4 Behandling av kontantstrømmen

Det legges opp til at innfordringsetaten vil fungere som et inkassoselskap for offentlige krav, med den forskjell at kompetansen rekker mye videre enn det som er normalt for et inkassoselskap. Dette innebærer at betalingsstrømmen i utgangspunktet skal tilbakeføres eieren av kravet. En slik løsning gjennomføres i dag for mange krav som Statens innkrevingsentral overtar til innfordring fra andre statlige etater. Statens innkrevingsentral inntektsfører imidlertid i dag enkelte krav direkte i statsregnskapet, og utvalget ser ingen sterke grunner for at en slik ordning ikke kan videreføres i en ny innfordringsetat, enten for enkelte krav eller som et generelt prinsipp.

For de krav innkrevingssetaten får overført fra kommunene og som ikke skal inntektsføres i statsregnskapet, må betalingsstrømmen tilbakeføres til kommunene. Utvalget er imidlertid kjent med at man i Danmark, hvor innfordring av kommunale krav skal innfordres av den statlige innkrevingssetaten, har vurdert en løsning hvor fordringene som overføres kjøpes opp. Flertallet utelukker ikke at man på sikt kan vurdere en ordning hvor innkrevingssetaten kjøper fordringene som overføres til innfordring ved betaling av en viss prosent av «pålydende». Procentsatsen kan i tilfelle fastsettes ut i fra hvor høy andel av den enkelte kravstype som forventes innfordret, basert på erfaringstall. Flertallet antar at hvilken løsning som velges ikke

har betydning for de gevinster som forventes av etableringen av en ny innfordringsetat.

6.2.4.5 Fordeling av oppgaver

Hver enkelt operative enhet bør tildeles full og landsdekkende kompetanse på etatens område for samtlige krav som etaten har ansvaret for. Det vil være opp til ledelsen på direktoratsnivå å beslutte hvordan den faktiske oppgavefordelingen skal være mellom de ulike operative enheter. Dette vil også gjelde ved en eventuell videreføring av Statens innkrevingsentral og NAVI. Dette åpner for at visse typer oppgaver som er egnet for automatisering kan behandles sentralt av en operativ enhet⁹. Det vil for eksempel være mulig å sentralisere nedleggelse av utleggstrekk. Oppgaver som krever saksbehandlingsressurser kan fortsatt desentraliseres. Det vil også være mulig at enkelte enheter spesialiseres innenfor et begrenset område, f. eks. oppfølging av krav i konkursbo eller oppfølging i forbindelse med gjeldsordninger etter gjeldsordningsloven¹⁰.

6.2.4.6 Oppgaver knyttet til ordinær innbetaling

I utgangspunktet får den nye etaten med seg også noen oppgaver innenfor den ordinære innbetalingen. Dette gjelder spesielt Statens Innkrevingsentral som også har oppgaver knyttet til utsendelse av krav og mottak av betaling i den ordinære innbetalingsfasen. Flertallet vil ikke utelukke at den nye innfordringsetaten etter hvert også vil kunne påta seg ytterligere oppgaver knyttet til den ordinære innbetalingsfasen. Da vil en kunne oppnå ytterligere positive samordningseffekter overfor innbetaler og en ytterligere effektiviseringsgevinst for det offentlige også på dette området. I tillegg vil en kunne utnytte det reskontrosystem den nye innfordringsetaten uansett må etablere. I kapittel 5 har utvalget drøftet muligheten for en statlig reskontro til bruk i den ordinære innbetalingsfasen. Utvalgets konklusjon er at dette ikke bør prioriteres. Ved å utnytte innfordringsetatens reskontro kan situasjonen stille seg noe annerledes ved at det ikke er behov for å utvikle noe helt nytt. Flertallet mener imidlertid at det er viktig at det gis full oppmerksomhet om reorganiseringen for å håndtere innfordringen inntil den er godt etablert. Deretter kan det være en mulighet å utvide etatens oppgaver til også ta hånd om flere ordinære innbetalin-

9. Jf. punkt 6.3.5.

10. Jf. punkt 6.3.3.

ger slik at etaten på sikt kan bli en innkrevings- og innfordringsetat.

6.2.5 Implementering

Utvalget legger til grunn at det må skje en gradvis implementering av en ny etat. Etter beslutning om opprettelse av en slik etat bør første steg være å få etablert direktoratsfunksjonen, enten i et eksisterende direktorat eller opprette ett nytt. Direktoratets oppgave i første fase blir å utforme de nærmere detaljer for organisering og oppgavefordeling. Videre bør det legges opp til en gjennomgang av regelverket for å få utredet og vedtatt nødvendige regelverksendringer for iverksettelse av en ny etat. Utvalget antar 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. En viktig oppgave innledningsvis vil være å iverksette prosessen med å samordne og utvikle, et felles IT-system for etaten. Første fase vil med stor sannsynlighet strekke seg over flere år, men det operative nivået i den nye etaten bør implementeres ett år etter at direktoratsfunksjonen er formelt operativ.

Den nye etaten antas å ville være fullt operativ først etter at et felles IT-system er utviklet og tatt i bruk. Det bør være et mål at etaten når en slik milepæl om lag tre til fem år etter at direktoratsfunksjonen er etablert.

6.2.6 Utfordringer som følge av sentralisering av innfordringsoppgavene

Flertallets forslag til en ny innfordringsetat og hvordan oppgavene skal løses, vil innebære en sentralisering av oppgaveløsningen på mange områder i forhold til dagens system. Dette innebærer etter flertallets vurdering gevinster både i forhold til rettsikkerhet og brukerhensyn, samtidig som det gir muligheter for rasjonalisering og effektivisering. Dette er imidlertid i motstrid til dagens organisering av innfordringen av skatt og avgifter til folketrygden. Denne oppgaven ivaretas i dag av skatteoppkreveren i den enkelte kommune. Selv om det har vært en utvikling med hensyn til samarbeid mellom kommuner om oppgaveløsningen er det i dag fortsatt oppunder 400 skatteoppkreverkontor. Et vesentlig argument for fortsatt kommunalt ansvar for skatteoppkrevingen har vært at lokal tilknytning gir god oppgaveløsning. I tillegg gir det god service til skyldnerne. Flertallet viser til mindretallets redegjørelse for temaet i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

Flertallet i utvalget har ikke selv vurdert om skatteoppkreverne med sin lokale tilknytning kan vise til bedre innkrevingsresultater enn statlige innkrevere. Flertallet viser her til beregningene som ble gjort i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving hvor flertallet legger til grunn at det er et visst forbedringspotensial ved å statliggjøre skatteoppkreverfunksjonen. Dette flertallets forslag innebærer i motsetning til flertallets forslag i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, ikke statliggjøring av alle deler av skatteoppkreverfunksjonen, slik at den lokale tilknytningen vil være ivaretatt for de som betaler kravet innen forfall eller etter betalingsfristen på første purring.

Flertallet mener at gevinstene ved en sentralisering av oppgaveløsningen overstiger de ulemmene det medfører at innfordringen ikke lenger vil være lokalt forankret. Flertallet mener det ikke vil være mulig å oppnå nødvendig grad av samordning uten at det skjer en sentralisering av oppgaveløsningen.

Sett ut i fra brukerperspektivet (skyldnerne) viser flertallet til at det for en del krav i dag, ikke er slik at skyldneren har en reell mulighet til å møte opp hos innfordreren. Det er videre slik at den teknologiske utvikling generelt må kunne sies å ha redusert skyldnerens behov for fysisk å kunne møte opp på offentlige kontorer. De tiltak flertallet foreslår med hensyn til informasjon og rådgiving, jf. punkt 6.2.4.3, reduserer også behovet for personlig kontakt ved oppmøte hos innfordreren. Det vises også til at flertallet foreslår at enkelte førstelinjefunksjoner kan utføres ved flere eller alle enheter i skatteregionene. På samme måte som skattetaten i dag samarbeider med kommunene om kommunale servicekontorer kan den nye innfordringsetaten også delta i slikt samarbeid. Flertallet i utvalget mener at gevinsten for skyldnerne av samordnet opptreden fra det offentliges side vil være av større verdi enn verdien av å personlig kunne møte opp hos innfordreren. Særlig vil dette gjelde de skyldnere som kanskje har de største problemer ved at de er skyldig flere ulike type offentlige krav. De vil heller ikke i dag ha en reell mulighet til personlig fremmøte hos alle innfordrere.

Den lokale tilknytningens betydning for kvaliteten på innfordringen er etter flertallets vurdering heller ikke så vesentlig at det bør hindre en sentralisering. Også her har den teknologiske utviklingen gjort behovet for lokalkunnskap betydelig mindre enn tidligere. Flertallet viser til at det data-system Statens innkrevingsentral har utviklet (SIAN) for søk i dekningsobjekter gir høyere kva-

litet på utleggsforretninger enn lokalkunnskap i de fleste tilfeller.

Flertallet viser videre til at Skattedirektoratets system for debitortilpasset innfordring som har vist seg å gi gode resultater ikke bygger på lokalkunnskap om skyldneren ved valg av innfordringsstrategi, men objektive kriterier basert på opplysninger hentet fra elektroniske registre. Flertallet ser for seg at dette systemet skal utvikles og være ledende for innfordringsetatens innfordringsstrategi. Dette vil innebære at skyldnerne vil oppleve en økt grad av likebehandling ved at innfordringsstrategien ikke vil variere ut fra det enkelte kontors strategi eller vurderinger foretatt av enkelte saksbehandlere. Flertallet mener dette vil styrke skyldneres rettsikkerhet.

Enkelte innfordringstiltak tilsier at det er behov å ha nærhet til skyldnerens bopel eller forretningsadresse. Dette gjelder f.eks. i de tilfeller tvangsfullbyrdelsesloven stiller krav om å avholde utleggforretningen på skyldnerens bopel eller forretningsadresse. Flertallets forslag om at innfordringsetaten i slike tilfeller gis mulighet til å få bistand fra den alminnelige namsmann vil eventuelt kunne løse dette, jf. punkt 6.4.3.2.

Også ved konkursbegjæring vil det være behov for å møte ved den domstol skyldneren har vernet. Flertallet legger til grunn at man i noen grad kan gjøre bruk av prosessfullmektig (advokat) i disse tilfellene slik at dette behovet alene ikke tilsier en utpreget desentralisert organisasjon.

6.2.7 Gevinster ved en ny innfordringsetat

6.2.7.1 Innledning

Flertallet i utvalget mener at den nye måten å løse det offentlige innfordringsarbeidet vil gi gevinster på flere områder. Flertallet har skissert følgende gevinster:

- Bedre brukerorientering og styrket rettsikkerhet
- Positive provenyvirkninger
- Bedre styringsmuligheter
- Økt effektivisering
- Bedret kompetanse og mer spesialisering

Flertallet presiserer at alle gevinstene som de mener en ny etat vil gi, ikke vil kunne hentes ut fra første dag. Enkelte gevinster vil oppstå bare som følge av at en ny etat etableres, mens andre vil avhenge av at det etableres et felles IT-system for virksomheten slik at likeartede oppgaver for flere kravstyper kan undergis en felles behandling. Mange av samordningsgevinstene vil falle i sist-

nevnte gruppe. For en helhetlig vurdering av de økonomiske og administrative effektene viser flertallet til vurderingen i kapittel 8.3.

Generelt mener flertallet at den viktigste gevinsten ved en ny innfordringsetat med det ansvarsområdet som forslaget legger opp til er knyttet til det utvalget har kalt brukerorientering. Det vises til at antallet offentlige etater med namskompetanse reduseres fra fem til to, noe utvalget anser som en vesentlig forbedring. Antallet enheter med namskompetanse reduseres fra ca. 770¹¹ til om lag 351 (det vil si én særnamsmann og 350 alminnelige namsmenn). Flertallet viser til utvalgets mandat hvor dette er nevnt som et særskilt problemområde, men viser til at gevinstene i forhold til brukerorientering også er betydelige utenfor tvangsinnfordringsområdet.

Selv om brukerorientering har vært vesentlig for valg av løsning er flertallet tilfreds med at det i noen grad også kan dokumenteres at forslaget innebærer ikke ubetydelige effektiviseringsgevinster. Flertallet gjør oppmerksom på at det ikke er gjort forsøk på å dokumentere provenygevinstene, men mener forslagets utforming innebærer at det er en god mulighet for at også slike gevinster kan oppnås.

6.2.7.2 Bedre brukerorientering og styrket rettsikkerhet

Flertallet mener at den vesentligste gevinsten ved en ny innfordringsetat vil være at det offentlige vil kunne opptre mer samordnet og enhetlig overfor de personer som har betalingsproblemer. Flertallet mener dette vil ha flere positive effekter for personer i en misligholdssituasjon og særlig for de som har alvorlige gjeldsproblemer. Det vil bli lettere for skyldneren å få oversikt over de krav som er misligholdt og klargjort hvor skyldneren skal henvende seg ved betalingsproblemer.

Den nye innfordringsetaten vil etter flertallets vurdering relativt raskt kunne gi oversikt til skyldnerne om krav som er til innfordring. Denne oversikten kan gis via MinSide og Altinn.

Flertallet vil understreke at det synes å være et behov hos skyldner (både privatperson, bedrift og næringsdrivende) at det offentlige opptre mer enhetlig og samordnet i innfordringsprosesser. En rapport utført av Lindorff viser at 32 pst. av antall personer som har misligholdt krav i 2001 også har misligholdt i 1999¹². Det betyr at det eksisterer en

11. Tallet omfatter i underkant av 400 skatteoppkrevdere, 18 skattefogder, SI, NAVI og i overkant av 350 ordinære namsmenn.

god del gjengangere hos innkrevingsaktørene. Videre viser det seg at det ofte vil være slik at betalingsmislighold for én type krav, etterfølges av betalingsmislighold for andre krav. I forbindelse med at Statens innkrevingsssentral overtok innfordringen av misligholdte studielån har det vist seg at 70 pst. av skyldnerne har andre krav som innfordres av Statens innkrevingsssentral. Skattedirektoratet og Statens innkrevingsssentral gjennomførte i 2004 en svært begrenset datavask basert på et utplukk ubetalt merverdiavgiftskrav til innkreving ved skattefogdkontorene og krav til innkreving ved Statens innkrevingsssentral. Resultatet var at nærmere 70 pst. av skyldnerne inngikk i porteføljen hos begge aktører. I forbindelse med utredningen av ny organisering av innfordringsoppgavene i Danmark ble det lagt til grunn at over 30 pst. av skyldnerne sto med restanser til mer enn én innkrever.

Resultatet er at flere etater (og private aktører) konkurrerer om trekk i samme ytelser (utleggstrekk) for å dekke sine krav. Det vises blant annet til at hver skyldner hos Statens innkrevingsssentral i gjennomsnitt er skyldig 3 ulike krav. Dette gjør det i noen grad mulig for Statens innkrevingsssentral å samordne innfordringen, men flertallet mener det er behov for en betydelig ytterligere samordning. En ny innkrevingsetat med de oppgaver som er skissert i dette kapitlet vil etter flertallets vurdering gjøre det mulig å unngå at det avholdes en rekke unødvendige utleggsforretninger. Flertallet viser til at en utleggsforretning er et inngripende virkemiddel som bør begrenses til de nødvendige tilfeller. Etter flertallets vurdering vil tiltaket således styrke rettsikkerheten til de som kommer i en vanskelig gjeldssituasjon.

Med færre offentlige aktører som må involveres i en situasjon hvor det er aktuelt å rydde opp i skyldnerens gjeldssituasjon vil en slik prosess kunne bli enklere å få gjennomført for skyldneren. Flertallet viser til at det offentliges opptreden overfor personer med gjeldsproblemer fra flere ulike hold kritiseres blant annet fordi det ikke foreligger en felles strategi for hvordan offentlige kreditorer skal opptre i slike situasjoner.

Eventuelle gevinster som følge av at regelverksansvaret samles i en etat vil også kunne få positive effekter for skyldnerne. Et mer enhetlig regelverk vil innebære at det vil være lettere for skyldnerne å sette seg inn i regelverk og praksis på området.

12. Jf. Lindorff decision 2001: Gjengangere i innkrevingsssystemet i 1999-2001. Oslo: Lindorff.

Flertallet har merket seg forslaget til Stortinget om å utvikle landsdekkende rutiner for frivillig, offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi¹³. Forslaget dreier seg om innfordringsstrategier overfor personer under gjeldsordning. Flertallet støtter opp om forslaget blant annet fordi det vil fremme hensynet til likebehandling, i den forstand at skyldnere skal få likeartet saksbehandling uavhengig av blant annet bosted. Flertallet vil imidlertid gå lenger i sitt forslag om utarbeidelse av felles normer, krav og standarder i innfordringen. Flertallet peker på at det er behov for utvikling av landsdekkende innfordringsstrategier også i fasene forut for gjeldsordning. Flertallet vil anbefale en standardisert innfordringsstrategi allerede fra kravet havner hos innfordringsmyndigheten.

På sikt vil en innfordringsetat som kjenner det samlede beløp som er utestående for én og samme skyldner, ha vesentlig bedre forutsetninger til å utarbeide betalingsavtaler (basert på debitor tilpasset innfordring og etatens innfordringsstrategi) enn det de statlige innfordrerne har i dag. I etaten vil det opparbeides betalingshistorikk på samtlige statlige krav og krav i fellesinnkrevingen hos skyldner. Dette vil gi et gyldig og pålitelig datagrunnlag for å utarbeide en profil på skyldner. Enhver betalingsavtale må selvsagt være basert på felles normer fastsatt i innfordringsstrategien.

Ved å utarbeide felles standarder for debitor tilpasset innfordring, vil man på den ene siden ivareta behovet for individuell tilpasning, men ikke bryte med likebehandlingsprinsippet. Den nye organiseringen antas også å løse de rettsikkerhetsutfordringer den fragmenterte organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen medfører i forhold til likebehandling, jf. redegjørelsen i punkt 3.2.3¹⁴.

Samordning av innfordringsaktiviteten vil innebære at gebyrkostnadene samordnes og i mange tilfeller reduseres. Det vises til at flertallet har lagt til grunn at samlingen av særnamskompetansen i én etat vil redusere antallet utleggsforretninger mot samme skyldner med et betydelig antall. For skyldnerne vil dette ha positive effekter i forhold til at gebyrene reduseres slik at også den økonomiske belastningen reduseres.

I den grad et formelt skille mellom det forvaltningsorgan som har ansvaret for fastsettelse og innfordring anses som en rettsikkerhetsgevinst, inne-

13. Jf. Dokument nr. 8:95 (2005-2006), forslag fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Dagfinn Høybråten, May-Helen Molvær Grimstad og Bjørg Tørresdal om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer.

14. Jf. punkt 3.2.3. Se også Riksrevisjonens drøftelse av problemstillingen i dokument nr. 3:10 (2006-2007).

bærer flertallets forslag på mange måter en klargjøring i forhold til i dag.

6.2.7.3 Positive provenyvirkninger

Flertallet legger til grunn at en profesjonalisering og effektivisering av innfordringen også vil gi seg utslag i økt proveny. Flertallet viser til at det foreligger enkelte indikasjoner på at Statens innkrevingsentral har oppnådd positive provenygevinster ved å overta innfordringen fra andre statlige etater. Flertallet mener det er grunn til å forvente tilsvarende effekter av det foreliggende forslaget. Det er imidlertid neppe grunn til å forvente vesentlige forbedringer på kort sikt. Selv mindre prosentvise forbedringer vil kunne gi betydelige beløpmessige utslag. Flertallet viser til at effekten av å organisere skatteoppkreverkontorene i større enheter er beregnet til 350 millioner kr per år¹⁵. Beregningen må imidlertid som skatteoppkreverutvalget uttaler fortolkes med forsiktighet. Det kan likevel gi en antydning om størrelsen på gevinstene.

Tilsvarende effekter vil også kunne oppnås for andre statlige krav som ikke innfordres av skatteoppkreveren. Utvalget har imidlertid ikke gjort forsøk på å foreta nærmere beregning av mulige provenyeffekter.

Ulike andre konsekvenser av en ny modell for oppgaveløsning vil etter flertallets vurdering også kunne lede til en økning i provenyet. På sikt vil økt profesjonalisering og spesialisering gi grunnlag for høyere kvalitet i oppgaveløsningen og dermed økt proveny i tyngre innfordringssaker. For enklere saker (mindre beløp) vil automatiseringen av innfordringsprosessen kunne medføre raskere dekning av misligholdte krav. Hurtighet i innfordringen antas å kunne gi økt proveny.

Samordning av innfordringsaktiviteten vil gi bedre oversikt og grunnlag for å velge riktig innfordringstiltak. Økt vekt på debitortilpasset innfordring vil ut i fra de erfaringer skatteetaten har så langt kunne gi økt proveny. Muligheten for motregning vil bli bedre og dermed kunne sikre høyere proveny.

De første innfordringstiltakene som normalt iverksettes dersom kravene ikke blir betalt ved forfall, er å sende ut varsel med etterfølgende begjæring om utlegg. Riksrevisjonens undersøkelse¹⁶ av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten,

viser at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger, ikke tilfredsstiller Skattedirektoratets minstekrav for når tiltakene skal være gjennomført. Den lange saksbehandlingstiden for varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger kan etter Riksrevisjonens vurdering, redusere muligheten for å oppnå pantesikkerhet og dermed dekning av kravene.

På bakgrunn av de undersøkelser som utvalget selv har fått gjennomført og studier av øvrige undersøkelser¹⁷ på innfordringsområdet, synes det som om det er enighet om at hurtig igangsetting av tiltak er avgjørende for å kunne få inndrevet flest mulige misligholdte krav. Betydningen av hurtig reaksjon har flere gevinster. Det vil på den ene side gjøre skyldner på et tidlig tidspunkt oppmerksom på at kreditor har til hensikt å innfordre kravet. På den annen side vil den tiden skyldner får til å bygge opp ytterligere restanser, reduseres. Indirekte vil det bety at de samlede restanser blir færre.

På sikt legger flertallet til grunn at innfordringsetaten får samlet kravene i et felles reskontrosystem. Dette vil gjøre det enklere å få gjennomført en utvidet ordning med motregning. Det vises til drøftelsen av mulighetene for å tilrettelegge for en mer effektiv motregningsordning uavhengig av en organisatorisk endring i punkt 6.2.9 nedenfor. En mer effektiv utnyttelse av motregningsmulighetene vil ha positive provenyeffekter uten at flertallet har forsøkt å kvantifisere disse.

Flertallet viser også til at det foreligger enkelte indikasjoner på at sammenslåinger av innfordringsaktiviteten mellom ulike kommuner innenfor skatteoppkreverens ansvarsområde har hatt positiv effekt på innkrevingsresultatet. I NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving vises det til en slik effekt ved sammenslåingen av skatteoppkreverfunksjonen i Øvre og Nedre Eiker. Utvalget er også kjent med at måling av innkrevingsresultatene for de seks kommunene i Follo-regionen som har slått seg sammen i ett skatteoppkreverkontor fra 1. januar 2007 indikerer en bedring av resultatene.

6.2.7.4 Styringsmuligheter

En samling av det faglige og administrative ansvaret under ett departementet, vil på sikt innebære en bedre og sterkere styring av fagområdet. Ved regelverksutvikling vil en kunne se på hele områ-

15. Jf. NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, side 79.

16. Jf. Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, Dokument nr. 3:11 (2003-2004), side 2.

17. Jf. Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, Dokument nr. 3:11 (2003-2004) og Riksrevisjonen/Finansdepartementet, Stradec (1995) Organisering av statlig innbetaling/innfordring.

det under ett og dermed unngå utilsiktede og uhensiktsmessige forskjeller for ulike typer krav.

Ved å samle all innfordring i én etat, vil staten ha større mulighet for oversikt over samtlige utstående krav, og totalbeløpet disse utgjør. Denne informasjonen vil danne et grunnlag for å utvikle bedre styrings- og strategisignaler. I forhold til oppgaveløsning mener flertallet at forslaget innebærer muligheter til å utnytte ressursene i de offentlige innfordringsmiljøene på en mer effektiv måte enn i dag. Videre vil man kunne oppnå en likere praksis og mer enhetlig saksbehandling.

En vesentlig effekt av den nye innfordringsetaten vil være at innfordringsoppgavene blir etatens kjerneoppgave. Dette vil sikre at innfordringsoppgavene prioriteres. I dag er det kun Statens innkrevingsentral som fullt ut kan sies å ha innfordring som etatens kjerneoppgave, selv om også NAVI, skattefogdkontorene og skatteoppkreverne har innfordring som en vesentlig del av sin oppgave.

De styringsproblemer som i dag eksisterer når det gjelder innfordring av offentlige krav og som utvalget setter fokus på i avsnitt 6.3.1 og 6.3.2, vil etter flertallets vurdering kunne reduseres vesentlig dersom det opprettes en statlig etat med faglig forankring og styring av et departement via et direktoratsnivå.

6.2.7.5 Effektiviseringsgevinster

Flertallet legger til grunn at løsningen som foreslås vil gi effektivitetsgevinster på flere ulike måter. En effekt vil følge direkte av at forslaget legger til rette for profesjonalisering og at organiseringen av oppgaveløsningen legger til rette for stor-driftsfordeler.

Flertallet mener konkret at det ut over dette er rom for betydelig innsparinger av personellressursene som i dag benyttes på området. Dette vil dels kunne skje ved at oppgaver som i dag gjøres manuelt automatiseres, og dels gjennom mer effektive prosesser rettet mot den enkelte skyldner. Ved samling av oppgavene vil den manuelle saksbehandlingen av ulike typer saker, f. eks. gjeldsordninger, konkurser, utleggsforretninger, kunne ivaretas av én saksbehandler i innfordringsetaten, i motsetning til i dag der en saksbehandler i hver etat som har krav til innfordring mot skyldneren må behandle denne type saker.

En vesentlig gevinst ved å samle innfordringen i én offentlig etat vil også være at informasjonsgrunnlaget samordnes. Et godt informasjonsgrunnlag er en forutsetning for å sette i gang effektive inn-

fordringstiltak. Betalingshistorikk gir blant annet bedre grunnlag for å identifisere hvor en bør sette inn mer ressurser, på et tidligere tidspunkt i prosessen. Flertallet har pekt på at det i dagens system er et problem at innfordrer ikke har god nok oversikt over andre offentlige virksomheters innfordring. En samordning av innfordringsoppgaven vil gi en bedre oversikt. Det vil videre innebære et betydelig potensial for å redusere dobbeltarbeid på krav som ikke ender i utlegg.

Beregninger utvalget har foretatt viser at etablering av en ny innfordringsetat ut fra de prinsipper som omhandlet i dette kapitlet gjør det mulig å redusere antallet årsverk i en ny etat med opp til 325 årsverk uten at dette vil få konsekvenser for oppgaveløsningen, jf. beregningen i punkt 8.3.1.

6.2.7.6 Økt kompetanse og spesialisering

Flertallet antar at organiseringen i større enheter vil innebære at den nye etaten vil få større fagmiljøer på innfordringsområdet. Store fagmiljøer kan også ha som effekt at kompetansen økes. Dette kan gjøre det enklere å rekruttere fagpersonell. Mange innfordringsmiljøer har begrensede ressurser og er sårbare i forhold til kvaliteten på oppgaveløsningen ved sykdom, permisjoner, ferie og annet fravær. Større fagmiljøer reduserer konsekvensen av slikt fravær. Flertallet antar videre at større fagmiljøer gjør det enklere å få utnyttet ressursene på en best mulig måte.

Etatens frihet med hensyn til hvor de ulike oppgavene skal løses åpner for at enkelte enheter kan spesialiseres innenfor særskilte områder, noe som på sikt vil gi økt kompetanse.

6.2.8 Etablerings- og omstillingskostnader

En ny modell for oppgaveløsning og organisering av offentlig innfordring som flertallet foreslår vil innebære til dels betydelige etablerings- og omstillingskostnader. Flertallet merker seg imidlertid at flertallet i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving la til grunn at en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen ikke ville innebære vesentlige omstillingskostnader. Flertallets løsning avviker imidlertid på vesentlige punkter fra flertallets forslag i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving. En nærmere beregning av omstillingskostnadene flertallet legger til grunn følger i punkt 8.3.2.

For den enkelte statlige virksomhet vil det påløpe kostnader for å klargjøre økonomisystemene for overføring av kravene til den nye etaten.

6.2.9 Særlig om konsekvensene for kommunene og skatteoppkreverfunksjonen

Flertallet har lagt til grunn at skatteoppkreverfunksjonen fortsatt skal være kommunalt forankret. Skatteoppkreveren vil etter en omorganisering ha to kjerneoppgaver. For det første vil skatteoppkreveren fortsatt forestå de oppgaver som hører under den ordinære innbetalingsfasen, både for kommunale krav og skatte- og avgiftskrav som hører under fellesinnkrevingen. Dette inkluderer utskrivning av krav, gjennomføring av avregning, mottak av ordinær betaling, utskrivning av purringer og mottak av betaling etter purring.

I tillegg vil skatteoppkreveren som i dag ha ansvaret for arbeidsgiverkontrollen. Arbeidsgiverkontrollen omfatter kontroll med at arbeidsgiverne gjennomfører beregning og betaling av forskuddstrekk i samsvar med gjeldende regelverk. Kontrollen omfatter i dag også kontroll med at utleggstrekk nedlagt av skatteoppkreveren gjennomføres på korrekt måte. Denne oppgaven vil bortfalle som følge av at skatteoppkreverne ikke lenger skal nedlegge utleggstrekk.

Utvalget har ikke foretatt en analyse av hvilke konsekvenser overføringen av innfordringen til en ny etat vil få for oppgaveløsningen på de områder som ikke overføres. Flertallet antar imidlertid at arbeidsgiverkontrollen i liten grad berøres.

Etter flertallets vurdering vil forslaget til fremtidig oppgaveløsning ikke avhenge av eller være til hinder for at flertallets forslag i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving om statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen gjennomføres.

I og med at flertallet legger opp til at namskompetansen skal begrenses til de alminnelige namsmenn og innfordringsetaten, blir konsekvensen at den adgang skatteoppkreveren i dag har til å innfordre enkelte kommunale krav etter reglene som gjelder for skatt, ved bruk av særnamskompetanse, vil falle bort. For kommuner som velger å ikke overføre misligholdte krav til innfordringsetaten må eventuell tvangsfullbyrdelse skje på vanlig måte via den alminnelige namsmannen. Øvrige kreditorfunksjoner legger flertallet i tilfelle opp til at kommunen selv ivaretar.

Overføringen av oppgaver fra kommunene til den nye etaten innebærer også overføring av kompetanse på innfordringsområdet. Dette vil ha konsekvenser for kommunenes evne til å forestå innfordring av egne krav. Dette mener flertallet løses gjennom muligheten for kommunene til å benytte den nye innfordringsetaten til innfordring av kommunale krav. Flertallet utelukker imidlertid ikke at

en slik overføring av kompetanse også vil få konsekvenser ut over innfordringsområdet. I mindre kommuner er antallet medarbeidere som har økonomifunksjoner svært begrenset. En ytterligere reduksjon av arbeidsoppgaver på området vil medføre enda mindre behov for denne type kompetanse i de mindre kommunene. Dette kan føre til at sårbarheten øker. Dette er imidlertid en utfordring mindre kommuner også har på flere andre fagområder som må løses gjennom andre tiltak, f. eks. samarbeid med andre kommuner.

Flertallet legger til grunn at det er mulig å redusere antall årsverk som benyttes til innfordring av offentlige krav, jf. punkt 6.2.8 og punkt 8.3.1. Dette vil berøre statlige og tidligere kommunalt ansatte. Utvalget har imidlertid ikke gått nærmere inn på de praktiske konsekvensene av dette, men viser til at flertallet i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving punkt 10.1.11 la til grunn at omstillingen ville kunne skje som en ren virksomhetsoverdrageles. Det er imidlertid forskjeller mellom forslaget om en ny innfordringsetat og et forslag om statliggjøring av hele skatteoppkreverfunksjonen som vil omfatte et større antall kommunalt ansatte.

Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan den forventede gevinsten for det offentlige skal fordeles mellom stat og kommune. Utvalget har begrenset sine beregninger av effektivitets- og provenygevinster til det offentlige som sådan og ikke foretatt fordelinger mellom stat og kommune, jf. kapittel 8.

6.2.10 Andre organisatoriske modeller

Utvalget har drøftet alternative organisatoriske løsninger. Disse vil, etter flertallets vurdering, på en mindre tilfredsstillende måte løse utfordringene ved en fragmentert oppgaveløsning i det offentlige.

For det første har utvalget vurdert å begrense det nye innfordringsetatens ansvarsområde til kun å gjelde de statlige kravene, slik at både kommunale krav og fellesinnkrevingen holdes utenfor. Svakheterne ved en slik løsning er, slik flertallet i utvalget ser det, at det ikke vil innebære en fullstendig samling av tvangsinnfordringen av offentlige krav, og man oppnår dermed ikke den samordning og enhetlige behandlingen i forhold til skyldnerne som den løsning flertallet foreslår. En slik løsning må i tilfelle begrunnes med at det har en egenverdi at disse oppgavene løses av kommunen, noe flertallet ikke finner er tilfelle. Skatteoppkreveren vil i tilfelle utgjøre en «tredje søyle» i namsmannsapparatet i Norge.

Videre har utvalget vurdert å styrke og ruste opp det alminnelige namsmannsapparatet slik at

de er i stand til å gi en tilstrekkelig forsvarlig og god løsning for tvangsinnfordring av offentlige krav. Etter flertallets vurdering er det bare aktuelt å overføre oppgaver innenfor det fagområdet den alminnelige namsmann har i dag. Det vil si å avholde forretning for utlegg – utleggstrekk og utleggspant – i stedet for at Statens innkrevingsentral, NAVI, skattefogdkontorene og skatteoppkreverne selv avholder og gjennomføre forretning for utlegg. Den faglige avgrensningen til bare å gjelde oppgaver med tvangsfullbyrdelse vil etter flertallets vurdering medføre en for liten og begrenset samordning av innfordringen av offentlige krav. Flertallet viser også til at en av grunnene til at enkelte offentlige kreditorer også er tildelt særnamnskompetanse er den effektivitetsgevinst det medfører for oppgaveløsningen at man ikke må følge de alminnelige rutiner for å fremsette begjæring om utlegg.

Utvalget har også drøftet om løsningen kan gis en interkommunal forankring. Enkelte kommuner samarbeider i dag om skatteoppkreverfunksjonen. Et alternativ kan være å formalisere slikt samarbeid i alle kommuner slik at antallet skatteoppkreverkontor reduseres betydelig fra dagens om lag 400. Det er imidlertid verken hjemmel eller på annen måte aktuelt å påtvinge interkommunalt samarbeid.

Flertallet er av den formening at disse forslagene vil påføre samfunnet store kostnader og gi liten effekt. Flertallet vil derfor ikke anbefale disse alternativene.

6.3 Ikke-organisatoriske tiltak

Under beskrives ulike tiltak som utvalget som helhet mener bør gjennomføres uavhengig av organisasjonsmodell. Tiltakene som utvalget anbefaler retter seg mot både store og små innkrevingsaktører i Norge. Tiltakene er sammen ment å avhjelpe de problemer som oppstår ved at innfordringen i dag foretas av mange aktører, der flertallet av aktørene er små og sårbare. Mange av disse forslagene vil imidlertid også ha stor betydning for hovedforslaget, det organisatoriske forslaget.

6.3.1 Felles styrings- og strategisignaler

I dagens organisering av offentlig innfordring, er det kun gitt helt overordnede og generelle styrings- og strategisignaler. De felles signalene finnes i Reglement og Bestemmelser for økonomistyring i staten¹⁸. Videre får hver enkelt virksomhet særlige signaler fra sitt departement gjennom

etatsstyringsdialogen (tildelingsbrev, rapportering, etatsstyringsmøter mm.) og i økonomiinstruks fra departementet til underliggende virksomhet, rettet til virksomhetsleder¹⁹. Det fastsettes i ulik grad resultatkrav og styringsparametere for innkrevingsaktørene i tildelingsbrev, disponeringsskriv m.m. som så følges opp gjennom statistikk og ulike rapporteringsløp. Ut fra økonomiinstruksen utarbeides intern økonomiinstruks i virksomheten og videre mer detaljerte retningslinjer og rutiner. De store aktørene innen innfordring har ofte utarbeidet en målrettet og overordnet innfordringsstrategi, men i varierende grad og med ulike strategier. Verken staten eller kommunene har noen helhetlig og samordnet strategi, hver for seg eller felles.

I bestemmelser for økonomistyring i staten bes virksomhetene om å lage rutiner for innfordringen etter at kravet er misligholdt. Det gis ingen føring på hvordan disse rutine skal utarbeides eller hva de skal inneholde, og innholdet er av en meget overordnet karakter. Det går imidlertid frem at slike rutiner bør inneholde noe om bruken av innfordringstiltak. Tiltak som sikring av kravet gjennom utlegg, realisasjon av pant og bruk av konkurs trekkes frem som eksempler på tiltak for å dekke utestående krav. Økonomiinstruksen gitt til de ulike virksomhetslederne av innfordringsvirksomheter vil være noenlunde like innenfor et departement, eksempelvis instruksen fra Finansdepartementet til henholdsvis Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren. Det viser seg likevel at praksis, rutiner og retningslinjer varierer mellom virksomheter og mellom kravtype, selv om man har dette samme utgangspunktet. Bakgrunnen antas å være bestemmelsenes meget overordnede karakter.

For å samordne utøvelsen av innfordringen, mener utvalget at Finansdepartementet bør få en mer aktiv rolle i å formidle styrings- og strategisignaler på innfordringsområdet. Dette vil kunne være et godt utgangspunkt for å samordne utøvelsen av innfordring i Norge.

Hva det skal gis signaler om må vurderes nærmere, men utvalget er av den oppfatning at det bør fokuseres på verdiorientert innfordring, dvs. innfordring ut fra en risiko- og vesentlighetstenkning, jf. bl.a. det statlige økonomiregelverket. Eksempelvis kan det være gunstig å signalisere at nyere og større krav bør prioriteres foran andre typer krav. Dette vil kunne være med på å øke provenyet. Et annet signal kunne gis om at innfordringen skal til-

18. Fastsatt 12. desember 2003.

19. Eksempelvis instruks til hhv. Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren.

passes den enkelte skyldner, noe som vil kunne bedre kostnadseffektiviteten ved at tidkrevende innfordringstiltak kun iverksettes overfor skyldnere dette er nødvendig overfor. Eksempelvis å benytte telefon for å purre på skyldnere man regner med vil betale etter en slik henvendelse, men sende ut varsel om tvangsfullbyrdelse til de skyldnere man vurderer at ikke vil betale etter purring over telefon. Et overordnet mål i innfordringen er at kravene dekkes opp så tidlig som mulig med så effektiv bruk av ressurser som mulig. Fokus på alternativ kommunikasjon som for eksempel telefonsamtaler på et tidlig tidspunkt, bør også gjenspeile seg i strategiene. Innfordringsstrategiene bør også ha fokus på forebyggende tiltak, som sikrer at restansetilveksten begrenses mest mulig.²⁰ Det bør etter utvalgets formening, også vurderes å overføre innfordringen til større aktører som eksempelvis Statens innkrevingssentral eller skatteetaten.

Det er ikke gitt at strategiene skal være den samme for alle innfordringsaktørene og det kan være gode grunner for at strategien og styringssignalene bør variere kravene imellom. Utvalget vil derfor presisere at det er nødvendig å gi rom for at den enkelte aktør kan utarbeide egne strategier tilpasset de krav aktøren innfordrer.

Styring av kommunene og skatteoppkreverne står i en særstilling, og det er i dette øyemed viktig at det er et godt samarbeid med kommunene, KS, kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet. Når det gjelder skatteoppkreverne vil disse måtte følge de strategier som skatteetaten utarbeider, da skatteoppkreverne er faglig underlagt skatteetaten. Som beskrevet i kapittel 3 er det problematisk å skille mellom faglig og administrativ styring. Når det gjelder kommunale krav er det opp til kommunene å utarbeide egne strategier. Kommunal- og regionaldepartementet vil kunne påvirke kommunene gjennom retningslinjer og anbefalte strategier.

Utarbeidelse av styrings- og strategisignalene krever at Finansdepartementet samarbeider med de andre departementene på innfordringsområdet. For at strategiene og styringssignalene skal ha noen effekt, kreves det at departementene tar grep gjennom virksomhets- og etatsstyringen. Dette kan gjøres ved for eksempel å kreve at underliggende virksomheter utarbeider innfordringsstrategier, for deretter å følge dem opp gjennom den ordinære styringsdialogen.

Utvalget mener at et nærmere fokus på felles innfordringsstrategier og sterkere styringssigna-

ler på innfordringsområdet, vil kunne øke samordningen innkrevingssystemene imellom, samtidig som styringen vil kunne bedres. Utvalget mener også det i større grad må tilrettelegges for rapportering av innkrevingstall, som vil kunne gi grunnlag for å utvikle og forbedre strategiene og styringssignalene på innfordringsområdet. Slik rapportering vil også kunne avdekke områder hvor innfordringen ikke er tilfredsstillende slik at det kan iverksettes tiltak, eventuelt danne grunnlag for læring og erfaringsoverføring fra én innkrevingssaktør til en annen. Samordningen vil kunne ha en positiv effekt på debitor, ved at det er større grad av samhandling kreditorene imellom. Dette gir bedre grunnlag for likebehandling. Dessuten vil sterkere fokus på styring og oppfølging av innfordring kunne innvirke på kostnadseffektiviteten ved at ressurser utnyttes best mulig.

6.3.2 Innfordringssamarbeid

For at de felles styrings- og strategisignalene skal forbedre offentlig innfordring, er man avhengig av at departementene samarbeider og følger de signaler som gis av Finansdepartementet på dette området og videreformidler dette til underliggende virksomheter. Samarbeid departementene imellom vil imidlertid kun foreligge på et overordnet nivå, og innebære et minimum av detaljering. For å oppnå at de overordnede signalene forstås og praktiseres på samme måte, kreves det at aktørene som innfordrer offentlig krav har en møteplass. I et slikt forum kan aktørene dele på erfaringer og informere hverandre om aktuelle prosjekter og annet som vil kunne være nyttig for de andre aktørene å bli informert om. Videre vil forumet muliggjøre at det i større grad opprettes felles strategier og retningslinjer.

I dag er det noe samarbeid mellom ulike innkrevingssaktører. Eksempelvis har Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet faste møter der de informerer hverandre om aktuelle tema, problemer og arbeidsoppgaver. Videre foreligger det også en samordning av retningslinjer på visse områder for disse aktørene. Eksempelvis er retningslinjene for blant annet lemping av krav samordnet og så å si identiske. Også skattefogdkontorene og skatteoppkreverne samarbeider, ettersom skattefogdkontorene har faglig instruksjonsmyndighet. Skatteoppkreverne kan blant annet ikke begjære konkurs før skattefogdkontorene er kontaktet. Slik unngås at eventuelle oppdekkede merverdiavgiftskrav omstøtes. Dessuten kan kontorene samordne kravene og sende felles begjæring. Videre foreligger det blant annet et samarbeid mel-

²⁰. Se punkt 6.3.7

lom Statens innkrevingsssentral og namsmannsapparatet, ved at de er knyttet opp til samme tvangsinnfordringssystem. Det fordrer et visst samarbeid.

Utvalget har diskutert om det bør opprettes et forum der aktører som representerer de største innkrevingsaktørene møtes jevnlig. Slike forum er etablert på andre områder. På IT-området er det blant annet et koordineringsutvalg for informasjonssikkerhet som møtes fire ganger i året. Møtene forberedes av et sekretariat. Aktører som i det minste bør være representert i et slikt innfordringsforum er Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, NAVI, Statens innkrevingsssentral og representanter for kommunene. Formålet med slike møter vil være å dele informasjon og kunnskap, diskutere spesifikke områder der samordning er spesielt nødvendig, samt utvikle felles strategier mv.

Utvalget er av den oppfatning at å opprette et innfordringsforum utover den møtevirksomhet som allerede eksisterer i dag, i liten grad vil føre til en bedre samordning. Bakgrunnen for dette er at det vil kunne være problematisk for aktørene ukritisk å dele på informasjon, da aktørene konkurrerer om få dekning i samme midler. Videre vil aktørene være representert med ledere slik at møtene i stor grad vil foregå på et overordnet nivå. Dermed vil det sannsynligvis ikke komme noe konkret ut av forumet. Forklaringen på dette er at aktørene ikke blir målt på i hvilken grad de har samarbeidet med øvrige aktører og hva samarbeidet konkret har resultert i. I prinsippet kan slik måling innføres som del av det enkelte overordnede departements oppfølging av underordnede etat. Utvalget forutsetter dermed at et slikt forum i liten grad vil gi de ønskede samordningseffekter, med mindre dette settes på dagsorden i alle departement og det innføres styringsparametere som kan måle samarbeidet.

6.3.3 Overføre offentlige krav i gjeldsordning til én innfordringsaktør

I 2006 ble det åpnet 2 138 gjeldsordninger. Det ble inngått til sammen 1 983 ordninger, hvorav 1 511 var frivillige og 472 tvungne²¹. Det vanligste er at gjeldsordninger har en varighet på 5 år. På det nåværende tidspunkt er det derfor anslagsvis over 10 000 mennesker som lever med gjeldsordning. Det er et betydelig og økende innslag av gjeld til det offentlige i gjeldsordningene som inngås. En rapport fra Statens institutt for forbruksforskning

viser at nærmere 30 pst. av kravene i gjeldsordningene var gjeld til det offentlige i 2004²². Rapporten viste videre at flere skyldnere har gjeld til det offentlige nå enn tilfellet var på slutten av 1990-tallet. Det finnes ikke tall på hvor mange av gjeldsordningene som inneholder krav til det offentlige. Tallene i SIFO's rapport gir imidlertid grunn til å anta at et betydelig antall av gjeldsordninger i dag omfatter offentlige krav. Dette innebærer mye arbeid både ved vurderingen av om gjeldsforhandling skal åpnes, om forslag skal godtas og ikke minst oppfølging av de gjeldsordningene som er iverksatt.

For å effektivisere offentlig ressursbruk i gjeldsordningssaker, foreslår utvalget at én innfordringsaktør uttaler seg på vegne av alle de statlige kreditorene og skatteoppkreverne som har krav som inngår i en rettslig gjeldsordning. Dette vil innebære besparelser for den enkelte innkrever ved at det kun er ett organ som gir en uttalelse på vegne av disse kreditorene. Videre vil det kunne føre til ressursbesparelse i namsmannsapparatet ved at det er færre kreditoruttalelser. Muligens vil det også kunne føre til flere frivillige gjeldsordninger. En uttalelse på vegne av alle offentlige kreditorer vil trolig også overfor skyldner være positivt i den forstand at det offentlige opptrer helhetlig og koordinert i motsetning til dagens løsning da vurderingen vil kunne variere aktørene i mellom.

Utvalget ser at det vil kunne oppstå problemer for det organet som skal uttale seg, ettersom informasjon utover en oversikt over kravene, for eksempel opplysninger om skyldners betalingshistorikk, må gjennomgås for å kunne gi en tilstrekkelig god vurdering av forslaget. Dette er informasjon som finnes i interne registre/system hos de ulike aktørene og er vanskelig tilgjengelig uten tilgang til de interne registrene.

Utvalget vurderer at slik informasjon må overføres til vedkommende organ som skal uttale seg på vegne av det offentlige. Utvalget anbefaler derfor at det bør vurderes nærmere om det vil være mulig å overføre slik informasjon, og hvor ressurskrevende det vil bli. Videre må det vurderes om overføring av slik informasjon vil være i strid med personvernregler. Utvalget påpeker til slutt at det også må vurderes hvordan gjeldsordningene skal følges opp. En mulighet er her å la betalingsstrømmen fra skyldner gå til organet som har uttalt seg om gjeldsordningsforslaget, som deretter fordeler til de øvrige offentlige kreditorene.

Utvalget er av den oppfatning at både Statens innkrevingsssentral og skatteetaten er egnet til å

21. Jf. statistikk på gjeldsordningsbasen utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet.

22. Jf. SIFO-rapport 7/2005.

overta en slik funksjon. Statens innkrevingsentral har allerede retten til å uttale seg for mange ulike typer offentlige krav. På den andre siden er det skatteetaten som har krav i flest gjeldsordninger ettersom etaten gir uttalelser i gjeldsordninger som inneholder både egne krav og skatteopprekres krav. Både Statens innkrevingsentral og skatteetaten har detaljerte retningslinjer for hvordan vurderingen skal foretas. Skatteetaten har i de fleste tilfeller de største kravene i gjeldsordninger, og er dermed ofte den kreditor som har de mest tungtveiende grunner til å uttale seg om gjeldsordningsforslaget på bakgrunn av den informasjon etaten innehar. Utvalget har ikke gått nærmere inn i en vurdering av hvilken aktør som bør ivareta denne oppgaven, men antar at dette kan utredes nærmere dersom tiltaket besluttes iverksatt.

6.3.4 Utvidelse av særnamskompetansen

Forutsatt at rettsikkerheten for debitor ivaretas, vil det være hensiktsmessig å vurdere om særnamsfunksjonen kan utvides. Et aktuelt område er realisering av utleggspant i enkelte formuesgoder. Utvalget har vurdert det slik at det er mange gode grunner for en slik utvidelse av særnamsmannens kompetanse. Først og fremst vil det innebære en effektivitetsgevinst. Det er imidlertid også sider ved realisasjonsoppgaven som tilsier at særnamsmannen ikke bør tillegges denne oppgaven. Her nevnes forholdet til andre kreditorer med sikkerhet i det samme formuesgodet, mottak og vurdering av disse kreditorers krav; herunder renteberegning og oppgjør. Utvalget har etter dette kommet til at særnamsmannen muligens ikke bør tillegges generell realisasjonskompetanse.

Utvalget har imidlertid vurdert hvorvidt særnamsmannen kan gis begrenset realisasjonskompetanse for utleggspant i bankkonti og penger. For slike formuesgoder er realisasjon normalt meget enkelt, og det er heller ikke så vanlig med flere pantekrav og komplikasjoner i forhold til vurdering og beregning av andre kreditorers krav.

Utvalget antar at en slik ordning i tilfelle praktisk best kan gjennomføres ved en endring i tvangsfullbyrdelsesloven vedrørende utlegg i bankkonti og penger. I stedet for at man må starte med begjæring om realisasjon som i dag, bør det kunne kreves utbetaling direkte hos den som sitter med pengene når det har gått for eksempel 4 uker etter stiftelse av utleggspantet. Dersom skyldner i denne perioden ikke har fremsatt innvendinger mot utleggspantet, anses det som en tungvint og ressurskrevende prosess å gjennomføre en ordinær realisasjon i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven

kapittel 10. En slik fremgangsmåte anses også å være i skyldners interesse, idet man ikke pådrar omkostningene en realisasjon vil innebære. Dekning av kravet vil også skje raskere enn i dag, med den fordel det innebærer i forhold til renteberegning av kravet med mer. En slik endring vil være en effektivisering av det offentlige innfordring, men vil også få generell virkning og innebære effektivisering i forhold til privates krav sikret med utleggspant i denne type formuesgoder. Dermed vil det også virke effektiviserende for det alminnelige namsmannsapparat.

Gjennomføres endring på denne måten innebærer det heller ikke endringer av den ordning som har eksistert fram til nå med at særnamsmannens kompetanse er begrenset til sikring av krav.

Utvalget anbefaler at dette i så fall utredes nærmere.

6.3.5 Overføre utleggstrekk til én innfordringsaktør

Flertallet i utvalget vurderer det også som mulig at visse typer oppgaver utføres av én innfordringsaktør. Eksempelvis vil det kunne være aktuelt at det kun er én aktør som nedlegger utleggstrekk, ettersom dette kan gjennomføres uten lokal tilknytning. Dette vil for eksempel kunne legges til Statens innkrevingsentral som har et godt system som håndterer denne type tvangsinnfordring. En slik oppgaveoverføring vil ikke bare kunne medføre en ressursbesparelse for det offentlige, men også innebære en gevinst for arbeidsgiver. På den annen side må det påpekes at arbeidsgiver også kan påføres en ekstra byrde dersom dagens kobling mellom forskuddstrekk og utleggstrekk brytes, ved at forskuddstrekk skal innbetales til skatteoppreker og utleggstrekk til Statens innkrevingsentral. Det kan argumenteres med at vurderingen av størrelsen på trekket best gjøres med lokal kunnskap og nærhet til skyldner. I dag nedlegger imidlertid både Statens innkrevingsentral, NAVI og skatteetaten utleggstrekk selv om ingen nødvendigvis er lokalisert i nærheten av skyldner eller benytter lokalkunnskap. Vurderingene gjøres her på grunnlag av skriftlig informasjon fra skyldner og arbeidsgiver, samt opplysninger hentet ut fra en rekke registre. Utvalget har ikke avdekket problemer med at nedleggelse av trekk er foretatt uten lokal tilknytning. Utfordringene som er nevnt av flere aktører er imidlertid at vurderingene foretas av hver enkelt og at det er liten samordning aktorene imellom.

Utvalget er inneforstått med at et register for utleggstrekk er under utarbeidelse i Brønnøy-

sundregistrene, og at dette til en viss grad vil bedre informasjonsflyten aktørene imellom²³. Dette registeret vil imidlertid ikke gi samme effekt som overføring av utleggstrekkskompetansen fordi arbeidsgivere fortsatt vil måtte forholde seg til en rekke aktører som hver seg har lagt ned trekk i arbeidstakers lønn.

6.3.6 Overføre flere krav til de store innfordringsaktørene

I dag har vi som beskrevet i kapittel 2 en rekke ulike aktører som krever inn offentlige krav. Noen av disse utfører også innfordring på vegne av andre offentlige kreditorer. Statens innkrevingsentral er et særskilt innkrevingsorgan som er opprettet med det for øye å kreve inn offentlige krav for offentlige kreditorer. Statens innkrevingsentral har som nevnt ulike former for innkrevingsansvar. Krav fra politiet overtar Statens innkrevingsentral fra de oppstår, og forestår også regnskaps- og reskontroføring. Andre krav overtar ikke Statens innkrevingsentral før de er misligholdt, slik som er tilfelle for NRK-lisens fra NRK Lisensavdelingen, årsavgift fra toll- og avgiftsetaten og studielån fra Statens lånekasse. Skattefogdkontorene utfører også innfordring av andre offentlige krav enn de i utgangspunktet er tillagt innkrevingsansvaret for. Blant annet gjelder dette tvangsmulkt ilagt av ulike etater, saksomkostninger tilkjent Regjeringsadvokaten og saksomkostninger for Justisdepartementet i saker der det er gitt fri rettshjelp. Skatteoppkreverne har også en slags fellestjeneste, ved at de i mange kommuner er gitt ansvaret for å kreve inn kommunale avgifter.

Bakgrunnen for at disse aktørene overtar innfordringsoppgaver for andre er blant annet deres størrelse og store fagmiljø for innfordring, med omfattende juridisk og regnskapsfaglig kompetanse. Utvalget er av den oppfatning at slike offentlige aktører i større grad kan utføre innfordringstjenester for aktører med små miljø og mer begrenset innfordringskunnskap. Dette vil både kunne bedre provenyet, samtidig som det vil være ressursbesparende å benytte allerede eksisterende offentlige aktører med lang innfordringserfaring og god faglig kunnskap.

Hvordan kravene skal overføres, er ikke vurdert nærmere her. Utvalget påpeker imidlertid at dette kan gjøres på mange ulike måter, og på ulike tidspunkt i innfordringsløpet. Det vil måtte være opp til den enkelte innkrever å vurdere om dette vil være en gunstig løsning for de krav vedkommende

har ansvaret for og på hvilket stadium i innkrevingsprosessen kravet eventuelt skal overføres. Utvalget anbefaler imidlertid at det bør gis signaler fra overordnet hold om at overføring av innfordring til større aktører ses som gunstig.²⁴

6.3.7 Bedre informasjon, forebygging og veiledning

I dagens organisering av offentlig innkreving er det ingen med et overordnet informasjonsansvar. De ulike innkrevingsaktører har kun informasjonsansvar innenfor sitt fagområde og informasjonen er verken samlet eller koordinert på tvers av fagområdene. Dette gjelder både kreditorene, namsmenn og særnamsmenn. Videre er det et problem at informasjonen på noen områder også er mangelfull, og ikke tilstrekkelig oppdatert.

Utvalget skiller mellom tiltak som retter seg mot personlig kontakt, individuell informasjon og generell informasjon om innfordring. Informasjonstiltakene bør rettes inn mot konsekvenser av mislighold og løsningsmuligheter. Personlig kontakt og tilpassede tiltak har av samtlige informanter som utvalget har vært i kontakt med, blitt understreket som særdeles viktig når skyldnere får betalingsproblemer. Personlig kontakt kan være en forutsetning for raskt å komme til en løsning for å dekke kravet. Utvalget vil derfor fremme forslag til tiltak som rettes direkte mot personlig oppfølging og veiledning. Utvalget har imidlertid også sett behov for at det offentlige sammenstiller og tilbyr mer generell informasjon til både privatpersoner og virksomheter med betalingsproblemer, men særlig til privatpersoner.

Informasjons- og veiledningstiltak er i første rekke tiltak som tar sikte på å bedre brukerorienteringen. Slike tiltak vil kunne være kostnadskrevende for det offentlige, men vil på lang sikt gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av økt proveny og bedre betalingsvilje. Utvalget mener kostnadene knyttet til forbedring av informasjon og veiledning vil oppveies ved at provenyet øker og ressurser brukt til innfordring reduseres.

6.3.7.1 Samordnet informasjon

Det bør etter utvalgets oppfatning være et sentralt bidrag i innkrevingsammenheng å gjøre det enklere for skyldner å orientere seg i spørsmål vedrørende betaling, mislighold mv. Ansvaret for utforming av generell informasjon om betaling og innkreving, er per i dag plassert i ulike departe-

23. Jf. punkt 2.12.2

24. Jf. punkt 6.3.1.

menter, for eksempel Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg har ulike direktorater og Forbrukermyndigheter informasjons- og veiledningsansvar på betalings- og innkreivingsområdet. Utvalget mener at den fragmenterte ansvarsfordelingen på dette området gjør at skyldner må forholde seg til svært mange informasjonskanaler og kan risikere å få motstridende råd og veiledning fra myndighetene. Utvalget anbefaler derfor at kun ett organ på overordnet nivå får ansvar for utarbeidelse av generell informasjon om betaling og innkreiving.

I forlengelsen av forslaget i kapittel 5.2 om MinSide som en portal for varsling og eventuelt betaling, foreslår utvalget at MinSide også skal være en felles inngang der personer kan søke opp generell informasjon om rutiner og praksis ved innfordring og konsekvenser ved mislighold. Ansvar for å legge ut informasjon på MinSide bør legges til organet med det overordnede ansvaret for utforming av informasjon.

Utvalget vurderer videre at det er behov for å gi en bedre oversikt til skyldner om forfalte krav til det offentlige og anser også her MinSide som et hensiktsmessig redskap for privatpersoner. For bedrifter kan Altinn utvikles til å gi et tilsvarende tilbud om oversikt og informasjon. Altinn utvikles kontinuerlig for å kunne motta nye oppgaver fra arbeidsgivere og næringsdrivende. En kunne for eksempel se for seg at relevant informasjon mot arbeidstakere i forbindelse med offentlig innkreiving, kunne skje via denne portalen, dersom det ble lagt til rette for en hensiktsmessig funksjonalitet. Altinn har jevnt over profesjonelle brukere og er en side som er i relativt stor bruk i dag. Det synes derfor svært hensiktsmessig å videreutvikle denne også til dette formål. Altinn kan også benyttes i forbindelse med utleggstrekk. Gjennom Altinn kan den som skal nedlegge utleggstrekk enkelt hente ut informasjon fra arbeidsgivere. Statens innkreivingsentral arbeider nå med å utvikle et system slik at slik informasjon kan formidles via Altinn.

Utvalget er inneforstått med at Skattedirektoratet vurderer løsninger der skattyter kan få tilgang til en samlet oversikt over sine skatte- og avgiftsforhold, for eksempel via Internett, telefon eller kontoutskrift. Utvalget har ikke selv foretatt noen nærmere vurdering av dette tiltaket, da et eget prosjekt i Skattedirektoratet skal utrede fordeler og ulemper ved eventuelt å innføre denne ordningen. Utvalget har imidlertid diskutert hvorvidt et slikt system senere kunne utvides til en løsning som inneholder opplysninger om misligholdte krav

som skyldner har overfor offentlige etater som deltar på MinSide. Dette bør i så fall sees i sammenheng med forslag om informasjon og oversikt i den ordinære betalingsfasen på MinSide jf. punkt 5.4.3.

Utvalget vil imidlertid støtte ideen om å tilby informasjon til skyldner gjennom effektive nettportaler som eksempelvis MinSide og Altinn, hvor skyldner kan gis oppdatert og samlet informasjon på en effektiv og forståelig måte.

6.3.7.2 Samordnet forebyggingsarbeid

Forebyggende tiltak ligger noe utenfor kjernen av det som tradisjonelt har blitt ansett som innfordringsarbeid. De siste årene har imidlertid flere av de store aktørene sett betydningen av å forebygge mislighold på en mer aktiv måte enn tidligere. Arbeidet med forebygging og ansvaret for preventive tiltak, er altså i likhet med informasjonsarbeidet, fordelt på ulike områder. Det er heller ikke på dette området er én overordnet instans som har ansvar for dette arbeidet. Til sammenlikning har Kronofogden i Sverige organisert en egen enhet som kun driver forebyggende virksomhet, med gode resultater.²⁵

Utvalget stiller derfor spørsmålsteget ved om det er viktige forhold ved forebyggende aktivitet som ikke fanges opp ved at denne fordelingen av ansvar. Utvalget foreslår at det organet med ansvar for informasjon og rådgivning også får ansvar for forebyggende virksomhet og at det i større grad settes fokus på dette området.

6.3.7.3 Videreutvikling av kommunenes gjeldsrådgivere

Utenom den enkelte innkreivingsaktørs veiledningsplikt til skyldnere, har skyldnere også mulighet til å søke råd hos kommunale gjeldsrådgivere. Ifølge sosialtjenesteloven skal alle kommuner ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer, blant annet skal gjeldsofre kunne ta kontakt med kommunen for å få time hos en gjeldsrådgiver. Økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning er en del av kjerneoppgavene til sosialhjelpstjenesten i kommunene og spiller en viktig rolle som ett av flere tiltak overfor den enkelte for å kunne overvinne en vanskelig økonomisk situasjon. Arbeidet går ut på å gi en helhetlig økonomisk rådgivning og personlig rettet planlegging og håndtering av betalingsvansker. Gjeldsrådgivere fungerer som en «megler» mellom skyldneren og dennes kreditorer.

²⁵. Jf. punkt 4.3.

En omfattende undersøkelse Forbrukerrådet utførte av gjeldsrådgivningstjenesten i juni 2007, viser at kun hver fjerde kommune har et fungerende system. Resten av kommunene i Norge svarer ikke på henvendelser fra gjeldsofre, eller greier ikke å tilby time innen rimelig tid. Undersøkelsen viser at det er stor geografisk variasjon og at det er et betydelig forbedringspotensial i den lovpålagte gjeldsrådgivningen.

Arbeids- og sosialdepartementet har tidligere bedt Sosial- og helsedirektoratet om å bidra til å trappe opp arbeidet med den økonomiske rådgivnings-/gjeldsrådgivningstjenesten i samarbeid med sentrale aktører. Etter det utvalget kjenner til, har Sosial- og helsedirektoratet utarbeidet en opptrappingsplan på området, der tiltakene retter seg mot å bedre den generelle informasjonen og den direkte kontakten med borgerne. Dette gjøres gjennom informasjonsbrosjyrer og utvikling av informasjonssider på Internett. Utvalget støtter dette arbeidet og understreker viktigheten av at det utarbeides en felles strategi for økonomisk rådgivning i kommunene som på den ene siden er samordnet og preget av kontinuitet, og på den andre siden utnytter ressursene på en god måte. Videre anbefaler utvalget at det settes inn mer ressurser på dette området og at kommunene i større grad påser at den lovpålagte gjeldsrådgivningsplikten ivaretas tilfredstillende.

6.3.8 Kompetansebygging

Innfordring av offentlige krav er spredt på mange offentlige aktører som har varierende størrelse og geografisk utbredelse. I flere sammenhenger drives innfordring sammen med andre oppgaver som eksempelvis regnskapsføring og tvangsinnfordring gjennom særnamskompetanse. Innfordringsområdet er faglig komplisert og en slik organisering av arbeidet kan medføre at det blir vanskelig å opprettholde faglig høy kvalitet på alle områder.

Kompetansehevende tiltak er i varierende grad gjennomført av innfordringsaktørene, og jevnt over er det de største aktørene som har det beste tilbudet. Høyskolen i Agder har blant annet innfordringsfag som tilbys ansatte på Statens innkrevingsentral, skattefogdkontorene og skatteoppkreverne. For de mindre miljøene, er ikke slik kursing tilgjengelig i samme grad. Utvalget påpeker at det kan være grunn til i større grad å tilrettelegge for å opprettholde og videreutvikle kompetansen. Kompetansetiltak utviklet fra sentralt hold og tilbudt alle offentlige innfordringsaktører i Norge vil kunne danne grunnlag for større grad av likebehandling.

Utvalget foreslår derfor at det fra sentralt hold satses på kompetansehevende tiltak for å forbedre kunnskapen om effektiv og rask dekning av kravene. Dette vil kunne bedre kostnadseffektiviteten ved mer hensiktsmessig bruk av ressurser og øke provenyet. Kompetansehevende tiltak vil også ha den effekt at innfordringen blir mer enhetlig.

Et mulig tiltak kan være å utarbeide et e-læringskurs til alle som krever inn statlige krav. Dette kurset bør også tilbys kommunene. E-læringskurset vil videre være et nyttig verktøy for å kunne formidle de overordnede innfordringsstrategiene, jf. punkt 6.3.1. Utarbeidelse og formidling kan gjøres i regi av Finansdepartementet.

Et annet tiltak kan være å opprette en internett-side som kan fungere som en møteplass for å dele erfaringer og kunnskap. Utvalget tenker seg at denne siden også kan inneholde e-læringskurset, andre opplæringstiltak (for eksempel juridiske kurs og søk i register) og informasjonsmaterieil.

Et annet mulig tiltak kan være å tilby hospiteringsordninger mellom innkrevende av alle typer offentlige krav.

Utvalget ønsker generelt mer fokus på innfordringen i det offentlige og spesialisering innenfor feltet. De foreslåtte tiltakene under dette punktet, retter seg mot generell kompetanseheving på innfordringsområdet og vil ikke nødvendigvis heve spesialiseringsgraden. Med dagens organisering mener utvalget at en høy grad av spesialisering er vanskelig, utenom i de største innkrevingsmiljøene.

Kompetansehevende tiltak vil imidlertid kunne føre til mer effektiv bruk av ressurser og bedre innfordring ved at aktørene iverksetter de mest hensiktsmessige tiltakene, samtidig som rettssikkerheten i større grad sikres. Utvalget vil likevel presisere at kompetansehevende tiltak ikke vil gi like god effekt som det en samling av innfordringsmiljøer vil gi.

6.3.9 Sentralt register over misligholdte offentlige krav

Alle offentlige instanser er pålagt å foreta en vurdering av hvilke innfordringstiltak som bør iverksettes for å dekke opp misligholdte krav. Blant annet er dette påpekt i bestemmelser om økonomistyring i staten. For å øke resultatoppnåelsen i innfordringen av offentlige krav og samtidig tilpasse innfordringen til den enkelte skyldners situasjon, er det som et minimum nødvendig å sikre helhetlig informasjon om skyldners gjeld til det offentlige. Utvalget foreslår at det lages ett felles, sentralt register over alle misligholdte offentlige krav som

offentlige aktører får tilgang til dersom de har registrert et misligholdt krav i registeret. Et slikt register vil kunne gi den enkelte offentlige innkrever bedre oversikt over hva skyldner har utestående til andre offentlige aktører. Dette vil kunne danne grunnlag for samarbeid, slik at kreditorene i større grad enn de gjør i dag, opptrer samlet overfor skyldner. Videre vil det kunne føre til en mer enhetlig og tilpasset innfordring overfor den enkelte skyldner. Utvalget ser det ikke som aktuelt at private, det vil si privatpersoner og virksomheter, skal få tilgang til dette registeret, da dette anses å være vanskelig av personvern hensyn.

I utgangspunktet ville det være naturlig at kravet registreres i registeret på det tidspunkt kravet er misligholdt, dvs. med en gang forfallsfristen er oversittet og kravet ikke er betalt. Som det fremgår av tallene fra undersøkelsen til Statskonsult, er det mange krav som gjøres opp i tidsrommet mellom forfall og fristen satt i 1. puring²⁶. Utvalget er derfor av den oppfatning at kravet ikke bør registreres før fristen i første puring er oversittet. Tidspunktet for når kravet skal overføres registeret bør imidlertid utredes nærmere dersom et slikt register opprettes. I det øyeblikk kravet er betalt eller på annen måte bortfalt, må kravet fjernes fra registeret. Det er derfor viktig å etablere rutiner slik at registeret til enhver tid er oppdatert og viser det korrekte bildet av den enkelte skyldners gjeld til det offentlige. Utvalget presiserer at et slikt register vil avhenge av at informasjonen der til enhver tid er oppdatert og korrekt. Ansvar for drift, vedlikehold og utarbeidelse av registeret kan for eksempel tillegges Brønnøysundregistrene for å utnytte eksisterende registre og den kompetanse forvaltningsorganet har på området.

Det må utredes nærmere hvilke offentlige krav som skal registreres i registeret. Utvalget er av den oppfatning at registeret bør omfatte alle offentlige krav, både kommunale og statlige, offentligrettslige og privatrettslige. Det er imidlertid trolig knyttet større kostnader til å registrere kommunale krav i systemet, enn statlige. En mulig løsning er å innføre systemet trinnvis, slik at det i første omgang kun omfatter statlige krav, men etter hvert bygges ut til også å omfatte kommunale krav.

Både Danmark og Sverige har denne type register. I Sverige er dette en integrert del av Kronofogdens virksomhet. Danmarks register over misligholdte offentlige krav, viser kun det totale utestående beløp, og er ikke oppdelt i de ulike kravene.

Formålet med et slikt register er at innfordringsaktøren og den enkelte skyldner skal ha et felles omforent grunnlag for de tiltak og vurderinger som er aktuelle. Dette vil innebære at skyldneren gis en helhetlig behandling uten at det senere kommer inn nye offentlige krav som skulle vært kjent i det øyeblikk innfordringstiltak ble vurdert. Videre vil et slikt register gi grunnlag for å bedre motregningsmuligheten for det offentlige, se nærmere om dette under punkt 6.3.10.

Der skyldner har inngått en frivillig betalingsavtale med en offentlig kreditor, kan denne avtalen «veltes» av en annen offentlig kreditor fordi det ikke utveksles informasjon mellom de ulike offentlige kreditorer/innkrevingsaktører. Utvalget ser på dette som svært uheldig. Etter utvalgets vurdering, vil ett felles gjeldsregister være en forutsetning for å kunne framskaffe informasjonsgrunnlag for å bedre samordningen mellom kreditorene overfor skyldner.

Hensynene til kostnadseffektivitet og brukeroorientering vil etter utvalgets vurdering kunne forbedres gjennom et slikt register. Det vil være viktig å utarbeide rutiner for bruk av registeret slik at skyldnerens rettssikkerhet ivaretas. Hensynet til personvernet er spesielt viktig og personvernproblematikken må vurderes nærmere. Datatilsynet vil måtte godkjenne et slikt register.

Det vises for øvrig til forslag fra en gruppe stortingsrepresentanter om at det bør vurderes hvorvidt et register over gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger bør lages, og gjøres tilgjengelige for kredittyttere på en bedre og mer helhetlig måte enn det gjøres i dag²⁷.

6.3.10 Tilrettelegging for motregning

Motregning kan som nevnt i punkt 2.11 foregå både i den ordinære innbetalingsfasen og i innfordringsfasen. Det vanligste er at motregning for å dekke offentlige krav benyttes i innfordringsfasen, og i denne sammenheng anser utvalget motregning som et innfordringstiltak. Det har tidligere blitt påpekt at motregning generelt er et meget effektivt tiltak, primært overfor bedrifter og næringsdrivende²⁸. Motregning benyttes i hovedsak innenfor eget område, det vil si krav innenfor innkrevers ansvarsområde. Motregning på tvers

27. Jf. Dokument nr. 8:95 (2005-2006), forslag fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Dagfinn Høybråten, May-Helen Molvær Grimstad og Bjørg Tørresdal om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer.

28. Jf. Stradec (1995) Organisering av statlig innbetaling/innfordring.

26. Jf. Statskonsults rapport 2007:23. Se vedlegg 3.

av innkrevingsområder skjer i stor grad manuelt og relativt tilfeldig, med noen få unntak. Et eksempel på samarbeid mellom etater, er skatteetatens og Statens innkrevingsssentrals samarbeid med Statens landbruksforvaltning. Før utbetaling av produksjonstilskudd i jordbruket, sjekkes utbetalingene mot eventuelle restanser vedkommende har til skatteetaten og til Statens innkrevingsssentral. Dersom en skyldner mottar slike tilskudd, holdes beløpet igjen, og innkrevingsaktørene motregner og får dekket misligholdte krav. Denne form for samarbeid er tidkrevende og vil kun være gunstig å gjennomføre for offentlige innkrevere som har mange utestående krav mot skyldnere som man vet jevnlig mottar slike tilskudd eller lignende.

Utvalget er av den oppfatning at motregning i større utstrekning kunne vært foretatt dersom informasjon om ytelser og restanser hadde vært lettere tilgjengelig. Det vil samtidig være behov for å klargjøre og fremskaffe hjemmelsgrunnlag. Konsekvensen av den mangelfulle informasjonen i dagens situasjon, er at mange debitorer som er gjenstand for tvangsinnfordring fra en offentlig myndighet, i samme periode mottar utbetalinger fra andre offentlige virksomheter. Etablering av et sentralt register som kan kryssjekkes mot tilgodehavender vil kunne bidra til at det offentlige får identifisert slike motregningsmuligheter på en effektiv måte.

For å kartlegge motregningsmuligheter forutsettes det at det opprettes et gjeldsregister over misligholdte offentlige krav, jf. punkt 6.3.9. Alle offentlige institusjoner med utbetalingsrutiner må så forpliktes til å «vaske» utbetalingsforslagene (remitteringer) mot registeret før utbetaling skjer. Dersom en debitor har misligholdt et krav, men samtidig har tilgodehavende, varsles den som skal motta beløpet om at det er motregnet. Beløpet overføres så til den kreditor som har høyest prioritet i gjeldsregisteret jf. prioritetsreglene i dekningsloven.

Motregning mellom krav benyttes i dag overfor bedrifter og næringsdrivende i Danmark gjennom skattekontoordningen. I Danmark bruker de motregning i utstrakt grad og har også planer om å utvide motregningsadgangen, nettopp fordi motregning har vist seg å være et svært effektivt virkemiddel i innfordringen.

Det er viktig at skyldners rettsikkerhet ivaretas og at reglene om motregning etterleves gjennom strenge rutiner. Dersom gjeldsregisteret også skal omfatte kommunale krav, og kommuner også skal være forpliktet til å sjekke registeret før utbetaling, må det etableres rutiner som ivaretar at kommu-

nale krav ikke motregnes i statlige og omvendt ut over det som er fastsatt i regelverket.

Etablering og utvikling av automatiserte rutiner for datautveksling av krav og utbetalinger, vil være et relativt stort og komplisert prosjekt, og bør bygge på eksisterende registre så langt det er mulig.

Tiltaket vil føre til at offentlige kreditorer får informasjon om beløp de kan motregne i. Dette vil kunne øke provenyet og redusere ressursbruken ettersom motregning er et svært effektivt innfordringstiltak. Det presiseres at motregningsretten det offentlige har i dag ikke skal utvides, men kun brukes på en bedre måte enn det den gjøres i dag ved en effektivisering av utførelsen av motregning.

6.3.11 Bruk av informasjonsteknologi i innfordringen

Tiltak på IT-fronten kan gå både på å bedre tilgangen til datagrunnlaget og på å utarbeide eller forbedre saksbehandlingsstøttesystemer. Ettersom det allerede er utviklet gode innfordringssystemer, mener utvalget det er viktig å basere informasjonsteknologiske tiltak på allerede eksisterende systemer. Et annet viktig moment å peke på, er at personvern i stor grad har innvirkning på hvordan slike systemer kan videreutvikles og informasjonen deles.

I kapittel 2 kommer det frem at informasjonsteknologi i stor grad benyttes av det offentlige ved innfordring av offentlige krav. Bruken av teknologi varierer imidlertid i stor grad mellom aktørene, og systemene er ikke samordnet eller er i liten eller ingen grad compatible. Flere av innkrevingsaktørene har utviklet skreddersydde innfordringssystemer. Felles for systemene er at innfordringsoppgavene er automatisert og systemene automatisk innhenter datagrunnlag til bruk i innfordringen av kravene. Statens innkrevingsssentrals system SIVERT gjennomfører automatiske søk for å sammenstille alle krav og samtidig »vaske» kravene mot en rekke dataregistre for å kartlegge utleggsobjekter. Opplysningene gir en viss oversikt over skyldners økonomi, inntekter og formuesgoder. Skatteetaten har også ett system, ETOL (vask mot grunnlagsdatabasen). Dette systemet er knyttet opp til skatteetatens innfordringssystem MVA3 og SOFIE. Systemene er knyttet opp til noenlunde de samme registrene, men søket i enkeltregistre er gratis for Statens innkrevingsssentral, mens skatteetaten betaler for sine oppslag. Den største forskjellen mellom disse systemene er at SIVERT kan vaske hele filer med f.nr./org.nr, mens ETOL kun

kan behandle enkeltøk. I SOFIE og MVA3 vil det imidlertid lages funksjoner for «vask» av hele filer i ETOL.

Tilgangen til informasjon om skyldners økonomi og andre relevante forhold varierer også mellom aktørene. De store offentlige innkreverne som eksempelvis skatteetaten, skatteoppkreverne og Statens innkrevingsentral, har alle god tilgang til datagrunnlag på den enkelte skyldner. Dog er det store ulikheter på hvordan informasjonen er gjort tilgjengelig og hvordan den er systematisert. Andre aktører vil ha en mer begrenset tilgang til informasjon, ettersom det er kostbart å abonnere på tilgang til alle registre. Dette vil sjelden være kostnadseffektivt dersom aktøren har få krav. Videre vil Statens innkrevingsentral, skatteoppkreverne og skatteetaten med sin særnamskompetanse i større grad ha behov for slik informasjon for å gjennomføre utleggstrekk og utleggspant. For aktørene vil mangel på tilstrekkelig datagrunnlag begrense muligheten til å innkreve på best mulig måte, både i kvalitativ og kvantitativ forstand.

Noen aktører deler informasjon, slik som Statens innkrevingsentral og namsmannsapparatet gjør gjennom SIAN. Her vil Statens innkrevingsentral for eksempel kunne se hvilke tiltak namsmannen har iverksatt på den enkelte skyldner som

også har utestående krav hos Statens innkrevingsentral. Videre er SIAN linket opp til SIVERT slik at namsmannen kan hente opplysninger om formuesgoder og inntekt som det kan tas utlegg i. Utrulling av SIAN til alle namsmenn er derfor et viktig tiltak for å bedre innfordringen. Samtidig er det viktig at funksjonaliteten i dette systemet er godt tilpasset arbeidsmåten og behovene i namsmannsapparatet.

En mer utstrakt bruk av elektronisk kommunikasjon i namsmannskontorer er et annet virkemiddel for å effektivisere innfordringsarbeidet. F.eks. burde brev og skjema knyttet til utleggsforretning kunne sendes elektronisk der det er tilrådelig og mulig ut fra brukernes forutsetninger.

Dersom man skal utvide nedslagsfeltet til IT-systemer på en slik måte at innfordringen kan fungere på et mer helhetlig vis overfor brukerne, vil det innebære behov for tettere sammenkobling av de ulike systemer som benyttes i statlig innfordring, herunder integrasjon av systemer hos Statens innkrevingsentral, NAVI og i skatteetaten. Dette kan vise seg å være en krevende oppgave, både med hensyn til kostnader, tid og i forhold til avkastning på investeringer i systemutvikling og innføring som allerede er gjort i de ulike virksomheter.

Kapittel 7

Særskilte problemstillinger

Kapittel 7 inneholder en drøfting av enkelte spesielle problemstillinger som fremheves av mandatet; konsekvenser for det alminnelige namsmannsapparatet, gebyrstrukturer, prising av tjenester og bruk av private aktører i innkrevingen. Problemstillingene oppstår som en konsekvens av tiltakene som omtales i kapittel 5 og 6.

7.1 Forholdet mellom ny innfordringsetat og det alminnelige namsmannsapparatet

7.1.1 Innledning

Etter mandatet skal utredningen ikke omhandle det alminnelige namsmannsapparatets organisering og oppgaveløsning. Imidlertid vil en eventuell omorganisering av den offentlige innfordringen, sammen med fullmaktene som denne funksjonen kan gis, ha virkninger for det alminnelige namsmannsapparatets arbeidsoppgaver. Dette kan gjelde både sammensetningen og saksmengden. I dette kapitlet vil slike virkninger analyseres nærmere, og implikasjoner og muligheter for namsmannsapparatet skisseres.

Det kan reises spørsmål om en slik forenkling og effektivisering på det offentliges side vil svekke posisjonen til private kreditorer som også har krav mot samme debitor. En eventuell negativ effekt av denne typen må i så fall måles opp mot den effektivisering både med hensyn til ressursbruk og når det gjelder å samordne tiltakene i debitors interesse som er målsetningen for den statlige omorganiseringen. Utvalget forutsetter for øvrig at det alminnelige namsapparat har tilgjengelige ressurser til en effektiv håndtering av oppgavene, slik at private kreditorers krav blir behandlet på en forsvarlig måte. Effektiviteten i prosessene frem til at kravet blir håndtert av namsmyndighetene, beror på den enkelte kreditors egne rutiner ved egenin-kasso og/eller ved bruk av private inkassotjenester. Samlet sett bør det derfor ikke være noen direkte konflikt mellom interessene dersom et mer effektivt apparat bidrar til at debitorene jevnt over raskere og oftere gjør opp for seg.

7.1.2 Konsekvenser for det alminnelige namsmannsapparatet

Innenfor innfordringsområdet har den alminnelige namsmann ansvaret for å håndtere begjæringer om tvangsinnfordring fra offentlige og private kreditorer og de har en sentral rolle i arbeidet med gjeldsordninger etter reglene i gjeldsordningsloven.

Informasjon fra Politidirektoratet viser at andel av utleggsforretningene som den alminnelige namsmann i dag avholder for offentlige kreditorer utgjør om lag 14 pst. av det totale antallet utleggsforretninger. Samtidig utgjør utleggsforretninger om lag en tredjedel av de samlede namsmannsoppgavene. Denne delen av det alminnelige namsmannsapparatets virksomhet utgjør dermed under 5 pst. av de totale namsmannsoppgavene. Dette innebærer at virkningene for namsmannsapparatet av en ny statlig innfordringsetat som selv forestår alle utleggsforretninger ved bruk av særnamskompetanse, vil bli nokså små. Forholdene på de ulike namsmannsenhetene er imidlertid varierende. Der lokal skatteoppkrever ikke har full særnamsmyndighet, eller ikke benytter sin kompetanse, kan det være snakk om vesentlig større andel av virksomheten hos den lokale namsmannen som blir berørt.

Dersom realisasjon (utover utleggstrekk) også skal kunne utøves av den nye innfordringsetaten, jf. punkt 6.3.4, vil det kunne oppstå nye utfordringer ved samordning av begjæringer både fra private og offentlige kreditorer. Behandlingsreglene for begjæringene vil i så fall måtte gjennomgås på ny. Mulighetene for å etablere gode samordningsløsninger vil imidlertid være til stede i forbindelse med den videre utviklingen av saksbehandlings-systemet SIAN. I og med at Statens innkrevingssentral blir en del av den nye innfordringsetaten ligger det til rette for at også det alminnelige namsmannsapparat kan få tilgang på opplysninger fra innfordringsetatens register og innfordringssystemer. Videre vil det kunne være nyttig med tett samarbeid om fagutviklingen innenfor tvangsinnfordringsområdet. Se for øvrig omtale under punkt 6.3.11.

De foreslåtte endringene vil kunne bli positive med hensyn til muligheten for å videreutvikle organiseringen av namsmannsoppgavene innenfor politiet. I utgangspunktet vil virkningene for den samlede oppgavemengden være små og relativt nøytrale. Namssaker for kommunale krav som tidligere ble håndtert av skatteoppkreveren vil måtte fremmes for den alminnelige namsmannen med mindre kommunen velger å benytte det den nye innfordringsetaten. Namssaker knyttet til krav fra staten vil uansett reduseres i omfang. På den annen side vil grensesnittet mellom namsmenn og særnamnsfunksjonen bli mer ensartet over hele landet. Det vil kunne gi et bedre grunnlag for en mer fokusert utvikling av namsmannsfunksjonen innenfor politiet.

Av redegjørelsen i punkt 6.2.6 følger det at flertallet i utvalget ser for seg at namsmannen fortsatt skal kunne ha en praktisk rolle i tilknytning til den nye etatens utøvelse av særnamnskompetansen ved at namsmannen kan bidra når det er behov for å møte opp på skyldnerens bosted mv. Gjennomføres en slik ordning vil det medføre noe økte oppgaver for namsmannen.

På denne bakgrunn kan det også være hensiktsmessig å utvikle samspillet mellom de alminnelige namsmennene og fagmiljøet i den nye innfordringsetaten gjennom bl.a. å samordne den interne organiseringen av namsmannsfunksjonen i politiet i større enheter. §2 i tvangsfullbyrdelsesloven gir visse beskrankninger i Justisdepartementets muligheter å regulere en fornuftig og hensiktsmessig arbeidsdeling og organisering internt innenfor politiet. Utvalgets antar at det kan være hensiktsmessig å vurdere å organisere namsmannsarbeidet på politidistriksnivå.

7.2 Basis for fastsettelsen av gebyrer ved innkreving

Begrunnelsen for bruk av gebyrer i det offentlige kan være flere: Dels vil gebyrene virke regulerende på innbyggernes adferd. Ved ren tjenesteproduksjon vil det være slik at gebyrer bidrar til å sikre at de som trenger tjenesten mest, dvs. er mest betalingsvillig, bør få tjenesten levert framfor de som har mindre behov eller ikke er så betalingsvillige. Det er videre grunn til å anta at purregebyrer og forsinkelsesrenter bidrar til at flere vil betale innen forfall, framfor å utsette det. Gebyrene vil derved også kunne virke som et straffegebyr eller avgift som er innrettet for primært å påvirke atferden. (Gebyrene har naturligvis også en finansiell virkning ved at inntektene går inn i statskassen

som et bidrag til finansiering av statens virksomhet.)

Finansdepartementet har i rundskriv av 16.06.2006 (R-112) fastsatt retningslinjer for bruk av gebyrer ved offentlige myndighetshandlinger.

I disse retningslinjene framgår det bl.a. at:

1. Det bør etableres et klart skille mellom gebyrer og avgifter
2. Gebyrer bør bare brukes der det offentlige leverer en definert ytelse til betaleren. Gebyret bør ikke i noe fall overstige kostnadene ved å produsere ytelsen. Når formålet med gebyret bare er å motvirke overforbruk av en ytelse, kan det settes lavere. Ved forespørsel skal gebyrforvalteren kunne dokumentere beregningsgrunnlaget for gebyret.

I offentlig innkreving vil de alminnelige prinsippene for gebyrfastsettelse som utgangspunkt ligge til grunn også for rettsgebyrene. På dette området har det vært godtatt at gebyrene i noen tilfeller, bl.a. når det gjelder tvangsforretninger, går til dekning av kostnader som ikke kan relateres direkte til en bestemt myndighetshandling. En interdepartemental arbeidsgruppe holder på med en bred gjennomgang av rettsgebyrene med sikte på eventuelle tilpasninger.

Finansdepartementet har gjennom rundskriv fastsatt retningslinjer om vilkår som bør være oppfylt dersom det på et område vurderes å innføre gebyr- eller avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger. Eksisterende gebyr- og sektoravgiftsordninger skal så langt det er mulig tilpasses disse retningslinjene. Dette vil kunne innebære en opp- eller nedjustering av gebyr- eller avgiftssatser, eller omgjøring av gebyrordninger til avgiftsordninger.

Utvalget har festet seg ved følgende prinsipper som bør gjelde for gebyrfastsettelsen i forbindelse med innkreving:

1. Gebyrene skal være kostnadsdekkende
2. Gebyrer skal gi incentiv til rettidig betaling.

7.2.1 Utforming av kostnadsdekkende gebyrer

Dersom man skal gjennomføre et prinsipp om kostnadsdekning ved statlig innkrevingsaktivitet, vil det i utgangspunktet tilsi at gebyrer i alle faser reflekterer andelen av offentlig forvaltnings samlede kostnader som går med til å gjennomføre innkrevingskrittene. Dette prinsippet kan avgrenses til statlige krav/myndighetsoppgaver, men de samme hensyn og føringer bør også legges til grunn for gebyrer og avgifter ved innkreving av

kommunale krav. Det overordnede hensynet er at gebyrer knyttet til innkreving av offentlige krav ikke bør overstige kostnadene knyttet til innkrevingshandlingene, og det legges da også til grunn at det dreier seg om kostnadene ved «beste praksis». Den aktuelle virksomheten innenfor staten er i sin helhet bruttobevilgningsfinansiert. Dette betyr bl.a. at anslaget for de samlede gebyrinntektene for det enkelte budsjettår og utgiftsbevilgningene på statsbudsjettet fastsettes hver for seg. Det er ikke nødvendigvis påkrevd at beløpene er like store for hvert enkelt år.

En anvendelse av dette prinsippet vil kunne være at det er en ordinær grunnfinansiering av innkrevingsvirksomheten, men de kostnadene som i en visst omfang varierer med de ulike innkrevingshandlingene utlignes på debitorerne gjennom at det etableres en prisliste for de ulike tiltakene som etter hvert blir nødvendig i innkrevingsprosessen.

7.2.2 Gebyrfastsetting og debitors incentiver til rettidig betaling og god betalingsatferd

I retningslinjen om at innkrevingsgebyrene skal reflektere kostnader ved normalt effektiv praksis, ligger det i seg selv incentiver til rettidig betaling for skyldner. Uvilje mot å betale møtes med at skyldneren gjøres ansvarlig for de merkostnadene som fellesskapet blir pådratt ved at kravet må tvangsinnfordres. Valgfrihet med hensyn til betalingsformer og terminer/betalingstidspunkt kan gi gunstige incentiver for de betalere som jevnlig viser til vilje og evne til å gjøre opp.

Analysen i kapittel 3 tyder på at raske og tydelige reaksjoner på mislighold i tidlige faser kan være nødvendig for at skyldnere over tid skal utvikle gode betalingsvaner. På denne bakgrunn kan det tenkes at gebyrnivået for mislighold ikke nødvendigvis bør variere bare med de direkte kostnadene, men innrettes slik at det oppnås ytterligere læringseffekt. I så fall legges det til en avgiftskomponent til gebyret. Eksempel her er purregebyret til Statens Lånekasse som er ca. fire ganger høyere enn hva som er normalt purregebyr. I tillegg gis sterkere incitamenter til å følge med sine forpliktelses og gjøre opp med en gang framfor å trekke betalingen ut. Likeledes kan purring på selv små beløp være et nødvendig virkemiddel dersom det dreier seg om at debitor «tester» det offentliges oppfølgingsevne.

I den grad det kan påvises slike sammenhenger, kan det også argumenteres for at god prispolicy bør forene hensynet til kostnadsdekning og incentiveffekter som utvikler befolkningens betalingsmoral i

gunstig retning. En slik policy kunne for eksempel utformes slik at innkrevingsgebyrer for mislighold i tidlige faser, blir høyere enn kostnadene. Med andre ord at debitoren belastes høye gebyrer i den fasen hvor viljen best kan påvirkes. På et senere tidspunkt vil det kunne være slik at både vilje og evne er borte, og da kan det være slik at gebyrnivået har liten incentiveffekt, selv om det er høyt.

Dersom det innføres et saksbehandlingssystem og register for den offentlige virksomhetens innfordringsskritt, kan en samlet oversikt over debitorenes betalingsadferd tenkes benyttet til å differensiere gebyrene ut i fra en «scoring». Gode betalere som en meget sjelden gang glemmer å betale, kan få et kostnadsdekkende gebyr. Tendens til hyppigere mislighold bør kunne møtes med høyere gebyrer enn kostnadsdekningssatsen, spesielt for skyldnere hvor scoringen indikerer tilstrekkelig evne. Det kan tenkes at et slikt avgiftselement kan bidra til å subsidiere gode betalere slik deres gebyr kan settes lavere enn kostnadene. Fra det tidspunkt debitoren har fått et problem som ikke kan løses, og betalingsadferden ikke lenger kan påvirkes med gebyrer som virkemiddel, kan satsen igjen gå ned til kostnadsdekning – eller lavere. Av dette følger at dersom gebyrene i *totalsum* skal være kostnadsdekkende over hele innkrevingsvirksomheten, kan det likevel tenkes at en bør la gode betalere få lavere gebyrbelastning for sporadisk mislighold, mens betalere med en viss betalingsevne, og som har en negativ holdning til å gjøre opp for seg pålegges en større andel av de samlede løpende kostnadene de selv pådrar.

Utvalget vurderer at et slikt system kan være meget komplekst å administrere, og vil kunne oppfattes som urettferdig og også uforutsigbart. Det vil være vanskelig å kunne å måle hvorvidt nytten faktisk oversteg kostnadene ved et slikt tiltak, og utvalget vil derfor anbefale gebyrstrukturen ikke bør inkludere forsøk på å adferdsregulering utover det som følger av prinsippet om kostnadsdekning som sådan.

7.3 Bruk av private aktører i innføring av offentlige krav

I dag foretar de fleste offentlige myndigheter/virksomheter selv innkrevingen av de fleste offentlige krav, enten ved at det inngår som en del av kjernefunksjonene, slik det er i skatteetaten, tollvesenet og SI, eller ved egeninkasso. Om lag 10 pst. av norske kommuner har imidlertid satt ut innføring av kommunale avgifter til privat virksomhet. Enkelte statlige virksomheter har også gjort det samme.

For privat virksomhet regulerer inkassoloven med forskrifter hvilke kostnader kreditor kan kreve erstattet av skyldner. I tillegg reguleres forholdet av regler i forskrifter til tvangsfullbyrdsloven, tvistemålsloven m.m. Rettsgebyrloven gir anvisning på de gebyrer som det offentlige krever fra den som begjærer et tiltak (saksøker), og som kan kreves erstattet av debitor. Dette er tiltak som skjer i forbindelse med rettslig inkasso. Kostnadene som kan kreves erstattet av debitor er forskjellige avhengig av om kreditor inndriver kravet selv (egeninkasso) eller om inkassobyrå e.l. benyttes (fremmedinkasso). Det er en tett kopling mellom kravstørrelse og gebyr, men ingen eksplisitt kopling til ressursforbruk.

Gitt at prinsippet om kostnadsdekkende innfordringsgebyrer følges, skulle det ut fra effektivitetshensyn være likegyldig *hvem* som innfordrer midlene, herunder om utestående krav innfordres av offentlig eller privat (inkasso)virksomhet. I næringsvirksomhet vil det være slik at prisene reflekterer kostnadene pluss en normal avkastning, forutsatt at det er tilstrekkelig markedskonkurranse. I inkassobransjen er det debitor som må betale gebyrene og eventuelle avkastningskrav, og ikke kreditor som inngår avtalen med inkassobyrået. Satsene representerer derfor et prisreguleringssystem for inkassovirksomhet. Inkassofirma vil derfor være interessert i å innrette seg slik at de har lave enhetskostnader, men også slik at det er mulig å fylle kriteriet for å kunne bruke satsene så ofte som mulig, og de høyere satsene framfor de lavere. Inkassofirma skal imidlertid også levere best mulig innbetaling til sin oppdragsgiver og har derfor en gjennomgående debitororientert innfordringpolicy med tilrettelegging for enklest mulig oppgjør.

Momenter som kan/bør inngå i en drøfting av bruk av offentlig vs. private innfordrere:

1. Med unntak av de største offentlige innfordrerne, vil innfordring ikke være en del av organisasjonens kjernevirksomhet, og de vil ikke ha fagmiljø og volum som gjør det mulig å profesjonalisere og effektivisere innfordringsvirksomheten.
2. Dersom outsourcing til en privat virksomhet som har dette som sin kjerneoppgave, gir mindre ressursforbruk enn det virksomheten selv bruker på oppgaven, og innfordringsresultatet blir minst like godt, vil dette være fornuftig rent samfunnsøkonomisk.
3. Fra et budsjettståsted vil de enkelte offentlige virksomheter kunne frigjøre interne ressurser på sitt utgiftsbudsjett ved å sette arbeidsoppgaver ut til den private inkassobransjen. Inntek-

tene fra innfordringsgebyret vil da ikke inngå i det offentliges budsjett.

4. I motsetning til de fleste offentlige virksomheter, er private virksomheters overordnede mål primært å maksimere avkastning til eieren – på kort og lang sikt. Dette *kan* slå ut i et mål om å maksimere innbetalt gebyrbeløp/skyldner. Det vil særlig kunne være tilfellet dersom en eventuell avtale med privat innfordrer ikke er knyttet opp mot både innfordringsresultat og/eller tidsløp fra krav overføres og til det er innbetalt. I forhold til skyldner vil dette f.eks. kunne slå ut i unødvendig mange og høye gebyrer knyttet til utenrettslig inndrivelse.

7.3.1 Fordelingsmessige virkninger ved privat inkasso

Salærene til inkassobransjen er regulert. For enkelte grupper av krav vil de reelle kostnader være lavere enn satsene tilsier, og det er grunn til å tro at mange av kravene fra det offentlige er lukrative. Prisingen slik den er nå, kan innebære at de dårlige betalerne i kommuner som har avtaler med inkassobyråer betaler mer i innfordringsgebyrer enn dårlige betalere i kommuner uten slik avtale. Denne valgfriheten til kommunene vil virke uheldig dersom den gir en utilsiktet forskjellsbehandling overfor borgerne.

Ut fra samfunnsøkonomiske effektiviseringshensyn kan det være hensiktsmessig å bruke profesjonelle (private) innfordrere framfor egeninkasso. Det er imidlertid viktig å utforme avtalen med inkassobyrået slik at de ikke gir insentiver til unødvendige innfordringshandlinger som både medfører ineffektive innfordringsprosesser og unødig høye merkostnader/gebyrer for skyldner. Private innfordrere vil ikke ha noen incitament når det gjelder å samordne krav. Tvert imot vil de der det er mulig se seg best tjent med en oppsplitting både når det gjelder innfordringshandlinger og eventuelt også kravene.

En forutsetning for avtaler med inkassofirmaer bør derfor ideelt sett være at skyldner ikke skal påføres høyere utgifter enn hva som ville vært tilfelle ved egeninkasso. Snarere burde prisseffekten for debitor være motsatt: Dersom privat inkasso velges på grunn av et gunstigere pris/kvalitetforhold, bør en i det minste vurdere å la debitoren ta del i gevinsten.

7.3.2 Konsekvenser for inkassobransjen

I utgangspunktet vil det offentlige innkrevingssystem ved en reorganisering og kompetanseutvik-

ling kunne håndtere flere egne saker enn i dag. Selv om bruken av den nye innfordringsetaten skulle være frivillig med hensyn til privatrettslige krav, vil effektiviseringen innebære at færre offentlige virksomheter vil etterspørre inkassotjenester i markedet og i stedet benytte den statlige fellestjenesten. Utvalget vil vektlegge å utvikle det samlede innfordringssystemet i Norge. En forutsetning for dette vil bl.a. være at vurderingen om å benytte egeninkasso som et alternativ til å benytte inkassobransjen, må basere seg på samfunnsøkonomisk sammenlignbare priser. Et viktig moment her er at egeninkasso som en fellestjeneste innenfor staten trolig vil kunne unntas mva. pliktig i motsetning til bruk av inkassobyrå.

De private inkassovirksomhetene vil fortsatt kreve inn private krav, men også fortsette arbeidet med de kommunale kravene på det privatrettslige området, forutsatt at den offentlige innfordringsetaten ikke gis monopol i forhold til samtlige typer krav innenfor utredningsmandatet.

Samarbeidsrelasjonene mellom det offentlige innfordring og den privat inkassovirksomhet kan videreutvikles også etter opprettelsen av en ny innfordringsetat på statens hånd. Dette gjelder først og fremst kommunal innfordring etter privatrettslige regler. En mulighet er å definere et sett av kvalitetskrav overfor privat inkasso som forutsetning for å kunne levere tjenester til offentlig innfordring. På visse områder kan muligens også den statlige innfordringsetaten ha nytte av å inngå avtaler med inkassofirmaer og således inngå et samarbeid mellom offentlig og privat inkassovirksomhet.

7.4 Potensialet for regelverksforenklinger

I utgangspunkt er regelverket på innbetalings-/innfordringsområdet i hovedsak et prosessregelverk til bruk for innkrevingsevne. Ut i fra en ren brukersynsvinkel er det derfor ikke behov for regelforenkling for å redusere privates byrder eller mangel på oversikt. Det er derfor heller ikke behov for en totalgjennomgang av regelverket av denne grunn. Utvalget mener at regelverket bør gjennomgås med hensyn til om det kan være formelle hindringer for at kommunikasjon og informasjonsutveksling knyttet til offentlig innkreving, herunder innfordring, kan foregå elektronisk.

Nærings- og handelsdepartementet har gjennomført det såkalte eRegel-prosjektet, som hadde til hensikt å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon fra norsk regelverk. Enkelte deler av lov- og underliggende forskriftsverk ble av ulike årsaker unntatt fra denne gjennomgangen. NHD videreførte imidlertid eRegel-prosjektet i et nytt prosjekt – VideRe. Utvalget viser til at en vurdering av særlig regelverk knyttet til innfordring med tanke på å fjerne/justere formelle krav som kan begrense muligheter for utvidet bruk av informasjonsteknologi i innfordringen kan gjennomføres i regi av dette prosjektet.

Som det framgår av kartleggingen har danske myndigheter lagt opp til en betydelig harmonisering av regelverket i forbindelse med innføringen av den nye fellesløsningen. Stradec utførte et oppdrag for Finansdepartementet i 1995 der den statlige innbetalings-/innfordringsfunksjonen ble gjennomgått. Der pekes det blant annet på behovet for harmonisering av regelverket.

Kapittel 8

Økonomiske konsekvenser

Kapittel 5 og 6 beskriver ulike tiltak som utvalget vil anbefale, herunder økonomiske og administrative konsekvenser. Det gjøres bl.a. rede for konsekvensene for næringslivet og innbyggerne. I kapittel 7 drøftes enkelte konsekvenser for henholdsvis det alminnelige namsmannsapparatet og inkassobransjen. I dette kapitlet utredes mulige innsparinger og kostnader knyttet til noen av de mest sentrale forslagene. Kapitlet fokuserer særlig på de budsjettmessige og administrative konsekvensene for offentlig sektor, herunder stat og kommune.

Det er to typer økonomiske konsekvenser som er utredet:

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

Etter denne fortolkning kan derfor resultatoppnåelse veies direkte mot kostnadsreduksjoner. Dersom fokus kun er på bedre innkreivingsresultat, kan alle frigjorte ressurser også settes inn for det formålet. Omvendt, dersom fokus er på kostnadseffektivisering, vil en f.eks. kunne opprettholde dagens resultater med et størst mulig uttak av kostnadsreduksjoner, noe som vil frigjøre budsjettmidler til andre formål. Resultatoppnåelsen og kostnadseffektiviseringen kan begge verdsettes i kroner, men kan ikke summeres fordi de er alternative måter å ta ut gevinstene på.

I det følgende gjennomgås konsekvenser for stat og kommune for hver gruppe av tiltak som utvalget har behandlet og anbefalt. Utvalget vil understreke at beregningene som er foretatt bygger på et til dels grovt og usikkert datagrunnlag. Det er derfor viktig at anslag for de enkelte gevinster og kostnader ses i sammenheng med datagrunnlaget og forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

8.1 Konsekvenser ved innføring av elektronisk varsling og betaling

I kapittel 5 anbefales tiltak bestående av økt bruk av elektroniske varslings- og betalingsløsninger.

Ved bruk av løsninger som eFaktura og Avtalegiro kan det oppnås mer enn 200 millioner kr i årlige reduserte varslingskostnader i det offentliges budsjetter¹. I tillegg kommer reduserte tidsbrukskostnader for brukerne. Implementeringskostnaden som det offentlige må ta, kan anslås til å ligge i intervallet 10 til 20 millioner kr som et engangsbeløp. Dette anslaget bygger på en antatt kostnad på 30 000 til 40 000 kr per enhet i det offentlige som skal innføre elektronisk varslig og faktura i et antall på 400–500. Driftskostnadene anslås til å ligge i størrelsesorden 70 millioner kr, men det vil være til dels store forskjeller i enhetskostnadene². Teknologier for ulike former for varsling som eFaktura og avtalegiro er velprøvd og tilgjengelig som tjenester i markedet. Dette innebærer at tiltaket kan være selvfinansierende allerede etter første gjennomføringsår, noe som er gunstig fordi dets verdi ligger først og fremst i å framskynde full gjennomføring med mange år.

Andelen av brukere som har mulighet for å ta i bruk kommersielle produkter som eFaktura og AvtaleGiro er stadig økende. Potensialet for å kunne ta ut en samfunnsmessig gevinst ved at det offentlige også innretter sitt betalingstilbud i samsvar med utviklingen av de generelle betalingsløsningene, er derfor trolig stor og fortsatt økende.

For brukerne kan det være betydelige, men dog varierende besparelser med hensyn til tidsbruk og behandlingkostnader avhengig av hvilke forutsetninger de har for å ta i bruk elektroniske løsninger. Det er fortsatt mange som ikke har anledning til å benytte elektroniske løsninger og disse kan stå overfor ekstra kostnader. Dersom for eksempel prisene som eksempelvis fakturagebyr på papirutsendelse økes betydelig for å skape sterkere incentiver for brukernes overgang til elektroniske løsninger, kan dette ha visse negative fordelingsvirkninger for enkelte brukergrupper. Dette gjelder de som av ulike grunner ikke kan ha nytte

1. Se dokument utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring; «Virkninger av økt samordnet bruk av eFaktura og Avtalegiro overfor privatpersoner». Dokumentet er tatt inn som vedlegg 2. Bruken av beregningene og framstillingen i avsnitt 8.1 står for utvalgets egen regning.

2. Jf. punkt 5.3.

av elektroniske løsninger, for eksempel manglende tilgang til bredbånd.

8.2 MinSide

I kapittel 5 drøftes hvorvidt MinSide også kan videreutvikles til å kunne fungere som varsling og betalingsformidlingsmekanisme for brukerne. Dette forutsetter at det opprettes et godt grensesnitt mellom MinSide og de bakenforliggende reskontriene og fagsystemene hos offentlige kreditorer. Det vil være vanskelig å beregne kostnadene for det offentlige, fordi disse i stor grad ligger spredt på de ulike fagsystemene, og kan variere mye fra den ene etaten til den andre. Mulighetene her er store for å redusere tidsbrukskostnadene for innbyggerne i forhold til å holde oversikt over alle sine mellomværende med det offentlige. Det kan anslås at kostnaden ved å realisere slike tjenester i MinSide vil ligge på ca. 2–3 millioner kr som et engangsbeløp. I tillegg påløper kostnader hos den enkelte etat for å bygge grensesnittet mellom sine registre og MinSide. Kostnaden kan her variere sterkt hos den enkelte etat.

Videre vil MinSide kunne fungere som en portal hvor det kan legges til rette også for betaling via debet- eller kredittkort med autorisering over nettet. Dette vil være et alternativ som for mange brukere kan være mer tidsbesparende i forhold til andre former for elektroniske betalingsløsninger. Etableringen av en slik funksjon i MinSide vil bygge på standard teknologi og etablerte betalingsløsninger og kan derfor koste i størrelsesorden rundt 10 millioner kr.

8.3 Konsekvenser ved opprettelse av ny innfordringsetat

I punkt 6.2 drøftes etableringen av en ny statlig innfordringsetat. Her forsøkes de økonomiske konsekvensene anslått basert på erfaringer fra andre omstillinger i det offentlige og fra deler av dagens organisering av offentlig innkreving.

8.3.1 Gevinstpotensialer ved samling i én etat

Det vil være flere typer gevinster og innsparingspotensialer ved etablering av én samlet etat, sett i forhold til en videreføring av dagens situasjon, jf. det store antall enheter som blir berørt. Det kan være innsparinger i personell, driftsutgifter, IT-kostna-

der mv. Gevinstene kan videre ligge i bedre arbeidsformer og samordning av innkrevingen. I denne framstillingen fokuseres det på innsparing på personell som utgangspunkt for beregningene. I tillegg kan det antas faglige gevinster i form av høyere produktivitet, bedre IT-systemer og samordnet behandling av den enkelte skyldner.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å foreta detaljerte analyser av etableringen av ny etat, og har brukt materiale fra innfordringen innenlands og i Danmark for å illustrere og utforme realistiske regneeksempler. Erfaringstall fra det interkommunale samarbeidet i Follo viser at det der kunne tas ut kostnadsbesparelser på 20 pst. i driftskostnadene i utgangspunktet, fordi det ble større virksomheter. Det interkommunale samarbeid i Folloregionen har beregnet 26 pst. reduksjon målt i årsverk eller 20 pst. reduksjon målt i kostnader.³ I den offentlige innfordringen i Danmark ble det anslått at de faglige virkningene på sikt kunne innebære en reduksjon tilsvarende 30 pst. av samlet ressursbruk med bibehold av resultatene. Det gode resultatet skyldes blant annet gevinstene ved samordnet behandling av den enkelte skyldner i innfordringen. De utredninger og erfaringer som er gjort i Danmark, viser at det kan være rimelig å anta et gevinstpotensiale på om lag 25 pst. i de administrative kostnadene og mulighetene for å redusere årsverkforbruket på den faglige siden gjennom mer rasjonell bruk av arbeidskraften samlet.

Som det framgår av kapittel 2, avsnitt 2.8, benyttes omlag 1300 årsverk⁴ på innfordring i staten og i skatteoppkrevingen ved dagens organisering. Dersom vi så legger til grunn et gevinstpotensiale ved den foreslåtte innfordringsetaten på 25 pst. av det samlede årsverksantallet, vil 325 årsverk kunne spares inn. Mye av dette vil kunne realiseres ved selve etableringen, i form av administrative synercier, men også på deler av det faglige området vil en kunne effektivisere fra starten av. Hele gevinsten kan bli realisert etter hvert som organisasjon, ledelse og IT-støtte kommer på plass for den nye etaten. Dette kan gi innsparing på over 200 millioner kr per år i forhold til dagens organisering⁵. Dette vil si at den nye etaten etter en viss tid kan operere med under 1000 ansatte.

3. Jf. opplysningene som er innhentet fra skatteoppkreveren i Follo, skatteoppkreverkonferansen august 2007.

4. I tabell 2.9 er det på bakgrunn av Statskonsults kartlegging summert et antall på 1356 årsverk. For enkelhets skyld rundes tallet av til 1300 årsverk i de videre beregninger.

5. De samlede gjennomsnittskostnadene for et årsverk antas å utgjøre om lag kr 600.000,- inkl. ulike former for «overhead» eller felleskostnader i virksomheten.

8.3.2 Etablerings- og omstillingskostnader

Etter vurderinger foretatt i forbindelse med NAV-reformen varierer gjennomføringskostnadene knyttet til omstillinger i offentlig virksomhet i de senere år fra 3 til 10 pst. av driftsbudsjettet.⁶ Etablering av en ny innfordringsetat representerer en relativt stor og komplisert endring og utvalget vil derfor regne med en omstillingskostnad på minst 10 pst., og en må være forberedt på at omstillingskostnaden kan bli vesentlig høyere. Et driftsbudsjett for en virksomhet på om lag 1300 ansatte vil kunne være i størrelsesorden 900 millioner kr, dvs. at omstillingskostnadene kan anslås til 90 millioner kr som et engangsbeløp. Dersom gevinstene ved etableringen av en ny innfordringsorganisasjon skal tas ut ved utgiftsreduksjoner, er det en forutsetning at det kan skje omstilling med nedbemanning på 325 årsverk, jf. punkt 8.3.1 over. Det legges her til grunn at avgangen ikke bare skjer gjennom oppnåelse av ordinær pensjonsalder, men at den også vil skje gjennom at arbeidskraften slutter og går over i andre jobber utenfor etaten. For det resterende antall årsverk vil omstillingskostnaden for staten også måtte bestå i avgangstimulerende tiltak. Vi regner her med at fordelingen på naturlig avgang og avgang som krever avgangstimulerende tiltak vil være en halvpart på hver. Videre legges til grunn at de ekstraordinære kostnadene for avgangsstimulering utgjør 0,6 millioner kr for hvert årsverk som skal nedbemannes. Kostnaden for avgangsstimulering vil da bli en engangskostnad som anslås i størrelsesorden 100 millioner kr.

IT-systemene vil være en vesentlig faktor i den nye etatens virksomhet. I starten vil den nye etaten trolig kunne utføre oppgavene med de eksisterende systemene som er bygget opp over tid for de enkelte etater og for kommunene. For å kunne realisere gevinstene ved hele omleggingen må det fra starten iverksettes en prosess for spesifisering og utvikling av et sett med integrerte systemer som gir etaten et felles datagrunnlag og felles saksbehandlingsverktøy. Gjenbruk av allerede utviklede systemer bør kunne tilstrebes. Senere kan en videreutvikle systemet og tilpasse det ytterligere til etatens innfordringsstrategier.

I NAV-reformen arbeides det nå med å lage et nytt frontsystem i forbindelse med etablering av førstelinjetjenesten i alle kommuner. Dette ble anslått til å koste i størrelsesorden 500 millioner kr⁷, og kan minne om etableringen av et saksbehandlingssystem for en ny innfordringsetat. Ut fra

betraktninger om størrelse og homogenitet i offentlige krav, vil utvalget anslå initielle IT-kostnader til i størrelsesorden 300 millioner kr. Herunder bl.a. for å etablere et saksbehandlervertøy som kan gi oversikt over alle krav for den enkelte skyldner. På mellomlang sikt vil en måtte forvente at driftskostnadene for it-løsningene vil måtte øke noe i forbindelse med at gamle og nye integrerte løsninger skal driftes side om side. Her kan en stipulere en økning på 10 millioner kr årlig. På lengre sikt vil driftskostnadene kunne bli mindre sett i forhold til dagens løsninger, fordi etaten slipper å benytte parallelle varianter av løsninger for de samme former for oppgaveløsning. Innsparingen stipuleres til 10 millioner kr årlig.

8.3.3 Gjennomføringsforløp og sammenstilling av effektene

For å få fram et regneeksempel, legges til grunn en gjennomføringsperiode på 5 år for å nå hovedresultatene. IT-investeringene må starte tidlig, mens en del av omstillingskostnadene vil følge personaluttaket, dvs. at de følger optimaliseringen av den framtidige organisasjonen. Direktoratsfunksjonen kan etableres etter ett år og deretter følger sammenslåing og organisering av det regionale apparat. I år 3 forutsettes at organiseringen i hovedsak er på plass. Det er videre lagt til grunn at det umiddelbart ikke er nødvendig å omstrukturere bakenforliggende systemer som i dag benyttes til innfordring. Gevinstene oppnås derfor gjennom at informasjonsgrunnlag og funksjoner i eksisterende systemene beholdes og gjenbrukes.

På noe lengre sikt forutsettes det at modulene videreutvikles og integreres bedre, uten at dette vil medføre vesentlige merkostnader utover de kostnader som en videreføring av dagens løsninger ville ha medført. Det regnes derfor ikke med særlig ytterligere investeringskostnader utover det tredje året, sett i forhold til i dagens nivå.

Slik det framgår av nedenstående tabell vil tiltaket med en 4 pst. kalkulasjonsrente oppnå positiv nåverdi tidlig i år 5. Neddiskontert over 12 år vil verdien på tiltaket være mer enn 1 milliard kr. Det vil si at avkastningen vil være meget god gitt de skisserte forutsetninger. Forløpet rent finansielt vil være slik at kostnadene vil ligge særlig på de 2–3 første årene av omstillingen, mens de forventede årlige gevinstene på lengre sikt først vil fullt ut oppnås etter 3. til 5. året. Dette vil innebære at en må regne med at finansieringsbehovet på offentlige budsjetter de før-

6. Jf. NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning, side 293, kapittel 11.3 om omstillingskostnader.

7. Jf. NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning, side 295.

Tabell 8.1 Kostnads- og gevinstberegning av ved etablering av en ny innføringsetat

Etablering av en ny samlet innføringsetat	Kostnader år 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6 og hvert år framover
<i>Etableringskostnader</i>						
Etablere ny organisasjon	-45	-45				
Avgangsstimulering/omstilling	-50	-50				
Investering i it-løsninger	-100	-100	-100			
<i>Framtidige driftskostnader</i>						
Økte kostnader it-løsninger	-10	-10	-10	-10	-10	
<i>Utgiftsreduksjoner</i>						
Reduksjoner i administrativ bemanning	10	35	40	45	50	50
Reduksjoner i faglig bemanning	30	100	120	135	150	150
Framtidig samordning av it systemene						10
<i>Totalsum</i>	-165	-70	50	170	190	210
Akkumulert nåverdi, 4 % diskonteringsrente	-165	-232	-186	-35	127	299

ste to årene vil kunne bli om lag 235 millioner kr til sammen, og med tilbakebetaling først de nærmeste årene deretter. I denne sammenheng er det ikke tatt hensyn til skattekostnader.

Utvalget har særlig vist til mulighetene for ytterligere omstillingskostnader. Dersom en varierer forutsetningene i regnestykket slik at kostnadene med å etablere en ny organisasjon dobles fra summen på 90 millioner kr til 180 millioner kr i år 1 og 2, vil det redusere nåverdien tilsvarende, og den samlede verdien blir da positiv i det 6. året.

8.3.4 Provenyforbedring

I det ovenstående har utvalget lagt til grunn at gevinstene frigjøres slik at midlene kan benyttes til andre formål.

Selv om ingen av de kostnadmessige gevinstene tilfalt etaten, ville det bli resultat- eller provenyforbedring. F.eks. vil mer automatiserte rutiner i innføringen og mer helhetlig behandling av skyldneren gi mer penger innkrevd ved at det blir foretatt en bedre avveining av hva den enkelte skyldner kan make.

I tillegg bør man kunne anta ytterligere resultat- eller provenyforbedring dersom alle gevinster ble beholdt i etaten. Da ville omstillingskostnadene kunne bli noe mindre på personellsiden, utviklingskostnadene kunne bli noe større og alle frigjorte 325 årsverk kunne settes inn i innføringsarbeid overfor skyldnerne. Dette personellet vil gjerne arbeide i den «tyngre» delen av innførings-

gen, i bedre service og i tiltak vesentlig tidligere i innføringsprosessen.

Innføringsporteføljen tilføres årlig 26 milliarder kr i nye krav, jf. omtale under kapittel 2, punkt 2.5.3. Dersom vi som et regneeksempel setter gevinsten av tiltaket til å bestå i at 5 pst. av nye krav innføres raskere og bedre i forhold til i dag, slik at forsinkelser eller faren for tap avverges, vil denne positive effekten kunne berøre milliardbeløp som står under innkreving.

8.3.5 Konsekvenser for etater som avgir innføringskrav

Utvalget har også vurdert hvorvidt det vil oppstå negative effekter for den statlige virksomheten som får sin virksomhet delt og skilt ut. Ved slik administrativ utskilling av enkeltfunksjoner, vil det oppstå nye grensesnitt av teknisk og administrativ art.

Statens innkrevingssentral har utviklet gode løsninger for overføring av krav til SI, og for rapportering, avstemming og kontroll mot de virksomheter som eventuelt beholder kreditoransvaret på sin egen hånd. Disse løsningene vil kunne anvendes uten betydelige ekstrakostnader for nye virksomheter. På tilgrensede administrative funksjoner innenfor statlig forvaltning som regnskapsfunksjonen, vil stordrifts- og samdriftsfordeler ikke bli nevneverdig berørt av at grensesnittet flyttes. For de mindre virksomhetene som er mest følsomme for organisatorisk utskilling, er Senter for

statlig økonomistyring i stor grad allerede valgt som fellestjenesteleverandør. Dette gjelder om lag 70 pst. av antallet virksomheter som utfører om lag 30 pst. av den samlede statlige drift.

For større virksomheter vil de ulike funksjonene i stor grad være organisert slik at det allerede er tydelige grensesnitt internt mellom regnskap/ordinær innbetaling og innkreving. Imidlertid vil en her ikke kunne utelukke at flere av de store virksomhetene vil måtte revurdere sin interne organisasjon og grensenettet i sine systemløsninger for å tilpasse seg arbeidsfordelingen med den nye etaten. Utvalget har ansett dette som en mindre utfordring i det samlede bildet, men vil peke på at en viktig del av risikoen for gevinstrealiseringen i prosjektgjennomføringen vil ligge her. En må her passe spesielt på at det ikke oppstår nytt dobbelt-arbeid i det nye grensesnittet, og en må forutsette et tett samarbeid mellom regnskapsenheterne/Senter for statlig økonomistyring og den nye etaten. Erfaringene fra offentlig virksomhets bruk av inkassobransjen er at opprettelsen av det nye grensesnittet fører til kvalitetsheving fordi virksomheten i en periode må fokusere på grensesnittet mot innfordringsetaten. Samtidig vil den nye etaten kunne stille til disposisjon standardiserte løsninger og kunne gi råd på et solid faglig grunnlag.

8.3.6 Konsekvenser for kommunal virksomhet

Konsekvensene for kommunene og skatteoppkreverne ved opprettelse av en ny innfordringsetat drøftes under punkt 6.2.10.

Om lag halvparten av ressursene i den nye etaten vil komme fra skatteoppkreverfunksjonen. For kommunene vil organiseringen innebære at innfordringsoppgavene knyttet til fellesinnkrevningen skilles fra skatteoppkreverfunksjonen forøvrig, noe som vil endre forutsetningene for innkrevningen av kommunale krav. Særlig i små kommuner er skatteoppkrever, regnskaps- og kassererfunksjonen organisatorisk integrert. Det vil da være vanskeligere i disse kommunene å oppnå den samme effektivitet i de samlede økonomifunksjonene som tidligere, fordi fagmiljøene innenfor regnskap og innfordring kan bli for små og sårbare.

De langsiktige kostnadmessige innsparingene ved den nye organiseringen vil derfor først og fremst måtte komme i form av årsverksreduksjoner knyttet til innfordringsoppgaver som i dag dekkes av de kommunale skatteoppkreverne. En forutsetning for at de anslåtte gevinstene skal oppnås er da at det gjennomføres omstillingsprosesser i forhold til hver enkelt kommune for å skille ut de årsverk som skal inngå i omorganiseringen.

Vedlegg 1

Særmerknad

fra medlem Solveig Løhaugen

1 Mindretallets standpunkt

Mindretallet, medlemmet Solveig Løhaugens merknad er i hovedsak knyttet opp mot de problemstillinger som gjelder kommunal innkreving, og spesielt skatteinnkreving.

Mindretallet støtter ikke forslaget om etablering av en sentralisert tvangsinnkrevingsetat som skal overta skatteinnkrevingen.

Kommunene vil etter forslaget kun stå igjen med innkreving av kommunale krav, føring av skatteregnskapet, avregning av skatt og arbeidsgiverkontroll. Dagens skattebetalingsordning har høy løsningsgrad, god rettsikkerhet, god brukerservice og synergier med øvrig kommunal virksomhet.

Flertallet i utvalget har tatt utgangspunkt i at manglende samordning er hovedutfordringen ved det norske innfordringsarbeidet og lagt særlig vekt på organisatoriske tiltak, herunder statliggjøring av skatteinnkrevingen. Mindretallet er uenig i flertallets fremstilling, det gjelder både hvilke problemstillinger som er viktige, vektleggingen av hensyn, vurderinger og de anbefalinger flertallet kommer med i kapittel 6.

Utvalget har ikke gjennomført egne analyser av hvor godt eller dårlig den norske innkrevingsvirksomheten fungerer, men har lagt til grunn at det er et stort forbedringspotensial. Utvalget har verken fått utarbeidet fullstendige kost-nytte analyser eller gjennomført grundige samfunnsøkonomiske beregninger. Mindretallet kan derfor ikke se at utvalgets arbeid har frembrakt vesentlig ny dokumentasjon for sine anbefalinger ut over det som er fremkommet i tidligere utredninger.

2 Forslag om en statlig innfordringsetat

2.1 Innfordringsetat

Flertallet i utvalget foreslår å opprette en sentralisert innfordringsetat organisert under Finansde-

partementet. Flertallet har valgt ikke å konkretisere forankringen utover dette, men skisser tre alternative løsninger – organisering under SKD, eget direktorat eller underlagt Toll- og avgiftsdirektoratet.

Utvalget legger opp til at innfordring av alle offentlige krav, bortsett fra de kommunale kravene, skal overføres til innfordringsetaten. Dette innebærer at misligholdte skattekrav som i dag innkreves av de kommunale skatteoppkreverne, også foreslås overført til etaten. Krav skal overføres til innfordringsorganet dersom kravet er ubetalt etter første puring.

Flertallet mener at innfordringsetaten skal tildeles kompetanse til å gjennomføre alle tiltak som er nødvendig for å gjennomføre innfordring. Det innebærer at innfordringsetaten foreslås å ivareta følgende kreditorfunksjoner:

- Behandle og avgjøre saker om betalingsordninger
- Behandle og avgjøre saker om utenrettslige gjeldsordninger.
- Ettergi renter og gebyrer påløpt i innfordringsprosessen
- Fremme konkursbegjæringer, arrestbegjæringer og begjæringer om midlertidig forføyning
- Gjennomføre motregning
- Behandle og avgjøre saker om tvungen akkord etter konkursloven
- Behandle og avgjøre saker om frivillig og tvungen gjeldsordning etter gjeldsordningsloven

Før kravene er overført til innfordringsetaten må alle eier- og kreditorfunksjoner ivaretas av eieren av kravet, for eksempel den kommunale skatteoppkreveren. Innkreving av krav overfor den samme skyldner vil ligge i ulike organisasjoner avhengig av hvilken innfordringsfase man er i. Utvalget forutsetter at innfordringsetaten minimum skal ha kompetanse etter tvangsfullbyrdsloven tilsvarende den kompetanse særnamsmennene har i dag. Hovedfokus vil således ligge på tvangsinnfordring i innfordringsetaten.

Den foreslåtte organisasjonsmodellen kan sammenlignes med den modellen som ble foreslått under STRADEC-utredningen i 1995/96, og som førte frem til et forslag om å skille tvangsinnkreving ut og legge oppgaven i en egen organisasjon. Dette forslaget kom ikke engang frem til politisk behandling.

2.2 Sentralisering

Flertallets forslag om en statlig innfordringsetat organisert i 5 regioner innebærer en sterk sentralisering i forhold til den organisering man i dag har med den kommunale skatteinnfordringen. Utvalget foreslår at innfordringsetaten skal organiseres i regioner men har valgt ikke å konkretisere antall kontorsteder. Høyst sannsynlig vil etaten få høyst 20 kontorer i landet, og for innfordring av skattekrav innebærer dette en sentralisering i forhold til dagens kommunale ordning.

Det er i dag 431 kommuner der det er omlag 400 kommunale kontorer som driver innkreving av skatt og kommunale krav. Antallet kontor er høyt fordi det er et bevist politisk valg med et kontor i hver kommune eller med interkommunalt samarbeid om dette arbeidet. Det gir nærhet for alle landets innbyggere til det kontoret og den saksbehandler som er ansvarlig for innkreving av deres skattekrav og de kommunale kravene.

Innkrevningen av de statlige kravene er mer fragmentert organisert enn den kommunale innkrevningen. Innkreving av moms og arveavgift blir gjort av skattefogdkontorene, mens de øvrige kravene er fordelt på forskjellige innkrevingsentraler. TI innkrever bidrag, SI innkrever bøter, lisenser mv, Toll- og avgift innkrever toll mens Brønnøysundregisteret innkrever egne krav, som eksempler. En innbygger må altså forholde seg til inntil 23 forskjellige statlige innkrevingsaktører lokalisert på forskjellige steder i landet mens den samme innbygger bare behøver å forholde seg til «sin» kommune og til én kommunal innkrever. Mindretallet legger til grunn at den nye statlige innfordringsetaten som flertallet foreslår vil ha ett kontor i hvert fylke, samt fem regionkontorer.

Kommunene bruker kommunikasjon og dialog for å finne gode løsninger i innkrevingsarbeidet. Dette gir mindre behov for bruk av tvangstiltak. Derfor er nærhet og mulighet til oppmøte hos innkrever viktig. Utvalgets forslag om å sentralisere innkrevningen vil gjøre det umulig å arbeide på samme måte. Resultatet blir en mer sjablonmessig behandling av skyldnere med dårlig brukerservice og dårligere resultater.

Det kommunale skatteoppkreverkontoret har også viktige informasjons- og servicefunksjoner overfor skattyterne, og særlig overfor arbeidsgiverne. Forslaget vil bety redusert brukervennlighet. Det er dokumentert at de kommunale skatteoppkreverkontorene får vesentlig bedre score enn de statlige skattekontorene når det gjelder kvalitet på brukerservice.

2.3 En sentralisert modell gir provenyrtap

Forslaget om en statlig tvangsinnkrevingsetat bygger på den modellen som ble innført i Danmark 1. november 2005. Skatteinnkrevningen ble statliggjort og ansvaret for tvangsinnkreving av alle typer offentlige krav ble da overført til en ny statlige virksomhet «Restanseinndrivelsesmyndigheten».

Den danske Riksrevisjonen viser i sin rapport 30. november 2006 at skattegjelden har hatt en økning etter at staten overtok innfordringen. Riksrevisjonen påpeker at de samlede restanser har økt fra 14,8 mrd kr til 22,7 mrd, at man har mistet skatteinntekter på 400 millioner kroner og at danskenes skattegjeld har steget med 1,7 milliarder. En eventuell overføring av innkrevingsoppgavene fra kommunene til et statlig tvangsinnkrevingsorgan vil med all sikkerhet få negative konsekvenser for provenyet også i Norge.

2.4 Frivillig betaling og tvangsinnkreving i ulike etater – Brudd i verdikjeden

Den foreslåtte organiseringen innebærer at frivillig betaling og innfordring av skatt vil skje i to helt atskilte organisasjoner. Arbeidsgiverkontroll og tvangsinnfordring, som henger nært sammen, blir også skilt fra hverandre i to organisasjoner. Det er dessuten en nær sammenheng mellom frivillig betaling og innfordring, for eksempel slik at varsel om gjennomføring av tvangstiltak ofte har som resultat at skyldner betaler frivillig, eller ønsker å inngå en betalingsavtale med skatteoppkreveren. Den foreslåtte organisasjonsmodellen gir brudd i denne verdikjeden.

For skattekrav er det viktig å kunne se sammenhengen mellom det misligholdte kravet, og krav som ennå ikke er forfalt. Kommunen sender ut fakturaer og avregner skatt, og rettidig betaling skal skje til kommunen. Det samme organ forestår innfordring ved mislighold. Dette er en god løsning for brukerne.

Kommunene har ansvaret for innkreving av ulike krav som relaterer seg til løpende ytelser. Den enkelte bruker kan i dag forholde seg til et organ både når det gjelder tjenesten, ved ordinær

betaling og ved eventuelt mislighold. Flertallsforslaget om å skille frivillig betaling og innfordring fører til at det oppstår et brudd i denne verdikjeden og til at enkeltpersoner og bedrifter må forholde seg til både tjenesteyter som vil stoppe ytelsen som følge av mislighold og til innfordrer av restansen som vil være en annen.

En kommunal skatteoppkrever kan ha flere ulike krav rettet mot en og samme skattyter, f.eks. krav på både arbeidsgiveravgift, personlig skatt og kommunale krav, eller både nye og gamle restskattekrav. Med den foreslåtte oppsplittingen av frivillig betaling og innfordring risikerer man at de ulike kravene blir liggende i hver sin organisasjon. En ytterligere ulempe er at to miljøer, dvs. både enheten for frivillig betaling og enheten for innfordring, må etablere kunnskap om skyldneren. Dette er dårlig ressursutnyttelse og er lite brukervennlig.

2.5 Synergier forsvinner

Med flertallets forslag deles fasene frivillig betaling og innfordring. Dersom et skattekrav ikke betales ved forfall skal det videre arbeid med innfordringen overføres fra kommunen til den statlige innfordringsetaten. Skatteoppkreverkontorene er en del av den kommunale administrasjon, og de fleste kommuner har et samlet fagmiljø knyttet til skatteregnskap, kommunalt regnskap, fakturering av kommunale krav, arbeidsgiverkontroll og avregning av skatt og innkreving. Dette er en naturlig organisering av disse oppgavene som følge av sammenhengen mellom dem. Man oppnår synergier mellom fagområdene og opprettholder gode fagmiljøer. En fjerning av innfordringsoppgavene fra kommunene vil eliminere disse synergiene og gjøre det vanskeligere å opprettholde økonomimiljøer i kommunene.

Forslaget om å fjerne innfordringen av skatt fra kommunene og frata dem særnamnsmyndigheten vil redusere kommunenes mulighet til selv å kreve inn kommunale avgifter og kommunal fakturering. Dersom flertallets forslag gjennomføres vil det for svært mange kommuner innebære at all innfordringsvirksomhet vil opphøre, og den praktiske konsekvens vil bli at oppgavene enten må overføres til privat inkasso eller til den nye innkrevingsetaten. Bruk av privat inkasso vil påføre skyldnerne økte innfordringskostnader.

2.6 Overføring av oppgaver fra kommune til stat

Flertallet foreslår endring i oppgavefordelingen mellom kommunene og staten idet skatteinnford-

ringen foreslås statliggjort og kommunene mister sin særnamnsmyndighet.

Forslaget betyr at kommunen mister myndigheten til å inndrive egne kommunale krav, og at dette må gjøres via det statlige namsmannsapparatet. En slik endring vil svekke effektiviteten.

Forslaget til oppgaveoverføringen betyr at et vesentlig antall kommunale arbeidsplasser vil bortfalle. Flertallet i utvalget legger til grunn at kommunene bruker om lag 840 årsverk til innfordring og administrasjon knyttet til dette. Samlede ressurser på området er iflg. flertallet i utvalget 1 300 årsverk. Man ser for seg en sammenslåingsgevinst på 325 årsverk. Flertallet konstaterer at antall statlige ansatte som skal arbeide med innfordringsoppgaver vil øke som følge av at innfordringsetaten skal overta skatteinnfordringen, og at overflødig statlig personell vil kunne overtas av innfordringsetaten.

Når innfordringsoppgavene blir overført til staten fører det til en reduksjon av kommunale arbeidsplasser minst tilsvarende dette antall årsverk. Likevel unnlater flertallet å vurdere konsekvensene for de berørte ansatte i kommunene.

2.7 Kommunalt selvstyre reduseres

Dersom innfordringen av skatt skulle bli overført til ny statlig innfordringsetat, vil kommunene i praksis få reduserte muligheter til å påvirke sitt inntektsfundament. Kommunal sektor inngår i dag med de oppgavene kommunen har på skatteområdet på en positiv måte i den samlede finansiering av offentlig sektor. Det er etablert et gjensidig og positivt fellesskap mellom stat og kommune, der staten har ansvaret for fastsettelsen mens kommunen har ansvaret for innkrevingen.

Kommunale skatteutvalg representerer i dag et folkevalgt innsyn i innkrevingsvirksomheten og har myndighet til ettergivelse i billighetssaker. En overføring av tvangsinnfordringen til staten vil føre til at det blir vanskeligere å videreføre ordningen med kommunale skatteutvalg som behandler saker om ettergivelse av billighetsgrunner. Flertallets forslag fjerner dermed den mulighet til politisk innsyn i skatteinnfordringen som ordningen med skatteutvalg innebærer.

En eventuell statliggjøring av deler av skatteinnfordringen vil dessuten – ut fra sikker praksis – medføre at tilskuddet til kommunene blir kuttet minst tilsvarende de utgifter kommunene hadde til skatteinnfordring. Dette er ikke berørt i utredningen.

2.8 Overgangskostnader

En eventuell statliggjøring av tvangsinnfordringen vil innebære at fagmiljøene som i dag jobber med innføring av skatt og som kan vise til gode resultater, skal splittes opp og personer og saker skal overføres til en ny etat. Dette vil medføre store omstillingskostnader og vil også ha store konsekvenser for provenyet. I Danmark har statliggjøringen vist seg å gi dramatisk fall i innkrevet beløp. Selv om dette skulle vise seg å være et overgangsphenomen vil 1/2 % reduksjon i innkrevet beløp pr år i eksempelvis 3 år alene representere mer enn 3 mrd. kr i tap for skattekreditorene.

Flertallet har ikke gjort vurderinger av hvilke konsekvenser overføringen av oppgaver vil få for kommunene og kommunalt ansatte. Alle kommuner vil bli berørt av endringen og et betydelig antall arbeidsplasser vil forsvinne. Det er lite tvilsomt at de vil bli påført omstillingskostnader som all erfaring tilsier ikke vil bli kompensert.

Det vil være påregnelige overgangskostnadene knyttet til:

- etablering av organisasjoner og fagmiljøer
- utredninger og flere års planlegging
- etablering av lokaler og utstyr
- utvikling av nye IT-systemer
- opplæring
- tap av skatteproveny
- tap av kommunale arbeidsplasser

Som eksempel vil det for å få effekt av den foreslåtte modellen vil det kreves betydelige IT-investeringer. Det må utvikles nye systemer som kan understøtte de organisatoriske løsningene. Både for moms og for skatt er det nylig utviklet nye systemer. Utvikling av Sofie har alene kostet over 1 mrd. kroner. Arbeidet har tatt 15 år og er fortsatt ikke fullt utviklet, implementert eller tatt i bruk fullskala.

Det er realistisk å regne med et inntektsbortfall på flere milliarder kroner pr. år i flere år fremover fordi den viktige verdikjeden mellom frivillig betaling og innføring blir brutt, fordi muligheten til kommunikasjon med skyldner bortfaller og fordi det må opparbeides ny kompetanse ved de nye kontorene.

Kommunen vil som følge av at de mister kompetanse og særsmansmannsmyndighet få et effektivitetstap.

3 Om utvalgets mandat

Mandatet tar utgangspunkt i en antakelse om at manglende samordning er hovedutfordringen ved

det norske innforderingsarbeidet. Utvalget har med dette som bakgrunn lagt særlig vekt på å finne organisatoriske tiltak som innebærer sammenslåing av etater og oppgaver.

Mindretallet støtter ikke utgangspunktet om at manglende samordning er den store utfordringen i dagens system, og er derfor grunnleggende uenig både i de hovedproblemstillingene utvalget har pekt på som viktige og de hensyn som er vektlagt i kapittel 3 og de anbefalingene mht organisasjonsmodell som flertallet kommer med i kapittel 6.

Utvalget har ikke analysert ulikhet i resultatopptak hos de ulike aktørene, og har heller ikke kunnet dokumentere ulik effektivitet i innkrevingen. Det har heller ikke gjennomført fullstendige kost-nyttevurderinger eller gjort grundige samfunnsøkonomiske analyser, selv om det følger av mandatet at slike analyser skulle gjøres.

Utvalgets arbeid har derfor kun gitt svar på hvilke organisatoriske tiltak som vil kunne føre til færre innforderingsenheter, uten at utvalget kan dokumentere at dette vil gi et bedre innforderings-system i Norge.

Utvalget har heller ikke vurdert alle relevante sider ved de private aktørenes rolle, og hvilke oppgaver som kan, bør, eller ikke bør, utføres av private. Dette selv om forslaget etter mindretallets mening utvilsomt vil føre til privatisering av mye kommunal innforderingsvirksomhet, og påføre skyldnerne økte gebyrer.

Mandatet sier utvalget skal redegjøre for de administrative konsekvenser. Dette er ikke gjort. Utvalget har ikke kommet med anbefaling mht direktoratstilhørighet, antall kontorer eller kontorsteder for den nye tvangsinnkrevingssetaten. Flertallet har ikke pekt på hvilken rolle SI og TI vil få i en ny etat, til tross for deres sentrale plass i statens arbeid på dette feltet i dag. Man har heller ikke gjort tilstrekkelige vurderinger av konsekvensene for de kommunalt ansatte som vil bli berørt av de foreslåtte endringene.

4 Hvorfor vi må beholde dagens skattebetalingsordning

4.1 Skattebetalingsordningen under press

Skattebetalingsordningen i Norge var fram til 1957 preget av at man hadde flere forskjellige oppkrevdere, hvis innkrevingsarbeid var rettet mot til dels de samme skattytere. All skatt ble betalt etter-skuddsvis. Skatterestansene økte og det ble igangsatt utredninger for å få fram en mer effektiv skat-

tebetalingsordning. Den nye måten å organisere skattebetalingen på ble til i perioden 1957–1965 og ordningen er i dag preget av entydig organisering, høy løsningsgrad, god brukerorientering og høy grad av rettssikkerhet for skattyterne.

To ganger på 1990-tallet har Stortinget behandlet forslag vedrørende organiseringen av skatteinnkrevingen i Norge. I 1994 foreslo finansdepartementet å lage et stort toll-, avgifts- og skattedirektorat med store, regionale kontorer som skulle ha overordnet ansvar både for fastsetting og for innkreving av en rekke skatte-, avgifts- og tollarter. Ved behandlingen av ROSA-prosjektet, som ble lagt frem i St.prp. nr. 44 (1993–94) avviste Stortinget de fremlagte forslag – se Innst. S. nr. 24 (1994–95).

Neste gang organiseringen av skatteinnkrevingen ble behandlet i Stortinget, var i forbindelse med den såkalte STRADEC-utredningen som førte frem til St.prp. nr. 41 (1995–96), jf. Innst. S. nr. 266 (1995–96).

Utredningene om organiseringen av skatteinnkrevingen fortsatte og i NOU 2004:12 Bedre skatteinnkrevingen la flertallet fram et forslag om statliggjøring av skatteinnkrevingen. Tilnærmet alle høringsuttalelser gikk i mot forslaget, og forslaget ble ikke behandlet. I stedet ble det igangsatt en intern utredning i Skattedirektoratet for å utrede både gjennomføringen av en statsovertakelse og

en revidert kommunal løsning. Resultatene av denne utredningen er ikke offentliggjort.

Mindretallet anser flertallets forslag å være nok et angrep på den velfungerende og brukervennlige skattebetalingsordningen vi har i Norge.

4.2 Løsningsgrad/resultater

Skatteinnkreving

De kommunale skatteoppkreverne klarer å innkreve over 99,5 % av samlet utlignet skatt når vi ser samtlige skattearter under ett. En hovedårsak til at resultatet ikke er enda bedre, er det store antall skjønnsligninger og lovgivningens nødvendige rammer til beskyttelse av skattyter.

Resultatene på landsbasis pr 30.06.07 viser at de kommunale skatteoppkrevere oppnår en løsningsgrad på langt opp mot 100 % for mange av skatteartene allerede pr. 30.06. i året etter fastsettesåret.

Arbeidsgiveravgift	99,8 %
Forskuddstrekk	99,9 %
Forskuddsskatt	96,2 %
Restskatt	89,0 %
Etterskuddsskatt	99,3 %

Nedenfor vises utviklingen i resultater fra år 2000 til 2007 fylkesvis og for landet under ett sortert pr skattart¹.

1. Sofie-kommuner er ikke med i resultatet

Tabell 1.1 Etterskuddsskatt

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
Østfold	99,3	99,1	98,5	98,2	98,3	99,1	99,5	99,2
Oslo	98,1	96,3	98,5	97,8	99,0	99,4	99,4	99,1
Akershus	99,2	98,4	98,6	99,1	98,0	97,6	99,0	98,5
Hedmark	99,4	99,5	99,7	99,8	99,5	99,6	99,3	99,7
Oppland	99,6	99,6	99,4	99,6	99,6	99,3	99,5	99,3
Buskerud	99,2	99,1	98,6	98,8	98,6	99,3	98,8	99,4
Vestfold	99,7	99,5	99,4	99,7	99,2	99,4	99,7	99,6
Telemark	99,5	99,6	99,1	99,4	99,5	98,1	99,8	99,7
A-Agder	99,6	99,3	99,0	99,5	99,8	99,7	99,7	99,9
V-Agder	99,4	99,0	99,2	99,7	99,7	99,5	99,7	99,7
Rogaland	99,5	98,6	99,8	99,2	99,4	99,6	98,6	99,8
Hordaland	98,5	98,0	98,8	98,9	99,2	99,2	99,4	99,5
Sogn og Fj.	99,7	99,8	99,1	97,8	99,4	99,8	99,9	99,8
Møre og R.	99,4	99,4	99,3	99,5	98,9	99,4	99,8	99,7
S.-Tr.lag	99,4	98,0	99,5	98,6	99,2	99,2	99,3	99,8
N.-Tr.lag	99,8	99,4	99,5	99,5	99,8	99,6	99,7	99,3
Nordland	99,5	99,3	99,4	99,2	99,0	98,6	99,4	98,5
Troms	99,0	98,9	99,1	99,0	98,9	99,3	99,5	99,9
Finnmark	98,6	98,9	91,0	97,2	96,4	98,5	98,0	97,0
Landet	99,0	98,4	98,9	98,9	99,0	99,0	99,3	99,3

Tabell 1.2 Arbeidsgiveravgift

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
Østfold	99,4	99,6	99,4	99,4	99,5	99,6	99,7	99,6
Oslo	99,8	99,7	99,7	99,6	99,8	99,7	99,9	99,9
Akershus	99,5	99,7	99,5	99,7	99,7	99,8	99,8	99,7
Hedmark	99,5	99,5	99,6	99,4	99,6	99,7	99,6	99,6
Oppland	99,7	99,7	99,7	99,6	99,6	99,7	99,7	99,7
Buskerud	99,5	99,4	99,6	99,3	99,6	99,6	99,6	99,7
Vestfold	99,8	99,7	99,7	99,5	99,6	99,8	99,8	99,8
Telemark	99,7	99,6	98,5	99,6	99,6	99,8	99,8	99,7
A-Agder	99,6	99,7	99,6	99,4	99,8	99,9	99,8	99,5
V-Agder	100,0	99,6	99,7	99,5	99,7	99,7	99,8	99,7
Rogaland	99,6	99,8	99,7	99,8	99,8	99,7	99,9	99,9
Hordaland	99,5	99,6	99,5	99,4	99,6	99,5	99,4	99,7
Sogn og Fj.	99,7	99,7	99,6	99,6	99,6	99,7	99,7	99,4
Møre og R.	99,5	99,4	99,5	99,4	99,6	99,6	99,7	99,7
S.-Tr.lag	99,6	99,6	99,5	99,5	99,6	99,7	99,8	97,3
N.-Tr.lag	99,8	99,8	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,6

Tabell 1.2 Arbeidsgiveravgift

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
Nordland	99,6	99,8	99,7	99,7	99,7	99,7	99,8	99,8
Troms	99,7	99,4	99,7	99,7	99,7	99,8	99,5	99,7
Finnmark	98,9	98,0	98,4	95,0	98,3	97,9	99,4	98,4
Landet	99,6	99,6	99,6	99,6	99,7	99,7	99,8	99,8

Tabell 1.3 Forskuddstrekk

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
Østfold	99,8	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Oslo	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Akershus	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Hedmark	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,8
Oppland	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Buskerud	99,9	99,8	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Vestfold	100,0	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9	99,9
Telemark	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9
A-Agder	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	99,9	99,9
V-Agder	100,0	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	99,8
Rogaland	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	99,8	100,0	100,0
Hordaland	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Sogn og Fj.	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9
Møre og R.	99,9	99,9	99,9	99,8	99,8	99,9	100,0	99,9
S.-Tr.lag	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,8
N.-Tr.lag	100,0	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Nordland	99,9	99,9	99,8	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9
Troms	99,9	99,9	99,9	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9
Finnmark	99,8	99,9	99,6	99,5	99,5	99,7	99,7	99,7
Landet	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9

Tabell 1.4 Forskuddsskatt

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
Østfold	95,4	95,8	96,2	96,2	96,0	95,9	96,2	96,6
Oslo	95,9	96,6	96,0	95,5	94,4	94,4	95,7	96,2
Akershus	94,9	95,7	96,5	96,4	96,4	96,1	95,7	95,3
Hedmark	94,6	95,1	95,5	95,4	96,2	96,3	96,8	96,9
Oppland	96,4	96,4	96,7	96,4	96,0	96,2	96,5	94,7
Buskerud	94,5	94,3	94,8	94,8	95,3	95,9	95,8	96,1
Vestfold	96,6	96,5	97,2	96,9	97,3	97,2	97,6	97,5
Telemark	94,6	95,5	96,1	95,5	95,8	96,0	96,4	96,9

Tabell 1.4 Forskuddsskatt

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
A-Agder	96,0	96,5	97,0	96,9	97,2	97,1	97,0	95,9
V-Agder	96,3	96,2	96,8	97,2	97,4	97,0	97,1	96,3
Rogaland	96,6	96,8	97,3	97,2	97,3	97,4	97,6	97,5
Hordaland	94,7	94,8	95,4	94,9	94,7	94,5	94,7	94,9
Sogn og Fj.	96,6	96,3	96,9	97,0	96,8	96,0	95,7	96,3
Møre og R.	95,7	95,6	96,0	95,9	96,5	96,0	96,5	97,0
S.-Tr.lag	95,8	96,0	95,7	95,4	96,7	96,9	97,6	97,1
N.-Tr.lag	97,2	97,0	97,2	96,8	97,2	97,2	97,6	97,1
Nordland	94,8	95,4	96,3	96,1	96,3	96,4	96,9	96,2
Troms	93,8	94,4	94,9	95,1	94,8	94,7	95,3	93,5
Finnmark	89,2	89,5	92,1	91,1	90,2	89,1	91,5	91,1
Landet	95,5	95,8	96,2	96,0	95,2	95,9	96,2	96,2

Tabell 1.5 Restskatt

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fylke	300600	300601	300602	300603	300604	300605	300606	300607
Østfold	80,1	84,2	80,9	82,2	82,3	81,1	83,5	88,7
Oslo	79,7	79,5	81,9	76,1	74,7	76,4	82,0	88,6
Akershus	81,2	83,7	86,1	85,4	83,5	82,0	84,9	86,3
Hedmark	79,8	80,0	83,2	83,6	84,3	85,7	85,6	86,9
Oppland	81,3	83,8	83,3	83,4	82,2	80,3	84,3	84,0
Buskerud	77,5	80,2	81,7	81,6	81,9	82,1	84,4	90,4
Vestfold	81,8	83,0	83,5	83,8	85,8	86,3	87,9	90,0
Telemark	78,3	80,0	82,9	82,8	82,6	83,5	85,9	92,0
A-Agder	84,6	86,4	86,3	83,9	85,5	86,0	89,7	92,0
V-Agder	84,7	86,4	88,1	89,2	89,1	89,7	92,6	93,1
Rogaland	82,7	83,7	85,6	84,8	86,1	88,4	90,5	93,2
Hordaland	78,9	81,7	82,0	80,8	81,9	81,5	83,7	89,4
Sogn og Fj.	84,4	85,7	75,3	85,1	84,0	83,1	87,0	89,1
Møre og R.	81,7	83,2	85,0	85,9	86,9	85,1	87,5	91,8
S.-Tr.lag	79,9	80,1	80,3	81,0	83,2	86,0	88,4	89,3
N.-Tr.lag	84,8	85,8	87,3	87,9	87,7	87,2	88,9	90,9
Nordland	81,2	83,1	86,2	85,5	85,9	87,9	89,1	89,2
Troms	78,0	78,9	82,6	84,7	83,6	85,8	87,3	86,7
Finnmark	76,4	78,7	80,6	79,7	79,7	79,1	81,9	83,2
Landet	80,6	82,1	83,4	82,4	82,3	82,8	85,6	89,0

Resultatoversiktene viser at de relativt laveste resultater, er restskatt. Dette er naturlig, idet restskatt i sin grunnleggende natur er en problematisk skatteart (dersom utlignet skatt hadde vært fullt innbetalt på forskuddsstadiet, ville restskatten ha vært 0).

Det er gjennomført analyser som viser at de små skatteoppkreverkontorene har like god eller bedre løsningsgrad når det gjelder skatteinnkreving som de store kontorene. At de små kommunene har like god løsningsgrad og restanser som store kommuner til tross for en mer ensidig

næringsstruktur osv., skyldes hovedsakelig at god skatteinnkreving langt på vei er synonymt med god kommunikasjon mellom skattyter og skatteoppkrever. Dette krever nærhet mellom skattyter og skatteoppkrever, hvilket man har i dagens kommunale løsninger som ivaretar den nødvendige sammenheng mellom frivillig betaling og tvangsinnkreving.

Annen kommunal innkreving

Resultatene for øvrige kommunal innkreving av kommunale avgifter (vannavgift, feieavgift, renovasjonsavgift og eiendomsskatt mv) og for kommunale privatrettslige krav (barnehage, skolefritidsordning mv) viser like gode eller bedre resultater enn skatteinnkrevingen.. Løsningsgraden for kommunale avgifter er tilnærmet 100 %.

4.3 Nærhet

Det er som hovedregel ett skatteoppkreverkontor i hver kommune. Dette gir «nærhet» mellom skatteoppkrever og skattyterne/arbeidsgiverne. Nærhet og god kommunikasjon er en viktig årsak til den høye løsningsgraden man har i dagens skatteinnkreving. Gjennom nærhet kan man yte skreddersøm for å få inn restansene. Sentralisering krever standardisering av arbeidsrutiner og vil gi dårligere løsningsgrad og dårligere tilbud til brukerne.

4.4 Brukerbehandling og service

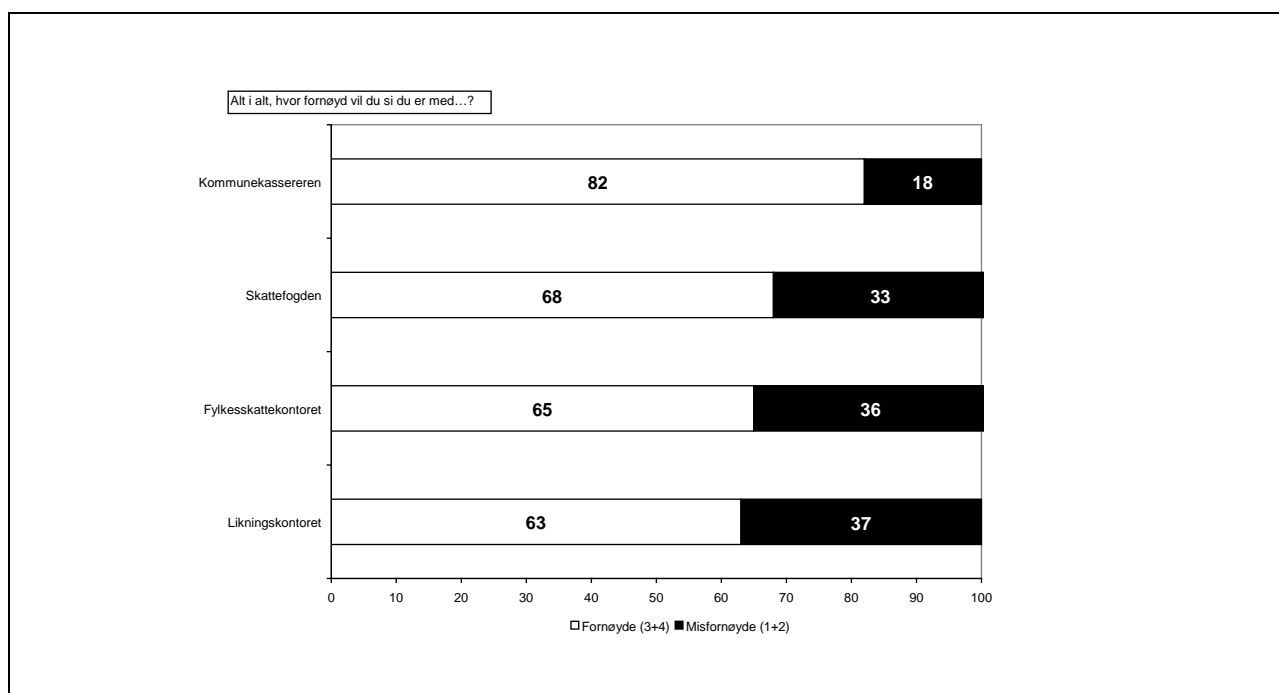
Dagens kommunale skatteoppkreverkontorer som ivaretar hele skattebetalingsordningen gjør at brukeren enkelt kommer i kontakt med skatteoppkreveren i alle trinn av betalingsprosessen, ved eventuelle betalingsproblemer og ved tvangsinnfordring.

Norsk Gallup gjennomførte i 2002 en brukerundersøkelse rettet mot næringslivet. Undersøkelsen viser at lokalt næringsliv gir de kommunale skatteoppkreverkontorene vesentlig bedre «score» enn de statlige skattekontorene på spørsmål om tilgjengelighet, kundebehandling, saksbehandlingstid, informasjon og forutsigbarhet.

4.5 Rettsikkerhet

Det er et grunnleggende, rettsikkerhetskrav at det skal være et organisatorisk skille og en arbeidsdeling mellom fastsettelse (ligning) og innkreving av skatt. Bakgrunnen for dette kravet er at man ved fastsettelse av skatten ikke skal ta hensyn til mulighetene for å få skatten innfordret, og at man ved innfordringen ikke skal ta hensyn til den forutgående fastsettelse.

Dagens løsning med statlige ligningskontorer og kommunale skatteoppkreverkontorer oppfyller dette rettsikkerhetskravet.



Figur 1.1 Næringslivets totale tilfredshet med kommunale og statlige skattekontorer. Prosent av respondentene.

4.6 Synergier og samordning på kommunal side

Skatteoppkreverkontorene er en del av den kommunale administrasjon, og skatteinnkrevingen skjer i mange kommuner i det samme miljø som har ansvaret for innkreving av kommunale avgifter, kommunal fakturering osv. Dette viser den spørreundersøkelsen som ble gjennomført av Skatteoppkreverutvalget: der 94 % av de som svarte var fysisk samlokalisert (samme bygning, gang, etasje, kontorlandskap) med den øvrige økonomiforvaltning i kommunen og der 55 % av de ansatte som arbeidet med skatteoppkreving også hadde oppgaver (som fast oppgave eller som vikar ved sykdom og lignende) knyttet til innkreving av kommunale avgifter, gebyrer o.l.

Undersøkelsen bekreftet at det er gjensidig synergi mellom skatteinnkrevingen og kommunenes innkreving av kommunale avgifter og kommunal fakturering. Skatteinnkrevingen bidrar til å opprettholde innkrevingstiljøene i kommunene og bidrar dessuten til et bredt faglig miljø fordi arbeidet foregår i samme miljø som den øvrige kommunale økonomiforvaltning. I enkelte tilfeller kan oppgaven med å tvangsinnfordre skatt bidra til at man ved å opprette kombinasjonsstillinger kan rekruttere ansatte med økonomisk og juridisk kompetanse.

4.7 Distriktpolitiske hensyn

Det kommunale ansvaret for skatteinnkrevingen har betydelige, positive distriktpolitiske konsekvenser. Dagens desentraliserte lokalisering bidrar til at det opprettholdes innkrevingstiljøer og arbeidsplasser i utkantstrøk,

4.8 Kommunalt økonomisk selvstyre – Kommunen som viktig deltaker i arbeidet med å finansiere fellesgodene

Det er avgjørende for et levedyktig, lokalt demokrati at kommunen kan påvirke eget inntektsgrunnlag, og at det er en positiv sammenheng mellom den økonomiske utviklingen i lokalt næringsliv/lokale husholdninger og nivået på lokale, offentlige budsjetter. Kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen er nødvendig for et levedyktig lokaldemokrati i Norge. Kommunal sektor inngår på en positiv måte i den samlede finansiering av offentlig sektor, og det er etablert et gjensidig og positivt fellesskap mellom stat og kommune. Motsatsen er at kommunene reduseres til passive mottagere av statlig tilskudd med redusert mulighet til å påvirke sitt inntektsfundament.

Det norske inntektsfordelingssystemet utjevner i betydelig grad lokale inntektsforskjeller. Når skatteoppkreveren gjør en god jobb, har det imidlertid positive likviditetskonsekvenser for egen kommune, og god skatteinnkreving har også positiv effekt på egen kommune og andre kommuners samlede inntektsnivå. Den kommunale skatteoppkrevers plassering i «kontantstrømmen» fra lokalt næringsliv og husholdninger gir også nærkontakt med eget inntektsfundament og tilhørende påvirkningsmuligheter.

4.9 Folkevalgt innsyn og kontroll

Muligheten for folkevalgt kontroll og innsyn i skatteinnkrevingen er av stor betydning. Et viktig bidrag til folkevalgt kontroll og innsyn ligger i ordningen med «skatteutvalg» som er et politisk sammensatt utvalg og som finnes i alle kommuner. Skatteutvalgene behandler søknader om ettergivelse av ilignet skatt, og får dermed godt innsyn i skatteoppkrevers innkrevingsevne. Etter mindretallets vurdering vil det i praksis være vanskelig å se for seg kommunale skatteutvalg, med den rolle kommunene får som følge av en ny statlig innfordringsetat slik at folkevalgt innsyn og kontroll vil være fraværende i den nye statlige innfordringsetaten.

5 Konsekvensene av en statlig tvangsinnfordringsetat

Flertallets forslag vil ha en rekke negative konsekvenser. Det ikke er dokumentert at det vil gi gevinster verken for samfunnet eller for brukerne. Forslaget betyr derimot:

- En statlig tvangsinnfordringsetat
- Sterk sentralisering
- Provenytap
- Innkrevingstiljøer i kommunene svekkes
- Brudd i verdikjeden
- Kommunale oppgaver overføres til staten
- Kommunalt selvstyre reduseres
- Betydelige overgangskostnader

6 Forbedringsmuligheter innenfor dagens system

Den norske skatteinnkrevingen har gode resultater, er brukervennlig, ivaretar rettssikkerheten og har viktige distriktpolitiske funksjoner både for borgerne og for næringsdrivende. Skatteinnkrevingen er en kommunal oppgave og utføres som sådan

i hver kommune. Alle innbyggere har dermed nærhet og tilgjengelighet til det kontoret som er ansvarlig for innkreving av deres skattekrav og av kommunale krav, og som samtidig gir borgeren de nødvendige kommunale tjenester. Hver innbygger forholder seg til en kommune og til en kommunal innkrever. Innføringen av det nye skatteregnskaps-systemet Sofie vil gi ytterligere samordning av den kommunale skatteinnkrevingen. Det samme gjør ordningen med registrering av lønnstrekk og av intet til utlegg som er vedtatt iverksatt. Ny skattebetalingslov fra 01.01.09 vil føre til et samordnet regelverk for innfordringen av alle skatter og avgifter. I NOU 2004: 12 Bedre skatteinnkreving og i rapporten «Bedre skatteoppkreving – videre utredning» listes det opp ytterligere en rekke forbedringstiltak innenfor fortsatt kommunal skatteinnkreving som ennå ikke er iverksatt.

I rapportens kapittel 6.3 gjennomgår utvalget tiltak som flertallet mener bør gjennomføres uavhengig av organisasjonsmodell. Flere av disse tiltakene kan gjennomføres under en fortsatt kommunal skatteinnkreving. Det samme gjelder utvalgets forslag om økt bruk av elektroniske løsninger i kapittel 5. Flere av disse forslagene er interessante, men mindretallet understreker at de må undergis en vurdering før kommunal sektor kan gi sin tilslutning til dem.

Når det gjelder innfordring av de statlige kravene peker flertallet på at den samme innbyggeren må forholde seg til inntil 23 forskjellige statlige innkrevingsaktører lokalisert på forskjellige steder i landet. Det synes derfor hensiktsmessig med en samordning av den statlige innkrevingen slik flertallet i utvalget foreslår.

Vedlegg 2

Virkninger av økt samordnet bruk av eFaktura og Avtalegiro overfor privatpersoner

Dette vedlegget er utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring.

Bruk av bankenes eFaktura eller AvtaleGiro kan gi besparelser for både debitor og kreditor.¹ Som for elektronisk varsling er tanken å gi, direkte eller indirekte:

- ressursbesparelser knyttet til innfordring, både for innfordrer, namsmyndighet og tidsbruk for skyldneren selv
- besparelser knyttet til utsendelse av papirfaktura
- bedre muligheter for å gi de kravene og skyldnerne som tvangsinnfordres en tettere oppfølging, noe som i seg selv kan gi et bedre innkrevingsresultat
- bedre likviditet for offentlige myndigheter

Vi har med utgangspunkt i de tallene som Statskonsult har framskaffet for utvalget, forsøkt å beregne mulige besparelser ved å benytte elektroniske løsninger i betalingsprosessen (utstedelse av faktura og betaling av denne). I følge tallene bruker om lag 650 000 nordmenn (ca. 30 pst. av nettbankkundene) bankenes eFaktura-avtaler. Et tilsvarende antall bruker avtalegiro.

I analysen har vi ikke trukket ut tall for de kommuner eller statlige virksomheter som allerede har innført Avtalegiro/eFaktura løsninger som tilbys av bankene. Tall fra Bankenes Betalingssentral per november 2006 viser at 110 kommuner tilbyr elektronisk faktura, men Statskonsults spørreundersøkelse tyder på at dette ofte gjelder kun for enkelte typer krav. Vi har ikke data på hvor mange debitorer som har gått inn på slike løsninger. Flere oppgir å ha planer om å innføre elektronisk faktura. 82 pst. av kommunene tilbyr avtalegiro, men vi har ikke informasjon om dette gjelder alle eller noen krav. Dette må derfor tas i betraktning ved mulige besparelser.

1. En oversikt over gevinster for kreditor (offentlig virksomhet) gis i kapittel 3.3 i rapporten Samfunnsøkonomisk analyse av sentrale tiltak for å øke bruken av ehandel i offentlig sektor. Denne finnes på adresse: [http://www.sfs.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/rapportserie/Endelig%20rapport%20\(2\).pdf](http://www.sfs.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/rapportserie/Endelig%20rapport%20(2).pdf)

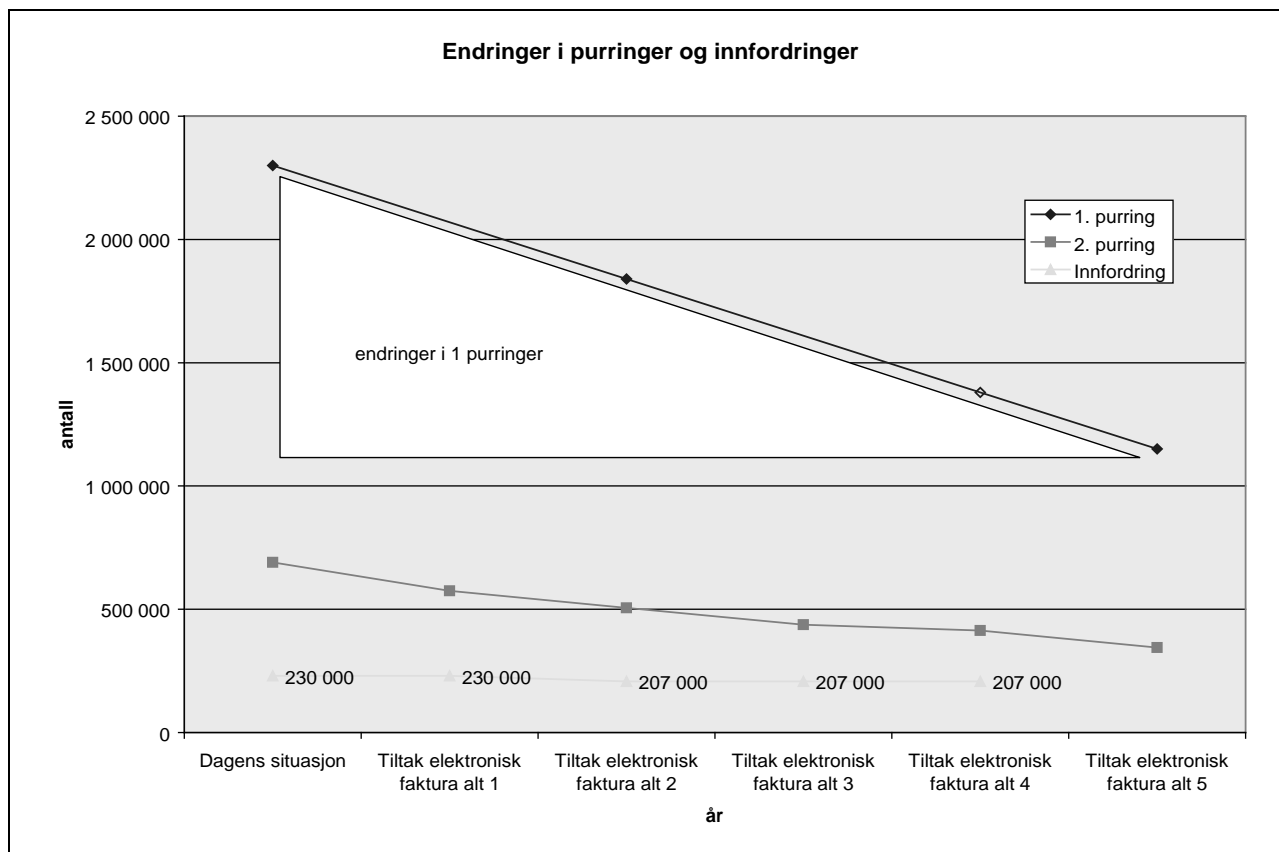
Slike løsninger tilbys i dag av blant annet statlige virksomheter som Toll- og avgiftsdirektoratet (årsavgift for biler om lag 100 000 avtaler), Statens lånekasse for utdanning (studielån om lag 110 000 avtaler) og Husbanken. Vi har i beregningene lagt til grunn at det ikke vil være særlige besparelser for kreditor for behandling av innbetalingene, da de aller fleste i dag benytter giroer med kundeidentifikasjon, slik at innbetalingene allerede i dag behandles automatisk av regnskapssystemene (forsystemene). Dog må en påregne at kvaliteten på innbetalingsinformasjonen blir bedre slik at avstemmingsarbeid i etterånd kan reduseres.

- Vi har gjort anslag med to ulike løsninger
- bruk av avtalegiro og der debitor får melding i posten
 - bruk av avtalegiro eller bankenes eFaktura og der debitor får melding elektronisk enten i nettbank eller per e-post

Disse to løsningene er deretter beregnet opp mot 5 alternative løsninger der andelen avtalegiro/elektronisk giro varierer fra 10 pst. til 70 pst. av totalt utsendte krav. Videre har vi igjen forutsatt at debitor endrer adferd, dvs. at antall første og annen gangs purringer viser en fallende tendens. For første gangs purringer fra 10 % til 5 %, og andre gangs purringer fra 2,5 % til 1 %. En mulig endring i krav-situasjonen basert på disse alternativene fremgår også av figur 2.1. Forutsetningene for beregningene vises i tabell 2.1.

Dette grunnlaget gir ikke et fullstendig bilde av alle typer arbeidsprosesser som skjer i forbindelse med innkrevingen hos en virksomhet og hos mottaker. En bør derfor være oppmerksom på følgende forhold:

- Det er valgt en metode der vi har tatt ut elementer/prosesser som vi mener er forskjellig mellom det å behandle en papirfaktura og en eFaktura.
- Det er også lagt til grunn at det ikke er behov for å gjøre noen større investeringer i økonomisystemene til virksomhetene i offentlig sektor, jf. at dagens systemer som benyttes er utviklet for å ta i bruk løsninger mot bank.



Figur 2.1 Endringer i purringer og innfordringer

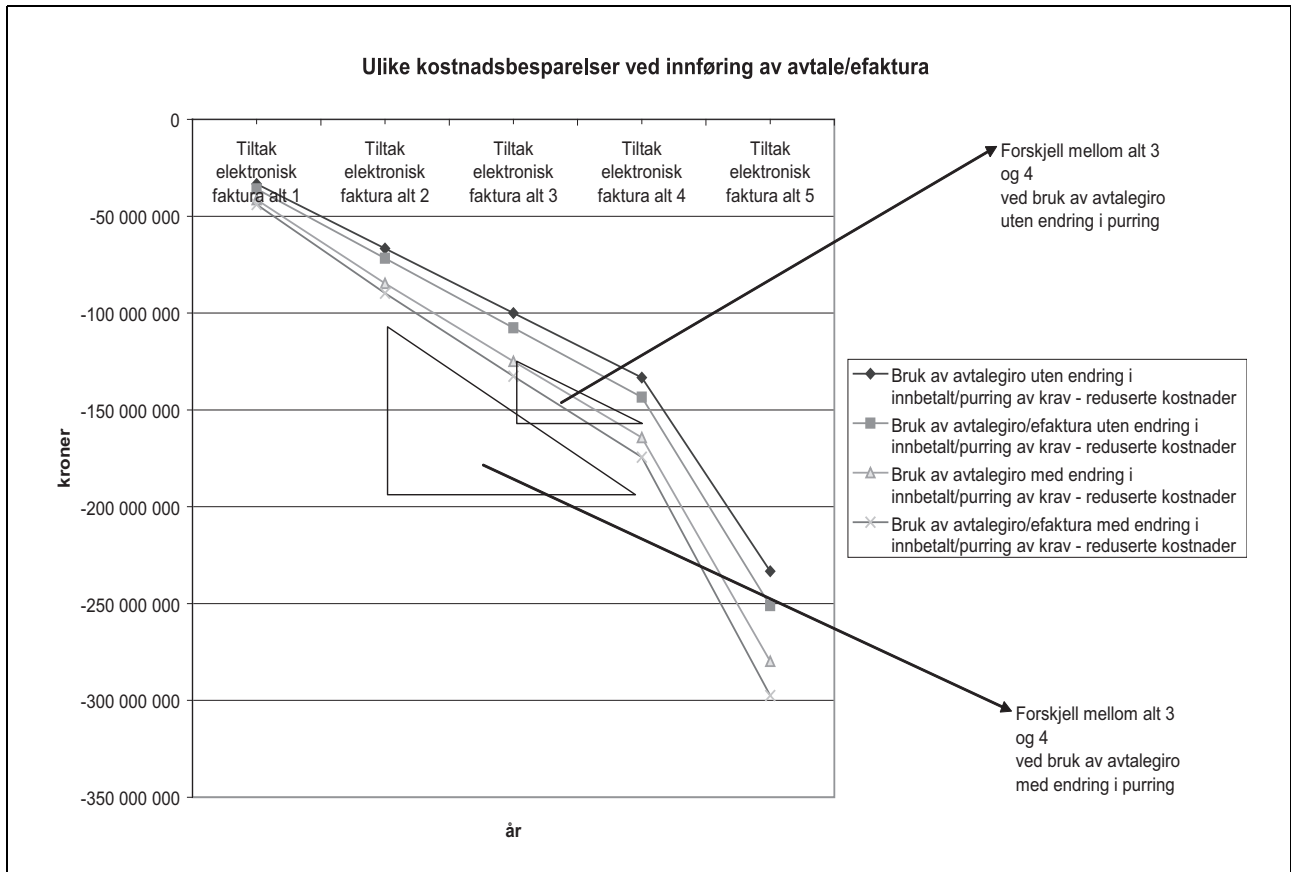
- Det er i denne omgang heller ikke tatt hensyn til at debitor i mange sammenhenger også er en næringsdrivende, og således vil påvirke beregningene ved at kostnader til behandling av en faktura blir noe høyere (utgifter til regnskapsfører, tilpasning av regnskapssystemer, tidsbruken i forbindelse med en faktura).
 - Kostnader for trykking av papirfaktura og banktransaksjoner er basert på priser vi mener kan legges til grunn for transaksjonen. Grunnlaget er dels basert på opplysninger fra noen virksomheter, Norges Banks statistikker for betalingssystemer (gjennomsnittspriser) og der vi har sett disse opp mot priser hos to banker (på nettet). Det gjøres oppmerksom på at dette er gjennomsnittstall og kan variere alt etter hvilken avtale den enkelte virksomhet har og hvordan opplegget for elektronisk faktura og avtalegiro er tilpasset. Eksempelvis kan en virksomhet i tillegg til ovennevnte priser velge løsninger der fakturaene blir liggende i såkalt fakturahotell. Dette kan igjen innebære færre henvendelser om fakturaene, da debitor kan sjekke fakturaen i nettbanken.
 - Mange banker eller andre aktører som har tilbud om elektronisk faktura har også andre faste kostnader som per avtale med mer. Vi har valgt en løsning der vi forutsetter at disse er inkludert som del av transaksjonskostnaden i oppsettet, jf. dette forekommer også dersom en benytter seg av andre betalingsløsninger.
 - Det er lagt til grunn at purringer skjer til en pris per krav som sendes på papir. Vi har ikke tatt med debitors kostnader i beregningene da det allerede ligger inne som en forutsetning ved behandling av fakturaene.
 - Variasjonene i prisstrukturer bidrar til at anslagene er usikre, men vi har ikke valgt å gjøre ulike følsomhetsanalyser i denne omgang.
- Vi har i modellene ikke tatt hensyn til likviditetsgevinster for offentlige av at pengene kommer raskere inn på konto.
- En av hovedforutsetningene i modellene er at innføring av eFaktura (også kombinert med avtalegiro) gir gevinster i form av reduserte kostnader for det offentlige. Særlig dreier dette seg om utsendelse, porto, trykking og pakking av fakturaene.

Tabell 2.1 Forutsetninger som er lagt til i beregningene er basert på følgende:

		Alt 1	Alt 2	Alt 3
Kostnader per utsendt faktura	Min	Papir	Avtalegiro med eFaktura	Avtalegiro med varsel papir
Kreditors kostnader				
Trykking, pakking, sortering av krav (kostnader til leverandør)		2,00		
Forsendelse av faktura per post (inkluderer faste kostnader)		5,00		
Kostnader i bank (inkluderer faste kostnader)		1,20	3,40	4,50
Andre kostnader for regnskap, feil i post, datakostnader, andre indirekte kostnader med mer etc (papir)	5	15,19		
Andre kostnader for regnskap, feil i forsendelse, datakostnader, andre indirekte kostnader med mer etc (avtalegiro eller eFaktura)	3		9,11	9,11
Sum fakturakostnader	8	23,39	12,51	13,61
1. purring		23,39	23,39	23,39
2. purring		23,39	23,39	23,39
Kostnader ved rettslige tiltak – private	60	127,60	127,60	127,60
Debitors kostnader				
Behandling av faktura – private (registrering i nettbank eller forsendelse)	3	6,38		
Behandling av faktura – avtalegiro – private	0,5		1,06	1,06
Kostnader i banken		1,60	2,20	2,20
Sum fakturakostnader		7,98	3,26	3,26
Sum faktura kostnader ordinært (debitor og kreditor)		31,37	15,78	16,88
Lønnskostnader:	Debitor	Kreditor		
Kostnader per timeverk	127,60	182,29		
Kostnader per minutt	2,13	3,04		
Kostnader per årsverk (1920 timer)	245000,00	350000,00		

Dersom en også forutsetter at andelen purringer blir redusert, vil denne gevinsten bli økt ytterligere. Med utgangspunkt i dette materialet viser beregningene at med 23 millioner utsendte krav kan det oppnås besparelser samlet opp mot om lag 233 millioner kroner per år, dersom en oppnår en samlet andel av avtalegiro med elektronisk varsel på 70 %. Dersom andelen purringer også reduseres, har utvalget anslått at besparelsen samlet kan være opp mot om lag 297 millioner kroner på årlig basis. Se for øvrig tabell som viser de ulike modellene. Utvalget antar at en del kommuner alle-

rede har tatt ut deler av disse gevinstene da de allerede har innført avtalegiro/eFaktura for sine krav. Da utvalget mangler opplysninger om det samlede volumet for de avtaler som er inngått, har utvalget ikke kunnet gjøre beregninger som viser om de forutsatte endringene utvalget legger til grunn i modellene er mulige å oppnå. Dersom en forutsetter at kommunene og staten allerede har oppnådd en andel på 20 % avtalegiro/eFakturaer vil besparelsen likevel kunne bli om lag 208 millioner kroner. Figur 2.2 viser ulike besparelser ved innføring av avtalegiro/eFaktura.



Figur 2.2 Ulike kostnadsbesparelser ved innføring av avtale/efaktura

Vedlegg 3

Kartlegging offentlig innkreving

En undersøkelse i utvalgte kommuner og statlige virksomheter

Statskonsult rapport 2007:23

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og utvalget for offentlig innkreving gjennomført en kartlegging av offentlig og kommunal innkreving i utvalgte kommuner og statlige virksomheter i Norge.

Formålet med kartleggingen har vært å få fram tall og fakta rundt innkreving i offentlig og kommunal sektor. Kartleggingen vil bli brukt som et av flere grunnlag for å vurdere effektivitet og praksis av utvalget for offentlig innkreving. Selve kartleggingen ble gjennomført høsten 2006. Tallene kommunene og de statlige virksomhetene har rapportert inn er i hovedsak fra 2005 eller tidligere.

Undersøkelsen er gjennomført ved utsending av spørreskjemaer til utvalgte kommuner og statlige virksomheter. Hovedtemaer i kartleggingen har vært omfanget av offentlig innkreving, organisering, bruk av virkemidler, bruk av eksterne aktører, ressursbruk og bruk av IT-systemer. Kommunenes og de statlige virksomhetenes synspunkter på behov for tjenester eller vurdering av egen effektivitet på innkrevingsområdet er ikke kartlagt.

Undersøkelsesdesign er utarbeidet av utvalget for offentlig utkreving, FAD og Statskonsult i samarbeid. Statskonsult har vært ansvarlig for innsamling og oppsummering av dataene.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Marianne Kvalvåg (prosjektleder), John Nonseid og Peter Bøgh.

Oslo, mars 2007
Vivi Lassen
avdelingsdirektør

1 Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og utvalget for offentlig innkreving gjennomført en kartlegging av offentlig og kommunal innkreving i utvalgte kommuner og statlige virksomheter i Norge.

Formålet med kartleggingen har vært å få fram tall og fakta rundt dagens innkreving. Hovedtemaer i kartleggingen har vært omfanget av offentlig innkreving, organisering, bruk av virkemidler, bruk av eksterne aktører, ressursbruk og bruk av IT-systemer. Kommunenes og de statlige virksomhetenes synspunkter på behov for tjenester eller vurdering av egen effektivitet på innkrevingsområdet er ikke kartlagt.

Under presenteres hovedfunnene fra kartleggingen. Statskonsult understreker at oppgitte tall og anslag må brukes med forsiktighet og ses i lys av de begrensninger som har vært i tilgjengelig datamateriale.

Kommunene

Spørreundersøkelsen omfatter et begrenset utvalg kommuner, og våre data er følgelig ikke representativt for kommunene i landet. Undersøkelsen svekkes ytterligere av at svarprosenten for middels og små kommuner er liten, og at kommunene i varierende grad har besvart alle spørsmålene i undersøkelsen. Flere av kommunene viser til at de har hatt problemer med å skaffe til veie tall fra sine respektive systemer. De største kommunene er godt representert i undersøkelsen, og undersøkelsen dekker derfor relativt mange innbyggere i Norge. Med de forbehold som følger av de metodiske svakhetene i undersøkelsen, har vi laget anslag for innkrevingen i kommunene. Statskonsult understreker betydningen av å bruke anslagene med forsiktighet.¹

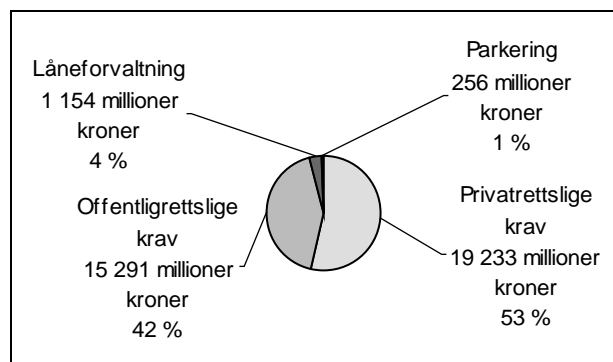
Omfang ordinær innbetaling

På bakgrunn av svar fra kommunene som inngikk i spørreundersøkelsen har vi anslått hvor mye som skrives ut samlet sett for alle kommuner i Norge. Vi understreker at dette ikke er faktiske tall, men anslag basert på materiale fra kartleggingen. Den totale andelen skatt som fordeles på de tre kreditorene (kommuner, fylkeskommuner og stat) inngår ikke i tallene fra kommunene og derfor heller ikke i disse anslagene. Skatt fordelt på kommuner, fylkeskommuner og stat inngår i tallene fra Skattedirektoratet.

Deler av besvarelsen fra kommunenes side, særlig del 1 om omfang, viser at kommunene ikke har optimale systemer for å rapportere på effektivitet ift innkreving. De fleste systemene kan ikke rapportere i forhold til hvor mye som innkreves eller blir innfordret samlet sett for et år. De fleste systemene gir kun et tidsbilde, for eksempel hva som er utestående 31.12.05. Det er dette tallet som er brukt ved ulike beregninger av omfanget på innfordring.

Noen kommuner peker på at nye versjoner av systemene vil ha bedre funksjonalitet. Systemene vil med andre ord på sikt kunne måle totaliteten av innkreving og innfordring mer nøyaktig enn i dag.

1. Selve kartleggingen ble gjennomført høsten 2006. Tallene kommunene som er rapportert inn fra kommunene er i hovedsak fra hhv 2005 eller tidligere.

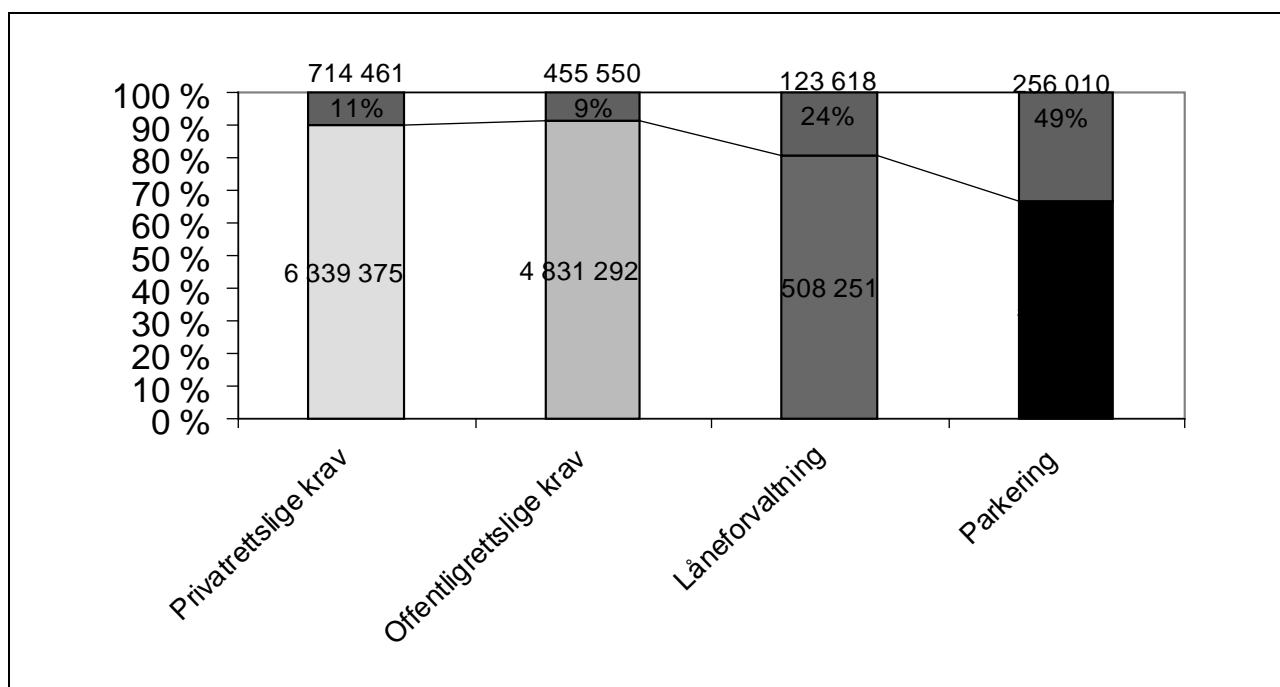


Figur 3.1 Anslag utskrevne¹ offentlig- og privatrettslige krav (tall i millioner kroner) (2005)

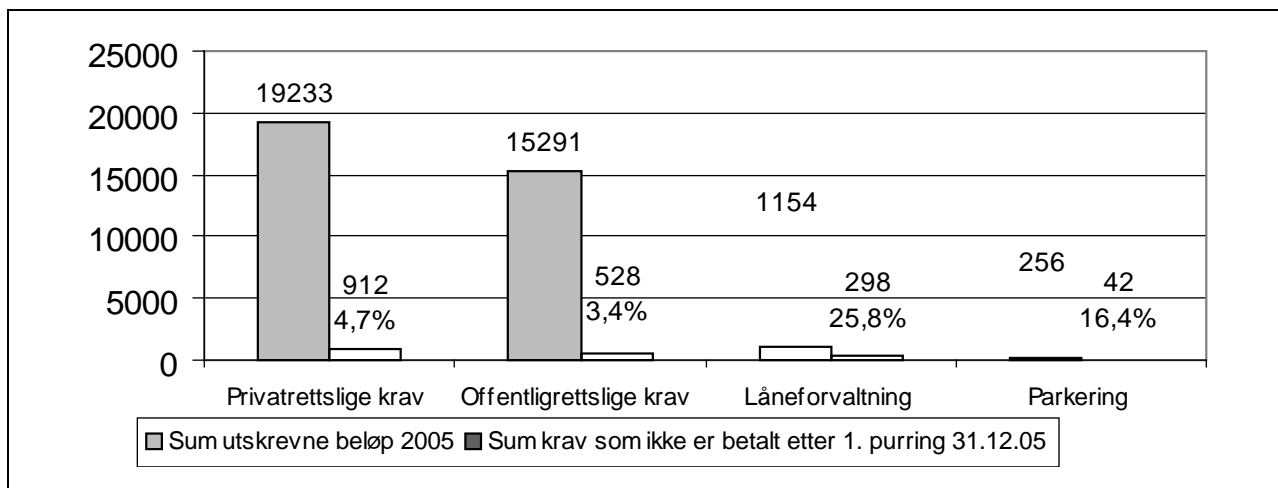
¹ Utskrevne krav/beløp viser til det ordinære kravet i kroner (regning/faktura) som en virksomhet (her kommune) har overfor en skyldner.

Totalt skrives det ut faktura for anslagsvis nærmere 36 milliarder kroner. Hele 53 % av dette er privatrettslige krav, mens 42 % er offentligrettslige. Fordelingen mellom de ulike typer krav illustreres i figuren under.

Når det gjelder antall utsendte fakturaer er anslaget her på ca 12 millioner (ordinære krav), mens anslaget for antall utsendte 1. purringer er på ca 1,5 millioner. Kravtypen som anslagsvis krever flest 1. purringer i forhold til antallet utsendte krav er parkering (49 %) og låneforvaltning (24 %). Sammenlignet med privat- og offentligrettslige krav er imidlertid dette små ordninger målt i kroner og øre.



Figur 3.2 Anslag andel 1. purringer av utsendte krav (tall i antall og prosent) (2005)



Figur 3.3 Anslag andel krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05 av utskrevet beløp 2005 (tall i millioner kroner)

Omfang innfordring

En viktig indikator på omfanget av innfordring er forholdet mellom utskrevne beløp og krav (beløp) som ikke er betalt etter 1. purring. Kartleggingen viser at det totalt i 2005 var anslagsvis ca 1,7 mrd kr. som ikke ble betalt etter 1.purring. Av dette utgjør privatrettslige krav ca. 50 %, mens offentligrettslige krav utgjør ca 30 %. Figuren under viser at andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring varierer fra 3,4 % til 25,8 % avhengig av type krav.

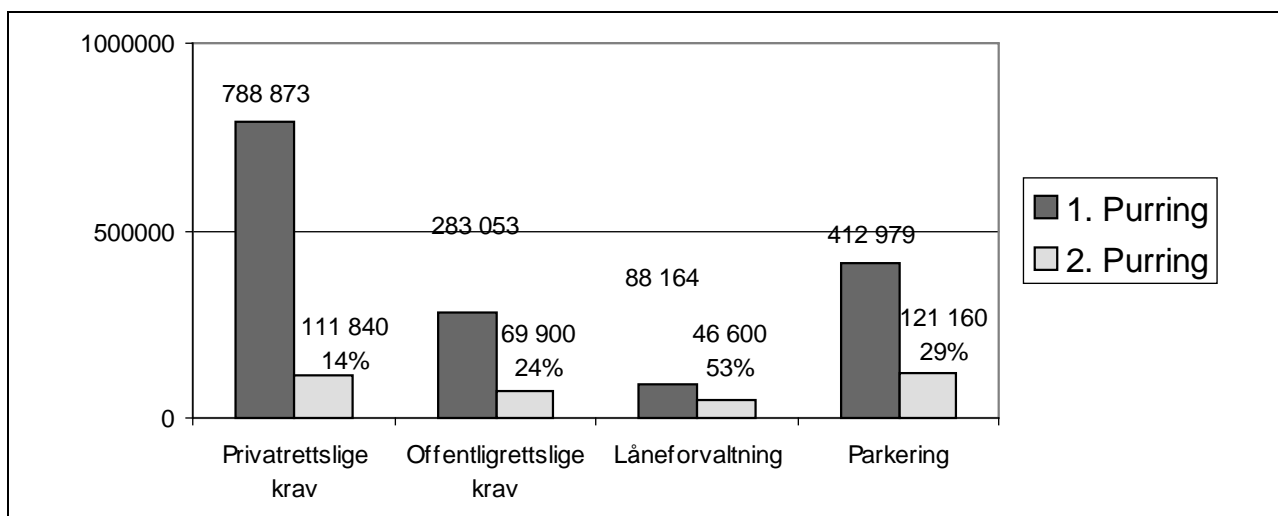
Utfordringer på innfordringsområdet kan også ses i forhold til andel 2. gangs purringer. Det fremgår av anslagene i figuren under at utfordringene her varierer mellom de ulike typene krav. Den prosentvise andelen 1.purringer som ikke blir betalt er størst for låneforvaltning (53 %). Andelen er minst når det gjelder privatrettslige krav (14 %). Sam-

menligner man «ordningene» i forhold til antallet purringer er derimot parkering og deretter privatrettslige krav størst, mens låneforvaltning er minst.

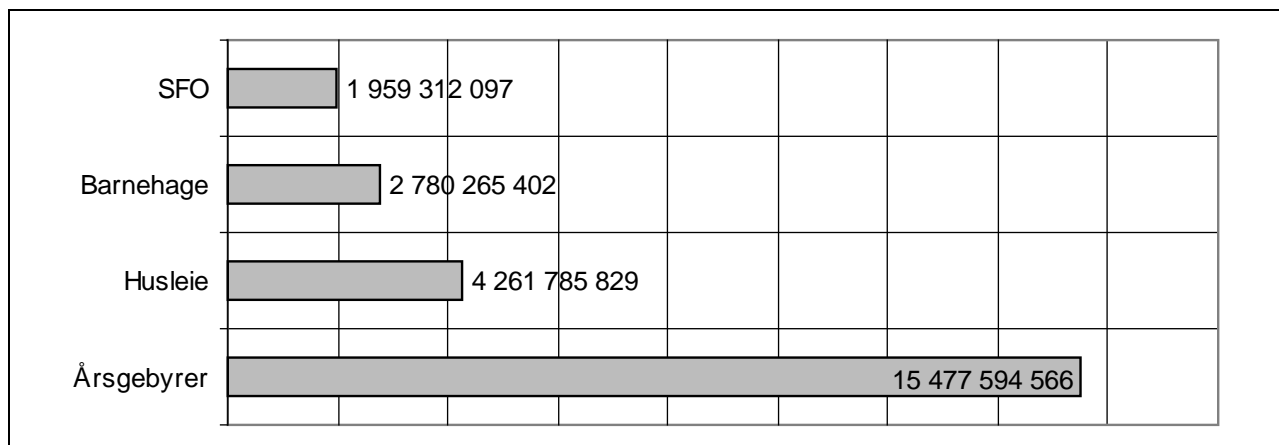
De fire største innkreivingsområdene

Kommunale avgifter/gebyrer er det området som er størst samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen. Anslaget for dette området vektet etter kommunenes størrelse er ca 15,5 milliarder kroner (utskrevet beløp 2005).

Husleie er den nest største ordningen samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen. Anslagsvis krever kommunene inn ca 4,3 milliarder kroner. Innkreving ifm barnehage er den tredje største ordningen samlet sett i kommunene



Figur 3.4 Anslag andel 2. purring av 1. purring (tall i antall) (2005)



Figur 3.5 Anslag på de fire største innkrevingsområdene (tall i kroner) (2005)

som deltok i undersøkelsen. Til sammen innkrever kommunene anslagsvis ca 2,8 milliarder kroner. Innkreving ifm skole og fritidsordningen (SFO) er den fjerde største ordningen samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen.

Organisering av arbeidet

Det skilles som regel organisatorisk mellom fastsetting, innbetaling og innfordring. Fastsetting av krav skjer i den enkelte fagenhet i kommunene, mens den ordinære (frivillige) innbetalingen skjer oftest i en økonomiavdeling eller i noen tilfeller hos kemner. Når det gjelder låneforvaltning, er innbetalingsfunksjonen ofte lagt til banker. Innfordring av offentligrettslige krav skjer stort sett i regi av kommunen selv, oftest av kemner. Innfordring av privatrettslige krav skjer også stort sett av kommunene selv, men noen bruker eksterne byråer. Det er få eller ingen utgifter forbundet med å bruke eksterne byråer, men kommunene mister gebyrinntekter.

Det er vanlig å sende kravet til namsmannen 3 måneder etter forfall på ordinært krav. Det varierer hvorvidt det brukes skjønn/individuell vurdering eller er automatikk i oversendelsen til namsmannen. Det er stor variasjon med hensyn til hvor lang tid det går fra siste purring til iverksetting av tvangstiltak. Det vanligste er at det tar 3 uker for offentligrettslige og privatrettslige krav, 1 måned for lån og 2 uker for parkering.

Det er ikke vanlig med egne regler i kommunene for vurdering av betalingsevne. Noen viser til sosiallovgivningen og dekningsloven, andre til SIFOs satser. Det er flere kommuner som svarer at de differensierer virkemiddelbruken etter type skyldner, enn de som ikke gjør det. En tredjedel av

kommunene som besvarte undersøkelsen svarer at de driver med forebygging, og da som regel i form av rådgivning og informasjon. Nesten halvparten opplyser at de har gjeldsrådgiver/økonomirådgivning ift offentligrettslige og privatrettslige krav.

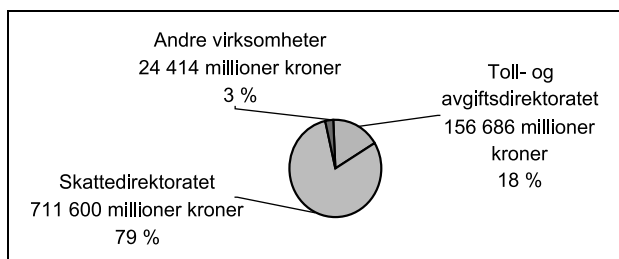
Kommunene har i svært stor grad tilgang til informasjon om tidligere punktlighet i betalingene, bortsett fra når det gjelder låneforvaltning. Tilgang til betalingsanmerkninger og opplysninger om andre uoppgjorte krav foreligger sjeldnere. Informasjon om skyldner fås fra statlige fellesregistre som folkeregisteret, Brønnøysundregistrene og AA-registeret.

Dataene fra kommunene vedrørende ressursbruk er svært usikre, bl.a. pga kategoriseringsproblemer. Det er imidlertid en klar tendens at kommunene oppfatter krav som tangerer sosialfeltet som mer ressurskrevende enn andre krav.

Ulike IT systemer er i bruk i ulike faser av innkrevingen. Omtrent halvparten av kommunene i utvalget planlegger e-fakturaløsninger, eller har dette allerede. Det er vanskelig å skille ut særskilte IT-kostnader knyttet til innkreving.

Statlige virksomheter

Undersøkelsen i de statlige virksomhetene ble gjort omtrent etter samme mal som den i kommunene. Forvaltningsorganene i utvalget er svært forskjellige med hensyn til hvor mye midler som innkreves og hvordan innkrevingen foregår. Alle de store statlige innkreverne er med. Når det gjelder de mange forvaltningsorganene som krever inn relativt små beløp, for eksempel tilsyn, har Statskonsult valgt ut noen få virksomheter som representerer denne gruppen. Alt i alt har vi sikret oss at virksomheter som representerer bredden når det



Figur 3.6 Fordeling utskrevne krav (tall i millioner kroner) (2005/2004)¹

¹ Alle kommunale avgifter er holdt utenfor i tallene fra Skattedirektoratet (disse tallene inngår i statistikken fra kommunene). Den totale andelen skatt som fordeles på de tre kreditorene (kommuner, fylkeskommuner og stat) er med i tallene fra Skattedirektoratet. Oppdelingen i hhv 2004 og 2005 skyldes at arbeidet (ressursene som brukes) ift innkreving i regelen skriver seg til krav knyttet til inntektsåret 2004 som blir krevd inn i 2005. Alle tall viser til krav som det jobbes med i 2005.

gjelder innkreivingspraksis er med i undersøkelsen.

Selve kartleggingen ble gjennomført høsten 2006. Tallene de statlige virksomhetene har rapportert inn er i hovedsak fra hhv 2005 eller tidligere.

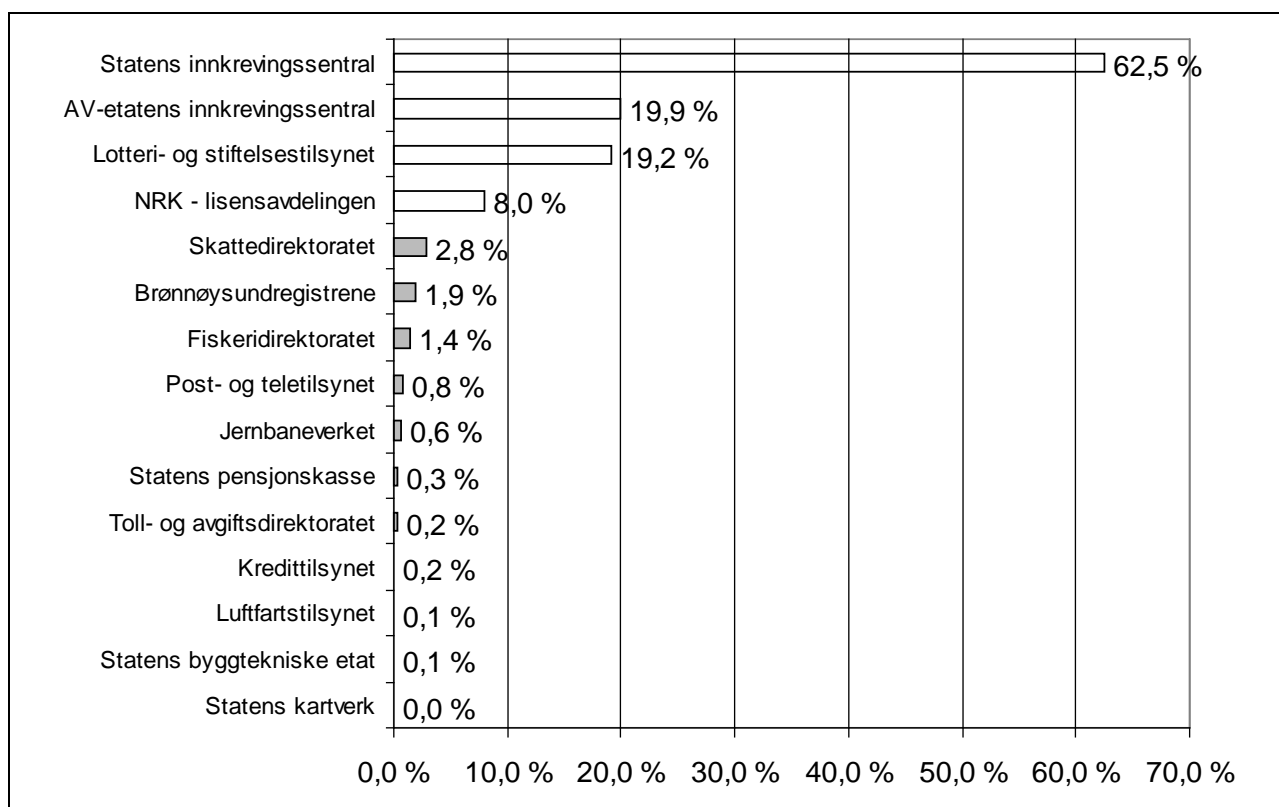
Omfang ordinær innbetaling

Av virksomhetene som deltok i undersøkelsen har Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet ansvaret for de største innkreivingsområdene, med henholdsvis 156 og 711 milliarder kroner. De øvrige statlige virksomhetene i utvalget krever inn i overkant av 24 milliarder kroner.

Når det gjelder antall krav (fakturaer) sender de statlige virksomhetene ut langt flere offentligrettslige enn privatrettslige krav. Hele 82 prosent av antall krav som blir sendt ut er offentligrettslige.

Omfang på innfordring

En indikator for omfanget av innfordring er andelen av de ordinære krav som ikke er betalt etter 1. puring. Statens innkreivingsentral (SI) har den klart største andelen hva gjelder de offentligrettslige kravene. En likeartet virksomhet med relativt høy andel for tilsvarende krav er Arbeids- og velferdsetatens innkreivingsentral (AV-etatens innkreivingsentral). Utover disse to peker NRK-lisensavdelingen og Lotteri- og stiftelsestilsynet seg ut (8 % og 19 %) sammenlignet med gjennomsnittet (2,8 %). Se fordeling i figuren under.



Figur 3.7 Andelen offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring (antallet 1. puring i prosent av antallet utsendte ordinære krav 2005)

Når det gjelder privatrettslige krav har Mattilsynet størst andel krav som ikke er betalt etter 1. puring (11 %). Innovasjon Norge, Statens innkrevingsentral og Norges vassdrags- og energiverk har også høyere andel av slike krav (hhv 6 % og 5 %) enn snittet (3,4 %). Når det gjelder utestående beløp knyttet til privatrettslige krav har Statens lånekasse, Statens innkrevingsentral og Innovasjon Norge de største beløpene av krav som ikke er betalt etter 1. puring. Mattilsynet og Husbanken har også betydelige beløp sammenlignet med de resterende virksomhetene som må sies å ha relativt beskjedne beløp utestående.

De største områdene

I tillegg til skatt og avgifter representerer gebyrer en stor del av innkrevingen. To virksomheter i utvalget er egne innkrevingssetater som krever inn omfattende beløp på vegne av andre statlige virksomheter. I tillegg bør utlånsvirksomhet, pensjonsforvaltning og lisensinnkreving nevnes.

Organisering av arbeidet

Fastsetting av krav skjer for det meste i virksomhetenes fagavdelinger eller i regionale ledd. Arbeidet med den ordinære/frivillige innbetalingen og innfordring skjer stort sett i virksomhetens økonomiavdeling eller lignende. De statlige virksomhetene bruker i vesentlig grad SI og private inkassobyråer til innfordring, tvangsinnfordring eller inkasso. Noen presiserer at dette er etter at de selv har stått for første puring. Ingen statlige aktører overfører ansvaret (i betydningen eierskap) til fordringen. Kostnadene for staten er som regel oppgitt å være lave, ofte begrenset til arbeidet med filoverføring. Mange viser til at gebyrer og salærer tilfaller den eksterne aktøren.

Flere opplyser at det er et samarbeid mellom virksomheten og den eksterne parten i den enkelte saken før den eventuelt sendes namsmannen. Antall dager fra siste puring til iverksetting av tvangstiltak er høyere for offentligrettslige enn for privatrettslige krav.

Når det gjelder vurderinger av skyldners betalingsvne, viser SI til instruks og skriv om livsoppholdssatser ved utleggstrekk. For øvrig er det ingen som viser til egne regler, utover det som fremgår av sektorlovgivningen. De lovfestede virkemidlene framgår av tvangsfullbyrdsloven, sektorlovgivningen og gebyrregelverk.

I forhold til differensiering av virkemiddelbruken etter type skyldner svarer de fleste negativt.

De som bruker differensierte virkemidler nevner for eksempel at de agerer strengere og raskere overfor gjengangere. Virksomhetene driver i noen grad informasjon og veiledning for å forebygge. Den informasjonen om skyldner som er vanligst å ha tilgang til er punktlighet i tidligere innbetalinger. Færre virksomheter har tilgang til/bruker betalingsanmerkninger og opplysninger om andre offentlige krav/tilgodehavender. De vanligste registrene/databasene å hente informasjon fra er folkeregister, Brønnøysundregistrene, eiendomsregister og likningsdata.

Hvor mye ressurser som brukes på innkrevingsområdet varierer naturlig nok med virksomhetens karakter. Ressursbruken på offentligrettslige krav ser ut for å være det mangedobbelte av privatrettslige krav, men tallmaterialet er her beheftet med stor usikkerhet.

2 Innledning

Statskonsult har på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og utvalget for offentlig innkreving gjennomført en kartlegging av offentlig og kommunal innkreving i utvalgte kommuner og statlige virksomheter i Norge.

Formålet med kartleggingen har vært å få fram tall og fakta rundt innkreving i offentlig og kommunal sektor. Kartleggingen utgjør ett av flere kunnskapsgrunnlag for analyse og vurdering av innkrevingen som sådan. Kommunenes og de statlige virksomhetenes synspunkter på behov for tjenester eller vurdering av egen effektivitet på innkrevingsområdet er ikke kartlagt.

Kartleggingen er en oppfølging av en tidligere kartlegging våren 2005. Mandatet var den gang særlig knyttet til å vurdere behov for å iverksette tiltak i forhold til den *statlige* innkrevingen. Denne kartleggingen utfyller og kompletterer den tidligere kartleggingen i forhold til statlige virksomheter, og henter i tillegg inn tall og opplysninger om kommunal innkreving. Utvalg av kommuner og virksomheter i denne kartleggingen, samt utformingen av spørreskjema ble gjort i samarbeid med FAD og utvalget for offentlig innkreving.

Kartleggingen ble gjennomført høsten 2006. Tallene kommunene og de statlige virksomhetene har rapportert inn er i hovedsak fra hhv 2005 eller tidligere.

I denne rapporten gir Statskonsult rede for funn fra spørreundersøkelsen. Det gis en oversikt over sentrale tall og opplysninger knyttet til kommunal og statlig innkreving.

2.1 Faglig tilnærming og metode

Faglig tilnærming

Metoden i kartleggingen kan oppsummeres slik:

- Dokumentstudier (dokumenter/begreper fra utvalget, ulike registre, tidligere undersøkelser med mer)
- Spørreskjemaundersøkelse mot et utvalg kommuner og statlige virksomheter
- Oppfølgende intervjuer for å kvalitetssikre data

Hovedarbeidet har bestått i å utvikle spørreskjema, samle inn og analysere svarene, samt bearbeide svarene i denne rapporten. Undersøkelsene omhandlet følgende temaer:

- Omfang på innkrevingen
- Organisering og virkemidler i innkrevingen (virkemidler, ressursbruk, bruk av IT-systemer, bruk av offentlige fellestjenester, bruk av eksterne aktører, ansvarsforhold og hensyn i innkrevingen/brukerperspektiv)

Begreper

Følgende begreper og definisjoner ble brukt i kartleggingen overfor kommuner og statlige virksomheter.

Disse begrepsdefinisjonene var særlig aktuelle i forbindelse med kartleggingspunktene årlig utskrevne (beløp) og utsendte krav (antall) (ordinær innbetaling) og krav som ikke er betalt etter 1. puring (innfordring).

Arbeidet med utformingen av konkrete spørsmål og kartleggingspunkter tok utgangspunkt i de presiseringer av begreper som utvalget hadde gjort, samt det som ble gjort i forbindelse med den tidligere kartleggingen.

Tabell 3.1

Begrep	Definisjon
Fastsetting	Beregning av det enkelte krav.
Ordinær innbetaling	Utsendelse av faktura og 1. puring. All aktivitet som finner sted hos eller på vegne av virksomheten etter at krav er fastsatt til og med 1. puring.
Innfordring	Etter 1. puring inntretr innfordringsfasen.
Innkreving	Begrep som omfatter de tre fasene, fastsetting, ordinær innbetaling og innfordring.

Når det gjelder eksakt tidspunkt for når innfordringsfasen inntretr, definerte vi dette i spørreskjemaet som etter 1. gangs puring (forfall). Etter en nærmere gjennomgang av tallmaterialet og samtaler med kommunene og de statlige virksomhetene, ble det klart at mange ikke hadde mulighet til å hente ut statistikk på akkurat forfallstidspunktet 1. puring. De fleste har derfor hentet ut tall fra og med 2. puring.

Avrunding av tallmateriale

Tall er rundet opp til nærmeste hele tall ved 0,5 eller høyere, og ned til nærmeste hele tall ved desimal 0,49 eller lavere. Tall under 1 (for eksempel gjennomsnittlig antall krav per innbygger i en kommune) er oppgitt med tre desimaler. Mange av anslagene er gjengitt i eksakte tall i tabeller og grafiske fremstillinger. Ut fra at tallene for kommunene er anslag og ikke faktiske tall, er disse tallene rundet opp eller ned i teksten for øvrig.

2.2 Kommuner

Statskonsult sendte ut spørreskjema til 50 kommuner. Vi valgte å rette undersøkelsen mot et begrenset utvalg kommuner fremfor en bred undersøkelse. Dette fordi vi så et behov for å kvalitetsjekk deler av besvarelsene. En undersøkelse av alle kommunene i Norge ville sannsynligvis gitt en dårligere svarprosent, og samtidig generert mer ressurser enn det som var tilgjengelig. Kommunene ble valgt ut etter kriteriene størrelse og geografisk plassering i landet. Utvalget er med andre ord fordelt på liten, middels, stor og svært stor kommune spredt utover landets fem regioner (nord-, vest-, sør-, øst- og midt-Norge). De største kommunene i hver kategori ble valgt ut.

Fordi undersøkelsen er rettet mot et begrenset utvalg kommuner er ikke våre data representative for kommunene i landet. Samtidig mener vi at dataene kan danne grunnlag for anslag, med de forbehold som følger av de metodiske svakhetene i tallmaterialet.

Kommunene som besvarte undersøkelsen har 1 829 147 innbyggere. Folkemengden i Norge var på dette tidspunktet (1. januar 2006) 4 640 219 (Kilde: SSB). Undersøkelsen dekker med andre ord nesten 40 prosent av befolkningen.

26 av 50 kommuner besvarte undersøkelsen. Samtlige av de 5 største kommunene i landet (over 100.000 innbyggere) besvarte undersøkelsen. Vi har videre også mange svar fra store kommuner (13) (20.000–100.000). Fra de mellomstore (5) (5.000–19.999) og små kommuner (3) (0–4.999)

Tabell 3.2 Fordeling av innbyggertall i Norge på kommunestørrelser (SSB 01.01.06)

100000 –	5 kommuner	1 160 267
20000–100000	41 kommuner	1 443 973
5000–19999	149 kommuner	1 458 084
0–4999	236 kommuner	577 895
Totalt	Per juli 2006	4 640 219

har vi mottatt svært få svar. Den relativt gode svarprosenten ift svært store og store kommuner er viktig da 78 prosent av nordmenn i dag bor i kommuner av denne størrelsen i dag.

For å kvalitetssikre dataene gjennomførte Statskonsult samtaler med et flertall av kommunene. Samtalene gikk ut på å fange opp mangelfulle svar, rene misforståelser samt kontrollere dataenes riktighet der vi var i tvil.

Det er relativt stor variasjon mht hvordan de ulike kommunene har besvart de ulike spørsmålene. Det gjelder særlig del 1 i forhold til opprinnelige krav som ikke er betalt etter 1. puring (innfordring). Flere av kommunene sier at de ikke får ut tall fra sine respektive systemer for å besvare spørsmålene vi har stilt. Flere av kommunene understreker også at innhenting av tallene har vært ressurskrevende, blant annet fordi tallene måtte hentes inn fra den enkelte enhet eller avdeling. De fleste systemene kan ikke rapportere i forhold til hvor mye som innkreves eller blir innfordret samlet sett for et år. De fleste systemene gir kun et tidsbilde, for eksempel hva som er utestående 31.12.05. Noen kommuner peker på at nye versjoner av systemene vil ha bedre funksjonalitet. Systemene vil med andre ord på sikt kunne måle totaliteten av innkreving og innfordring mer nøyaktig enn i dag.

Beregninger av anslag

Vi har i hovedsak valgt å beregne anslagene ut fra de ulike størrelseskategoriene av kommuner i Norge. Som vist over har vi operert med kategoriene liten, middels, stor og svært stor kommune. Følgende utregningsmetode er brukt for å vekte og beregne anslag for alle kommuner: Summen av alle tall rapportert fra kommunene innenfor en kommunestørrelse dividert på samlet innbyggertall i disse kommunene og multiplisert med innbyggertallet på landsbasis innenfor denne kategorien.

Statskonsult understreker at oppgitte tall og anslag må brukes med forsiktighet og ses i lys av de begrensninger det har vært i tilgjengelig materiale. Alle anslag er basert på oppgitte tall fra de utvalgte kommunene.

Svarprosenten for kommunene i kategorien liten og middels stor kommune er lav, noe som svekker undersøkelsen. Flere av kommunene understreker videre at de har problemer med å skaffe til veie tall fra sine respektive systemer (se over), noe som svekker undersøkelsen ytterligere. Kommunene som har besvart undersøkelsen representerer likevel relativt mange innbyggere i Norge, noe som sannsynligvis øker kvaliteten på anslagene. Statskonsult understreker viktigheten av å bruke anslagene med forsiktighet.²

2.3 Statlige virksomheter

Undersøkelsen i de statlige virksomhetene ble gjort etter omtrent samme mal som den i kommunene. Forvaltningsorganene i utvalget er svært forskjellige med hensyn til hvor mye midler som innkreves og hvordan innkrevingen foregår. Det er noen forvaltningsorganer som krever inn store beløp og noen som krever inn forholdsvis små beløp. Når det gjelder de mange forvaltningsorganene som krever inn relativt små beløp, for eksempel tilsyn, har Statskonsult trukket et relativt lite utvalg.

Alt i alt har vi sikret oss at virksomheter som representerer bredden når det gjelder innkreivingspraksis er med i undersøkelsen.

Det var også her viktig å få gode og sammenlignbare data. For å oppnå dette har Statskonsult ved behov tatt kontakt med virksomhetene for å kvalitetssikre disse.

De statlige virksomhetene fikk tilsendt omtrent samme spørreskjema som kommunene. 23 av 24 statlige virksomheter besvarte undersøkelsen innen fristen. En virksomhet leverte lenge etter fristens utløp. Tallene fra denne virksomheten er ikke innarbeidet i rapporten. Disse 23 statlige virksomhetene var:

- Statens kartverk
- Kredittilsynet
- Arbeids- og velferdsetatens innkreivingsentral (tidligere Trygdeetatens innkreivingsentral)
- Jernbaneverket

2. Mange av anslagene gjengis med eksakte tall i tabeller og grafiske fremstillinger. Ut fra at tallene er anslag og ikke faktiske tall, kunne disse tallene like gjerne vært rundet opp eller ned til nærmeste største verdi.

Tabell 3.3 Kommuner og innbyggertall blant de som besvarte undersøkelsen per 1. januar 2006

Svært store	Oslo	538 411
	Bergen	242 158
	Trondheim	158 613
	Stavanger	115 157
	Bærum	105 928
Store	Kristiansand	76 917
	Fredrikstad	70 791
	Skien	50 761
	Sarpsborg	50 115
	Bodø	44 992
	Skedsmo	43 201
	Sandefjord	41 555
	Larvik	41 211
	Ålesund	40 801
	Karmøy	37 928
	Tønsberg	36 919
	Porsgrunn	33 550
	Ringsaker	31 923
Mellomstore	Elverum	18 992
	Nes	18 022
	Røyken	17 594
	Stange	18 591
	Stord	16 682
Små	Sveio	4 747
	Hareid	4 637
	Øksnes	4 567

Kilde: SSB

- Brønnøysundregistrene
- Statens lånekasse for utdanning
- Post- og teletilsynet
- Statens innkrevingssentral
- Luftfartstilsynet
- Husbanken
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Lotteri- og stiftelsestilsynet
- Domstolsadministrasjonen
- Norges- vassdrags- og energiverk (NVE)
- Statens vegvesen
- Skattedirektoratet (Skatteetaten)
- Mattilsynet
- Statens byggt tekniske etat
- Sjøfartsdirektoratet
- Fiskeridirektoratet
- Statens pensjonskasse
- NRK – lisensavdelingen
- Innovasjon Norge

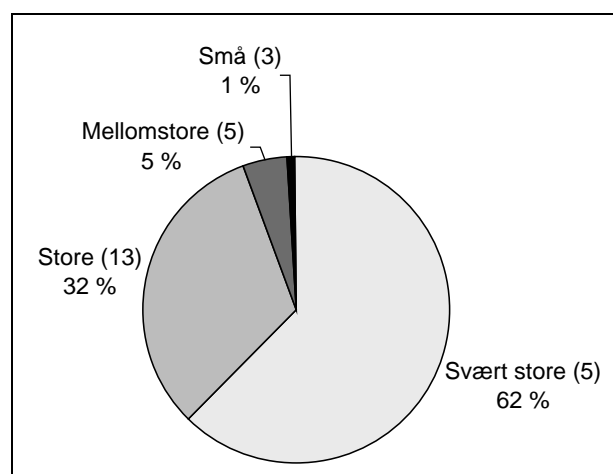
Når det gjelder de statlige virksomhetene opererer vi kun med faktiske tall. Vi har med andre ord ikke laget anslag på hva sannsynlig innkrevd beløp er i statlig sektor totalt sett. Dette var heller ikke nødvendig da de statlige virksomhetene som deltok i kartleggingen representerer en betydelig andel av innkrevingen i Norge sådan. Vi understreker at alle tall er basert på opplysninger virksomhetene har oppgitt i spørreskjemaet.

3 Innkreving i kommunene

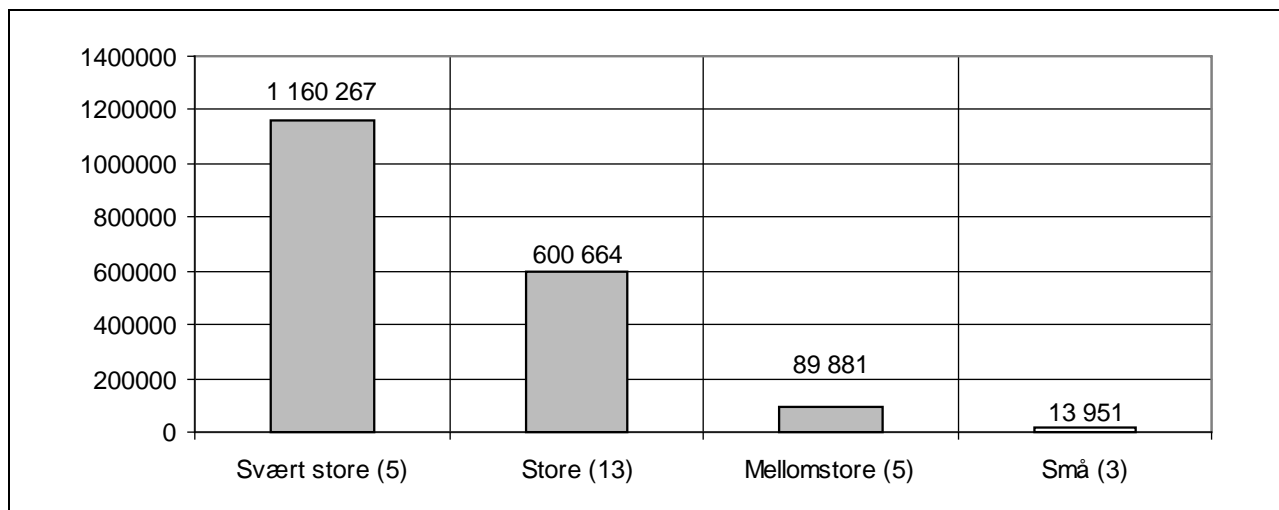
26 av 50 kommuner besvarte undersøkelsen, se tabell 3.3. Svarprosenten her var dårligere enn forventet. Samtidig er antall besvarelser tilstrekkelig til å gi et forsiktig anslag av omfanget på den kommunale innkrevingen i Norge. Kommunene som har besvart undersøkelsen har 1 829 147 innbyggere. Folkemengde 1. januar 2006 er i følge SSB beregnet til 4 640 219. Undersøkelsen dekker med andre ord nesten 40 prosent av befolkningen, noe som må anses som godt.

Som vist i oversikten over har vi fått inn svar fra samtlige av de 5 største kommunene i landet (over 100 000 innbyggere), og vi har også mange svar fra store kommuner (13) (20 000–100 000), men noe færre svar fra mellomstore kommuner (5) (5 000–19 999) og små kommuner (3) (0–4 999).

Besvarelsen fra kommunenes side, særlig del 1 om omfang, peker på at kommunene ikke har systemer som rapporterer på effektivitet. Systemene er så langt vi kan se ikke lagt opp til å måle hvor mye kommunene får inn av det de innkrever, årlig omfang av innfordring, og systemene kan heller ikke rapportere i forhold til hvor mye som ikke



Figur 3.8 Prosentvis fordeling av innbyggere i de fire kategoriene kommuner som besvarte undersøkelsen (01.01.06)



Figur 3.9 Samlet innbyggertall i de ulike kategoriene av kommuner som svarte på undersøkelsen (antall innbyggere) (01.01.06)

kommer inn samlet sett for et år. De fleste systemene gir kun et tidsbilde, for eksempel hva som er utestående 31.12.05.

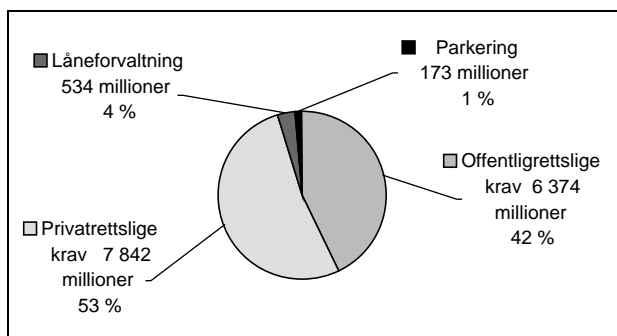
Vi ønsker ikke å kommentere dette funnet nærmere bortsett fra å nevne at noen kommuner (i kategorien svært store kommuner) vurderer å utbedre sine systemer slik at effekten av innkrevingen kan måles mer nøyaktig enn i dag.

3.1 Omfang ordinær innbetaling

Utskrevet beløp 2005 i de utvalgte kommunene

For å få et bilde av omfanget av den ordinære innbetalingen ba vi om svar på årlig innkrevde beløp (utskrevet beløp), antall utsendte krav og antall utsendte purringer (1. purring).

Tall fra kommunene som har besvart spørreundersøkelsen viser at samlet utskrevet offentligrettslige krav i 2005 beløp seg til i underkant av ca 6,4 milliarder kroner. Tilsvarende beløp for privatrettslige krav var på ca 7,8 milliarder kroner. Samlet



Figur 3.10 Fordeling av utskrevet beløp etter de fire typene krav (tall i millioner kroner) (2005)

utskrevet beløp ift låneforvaltningen var på 534 millioner og parkering på 173 millioner. Fordelingen blir som vist i figuren under.

Figur 3.10 over viser at privatrettslige krav i kommunene utgjør den største andelen (53 %) og offentligrettslige krav den nest største andelen (42 %). Videre er låneforvaltning og parkering svært små sammenlignet med de to forutgående typene av krav. Innkreving av skatt er som tidligere nevnt holdt utenfor. Hadde vi inkludert tallene for skatt ville andelen offentligrettslige krav vært klart størst. Skatt fordelt på kommuner, fylkeskommuner og stat inngår i tallene fra Skattedirektoratet.

Anslag årlig utskrevet krav (beløp)

Anslag privat- og offentligrettslige krav

24 kommuner oppgir utskrevet beløp på privatrettslige krav og 23 kommuner beløp på offentligrettslige krav for 2005. Den **samlede summen** for utskrevne privat- og offentligrettslige krav i 2005 fra disse kommunene er ca 14,2 milliarder kroner. For å beregne et anslag på utskrevne årlige beløp for alle kommuner i Norge har vi regnet oss frem til gjennomsnittlig utskrevet beløp per innbygger i hver størrelseskategori av byene (svært stor, stor etc.). Dette har vi gjort i forhold både privat- og offentligrettslige krav (eksklusiv skatt, parkering og låneforvaltning). Samlet utskrevet beløp er delt med innbyggertallet i de kommuner som har avlevert beløpet innenfor hver av de enkelte kategoriene.

Anslaget for utskrevne *privatrettslige* krav (se forklaring i kapittel 2.2) blir samlet sett for alle kommunene ca 19,2 milliarder kroner (2005).

Tabell 3.4 Anslag utskrevne privatrettslige krav (tall i kroner) (2005)

Kommune-kategorier	Beløp i snitt per innbygger	Privatrettslige krav
Svært stor	4 147	4 811 495 345
Stor	4 621	6 672 604 964
Middels	3 595	5 241 097 569
Liten	4 340	2 508 184 469
Sum anslag		19 233 382 346

Tabell 3.5 Anslag utskrevne offentligrettslige krav (tall i kroner) (2005)

Kommune-kategorier	Beløp i snitt per innbygger	Offentlig-rettslige krav
Svært stor	3 277	3 802 151 937
Stor	3 960	5 717 602 223
Middels	2 841	4 142 818 185
Liten	2 818	1 628 701 349
Sum anslag		15 291 273 694

Anslag for utskrevne *offentligrettslige* krav blir ca 15,2 milliarder kroner.

Låneforvaltning

Tall på totale utskrevne krav ift låneforvaltning er levert fra 15 kommuner. Usikkerheten knyttet til gjennomsnittstallene vil derfor være noe større sammenlignet med tallene over privatrettslige og offentligrettslige krav. Innbyggertallet i disse kommunene er på 1 491 898 mot totalt 1 829 147. Utskrevne beløp per innbygger i de enkelte kommunene varierer mye, alt fra 17 til 831 kroner per innbygger. Snittet samlet sett ligger på 358 kroner per innbygger.

I følge Sosialtjenesteloven har kommuner plikt til å gi lån (§ 2.1, jf kap. V Sosiale ytelser) (se også husbankloven § 16 om bostøtte). Ut fra dette kan vi forutsette at alle kommuner har en eller annen form for låneforvaltning. Dermed kan vi også gjøre et anslag for alle kommunene i landet.

Anslaget for utskrevne krav i forbindelse med *låneforvaltning* (se forklaring i kapittel 2.2) blir samlet sett for alle kommunene i underkant av 1,2 milliarder kroner.

Tabell 3.6 Anslag utskrevne krav låneforvaltning (tall i kroner) (2005)

Kommune-kategorier	Beløp i snitt per innbygger	Låneforvaltning
Svært stor	331	384 238 096
Stor	225	324 252 918
Middels	253	368 932 305
Liten	134	77 575 869
Sum anslag		1 154 999 189

Parkering

14 kommuner oppgir utskrevet beløp på parkering for 2005. Innbyggertallet i disse kommunene er til sammen er 1 512 485. Sum utskrevet beløp for samtlige av disse kommunene utgjør ca 173 millioner kroner. Resterende oppgir enten at de ikke har parkering eller at de ikke klarer å produsere tall på dette. Det er særlig de små kommunene som oppgir at de ikke har parkeringsinntekter. Utskrevet årlig beløp per innbygger er på 114 kroner.

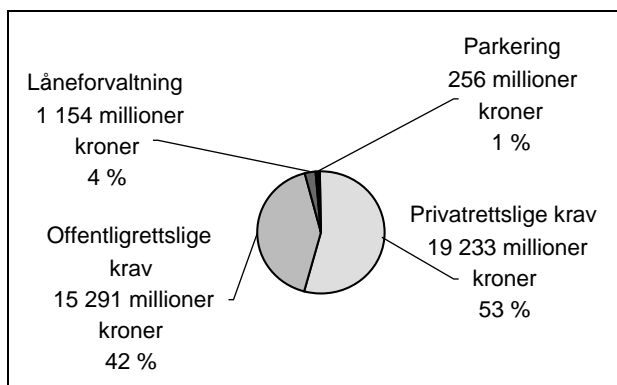
Anslaget for utskrevne krav i forbindelse med *parkering* (se forklaring kapittel 2.2) blir samlet sett for alle kommunene 256 millioner kroner. Det er sannsynlig at noen av de små kommunene har krav knyttet til parkering. Slik er anslaget sannsynligvis for lite.

Vi bør nok forutsette at noen av kommunene av liten størrelse også vil ha parkeringsinntekter. Et sannsynlig anslag er derfor noe høyere enn i tabell 3.7.

Den grafiske fremstillingen i figur 3.11 viser et samlet anslag av totalt utskrevet beløp i 2005 (alle kommuner) og fordelingen ift type krav.

Tabell 3.7 Anslag utskrevne krav parkering (tall i kroner) (2005)

Kommune-kategori	Beløp i snitt per innbygger	Anslag parkering
Svært stor	125	145 008 205
Stor	45	64 610 426
Middels	32	47 303 936
Liten	0	0
Sum anslag		256 922 568



Figur 3.11 Fordeling av anslagene etter type krav (tall i millioner kroner) (2005)

Anslag antall utsendte krav/fakturaer

Privatrettslige og offentligrettslige krav

2 605 368 privatrettslige og 1 498 123 offentligrettslige krav ble sendt ut av 24 og 23 av kommunene som deltok i undersøkelsen. I snitt per innbyggere utgjør dette henholdsvis 1,420 og 0,837 fakturaer. Dersom disse tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antall utstedte fakturaer for 2005 være ca 6,6 millioner krav/fakturaer av privatrettslige karakter og ca 3,9 millioner offentligrettslige karakter.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir antallet utskrevne krav i forbindelse med privatrettslige krav ca 6,3 millioner og antallet utsendte krav i forbindelse med offentligrettslige krav ca 4,8 millioner.

Låneforvaltning og parkering

14 kommuner har oppgitt tall på antallet utskrevne krav/fakturaer ift låneforvaltning til 182 519. Dette gir et snitt på utsendte krav/fakturaer per innbygger på 0,123. 13 kommuner har oppgitt tall på antal-

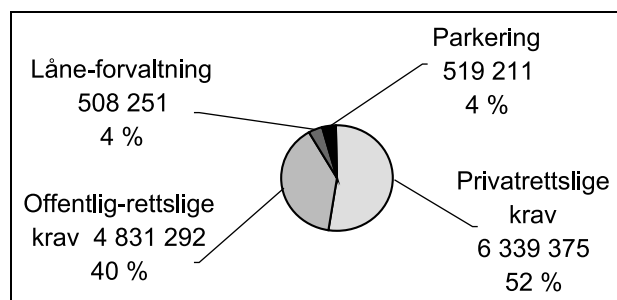
Tabell 3.8 Anslag utsendte privat- og offentligrettslige krav (antall) (2005)

Kommunekategorier	Privatrettslige	Offentligrettslige
Svært stor	1 763 110	719 482
Stor	1 802 076	1 674 137
Middels	1 962 293	1 788 446
Liten	811 894	649 225
Sum anslag	6 339 375	4 831 292

Tabell 3.9 Anslag utsendte krav låneforvaltning og parkering (antall) (2005)

Kommunekategorier	Låneforvaltning	Parkering
Svært stor	138 296	333 430
Stor	88 261	122 046
Middels	201 737	63 734
Liten	79 956 ¹	0,00
Sum anslag	508 251	519 211

¹ Ingen av de små kommunene avga tall ift utsendte krav låneforvaltning. Alle kommuner har imidlertid i følge Sosialtjenesteloven plikt til å gi lån (§2.1, jf kapittel V Sosiale ytelser) (se også husbankloven §16 om bostøtte). Ut fra dette kan vi forutsette at alle kommuner har en eller annen form for låneforvaltning. Vi har brukt snittallet fra middels store kommuner for å beregne anslaget for kategorien liten kommune.



Figur 3.12 Fordeling av anslagene etter type krav (antall) (2005)

let utskrevne krav/fakturaer ift parkering til 386 571. Dette gir et snitt på utsendte krav/fakturaer per innbygger på 0,272. Dersom dette tallet er representativt for alle kommuner i Norge vil et anslag på antall utstedte fakturaer for 2005 ift låneforvaltning være ca 570 000 krav/fakturaer og i forhold til parkering være i underkant av ca 1,3 millioner av offentligrettslige krav.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir antallet utskrevne krav i forbindelse med låneforvaltning ca 508 000 og i forbindelse med parkering ca 519 000. Det er sannsynlig at noen av de små kommunene har krav knyttet til parkering. Slik er anslaget sannsynligvis for små.

Anslag antall utsendte 1. purringer

Privatrettslige og offentligrettslige krav

311 317 1. purringer av privatrettslige krav og 110 877 1. purring av offentligrettslige krav ble sendt ut av henholdsvis 24 og 23 av kommunene som deltok i undersøkelsen. I snitt per innbyggere utgjør dette henholdsvis 0,170 og 0,061 fakturaer.

Tabell 3.10 Anslag utsendte 1. purringer privat- og offentligrettslige krav (antall) (2005)

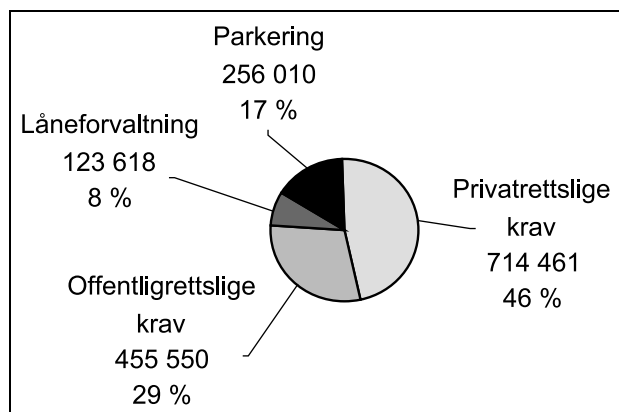
Kommune- kategorier	Privat- rettslige	Offentlig- rettslige
Svært stor	236 501	45 740
Stor	153 610	145 938
Middels	236 077	166 941
Liten	88 272	96 930
Sum anslag	714 461	455 550

Gitt at disse tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antall utsendte 1. purringer for 2005 være ca 790 000 for privatrettslige krav og ca 280 000 for offentligrettslige krav.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir anslaget på antallet utskrevne krav i forbindelse med privatrettslige krav ca 714 000 og antallet utsendte krav i forbindelse med offentligrettslige krav ca 456 000.

Tabell 3.11 Anslag utsendte 1. purringer låneforvaltning og parkering (antall) (2005)

Kommunekategorier	Låneforvaltning	Parkering
Svært stor	26 268	135 760
Stor	18 990	63 437
Middels	56 117	56 813
Liten	22 241	0
Sum anslag	123 618	256 010



Figur 3.13 Fordeling av de ulike anslagene av 1. purringer etter type krav (antall krav) (2005)

Låneforvaltning og parkering

11 kommuner har oppgitt tall på utsendte 1. purringer ift låneforvaltning. Dette beløper seg til 26 796, noe som gir et snitt på utsendte krav/fakturaer per innbygger på 0,019. 13 kommuner har oppgitt tall på utsendte 1. purringer ift parkering. Dette beløper seg til 128 309 noe som gir et snitt per innbygger på 0,089. Gitt at disse tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antall utstedte 1. purringer i 2005 ift låneforvaltning være på ca 88000 og i forhold til parkering være på ca 413 000

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir antallet 1. purringer i forbindelse med låneforvaltning i underkant av 124 000 og i forbindelse med parkering ca 256 000.

Forholdet mellom antallet utsendte krav og 1. purringer

Figur 3.14 viser fordelingen av anslagene av det totale antallet utsendte krav og 1. purringer i 2005 i forhold til type krav.

Typen krav som krever flest 1. purringer i forhold til antallet utsendte krav er parkering og låneforvaltning. Henholdsvis 24 % og 49 % av ordinære krav vil anslagsvis bli purret på en (1) gang. Samtidig er dette små ordninger målt i kroner og øre sammenlignet med privat- og offentligrettslige krav. Selv om andelen 1. purringer av utskrevne krav er langt mindre for disse ordningene, er antallet krav vesentlig høyere, særlig når det gjelder privatrettslige krav.

3.2 Omfang innfordring

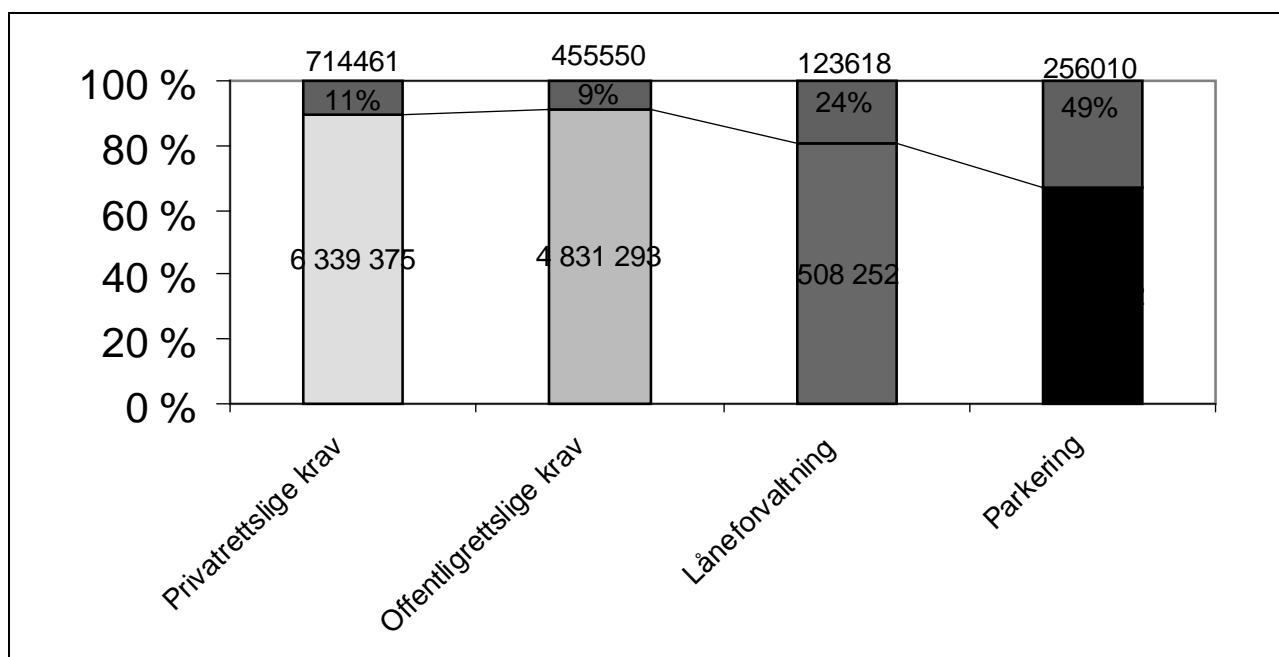
Anslag av beløp på krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05

Privatrettslige krav

17 av kommunene har rapportert tall for samlet beløp av privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05. Dette beløper seg til 215 600 599 kroner. I snitt per innbyggere utgjør dette 130 kroner. Gitt at disse tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05 være ca 603 millioner kroner.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir sum privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring på til sammen ca 912 millioner kroner.

Den reelle summen av privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring ligger sannsynligvis



Figur 3.14 Forholdet mellom anslag utsendte krav og 1. puringer fordelt på type krav (antall krav) (2005)

Tabell 3.12 Anslag sum privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring 31.21.05 (kroner)

Kommune-kategorier	Sum privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring 31.12.05
Svært stor	134 336 808
Stor	223 508 620
Middels	412 234 837
Liten	142 041 057
Sum anslag	912 121 321

noe lavere enn anslaget på 921 millioner kroner. Kun 1 kommune i kategorien middels og 2 kommuner i kategorien liten kommune har levert tall. Det hefter derfor stor usikkerhet ved snittallet som her har blitt brukt. Bruker vi samlet snittall fra hhv de svært store og store byene (134) vil anslaget komme på ca 621 millioner kroner. Ut fra dette kan det synes som om snittallet for de få kommunene i kategoriene middels og liten er noe høyere enn normalt. Anslaget ligger derfor sannsynligvis nærmere 600 millioner kroner enn 900 millioner kroner.

Offentligrettslige krav

17 av kommunene har rapportert tall for samlet beløp av offentligrettslige krav som ikke er betalt

Tabell 3.13 Anslag sum offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring 31.21.05 (tall i kroner)

Kommune-kategorier	Sum offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring 31.12.05
Svært stor	59 115 712
Stor	73 311 361
Middels	362 777 912
Liten	33 540 247
Sum anslag	528 745 232

etter 1. puring per 31.12.05 til ca 85 millioner kroner. I snitt per innbyggere utgjør dette 55 kroner. Gitt at disse tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring per 31.12.05 være 255 millioner kroner.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir sum offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring per 31.12.05 på til sammen i underkant av ca 529 millioner kroner.

Den reelle summen av offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring ligger sannsynligvis noe lavere enn anslaget på 529 millioner kroner. Kun 2 kommuner i kategorien middels og 2 kommuner i kategorien liten kommune har levert

Tabell 3.14 Anslag sum krav som ikke er betalt etter 1. purring ift parkering 31.21.05 (tall i kroner)

Kommunekategorier	Sum krav som ikke er betalt etter 1. purring 31.12.05
Svært stor	20 911 547
Stor	10 446 030
Middels	11 151 782
Liten	0
Sum anslag	42 509 358

tall. Det hefter derfor stor usikkerhet ved snittallet som her har blitt brukt. Bruker vi samlet snittall fra hhv de svært store og store byene (51) vil anslaget komme på ca 236 millioner kroner. Ut fra dette kan det synes som om snittallet for de få kommunene i kategoriene middels og liten er mye høyere enn normalt. Anslaget ligger derfor sannsynligvis nærmere 236 millioner kroner enn 529 millioner kroner.

Låneforvaltning

13 av kommunene har rapportert tall for samlet beløp av krav som ikke er betalt etter 1. purring ift låneforvaltning per 31.12.05 til 118 millioner kroner. I snitt per innbyggere utgjør dette 89 kroner. Gitt at disse tallene er representative for alle kommuner i Norge, vil et anslag på krav som ikke er

Tabell 3.15 Anslag sum krav som ikke er betalt etter 1. purring ift låneforvaltning 31.21.05 (tall i kroner)

Kommunekategorier	Sum krav som ikke er betalt etter 1. purring 31.12.05
Svært stor	129 817 538
Stor	62 064 519
Middels	68 586 924
Liten	38 141 070
Sum anslag	298 610 050

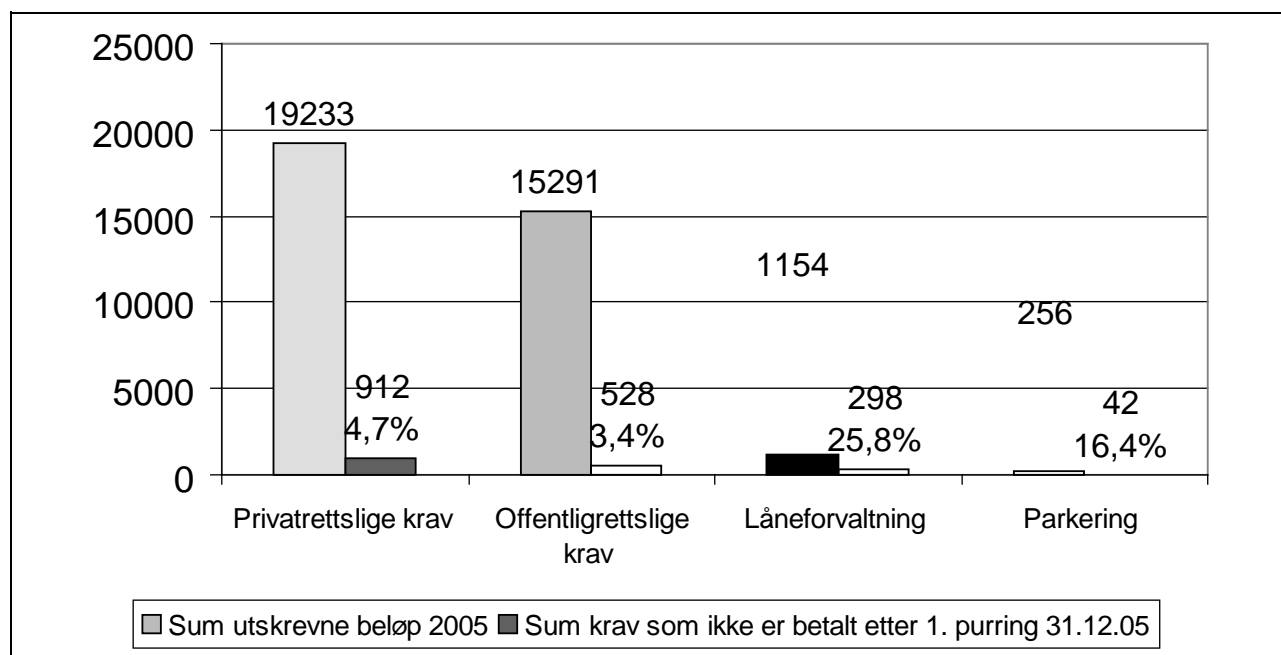
betalt etter 1. purring per 31.12.05 være i underkant av 413 millioner kroner.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir summen av krav som ikke er betalt etter 1. purring ift låneforvaltning på i underkant av ca 299 millioner kroner.

Anslag for kommunene i kategorien liten er basert på snittallet fra de tre øvrige kategoriene. Dette fordi ingen kommuner i kategorien liten har levert tall på låneforvaltning og som vi viser til i fotnote 3 har alle kommer en plikt til å tilby slike lån.

Parkering

11 av kommunene har rapportert tall for samlet beløp av krav som ikke er betalt etter 1. purring ift parkering per 31.12.05 til ca 146 millioner kroner. I



Figur 3.15 Andelen anslåtte krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05 av anslåtte utskrevne krav i 2005 (tall i millioner kroner)

snitt per innbyggere utgjør dette ca 15 kroner. Gitt at disse tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05 være i underkant av 70 millioner kroner.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir summen av krav som ikke er betalt etter 1. purring ift låneforvaltning i underkant av 43 millioner kroner.

Vi bør nok forutsette at noen av kommunene av liten størrelse også vil ha parkeringsinntekter og derfor også ha krav som ikke betales etter 1. puring. Et sannsynlig anslag er derfor noe høyere enn i tabellen over.

Forholdet mellom utskrevne krav og krav som ikke er betalt etter 1. purring

Under har vi beregnet forholdet mellom summen av anslåtte utskrevne krav og *krav som ikke er betalt etter 1. purring* (i kroner). Figur 8 viser at den største andelen *krav som ikke er betalt etter 1. puring* er knyttet til låneforvaltning. Deretter kommer parkering, offentlig- og privatrettslige krav.

Andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring vil variere noe avhengig av hvilket anslag vi tar utgangspunkt i. I figuren over har vi tatt utgangspunkt i beregningen hvor vi vekter tallene i forhold til kommunestørrelsen (se forklaring i kapittel 2.2). Tar vi utgangspunkt i snittallet per innbygger fra kommunene som avleverte tall og multipliserer disse med innbyggertallet totalt i Norge, blir andelen som vist i tabellen under noe forskjellig.

Avhengig av utregningsmetode varierer andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne privatrettslige krav fra 3,1 % til 4,7 %. Andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne offentligrettslige krav varierer fra 1,7 % til 3,4 %, Videre varierer andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne krav ifm hen-

holdsvis låneforvaltning fra 25,8 % til 35,7 % og parkering fra 16,4 % til 27 %.

Antall utsendte 2. purringer

Anslagene under kan ikke beregnes i forhold til kommunestørrelse (se forklaring i kapittel 2.2), men er beregnet ut fra snitt per borger for de kommunene som har levert. Dette snittallet har vi så igjen multiplisert med innbyggertallet 4 640 219.

Privatrettslige krav

Kun 10 av kommunene oppgir tall for 2. gangs purringer ift privatrettslige krav. Disse oppgis til sammen å være 25 086, noe som gir et snitt per innbygger på 0,024 fakturaer av denne typen. Gitt at tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antallet 2. gangs purringer være ca 111 000.

Offentligrettslige krav

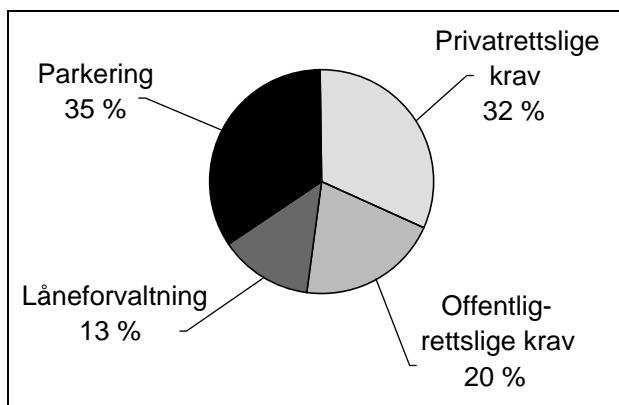
Kun 9 av kommunene oppgir tall for 2. gangs purringer ift offentligrettslige krav. Disse oppgis til sammen å være 14 798, noe som gir et snitt per innbygger på 0,015 fakturaer av denne typen. Gitt at tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antallet 2. gangs purringer være på i underkant av 70 000.

Låneforvaltning

Kun 2 av kommunene oppgir tall for 2. gangs purringer ift låneforvaltning. Disse oppgis til sammen å være 1 265, noe som gir et snitt per innbygger på 0,010 fakturaer av denne typen. Gitt at tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antallet 2. gangs purringer være ca 46 000.

Tabell 3.16 Andel anslåtte krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05 av anslåtte utskrevne krav i 2005 (tall i millioner kroner)

Type krav	Sum utskrevne beløp 2005	Sum krav (beløp) som ikke er betalt etter 1. puring per 31.12.05	Andel krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne krav
Privatrettslige krav	19233	603	3,1 %
Offentligrettslige krav	15291	255	1,7 %
Låneforvaltning	1154	412	35,7 %
Parkering	256	69	27,0 %



Figur 3.16 Fordelingen av anslagene 2. purringer på de ulike typene krav (antall krav i prosent) (2005)

Parkering

Kun 6 av kommunene oppgir tall for 2. gangs purringer ift offentligrettslige krav. Disse oppgis til sammen å være 9 413 noe som gir et snitt per innbygger på 0,026 fakturaer av denne typen. Gitt at tallene er representative for alle kommuner i Norge vil et anslag på antallet 2. gangs purringer være ca 121 000.

Som vist i figuren over er anslagsvis låneforvaltning den typen «ordning» hvor andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring størst (53%). Andelen er minst når det gjelder privatrettslige krav (14%). Sammenligner man «ordningene» i forhold til antallet purringer er derimot parkering

og deretter privatrettslige krav størst, mens låneforvaltning er minst.

3.3 De fire største innkreivingsområdene

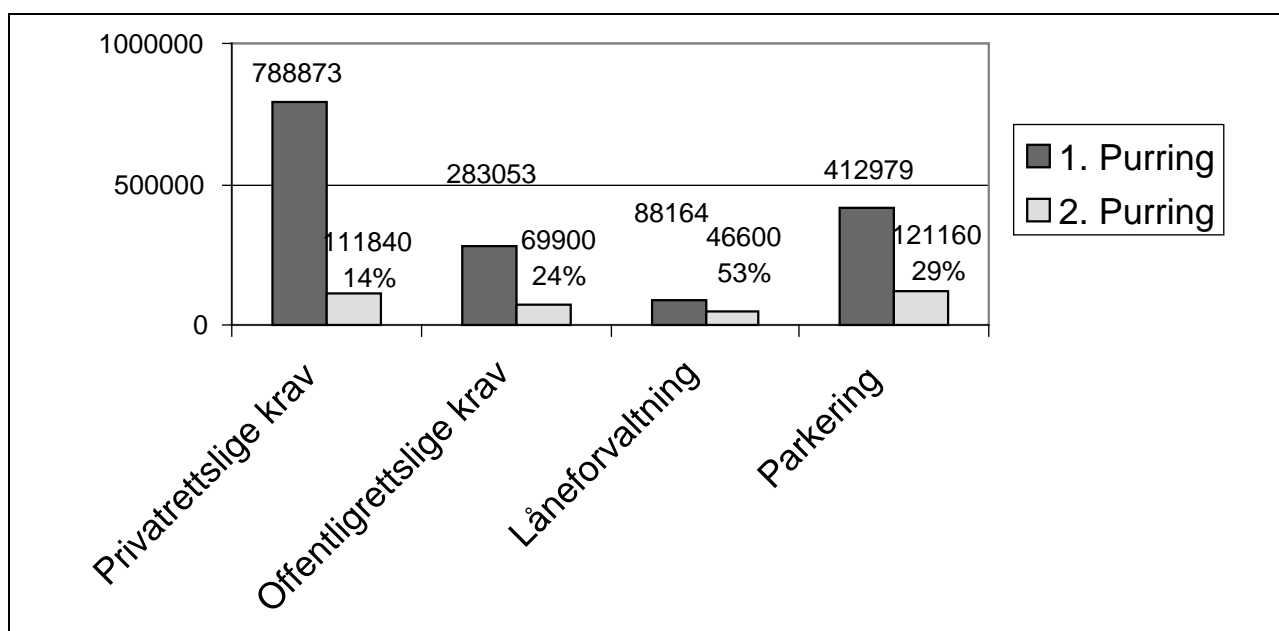
Kommunenes rangering av de ti største områdene kan ikke beskrives som entydig. Noen kommuner har listet opp ti områder, andre har kun nevnt noen få. Videre er ikke navnene på ordningene helt identiske. Vi har likevel klart å definere med rimelig god statistisk dekning de 4–5 største områdene.

Tallmaterialet er igjen dårligst på kommunene i kategorien liten og middels, men relativt godt på de store og svært store.

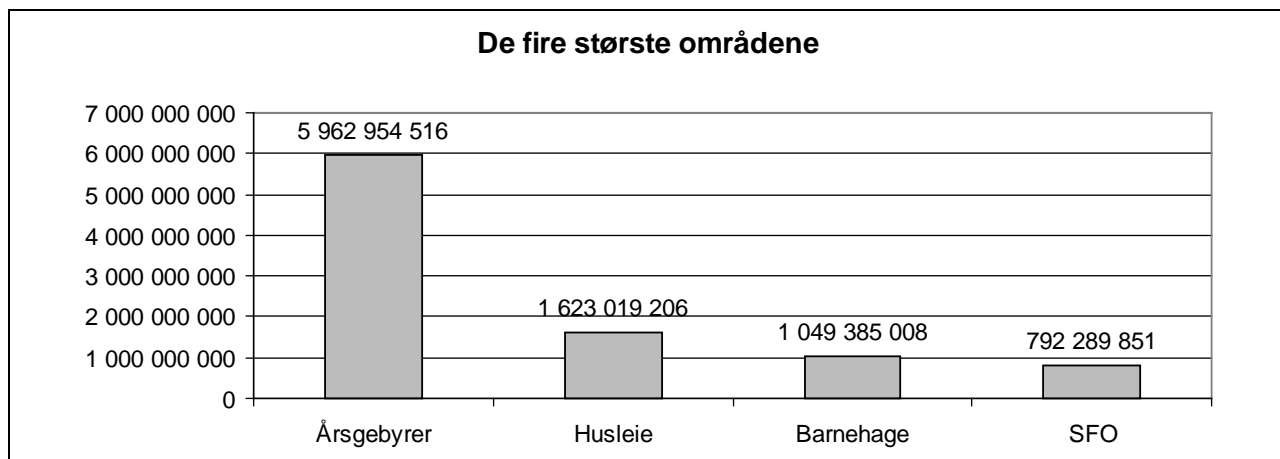
Kommunale avgifter/gebyrer (eiendomsavgift, renovasjon, vann- og avløpsgebyr, feie- og tilsynsavgift etc.)

Som vist i den grafiske fremstillingen under er kommunale avgifter/gebyrer det området som er størst samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen. Det gjelder både ift samlet beløp for alle kommuner og samlet snitt per innbygger i kommunene. 23 av 24 kommuner har avgitt tall. Til sammen innkrever kommunene nesten 6 milliarder kroner. I snitt per innbygger krever kommunene inn 3 353 kroner. Dersom dette er representativt for alle kommuner i Norge vil ordningen anslagsmessig beløpe seg til ca 15,6 milliarder kroner.

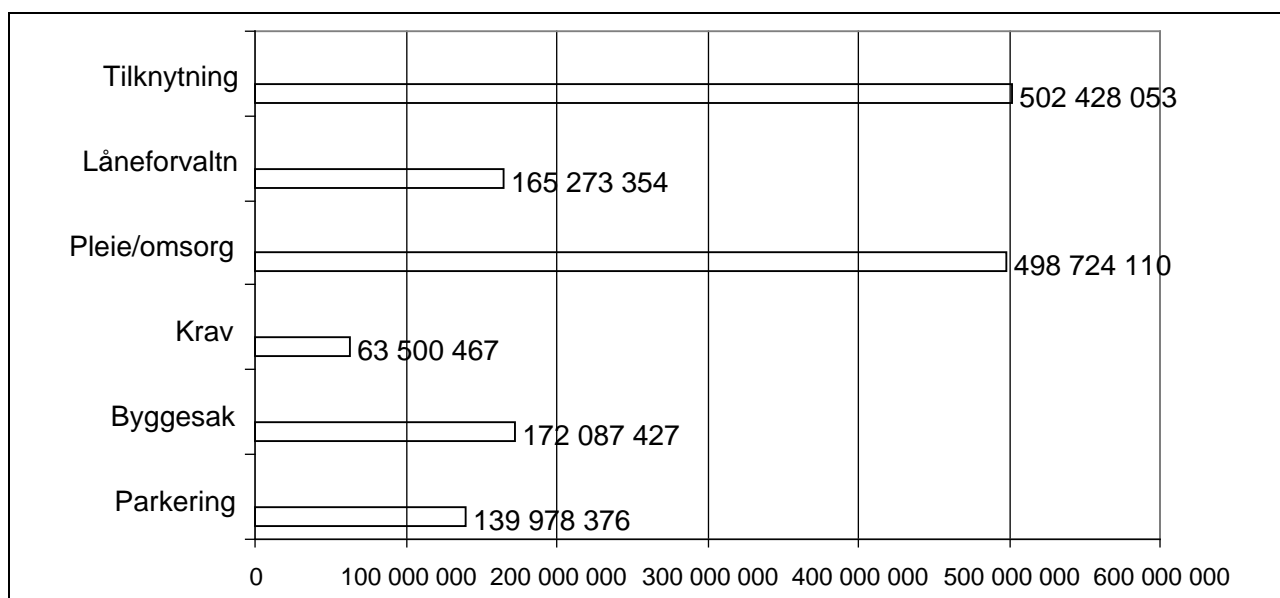
Vekter vi tallet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir anslaget kommunale



Figur 3.17 Andel anslåtte 2. gangs purringer av anslåtte 1. gangs purringer (antall krav) (2005)



Figur 3.18 De fire største områdene i kommunene som deltok i undersøkelsen (utskrevet beløp) (tall i kroner) (2005)



Figur 3.19 Andre store områder i kommunene som deltok i undersøkelsen (utskrevet beløp) (tall i kroner) (2005)

avgifter/gebyrer på til sammen ca 15,5 milliarder kroner.

Tabell 3.17 Anslag området kommunale avgifter/gebyrer (utskrevet beløp) (tall i kroner) (2005)

Kommunekategorier	Årsgebyrer
Svært stor	3 541 635 395
Stor	6 774 014 011
Middels	3 527 032 030
Liten	1 634 913 130
Sum anslag	15 477 594 566

Husleie

Husleie er den nest største ordningen samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen. Det gjelder både ift samlet beløp for alle kommuner og samlet snitt per innbygger i kommunene. 22 av 24 kommuner har avgitt tall. Til sammen innkrever kommunene litt over 1,6 milliarder kroner. I snitt per innbygger krever de respektive kommunene inn 912 kroner. Dersom dette tallet er representativt med alle kommuner i Norge vil ordningen anslagsmessig beløpe seg til ca 4,2 milliarder kroner.

Vekter vi tallet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir anslaget ift området husleie på i underkant av ca 4,3 milliarder kroner.

Tabell 3.18 Anslag området husleie (tall i kroner) (2005)

Kommunekategorier	Husleie
Svært stor	1 136 433 394
Stor	1 123 723 211
Middels	1 286 534 378
Liten	715 094 845
Sum anslag	4 261 785 829

Skillet mellom området husleie og de følgende områdene barnehage og SFO er relativt stort. Det er nær 1,5 milliarder som skiller husleie fra barnehage og over 2,3 milliarder som skiller mellom husleie og SFO. Videre har 22 kommuner rapportert på alle disse områdene. Det er med andre ord en viss sannsynlighet for at rekkefølgen er den samme reelt sett samlet for alle kommuner i landet.

Barnehage

Innkreving ifm barnehage er den tredje største ordningen samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen. Det gjelder både ift samlet beløp for alle kommuner og samlet snitt per innbygger i kommunene. 22 av 24 kommuner har avgitt tall. Til sammen innkrever kommunene litt over 1 milliarder kroner. I snitt per innbygger krever de respektive kommunene inn 590 kroner. Dersom dette tallet er representativt for alle kommuner i Norge vil ordningen anslagsmessig beløpe seg til ca 4,2 milliarder kroner.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir anslaget på området barnehage langt mindre og på til sammen ca 2,8 milliarder kroner.

Tabell 3.19 Anslag området barnehage (tall i kroner) (2005)

Kommunekategorier	Barnehage
Svært stor	740 393 412
Stor	699 370 971
Middels	862 370 501
Liten	478 130 518
Sum anslag	2 780 265 402

Tabell 3.20 Anslag området SFO (tall i kroner) (2005)

Kommunekategorier	SFO
Svært stor	528 780 329
Stor	616 086 470
Middels	629 265 176
Liten	185 180 122
Sum anslag	1 959 312 097

SFO

Innkreving ifm skole og fritidsordningen (SFO) er den fjerde største ordningen samlet sett i kommunene som deltok i undersøkelsen. Det gjelder også her både ift samlet beløp for alle kommuner og samlet snitt per innbygger i kommunene. 22 av 24 kommuner har avgitt tall og til sammen innkrever kommunene nesten 800 millioner kroner. Samlet snitt per innbygger krever de respektive kommunene inn 590 kroner. Dersom dette tallet er representativt for alle kommuner i Norge vil ordningen anslagsmessig beløpe seg til ca 2,7 milliarder kroner.

Beregner vi anslaget vektet ut fra størrelsen på byer (se forklaring i kapittel 2.2) blir anslaget på området barnehage langt mindre og på i underkant av 2 milliarder kroner.

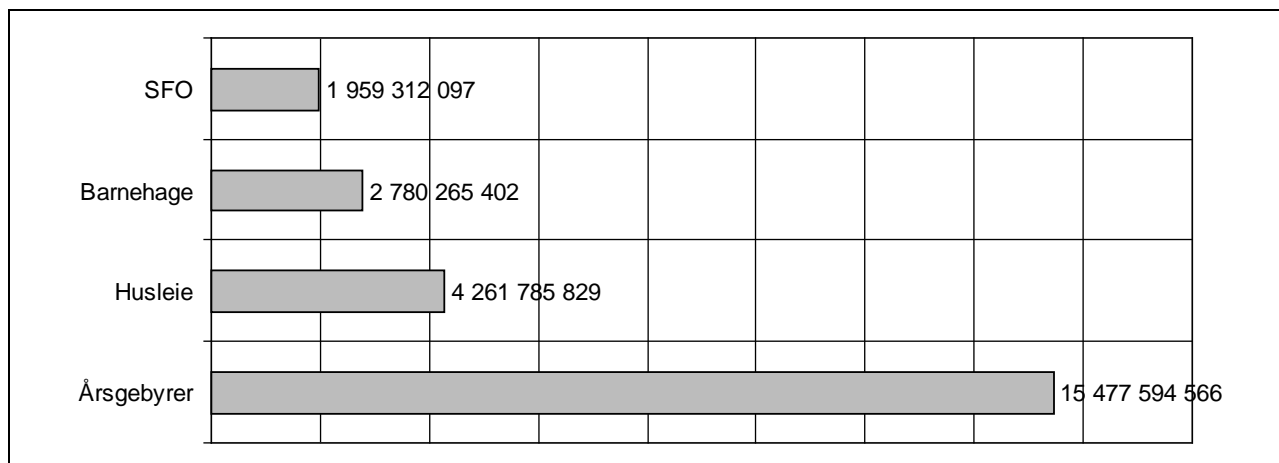
3.4 Organisering og virkemidler

Kommunene har i varierende grad besvart spørsmålene knyttet til dette temaet. Funnene gjengitt under må derfor tolkes med forsiktighet.

Organisering av arbeidet

Fastsetting av krav skjer i den enkelte fagenhet i kommunene. Dette gjelder for alle kravtyper. Den ordinære (frivillige) innbetalingen skjer oftest i en økonomiavdeling eller i noen tilfelle hos kemner. Dette gjelder for offentligrettslige og privatrettslige krav, og for parkering. Når det gjelder låneforvaltning, er innbetalingsfunksjonen ofte lagt til banker.

Innfordring av offentligrettslige krav skjer stort sett i regi av kommunen selv, oftest av kemner. Innfordring av privatrettslige krav skjer også stort sett av kommunene selv, men det finnes også eksterne som tar seg av denne delen. Innfordrin-



Figur 3.20 Vektet anslag for de fire største områdene (tall i kroner) (2005)

gen av låneforvaltning og parkering er ofte helt eller delvis lagt til inkassobyråer, men en del bruker også kemneren. Det skiller som regel organisatorisk mellom fastsetting, innbetaling og innkreving. Det er ikke opprettet interkommunale selskaper med ansvar for innkreving. Samtidig viser noen til at de har planer om interkommunalt samarbeid om innkreving.

Organiseringen skifter karakter ut fra hvilken fase vi befinner oss i innkrevingen. Generelt er innfordring en mer spesialisert og sentralisert oppgave enn den ordinære innbetalingen og fastsettelsen. Sistnevnte skjer i regelen i den enkelte enhet/fagavdeling/økonomiavdeling/kemner, mens mesteparten av innfordringen skjer sentral hos kemner eller er satt ut til inkassobyråer eller banker. Dette gjelder særlig de svært store og store kommunene. I de mindre kommunene finner vi eksempler der det ikke er skilt mellom innbetaling og innfordring.

Bruk av eksterne aktører

Det er ganske vanlig å bruke eksterne aktører, men det er noen kommuner som har gått bort fra det. Mest vanlig er det med hensyn til låneforvaltning. Lindorff er den største aktøren. Den eksterne aktøren overtar ofte etter forfallet på 1. purring. Flere svarer at tvangsinnndrivning skjer via namsmannen. Noen understreker at det ved ekstern innfordring er kontakt med kommunen i den enkelte saken.

Det er få eller ingen utgifter forbundet med å bruke eksterne aktører, men kommunene mister gebyrinntekter. Kommunene betaler ikke de eksterne aktørene for tjenestene som utføres på vegne av kommunen, men aktørene får betalt via gebyrer som belastes debitor/skyldner. Ansvar for

kravet/eierskapet til fordringen overføres ikke fra kommuner til den eksterne parten. Det vises til formelle regler som setter forbud mot dette.

Bruk av virkemidler

Antall dager fra fastsetting til forfall er gjerne 1 måned når det gjelder offentligrettslige krav, og 20 eller 21 dager når det gjelder de andre kravtypene.

Gjennomgående for alle kravtyper er at første purring ofte skjer 14 dager etter forfall på ordinært krav. Det varierer hvorvidt det purres én eller to ganger før det går ut § 4.18-varsel.

Det er vanlig å sende kravet til namsmannen 3 måneder etter forfall på ordinært krav, eller ved utløpet av § 4.18-varselet. Det varierer hvorvidt det brukes skjønn/individuell vurdering eller er automatikk i oversendelsen til namsmannen. Det er stor variasjon med hensyn til hvor lang tid det går fra siste purring til iverksetting av tvangstiltak. Det vanligste er at det tar 3 uker for offentligrettslige og privatrettslige krav, 1 måned for lån og 2 uker for parkering.

Det er ikke vanlig med egne skrevne regler i kommunene for vurdering av betalingsevne. Noen viser til sosiallovgivningen og dekningsloven, andre til SIFOs satser. Det er flere kommuner som svarer at de differensierer virkemiddelbruken etter type skyldner, enn de som ikke gjør det. Mest differensiering er det med hensyn til låneforvaltning, minst med hensyn til parkering. En tredjedel av kommunene i utvalget svarer at de driver forebygging, og da som regel i form av rådgivning og informasjon. Nesten halvparten opplyser at de har gjeldsrådgiver/økonomirådgivning ift offentligrettslige og privatrettslige krav.

Kommunene har i svært stor grad tilgang til informasjon om tidligere punktlighet i betalingene (90–92 pst), bortsett fra når det gjelder låneforvaltning (73 pst). Tilgang til betalingsanmerkninger og opplysninger om andre uoppgjorte krav foreligger sjeldnere (60 – 73 pst). Informasjon om skyldner fås fra statlige fellesregistre som folkeregistret, Brønnøysundregistrene og AA-registeret.

Ressursbruk

Dataene fra kommunene vedrørende ressursbruk er noe usikre, bl.a. pga kategoriseringsproblemer. Det er imidlertid en klar tendens at kommunene oppfatter krav som tangerer sosialfeltet mer ressurskrevende enn andre krav.

Bruk av IT-systemer

IT-funksjonen i kommunene er enten lagt under økonomiavdelingen, under personal-/organisasjonsavdelingen eller i egen avdeling. Ulike systemer er i bruk i ulike faser av innkrevingen. Grunnlaget for faktura kommer ofte fra fag-/forsystemer. Til fakturering brukes systemer som Agresso, Unique, Vismaunique og KommFakt. Til innfordring brukes systemer som KIW (Kommunal innfordring på web), Ekko og Prokasso. På parkeringssiden nevnes Cowi. De fleste systemene er kjøpt, mange fra AS EDB. En annen aktør er Ergo Group. Der hvor driften er satt bort, er det de samme aktørene som er inne i bildet.

En del kommuner planlegger å ta i bruk systemer som allerede er i bruk i andre kommuner (Procasso, Ekko, Agresso versjon 5.5). Omtrent halvparten av kommunene i utvalget planlegger e-fakturaløsninger, eller har dette allerede. Avtalegiro nevnes av flere som en eksisterende løsning. Det er vanskelig å skille ut særskilte IT-kostnader som gjelder innkreving.

Kommunene kommuniserer særlig med trykdekontor, tingretten og namsmannen i løpet av innkrevingsprosessen. Lindorff nevnes også ofte. Kommunikasjonen skjer ved e-post, filoverføringer, telefon og telefaks.

Forbedringsforslag

Her nevnes særlig økt bruk av vasking og automatisk oppdatering av registre. Andre forslag er samordning av rutiner mellom kommuner, tilgang til automatiske vaskeregistre, bedre og mer tilpasset

saksbehandlerværktøy og bedre flyt mellom de ulike systemene.

4 Innkreving i statlige virksomheter

4.1 Omfang ordinær innbetaling

Utskrevet beløp 2005

Offentligrettslige krav

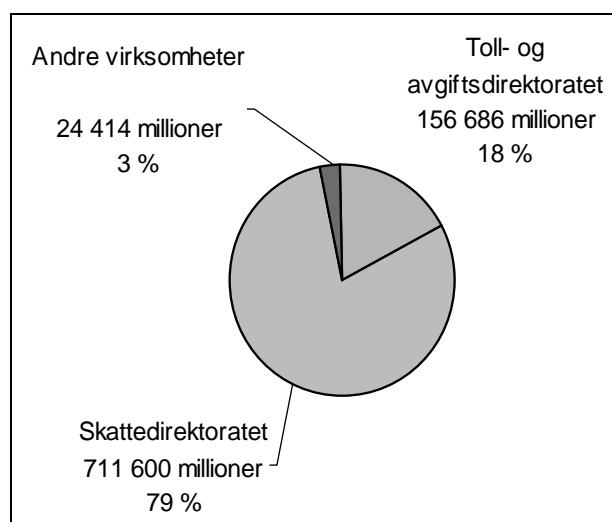
Av virksomheten som deltok i undersøkelsen har Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet ansvaret for de største innkrevingsområdene. Som vist i den grafiske fremstillingen under oppgir Skattedirektoratet totale utskrevne beløp til 711,6 mrd kroner. Toll- og avgiftsdirektoratet skrev ut krav i størrelsesorden 156,6 mrd kroner.

Tallene fra Skattedirektoratet fordeler seg på følgende områder:

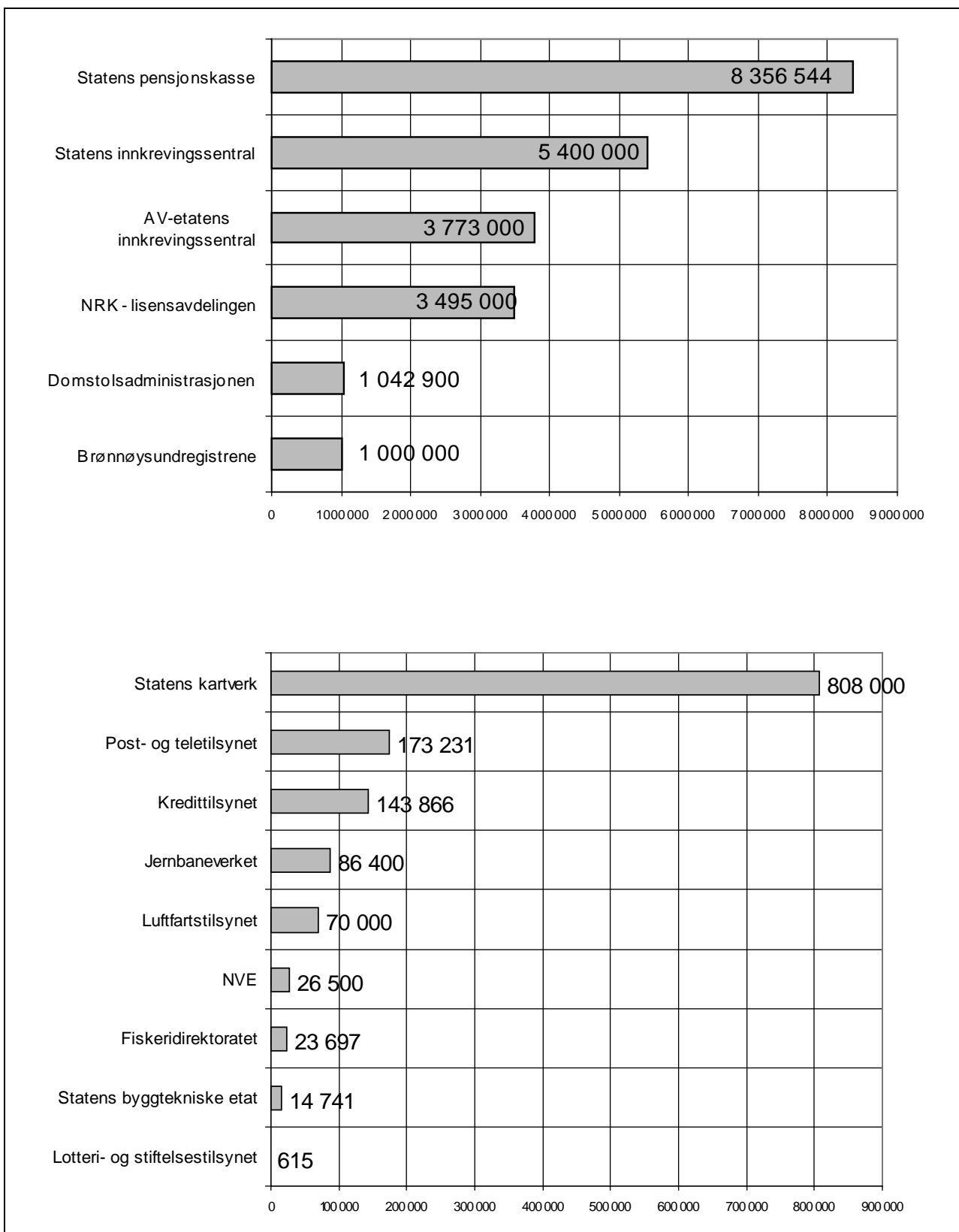
– Forskuddsskatt 2005 pr. 31.12.05:	19,9 mrd kr
– Forskuddstrekk 2004 pr. 31.12.05:	230,2 mrd kr
– Restskatt 2004 pr. 31.12.05:	11,3 mrd kr
– Arbeidsgiveravgift 2004 pr. 31.12.05:	83,6 mrd kr
– Etterskuddsskatt 2004 pr. 31.12.05:	37,6 mrd kr
– Merverdiavgift 2004 pr. 31.12.05:	126,7 mrd kr
– Petroleumsskatt 2005 (utskrevet ila. året):	200,6 mrd kr
– Arveavgift 2004 per 31.12.05:	1,7 mrd kr

Totalt for disse skattene og avgiftene:

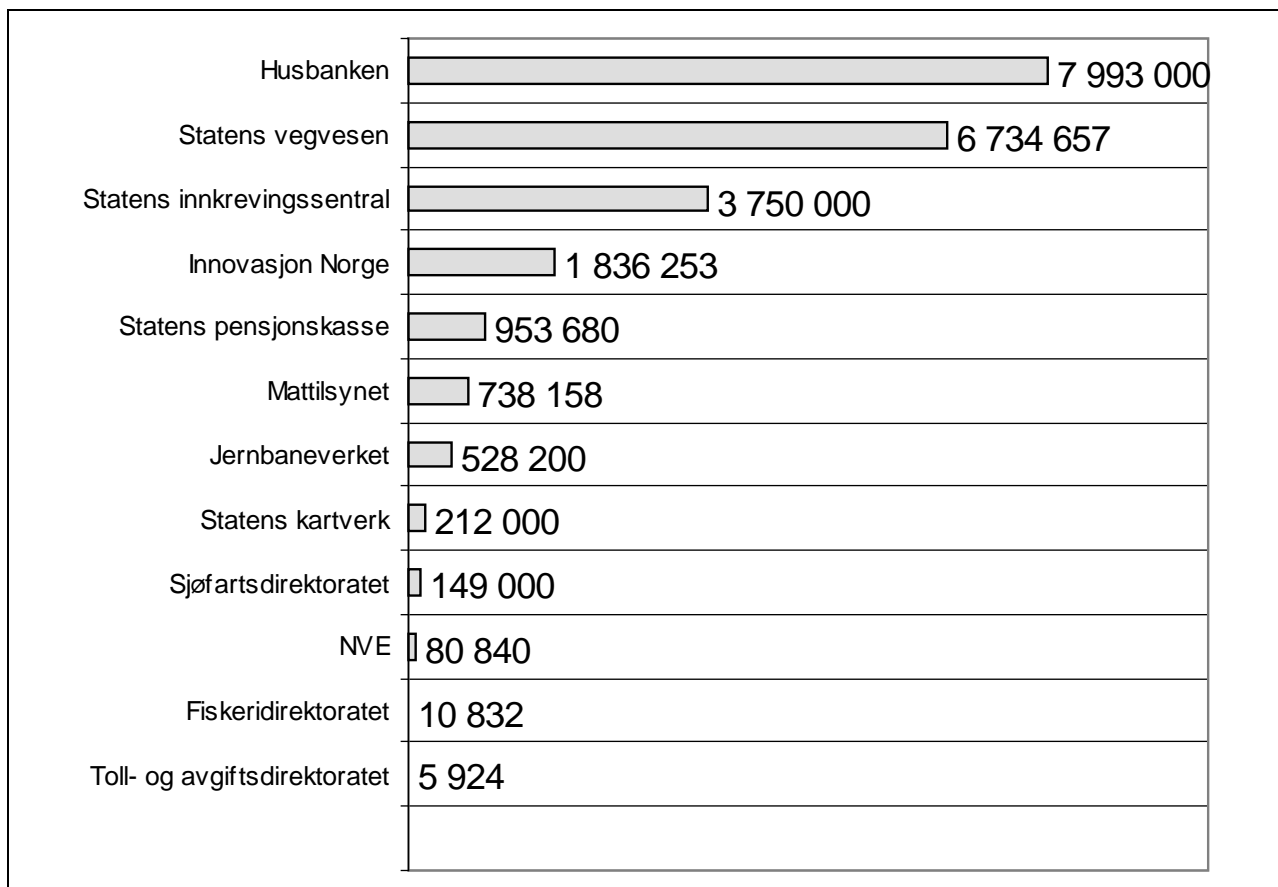
711,6 mrd kr



Figur 3.21 Fordelingen av offentligrettslige krav mellom virksomhetene som deltok i kartleggingen (tall i millioner kroner) (2005)



Figur 3.22 Utskrevet beløp offentligrettslige krav fra øvrige virksomheter (tall i tusen kroner) (2005)



Figur 3.23 Utskrevet beløp privatrettslige krav fra virksomhetene (tall i tusen kroner) (2005)

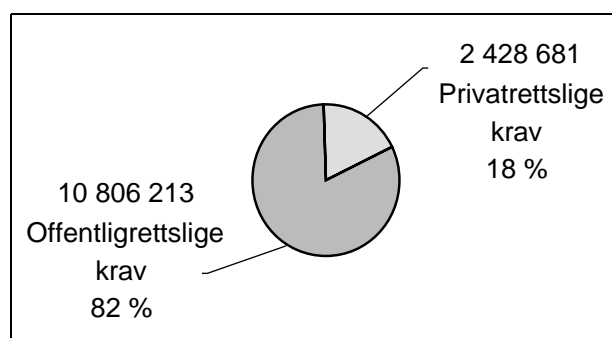
Alle kommunale avgifter er holdt utenfor i statistikken fra Skattedirektoratet (inngår i statistikken fra kommunene). I henhold til Skattedirektoratet er den totale andelen skatt som fordeles på de tre kreditorene (kommuner, fylkeskommuner og stat) med i tallene. Oppdelingen i hhv 2004 og 2005 skyldes at arbeidet (ressursene som brukes) ift innkreving i regelen skriver seg til krav knyttet til inntektsåret 2004 som blir krevd inn i 2005. Alle tall viser til krav som det arbeides med i 2005.

Som vist i figur 3.22 står disse to virksomhetene for hoveddelen av beløpene som virksomhetene i undersøkelsen krevde inn i 2005.

Andre eller øvrige virksomheter krevde inn beløp for 24, 4 mrd kr. Summen fordeler seg som vist i figur 3.23.

Privatrettslige krav

Oversikten i figur 3.25 viser at Husbanken og Statens vegvesen har de største utskrevne beløpene ift privatrettslige krav av de som deltok i undersøkelsen. Husbanken skriver ut krav på i underkant av 8 milliarder kroner, mens Statens vegvesen skri-

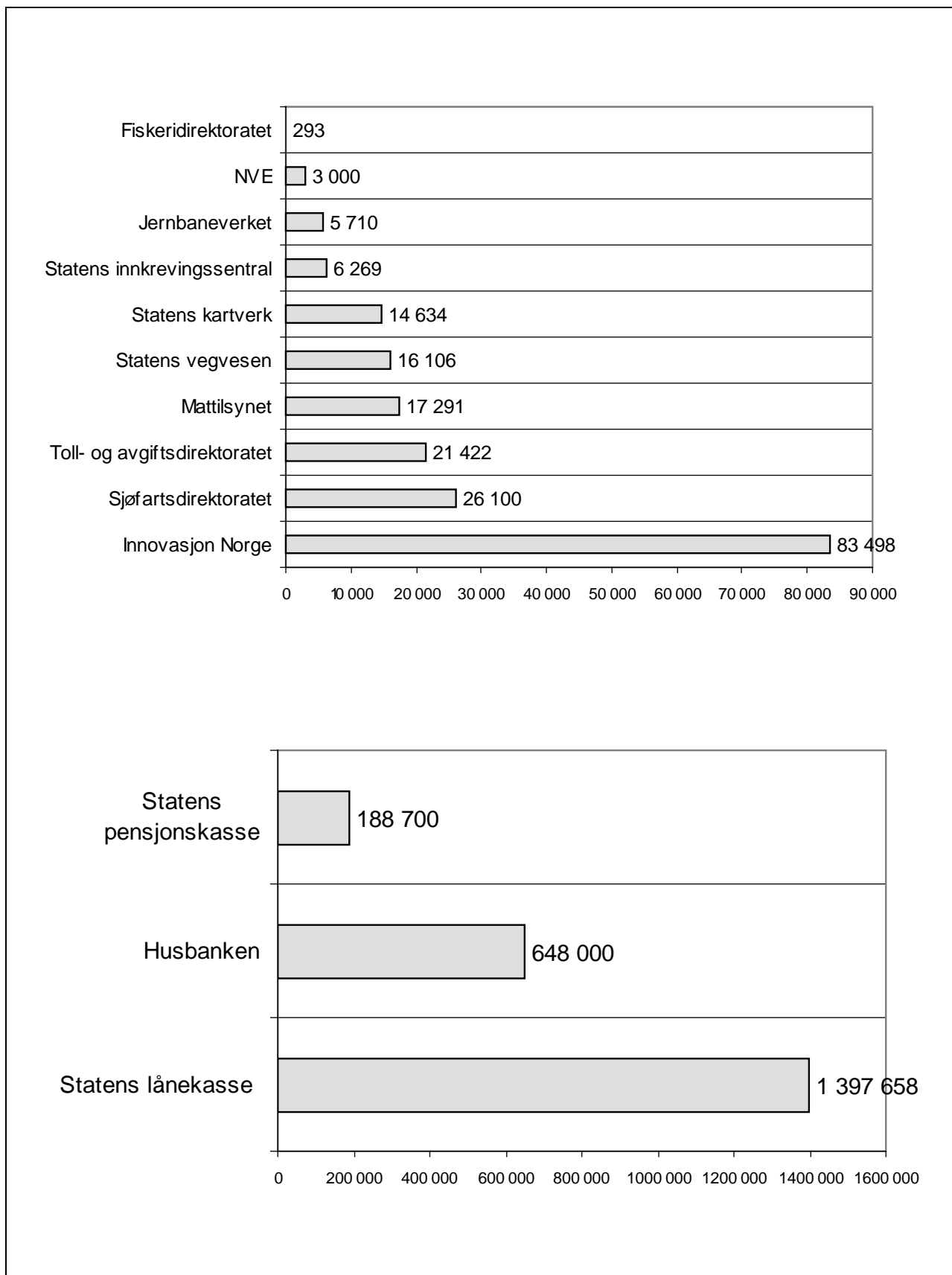


Figur 3.24 Andelen utsendte privatrettslige og offentligrettslige krav (antall krav) (2005)

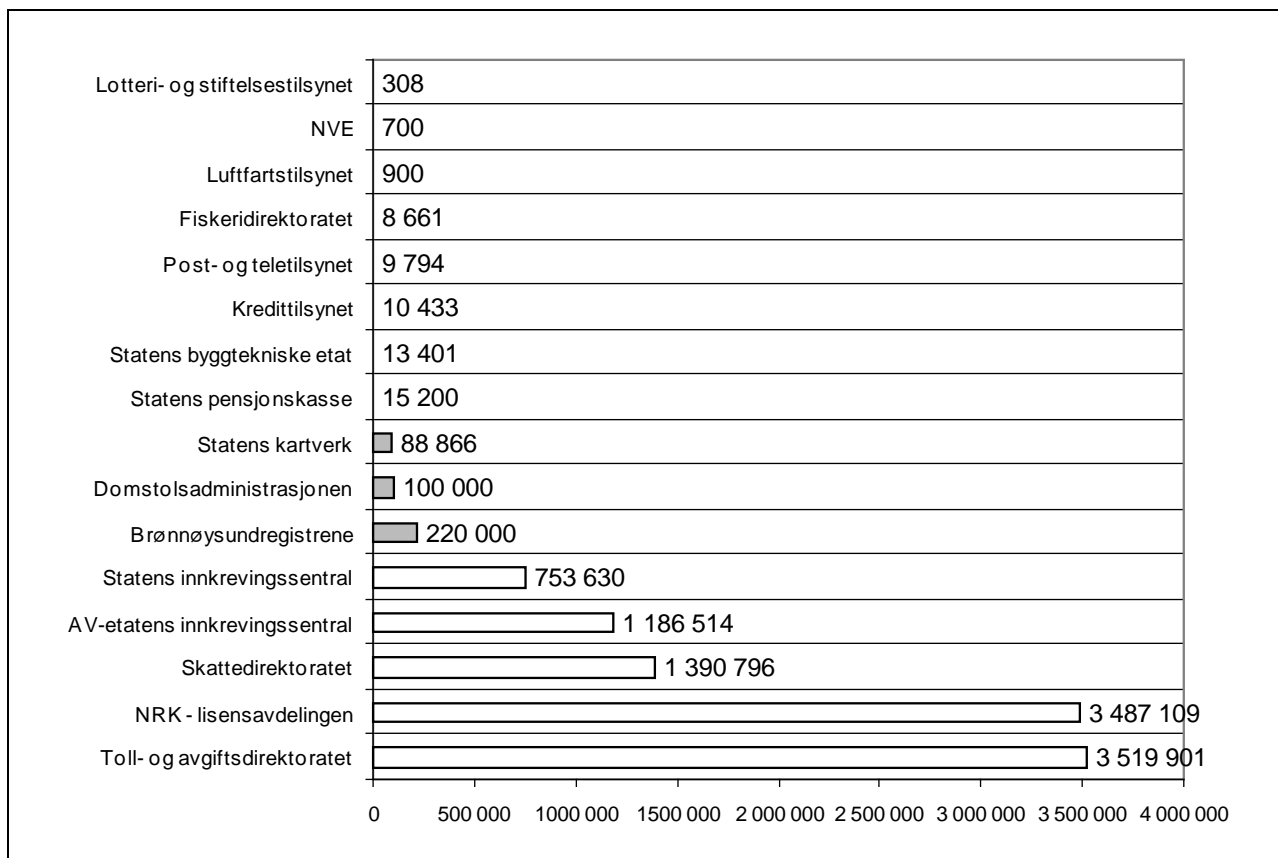
ver ut krav på ca 6,7 milliarder kroner. Som vi ser av figur 3.25 er forskjellen mellom de som skriver ut størst og minst beløp betydelig.

Antall utsendte krav 2005

Figur 3.24 viser at statlige virksomheter sender ut langt flere offentlig- enn privatrettslige krav. Kun ni



Figur 3.25 Utsendte privatrettslige krav (antall krav) (2005)



Figur 3.26 Utsendte offentligrettslige krav (antall krav) (2005)¹

¹ Forklaring av tall fra Skattedirektoratet: Kravene for forskuddsskatt, restskatt, etterskuddsskatt og arveavgift (1 048 295 krav) blir sendt direkte til den enkelte skatteyder. Kravene for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift (342 501 krav) blir sendt til den enkelte virksomhet som igjen trekker den enkelte arbeidstaker for skatt. Det sendes ikke ut ordinære krav ift moms, men kun purringer dersom kravet ikke blir betalt.

prosent av antallet krav som blir sendt ut er privatrettslige, resterende 82 prosent offentligrettslige.

Figur 3.25 viser hvilke virksomheter som sender ut flest privatrettslige krav (antall krav). Sammenligner vi mellom utskrevne krav (beløp) og utsendte krav (antall), ser vi store variasjoner. Husbanken er store både når det gjelder antallet krav og årlig utskrevet beløp. De utskriver med andre ord mange fakturaer med mindre beløp. Statens vegvesen er store hva gjelder utskrevne beløp, men de sender ut relativt få fakturaer sammenlignet med husbanken. Det samme gjelder for så vidt også Statens innkrevingsentral. Innovasjon Norge og Statens pensjonskasse har imidlertid et jevnere forhold mellom utsendte krav og utskrevet beløp.

Når det gjelder antallet offentligrettslige utsendte krav er Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet blant de tre største. Disse to statlige virksomhetene er også de klart største hva gjelder samlet utskrevet beløp. Det er imidlertid ikke nødvendigvis samsvar med utskrevet beløp og antall

utsendte krav. Eksempelvis Statens pensjonskasse er store hva gjelder utskrevet årlig beløp, mens de er relativt små ift antallet utsendte krav. Videre er NRK-lisensavdelingen ikke blant de største hva gjelder utskrevet beløp, men helt i topp hva gjelder antallet utsendte krav.

4.2 Omfang innfordring

Offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05

Tabell 3.22 viser summen av offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring per 31.12.05 i de forskjellige statlige virksomhetene. Etter Statens innkrevingsentral følger AV-etatens innkrevingsentral, Toll- og avgiftsdirektoratet og NRK-lisensavdelingen med relativt store beløp av krav som ikke er betalt etter 1. purring. Resterende virksomheter har det vi kan definere som relativt beskjede beløp. Under skal vi se om bildet samsvarer når vi sammenligner andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av krav mot utskrevne beløp.

Tabell 3.21 Sum offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring (her gitt benevnningen utestående) (tall i kroner) (per 31.12.05)

Offentligrettslige krav statlige virksomheter	Utestående krav 31.12.2005	Utestående fra 2005	Utestående fra 2004	Utestående eldre
Statens byggtekniske etat	8 800	8 800		
Luftfartstilsynet	68 340	65 530	2 750	0
Lotteri- og stiftelsestilsynet	118 000			
Statens kartverk	170 000			
Kredittilsynet	292 100	82 010	25 750	184 350
Fiskeridirektoratet	342 940	98 500	15 750	228 690
Jernbaneverket	500 000			
Post- og teletilsynet	1 319 000	941 000	327 000	49 000
Brønnøysundregistrene	18 500 000	5 100 000	3 900 000	9 500 000
Statens pensjonskasse	22 640 750	21 388 480	1 116 170	136 110
NRK – lisensavdelingen	280 000 000	145 000 000	66 000 000	70 000 000
Toll- og avgiftsdirektoratet	386 707 840	277 324 740	90 009 820	261 321 000
AV-etatsens innkrevingssentral	750 850 000	236 210 000	146 530 000	368 110 000
Statens innkrevingssentral	3 377 000 000	2 846 000 000	444 000 000	86 000 000
Skattedirektoratet	20 200 000 000	1		

¹ Samlet utestående beløp per 31.12.05 (inneholder alle utestående krav, ikke bare de som er purret):

- arbeidsgiveravgift: 0,7 mrd kr
- forskuddsordningen: 12,3 mrd kr (forskuddstrekk, forskuddsskatt og restskatt)
- etterskuddsordningen: 2,8 mrd kr
- petroleumsskatt: 0 (ordinær- og særskatt)
- arveavgift: 0,2 mrd kr
- merverdiavgift: 4,1 mrd kr

Andelen offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring

Statens innkrevingssentral (SI) har den klart største andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne krav (2005) (se tabell 3.22 og figur 3.27). Samtidig er SI spesialisert for akkurat denne typen krav (innfordring). En annen og likeartet virksomhet med relativ høy andel krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne krav er AV-etatsens innkrevingssentral.

Utover disse to peker NRK-lisensavdelingen og Lotteri- og stiftelsestilsynet seg ut med en noe høyere andel (8 % og 19 %) sammenlignet med gjennomsnittet (2,8 %). Øvrige ligger like ved eller under snittet. Skattedirektoratet som er i en egen klasse ift sum utskrevne krav og sum krav som ikke er betalt etter 1. purring, har en relativt lav andel krav som ikke er betalt etter 1. purring av ordinære utskrevne krav (rundt 3 %).

Privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring

Tabell 3.23 under viser summen av privatrettslige krav som ikke var betalt etter 1. purring per 31.12.05 i de forskjellige statlige virksomhetene. Statens lånekasse, Statens innkrevingssentral og innovasjon Norge har største beløp av krav som ikke var betalt etter 1. purring. Mattilsynet og Husbanken har også betydelige beløp sammenlignet med de resterende virksomhetene som må sies å ha relativt beskjedne beløp utestående.

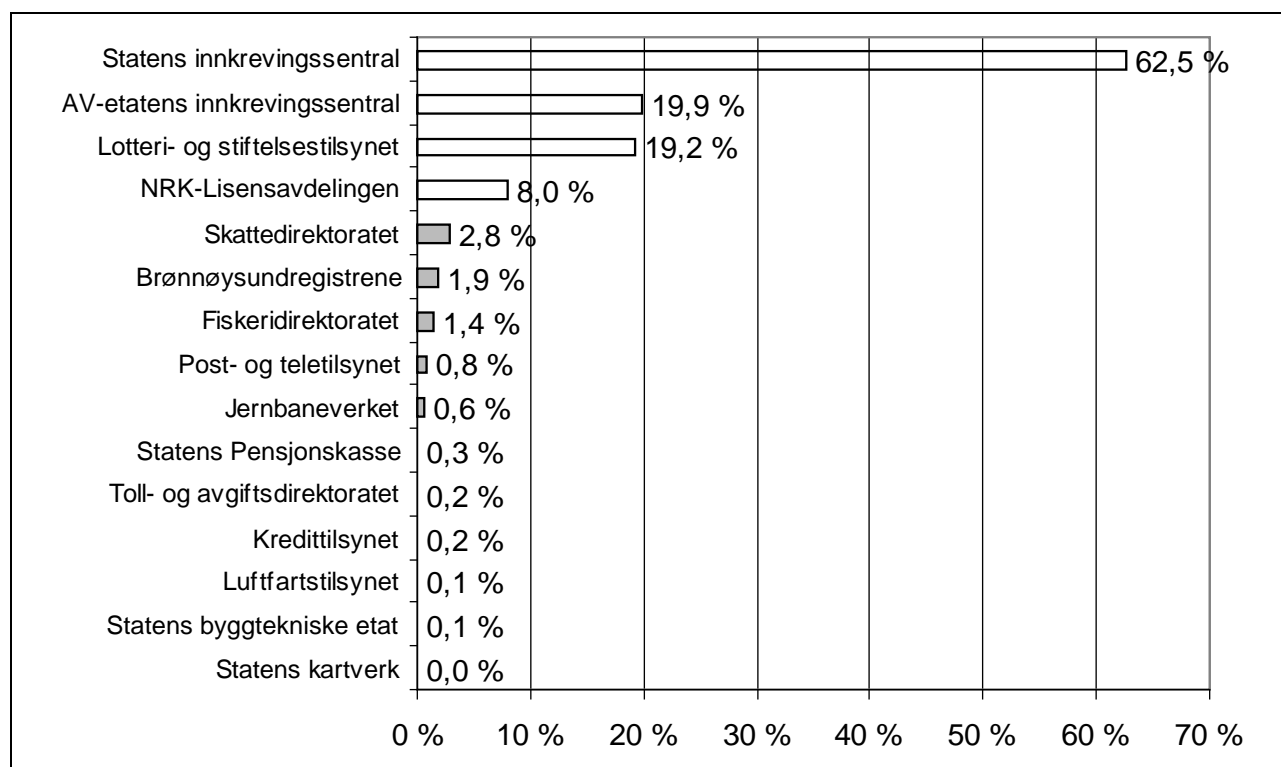
Andelen privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevet beløp

Figur 3.28 viser at Mattilsynet har den største andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av privatrettslige krav (11 %). Innovasjon Norge, Statens innkrevingssentral og Norges vassdrags- og energiverk har også høyere andel krav som ikke er betalt etter 1. purring (hhv 6 % og 5 %) enn snittet (3 %).

Tabell 3.22 Andelen krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne offentligrettslige krav (tall i kroner)

Offentligrettslige krav	Utskrevet beløp	Sum krav ikke betalt etter 1. purring	Andel krav som ikke er betalt etter 1. puring av utskrevet beløp ¹
statlig virksomhet	2005	31.12.2005	
Lotteri- og stiftelsestilsynet	615 000	118 000	19 %
Statens byggtekniske etat	14 741 000	8 800	0 %
Fiskeridirektoratet	23 697 000	342 940	1 %
Luftfartstilsynet	70 000 000	68 340	0 %
Jernbaneverket	86 400 000	500 000	1 %
Kredittilsynet	143 866 000	292 100	0 %
Post- og teletilsynet	173 231 000	1 319 000	1 %
Statens kartverk	808 000 000	170 000	0 %
Brønnøysundregistrene	1 000 000 000	18 500 000	2 %
NRK – lisensavdelingen	3 495 000 000	280 000 000	8 %
AV-etatens innkrevingssentral	3 773 000 000	750 850 000	20 %
Statens innkrevingssentral	5 400 000 000	3 377 000 000	63 %
Statens pensjonskasse	8 356 544 000	22 640 750	0 %
Toll- og avgiftsdirektoratet	156 686 000 000	386 707 840	0 %
Skattedirektoratet	711 600 000 000	20 200 000 000	3 %
Sum	891 631 094 000	25 038 517 770	3 %

¹ Alle tall er rundet av til nærmeste hele tall



Figur 3.27 Andelen offentligrettslige krav som ikke er betalt etter 1. puring av utskrevne krav (tall i prosent) (2005)

Tabell 3.23 Sum privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring (her gitt benevningen utestående) (tall i kroner)

Privatrettslige krav statlig virksomheter	Utestående krav 31.12.2005	Utestående fra 2005	Utestående fra 2004	Utestående eldre
Sjøfartsdirektoratet	24 000	24 000	0	0
Statens kartverk	35 000			
Fiskeridirektoratet	115 000			115 000
NVE	4 133 000	4 039 000	26 000	68 000
Statens pensjonskasse	5 300 000			
Jernbaneverket	10 000 000			
Statens vegvesen	18 462 000	11 631 000	1 842 000	4 988 000
Mattilsynet	84 067 000	8 204 000	75 862 000	0
Husbanken	62 000 000			
Innovasjon Norge	115 283 000	79 186 000	13 000	22 779 000
Statens innkrevingsentral	181 000 000	101 500 000	54 000 000	25 500 000
Statens lånekasse	291 600 000			

Antall utsendte 2. purringer

Kun et fåtall har levert tall på 1. og 2. purringer for henholdsvis privat- og offentligrettslige krav. Dette er med på å undergrave representativiteten i tallene vi har kommet frem til under. Vi tar de likevel med fordi tallene er totale for de virksomhetene de representerer.

Tabell 3.25 viser andelen 2. purringer av 1. purringer privatrettslige krav. Her fremkommer det at andelen varierer betydelig fra 5,3 % til 43,2 %. Andelen er størst i Statens kartverk (43,2 %) og NVE (31,1 %), mens den er minst i Statens lånekasse for utdanning (5,3 %). Gjennomsnittlig andel er på 31,4 %, men dette snittet er regnet ut fra 5 av 23 statlige virksomheter og er slik sett ikke særlig representativt.

I dette utvalget har Statens lånekasse klart flest purringer, nesten 1,4 millioner. Likevel er andelen på 5,3 % 2. purringer av 1. purring lavest.

Tabell 3.26 viser andelen 2. purringer av 1. purringer offentligrettslige krav. Her fremkommer også at andelen varierer betydelig fra 0,7 % til 46,0 %. Andelen er størst i NRK-lisensavdelingen (46,0 %) og Kredittilsynet (38,8 %), mens den er minst i Statens byggtkniske etat (0,7 %). Gjennomsnittlig andel er på 25,6 % som er noe lavere sammenlignet med gjennomsnittlig andel privatrettslige 2. purringer (31,4 %). Dette snittet er regnet ut fra 6 av 23 statlige virksomheter og kan derfor heller ikke anses som representativt.

I dette utvalget har NRK-lisensavdelingen både flest 1. purringer og 2. purringer.

4.3 De største innkrevingsområdene

To områder som peker seg særlig ut er skatt og avgifter. Dette står i hovedsak Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet for. Ordningene på skatt og avgiftsområdet er en vesentlige del av den totale innkrevingen i de statlige virksomhetene. Utover skatt og avgifter representerer også gebyrer en stor del av innkrevingen. To virksomheter i utvalget er egne innkrevingsetater/sentraler, og disse krever også inn omfattende beløp på vegne av andre statlige virksomheter. I tillegg kan vi nevne utlånsvirksomhet, pensjonsforvaltning og lisensinnkreving.

I 2005 ble det skrevet ut henholdsvis ca. 892 milliarder kr i offentlig rettslige krav, og ca. 23 milliarder kr i privatrettslige krav fra de statlige virksomhetene som undersøkelsen omfatter.

4.4 Organisering og virkemidler

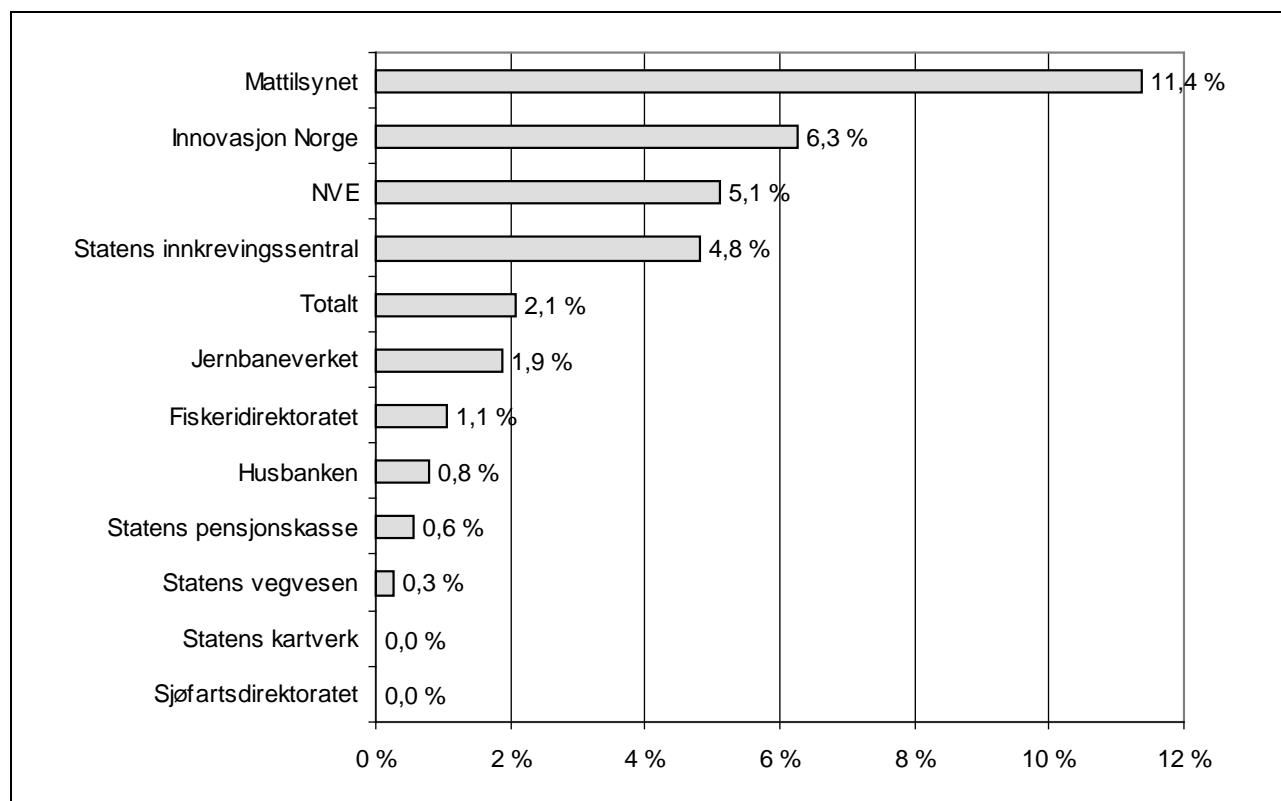
Organisering av arbeidet

Fastsetting av krav skjer for det meste i virksomhetenes fagavdelinger eller i de regionale leddene. Den ordinære/frivillige innbetalingen skjer stort sett i virksomhetens økonomiavdeling eller lignende. Innfordringen synes også å være sentralisert til økonomiavdeling eller lignende. Videre har noen virksomheter satt ut deler av arbeidet. En del

Tabell 3.24 Andelen privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne krav (tall i kroner)

Privatrettslige krav statlige virksomheter	Utskrevet beløp 2005	Krav som ikke er betalt etter 1. purring 31.12.2005	Andel krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevet beløp ¹
Statens lånekasse for utd.		291 600 000	
Toll- og avgiftsdirektoratet	5 924 000		
Fiskeridirektoratet	10 832 000	115 000	1 %
NVE	80 840 000	4 133 000	5 %
Sjøfartsdirektoratet	149 000 000	24 000	0 %
Statens kartverk	212 000 000	35 000	0 %
Jernbaneverket	528 200 000	10 000 000	2 %
Mattilsynet	738 158 000	84 067 000	11 %
Statens pensjonskasse	953 680 000	5 300 000	1 %
Innovasjon Norge	1 836 253 000	115 283 000	6 %
Statens innkrevingsentral	3 750 000 000	181 000 000	5 %
Statens vegvesen	6 734 657 000	18 462 000	0 %
Husbanken	7 993 000 000	62 000 000	1 %
Sum	22 992 544 000	772 019 000	3 %

¹ Alle prosenttall er rundet av til nærmeste hele tall



Figur 3.28 Andelen privatrettslige krav som ikke er betalt etter 1. purring av utskrevne krav (tall i prosent) (2005)

Tabell 3.25 Andel 2. purringer av 1. purringer privatrettslige krav (antall krav) (2005)

Statlig virksomhet	1. purring privatrettslig	2. purring privatrettslig	Andel 2. purring av 1. purring
Statens lånekasse for utd.	1 397 658	73 494	5,3 %
Innovasjon Norge	14 271	1 720	12,1 %
Statens pensjonskasse	7 680	1 375	17,9 %
NVE	219	68	31,1 %
Statens kartverk	805	348	43,2 %

Tabell 3.26 Andel 2. purringer av 1. purringer offentligrettslige krav (antall krav) (2005)

Statlig virksomhet	1. Purring offentligrettslig	2. Purring offentligrettslig	Andel 2. purring av 1. purring
Statens byggtekniske etat	1 218	8	0,7 %
Jernbaneverket	80	10	12,5 %
Statens pensjonskasse	660	180	27,3 %
AV-etatens innkrevingssentral	59 273	16 900	28,5 %
Kredittilsynet	454	176	38,8 %
NRK – lisensavdelingen	497 499	229 048	46,0 %

av disse virksomhetene foretar purringen selv, mens innfordring/inkasso skjer ved hjelp av den eksterne aktør (for eksempel SI).

Bruk av eksterne aktører

De statlige virksomhetene bruker i vesentlig grad SI og private inkassobyråer til innfordring, tvangsinnfordring eller inkasso. Noen presiserer at dette er etter at de selv har sendt ut første purring. Det er ingen stor bruk av fellestjenester. Ingen statlige aktører overfører ansvaret (i betydningen eierskap) til fordringen. Kostnadene for staten er som regel oppgitt å være lave, ofte begrenset til arbeidet med filoverføring. Samtidig opplyser mange at gebyrer og salærer tilfaller den eksterne aktøren.

Bruk av virkemidler

Det vanligste antall dager fra fastsetting til ordinært forfall er 30 dager. Første purring på ordinær innbetaling skjer oftest etter 14 dager. Neste hendelse dersom innbetaling ikke har skjedd, inntreffer ofte etter ytterligere 14 dager. Det varierer imidlertid om dette er en ny purring, eller om det er et påkrav/inkassovarsel som kommer på dette tidspunktet.

Med hensyn til når kravet oversendes namsmannen, svarer mange at dette håndteres av den eksterne parten, for eksempel Lindorff, KrediNor osv., og de oppgir ikke noe konkret antall dager. Flere opplyser at det er et samarbeid mellom virksomheten og den eksterne parten i den enkelte saken før den eventuelt sendes namsmannen. Antall dager fra siste purring til iverksetting av tvangstiltak er høyere for offentligrettslige (hyppigste verdi er 60 dager, gjennomsnitt 36) enn for privatrettslige krav (hyppigste verdi er 14 dager, gjennomsnitt 26).

Når det gjelder vurderinger av skyldners betalingssevne, viser SI til instruks og skriv om livsoppbyggingssetser ved utleggstrekk. For øvrig er det ingen som viser til egne regler, utover det som fremgår av sektorlovgivningen. De lovfestede virkemidlene framgår av tvangsfullbyrdsloven, sektorlovgivningen og gebyrregelverk.

De som bruker ikke lovfestede virkemidler nevner uformell kontakt på telefon som ofte resulterer i avtalte ordninger om nedbetaling.

I forhold til differensiering av virkemiddelbruken etter type skyldner svarer de fleste negativt. De som bruker differensierte virkemidler nevner for eksempel at de agerer strengere og raskere

Tabell 3.27 Ressursbruk offentlig- og privatrettslige krav statlige virksomheter (årsverk) (2005)

Virksomhet	Årsverk totalt inkl IT-drift	Årsverk innbetaling	Årsverk innfordring
Luffartstilsynet	0,24	0,12	0,12
Jernbaneverket	3 ¹	2	0
Kredittilsynet	1,5	1,3	0,2
Statens lånekasse for utdanning	18 ²	2	18
Toll- og avgiftsdirektoratet	93	71,7	21,3
Domstolsadministrasjonen	20	20	3
Statens byggtekniske etat	0,5 ¹	0,3	0
Fiskeridirektoratet	2 ¹	0,9	0,1
NRK-lisensavdelingen	68,5	52	16,5
AV-etatens innkrevingsentral	98 ¹	30	60
Brønnøysundregistrene	3,5	3	0,5
Statens pensjonskasse	1,5	1,4	0,1
NVE	2		
Innovasjon Norge	2,5	1,25	1,25
Statens pensjonskasse	2	1	1
Post- og teletilsynet	11,5	8,75	2,75
Sjøfartsdirektoratet	5,5	1,5	4
Statens kartverk	5,5	2,7	2,8
Husbanken	15	7	8
Statens vegvesen	8,5	6	2,5
Mattilsynet	2	1	1
Skatteetaten	320		
Skatteoppkreverne ⁴	910	254	656

¹ Tallet i kolonnen årsverk totalt inkl IT-drift er ikke alltid summen av kolonnene årsverk innbetaling og årsverk innfordring. Noen holder IT-ressurser, oppfølging av fagavdelinger etc. utenfor innbetaling og innfordring, men fører ressursene i kolonnen årsverk totalt inkl IT-drift.

² Tall ift innbetaling er ikke oppgitt ut fra følgende begrunnelse: Lånekassen har en organisering som gjør at det ikke er mulig å skille ut årsverksberegninger slik spørsmålet forutsetter. Økonomiforvaltningen omfatter både tildeling av lån og stipend og til bakebetaling herunder innkreving av oppsagte lån.

³ Tall er ikke oppgitt grunnet ukjent pga ulik praksis i domstolene.

⁴ Skatteoppkreverne er tatt med i tabellen da disse også krever inn statlige krav.

overfor gjengangere. Virksomhetene driver i noen grad informasjon og veiledning for å forebygge. Den informasjonen om skyldner som er vanligst å ha tilgang til er punktlighet i tidligere innbetalinger. Færre virksomheter har tilgang til/braker betalingsanmerkninger og opplysninger om andre offentlige krav/tilgodehavender.

De vanligste registrene/databasene å hente informasjon fra er folkeregister, Brønnøysundregistrene, eiendomsregister og likningsdata. SI opplyser om at de bruker en «vaskemaskin» som innhenter informasjon fra en rekke databaser/registre.

Ressursbruk

Ressursbruken (se tabell 3.27 og 3.28) varierer naturlig nok mye mellom virksomhetene, som er av vidt forskjellig karakter når det gjelder hvor stor del innkreving utgjør av virksomheten. Noen virksomheter sender ut få og/eller små gebyrkrav, mens andre virksomheter har innkreving som sitt primære formål. Ressursbruken på offentligrettslige krav er det mangedobbelte av privatrettslige krav. Statskonsult understreker at tallmaterialet her er usikkert.

Tabell 3.28 Ressursbruk Statens innkrevingsentral (årsverk) (2005)

Statens innkrevingsentral	Årsverk totalt inkl IT-drift
Ressursfordelingen kan ikke innedels utelukkende etter mal ordinær innbetaling og innfordring. Ressursfordelingen er som følger:	
Saksbehandling innkreving	23
Kravmottak, registrering, kvalitetssikring (Inkluderer postmottak, skanning og arkivering)	28
Kravutsendelser, purring og varsel (Inkluderer akonto-kryssing og forberedende saksbehandling i erstatningssaker)	14
Lønns- og trygdetrekk	39,8
Tyngre tvangsinnkreving	41,9
Registrere innbetalinger og foreta utbetalinger (tilkjente, kravhaver eller som følge av overdekning)	11,1
Saksbehandling avbrudd (ettergivelse, dødsbo, konkurs m.v.)	16,3
Saksbehandling utland	8,0
Saksbehandling Gjeldsordning	8,5
IT (support, maskinell produksjon, teknisk drift)	18,4
Sum kjerneaktiviteten totalt	209

Kilde: SI

Bruk av IT-systemer

Agresso er det dominerende systemet i innkrevingsarbeidet. Systemene er i stor grad kjøpt og tilpasset. De brukes gjerne i kombinasjon med forsystemer/fagsystemer som er egenutviklet, eventuelt med bistand fra eksternt part. Fagsystemene kan være etatsregistre og saksbehandlingssystemer. Utgifter til drift, utvikling og opplæring som gjelder innkreving er nært sammenvevd med utgifter som gjelder økonomi generelt og derfor vanskelig å skille ut. Noen virksomheter tilbyr e-faktura, andre har planer om å tilby dette i 2007 eller senere.

Forbedringsforslag

Virksomhetene har få forbedringsforslag. SI nevner at de skal gå over til større grad av elektronisk overføring av pengekrav som skal innfordres/tvangsinnkreves, og at dette vil øke produktiviteten. For øvrig mener SI at enkelte databaser/registre er svært dyre å bruke. Dette gjelder spesielt formuesinformasjon fra grunnboka og fra motorvognregisteret.

Post- og teletilsynet sier at innføring av purregebyr og forsinkelsesrenter fra 1.1.2007 vil føre til færre spekulasjoner blant kundene og at overgang til e-faktura kan redusere portoutgifter.

Vedlegg 4

Kartlegging av innkreving i Danmark og Sverige

Statskonsult rapport 2006:23

Forord

På oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult kartlagt organisering og virkemiddelbruk i den offentlige innkrevingen i Danmark og Sverige. Rapporten er utarbeidet i forbindelse med arbeidet i det offentlige utvalget som ser på innkrevingen i Norge.

Rapporten er utarbeidet av Marianne Iselin Kvalvåg. Prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Vivi Lassen.

Oslo, juni 2006

Vivi Lassen

1 Bakgrunn

I forbindelse med arbeidet i det statlige innkrevingsutvalgets arbeid er det behov for en oversikt over hvordan den offentlig innkrevingen håndteres i andre land. Innkrevingsutvalget har derfor bedt Statskonsult om å gjennomføre en kartlegging av innkrevingsfunksjonen i noen utvalgte land. Landene er valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver; Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Målet for prosjektet er å gi en samlet oversikt over lover og regler, organisering, regler og praksis mht virkemiddelbruk, og finansiering mht den offentlige innkrevingsfunksjonen i de utvalgte landene.

Vi har i samarbeid med sekretariatet i FAD gjennomført studieturer til Danmark og Sverige. På grunnlag av studier av tilgjengelige dokumenter og gjennomførte intervjuer med sentrale informanter i landene har Statskonsult kartlagt innkrevingen. Nedenfor gis en beskrivelse av innkrevingen i henholdsvis Danmark og Sverige.

2 Oppsummering

Kartleggingen viser at begge våre naboland har sentralisert innfordringen til en statlig virksomhet

underlagt Skattedepartementet. Det er likevel en del forskjeller mellom landene. Mens svenskene har lang tradisjon for å samle innfordringen, er sentraliseringen i Danmark av relativ ny dato. Danskene hadde tidligere en relativ fragmentert innfordring med flere aktører (som hos oss), og innholdet i lover og regler samt praksis varierte betydelig fra område til område. Danskene arbeider nå med å harmonisere gjeldende regelverk og har nedfelt den sentraliserte modellen i en ny lov om inndrivelse. Sentraliseringen i Danmark har medført at mange medarbeidere som drev med innfordring i kommunene er overført til den nye statlige virksomheten som er inndelt i flere regionkontorer.

I Sverige er det naturlig nok i liten grad problemer med ulike regler og rutiner i innfordringen fordi innfordringen har vært sentralisert siden 1700 tallet.

Hos begge landene ser lønnstrekk ut for å være det mest brukte virkemiddelet i innfordringen. Det ser ut for at dette virkemiddelet kan benyttes for de fleste av kravene som innfordringsmyndighetene mottar.

I Sverige legges det stor vekt på det forebyggende arbeidet, og det vises til et omfattende arbeid med å informere potensielle skyldnere i ulike risikogrupper. Unge skyldnere prioriteres høyt.

Ingen av landene ser ut for å være spesielt opptatt av å tilpasse innkrevingen til ulike typer krav og restanter. Tvert imot understrekes at det er likhet for loven, og at «et krav er et krav». Det skjer likevel en tilpasning gjennom den prioriteringen av krav som fremgår av lovene, samt en inndeling av restantene i såkalte med- og motspillere avhengig av om skyldner har evne og vilje til å betale kravet. Det legges også stor vekt på at det skal tas sosiale hensyn i innfordringen ved behov.

I begge landene er innkrevingen rammefinansiert og fordringshaverne betaler i liten grad for arbeidet som utføres. Det er i hovedsak skyldner som belastes ulike gebyrer. I Danmark betaler de statlige virksomhetene 5 % for innkrevingen. Infor-

Tabell 4.1

Land Faktorer	Danmark	Sverige	Norge
Organisering	Innfordringen er nylig samlet i en enhet underlagt Skattedepartementet (RIM)	Innfordringen har i lang tid vært samlet til en enhet underlagt Skattedepartementet (Kronofogden)	Innfordringen er spredt på flere statlige og kommunale enheter. Namsmannsfunksjonen er lagt til politiet
Hvilke typer krav?	Offentlige krav	Offentlige og private krav	Offentlige krav
Virkemiddelbruk	Lønnstrekk er det mest brukte virkemiddelet	Lønnstrekk er mye brukt Forebygging er vektlagt	
Hvem gjør utlegg/tar pant i bolig?	Restanseinndrivelsesmyndigheten (RIM)	Kronofogden	Særnamsmenn, namsmann
Lover og regler	Ny inndrivelseslov, harmonisering av eksisterende lover.	Felles lovverk, ensartet regelverk.	Mange lover, uensartet regelverk
IT-systemer	I dag flere systemer (kommunesystemet og inndrivelsescenterets system) Planlagt nytt felles system 2009.	Gammelt «primitivt» system. Nytt system planlagt.	Flere IT-systemer. Ulik kvalitet, ikke integrert med hverandre.
Finansiering	Rammefinansiert. Politisk umulig nå å innføre betaling fra kommunene. Statlige virksomheter betaler 5 % til IC. Ønsker på sikt å innføre factorerings-prinsippet	Rammefinansiert.	Stort sett rammefinansiert. Statlige virksomheter betaler i ulik grad til Statens innkrevingsentral.
Private aktører	Lite utbredt, uaktuelt å gi private flere oppgaver, RIM ønsker på sikt å ivareta private krav.	Stor og aktiv privat inkassobransje. Er KFMs kontaktpart ved private krav.	Aktiv privat inkassobransje.

mantene her peker på at det på det nåværende tidspunkt vil være politisk umulig å kreve betaling av kommunene, men at en på sikt vurderer å innføre en factoreringsmodell, noe som innebærer at den statlige virksomheten kjøper fordringene før innfordring.

Forskjellene mellom Sverige, Danmark og Norge kan kort oppsummeres i tabell 4.1.

3 Danmark

3.1 Reform på inndrivelsesområdet

Danmark er i gang med en omfattende reform på skatte- og innkrevingsområdet. Prosessen skriver seg tilbake til 2002 da det ble satt ned et utvalg som skulle utrede den offentlige tvangsinnkrevingen i Danmark. Rapporten fra utvalget var ferdig i mars 2004. Utvalget anbefalte å statliggjøre skatteforvaltningen og samle den offentlige innfordringen i en virksomhet; Restanseinndrivelsesmyndigheten (RIM).

Regjeringen i Danmark har ønsket å oppnå en mer ensartet, profesjonell og effektiv offentlig restanseinnkreving og har iverksatt en omlegging av hele innfordringsområdet. Første skritt har vært en organisatorisk samling av hele det offentlige restanseinnkrevingssystemet i en ny felles restansemyndighet under Skattedepartementet (Skatteministeriet).

Neste ledd er en forenkling, objektivisering og harmonisering av reglene for tvangsinnkreving av gjeld til det offentlige med henblikk på å øke effektiviteten og ensartetheten. Som ledd i dette framsette Skatteministeren i februar 2006 et forslag, som samler alle reglene for innkreving av restanser i en egen lov ; «lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer». I 2007 tas det sikte på å at det skal være etablert én restanseinnkrevingssystemmyndighet, ét felles regelgrunnlag og ét felles innkrevingssystem.

Den samlede og overordnede målsettingen for innkrevingssystemet oppgis å være ¹:

- Etablere felles praksis og regelgrunnlag for innkrevingen av restanser og dermed styrke borgerenes rettsikkerhet.
- Betydelig reduksjon i det nåværende dobbeltarbeide ved å koordinere restanseinnkrevingen.
- Ledelsesmessig fokus på oppgaven slik at de mest effektive innkrevingsvirkemidlene brukes.
- Forbedret styring og prioritering av restanseinnkrevingen mot de områdene hvor betalingsviljen er mest sannsynlig/størst.
- Betydelige administrative forbedringer

Det vises til at en grunnleggende forutsetning for å få dette til er å gjøre restanseinnkrevingen ensartet, noe som forutsetter at all innkreving av restanser overføres og samles i en statlig virksomhet.

Ansvar for innkrevingen av restanser er lagt til en ny virksomhet underlagt Skatteministeriet; Restanseindrivelsesmyndigheten (RIM). Denne myndigheten vil ivareta all innkreving av restanser

1. Forslag til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer (24.02.05)

som tidligere ble innkrevet av kommuner, politiet, domstolene, Økonomistyrelsen, ToldSkat og indrivelsesenheden under ToldSkat.

Endringene i Danmark ble muliggjort av en rapport² som tydeliggjorde at det var mange ulike virksomheter som sto for innfordringen og at det var store forskjeller mellom virksomhetene, både mhp saksbehandling og effektivitet. Det ble pekt på at en sentralisering av innkrevingen ville gi store effektiviseringsgevinster.

Riksrevisjonen sammenlignet også restansesmasse og antall restanter per årsverk og oppsummerte dette i tabell 4.2.³

Av tabellen fremgår at restansesmassen og antall restanter per årsverk varierte betydelig. Tallene kan imidlertid ikke uten videre sammenlignes, og det understrekes at nøkkeltallene i tabellen kan ikke betraktes som et uttrykk for produktiviteten på området. Riksrevisjonen peker likevel på at forskjellene ikke alene kan forklares med ulikheter i måten tallene er fremkommet på, men at det også kan skyldes måten selve inndrivelsen utføres.

Beskrivelse av tidligere modellen for innkreving i kommunene

Tidligere stod kommunene i Danmark selv for både oppkreving og inndrivelse av visse statlige/offentligrettslige krav i tillegg til sine egne kommunale fordringer. Kommunene sto for inndrivningen av personskatter og arbeidsmarkedbidrag for ToldSkat samt restanser vedrørende egne fordringer herunder også fordringer med statsrefusjon⁴.

De fleste kommuner hadde en såkalt integrert restanseinndrivelse hvor alle krav for et gitt personnummer ble forsøkt inndrevet samtidig. På bakgrunn av den integrerte prosessen og mangel på tidsregistreringsverktøy i de enkelte kommuner var det vanskelig for kommunene å vurdere

2. Benchmarking i rapport fra arbeidsgruppe: Rapport om forenkling, systemmodernisering og enhedsorganisering af den offentlige restanseindrivelse (26.5.04)

3. Kilde: Riksrevisjonens beretning basert på opplysninger fra miljøene

4. Nærmere beskrivelse og oversikt finnes i Riksrevisjonens beretning om statens restanseindrivelse 13/02

Tabell 4.2

Virksomhet	ToldSkat	Inndrivelses- enheden	Politiet	Finans- styrelsen	Kommune- ne
Restansesmasse per årsverk (mill.kr)	44	67	10	220	21
Antall restanter per årsverk	227	4 182	1 176	3 400	418

hvor mange ressurser som ble brukt til inndrivelse av offentligrettslige /statlige krav. Mange oppga at omtrent halvparten av tiden ble brukt på statlige krav.

Inndrivelsen i kommunene var primært basert på manuell saksbehandling. Bruken av ulike IT-systemer i kommunene gjorde det vanskelig å utveksle informasjon om restantene elektronisk, noe som var problematisk dersom en restant flyttet fra en kommune til en annen.

Antall restanter i kommunene i 2001 ble anslått til et sted mellom 450 000 til 500 000.

Selve inndrivelsen ble ivaretatt av kommunalt ansatte pantefogder. En undersøkelse gjennomført av Finansministeriet ⁵ viste at kommunene anvendte 1404 årsverk på oppkreving og inndrivelse. I 2003 var det 257 kommunale oppkreving- og inndrivelsesenheter. Omtrent 100 kommuner har 2 eller færre årsverk ansatte til oppkreving- og inndrivelsesoppgavene.

Den kommunale inndrivelsen var tett beslektet med den statlige. Oppkrevingen og inndrivelsen var stort sett underlagt den samme inndrivelsesstrategi, men kommunene gjennomførte ikke systematiske individuelle risikovurderinger.

Kommunene var sammen med ToldSkat de eneste inndrivelsesmyndigheter som sto for inndrivelse på fogderettens vegne. Tvangsfullbyrdelse av krav ble ivaretatt av fogderetten.

Kommunene la vekt på å ta sosiale hensyn i inndrivelsen og dro her nytte av sin lokalkunnskap og fysisk nærhet til restantene. Hvordan selve inndrivelsesarbeidet i praksis ble håndtert varierte endel mellom kommunene. Blant annet var det ulike beregningsmåter i kommunene for å fastsette restantenes betalingsevne.

Kommunenens syn på den nye modellen

I den nye modellen skilles oppkrevingen og inndrivelsen i kommunene. I en høringsuttalelse til ny lov om opkrævning og inndrivelse av visse fordringer viser representanter fra kommunesiden til at de helst vil at staten skal stå for restanseinndrivelsen overfor virksomheter, mens kommuner fortsatt skal stå for inndrivelsen av restanser som gjelder personer. Det pekes på at den nye modellen er i direkte motstrid til grunntanken bak kommunalreformen, hvor oppgavene skal løses så nær borgerne som mulig, og at modellen forhindrer imøte-

kommelse av sosiale hensyn samt hensynet til rask avvikling av restansene.

Videre vises det til at den nye modellen vil bety at skyldnere vil bli kontaktet av flere myndigheter enn i dag, og at dette ikke vil innebære en effektivisering. Dersom kommunene fortsatt skal overvåke skyldners situasjon etter at kravet er sendt til restansemyndigheten vil dette bety at det fortsatt skal brukes betydelige ressurser på dette i kommunene. Det pekes på at det å skille oppkrevingen fra inndrivelsen vil medføre et ikke ubetydelig dobbeltarbeide. Den mest krevende oppgaven er knyttet til selve oppkrevingen.

Noen kommuner foreslår at kommunene fortsatt står for både oppkrevingen og inndrivelsen av visse typer sivilrettslige krav, for eksempler parkeringsbøter.

Det foreslås også at kommunene som fordringshaver får rett til å uttale seg også etter at kravet er gått til inndrivelse, for eksempel i forbindelse med gjeldsanering, ettergivelse eller avholdelse av tvangsauksjon.

Kommunene viste til at de fryktet konsekvensene for borgerne uten betalingsevne ved en «automatisert» behandling i restansemyndigheten, og at det ikke ble tatt sosiale hensyn og lagt opp til en individuell saksbehandling.

Representanter fra kommuner og pantefogder pekte også på at den nye inndrivelsesstrategien hvor det legges mindre vekt på utlegg vil føre til stigende restanser og provenytap fordi det erfaringsmessig inndrives betydelige beløp ved dette virkemiddelet.

Det ble også trukket fram at det i forhandlingene med kommunene ikke i tilstrekkelig grad ble tatt hensyn til at oppkrevingsoppgavene er ressurskrevende.

Omorganiseringen av innfordringsoppgavene inngikk som en del av den større kommunalreformen, og ble på mange måter «hjulpet» fram av dette arbeidet.

Det at praksisen i kommunene mht innfordring var lite ensartet ble trukket fram som et argument for å statliggjøre oppgavene. Informantene viste til at de kommunale innkreverne i utgangspunktet har var svært imot å bli statliggjort. Argumentene mot statliggjøring av disse oppgavene og som ble trukket fram fra kommunalt hold var blant annet behovet for å ta sosiale hensyn, nærhet til restanten og kjennskap til lokale forhold. Vedtaket om statliggjøring ble nærmest fattet «over natten», og mange kommuner følte at de i den prosessen ble «kuppet». (gjennom at det ble vedtatt en ny lov om at innfordringen skulle samles og statliggjøres)

5. Utarbeidet som et ledd i rapporten fra arbeidsgruppen som så på inndrivelsen i Danmark; Rapport om forenkling, systemmodernisering og enhedsorganisering af den offentlige restanseinndrivelse (26.5.04)

Reformen deles inn i flere faser. Fase 1 er selve omorganiseringen, fase 2 er etablering av et felles IKT-system (et nytt system er planlagt ferdiggjort i 2009). Tanken er at det nye felles systemet skal lages med utgangspunkt i «best practise» fra de gamle systemene, og at de samme typer virkemidler skal brukes på alle krav, for eksempel lønns-trekk.

For å oppnå målene som er nevnt over fullt ut er det ikke tilstrekkelig med organisatoriske endringer, det er også nødvendig å forenkle og harmonisere gjeldende regelverk på området.

Reglene om innkreving av krav har vært i mange ulike lover og regelverk og disse har hatt ulik utforming. Dette innebærer at det har vært svært ulike regler for fremgangsmåte og krav i forbindelse med innkrevingen. Det har også vært ulik praksis mht bruk av ulike virkemidler i innkrevingen. (f.eks. adgang til lønns-trekk, regler for foreldelse, motregning, ettergivelse, utsettelse, gebyrer og renter samt fradragsrett for disse).

I tillegg har like regler ikke vært er praktisert likt av de ulike virksomhetene som har krevet inn midler. Det var for eksempel ulik praksis for vurderinger av betalingsevne for sosiale krav og skatte- og avgiftskrav.

Reglenes utforming har også medført at saksbehandlingen hos noen av virksomhetene som har stått for innkreving i stor grad har vært manuell. Noen av reglene har fordret mye skjønn /og krevd individuell vurdering for eksempel ved lønns-trekk og avskrivning av krav.

Som en oppsummering har danskene lagt opp til følgende sentrale grep for å samordne og effektivisere innfordringen av offentlige restanser;

- Samle innfordringen i en ny organisatorisk enhet; Restanseinnkrevingsmyndigheten
- Harmonisere og forenkle lover og regler som ligger til grunn for innfordringen
- Legge til rette for mer maskinell saksbehandling (utvikle et nytt felles IT system som understøtter en effektiv innfordring)

3.2 Oppsummering av undersøkelser som lå til grunn for reformen

Reformen har kommet etter en undersøkelse av innfordringen som ble gjennomført i 2002. Innfordringen var på den tiden spredt på flere statlige virksomheter og kommuner, og hensikten med undersøkelsen var å få mer kunnskap om de offentlige myndighetene var effektive i innfordringen av de statlige restansene. Undersøkelsen tok for seg perioden 1999–2002 og var avgrenset til fysiske og juridiske personers restanser til staten.

I november 2002 ble det som en følge av funn i denne undersøkelsen nedsatt et offentlig utvalg (Forenklingsutvalget) som skulle se på mulighetene for å forenkle den offentlige inndrivelsen av restanser i Danmark. Utvalget avla en rapport i mars 2004.

Før reformen var følgende myndigheter involvert i tvangsinnkreving av offentlige krav i Danmark, se tabell 4.3.

Innfordringen både overfor privatpersoner og virksomheter var spredt på en rekke forskjellige myndigheter. Personer eller virksomheter som hadde problemer med betalingsevnen ble derfor typisk kontaktet av flere myndigheter dersom de hadde mer enn en utestående fordring til det offentlige. En personlig drevet virksomhet kunne for eksempel bli kontaktet av både ToldSkat om manglende momsbetaling og kommunene ved skyldig restskatt med mer.

Denne spredte organiseringen av tvangsinnkrevingen gjorde det nødvendig å etablere noen felles funksjoner på tvers av myndighetene. Eksempler på dette er felles systemer som et lønsinneholdelsesystem (=lønns-trekkssystem) (DFLS) og et sentralt fordringsregister (CFR) hos ToldSkat. Systemene er felles offentlige systemer

Tabell 4.3

Virksomhet	Typer krav
ToldSkat	Moms og avgifter, toll, personskatt, selskaps- og fondskatt, utbytteskatt, arveavgift, arbeidsgiveravgift
Inndrivelses-enheten i ToldSkat	Arbeidsledighetsforsikring, biblioteksrestanser, DR-lisens, DSB S-tog, personlig fordringer
Politidistrikt	Bøter, konfiskasjoner, erstatninger, idømte saksomkostninger
Finans/økonomistyrelsen	SU- statslån, SU-statsgaranterte lån og SU-stipender
Kommunene	B-skatt, restskatt, eiendomskatt, forbruksavgifter, husleie, underholdsbidrag, bøter ift skattekontrolløven, boliginnskuddslån, studielån, motorkjøretøy, parkeringsavgift, rettsgebyr, utenlandske skattekrav

som ble brukt av alle myndighetene som drev med innfordring.

Den danske rigsrevisjonen foretok også en undersøkelse av innkrevingen. I en redegjørelse fra Rigsrevisjonen for Folketinget august 2003⁶ ble det understreket at innkrevingen av statens restanser var kjennetegnet av en kompleks lovgiving og mange typer restanser som skulle behandles forskjellig. Rigsrevisjonens undersøkelse viste at var mulig å effektivisere innkrevingen på en rekke områder. Områdene som rigsrevisjonen trakk fram i så måte var:

- lovgiving
- overordnet koordinering og samarbeid
- forebygging
- innkrevingprosessen
- bruk av IT-systemer

Rigsrevisjonen peker på at utvalgets arbeid og rigsrevisjonens undersøkelse delvis var overlappende, men at utvalget primært skulle vurdere lovgivingen på området, mens Rigsrevisjonens undersøkelse var konsentrert om styring og organisering av tvangsinnkrevingprosessen.

I sin redegjørelse til Folketinget pekte rigsrevisjonen videre på at regjeringen vurderte å effektivisere betalingsforvaltningen, noe som også kunne bidra til å effektivisere tvangsinnkrevingprosessen. I den forbindelse ble arbeidet i ToldSkat, den digitale taskforce med en avregningskonto og Finansministeriets arbeid med å etablere Nem-Konto og Avregningsservice trukket fram.

Undersøkelsen viste at det er store forskjeller mellom myndighetene når det gjelder ressursbruk i forhold til restansemasse eller antall restanter. Forskjellene kan skyldes forskjellige måter å tilrettelegge innkrevingen på, for eksempel hadde Indrivelsesenheten og Finansstyrelsen høyere grad av automatisering av tvangsinnkrevingen enn for eksempel ToldSkat, politiet og kommunene.

Det var imidlertid ikke mulig å vurdere produktiviteten på området.

Rigsrevisjonen trakk også fram som et problem at ansvaret for lovgivingen knyttet til den offentlige tvangsinnkrevingen var lagt til flere departementer, noe som innebar en risiko for manglende koordinering av lovgivingen. Lovgrunnlaget var kompleks og det ble vist til at var muligheter for forenklinger. Forskjeller i lovgivingen var begrunnet i særlige forhold og skyldes også ulike politiske prioriteringer. Et eksempel på dette er restanser på studiegjeldområdet som er regulert etter spesielle

regler. Etter Rigsrevisjonens vurdering var lovgrunnlaget unødige komplisert og til hinder for en effektiv innkreving av offentlige restanser.

Komplekse lover reduserer mulighetene for å yte god service til brukerne/borgerne. Det ble pekt på muligheter for regelforenkling mht lønns-trekk, renteberegning, purregebyrer, klageadgang og foreldelsesfrister for ulike restansetyper.

Rigsrevisjonen mente at innfordringen/tvangsinnkrevingen i Danmark kunne styrkes ved bedre koordinering og samarbeid mellom de statlige virksomhetene, bla om en felles strategi for området samt ved å lage noen felles prinsipper for en effektiv innfordring. Denne typen felles prinsipper kunne bla. inneholde verdier om økonomisk effektivitet, rettsikkerhet og sosiale hensyn.

Rigsrevisjonen viste videre til at tvangsinnkrevingen i liten grad er statistisk belyst i den forstand at det er tilstrekkelig kunnskap om hvilke befolkningsgrupper som er typiske restanter, og hvorfor de er blitt det.

Tvangsinnkrevingområdet er stort, noe som etter Rigsrevisjonens oppfatning bør gi behov for mer kunnskap om området før strategiske beslutninger tas.

Det ble også pekt på behovet for å utvikle «felles styringsrelevante og balanserte mål» for virksomhetene som driver med tvangsinnkreving, og at dette vil kunne gi økt effektivitet.

Rigsrevisjonen pekte i sin undersøkelse på at virksomhetene som da drev med innfordring/tvangsinnkreving med fordel kunne ha samarbeidet mer mht informasjon som har generell karakter og som kan rettes mot flere målgrupper samtidig.

Rigsrevisjonen så blant annet på om myndighetene drev med systematiske risikovurderinger ved innkrevingen av restanser. Risikovurderinger kan blant annet benyttes for å sikre skjerpet oppmerksomhet mot personer og virksomheter hvor det er stor risiko for manglende betaling. Undersøkelsen viste at det var forskjeller mellom virksomhetene mht om de gjennomførte risikovurderinger eller ikke.

Undersøkelsen viste videre at følgende virkemidler vanligvis ble brukt i innfordringen; avdragsordninger, lønnstrekk, utlegg, motregning og melding til registeret (RKI) Formålet med lønnstrekk er å sikre innbetalinger fra restanten, og har også en preventiv effekt da mange vil unngå at arbeidsgiver får informasjon om restanseforhold. Dette virkemiddelet kan imidlertid kun brukes for de typer av krav hvor dette virkemiddelet er en del av lovgrunnlaget. Rigsrevisjonen pekte på at lønnstrekk er et effektivt virkemiddel og at det bør vur-

6. 13/02 Beretning om statens restanceinddrivelse, Statsrevisoratet, 13.august 2003.

deres endringer i lovverket slik at det kan foretas lønnstrekk ved flere typer krav.

I forbindelse med bruk av virkemidler som avdragsordninger og lønnstrekk skal myndighetene beregne restantens og husstandens betalingssevne, herunder beregne et beløp til dekning av kost, klær med mer. Rigsrevisjonen pekte på at myndighetene hadde ulik praksis for beregning av betalingssevne, og mente at de burde vurdere å lage en felles praksis på dette området.

Rigsrevisjonen påviste en del forskjeller mellom myndighetene mht avskrivningspraksis. I enkelte tilfeller ble kravet avskrevet når virksomheten vurderte kravet som umulig å kreve inn. Prinsippet om å skille mellom krav under innkreving og rettskraftige utgiftsførte krav er et viktig ledd i en effektiv tvangsinnkreving. Dette gir mulighet for å fokusere på de kravene som det er mulig å kreve inn.

Myndighetene benytter konkurslovens regler for tvangsakkord, og gjeldsanering ved ettergivelse av krav. Det er også mulig å inngå frivillige akkorder og annen avvikling utenom skifteretten. I henhold til en strategi for tvangsinnkrevingen fra 2001⁷, skal myndighetene i hver sak vurdere om foreldelsesfristen skal avbrytes. Tidligere var det normalt å avbryte foreldelsen med den følge at restansene ble holdt rettskraftige i mange år.

Rigsrevisjonen viste til at den nye politikken når det gjelder ettergivelse av krav er et viktig element i effektiviseringen av innkrevingen.

Rigsrevisjonens undersøkelse viste at myndighetene samarbeider kun på ad hoc basis om den enkelte restant. Rigsrevisjonen pekte på at det var behov for mer systematisk samarbeide mellom myndighetene med sikte på koordinert saksbehandling. Behovet for faglige fora på tvers av myndighetene for å utveksle erfaringer på området ble også trukket fram som et hensiktsmessig samordningsvirkemiddel.

Rigsrevisjonen så på om IT-systemene som ble brukt i innkrevingen fremmet en enkel og effektiv saksbehandling. Undersøkelsen viste at en modernisering av enkelte myndigheters IT-systemer, økt maskinell behandling samt en ytterligere digitalisering ville kunne gi effektiviseringsgevinster.

Myndighetene benyttet mange ulike systemer og enkelte av systemene var lite tidsriktige og ikke integrert med hverandre. Som en følge av dette var saksbehandlingen unødvendig ressurskrevende og innebar også en økt risiko for feil i saksbehandlingen.

Mens saksbehandlingen i enkelte av myndighetene i stor grad var maskinell, hvor avdragsordninger og lønnstrekk ble gjennomført automatisk, gjorde andre myndigheter dette manuelt noe som beslagla betydelige ressurser.

Rigsrevisjonen mente at det ved homogene krav ville være mulig å automatisere innkrevingen ytterligere, innenfor rammen av Forvaltningslovens regler om høring av partene og begrunnede avgjørelser.

Når det gjelder motregning viste Rigsrevisjonens undersøkelse at myndighetene hadde ulik praksis for når de innrapporterte krav til fordringsregisteret (Det centrale fordringsregister, CFR) som var opprettet for understøtte mulighetene for motregning. De utnyttede mulighetene for motregning innebærer et provenytnap for staten. Rigsrevisjonen viste til det generelle arbeidet med å effektivisere betalingsformidlingen og arbeidet med å lage en avregningskonto, som vil kunne resultere i et mer effektivt motregningssystem.

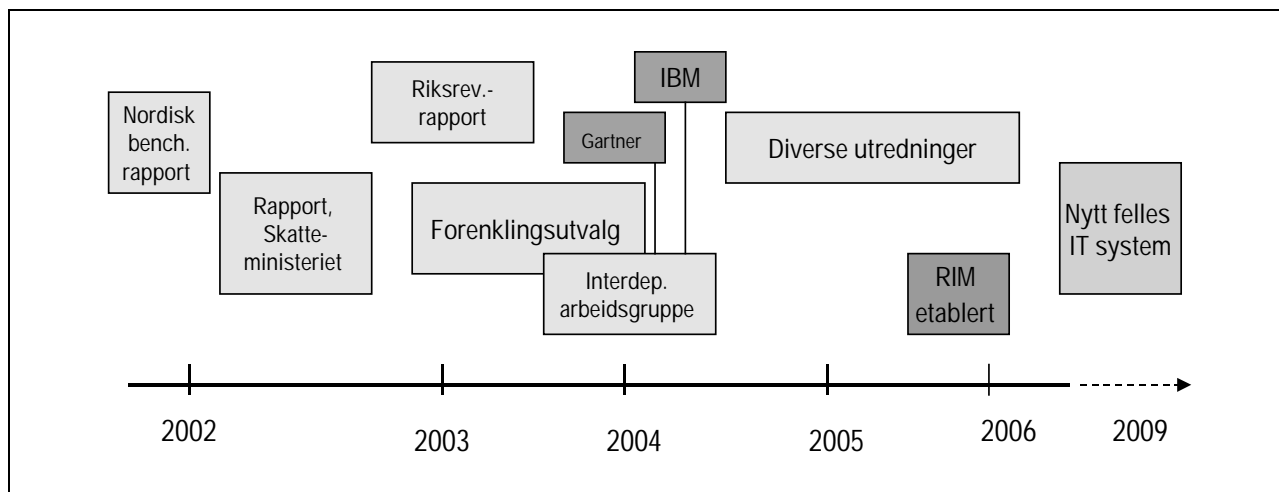
Arbeidsgruppen som ble nedsatt for å gjennomgå tvangsinnkrevingen i Danmark viste til at det for et gitt antall personer /restanter ble generert et betydelig høyere saksbehandlingsvolum. Dette fordi mange personer var såkalte gjengangere, dvs personer som har fått krav fra to eller flere myndigheter. Den daværende organiseringen av tvangsinnkrevingen medførte et ikke ubetydelig dobbeltarbeid i mange virksomheter. Omfanget av dobbeltarbeid var imidlertid forskjellig fra myndighet til myndighet, fordi det varierte hvor mange personer/virksomheter som var unike for myndigheten. ToldSkat hadde for eksempel 68 150 personer/restanter, av disse var kun 15 000 unike i den forstand at de ikke står overfor krav hos andre myndigheter.

Den kommunale innkreivingsprosessen var tett beslektet med den statlige tvangsinnkrevingen. I praksis viste det seg at den inneholdt de samme delprosessene. Undersøkelse fra den danske rigsrevisjonen viste imidlertid at kommunene ikke gjennomførte en individuell risikovurdering av den enkelte skyldner/restant, noe som inngikk i strategien for de statlige restansene.

I arbeidsrapporten om organiseringen av tvangsinnkrevingen i Danmark ble følgende forhold trukket frem:

- 11 IT systemer ble brukt i innkreving av restanser. Det var et betydelig overlapp mellom systemene på et overordnet nivå, noe som innebar at systemene understøttet relativt like arbeidsprosesser. Ingen av systemene kunne anvendes som plattform for en felles offentlig systemløsning. De samlede IT-driftsutgifter til restanse-

7. laget av ToldSkat og kommunene



Figur 4.1 Oversikt over rapporter som bakgrunn for reformen i Danmark

- oppgaver var 33 mill. kr. Flere av systemene var foreldet og hadde behov for modernisering i løpet av få år.
- Det var et betydelig overlapp av personer som ble behandlet på tvers av forskjellige restansemyndigheter. Dette innebar et betydelig dobbeltarbeid. (30 % av volumet var dobbeltarbeid)
- Det var store forskjeller i produktivitet mellom virksomhetene som drev med innkreving (årsverk per restant) Kommunene hadde 10 ganger så mange ansatte per restant som innkrevsenheten.
- En nordisk benchmarking mht produktivitet viste at Norge kom relativt dårlig ut mht antall skatteyttere per inndrivelsesårsverk og antall momsregistrerte virksomheter per inndrivelsesårsverk. Sverige hadde 14 988, Finland 14 830, mens Norge hadde kun 7 844. Danmark hadde 10844. Det samme gjelder antall momsregistrerte virksomheter per inndrivelsesårsverk.⁸
- Det er ikke tilstrekkelig å fokusere på produktivitet, fordi en ev. dårlig kvalitet på arbeidet ikke her ble fanget opp.
- En fremtidig organisering av innkrevsoppgavene burde sikre en mer produktiv og effektiv restanseinnkreving samtidig som borgere og virksomheter får en fair og ensartet saksbehandling som ivaretar skyldners rettsikkerhet.
- To ulike modeller for organisering av innkrevingen ble drøftet.

- *Felles offentlig løsning.* Innkreving av restanser samles i en enhet som alle offentlige myndigheter bruker. Myndigheten overtar kreditoransvaret og ev. også ansvaret for innkrevslovgivingen. Vil føre til en reduksjon i aktiviteter og enhetspriser.
- *Delt løsning mellom kommunene og en felles statlig enhet.* Den kommunale restanseforvaltning håndterer personlig krav, og den statlige enheten håndterer alle krav som er rettet mot virksomheter. Den statlige enheten har det overordnede ansvaret og skal være tilsynsmyndighet for den kommunale innkrevingen.

Bakgrunnen for reformen på inndrivingsområdet i Danmark kan oppsummeres i en figur 4.1.

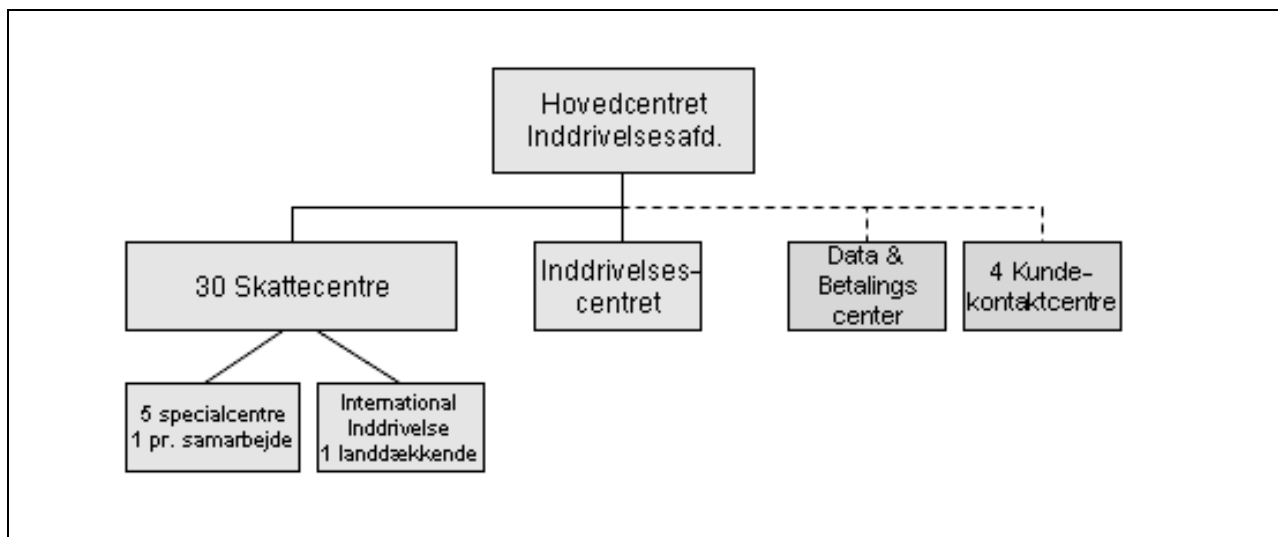
3.3 Organisering av inndrivelsesoppgavene

Restanseinndrivelsesmyndigheten er en integrert del av skatteetaten (SKAT) i Danmark.. Den 1. november 2005 ble skatteoppkrevingen i Danmark omorganisert til en enhetsorganisasjon. Den nye enhetsorganisasjon heter SKAT og er en myndighet underlagt Skatteministeriet, og som står for all fastsetting, innkreving av skatt, toll og avgifter i Danmark. Prosessen er et ledd i en større forvaltningsreform i Danmark hvor kommunenes oppgaveportefølje endres, kommuner blir slått sammen, og det opprettes regioner (01.01.2007).

SKAT består av et sentralt kontor, 30 regionalt plasserte skattesentra, samt to informasjons og serviceenheter.

Ansvar for inndrivningen er lagt til Restanseinndrivelsesmyndigheten (RIM) som foreløpig består av en egen avdeling i SKAT sentralt, det

8. Kilde: Nordisk benchmarking, Nordisk ministerråd (2002) Nordisk samarbeid om inndrivningsfrågor, TemaNord 2002: 549



Figur 4.2 Organiseringen av innfordringen i Danmark

gamle Inndrivelsescenteret og personer/deler av de 30 skattesentrene.

Figur 4.2 gir en beskrivelse av hvordan innfordringsapparatet (Restanseinndrivelsesmyndigheten) etter reformen nå er organisert i Danmark.

Hovedsentret har ansvaret for følgende oppgaver:

- Inndrivelsesstrategi
- Innsatsområdet
- Mål og måloppfyllelse
- Utarbeidelse av restansestatistikker
- Juridisk veiledning ift. samarbeidspartnere
- Analyse og metodeutvikling
- Systemeierskap

Skattesentre (30 enheter) :

- Basisoppgaver inndrivelse
- Personale- og ressursstyring
- Koordinering ift. samarbeid

De nye skattesentrene har mange oppgaver og innfordring er kun en del av disse oppgavene. I det enkelte skattesenter sitter personer fra gamle ToldSkat og personer i kommunene som drev med innkreving.

Spesialsentre (5):

- Bobehandling
- Konkursbegjæringer
- Tvangsauksjoner
- Ettergivelse
- Klagesaksbehandling

Inndrivelsescentret

Inndrivelsescenteret (IC), tidligere DCI, inndriver statlige restanser. De inndriver restanser for mer enn 500 statlige virksomheter, for eks.:

- Lisensrestanser til Danmarks Radio
- Billettrestanser til Danske statsbaner (DSB)
- Misligholdt studiegjeld
- Misligholdt FM-gjeld
- Uberettiget mottatte dagpenger (A-kassene)
- Fakturarestanser for offentlig inntektsfinansiert virksomhet
- Erstatningskrav for hærverk og tyveri overfor det offentlige
- Tilbakebetalingskrav vedrørende for mye utbetalt lønn
- Personlige fordringer fra misligholdte lån og garantier
- Restanser til biblioteker og skoler.

Etter fusjonen er det besluttet at enkelte restanser fra følgende fordringshavere som tidligere ble behandlet i det kommunale systemet skal behandles av IC via RIS.

- Arbeidsdirektoratet, Forsikrede Arbeidsgivere
- Grunneiernes Investeringsfond
- Skifteretterne
- Amtene

Inndrivelsescenteret er landsdekkende og har ansvar for administrasjon av

- Restanseinnkrevingssystemet (RIS) (tidligere FAS)
- DFLS (det offentlige register for lønnstrekk)

Det er også endel andre oppgaver som er lagt til andre enheter i SKAT. Her nevnes de vesentligste:

Kundesentrene:

- Telefonbetjening (I første omgang kun ved å sende samtalen videre til relevante telefonluser i skattesentrene eller i Betalingscenteret)

Betalingssenteret

- Betalingsmottak
- Interimkonto
- Utsendelse av kontouttak
- Gjennomføring av motregning, herunder i barnetrygd
- Utbetaling til fordringshavere og skyldnere
- Avstemning
- Bokføring

3.4 Grensen mellom oppkreving og inndrivelse

I Danmark skiller en mellom oppkreving og inndrivelse. Forholdet mellom oppkreving og inndrivelse er som følger⁹:

- Oppkreving omfatter fastsetting av fordringen, utsendelse av krav til borgere og virksomheter, den etterfølgende kontroll av om betaling finner sted til rett tid, eventuelt utsendelse av purringer og inngåelse av kortere betalings- og utsettelsesordninger ut fra et servicehensyn og ut fra sosiale hensyn.
- Inndrivelsesarbeidet omfatter innvilgelse av betalingsutsettelse og inngåelse av avdragsordninger. Samtidig omfatter inndrivelsesarbeidet anvendelse av tvangsvirkemidler som f.eks. lønnstrekking, utlegg, RKI-innberetning, konkursbegjæring osv. Inndrivelsesarbeidet omfatter også å vurdere søknader om ettergivelse av krav, frivillige akkorder og utsettelse, muligheten for avskrivning av krav, deltagelse i gjeldssaneringssaker, tvangsakkorder samt annen bobehandling.

Følgende oppgaver ivaretas av fordringshavere (etter 1. november 2005)

- Fastsetting av krav
- Rettidig innbetaling
- 1. gangs purring
- Telefonbetjening i oppkrevningsfasen
- Personlig betjening i oppkrevningsfasen
- Korte betalingsavtaler og betalingsutsettelsesordninger
- Fastsette betalingsordninger for kontanthjelp mot tilbakebetaling
- Bortfall etter aksjeloven
- Innsigelser mot kravets riktighet
- Oversendelse av kravet til inndrivelse

9. Utgangspunktet for å dele opp oppkreving og inndrivelse er retningslinjene som fremgår i forslag til Lov om opkrævning og inndrivelse af visse fordringer (Lovforslag 112 2004/2005). Skatteministeren har fullmakt til å fastsette nærmere regler for grensesnittet, men ministeren har foreløpig ikke valgt å benytte denne muligheten.

- Rådgiving av restant om kravets overgivelse til RIM (restanseinnkreivingsmyndigheten)
- Tilbakekalling av krav (kun rene kommunale krav uten statsrefusjon)

Kommunene er ikke forpliktet til at inngå korte betalingsavtaler eller inngå betalingsutsettelsesordninger. Enkelte kommuner henviser derfor slike saker til RIM.

Følgende oppgaver ivaretas av restanseinnkreivingsmyndigheten (RIM) på vegne av statlige og kommunale fordringshavere:

- Registrering av saker
- Telefonbetjening i inndrivelsesfasen
- Personlig betjening i inndrivelsesfasen
- Informasjons- og veiledningsinnsats
- Innbetalinger (kontant)
- Avdragsordninger
- Betalingsutsettelse
- Tilbakekalling av krav
- Internasjonal inndrivelse
- Betalingsevnevurdering
- Pantefogdvirksomhet (utlegg)
- Lønnstrekking
- RKI (innberetning)
- Remonstrasjon
- Innbringelse av klagesaker for LSR
- Ettergivelse
- Tap av bevillinger (innstilling)
- Bobehandling
- Motregningsrelaterte oppgaver (overskytende skatt og barnefamilieytelser)
- Utvikling, systempleie og vedlikehold
- Regnskap – avstemming
- Avregning til fordringshaver

Videre ivaretar RIM inndrivelsen av alle virksomhetsrelaterte fordringer, når den alminnelige oppkreivningsprosess i SKAT ikke har ført til en betaling. Snittet mellom oppkreivning i SKAT og inndrivelse i RIM er på virksomhetsområdet prinsipielt det samme som på borgerområdet.

Grensen mellom fordringshaver og restanseinnkreivingsmyndigheten

I lovforslaget fastlegges fordelingen av roller og ansvar (snittflaten) mellom de statlige og kommunale fordringshaverne på den ene siden og den nye restanseindrivelsesenheten. Det foreslås at fordringshaverne fortsatt skal kunne tillate avdragsvis betaling og utsatt betaling dersom skyldner har midlertidige betalingsproblemer. Fordringshaverne skal dermed fortsatt kunne gi betalingsut-

settelse innenfor gitte rammer og lover og regler på området.

Restanseinndrivelsesenheten kommer først inn i bildet når fordringshaver/kreditor har brukt opp sine muligheter for å få inn midlene. Dvs når skyldner ikke overholder betalingsfristen eller misligholder en betalingsavtale i rater på tross av purringer. En betingelse for å overdra fordringen til restansemyndigheten at skyldner underrettes om dette av fordringshaver, for eksempel ved siste purring.

Når særlige forhold taler for det kan fordringene overdras til restansemyndighetene på et tidligere tidspunkt. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig dersom det kommer nye krav om underholdningsbidrag og daginstitusjoner i situasjoner der en eller flere andre fordringer allerede er overført til restansemyndighetene. Skyldner og fordringshaver vil i slike tilfeller kunne være interessert i en ordning hvor alle krav, også fremtidige rater inngår i betalingsavtalen.

Innkrevning av restanser er ikke en del av de oppgaver som kommunenes servicebutikker skal løse. Som fordringshaver vil kommunen likevel fortsatt kunne behandle henvendelser omkring egne fordringer, og herunder motta innbetalinger på kommunens fordringer som er sendt til inndrivelse.

Sosiale hensyn

Dersom fordringshaver har særlige opplysninger om skyldners sosiale forhold, kan fordringshaver ta hensyn til disse i vurderingen av om kravet skal overføres til RIM eller forbli hos fordringshaver. Det er således fortsatt opp til fordringshaver å ta sosiale hensyn i forbindelse med vurderingen av sakens videre forløp.

Det betyr ikke at RIM ikke kan ta sosiale hensyn. Sosiale forhold skal på linje med andre forhold tas inn i RIMs saksbehandling for å sikre en helhetsorientert saksbehandling.

Dersom fordringshaver etter oversendelse av en fordring får kjennskap til at det er skjedd vesentlige endringer i skyldnerens sosiale eller økonomiske forhold, er fordringshaver forpliktet til å gi disse opplysningene videre til RIM. Videre har fordringshaver innenfor visse rammer rett til at ta tilbake fordringen eller oppfordre RIM til henholdsvis å intensivere eller begrense inndrivelsen.

Dersom fordringshaveren tar tilbake en fordring på grunn av vesentlige endrede økonomiske eller sosiale forhold hos skyldner, skal fordringshaver skriftlig underrette skyldner om dette.

Fordringshaver har ikke en særlig plikt til å foreta en løpende undersøkelse av, om forholdene er endret. Plikten inntreder derfor kun hvis fordringshaver av ulike årsaker får tilgang på denne typen opplysninger.

Fordringshaveren kan dersom det skjer en forverring i skyldners økonomiske eller sosiale forhold anmode RIM om å gi henstand eller tillate avdragsvis betaling. Fordringshaver kan også velge at ta tilbake saken for å gi skyldner en avdragsordning eller betalingsutsettelse. Det er likevel en betingelse at fordringen ikke inneholder statsrefusjon.

Sentrale og desentraliserte kontaktutvalg

I forbindelse med fusjonen ble det nedsatt et sentralisert inndrivelseskontaktutvalg og desentraliserte kontaktutvalg på skattesen ternivå.

- Inndrivelseskontaktutvalgene har som formål å formalisere en dialog mellom RIM og fordringshaverne på lands- og skattesen ternivå.
- I det landsdekkende utvalget er inndrivelsesdirektøren formann. I utvalget sitter representanter fra RIM, KL og fra fordringshavere.
- Inndrivelseskontaktutvalget på skattesen ternivå har skattedirektøren som formann, og øvrig deltagelse av representanter fra kommuner og skattesen tret i det enkelte skattesen rets område.

3.5 Lover og regler

I Danmark er det to sentrale dokumenter med oversikt over lover og regler som fungerer som rettleider for saksbehandlere på ulike nivå i innkrevingsarbeidet.

1. Inndriveshåndbok
2. Inndrivelsesveileder

Inndriveshåndboken er utarbeidet for at sikre at prosessene på innkrevingsområdet fungerer effektivt fra fusjonsdatoen (1. november 2005). Håndboken gir blant annet oversikt over hvilke prosesser som er endret som følge av nye lover og regler på området (Lov om opkrævning og inddrivelse av visse fordringer og 2 konsekvenslover.)

Prosessene som er endret er av avgjørende betydning for oppgavene i de nye skattesen trene. Den vesentligste er knyttet til selve årsaken til etableringen av den nye organisasjonen; nemlig oppdelingen i oppkreving og inndrivning. Utover det har det bl.a. skjedd betydelige endringer og forenklinger på områder som betalingsevnevurderin-

ger, avdragsordninger og lønnstrekk, samt klageadgangen.

Håndboken skal gi medarbeiderne et overblikk over nye regler og prosedyrer og skal bidra til en mer ensartet og effektiv saksbehandling. Håndboken erstatter imidlertid ikke den juridiske veiledning på inndrivelsesområdet. Inndrivelsesveiledningen beskriver grunnlaget for restanseinndrivelsesmyndighetens innkreving av offentlige krav samt reglene for bobehandling, betalingsordninger, gjeldssanering og ettergivelse mv.

(<http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=72541&vID=200964>)

Følgende lover og regler er sentrale i innkrevingen :

- Oppkrevslov
- Rettspleieloven
- Lov om bekendtgjørelse

Informantene pekte på at de gjerne hadde sett at det var en felles lov for all innfordring/tvangsinnkreving, men at tiden foreløpig ikke er moden for det.

Det arbeides imidlertid med en harmonisering av gjeldene lover og regler på området for å få saksbehandlingen mer ensrettet. Et eksempel på dette er harmonisering av rentebegrening.

I henhold til informantene har ikke EU gitt noen føringer for hvordan regelverket skal utformes på dette området.

Ved samlingen av inndrivelsesoppgavene i en statlig virksomhet overføres aktiver, rettigheter og plikter fra kommunene til staten. Lovforslaget inneholder regler og vilkår for denne overføringen. Lovforslaget inneholder de nødvendige tilpasninger i regelverket for å sikre et godt samspill mellom de kommunale og statlige fordringshavere på den ene siden og restansemyndighetene på den andre siden.

Det skilles mellom «opkrævning» og «indrivning». Med «opkrævning» menes utsendelse av krav til borgere og virksomheter og kontroll av om de betaler innen gitte frister, samt ev. etterfølgende tiltak herunder purrenger.

Med «indrivning» menes oppgaver som innebærer bruk av lovgivningens tvangsinnkreivingsvirkemidler som f.eks. lønnstrekk, motregning og frivillige betalingsordninger.

Det er fortsatt opp til fordringshavere å tilrettelegge og tilpasse den ordinære innkrevingen (opkrævningen) til lovgivningen og praksis på de ulike områdene. Kommunene og andre fordringshavere har fortsatt muligheter for å foreta sosiale hensyn og andre hensyn ved å tilrettelegge det vanlige innkreivingsarbeidet.

Forslaget innebærer at det skal fokuseres på effektivisering av den frivillige innkrevingen og tvangsinnkrevingen, samtidig som det skal gis plass til fleksibilitet og individuelle hensyn, spesielt ift. sosiale krav. Skyldnere som er villige til å betale skal møte en fleksibel og «hensynstagende» inndrivelsestrategi.

Anvendelsesområdet for loven er samtlige fordringer med tillegg av rente og andre omkostninger som oppkreves eller inndrives av det offentlige, herunder fordringer som tilkommer det offentlige, også fordringer som det offentlige krever inn på vegne av andre, f.eks. barnebidrag. Også utenlandske krav som inndrives av myndigheter i Danmark og danske krav som inndrives av myndighetene behandles av restanseinndrivningsmyndigheten.

Lovforslaget innebærer at gjeldende regler og praksis vedrørende oppkreving og inndrivning vedrørende de enkelte fordringer i særlovgivningen fortsatt skal komme til anvendelse.

Informantene så på forenklingarbeidet og harmoniseringen av regelverket som en forutsetning for å kunne gjennomføre flere av de viktige systemendringene på IT-området. Hittil er det gjort mer mht regelverksharmonisering enn regelforenkling på innkreivingsområdet. Det pekes på at det er et visst spenningsforhold mellom forenklingstanken og behovet for å beholde enkelte særregler på enkelte typer krav.

Informantene i Skatteministeriet viste likevel til at det er et mål å samle alle regler om innkreiving i en lov.

3.6 Prioritering av krav

Når det gjelder prioritering av krav har en følgende inndeling:

1. Moms/skattekrav
2. Barnebidrag
3. Øvrige krav

Selv om det ikke er en prioritering utover dette, ser en likevel på konsekvenser for skyldner ved manglende betaling av kravet. Det som er mest «byrdefullt» for skyldner skal betales først. Dersom det for eksempel er krav som innebærer gjeldsfengsel ved manglende betaling kommer disse først. Skyldner skal ha innflytelse på hvilke krav som skal betales først.

Når skyldner har flere krav gjelder i utgangspunktet FIFO prinsippet. «First in first out». Dette vil i henhold til informantene gi virksomhetene (som fastsetter og driver med ordinær innkreiving) insentiver til å sende kravene raskt til inn-

fordring/tvangsinnkreving. Systemet innebærer at den enkelte borger får mulighet til å få oversikt over sin saldo, og den enkelte borger vil kun betale et gebyr for saldoen (saldoprinsippet).

For saksbehandlingen i skattesentrene er det satt opp en tabell med oversikt over dekningsrekkefølgen ved lønnstrekk. Kravene skal dekkes i den rekkefølge som er satt opp der, med mindre saksbehandleren for eks. etter avtale med skyldneren har avtalt en annen rekkefølge. Kravene deles inn i de tre prioriteringskategoriene. For krav innen samme prioritetstrinn gjelder regelen; «først i tid, først i ret».

3.7 Differensiering/tilpasning

I Danmark er kravene i liten grad kategorisert etter type, kun etter person/virksomhet og hvem som fastsetter kravene. Det opereres med 300 forskjellige kravstyper.

De benytter seg likevel av en kategorisering av restantene etter evne og vilje. (se figur 4.3)

Det legges i liten grad opp til en differensiering av kravstyper i den forstand at det skal tas spesielle hensyn til ulike typer krav i saksbehandlingen. «En krone er en krone»

I strategien for innfordringen som ble laget i 2000 så anbefales det å målrette innkrevingen mer etter type restanse/skyldner. Skyldner deles inn i

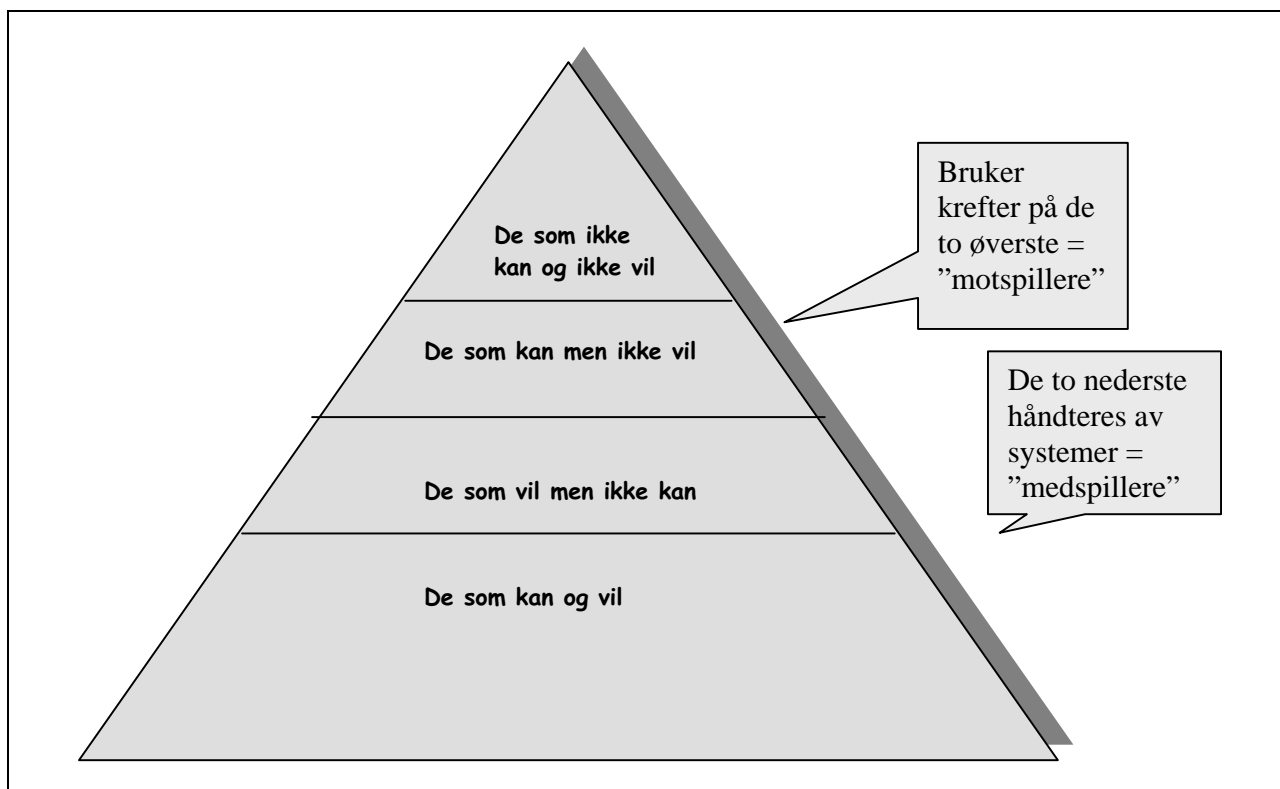
ulike kategorier som enten motspiller eller medspiller. Det vises til at det er behov for mer kontroll/innsats overfor motspillere.

Gjengangere

Tidligere undersøkelser viser at det ca 30 % av skyldnere er såkalte «gjengangere». Det har vært arbeidet for å redusere antallet gjengangere, og antallet ser ut for å være noe redusert. Personene som defineres om gjengangere kunne tidligere bli utsatt for utlegg fra flere hold, fordi innkreivingsarbeidet ikke var tilstrekkelig koordinert. Informantene peker på at ved etablering av et felles system vil ikke dette bli noe problem. Inntil det nye systemet er på plass opereres det med ulike lister for å unngå disse problemene.

Lovverket og reglene er imidlertid forskjellige, og vil fremdeles legges til grunn i saksbehandlingen. Den nye loven vil i utgangspunktet kun «legges utenpå»/være en overbygning til de gamle lovene. Det vil likevel bli lagt opp til forenklinger og endringer også i disse lovene og reglene slik at saksbehandlingen og virkemiddelbruken for ulike offentlige krav blir mer enhetlig. Det er et ønske om å lage en lov for tvangsinnkrevingen ala det de har i Sverige; Tvangsfullbyrdsloven.

Det er enkelte typer krav som er vanskeligere å få inn enn andre. (f.eks. parkeringsbøter, sivilretts-



Figur 4.3 Inndeling av restanter etter evne og vilje

lige krav). Det vises til at det er behov for smidigere regler på områder hvor det er lite virkemidler.

Det legges opp til forebyggende restansearbeid, bla overfor personer som myndighetene har dårlige erfaringer

En dobbeltgjenger eller gjenganger defineres som en skyldner som har gjeld registrert i flere av SKATs interne IT-systemer. Tidligere var betegnelsen brukt om skyldnere som hadde gjeld hos flere offentlige myndigheter.

Etablering av en sammenhengende håndtering av alle krav i forhold til den enkelte borger eller virksomhet er en utfordring pga. den manglende sammenheng mellom de midlertidige IT-systemer, som frem til slutten av 2007 understøtter inndrivelsen. Når det nye felles inndrivelsessystemet (EFI) etter planen tas i bruk (opprinnelig planlagt ferdig i slutten av 2007, realistisk sett først i 2009) vil dette fjerne dobbeltgjengerne og alle krav vedrørende borgere og virksomheter vil samles i et system.

I håndboken er det laget en veiledning for saksbehandlerne for hvordan de skal håndtere endel dobbeltgjengersituasjoner, for eksempel ved personlige henvendelser fra borgerne/virksomhetene, avdragsordninge, lønnstrekk, utlegg, registrering i RKI, klagebehandling, bobehandling.

Avhengig av definisjonen er omfanget av dobbeltgjengere ved utlegg begrenset. Har Inndrivelsescentret en sak hvor det skal tas utlegg skal saken sendes til skattesentret. Dersom skattesentret mottar en sak fra Inndrivelsescentret, skal saksbehandleren i skattesentret manuelt utarbeide et pålegg (tilsigelse). Hvis det er andre restanser som er modne for utlegg skal det på samme måte utarbeides et pålegg for disse. Av systemmessige hensyn skal påleggene fortsatt skrives ut hver for sig, men rettsgebyret skal beregnes ut fra det samlede beløp.

Dersom skyldneren ikke møter på tilsigelsen vil saksbehandleren normalt foreta en utgående fogdeforretning. Før dette skal saksbehandler forsikre seg om at det ikke er andre krav som det skal foretas utlegg for. Dette undersøkes i systemet (CFR). Er der andre krav som skal tas med på utleggsforretningen skal saksbehandler sende et nytt samlet varsel for alle kravene.

Som alternativ til et utgående utleggsforretning kan pantefogden velge å begjære skyldner fremstilt for politiet. (dersom skyldneren ikke har møtt opp). Det krever imidlertid at dette virkemidlet står i et rimelig forhold til gjeldens størrelse, og at pantefogden anser det for overveiende sannsynlig at det under forretningen kan oppnås hel eller delvis dekning av restansen.

Sivilrettslige krav

Området er preget av svært forskjellige typer krav og størrelsen på kravene er også svært ulik. Selv om RIM ikke har andre inndrivelsesmidler enn fordringshaver kan fordringshaveren ikke velge å unnlate å bruke RIM dersom kravet ønskes tvangsinnrevet. Fordringshaveren kan derfor ikke velge selv å sende saken direkte til advokat. I så fall ville skyldnere ikke få behandlet sine restanser et sted (hos RIM).

Rettskraftige restanser med eventuelt beregnede renter frem til oversendelsesdatoen mottas i RIM normalt etter 1. purring eller kommunens normale purringsprosedyre. Det er ikke mulig å anvende lønnstrekk på dette område, og saksbehandler bør være fleksibel med hensyn til at få etablert en avdragsordning.

Kan frivillig forlik ikke oppnås, kan RIM selv velge å gå i fogedretten med restansen til direkte inkasso, dersom det en restanse på under 50.000 kr. Restansen kan også oversendes til advokat med henblikk på å få dom for kravet. Innen kravet oversendes en advokat skal der skje en vurdering av eventuelle aktiver.

Dersom restansen fortsatt ikke betales vurderes følgende tiltak:

- Henlegge restansen
- Innlevering til direkte inkasso i fogedretten
- Oversendelse til advokat –følgende undersøkes først:
 - om det er aktiver
 - om det er mulighet for et få et proveny
 - om det er verd omkostninger og risiko
 - om skyldner i forveien har saker til inndrivelse i RIM eller hos advokat

Selve prosedyren omkring oversendelse av kravene til advokat med sikte på tvangsauksjon avklares i de kommende inndrivelseskontaktutvalg.

Den enkelte medarbeider i skattesentrene kan få et fogdekort som gir dem fullmakt til å foreta utlegg for ytelser som inndrives av RIM.

3.8 Bruk av virkemidler

Betalingsanmerkninger

Når det gjelder registrering i registeret over «dårlige betalere» (RKI) er hovedregelen at kun samlede restanser over 25 000 DK skal registreres, i tilfeller hvor det ikke er inngått en akseptabel avdragsordning. Registreringen slettes kun dersom gjelden innfris eller dersom fordringen er for gammel til registrering.

Fastsettelse av betalingsevne

I Danmark har det vært svært ulik praksis, spesielt i kommunene, mht hvordan beregne personer/virksomheters betalingsevne. Hva som ble regnet som rimelig «levestandard» for personer varierte fra kommune til kommune. Enkelte kommuner ble mistenkt for å ta spesielle hensyn til viktige enkeltpersoner/ virksomheter. Nyere undersøkelser viser at praksisen i de ulike skattesentrene fremdeles ikke er ensartet, men ennå er preget av praksisen i den kommunen personen tidligere jobbet for. SKAT ba bl.a skattecentrene beregne grensen for en persons betalingsevne, og svarene fra sentrene varierte fra 4 til 21 000 danske kroner.

Som et ledd i sentraliseringen/samlingen på inndrivelsesområdet er det imidlertid fastsatt to nye måter å beregne skyldnerens betalingsevne på.

Det skal tas utgangspunkt i skyldnerens nettoinntekt hvis skyldneren ikke sender inn et budsjett. (Inndrivelsescentralens tidligere praksis er nå lovfestet). Under visse betingelser kan det inngås avdragsordninger og utstedes pålegg om lønns trekk ut fra en tabell med nettoinntektsintervaller.¹⁰ Dette betyr at det reelt sett er en nedre inntekstgrense for når skyldneren kan avkreves betaling eller som danner grunnlag for lønns trekk. Grensen medfører at der normalt ikke kan trekkes i lønn dersom skyldner ligger under et gitt nivå (= sosialhjelpsnivå).

For øvrig har det skjedd en standardisering av regelverket for den individuelle betalingsevnevurderingen slik at denne tilpasses beregningen for gjeldssanering. Etter de nye regler er det spesifisert hvilke inntekter og utgiftsområder som skal tas med i beregningen, og det er fastsatt et fast beløp som skyldner skal ha til rådighet. I de nye reglene slås det videre fast at skyldnerens ektefelle/samboer ikke skal bidra til betaling av skyldnerens gamle gjeld, og barnas inntekter skal ikke bidra til betaling av skyldnerens kreditorer.

Nettoinntekten defineres separat for skyldner og ektefelle/samboer. Alle inntekter medregnes, herunder utbetalinger fra pensjonsordninger og utbetalinger av erstatning for tap av erhvervsevne, tap av forsørger og lignende.

Følgende inntekter regnes ikke med: godtgjørelser, forsikringssummer vedrørende ikke økonomisk skade, barnetrygd, barnebidrag, barnepensjon og andre inntekter vedrørende barn, boligstøtte og andre boligytelser.

I regelverket er det spesifisert hvilke inntekter som skal trekkes fra. Eksempler på dette er skatt, arbeidsmarkedsbidrag, pensjonsinnbetalinger, naturlige omkostninger ved erhverv av inntekten herunder transportutgifter, kontingent til arbeidsløshetskasse og fagforening, bidrag til etterlønn, bidrag til trossamfunn mm.

Det er også satt opp hvilke fradrag som er godkjente og som kan trekkes fra nettoinntekten. De viktigste er; rimelige utgifter til bolig, nettoutgifter til mindreårige hjemmeboende barn, bidragsforpliktelse, utgifter til særlige behov, ytelse på ektefelles/samboers gjeld og på skyldnerens øvrige gjeld til det offentlige, et beløp til rådighet som er fastsatt ut fra husstandens sammensetning.

I motsetning til tidligere er det nå faste beløp som skyldner skal ha til rådighet, avhengig om skyldner er alene eller er gift/samboer. Beløpet utgjør pr. måned:

- Skyldner 4.600 kr.
- Ektefelle/samboer 3.200 kr.

Avdragsordninger

Den første henvendelse til skyldneren skal være et påkravsbrev med gebyr. Kan skyldnerne ikke betale, legges det opp til å etablere en avdragsordning.

Tanken er at restansen skal avikles mest mulig hensiktsmessig og effektivt. I den forbindelse er den enkelte skyldners vilje og evne til at avikle restansen av stor betydning. I loven presiseres det at det kan gis tillatelse til en avdragsordning eller en henstand/betalingsutsettelse. En avdragsordning kan kun unntaksvis gis dersom skyldner har en formue i form av likvide midler.

Det skiller mellom tre ulike former for avdragsordning:

1. *Avdragsordning uten betalingsevnevurdering.* Her må gjelden skal være under 12.000 kr. eller avviklingen må maksimalt løpe over 10 måneder uansett restansens størrelse. Anvendes dersom skyldner både kan og vil betale (er en medspiller), selv kontakter RIM og anmoder om en avdragsordning. Det vil vanligvis være diskvalifiserende dersom skyldner har gjeld fra tidligere.
2. *Avdragsordning med bakgrunn i tabellavdrag.* Avdragsordningen fastsettes som en viss prosentdel av skyldnerens nettoinntekt, nedrundet til hele 50 eller 100 kr. Anvendes dersom betingelsene for avtaleordning 1 ikke er oppfylt, og hvor gjelden likevel kan forventes innfridd.
3. *Avdragsordning med bakgrunn i en individuell betalingsevnevurdering.* Ordningen inngås

10. Jf Inndrivelsesbekendtgørelsen.

enten på skyldner eller RIMs initiativ. RIM tar initiativ til en avtaleordning dersom gjelden ved fastsettelse av avdrag ikke avdras innenfor rimelig tid og det er snakk om en stabil situasjon, og det ikke finnes et inntektsgrunnlag for å fastsette nivå ut fra tabellberegning.

Minstebeløpet på avdrag er 350 kr. Ved tilbud fra skyldnere uten betalingsevne er minstebeløpet på avdrag på 100 kr. En skyldner med vilje til betaling skal ikke avskjæres, men avdragets størrelse skal holdes opp mot de administrative kostnadene ved ordningen og den samlede restansens størrelse.

Lønnstrekk

Informantene trekker frem lønnstrekk som det mest effektive virkemiddelet, og at dette virkemiddelet kan og blir brukt på nesten alle områder.

I loven er det nå fastsatt to former for beregning av omfanget av et pålegg om lønnstrekk.

- Lønnstrekk fastsatt ut fra faste satser i forhold til skyldnerens nettoinntekt
- Lønnstrekk beregnet ut fra en konkret betalingsevnevurdering, som omfatter både skyldnerens og ektefelles/samboers inntekts- og utgiftsforhold

Dersom gjelden blir for stor skal saksbehandler foreta en samlet vurdering av saken. Skyldner kan bli bedt om å sende inn et budsjettskjema slik at det kan vurderes om det er mulig å øke lønnstrekket, eller om det bør gjennomføres en utleggsforretning. En kan også oppfordre skyldner til at søke ettergivelse eller gjeldssanering.

Dersom skyldner ikke overholder en avdragsordning eller ikke reagerer på en purring, er det grunnlag for at ta de nødvendige skritt mht å utstede et pålegg om lønnstrekk.

Ved tabellfastsatt lønnstrekk fastsettes lønnstrekket ut fra en egen tabell¹¹ Tabellen angir hvilken prosentsats som kan trekkes i forhold til nettoinntekten. Dersom skyldner har forsørgeransvar er prosentsatsen lavere.

Før det kan utstedes et lønnstrekk basert på tabellen skal skyldneren ha en skriftlig varsel med informasjon om trekkprosenten, størrelsen på nettolønnen som danner grunnlag for beregningen, opplysning om at RIM etter fornyet varsel kan endre prosenten dersom inntekten endres. Videre skal skyldner informeres om at det er mulig å få gjennomført en individuell betalingsevnevurdering, som kan legges til grunn for lønnstrekket der-

som skyldneren innen 14 dager fyller ut og sender inn et vedlagt budsjettskjema.

Dersom skyldner ikke fyller ut budsjettsskjema innen fristen kan RIM utstede et pålegg om lønnstrekk. Avgjørelsen skal være i tråd med varslet og skal innbrettes til DFLS (offentlig register over lønnstrekk) og skyldner skal skriftlig informeres om avgjørelsen.

Dersom skyldner sender inn budsjettskjema kan lønnstrekket beregnes ut fra husstandens økonomiske forhold. Basert på det innsendte budsjettmateriale utsteder RIM et pålegg om lønnstrekk. Her behøver ikke vedtaket være i overensstemmelse med varslet, men også her skal avgjørelsen innbrettes til registeret over lønnstrekk og skyldner skal informeres skriftlig.

Tidligere var det lovfestede begrensninger mht hvor mye skyldner kunne trekkes i lønn- 20%. Dette er nå opphevet, i prinsippet kan skyldner trekkes opp til 100 % i lønn dersom vedkommende har betalingsevne til det.

Samtidig er reglene i lovene harmonisert (reglene i lov om inndrivelse af underholdsbidrag er overført til kildeskatteloven), slik at det nå kun gjelder et sett regler ved fastsettelse av lønnstrekk. Det betyr også at det for restanser på bidragsområdet ikke lengre kan trekkes i lønn i særlige ytelser, som for eks. studiefinansiering (SU), utbetalinger fra livsforsikringer mv.

Eksisterende pålegg om lønnstrekk kan likevel opprettholdes.

Dersom forhold som ligger til grunn for lønnstrekket endres vesentlig kan RIM gjennomføre en ny prosess med henblikk på å endre trekkprosenten.

På samme måte kan skyldneren be om å få foretatt en ny vurdering.

Arbeidsgiver kan ikke se hva det trekkes for bare at en gitt prosentandel av lønnen trekkes.

Det er laget et felles register for registrering av lønnstrekk (Det Fælles Lønindeholdelsessystem (DFLS)). Registeret ble laget for at minske arbeidsgivernes problemer med å forholde seg til mange lønnstrekk fra forskjellige myndigheter. Formålet med systemet (DFLS) er å lette virksomhetenes administrative byrder ved lønnstrekk. Etter at systemet ble opprettet kommunisere virksomhetene kun med én offentlig myndighet, når det gjelder lønnstrekk. Systemet administreres av SKAT.

Der kan trekkes for en lang rekke av forskjellige restanser til det offentlige, bl. a skatterestanser, underholdsbidragsrestanse, bøter, saksomkostninger fra det offentlige, for mye utbetalt bolig-sikring, daginstitusjonsrestanser, studiegjeld, for mye utbetalt studiestøtte, tilbakebetalingspliktig

11. § 5 i Inndrivelsesbekendtgørelsen.

kontanthjelp, lisensrestanser og skyldige billettavgifter til de danske statsbaner.

Det kan trekkes i lønn, pensjoner, kontanthjelp, feriegodtgjørelse, andre former for arbeidsvederlag, ventepenger, dagpenger og lignende støtteordninger.

Betalingsutsettelse

I forbindelse med vurdering av virkemidler som avdragsordninger og lønnstrekk skal det gis betalingsutsettelse (dvs at inndrivelsen stilles i bero) dersom skyldnerens nettoinntekt er under minimumsgrensen, eller en individuell vurdering ikke viser noen betalingsevne, ev at det foreligger særlige omstendigheter. Særlige omstendigheter vil typisk være sosialt betingede eller meget kortvarige økonomiske problemer.

Utlegg/pant

Alle medarbeiderne i skattesentrene kan ta utlegg. (har namsmannsmyndighet)

Informantene peker på at det skjer lite utlegg utover lønnstrekk, fordi dette er svært ressurskrevende.

Gebyrer og avgifter

Gebyrer for tidligere kommunale områder

Der kan oppkreves følgende gebyrer hos skyldner for personlige restanser:

- Utsendelse av skriv ved for sen betaling 250 kr.
- Vedtak om lønnstrekk 250 kr.
- Pålegg/tilsigelse til utleggsforretning 250 kr.

Rettsavgifter beregnes etter gjeldende regler.

Gebyrer på Inndrivelsescentrets område

Restanser som oppkreves og inndrives av Inndrivelsescenteret pålignes følgende gebyrer:

- 100 kr. for opprettelse av fordring
- 5 kr. / 10 kr. for oppkreving
- 50 kr. for purring samt
- 200 kr. for vedtak om lønnstrekk

Gebyrer på SKATs virksomhedsområde

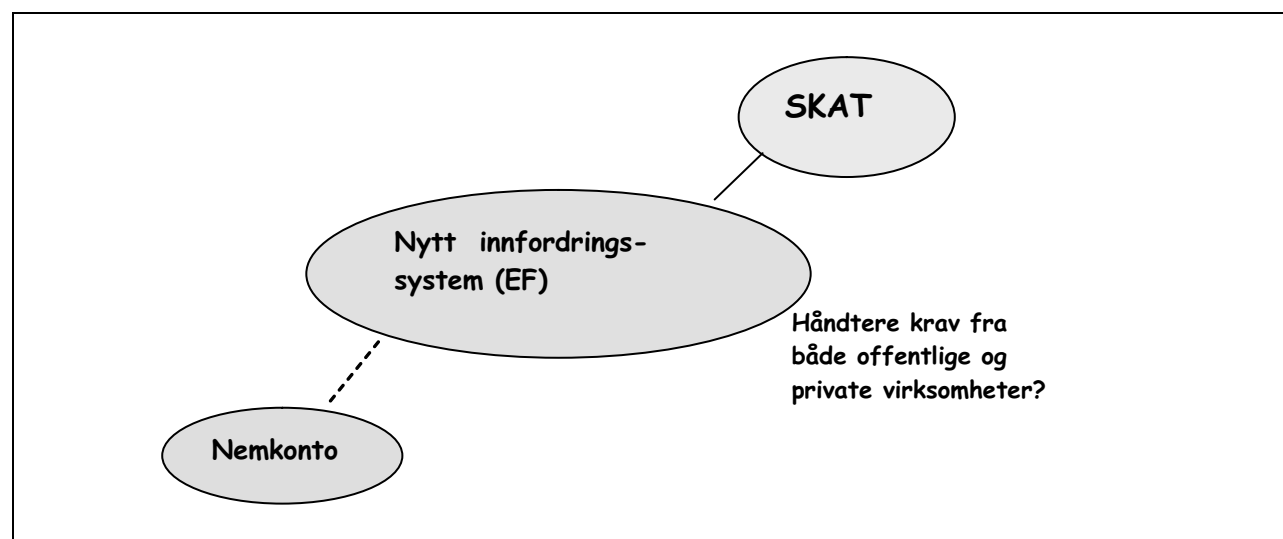
På SKATs virksomhedsområde beregnes der et gebyr på 65 kr for følgende:

- Skriv vedr. manglende betaling
- Manglende innsendelse av listeopplysninger
- Pr. angivelse vedr. kreditbegrensede moms-virksomheter

Motregning

Motregning er et virkemiddel hvor utbetalinger fra det offentlige til en restant (for eksempel restskatt og negativ moms) under gitte betingelser kan motregnes mot andre offentlige krav. Idag kan en ikke motregne for alle typer krav, og det jobbes for at dette skal være mulig for alle krav.

Fra 1.november 2005 fikk alle borgere i Danmark en egen konto for transaksjoner med det offentlige. Penger fra det offentlige blir nå automatisk overført til denne kontoen, for eksempel barnebidrag, restskatt, pensjoner og lønn (dersom personen er ansatt i det offentlige). Alle offentlige myndigheter . både staten, fylket og kommunene skal bruke Nemkonto når de skal utbetale penger. Vanligvis blir en av personens eksisterende kontoer definert som Nemkonto. Det er kun bruker og banken som har adgang til å se hele kontoen, det



Figur 4.4 Oversikt over Nemkonto og det nye innfordringssystemet

offentlige kan kun overføre penger til kontoen. Tanken bak etablering av Nemkonto er å gjøre det lettere for borgerne (som slipper å gå i banken for å løse inn sjekker fra det offentlige), lettere for offentlige myndigheter som får opplysninger om kontorendringer mm samtidig, noe som bidrar til en mer effektiv saksbehandling og gir færre feilutbetalinger mv.

På sikt ønsker en at staten skal kunne trekke på denne kontoen ved utestående gjeld til det offentlige. Idag kan Nemkontoen kun brukes som motregning.

Den ønskede sammenhengen mellom SKAT som ansvarlig offentlig myndighet for tvangsinnkrevingen, det nye systemet for tvangsinnkreving som skal lages (EF) og Nemkonto illustreres i figur 4.4.

Gjeldsanering og ettergivelse

Ettergivelse av et krav betyr at det avvikles ved foreldelse, akkord eller gjeldssanering. Restansemyndigheten (RIM) er ikke bare forpliktet til å inn-drive gjelden, men har også en selvstendig forpliktelse til å bidra til at det for håpløst forgjeldede medspillere blir tatt initiativ til å lage en kreditorordning, som er hensiktsmessig for både skyldner og RIM. I slike tilfeller skal saksbehandleren derfor gi råd til skyldner om muligheten for å søke om gjeldsanering eller ettergivelse.

Reglene for ettergivelse av krav er tilpasset slik at de økonomiske betingelsene i det vesentlige svarer til de nye reglene for gjeldssanering. Videre er omfanget av områder hvor kravet kan ettergis utvidet vesentlig. De økonomiske beregningene i forbindelse med hel eller delvis ettergivelse svarer likeledes til beregningene for individuell betalings- evnevurderinger, dog med den endring at det medregnes visse fremtidige pensjonsutbetalinger.

Det er RIM som har hjemmel til å behandle søknader om ettergivelse og dermed også til å treffe avgjørelse om ettergivelse. RIM har ingen plikt til å høre eller innhente fordringshaverens godkjennelse. Er der imidlertid snakk om en fordring, som fordringshaveren har spesiell interesse av, bør fordringshaveren høres innen det treffes en avgjørelse.

Avskrivning

Avskrivning av et krav innebærer at kravet utgiftsføres på statsregnskapet men at det fortsatt er rettskraftig. Informantene peker på at mange krav tidligere kunne avskrives, men at det nå «trekkes det i håndbremsen» på dette området. Som hoved-

regel skal alle fordringer bevare sin rettskraft og forsøkes inndrevet etter gjeldende inndrivelsesmuligheter.

I de tilfeller hvor inndrivelsen vurderes som forgiveves på lengre sikt eller kostnadene forbundet med inndrivelsen anses som uforholdsmessig store, kan RIM etter en konkret vurdering avskrive en fordring.

Myndigheten (kompetansen) til å avskrive en restanse ligger hos RIM. Der er ikke satt noe krav om at fordringshaver skal høres. Der bør imidlertid skje en høring hvis fordringshaver har en særlig interesse i saken, eller det antas at fordringshaver har særlige opplysninger som er relevante i vurderingen av saken. Når det gjelder SKATs egne krav er reglene for avskrivning fastsatt i Inndrivelsesveiledningen. Det gjenstår en avklaring av avskrivning på øvrige områder.

3.9 Personvern

Når det gjelder personvern hensyn er Datatilsynet i Danmark bekymret for hvilke opplysninger som tilføres kreditor.

Det er satt visse begrensninger mht bruken av informasjonen som ligger i systemene. Opplysninger som er innhentet (via SE- adgangen) kan kun anvendes i forbindelse med inndrivelse av de kravene som de er gitt i forhold til. Opplysningene kan derfor ikke brukes til andre formål enn det de er gitt til, herunder ikke i forbindelse med andre restansesaker. De kan heller ikke gis videre til andre innenfor den nye toll- og skatteforvaltningen, for eksempel til kontrollformål.

For å kontrollere at det ikke skjer en uautorisert bruk av informasjonen i systemet foretas det stikkprøvebaserte kontroller ut fra sikkerhetsloggen (kontroll av hvilke saksbehandlere som har anvendt SE-adgangen og på hvilke saker).

Fordi det dreier seg om sensitive opplysninger om personer understrekes betydningen av å kun foreta oppslag i forbindelse med behandlingen av en konkret sak, og da kun hvis kommunens system kan inneholde opplysninger som er avgjørende for sakens behandling. Som en del av fusjonen vil medarbeiderne få undervisning som også vil omfatte en gjennomgang av instruksjonen på dette området.

3.10 Klageordninger

Klager over SKATs avgjørelser om inndrivelse av fordringer m.v. kan innbringes for Landsskatteretten. Det dreier seg om avgjørelser om alle offent-

lige krav, med mindre annet er bestemt i lovgivningen.

Klagefristen er 3 måneder men under særlige omstendigheter kan fristen utsettes. Klage har ikke oppsettende virkning verken hvis det vedrører inndrivelsen eller går på kravets størrelse eller eksistens. Klagen skal være skriftlig og skal gis til RIM. Ved behov kan saksbehandler hjelpe klager med å skrive klagen.

Det understrekes at det ikke skal betales avgift etter de alminnelige reglene ved oversendelse av klage til Landsskatteretten. Til gjengjeld er inndrivelsessakene unntatt fra reglene om omkostningsgodtgjørelse i skattesaker.

Innsigelser mot utlegg som er foretatt av SKATs pantefogder skal behandles av fogderetten, fordi det dreier seg om juridisk virksomhet, og derfor skal behandles etter reglene om tvangsfullbyrdelse i rettspleieloven.

Som ledd i den nye klagestrukturen er der innført en remonstrasjonsordning (revurdering av saken), slik at RIM har mulighet for at vurdere saken en ekstra gang innen den sendes videre til Landsskatteretten. I den forbindelse vil det ofte være nye opplysninger som skal tas med i vurderingen av saken. For å skille remonstrasjonen fra saksbehandlingen er remonstrasjonen organisatorisk plassert samlet i de enkelte samarbeider hos rettssjefen.

Ordningen gir mulighet for at RIM kan treffe en ny avgjørelse i saken, hvor det etter klager kan gis helt eller delvis medhold. Avgjørelsen skal meddeles klageren senest 14 dager etter at saken er fullt opplyst for myndigheten.

Hvis avgjørelsen fastholdes eller klager kun gis delvis medhold og klager i den anledning fastholder klagen, videresendes klagen til Landsskatteretten sammen med en uttalelse om saken. Ønsker klager å fastholde klagen selv om det er gitt delvis medhold skal klager gi RIM beskjed om dette senest 1 måned etter klageren har mottatt beskjed.

Dersom klagen er knyttet til kravets størrelse eller eksistens, skal klagen sendes videre til fordringshaver som skal sørges for at den blir behandlet av den rette klageinstans.

3.11 IT-systemer

Det er flere IT-systemer på dette området som på sikt skal dekkes av et nytt felles system. Fase 2 i reformen er etablering av et felles IKT-system. Det nye systemet er planlagt ferdiggjort i 2009. Tanken er at det nye felles systemet skal lages med utgangspunkt i «best practise» fra de gamle syste-

mene, og at de samme typer virkemidler skal brukes på alle krav, for eksempel lønnstrekk.

Systemet i Indrivelsescenteret er et egenutviklet og utvikles stadig. Det er brukt 2 mill.kr på utvikling av systemet. (RIS-modell) Her håndteres krav fra 5–600 statlige virksomheter. I systemet registreres kravet etter kjennetegn som debitor-type, gjeldstype, andre restanser, forsørgerforhold mm. Det legges opp til mest mulig maskinell/automatisert behandling av kravene, kun i de sakene hvor det er nødvendig skal saksbehandler inn. IT-saksbehandlere i Indrivelsescenteret har vært med i utformingen av regelverk på området, og har dermed påvirket lovgivningen.

Samtlige informanter mente at det ligger et stort potensial innenfor systemutvikling både når det gjelder ordinær innbetaling og innfordring. Målet for Indrivelsescenteret (IC) var å automatisere alle rutineoppgaver, samordne registre og digitalisere.

All systemutvikling foregår internt i IC, noe de understreket var en stor fordel. Dette fordi systemene ikke er hyllevare, men må skreddersys til oppgaven, noe som gjør det spesielt viktig å samle kompetansen «in house». Alle oppgaver i tilknytning til systemet (drift, forvaltning og vedlikehold) ble ivaretatt internt.

Informantene i IC mente at dagens systemløsninger virket godt for personer, men ikke fullt så godt for virksomheter. Innfordring av krav som retter seg mot henholdsvis personer og virksomheter innebærer ganske forskjellig virkemiddelbruk, noe som gjør det vanskelig å lage et felles system for innfordringen. Det skjer lite utlegg i Indrivelsescenteret, fordi dette vurderes som er svært ressurskrevende.

Det er per idag ikke spesielt godt utviklede internettjenester på dette området. Det legges opp til at dette vil være endel av det nye systemet som skal utvikles.

3.12 Forebyggende arbeid

Forebygging defineres som det myndighetene gjør for å hindre at restanser oppstår. Informantene peker på at det svært viktig med forebyggende arbeid, og at det er tett samarbeid med sosialavdelingen i regionene. Utover det står det lite om hvilken type forebyggende virksomhet som drives fra myndighetene side.

3.13 Finansiering

Virksomheten er rammefinansiert. Debitor betaler i begrenset grad for tjenestene som utføres på

tvangsinnkrevings siden. Når det gjelder inndrivelsescenteret betaler de statlige virksomhetene som bruker senteret til sin tvangsinnkreving 5 %. På det nåværende tidspunkt vil det ikke være politisk mulig for SKAT å ta betalt for den innkrevningen de gjør for kommunene. Det har vært snakk om på sikt å innføre en factoreringsmodell, der den sentrale innkrevingsenheten kjøper fordringer av kreditorvirksomhetene, kommunene.

Informantene peker på at det i Danmark kreves et gitt gebyr uavhengig av type krav, noe som gir et visst proveny. Gebyrene skal egentlig være omkostningsbasert, men er ikke alltid det. Det tas sikte på å legge om gebyrene slik at de blir mer omkostningsbasert. Gebyrene skal være «nøytrale» dvs at det offentlige ikke skal tjene på dette. Den maksimale grensen for gebyrer er satt til 2500 kr og er regulert i lov. Kommunene tjente tidligere endel på innkreving av sine gebyrer, en inntekt de nå har mistet som en følge av sentraliseringen av innfordringsarbeidet.

3.14 Private aktører

I Danmark har offentlige myndigheter i liten grad benyttet seg av private aktører i innkrevningen. Inndrivelsescenteret har brukt private aktører kun i forhold innkreving av internasjonale krav. SKAT peker på at det ikke vil være naturlig å gi dem en større rolle i innfordringsarbeidet, og at det tverti-

mot vil være interessant for SKAT på sikt å tilby sine tjenester til private kreditorer.

Det offentlige har møtt kritikk fra private aktører for bruken av virkemiddelet lønnstrekk, som gir det offentlige muligheten for å ta pengene ved kilden. De private aktørene ønsker også å kunne bruke dette virkemiddelet.

Arbeidsgivene peker også på at de misliker den administrative byrden ved å gjøre lønnstrekk hos sine ansatte.

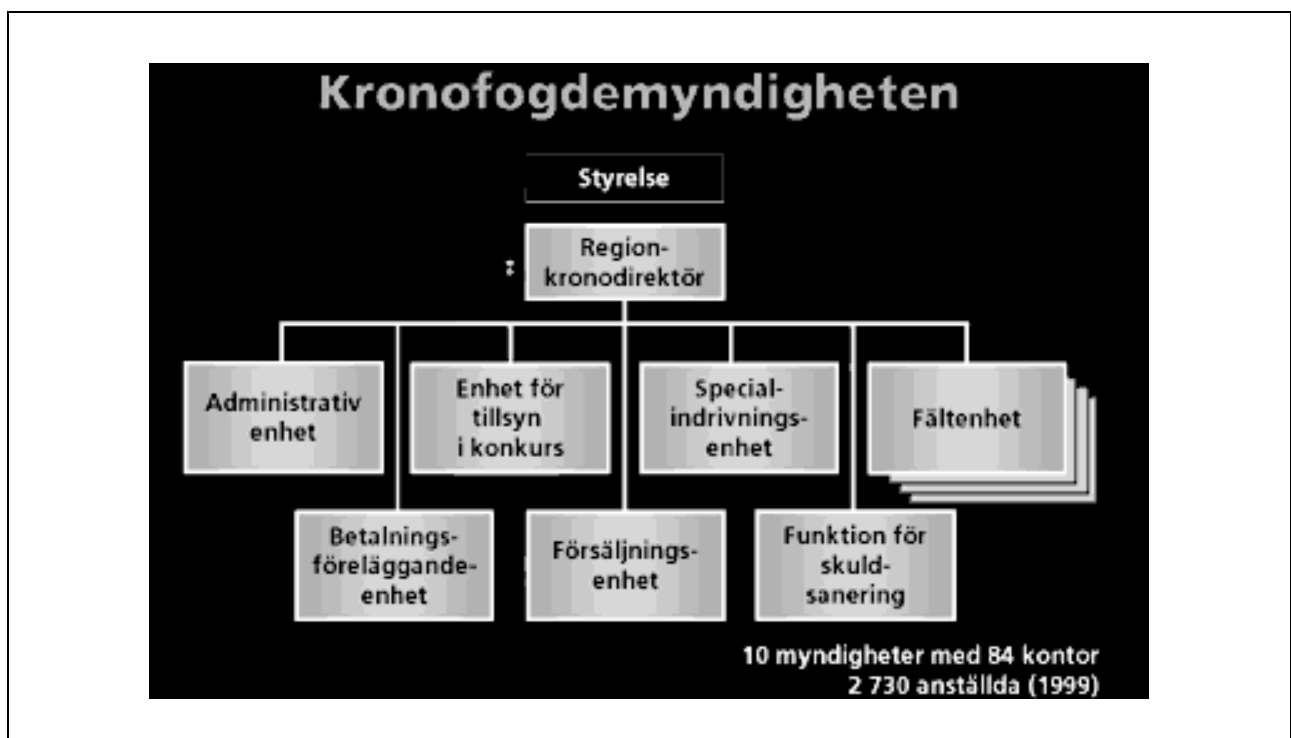
4 Sverige

4.1 Organiseringen av innfordringen

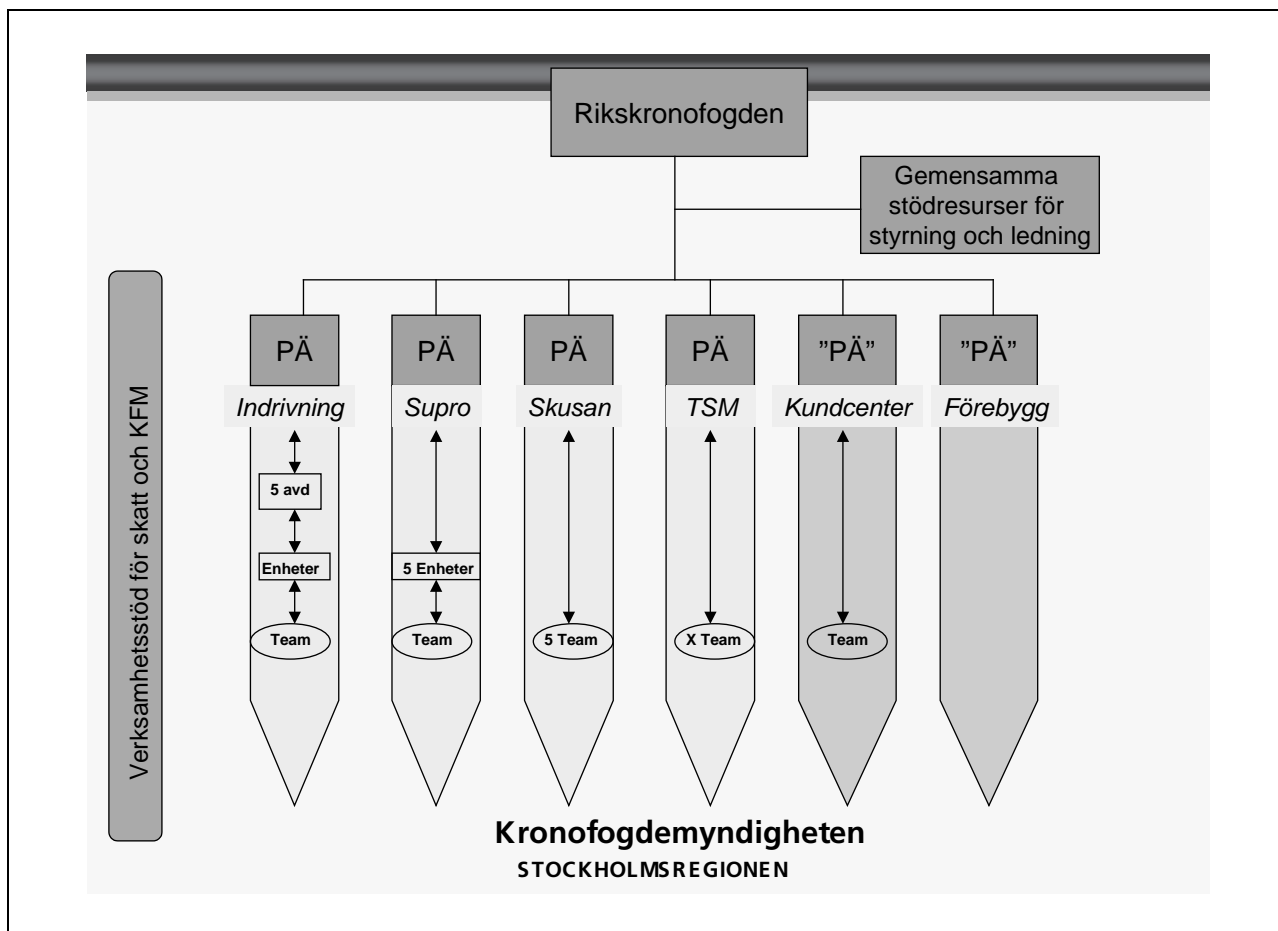
Her redegjøres det for organiseringen av innfordringen i Sverige.

I Sverige er all innfordring samlet i en virksomhet ; Kronofogdmyndigheten (KFM). Kronofogdmyndigheten har som oppgave å fastsette og drive inn fordringer. Virksomheten ivaretar alle former for inndrivelse av offentlig og privat gjeld, er underlagt Skatteverket og er inndelt i 10 regioner med et hovedsete og en rekke lokale kontorer (totalt 84 kontorer). Til sammen har KFM ca 2 000 tilsatte.

Samlingen av all innfordring av offentlige og private krav i en offentlig virksomhet har en lang historie i Sverige.



Figur 4.5 Dagens organisering av Kronofogdmyndighetene i Sverige



Figur 4.6 Den nye organiseringen av Kronofogden i Sverige

Kronofogdmyndighetene skal også jobbe for å utvikle en god betalingsmoral i Sverige gjennom å gi informasjon og gjennom diverse forebyggende tiltak redusere risikoen for utestående fordringer.

Dagens organisering av Kronofogdmyndighetene i Sverige fremgår av figur 4.5.

I 1997 ble KFM omorganisert og det ble etablert 10 regionale kronofogdmyndigheter ledet av hver sin regiondirektør. Siden 1982 har Riksskatteverket vært overordnet myndighet for Kronofogdmyndigheten.

Formålet med den organisatoriske reformen i 1997 var å forbedre mulighetene for Riksskatteverket (RSV) til å styre kronofogdmyndighetene, dels å styrke KFMs kompetanse gjennom mulighet til spesialisering. Ti regionale myndigheter ble dannet. Västra Götalands og Skåne län har hver sin egen myndighet (KFM i Göteborg respektive Malmö). I de øvrige myndigheter inngår minst to län.

RSV er sjefsmyndighet. For ledelse og styring av KFM er det dannet en egen ledelsesgruppe (LEDEX). I gruppen inngår RSVs generaldirektør og de ti regiondirektørene.

I 2006 er det planlagt en ytterligere omorganisering av Kronofogden. Fra å være 10 selvstendige myndigheter skal de nå slås sammen til en kronofogdmyndighet. Tanken bak er at innfordringen i større grad skal spesialiseres og standardiseres ved at de regionale kronofogdene mister sin selvstendighet, og blir enheter underlagt samme myndighet. Videre skal oppgaver flyttes mellom regionene og nye regioner opprettes (ut fra blant annet distriktmessige hensyn).

Den nye organiseringen vil være prosessorientert og er planlagt som følger i figur 4.6.

4.2 Forholdet mellom innbetaling og innfordring

Det er i dag obligatorisk for myndighetene å overlate ubetalte offentlige fordringer til Kronofogdmyndigheten. Kronofogdmyndigheten utfører også andre oppgaver som tilsyn i konkurs, gjelds- aneringer, salg av fast eiendom, og fastlegging av krav. I og med at de kan fastsette krav kan Kronofogdmyndigheten i tvister mellom kreditor og debitor treffe avgjørelser om betalingskrav, beta-

lingsfastsettelse av pantsatt eiendom osv. Nærmere 80 % av ressursene i virksomheten anvendes til innfordring (tvangsinnkreving).

Hovedregelen er at alle myndigheter skal oversende sine statlige fordringer til Kronofogdmyndigheten senest to måneder etter at fordringen skulle ha vært betalt. Skatter og avgifter er imidlertid unntatt fra hovedregelen. For skatter og avgifter er det beløpets størrelse som avgjør om fordringen skal oversendes til Kronofogdmyndigheten eller ikke.

For virksomheter og selvstendig næringsdrivende med ansatte skal fordringen være over 10 000 SEK, for andre skatteyttere skal beløpet overstige 500 SEK. Ved overdragelsen av fordringer til Kronofogdmyndigheten overføres fordringshaveransvaret også, og Kronofogdmyndigheten kan derfor ettergi og innstille tvangsinnkrevingen.

Kravene regnskapsføres som hovedregel hos fordringshaver når innkrevingen er fullført.

4.3 Utredninger/reformer

I et offentlig utvalg som¹² så på Kronofogdmyndighetens organisering og arbeidsoppgaver ble det foreslått at Kronofogden skulle være uavhengig av Skatteverket og at en del av de kreditoroppgaver som de i dag utfører skulle overføres til Skatteverket. (bl. a kreditoroppgaver knyttet til konkurs og akkord) Bakgrunnen for å samle disse oppgavene var å sørge for at skyldner kun behøver å ha kontakt med en myndighet i spørsmål vedrørende konkurs og akkord.

KFM har som oppgave å være tilsynsmyndighet ved konkurser. Oppgaven innebærer å kontrollere at konkursforvalter – som regel en privatpraktiserende advokat – utfører sine oppgaver korrekt. Det skal legges særskilt vekt på at avviklingen av konkurser ikke drar ut unødige i tid. KFMs rolle ved konkurser har medført mange protester spesielt fra advokathold. Argumentet som har vært trukket fram er at KFM også representerer staten som fordringshaver på skatteområdet ved konkurser, og ved at både tilsyns- og fordringshaveroppgavene lå i samme myndighet kunne staten skaffe seg fordeler fremfor andre fordringshavere i konkurser. For å unngå dette er det innført en særskilt regel for tjenestemenn som fører tilsyn med konkurser og oppgavene er lagt til spesielle enheter som holdes atskilt fra KFMs øvrige virksomhet.

Utvalget /arbeidsgruppen mente at det ikke er hensiktsmessig å fortsette å ha Kronofogdmyndigheten under Skatteverket fordi dette innebærer en

uheldig rolleblanding. Private fordringshavere vil i så fall måtte anmode om tvangsfullbyrdelse hos den myndighet som er deres største konkurrent når det gjelder beslagleggelse av midler hos restanten.

Videre var det et forslag fra arbeidsgruppen om å overføre kreditoroppgaver tilbake til debitormyndighetene. (ev. kun relatert til enkelte kreditoroppgaver jf konkurs og akkord som omtalt over) – fordi de kan best vurdere om det er realistisk å få inn kravet.

4.4 Lover og regler

Lovgrunnlaget for innkrevingsarbeidet er hjemlet i en rekke lover. Databasen er også hjemlet i lov.. Arbeidet er regulert av en rekke lover og bestemmelser, de viktigste er;

- utsøkningsbalken,
- inndrivningslagen
- konkurslagen
- skattebetalningslagen
- skuldsaneringslagen,
- lagen om betalningsföreläggande och handräckning.

Utsøkningsbalken trådte i kraft 1 januar 1982. Den tidligere loven var fra 1734. Forut for den nye utsøkningsbalken (UB) foregikk et omfattende utredningsarbeid. I UB reguleres all inndrivning, både av offentligrettslige fordringer og privatrettslige fordringer. UB inneholder også regler om andre virkemidler enn utpantning, for eksempel utkastelse fra bolig.

Med UB ble överexekutorsinstituttet avskaffet. Överexekutor var en avdeling i länsstyrelsen som bl.a. solgte eiendommer auksjon. Denne oppgaven ble overført til KFM. Det er nå KFM som selger pantsatte eiendommer, skip, luftfartøy, og leieretigheter.

Med UB ble KFMs muligheter for å søke etter pantbare objekter/midler utvidet.

Gjennom UB fikk KFM muligheter til å se etter midler gjennom ulike register (for eksempel bilregisteret), rett til å begjære opplysninger av ikke bare skyldner men også andre som har et økonomisk mellomhavende med skyldner (for eksempel banker). Skyldner er nå forpliktet til å gi opplysninger. Dersom han ikke vil kan han hentes av politiet eller t.o.m. anholdes. I gjengjeld er antallet boligforretninger redusert.

Ved en endring i UB i 1995 ble mulighetene for å ta utlegg i lønn (lønnstrekk) utvidet. Etter 1995 er de vanligste utleggsobjektene når det gjelder privatpersoner lønn, bankkontoer og restskatt.

12. SOU 2003: 97: En Kronofogdmyndighet i tiden.

KFM har lenge hatt mulighet for å bevilge avbetaling i forbindelse med innfordring av statlige fordringer. Denne muligheten var imidlertid ikke lovregulert. I 1993 vedtok riksdagen etter forslag fra Skattindrivningsutredningen en egen inndrivningslov. I denne loven gis KFM blant annet mulighet for å innvilge betalingsutsettelse, ta sikkerhet (for eksempel pant) samt å begjære skyldnere konkurs.

I den siste delen av 90-tallet fikk KFM ytterligere fullmakter når det gjelder innfordring av statlige fordringer. KFM har nå også fått mulighet for å føre saker for en domstol (*företrädaransvar for ubetalte skatter og avgifter*).

4.5 Innfordringspolicy

Regjeringen ba daværende Riksskatteverket om å lage en tydelig inndrivningspolicy som skulle legges til grunn ved styring, planlegging og oppfølging av virksomheten. Den skulle være veiledende i det daglige arbeidet og være en rettesnor for utviklingen av kompetansen og etikken i virksomheten.

På grunnlag av dette fastsatte daværende Riksskatteverket en policy for inndrivningen for landets kronofogdmyndigheter. Det er laget et kortfattet policydokument, samt et dokument som inneholder kommentarer til policyen.

Dokumentene tydeliggjør KFM's oppgaver, prioriteringer og arbeidsmetoder mm. Videre skal policyen være styrende mht ressursbruk, oppfølging, kontroll og analyser av effektiviteten i virksomheten.

Skyldners boligsituasjon, sysselsetting og den øvrige familiens økonomiske situasjon påvirker hvordan KFM arbeider med kravet, herunder foretar nødvendige utredninger. Også kravets størrelse har innvirkning, dersom kravet er stort kan dette tyde på at skyldner har hatt tilgang på eiendeler mm som kan omsettes/tas utlegg i.

I visse tilfeller tas beslutninger kun basert på maskinell behandling. For eksempel dersom det allerede finnes registreringer og utredninger om skyldners situasjon.

KFM tar sikte på å jobbe prosessorientert. Dette innebærer at innkrevingen ses i et helhetsperspektiv og at målet er å effektivisere virksomheten gjennom en optimal utnytting av all tilgjengelig informasjon og kompetanse.

Når det gjelder innfordring av offentligrettslige krav er et effektivt samarbeid mellom myndighetene og Kronofogden med utveksling av informasjon viktig. Dette øker effektiviteten i både den ordinære innbetalings/innkreving- og inn-

fordringsvirksomheten, ved at dobbeltarbeide unngås og enkelte oppgaver utføres i samarbeid.

Myndigheter skal gi informasjon om skyldners økonomiske situasjon og muligheter for å betale kravet skal inneholde informasjon. Til gjengeld skal myndighetene få tilgang på informasjon fra KFM som relevant for deres virksomhet. Effektivt samarbeid mellom offentlige fordringshaver og KFM er spesielt viktig dersom det er snakk om skyldnere som unndrar seg betaling og som mistenkes for økonomisk kriminalitet.

Innfordringen av offentligrettslige krav reguleres gjennom inndrivningslagen, som inneholder bestemmelser om bruk av ulike virkemidler. I henhold til denne loven skal det foretas en utredning av skyldner for å finne hensiktsmessige tiltak. Viktige momenter i denne utredningen er informasjon om skyldners totale gjeld, årsaken til gjelden og en prognose vedrørende skyldners fremtidige mulighet for å betale sine fordringer.

4.6 Prioritering av krav

I inndrivningspolicyen vektlegges borgernøytralitet som prinsipp i innkrevingen. Dette innebærer at alle fordringshavere enten det dreier seg om offentligrettslige eller sivilrettslige krav skal konkurrere om skyldners midler på like vilkår.

I innkrevingen skal KFM derfor aldri sette noen kreditors interesse fremfor en annen, såfremt loven ikke foreskriver dette. Dette innebærer også at all informasjon om skyldner som har betydning for kreditor skal komme han til nytte. Dette gjelder også informasjon som KFM har fått i den generelle utredning av skyldner ved offentligrettslige krav.

En konsekvens av denne policyen blir at kravene skal konkurrere om ressursene på like vilkår. Intensiteten og dybden i KFM's arbeid med kravet, samt service overfor fordringshaver skal være tilpasses behovet uansett kravets størrelse eller hvem som er fordringshaver.

Kronofogden operer med følgende fire prioriteringsgrupper mht krav.

1. Forsørgelsesbidrag
2. Konkursforvaltning
3. Skatter og andre offentligrettslige krav
4. Sivilrettslige krav

For øvrig brukes datoprinsippet.

4.7 Differensiering/tilpasning

Informantene pekte på at det i utgangspunktet er de samme reglene for alle typer krav og restanter. Kronofogden er likevel blitt bedt om å prioritere

oppfølgingen av visse grupper skyldnere, for eksempel nye skyldnere og unge skyldnere. For å forebygge unødig forgjeldning hos personer understrekes det at det er viktig å reagere raskt og effektivt mot borgere som ikke gjør opp for seg. I policyen understrekes det at KFM skal prioritere oppfølging av nye skyldnere uavhengig av kravets størrelse eller art.

Nye skyldnere defineres som:

- Skyldnere som ikke tidligere er registrert hos KMF
- Skyldner som er registrert hos KFM, men hvor KFM ikke har fullført utredningen og gjennomført mulige tiltak.

En ny skyldner skal være utredet innen to måneder fra kravtidens utgang og partene skal underrettes om resultatet. Lengre saksbehandlingstid for bare forekomme i unntakstilfeller, for eksempel dersom sakene er svært kompliserte.

Det er viktig at første gangs registrering av en skyldner utføres grundig fordi det er dette som vil legges til grunn ved ev. nye krav/fordringer. Det skal også legges vekt på å forsøke påvirke nye skyldners holdninger og verdier slik at disse ikke opparbeider seg nye krav. Dette krever ofte personlig kontakt. En samtale med skyldner i en tidlig fase i saksbehandlingen øker sjansen for et vellykket resultat.

KFM skal også prioritere såkalte «motspillere» dvs skyldnere som forsøker å unndra seg sine forpliktelser. Overfor disse skal KFM gjennomføre grundige utredninger.

I policyen understrekes også arbeidet mot økonomisk kriminalitet og KFMs rolle i dette arbeidet. KFM jobber mot bransjer der økonomisk kriminalitet ofte forekommer, og sammenstiller og videreformidler observasjoner til de relevante myndigheter (svenskenes motsvar til Økokrim, skattemyndighetene, toll, politi og påtalemyndighetene). Dersom KFM oppdager forhold som tyder på brudd på loven anmeldes dette til politiet eller påtalemyndighetene. KFM deltar også i ulike arbeidsgrupper mot økonomisk kriminalitet.

4.8 Bruk av virkemidler

Betalingsanmerkninger

I registeret over betalingsanmerkninger er det satt krav om at personer kun kan stå der i tre år, mens virksomheter kan stå i registeret i fem år.

Fastsettelse av betalingsevne

Når det gjelder lønnstrekk er følgende grenser satt for hva skyldner kan beholde av sine inntekter. For enslige er det 4183 SEK, for gifte/samboere er det 6910 SEK. For barn opp til seks år er det 2219 SEK og eldre barn 2555 SEK.

Informantene peker på at grensen for enslige er svært hard og at det er en grense for hvor lenge en kan overleve på dette.

Lønnstrekk

Lønnstrekk er det mest brukte virkemiddelet for å få dekket kravet. Lønnstrekk kan brukes overfor de fleste typer inntekter; lønn, pensjoner, sykepenger, foreldrebetaling, arbeidsledighetstrygd med mer. Det kan bare tas trekk i den delen av inntekten som personen ikke trenger for å forsørge seg selv. I henhold til informantene kan lønnstrekk brukes på de fleste krav.

Etter å ha fått den nødvendige informasjon om skyldners inntekter og utgifter beslutter KFM beløpet som skal trekkes og hvor mye skyldner får lov til å beholde for å dekke sine utgifter. Loven gir muligheter for å gripe inn dersom arbeidsgiver ikke gjør de nødvendige lønnstrekk.

Et vedtak om trekk i lønn følges opp fortløpende og omregnes årlig. Ved behov gjøres det endringer omgående. Lønnstrekk er mulig både for offentlige og private krav og kan i prinsippet være uendelig.

Betalingsutsettelse og avdragsordninger

Betalingsutsettelse kan innvilges dersom skyldner ikke er i stand til å betale skylden, og det regnes som sannsynlig at han kan betale i fremtiden.

Ulike avdragsordninger kan gis også ved at KFM beslutter en betalingsplan. Dersom det er en stor gjeld vil en eller annen form for sikkerhet være påkrevd.

Utlegg/pant

Reglene for utlegg og pantsetting reguleres i Utsøkningsbalken (UB). I henhold til loven skal utlegg og pantsetting gjennomføres av kronofogdmyndighetene gjennom at skyldners eiendom tas hånd om og selges.

På vegne av fordringshaver selger Kronofogden eiendommer eller eiendomsretter for at eierens fordringer kan bli betalt. Selve salget er regulert i utsøkningsbalken, utsøkingsforordningen og bostadsrettloven.

År 1992 fikk KFM i oppgave å ta hånd om den «summariske prosessen». Tidligere hadde tingrettene ansvar for disse oppgavene. Flertallet av de summariske prosessene er betalingsforelegg. En kreditor som ikke har fått betalt kan søke om betalingsforelegg. KFM pålegger skyldner innen kort tid å svare. Om skyldner ikke bestrider legges det til rette for utlegg. Om skyldner bestrider leveres kravet på skyldners begjæring over til tingretten.

En annen gruppe summariske prosesser er knyttet til utkastelse fra bolig.

Medarbeideren i KFM har fullmakt til å bruke makt, for eksempel bryte opp en lås til en leilighet. Makt mot personer kan kun brukes dersom det er nødvendig. I slike tilfeller tilkalles politiet for å bistå medarbeideren. Dersom skyldner er uvillig til å vise hvor eiendelene er kan medarbeideren kun ilegge skyldner en bot.

Gebyrer og avgifter

KFM har laget en informasjonsbrosjyre med oversikt over gjeldende avgifter.

For betalingsforelegg tas 300 SEK for hvert forelegg. Ved tvangsfyllbyrdelse skal avgiftene først og fremst dekkes av skyldner. Dersom skyldner ikke kan betale skal fordringshaver betale avgiftene. Ved krav knyttet til forsørgelsesbidrag trenger ikke fordringshaver betale dersom skyldner ikke kan dekke avgiften. I slike tilfeller dekker staten kostnadene.

Grunnavgiften er 500 SEK for offentligrettslige krav. En person som har fire forskjellige parkeringsavgifter må betale fire grunnavgifter. Ved krav i forbindelse med forsørgelsesbidrag beregnes kun en avgift per år for samtlige fordringer mot en skyldner.

Når det gjelder sivilrettslige krav beregnes det en avgift for hvert betalingsforelegg. Avgiftsbeløpet er avhengig av om begjæringen omfatter en begrenset eller fullstendig undersøkelse av tilgjengelige midler. Dersom undersøkelsen er begrenset ser KFM på om det er mulig å trekke i lønn eller restskatt med mer. Ved en fullstendig undersøkelse ser KFM på om en kan begjære utlegg i fast eiendom, for eksempel bolig eller fritidseiendom.

Saksbehandlingstiden er et år. Dersom en ønsker at det skal gjøres en ny undersøkelse må en betale en avgift for dette.

Det tas videre forberedelsesavgifter ved auksjoner (til å dekke kunngjøringer), avgifter ved salg av eiendom (4 % av salgspris), særskilte avgifter ved ekstra kostnader knyttet til transport, taksering og meglerkostnader med mer.

Gjeldsanering og ettergivelse

Gjeldssanering ble innført i Sverige i 1994 etter med utgangspunkt i modeller for gjeldsanering i blant annet Norge og Danmark. En privatperson som er forgjeldet, og etter beste evne har forsøkt å gjøre opp for seg, kan få gjeldssanering.

Søknaden sendes til KFM. I søknaden skal det blant annet redegjøres for all gjeld og hvordan dette er forsøkt betalt. Myndighetene gjør enkelte kontroller av opplysninger gitt i søknaden. Dersom alt er tilfredstillende lager KFM et forslag til en betalingsplan. Planen sendes til samtlige fordringsiere. Dersom ingen fordringsiere protesterer fastsettes KFM betalingsplan (frivillig gjeldssanering). Om noen av fordringsierne protesterer overlates planen till Tingretten som kan fastsette en betalingsplan selv mot en eller flere av fordringsierens vilje (tvangsmessig gjeldssanering).

En gjeldsanering innebærer vanligvis at skyldner i fem års tid skal leve på eksistensminimum. Alt overskytende skal betales til fordringsierne i tråd med den fordeling som framgår av betalingsplanen. Når femårsperioden er slutt er skyldner gjeldfri.

Gjeldsanering skal ha en rehabiliterende og preventiv effekt. Det er nå innført en ny gjeldsaneringslov som skal gjøre det lettere for blant annet «gjengangere» å få innvilget gjeldsanering. I den nye loven er kravet og egenforsøk tatt bort etter modell fra blant annet Norge. Informantene pekte på at ved det gamle gjeldsaneringssystemet måtte skyldner være svært sterk for å få gjennomslag, noe disse personene ikke alltid er.

Bortfall/avskrivning

Krav faller som regel bort etter fem år. Kravet kan forlenges dersom enkelte betingelser er oppfylt (illojal oppførsel, skyldner er i utlandet med mer).

4.9 Personvern

Informantene understreker at opplysninger om personer/virksomheter i systemet er hemmelige og ikke skal pres til allmennheten. Personlige opplysninger og skyldner (syke barn med mer) er spesielt sensitiv informasjon.

4.10 Klageordninger

En oppgave for det tidligere overexekutorvesenet var å behandle klager på vedtak fattet av KFM, først og fremst vedtak om utlegg. Den som er mis-

fornøyd med vedtak fattet av KFM kan nå klage til tingretten.

Nesten alle beslutninger som KFM tar kan påklages av skyldner eller en tredje part. Klagen skal rettes til Tingretten men sendes til KFM.

Alle som er berørt av et vedtak har rett til å klage. Klagefristen er på tre uker.

Dersom det dreier seg om vedtak knyttet til inntekter er det ikke noen tidsmessige begrensninger. Tredjepart kan også i slike tilfeller klage uten å forhold seg til tidsfrister.

4.11 IT-systemer

Kronofogden har direkte tilgang på en rekke offentlige register, og har også etablert en sentral database der alle skyldnere og alle betalinger og tiltak i forhold til skyldner registreres. Databasen brukes i saksbehandlingen hos Kronofogdmyndighetene, og er tilgjengelig for Skatteverket og Tullverket.

Kronofogdens IT systemer er opprinnelig fra 1970-tallet og i henhold til informantene er det relativt «primitivt». Det skal innføres et nytt system (INIT) som skal erstatte det gamle systemet (REX).

Alle offentlige krav registreres i REX, og kravene registreres sentralt i RSV. KFM har tilgang på alle data. Data fra fordringshavere med mange krav kan overføres elektronisk til REX. Juridisk og annet materiale sendes på mail. REX inneholder også private krav som registreres sv de lokale myndighetene. Alle betalinger og tiltak registreres i registeret.

4.12 Forebyggende arbeid

KFM arbeider aktivt for å forhindre at myndighetene får nye skyldnere. Et virkemiddel som brukes i det forebyggende arbeidet er å informere ungdommer som går siste året på videregående skole. For dette formålet har RSV laget en informasjonspakke som direkte henvender seg til eldre tenåringer. Andre målgrupper er personer som nylig har eller planlegger å starte eget foretak.

Kronofogdemyndigheten skal virke for en god betalingsmoral i samfunnet. Som et ledd i dette arbeidet skal de forbedre sine kunnskaper om hvilke samfunnsgrupper som finnes i risiksonen for å bli skyldnere hos kronofogdemyndigheten og dermed kunne minske risikoen for at dette skjer.

KFM skal gjennom informasjon og andre forebyggende tiltak gjøre det lettere for enkeltpersoner og foretak å gjøre opp for seg.

Det gjennomføres såkalt rehabiliterende dialoger. Dette er samtaler som for eksempel kan inneholde :

- Konsekvenser av å være registrert i KFMs register (betalingsanmerkning m.m.)
- Konsekvenser av å opparbeide seg flere krav (gjeldsfelle, evighetsskyldner)
- Hvilke veier som finnes ut av gjeldsfellen (gjeldssanering mm)
- Hvilken informasjon skyldner hadde trengt for å unngå å havne i denne situasjonen
- Årsaken til gjelden

Det forebyggende arbeidet inngår i KFM virksomhetsplan for 2006. Det er et langsiktig mål (-2012) at antallet skyldnere i KFM:s register i forhold til populationen skal minske suksessivt. Følgende områder skal prioriteres ; nye skyldner i aldersn 18-29, næringsvirksomheter som har betalt gjelden men som kommer tilbake med nye krav og krav ift utleieavtaler.

Informantene viste til at følgende grupper nås i det forebyggende arbeidet.

- Nyetablere: ca 4 000 st
- Videregående skoler /grunnskoler (årskull 3 & årskull 9): ca 6 000
- Innvandrerforeninger, Kriminalinstitusjoner
- Konsekvensprogram (Sosiale myndigheter)
- Messer (Skoleforum, eget foretak m.m.)
- Signalfangst, Klagomål och Beröm, Framtidsbank
- Rapport till overformyndieriet : 150 st (2005)
- Brev til unge skyldnere (0-25 år)

I Sverige har det vært et problem at foreldre skyldsetter sine barn ved å sette dem som eier av biler mm. For å redusere dette problemet ble det i 2004 vedtatt i lov at Kronofogdemyndighetene skulle sende opplysninger til overformyndier hver gang barn eller unge under 18 år ble registrert i KFMs register. Formålet med lovendringen er å redusere antallet gjeldsatta barn og ungdommer.

Det arbeides nå også med å etablere et brukerregister (okt 2006). For alle kjøretøy som er registrert på mindreårige barn må det være en registrert bruker av kjøretøyet. Det er bruker som vil være ansvarlig for skatt, parkeringsavgifter mm.

4.13 Finansiering

Virksomheten i Kronofogden er rammefinansiert. Fordringshavere som overleverer sine ubetalte krav til Kronofogden betaler ikke for de tjenestene som utføres.

4.14 Private aktører

Det er en rekke inkassovirksomheter i Sverige. Deres oppgaver ligger i forkant av Kronofogdens arbeid, og Kronofogden har mye kontakt med denne typen privat aktører. Inkassovirksomhetene har ikke fullmakt til å bruke tvangsvirkemidler, og deres arbeid er knyttet til frivillige ordninger. Det er som regel et inkassofirma som er Kronofogdens kontaktperson i de tilfeller hvor private bedrifter er fordringshaver. Det er også mange kommuner som bruker private inkassovirksomheter ved innkreving av barnetilsynsavgifter med mer (sivilrettslige krav).

Referanser

Skatteministeriet 26.05 2004: *Rapport om forenkling, systemmodernisering og enhedsorganisering af den offentlige restanceinndrivelse*

SOU 2003: 97: En Kronofogdmyndighet i tiden.

Riksrevisjonen i Danmark: 13/02 Beretning om statens restanceinndrivelse, Statsrevisoratet, 13.august 2003.

Nordisk ministerråd (2002) *Nordisk samarbeide om inndrivningsfrågor*, TemaNord 2002: 549

Diverse dokumenter fra Kronofogden (Sverige) og Restanseinndrivelsesmyndigheten/Skatteministeriet (Danmark)

Vedlegg 5

Brukertilfredshet med offentlig innkreving

Utredning for FAD og Innkrevingsutvalget

Asle Rolland

1 Sammendrag

SSB inngikk 7. juli 2006 avtale med FAD om å utarbeide en analyse av foreliggende brukerundersøkelser med relevans for offentlig innkrevingsvirksomhet, som kunnskapsunderlag for Innkrevingsutvalget, der FAD innehar sekretariatsfunksjonen. Dette arbeid er sluttrapporten fra prosjektet. Innledningsvis blir problemstillingen begrunnet og presisert til følgende:

- Hva er det som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne er? Hva er driverne for debitorenes grad av tilfredshet med den offentlige innkrevingen?

De egenskapene som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne (skyldnerne) er med den offentlige innkrevingen, sies å falle i tre hovedkategorier:

- Egenskaper ved debitorerne
- Egenskaper ved kreditorerne
- Egenskaper ved innkrevingen

I rapporten blir det gjennomgått eksempler på undersøkelser som belyser hver av disse tre kategoriene.

Samtidig blir det understreket at dette prosjektet lar det forbli ukjent hvor mye hver av de tre kategoriene bidrar til sluttresultatet, brukernes grad av tilfredshet med den offentlige innkrevingen. Kunnskap om dette avgjør den relative nytteverdien av å rette tiltak for å forbedre brukertilfredsheten mot:

- Egenskapene ved brukerne selv, deres evne og vilje til å betale
- Egenskaper ved instansene som krever betaling, deres troverdighet og evne til å tilfredsstille brukernes krav til forholdet mellom pris og ytelse
- Egenskaper ved selve innkrevingen av betaling, det offentliges bruk av «pisk» og «gulrot» for å oppnå tilsluttede resultater

2 Innledning

2.1 Oppdraget

Statistisk sentralbyrå (SSB) inngikk 7. juli 2006 en prosjektavtale med Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) om å utarbeide en analyse av foreliggende brukerundersøkelser med relevans for offentlig innkrevingsvirksomhet. Utgangspunktet for avtalen var en projektskisse utarbeidet av FAD og mottatt av SSB 9. juni. Arbeidet skulle danne kunnskapsunderlag for Utvalget for å utrede det offentliges innkrevingsssystem (Innkrevingsutvalget), der FAD innehar sekretariatsfunksjonen. Prosjektet skulle fremskaffe eksempler på brukerundersøkelser av ulike typer offentlig innkreving, samt presentere og evaluere metode og resultater i disse brukerundersøkelsene. Hensikten var å gi en brukerbasert kvalitetsvurdering av den offentlige innkrevingen, samt en faglig basert kvalitetsvurdering av brukerundersøkelsene om dette. I henhold til avtalen skulle arbeidet starte opp primo august og rapportere innen 15. oktober. Dette er sluttrapporten fra prosjektet.

Prosjektavtalen presiserte at det med *brukerundersøkelser* primært skal forstås undersøkelser av brukernes tilfredshet med den offentlige innkrevingen, hvilke erfaringer brukerne har gjort og hvilke aspekter ved innkrevingen de er mest og minst fornøyde med. Andre undersøkelser av publikums forhold til offentlig innkreving, både norske og utenlandske, kunne imidlertid trekkes inn i den utstrekning de kaster lys over prosjektets tema. Avtalen presiserte videre at prosjektet avgrenses til *offentlig tilgjengelige* undersøkelser, med hvilket skal forstås at rapport fra undersøkelsen er tilgjengelig via Internett, direkte eller indirekte.

FAD sier på sin temaside om «Forenklet offentlig innkreving» (www.odin.dep.no) at «staten kan kanskje oppleves som et mangelhoder troll når den skal kreve inn penger borgerne og virksomheter

skylder staten». FADs prosjektskisse av 9. juni, som gjenspeilte Innkrevingsutvalgets oppdrag og arbeidsområde, illustrerte omfanget og kompleksiteten selv ved det å fremskaffe opplysninger om foreliggende brukerundersøkelser.

For det første omfattet oppdraget alle typer debitorer: Enkeltpersoner, selskaper (bedrifter) og organisasjoner. Disse var ønsket inndelt i debitorer med og uten betalingsproblemer, og i debitorer med og uten evne og/eller vilje til å gjøre opp for seg (har/mangler både evne og vilje, har evnen men mangler viljen/har viljen men mangler evnen).

For det andre omfattet oppdraget både frivillig betaling og tvungen innfordring. Hva det sistnevnte angår ble det særlig antatt å være et problem hvis debitoren har gjeld til flere offentlige instanser samtidig, jf. det daværende Moderniseringsdepartementets pressemelding da Innkrevingsutvalget ble oppnevnt 23.9.05: «Særlig er [manglende samarbeid mellom innkrevingsordningene] et problem ved tvangsinnkreving, hvor personer og virksomheter kan ha gjeld til ulike offentlige kreditorer uten at det skjer en samordning av tiltakene – noe som både er en belastning for skyldneren og en utfordring med hensyn til offentlig ressursbruk». På departementets temaside om «Forenklet offentlig innkreving» lanseres løsningen: «Har du mange utestående betalingsforpliktelser, vil det å kunne få et samlet tilbakebetalingsopplegg til staten lette tilværelsen din».

For det tredje omfattet oppdraget alle typer offentlige kreditorer både på statlig og kommunalt nivå. Ifølge FADs temaside om forenklet offentlig innkreving har Norge 800 offentlige instanser med myndighet til tvangsinnkreving (det opplyses at Sverige har under 100). Både statlig og kommunalt krever det offentlige inn beløp av to hovedtyper: Resultater av offentlig myndighetsutøvelse, og resultater av at debitoren har gjort et (privatretslig) kjøp.

For det fjerde omfattet oppdraget alle undergrupper under de to hovedtypene offentlige krav: Gebyrer, sektoravgifter, bøter/mulkt/inndragninger, særavgifter/fiskalavgifter, direkte og indirekte skatter (mva). En oversikt avgrenset til gebyrer og sektoravgifter i statsbudsjettet 2005 utgjør et syv siders vedlegg til Finansdepartementets rundskriv R-4/2006 (Fin 2006a) om retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger.

2.2 Problemstillingen

Med den knappe tidsramme dette prosjekt har hatt til rådighet, har det ikke vært mulig å foreta noen komplett undersøkelse av brukerundersøkelsenes forekomst innenfor hele mangfoldet av debitorer, kreditorer, kravtyper og krav. Noen forenklinger og prioriteringer har vært nødvendige. Grunnlaget for disse har prosjektet funnet i Innkrevingsutvalgets oppdrag. Der heter det at potensialet ved å utrede den samlede offentlige innkrevingsvirksomheten knytter seg til følgende punkter:

- Brukerorientering og rettssikkerhet
- Effektivisering av offentlig ressursbruk
- Bedre innkrevingsresultat ved at tapene reduseres

Det er ikke umiddelbart innlysende at disse målene for innkrevingsvirksomheten er innbyrdes forenlige. Nokså åpenbart er at brukerorientering og rettssikkerhet ivaretar brukernes, dvs. debitorernes interesser. Like åpenbart er at effektiviseringen av offentlig ressursbruk, og forbedring av innkrevingsresultatet ved at tapene reduseres, ivaretar kreditorenes interesser. Mindre åpenbart er om brukerorientering og rettssikkerhet ivaretar de offentlige kreditorenes interesser, og om effektivisering av ressursbruken samt forbedring av innkrevingsresultatet ivaretar brukernes, dvs. debitorernes interesser. Som det heter i rapporten om brukernes tilfredshet med den offentlige skatteinnkrevingen i The American Customer Satisfaction Index (ACSI) for 2001: «'Customer' satisfaction with a tax collection agency is, of course, a double-edged sword. A very passive agency might make tax filers more satisfied, at least on an individual basis» (Fornell 2001). Hva skatt angår er det en åpenbar motsetning mellom brukernes/skattebetalernes individuelle og kollektive interesser. Skattefinansierte tjenester har vært sammenlignet med en «common pool» der velgerne ser det er mulig å ta ut mye ved å betale lite inn, da også de som ikke tar ut noe, bidrar til spleiselaget (Sørensen 2005a). Brukere som ønsker å nyte godt av det offentliges velferdstilbud, og som derfor i og for seg gjerne ser at staten har store inntekter og små tap, vil jo ha fordeler av at andre betaler regningen for dem. Typisk fant Jan Abel Olsen og Dag Hofoss i en undersøkelse publisert i Tidsskrift for den norske lægeförening i 2000 at et stort flertall, 70–80 prosent, mente samfunnet burde bruke mer penger på helsevesenet. Mer enn halvparten av dem var imidlertid ikke villige til selv å bidra gjennom øremerkede ekstra skatter til helsevesenet, og av disse igjen kunne rundt halvparten

klassifiseres som potensielle «gratispassasjerer» som ønsket at andre skulle betale helsetjenestene de selv forbrukte (Olsen & Hofoss 2000).

Imidlertid er det også forhold som tilsier at brukerorientering og rettssikkerhet ivaretar de offentlige kreditorenes interesser, og at effektivisering av ressursbruken samt forbedring av innkrevingsresultatet ivaretar debitorernes interesser. I det førstnevnte tilfellet er brukerorientering og rettsikkerhet midler til å realisere kreditorenes mål, å få inn de pengene som det offentlige har krav på. Det er empirisk påvist at viljen til å betale skatt øker med kvaliteten på den offentlige skatteinnkrevningen (Wallschutzky 1984, i Serra 2005). Jo mindre omkostninger det medfører for borgerne og bedriftene å innrette seg etter skattemyndighetenes krav, desto større er sannsynligheten for at skatten blir betalt. Skatteoppkrevingsutvalget siterer et dansk utsagn om dette: «Man kan ikke forlange, at borgerne skal betale skat med glæde. Men borgere og virksomheder bør kunne forlange, at skatten kan betales uden unødige besvær» (NOU 2004:12, s. 82). Også i ACSI 2001 ble det konstatert positive effekter av at skattemyndighetene hadde «embarked on a modernization program with the purpose of changing the organizational culture to one of providing genuine service to tax payers and practitioners» (Fornell 2001).

Det synes videre opplagt at effektivisering av ressursbruken og forbedring av innkrevingsresultatet ivaretar brukernes *kollektive* interesser. Jo mindre penger det offentlige må bruke på å kreve inn penger, og jo mindre penger det offentlige tross dette må avskrive som tapte, desto mer penger kan stilles til rådighet for brukerne. Et godt innkrevingsresultat kan også virke avskrekkende på de som ønsker å lure seg unna, og det kan fjerne et motiv for å ønske å lure seg unna – at andre (de smarte) slipper unna, det er bare de dumme som betaler sine skatter og avgifter. Et godt innkrevingsresultat kan forbedre skattemorale.

Dette angir perspektivet for å undersøke brukernes tilfredshet med den offentlige innkrevingsvirksomheten. Som på andre områder der denne metoden tas i bruk, er ikke det endelige målet å øke brukernes, konsumentenes tilfredshet. Det endelige målet er å øke produsentenes, i dette tilfelle de offentlige kreditorenes tilfredshet. Brukerens tilfredshet er et middel til å realisere dette målet. Jane Fountain tok opp dette i en kommentar til Clinton-administrasjonens løfte om å inngå en «new service contract with the American people» (Gore 1993). «Delighting the customer?» spør Fountain, og påpeker at for private foretak er dette

bare et middel til målet om å tilfredsstille firmaets eiere:

«Intense attention to customers and their satisfaction on the part of some service enterprises should not obscure the fact that firms exist to satisfy shareholders, not customers. When present, customer satisfaction efforts are always part of a broader strategy to increase profits or market share or to differentiate service from competitors. Customer service in a competitive environment never constitutes an end; it is a means to strategic goals» (Fountain 2001:59).

Claes Fornell et al beskriver brukertilfredshetsundersøkelser – i deres tilfelle ACSI, som ligger til grunn for en rekke lands kundetilfredshetsbarometre – som en metode for å øke kundenes, brukernes lojalitet:

«Following Hirschman's exit-voice theory, the immediate consequences of increased customer satisfaction are decreased customer complaints and increased customer loyalty. When dissatisfied, customers have the option of exiting (e.g. going to a competitor) or voicing their complaints in an attempt to receive service retribution. An increase in overall customer satisfaction should decrease the incidents of complaints. Increased overall customer satisfaction should also increase customer loyalty. Loyalty is the ultimate dependent variable in the model because of its value as a proxy for profitability» (Fornell et al 1996:9).

Offentlige virksomheter skiller seg fra private firma dels ved at de ofte har monopol, slik at misfornøyde brukere ikke kan velge exit, og dels ved at det offentlige i mange tilfeller snarere ønsker å bli «kvitt» brukerne enn å beholde dem. Det gjelder å få studentene ferdige, de arbeidsløse i arbeid, de syke friske osv (Jr. f. eks. Rolland 2003: 59). Dette har også ACSI tatt konsekvensen av, og i «The ACSI Model for Government Agencies and Nonprofit Organizations» er «customer loyalty» erstattet med «user trust», tillit, som den endelige avhengige variabelen (ACSI 2001:10–11). For den offentlige innkrevingsvirksomheten synes imidlertid brukerlojalitet å være en høyst relevant avhengig variabel, og tillit en uavhengig variabel som påvirker lojaliteten. De fleste skatter og avgifter må betales fortløpende hele livet igjennom, og selv for temporære og unike innbetalinger (av bøter, for eksempel) synes lojalitet å være en forutsetning for betalingsviljen (kravets legitimitet blir akseptert). Skatteoppkrevingsutvalget sa det slik: «En brukervennlig skatteforvaltning er særlig viktig av hensyn til lojale skatteyttere, som ønsker å opptre korrekt» (NOU 2004:12, s. 82).

Det overordnede målet for offentlig innkrevingsvirksomhet må være å inndrive de midlene som det offentlige har krav på, til lavest mulig kostnad. Skatteoppkrevingsutvalget sa det slik:

«Kvalitet i skatteoppkrevingen innebærer blant annet at en så langt som mulig sørger for at fastsatt skatt faktisk blir betalt. Effektivitet innebærer at dette oppnås med en ressursinnsats som ikke er større enn nødvendig» (NOU 2004:12, s. 61).

Innkrevingsinstansenes virkemidler for å realisere dette målet omfatter både «gulrot» og «pisk». Skatteoppkrevingsutvalgets forslag til forbedringstiltak inneholder en rekke eksempler på det siste (NOU 2004:12 s. 11, 49–53):

- Hyppigere rapportering og betaling av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk
- Innføring av gebyr ved betalingsmislighold og ved påleggs-/utleggstrekk
- Effektive sanksjoner
- Elektronisk tilgang til registre
- Registrering av utleggsforretninger med intet til utlegg i Løsøreregisteret

Skatteoppkrevingsutvalgets utredning inneholder imidlertid også forslag til bruk av «gulrot», dvs tiltak som vil gjøre det enklere og mindre ulystbetont å oppfylle sine betalingsforpliktelser overfor det offentlige. En begrunnelse for flertallets forslag om å statliggjøre skatteinnkrevingen var således følgende:

«Dagens fragmenterte organisering oppfattes av mange brukere som både uoversiktlig og tungvint. Det gjelder særlig for næringsdrivende, som må forholde seg til både ligningskontor, skatteoppkreverkontor, fylkesskattekontor og skattefogdkontor. Det er et klart uttrykt ønske fra næringslivshold at man kan samordne virksomheten slik at bedriftene kan få ett sted å forholde seg til i saker som har med skatt å gjøre. Det samme gjelder i forhold til de offentlige skattekreditorenes kontrollvirksomhet» (NOU 2004:12, s. 82).

I et foredrag for Konkursrådet i 2003 argumenterte Kristiansands kemner Egil Bjørgum, mangeårig leder av NKK Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving, for det langt mer brukervennlige ved å ta utgangspunkt i lokal kunnskap om skyldnerens situasjon:

«Som nevnt er ikke problemet de skyldnere som har betalingsevne, men mangler betalingsvilje. Det er skyldnere som mangler betalings-

evnen som er problemet, og da nytter det ikke med tvangstiltak som finansministeren etterlyser. Overfor disse skyldnere er, etter mitt skjønn, løsningen å få til en betalingsordning, basert på de muligheter skyldneren har til å nedbetale gjelden, og det krever kontakt med skyldneren for å få til en betalingsavtale, som nødvendigvis må være individuelt basert» (Bjørgum 2003:12).

Bjørgum påpekte også at det offentlige «står bak de fleste konkursbegjæringer», og at det i dag er «en hel rekke konkurser som her helt meningsløse». At privat sektor så sjelden begjærer konkurs «forteller meg at de har en mer realistisk og riktig holdning til tvangsmidler, herunder konkurs, enn det offentlige har i innfordringssammenheng».

I sin høringsuttalelse til NOU 2004:12 argumenterte Skattedirektoratet imidlertid for at både gulrot og pisk vil fungere bedre ved statliggjøring av skatteinnkrevingen:

«Dagens organisering hvor skatteoppkreveren er lokalisert i hver kommune er i og for seg brukervennlig sett under synsvinkelen at det er stor grad av nærhet til skattytere og arbeidsgivere. Som nevnt foran har imidlertid brukerne i dag mange alternative måter å skaffe seg informasjon og kommunisere overfor skatteoppkreveren på. Behovet for fysisk oppmøte på skatteoppkreverkontoret er lite. Videre kan nærhet til skattytere eller næringsdrivende også ha sine negative sider dersom dette gjør at det blir vanskeligere å ta i bruk adekvate innkrevings-/tvangstiltak – noe vi stadig opplever» (Skattedirektoratet 2004:6–7).

Brukerundersøkelser med påfølgende tiltak for å øke debitorernes tilfredshet med den offentlige innkrevingsvirksomheten må sies å tilhøre «gulrotene» blant virkemidlene. Brukertilfredshet kan ikke påvirke betalingsevnen, men det kan påvirke betalingsviljen. De offentlige kreditorene, derimot, kan påvirke betalingsevnen, eksempelvis ved å tilby nedbetalingsordninger for gjeld. Ved å øke betalingsevnen kan kreditorene øke debitorernes tilfredshet med den offentlige innkrevingen – og dermed øke betalingsviljen.

Dette angir en problemstilling for å undersøke foreliggende undersøkelser av bruker- eller debortilfredshet med den offentlige innkrevingsvirksomheten:

- Hva er det som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne er? Hva er driverne for debitorernes grad av tilfredshet med den offentlige innkrevingen?

2.3 Egenskaper som påvirker debitorenes tilfredshet

De egenskapene som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorene (skyldnerne) er med den offentlige innkrevingen, må sies å falle i tre hovedkategorier:

- Egenskaper ved debitorene
- Egenskaper ved kreditorene
- Egenskaper ved innkrevingen

Disse tre typene egenskaper kan ha være av ulik viktighet for debitorenes tilfredshet (og derav følgende lojalitet overfor sine kreditorer). De gir også ulike muligheter for å øke debitorenes tilfredshet. Sett fra kreditorenes synsvinkel bør det være enkelt å endre egenskaper som er viktige for tilfredsheten, for da spiller det ingen rolle om det skulle være vanskelig å endre egenskaper som er mindre viktige. Imidlertid kan det vise seg enkelt å endre egenskaper som er mindre viktige for tilfredsheten – og tilsvarende vanskelig å endre egenskaper som er viktige. Dette understreker betydningen av at brukertilfredshetsundersøkelsene måler både kreditorenes *dyktighet*, slik debitorene ser det (indikert ved deres tilfredshet med kreditorytelsenes kvalitet) og kreditorytelsenes *viktighet*, også det slik debitorene ser det.

Norske brukerundersøkelser for offentlig sektor har en tendens til kun å måle dyktighet (Jf Rolland et al 2004, Rolland 2005). ACSI-modellen måler også viktighet. Viktighet blir i noen brukertilfredshetsundersøkelser målt direkte, ved å spørre respondentene (brukerne) om det. I andre undersøkelser blir det målt indirekte, ved å beregne de ulike egenskapenes, i dette tilfellet kreditorytelsenes effekt for den samlede bruker- eller skyldnertilfredsheten. ACSI-modellen beregner viktigheten indirekte gjennom regresjonsanalyser (ACSI 2001).

I denne rapporten vil vi se på undersøkelser som kaster lys over hver av de tre typene egenskaper av betydning for debitorenes tilfredshet med den offentlige innkrevingen.

3 Egenskaper ved debitorene

I en artikkel om hvor godt brukerundersøkelser egner seg som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon skriver Karl Robertsen følgende:

- «Siden konsumentene kan reagere ulikt på samme type tjeneste, kan vi spissformulert si at hvis noen brukere responderer negativt på en offentlig tjeneste, er det ikke nødvendigvis noe

galt med tjenesten. Det kan faktisk være noe galt med brukerne! Selv om klientene blir behandlet likt av en offentlig tjenesteprodusent, kan altså responsen i en brukerundersøkelse være ulik» (Robertsen 2004:154).

Det er ikke vanskelig å finne forhold som illustrerer Robertsens poeng. For eksempel viste en undersøkelse MMI gjorde for NHOs tidsskrift Horisont i 2001 en klar sammenheng mellom stemmegivning ved valg og oppfatning av hvor mye velferd respondentene syntes de fikk igjen for skattepengene. Bare 5–10 prosent av dem som stemte Høyre og Fremskrittspartiet syntes de fikk mye igjen, 20–30 prosent av dem som stemte Arbeiderpartiet, Rød Valgallianse eller SV syntes de fikk mye igjen (Thompson 2001). Her kunne det riktignok tenke seg å være en sammenheng mellom stemmegivning og faktisk personlig utbytte av skattepengene. Studenter, arbeidsløse, syke, alderspensjonister, ansatte i offentlig sektor osv. fordeler seg neppe likt på partiene. Og det kan være grunn til å spørre om i hvilken utstrekning stemmene ble avgitte for å sikre den personlige tilgangen på offentlige velferdsmidler. Den norske «velferdskoalisjonen» av dem som mottar inntekt fra skattefinansiert virksomhet eller fra trygder og pensjoner, har et klart flertall blant velgerne og kan blokkere reformer som reduserer deres tilgang til disse godene (Sørensen 2004). I MMIs undersøkelse for Horisont var det imidlertid ingen forskjell mellom oppfatningene mellom kvinner og menn, aldersgrupper eller etter bosted. Betraktet som en brukertilfredshetsundersøkelse fremstår dette derfor som en undersøkelse der utfallet ikke ble avgjort av det offentliges ytelser, men av en egenskap ved velgerne, deres politiske oppfatninger.

3.1 Svart arbeid

Et annet eksempel på egenskaper ved debitorene, er deres holdning til svart arbeid. I en landsomfattende spørreundersøkelse utført av Synnovate MMI for Skattebetalerforeningen i 2006, omtalt i Aftenposten 8. august (Brockfield 2006), svarte 46 prosent at de synes det er greit med svart betaling for å få utført mindre jobber på hus eller hytte. Størst aksept for svart arbeid var det i aldersgruppen 15–24 år (56 prosent). I en spørreundersøkelse utført av Visendi for Dagsavisen i 2004 (Skadberg 2004), svarte 67 prosent at de enten har benyttet, eller kunne tenke seg å benytte, svart arbeidskraft på ulike områder i hjemmet. Bare 24 prosent var kategorisk imot bruk av svart arbeid. Også i denne undersøkelsen var det størst aksept

for svart arbeid blant de yngste (77 prosent). Tilsynelatende ble aksepten redusert fra 2004 til 2006, men mest sannsynlig skyldes prosentforskjellene ulik spørsmålsstilling (generell holdning i 2006, personlig atferd i 2004). På det holdningsmessige planet spiller det åpenbart inn at mange ifølge Aftenposten 8.8 ser svart arbeid som et stort samfunnsproblem, selv om de ikke finner det betenkelig å benytte svart arbeid for sin egen del. Det er imidlertid uklart om det var dette samfunnsansvaret, eller irritasjon over at andre slipper lettere unna enn en selv, som fikk respondentene i Feedback's undersøkelse for Skattedirektoratet i 1999 til å rangere innsats mot svart økonomi og skatteunndragelse nest høyest av de oppgavene skattemyndighetene burde prioritere (etter service og informasjon, Feedback 1999).

Gitt omfanget av svart arbeid, og det forhold at holdningen til svart arbeid deler befolkningen i to, må vi anta at en undersøkelse av arbeidsskjøpernes tilfredshet med skattemyndighetenes tiltak for å begrense omfanget av svart arbeid vil reflektere dette. Om lag halve befolkningen vil være mest tilfreds hvis myndighetene gjør lite, den andre halvdel mest tilfreds hvis myndighetene gjør mye, jf. den tidligere henvisningen til Fornell 2001.

Dette forventede resultatet er imidlertid neppe helt upåvirket av egenskaper ved selve innkrevningen. Således blir det i Skattebetalerforeningens (2006a) og Aftenpostens kommentarer til undersøkelsen i 2006 påpekt at det er enklere å betale hvitt for tjenester i hjemmet, enn mange tror. Det finnes forenklete skatteregler for slikt arbeid, og utført i mindre omfang påløper det ikke arbeidsgiveravgift. Det blir antatt at bedre kunnskap om disse forholdene kan øke aksepten for å betale hvitt. Imidlertid blir det heller ikke underslått at andre land, som Sverige, har enda gunstigere skatteregler for arbeid i hjemmet. Forenkling av prosedyrene knyttet til private arbeidsoppdrag i hjemmet er derfor en prioritert oppgave for Finansdepartementet og Skattedirektoratet, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006): 16.

3.2 Livsfase eller generasjon?

Et hovedfunn i de omtalte befolkningsundersøkelsene fra 2004 og 2006 er aldersforskjellen mellom de som aksepterer og ikke aksepterer svart arbeid, med de yngre som langt mer tolerante og motiverte for dette. Et lignende funn blant næringsdrivende fremkommer i undersøkelsen om svart økonomi som Sentio AS utførte for Skattedirektoratet i 2005 (Sentio 2005a). Undersøkelsen omfattet et representativt utvalg bedriftsledere i bransjene bygg- og anlegg, restaurant, fiske og alternative

helsetjenester, og var en oppfølger til en undersøkelse Research International Feedback utførte i 2002. Klart flere eldre enn yngre bedriftsledere mente at skattemyndighetene har effektive kontrollrutiner og at sjansen for å bli kontrollert er stor, og at skatte- og avgiftsunndragelser ikke er akseptert i bransjen. De yngre lederne var snarere opptatt av at de kan miste kunder dersom de blir tatt for unndragelser. Sentios konklusjon var at «særlig menn under 35 år ser ut til å være motivert for unndragelser samtidig som de opplever barrierene som lavere enn andre ledere» (Sentio 2005: 168). Også kjønnsforskjellen er den samme som i befolkningsundersøkelsene.

Aldersforskjellen reiser spørsmålet om holdningen til svart økonomi er livsfase- eller generasjonsbetinget. Sentio AS forutsetter åpenbart at forskjellen er livsfasebetinget, idet de i sine kommentarer skiller mellom «eldre og erfarne» og «unge, mer uerfarne» ledere (op. cit.). Dette skulle tilsi at etter hvert som de unge og uerfarne lederne blir eldre og erfarne, vil også de finne ut at skattemyndighetene har effektive kontrollrutiner og at risikoen for kontroll er stor, samt at de vil bli mer samfunnsbevisste og ansvarlige og derfor i stigende grad avvisende til svart økonomi.

Denne antakelsen synes å bli støttet av kohortanalyser professor Ottar Hellevik har gjennomført på grunnlag av Synnovate MMIs verdiundersøkelse Norsk Monitor (Hellevik 2001, 2002). Aksept for skattesnyteri er ett av syv spørsmål om lovrespekt stilt i Norsk Monitor helt siden starten i 1985. Mens aksepten for mange lov- og regelbrudd har økt i befolkningen etter hvert som alderskohortene som deler denne oppfatningen er blitt eldre og alderskohortene som ikke deler den har dødd ut – det Inglehart (1977) kalte en «stille revolusjon» av samfunnets verdioppfatninger – var det (i hvert fall frem til 2001) svakt synkende andeler som aksepterte skattesnyteri. Hellevik (2001:65) helte derfor i retning av å betrakte aksept for skattesnyteri som livsfasebetinget, med innslag av en periodeeffekt (tidsånden) som kan prege befolkningen på tvers av generasjonene. Dette skulle tilsi at svart arbeid ikke nødvendigvis er et «gigantisk holdningsproblem» (Aftenposten 8.8.06), men et problem med å overbevise særlig de yngre om fordeler og ulemper ved svart og hvitt arbeid.

3.3 Evne og vilje til å betale

En tredje type egenskaper ved debitorerne, er deres evne og vilje til å gjøre opp for seg. Dette har Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) undersøkt tre ganger, sist i 2004 på

oppdrag fra GE Money Bank (Gulbrandsen 2005, Gulbrandsen 1997 og 1999 om undersøkelsene i 1995 og 1997). Alt i første undersøkelse fant NOVA at husholdningenes økonomi i liten grad bestemte hvordan de håndterte sine regninger. I neste undersøkelse ble det påvist at betalingsvaner i stor grad skyldtes personlig moral. «Dårlig betalingsvilje var en viktigere årsak til at folk betalte for sent, enn dårlig betalingsevne» (Gulbrandsen 2005: 3). Fra 1997 til 2004 ble husholdningenes gjeld bortimot fordoblet, først og fremst på grunn av økt antall debitorer, ikke på grunn av økte lånebeløp per debitor. Andelen som først betaler én eller flere av sine regninger etter forfall økte, fra 47 prosent i 1997 til 60 prosent i 2004 i aldersgruppen 20–60 år. Andelen som hadde fått inkassovarsel økte fra 9 til 20 prosent, andelen som hadde fått betalingsoppfordring fra 4 til 8 prosent.

Den viktigste årsaken til dette var fortsatt dårlig betalingsmoral, ikke den økte gjelden. Flest sene betalere var det blant folk i 20-årene, og det var også i denne gruppen at andelen sene betalere økte mest. Den økte også blant de eldste i undersøkelsen, folk i 50-årene, men fordi den økte enda mer blant de yngste, økte aldersforskjellen. Ulik holdningen til skattesnyteri, fant forskerne her «ingen spor av at folk blir bedre betalere etter hvert som de blir eldre» (Gulbrandsen 2005: 7). Her synes altså en viss generasjonseffekt å gjøre seg gjeldende (s. 46).

Dårlig betalingsmoral er ikke nødvendigvis i motsetning til den siterte oppfatningen til Kristiansands kemner, at dårlig betalingsevne er et større problem enn dårlig betalingsvilje (Björgum 2003). Selv om flere har dårlig betalingsvilje, vil det være vanskeligere for det offentlige å inndrive krav fra det mindretall av skyldnere som mangler betalingsvnen.

NOVAs undersøkelse omfattet gjeld til både offentlige og private kreditorer. De fleste var imidlertid private, og bare én omtalt kreditor var klart offentlig:

«Kommunale avgifter som ikke er inkludert i husleien (f. eks. renovasjon og vann)«. Betaling for barnehage/barnepark vil imidlertid for de fleste også dreie seg om en offentlig kreditor. Det er i den forbindelse interessant å registrere hvilke kreditorer og gjeldstyper folk prioriterer høyest og lavest:

«Stilt overfor ulike regningstyper prioriterer befolkningen å betale på boliglån, husleie og strømregninger først hvis de var i den situasjon at de ikke kunne betale alt. Telefonregninger, kommunale avgifter og nedbetaling av kre-

dittkortgjeld er de regningstyper flest ville vente med å betale» (Gulbrandsen 2005: 8).

Kommunale avgifter er altså lavt prioritert gjeld. Barnehage/barnepark var det derimot like mange – eller få – som ville prioritere først og sist (7 prosent av begge kategorier i 1997, 6 prosent av begge i 2004, s. 74).

Det fremgår ikke hvorfor kommunale avgifter er blant de regningene som prioriteres lavest. Imidlertid har det neppe noe med trusselen fra kreditor å gjøre. For igjen å vise til kemneren i Kristiansand (Björgum 2003), er offentlige kreditorer mer ubønhørlige enn private. Dette synes å bli bekreftet i NOVAs siste rapport, der det opplyses om en MMI-undersøkelse som viser at norske bedriftsledere har «stor motvilje mot å gå til inkasso. 86 prosent svarte at det var viktig å unngå at krav ble sendt til inkasso» (Gulbrandsen 2005: 11).

En mulig forklaring på den lave prioriteringen er at kommunale avgifter gjelder tjenester som ytes kontinuerlig, slik at debitor kan forutsette at kreditor kan forutsette at pengene før eller senere kommer inn. En annen mulig forklaring er at mange kommunale tjenester ikke ytes utelukkende av hensyn til den individuelle betaler, men også av hensyn til berørt tredjepart og samfunnet generelt. Renovasjon er et eksempel. Skyldnerne kan derfor påregne å få tjenesten utført selv om det somles med betalingen.

Imidlertid kan det også være andre egenskaper ved kreditorerne som får debitorerne til å prioritere de kommunale avgiftene lavt.

4 Egenskaper ved kreditorerne

Den andre hovedtypen egenskaper som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne er med den offentlige innkrevingen, er egenskaper ved kreditorerne, instansene som krever betaling. Siden manglende betalingsvilje synes å være et mye mer omfattende problem enn manglende betalingsevne, sett fra innkrevernes synsvinkel (det forårsaker langt flere problemsituasjoner, selv om vanskene med å innkreve fra de få som mangler betalingsevne skulle være større), synes dette å være et spørsmål om hvordan egenskaper ved den offentlige tjenesteytelsen eller myndighetsutøvelsen påvirker betalingsviljen. Det må antas at jo mer tilfredse brukerne er med kreditorernes øvrige egenskaper – de som normalt måles i brukertilfredshetsundersøkelser, som personalets serviceinnstilling, opplevelsen av egen innflytelse, opple-

velsen av trygghet og bli tatt på alvor, tilgangen på informasjon, utførelsen av arbeidet, osv. – desto mindre misnøye skaper kravet om betaling, som aksepteres som rimelig, rettferdig og derfor må innfris. Og omvendt, jo rimeligere betalingskravet er i forhold til brukernes forventninger, desto større er trolig viljen være til å akseptere kvaliteten på serviceytelsen eller myndighetsutøvelsen, selv om kvaliteten er lavere enn hva brukeren antar det ideelt er mulig å frembringe, hvilket imidlertid ville krevd høyere pris (kanskje høyere enn hva brukeren hadde vært villig til å betale). Avgjørende er brukernes oppfatninger av forholdet mellom pris og ytelse. I ACSI-modellen måles dette som «price given quality» og «quality given price» (ACSI 2001: 9).

Brukertilfredshetsundersøkelser måler brukernes oppfatning av den offentlige tjenesteytelsens og myndighetsutøvelsens kvalitet, og kvalitet kan defineres slik:

«For your organization's products and services to be regarded by your customers as quality products and services, they must meet the needs and expectations at a cost regarded by them as an excellent value» (Westat 2000).

Et eksempel på en norsk brukertilfredshetsundersøkelse som tar hensyn til dette, er Handelshøyskolen BIs Norsk Kundebarometer (NKB), bygget over samme lest som ACSI og det svenske statistiske sentralbyråets «Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index (NKI) för offentlig sektor» (Svensk Kundebarometer av 1992 er forløper også til ACSI, Fornell 1992). I NKBs modell påvirker pris, materiell kvalitet, reaksjonsdyktighet og personlig behandling kundenes tilfredshet, som igjen påvirker deres kundelojalitet dels direkte, dels via tilbydernes omdømme, dels via kundenes affektive og/eller kalkulative binding til tilbydereren (jf. Andreassen & Lunde 2001: 253).

4.1 Det offentlige opptreden som kreditor

Avgjørende her kan være brukernes oppfatning av hvordan det offentlige opptrer som kreditor. Utnytter det offentlige at det har monopol og tvangsmakt? Utnytter det offentlige at det kan diktere priser og pålegge konsum? Slike forhold kan påvirke det offentlige omdømme så vel som brukernes tillit og affektive binding til det offentlige som leverandør, hvilket igjen vil kunne påvirke debitorenes vilje til lojalt å gjøre opp for seg.

Det er i den forbindelse ikke tilstrekkelig motivasjon for betalingsviljen at det offentlige krav vedtas av folkets representanter og begrunnes

med at midlene innkreves til folkets beste. Avgjørende er hvorvidt brukerne (skyldnerne) har tillit til at det forholder seg slik. Denne tilliten er for tiden i foruroligende grad ikke til stede. I Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse sa 79 prosent seg helt eller delvis enig i at stortingsrepresentantene fort mister kontakten med alminnelige folk. 72 prosent var helt eller delvis enig i at de som sitter på Stortinget ikke tar mye hensyn til det vanlige folk tror og mener. 76 prosent var helt eller delvis enige i at partiene bare er interesserte i folks stemmer, ikke i deres meninger, og hele 82 prosent helt eller delvis enige i at man aldri kan stole på at noe parti noensinne har tenkt å holde valgløftene sine. «Dette er alvorlige tall», er maktutredernes lakoniske kommentar (Strømsnes 2003: 173).

Tillit er selvsagt en egenskap ved debitorene. Troverdighet, derimot, er en egenskap ved de offentlige kreditorene (tjenesteyterne, myndighetsutøverne) og deres foresatte, i dette tilfellet politikerne. Nå er verken troverdighet en nødvendig forutsetning for tillit, eller mangel på troverdighet en forutsetning for mistillit, for (mis)tillit må ikke være erfaringsbasert. Jesper Strömbäck skiller for eksempel i en analyse av «den medialiserade demokratin» mellom «auktoritetsbunden tillit», «skeptisk tillit», «skeptisk misstro» og «cynisk misstro» (Strömbäck 2004: 143). *Erfaringsbasert* er imidlertid troverdighet en forutsetning for tillit. I den utstrekning den store mistilliten som måles i Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse er erfaringsbasert, måler undersøkelsen med andre ord en egenskap ved det offentlige som klart må påvirke betalingsviljen i negativ retning: Mangelen på troverdighet.

4.2 Forhold som påvirker betalingsviljen

I NKBs modell påvirker to egenskaper ved brukerne (debitorene) deres oppfatning av forholdet mellom pris og ytelse: Brukernes affektive og/eller kalkulative binding til tilbydereren (kreditor). I dette tilfellet kan tilbydereren være den enkelte offentlige tjenesteyter, myndighetsutøver, innkrevingsinstans – eller det offentlige i sin alminnelighet.

Den allerede omtalte MMI-undersøkelsen for Horisont, som indikerte en sammenheng mellom politisk holdning og oppfatningen av forholdet mellom pris og ytelse ved offentlige tjenester, synes også å indikere at *affektiv* binding til og motvilje mot det offentlige avgjør oppfatningen av hvorvidt man får mye eller lite velferd igjen for skattepengene. Tilfredse med forholdet mellom pris (skatt)

og utbytte (velferd) var tilhengerne av de partiene som prioriterer likhet høyest, og derfor er positive til statens rolle som omfordeler av samfunnets verdier. Misfornøyde med utbyttet var tilhengerne av de partiene som prioriterer den personlige (økonomiske) friheten høyest, og er negative til statlige inngrep som begrenser denne friheten. En skulle tro at affektiv binding til det offentlige øker betalingsviljen, affektiv motvilje mot det offentlige reduserer den.

Hva gjelder *kalkulativ* binding til det offentlige, synes dette primært å være en potensiell egenskap ved næringsdrivende brukere. I hvert fall er det umiddelbart vanskelig å tenke seg situasjoner der privatpersoner kan oppnå kortsiktige fordeler ved å opptre som lojale kunder for det offentlige. For næringsdrivende som vil delta i anbudskonkurranser om leveranser til det offentlige er det imidlertid en forutsetning at de kan levere skatteattest for skatt og merverdiavgift. Dette gir i hvert fall disse næringsdrivende et kalkulativt motiv for å ha sitt økonomiske forhold til det offentlige i orden.

Ut fra NKB-modellen skulle også det offentlige *omdømme* påvirke betalingsviljen. I så fall skulle det offentlige imidlertid ikke ha store problemer med innkrevingen, for i TNS Gallups nasjonale befolknings- og brukerundersøkelser har gjennomgående ni av ti undersøkte offentlige virksomheter bedre omdømme blant brukerne, dvs. de som gjerne må betale egenandeler direkte, enn i befolkningen, som finansierer brukerne over skatteseddelen (Jf. Hind 2003, Wedde 2005).

Derav følger imidlertid ikke at alle tjenester og all myndighetsutøvelse hadde samme positive omdømme. Den nasjonale topp 15 for brukertilfredshet med kommunale tjenester i 2004 var barnehager, fysioterapeut, folkebibliotek, eldresenter, kino, drikkevann, lege, musikk/kulturskole, teater, museum, konsert, helsestasjon, barneskole, kunstutstillinger og renovasjon. De 15 kommunale tjenestene det samme år var minst tilfredshet med blant brukerne, var sosialkontor, næringsrådgivningen, vintervedlikeholdet av lokalveier, barnevernet, veitilbudet helhetlig, sommervedlikeholdet av lokalveier, teknisk kontor, rådmannskontor, tilbudet til psykisk utviklingshemmede, vintervedlikeholdet av hovedveier, svømmehall, sommervedlikeholdet av hovedveier, den kommunale informasjonstjenesten, skolekontoret, og kommune-kassen/kemneren.

4.3 Forholdet pris/ytelse

Det foreligger flere undersøkelser som indikerer større misnøye enn tilfredshet med forholdet

pris/ytelse ved offentlig virksomhet. Således synes bare 3 prosent i den omtalte MMI-undersøkelsen for Horisont at de fikk «veldig mye» velferd igjen i forhold til hva de betalte i skatt. Seks ganger så mange, 18 prosent, syntes de fikk «veldig lite» igjen. I alt var 44 prosent negative til utbyttet (større pris enn utbytte), 39 prosent tilfredse i betydningen utbyttet er akseptabelt (lik pris/utbytte), og bare 14 mente utbyttet oversteg prisen. I TNS Gallups befolknings- og brukerundersøkelse for Hole kommune i 2000 ble det konstatert at «innbyggerne er relativt lite fornøyde med de kommunale avgifter (vann, avløp, renovasjon) i forhold til de tjenester de får igjen (indeks 42). Nær 60 prosent er misfornøyde med dette forholdet». Trøsten til Hole er at dette skiller seg lite fra holdningen i andre kommuner av samme størrelse (indeks 42), i fylket (indeks 43) og i landet som helhet (indeks 43, TNS Gallup 2000: 17)). Sagt på en annen måte: Misnøyen begrenser seg ikke til Hole kommune, men er utbredt over hele landet.

I en undersøkelse Synnovate MMI nylig utførte for Skattebetalerforeningen var 76 prosent misfornøyde med avgiftsnivået for bensin og nye biler, og 70 prosent kritiske til dokumentavgiften ved kjøp av bolig. Halvparten syntes de betaler passe mye i skatt, 34 prosent at de betaler for mye (Skattebetalerforeningen 2006b). Fra noen år tilbake husker vi proteststormen mot å betale full kringkastingsavgift uten å få tilgang til NRK2. Misnøye med nivået på egenbetalingen for barnehage, SFO, leirskole, bruk av helsetjenester osv. er også gjenganger-tema i mediene.

Om statens gebyrer skrev VG følgende nylig på lederplass:

«Finansminister Kristin Halvorsen lovet nylig at staten ikke lenger skal ta mer betalt enn tjenestenes reelle kostnader. Derfor har de berørte departementene fått i oppgave av Finansdepartementet å legge fram tall for hva tjenestene egentlig koster.

Vi stiller oss undrende til at disse tallene ikke allerede fantes hos statsrådets byråkrater. Betyr det at gebyrer gjennom mange år har blitt fastsatt etter «tenk-på-et-tall»-metoden?

Det virker som gebyrer og såkalte sektoravgifter har fått leve sitt eget liv, mer ut fra nødvendigheten av en balanse i statsbudsjettet, enn hva tjenestene koster staten.

Hvis det virkelig koster 990 kroner (420 kroner for barn) å lage et nytt pass, så bør arbeidet effektiviseres kraftig. At passprisen er tredoblet på 2000-tallet, er også merkelig.

Det er trolig at staten tjener grovt på mange tjenester. Hvordan kan det ellers være mulig at tinglysningsgebyret plutselig ble kuttet med 90

prosent (selv om svært mange faller utenfor dette nye, lave gebyret)?

Dette er den samme staten som krever at hardt pressede kommuner skal utføre sine tjenester etter selvkost. Hvis det er slik at andre velferdsgoder finansieres gjennom å ta for høye gebyrer, så har folk flest krav på å få vite det.

Å ta denne type ekstrabetaling, uten forankring i virkeligheten, ville være umulig for en privat virksomhet. Det bør det være også for staten.

En slik praksis gjør noe med folks holdninger til skatter og avgifter. Det kan også påvirke vår tiltro til staten og til politikerne. Det er denne type grådighet som fremfor alt gir grunn for politikerforakt.

Vi tror at de politikerne som klarer å gjøre noe med disse gebyrene, og også den forhatte dokumentavgiften og omregistreringsavgiften for bil, vil bidra til økt forståelse for at vi må ha et høyt skatte- og avgiftsnivå i vårt velferdssammenheng» (VG 28.07.06, www.vg.no).

Som VG antyder, er mange gebyrer og avgifter provoserende røde kluter som staten holder opp mot befolkningen. Det må antas at det i artikkelen nevnte behov for å stramme inn, har oppstått nettopp av den grunn. Finansdepartementets rundskriv av 16.6.06 om retningslinjene for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger synes å gjenspeile dette. Om vilkårene for å innføre nye gebyrer heter det der følgende:

«Grunnvilkåret for å etablere en gebyrordning er at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for annet eller mer. Dette grunnvilkåret bør håndheves konsekvent. Dersom grunnvilkåret ikke oppfylles for en finansieringshandling, vil det i en del tilfeller måtte vurderes om den heller bør kategoriseres som en avgift eller en mulkt. ... Det bør vises tilbakeholdenhet med å knytte merinntektsfullmakter til gebyrinntekter, eller la slike inntektsmuligheter påvirke fastleggelsen av de budsjettmessige utgiftsrammene for en statlig virksomhet» (Fin 2006b: 3).

4.4 «Det særnorske bompengesystemet»

Advokaten Tom S. Vadholms notat om «det særnorske bompengesystemet», tilsendt 103 stortingsrepresentanter og lagt ut på www.bomavgift.no, nettstedet mot bomavgift, illustrerer hvordan offentlige avgifter, vedtatt av folkets valgte representanter, kan stride mot folkets forståelse av hva som er riktig og rettferdig, og således påvirke betalingsviljen i negativ retning (Vadholm 2005). Fra andre land innhenter Vadholm fem eksempler

på bompengordninger som de fleste etter hans oppfatning vil akseptere som rimelige og rettferdige. Det gjelder såkalte «toll roads», dvs. spesielt gode veier som supplerer det ordinære veinettet, der bilistene kan velge mellom de avgiftsbelagte og de skattefinansierte veiene og betale for den strekning de tilbakelegger. Betalingen skal dekke renter og avdrag, drift og vedlikehold av den spesielt gode veien, og man betaler ikke før veien er bygget. Her vil det altså kunne foreligge direkte ansvar mellom pris og ytelse. Det gjelder trafikkbetaling rundt enkelte bykjerner for å redusere trafikken, spesielt på visse tider av døgnet. I likhet med «toll roads» anlegges disse normalt slik at lokalbefolkningen ikke belastes unødige. Det gjelder årsavgift for å kjøre på motorveier, altså en form for abonnement i stedet for stykkprisbetaling som ved «toll roads». Årsavgiften betyr selvsagt relativt mest for de som benytter motorveiene lite – som kun skal kjøre gjennom landet, for eksempel – og hensikten er nettopp å begrense den type gjennomgangstrafikk, som belaster veinettet og miljøet. Sveits omtales som et eksempel. Det gjelder avgift, som i Norge, for å passere spesielt kostbare broer og tunneler, uten at det foreligger gratis alternativer, men der det heller ikke tidligere forelå gratis alternativer (man måtte ta ferge). Vadholm nevner Øresundsbroen og Storebæltsbroen som eksempler. Og det gjelder samfunnsavgift for tunge kjøretøyer – men ikke privatbiler – som benytter motorveier. Dette finnes i en del EU-land og vurderes av EU-kommisjonen som en generell ordning.

Opp mot dette stiler Vadholm det «særnorske systemet», som etter hans oppfatning bare er «en middelaldersk og urettferdig måte å inndrive skatt», dvs. den inndrives på samme måte som middelalderens bytoll. Den innkreves på veier som verken er eller vil bli oppgraderte, utelukkende for å hindre at noen skal slippe unna, den innkreves på og for veier som ennå ikke er bygget i den standard det betales for (slik at nytteverdien for den enkelte er hypotetisk og forutsetter gjenbruk kanskje mange år senere), den fører ikke til flere og bedre veier, for den gjør det mulig for politikerne å redusere veibevilgningene over statsbudsjettet, og den er uten miljøgevinst for den reduserer ikke trafikkmengden.

Likevel mener Vadholm at det en «bør reagere mest på, er urettferdigheten. Denne måten å drive inn skatt på i lokalmiljøet slår helt tilfeldig. I Oslo, og mange andre steder, går bommuren tvers gjennom bydeler, menigheter, skoleinntaksområder, postkontorområder, osv.» Sentralt i alle rettsstaters skattefilosofi er at skattesystemet bygger på

grunnleggende prinsipper om rettferdighet. «Mens vi har et progressivt system for inntektskatt, er det her omvendt. Skatteprosenten blir høyest for de med lavest inntekt, og rammer innbyggerne helt vilkårlig».

Det vites ikke hvor godt belegg Vadholm har for alle ledd i sitt resonnement, eksempelvis for påstanden om at bompenger fører til reduserte veibevilgninger. Påstanden om manglende samsvar mellom pris og ytelse er det imidlertid grunn til å tro at mange brukere av veinettet vil si seg enig i. Likeså vil mange sikkert ikke gjenkjennende til påstanden om at bomavgift rammer befolkningen vilkårlig og urettferdig – eller omvendt: Det er vilkårlig, urettferdig og verken knyttet til inntektsnivå eller antall kjørt kilometer hvor mye den enkelte må bidra til finansieringen av de nye veiene. «Det er boligens plassering i forhold til barnehage, bestemor, foreningsmøter etc. som er det avgjørende, ikke at man er trafikant» (Vadholm 2005).

Det foreligger en rekke meningsmålinger som viser hvor negativt innstilt befolkningen er til «det særnorske bompengesystemet», selv når det lokkes med den positive effekten av å vise betalingsvilje (det vil gi bedre veier, økt fremkommelighet, færre ulykker osv), slik at det kan stilles spørsmålsteget ved undersøkelsenes nøytralitet. To tilfeldige valgte eksempler, riktignok ikke med fullt så ledende spørsmål som antydnet ovenfor, er undersøkelsen Norfakta Markedsanalyse gjennomførte for avisen Varden i Telemark i august 2005 (Varden 28.8.05, på www.bomavgift.no), og undersøkelsen til Norsk Respons for Asker og Bærums Budstikke i de to nevnte kommunene i mai 2006 (www.budstikka.no).

I et privat forslag fra stortingsrepresentantene Kenneth Svendsen, Øyvind Vaksdal og Ulf Erik Knudsen 11.2.03 ble det uttrykt forståelse for hva «overkjøring» av befolkningen kan medføre for brukernes betalingsvilje (Dokument nr. 8:65, 2002–2003). Representantene foreslo innføring av krav om lokale folkeavstemninger ved bygging av bompengefinansierte veiprojekter. De påpekte at bilistene i 2003 betalte inn mer enn tre ganger så mye til statsbudsjettet som de fikk igjen i form av midler til investering, vedlikehold og drift av veier og riksveiferger, og konstaterte at «bilistene er i realiteten en melkeku for det politiske flertallet på Stortinget».

«Gjennom de senere år er det blitt mer og mer vanlig å finansiere utbygging av veiprojekter gjennom bomavgift. Siden både veibyging og veivedlikehold allerede er betalt i form av de

forskjellige bilavgiftene er bomavgift i realiteten ikke noe annet enn en skjult avgift. ... Ved behandling av slike saker legger stortingsflertallet betydelig vekt på at slike prosjekter er lokalt forankret gjennom behandling i kommunestyre og fylkesting, og da med positivt utfall for de aktuelle prosjekter. Det har imidlertid gjentatte ganger vist seg at det ikke alltid er samsvar mellom flertallet i kommunestyre og fylkestinget, og befolkningens meninger. Lokale meningsmålinger viser at det vanligvis er et stort flertall imot bompengefinansierte veitbygginger. ... Dette viser at det kan være store forskjeller mellom hva befolkningen ønsker og hva de forskjellige politiske nivåene ønsker. Etter forslagsstillernes syn viser dette at befolkningen ikke tas på alvor i saker som kan ramme dem hardt økonomisk».

Det Makt- og demokratiutredningen målte i sin medborgerundersøkelse, var en form for folkelig avmakt i forhold til det politiske systemet: «Politikerne vet godt hva vi mener, men de bryr seg ikke om det». Eksemplet med bompengefinansiering av veinettet synes å illustrere denne avmakten. Mange vil oppleve det som at politikerne verken har vist evne eller vilje til å overbevise publikum om at bompengefinansiering er en knallgod idé som ivaretar folkets interesser, og at de i stedet har brukt makt for å få gjennomført prosjektene i samsvar med sine egen, paternalistiske forståelse av hva folket er best tjent med. Dette vil mange kunne oppfatte som forakt for publikum (brukerne, velgerne), og svare med politikerforakt. Den uunngåelige effekten er at brukerne betaler med ulyst, under tvang og av frykt for negative sanksjoner, ikke av overbevisning om at de bidrar til noe positivt for seg selv og fellesskapet.

5 Egenskaper ved innkrevingen

FADs og Innkrevingsutvalgets prosjektskisse omhandlet særlig egenskapene ved selve innkrevingen av betaling. Blant de forhold som ble antatt å kunne påvirke skyldnernes tilfredshet med innkrevingen var følgende:

- Ved fastsettelse og avtaleinngåelse: På hvilken måte har det betydning hvordan det offentlige opptrer og informerer om grunnlaget for kravet og klagemuligheter?
- Ved utsendelse av krav – er det god nok informasjon om betalingsbetingelser, og er ulikheter i praksis og betingelser et problem for brukerne?
- På hvilken måte kan en samlet oversikt eller innsyn i «sin reskonto» som i sum samtlige

offentlige virksomheter opererer med, være nyttig for brukeren?

- Ønsker brukeren å ha en fast konto som alle offentlige virksomheter bruker, eller ønsker man fleksibilitet? Bør det kunne være en regulert kredittmulighet i forhold til en slik konto? Er e-faktura viktig som en opsjon – bør brukeren til og med få rabatt for å bruke e-faktura?
- Hvordan oppfatter brukeren informasjon og forutsigbarhet i behandlingen under innfordringsfasen etter inkassovarsel/mislighold.
- Oppfattes samordning i innfordringsfasen mellom offentlige virksomheter som et problem?
- Oppfatter brukerne at det offentlige opptrer forutsigbart/tydelig og ryddig som henholdsvis kreditor med et rettsmessig krav om å få inn penger, og myndighetsorgan med ansvar for å sikre likebehandling og rettssikkerhet i bruken av tvangsmidler?

Det Innkrevingsutvalget etterspør fra debitorerne, er råd om hvilke tiltak som sett fra deres synsvinkel faktisk vil forenkle den offentlige innkrevingen. Spørsmålene rettes til både privatpersoner og næringsdrivende, til debitorer generelt og til debitorer som har manglet evne og/eller vilje til å innfri det offentliges fordringer spesielt. Enkelte spørsmål forutsetter dertil at skyldnerne har flere gjeldsforhold til det offentlige, hva ifølge FADs temaside om forenklet offentlig innkreving svært ofte vil være tilfelle.

Søk på Internett indikerer at dette er spørsmål som i det alt vesentligste må besvares via undersøkelser laget for dette formålet, hva også FAD og Innkrevingsutvalget forutsatte at ville være tilfelle. Internettøkene indikerer at fravær av brukerundersøkelser rundt innkrevingsvirksomheten er vanligere enn det motsatte, og i de brukerundersøkelsene som er gjennomførte, har oppdragsgiverne vært opptatt av andre problemstillinger enn de ovennevnte.

Et eksempel på fravær er årsrapporten for 2005 fra Statens innkrevingsentral (SI). Der vises det riktignok til brukerundersøkelser av regnskapsentralfunksjonens kvalitet (SI 2006:11). Avdelingsdirektør Berit Bjørkmo i SI opplyser imidlertid i e-post av 3.8.06 at det eneste som undersøkes, er brukernes tilfredshet med brukerstøttetjenesten SI gir som driftssentral for politietatens økonomisystem. Det er ikke foretatt noen brukerundersøkelser rettet mot innkrevingsvirksomheten ved SI.

5.1 Riksrevisjonens undersøkelser

Et annet eksempel på fravær av brukerundersøkelser er Riksrevisjonens undersøkelse i 2000 av skatteinnfordringen, og Finansdepartementets kommentarer til denne (R/F 2000). Her er hensynet til og forståelsen for brukerne – i dette tilfellet debitorer med manglende evne eller vilje til å betale – så godt som ikke til stede. Det konstateres innledningsvis at kvalitet i innkrevingsarbeidet er lik å sikre «at fastsatte, ikke-innbetalte beløp (restanser) blir så lave som mulig» (R/F 2000: 1). Det opplyses videre at selv om restanseprosenten har vært synkende, er den fortsatt for høy (eller den var det i 2000). Derfor var formålet med Riksrevisjonens undersøkelse «å analysere om skatteoppkrevernes innfordringsarbeid er effektivt» (op. cit.).

Riksrevisjonen fant en rekke eksempler på manglende effektivitet i innfordringsarbeidet. Således krever skatteoppkreverinstruksen «at det uten unødig opphold skal settes i verk innfordringstiltak overfor skattekrav som står uoppgjort etter forfall» (op. cit.: 2). Riksrevisjonen fant at dette ikke skjedde i 39 prosent av tilfellene, og at det er store ulikheter med hensyn til hvor raskt innfordringen kom i gang. Beskrivelsen av hva dette innebærer, er som en beskrivelse av politiets kamp mot økonomisk kriminalitet:

«Både ut fra resultatperspektiver, samt individuell- og allmennpreventive hensyn, er det viktig at innfordringsprosessen startes opp raskt. Det anses også som viktig at skatteoppkreverne fremstår som aktive kreditorer slik at debitorerne i størst mulig grad prioriterer betaling av skattekrav, og at innfordringen kommer i gang før debitor eventuelt får foretatt disposisjoner slik at midler og formuesgjenstander blir vanskelig tilgjengelige for eller unndratt skatteoppkreveren» (op. cit.).

Undersøkelsen viste at skatteoppkreverne i alt for liten grad sikret hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon. Det konstateres at ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til uheldig forskjellsbehandling og gi «uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje og medføre dårligere innfordringsresultat» (op. cit.).

Riksrevisjonen er heller ikke fornøyd med skatteoppkrevernes bruk av tyngre innfordringsmidler som tvangssalg og begjæring om konkurs (op. cit.: 3). Det siste er Finansdepartementet helt enig i. «Etter departementets syn er den begrensede bruken av konkursinstituttet uheldig av preventive hensyn. Skattedirektoratet har opplyst at bruk av konkursbegjæring er erfaringsmessig er betalings-

fremmende, og at tiltaket derfor bør benyttes i større grad» (op. cit.: 4).

Det eneste tilløpet til hensyntaken til debitorerne, gjelder bruken av påleggstrekk når det er grunn til å anta at skyldner mangler evne til å gjøre opp skyldig beløp straks. Der synes praksis å ha vært mer ubønnhørlig enn regelverket:

«Undersøkelsen viser også at flere skatteoppkrevere har uttalt at det ikke gjennomføres undersøkelser av debtors økonomiske situasjon, slik skatteoppkreverne er pålagt, før iverksettelse av trekk. Det reises spørsmål ved om bruken av påleggstrekk er mer utbredt blant skatteoppkreverne enn forutsetningene i skatteoppkreverinstruksen med merknader tilsier» (op. cit.: 2).

Påleggstrekk synes også å være det eneste virkemidlet rettet mot manglende betalingsvillighet. De øvrige omtalte virkemidlene – utleggsforretning, dekningsaksjon, sikring av krav ved utleggspant, tvangssalg og begjæring av konkurs – forutsetter alle at problemet for innfordringen er manglende betalingsvillighet. Samtlige av disse virkemidlene forutsetter videre at selve betalingsvilligheten er det ikke mulig å gjøre noe med. De er av typen «pisk» og ikke «gulrot», skåret over lesten «den som ikke vil, den skal».

NKK Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring var i en kommentar sterkt kritisk til målsetting, omfang, metode og konklusjoner i Riksrevisjonens undersøkelse (NKK 2000). NKK var naturlig nok i forsvarsposisjon i forhold til den type kritikk Riksrevisjonen fremførte, og derfor opptatt av å ivareta sine egne medlemmers interesser, ikke interessene til skatte- og avgiftsdebitorerne. Således viser NKK til en skandinavisk sammenlignende undersøkelse gjennomført i 2000 av ECON Senter for økonomisk analyse, der konklusjonene var at «kvaliteten på innfordringen av skatt er høy i Norge», at de kommunale skatteoppkreverne hadde langt lavere restanser enn de statlige, og at «kvaliteten på innfordringen av restskatt er høyest i de små kommunene». Ikke minst den siste konklusjonen, som er «basert på objektive, statistiske metoder, står i sterk kontrast til Riksrevisjonens mer subjektivt baserte vurderinger», hevdet NKK (s. IV).

I Riksrevisjonens neste undersøkelse av skatte- og avgiftsinnfordringen (R/F 2004) er tonen enda skarpere. Her er ikke kvalitet lenger begrenset til å sikre så lave restanser som mulig. I stedet blir det mer offensivt slått fast at et overordnet mål for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er å sørge for «riktig og rettidig innbetaling» (s. 1). For å sikre

statens inntekter anses det viktig at innkrevingen skjer i overensstemmelse med regelverkene fra henholdsvis Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Regelverkene er hevet over kritikk, det er praksis som eventuelt er kritikkverdigg. Riksrevisjonens undersøkelse hadde således til formål å dokumentere og vurdere i hvilken utstrekning nødvendige og hensiktsmessige virkemidler benyttes i innfordringsarbeidet, herunder hvor tett kravene følges opp.

Riksrevisjonen gjentar betydningen av å komme raskt i gang med innfordringsarbeidet, «slik at debitorerne på et tidlig tidspunkt blir gjort oppmerksomme på at kreditor har til hensikt å innfordre kravene, og eventuelle utleggspant kan få rettsvern foran øvrige kreditorer» (s. 2). Statens krav har prioritet, uansett hvem som måtte bli hardest rammet av at debitor ikke gjør opp for seg. Første tiltak dersom krav ikke er betalt ved forfall, skal være å sende ut varsel med etterfølgende begjæring om utlegg. Riksrevisjonens undersøkelse viste her at disse tiltakene – varsler, utleggsbegjæring og utleggsforretninger – i uakseptabelt mange tilfeller ikke ble gjennomførte så raskt som regelverkene tilsier, og at saksbehandlingstiden for utsendelsen hadde økt fra 2000 til 2002. Riksrevisjonen vurderte skattefogdkontorenes og tolldistriktenes bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak «som lite tilfredstillende og kan ikke ses å være i overensstemmelse med etatenes målsetting om effektiv innfordring» (s. 3). Også bruken av påleggstrekk som innfordringstiltak ble vurdert som «lite tilfredsstillende» (s. 3). Heller ikke bruken av motregning og inndraging av bilkjennermerker som innfordringstiltak fant nåde for Riksrevisjonen. Endelig ble etatenes bruk av konkursinstituttet funnet kritikkverdigg:

«Av innfordringsmessige hensyn er det viktig at konkurs begjæres så raskt som mulig dersom andre tiltak ikke gir dekning for kravene. For skattefogdkontorene vil en tidlig sendt konkursbegjæring også være avgjørende for om restansene vil bli behandlet som prioriterte fordringer ved konkursbehandlingen, og for om disposisjoner kan bli omstøtt til fordel for kreditorerne i konkursboet. Undersøkelsen indikerer at verken skattefogdkontorene eller tolldistriktene benytter konkursinstituttet slik retningslinjene foreskriver» (s. 3).

Denne gang hadde imidlertid Finansdepartementet motforestillinger mot Riksrevisjonens vurderinger. Departementet hadde faglige innvendinger mot undersøkelsen, og det fremkom uenighet både om hvordan regelverket skal fortolkes og hva som er tilfredsstillende resultatoppnåelse ved bruk

av ulike innfordringstiltak. Eksempelvis mente Riksrevisjonen det var utilfredsstillende når toll- og avgiftsetaten bare hadde inndratt 39 prosent av kjennemerkene for kjøretøyer som ikke hadde betalt vektårsavgift. Finansdepartementet delte derimot Toll- og avgiftsdirektoratets oppfatning at dette var et tilfredsstillende resultat. Her fikk imidlertid Riksrevisjonen senere støtte fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, jf. Inst. S. nr. 14 (2004–2005), s. 7. Når det gjelder bruken av konkurs skrev Finansdepartementet denne gang følgende:

«Departementet peker på at konkurs er et svært inngripende virkemiddel med store konsekvenser for debitor, og er derfor skeptisk til praksisendringer for bruken av konkursinstituttet som i større grad enn i dag bidrar til å automatisere konkurs som virkemiddel» (s. 6).

Hvis det virkelig er umulig å påvirke betalingsviljen, vil den tilsiktede effekten av å bruke tvangsmidler være å knekke debitorenes motstandskraft, slik at de ikke verken evner eller våger å prøve seg flere ganger. Den tilsiktede effekten kan imidlertid bli en eskalering, der debitorene svarer med å gjøre det enda vanskeligere for skattemyndighetene, som må svare med å ta enda mer effektive virkemidler i bruk.

Brukertilfredshet, derimot, forutsetter at det er mulig å påvirke selve betalingsviljen i positiv retning. Målet er ikke å knekke debitorene, men gjøre dem mer motiverte for å betale. Dermed reduseres behovet for å ta i bruk sanksjonsmidler i stedet for å øke.

5.2 Trygdeetatens innkrevingssentral

Det finnes også undersøkelser av brukertilfredshet med den offentlige innkrevingen. Et eksempel er undersøkelsen Norut NIBR Finnmark nylig har utført for Trygdeetatens innkrevingssentral, TI (Nygaard & Abelsen 2006). Det fremgår av rapporten at tilfredsheten med TI ble undersøkt også i 2000 og 2002. TIs funksjon i bidragssaker er å formidle betaling fra bidragspliktige til bidragsberettigede i situasjoner der partene ikke er blitt enige, eller de er enige men har valgt å overlate formidlingen til TI. I et flertall av TIs saker har bidragspliktig opparbeidet gjeld til bidragsberettiget, og TI forsøker da å inngå en frivillig betalingsordning med bidragspliktig for nedbetaling av gjelden, alternativt må TI iverksette tiltak for å innfordre midlene (op. cit.: 1).

Undersøkelsen opplyses å være gjennomført i form av grundige telefonintervjuer med et lite

utvalg «hyppige brukere» av TI, 12 bidragspliktige og 12 bidragsberettigede. Den pretenderer ikke å være representativ for alle brukere, og det kan neppe dokumenteres at den er representativ selv for «superbrukerne» med hyppig kontakt, selv om utvalget var trukket tilfeldig fra dem som kontaktet TI telefonisk i utvelgelsesperioden (op. cit.: 6). Grunnlaget for telefonsamtalen med respondene synes å ha vært en forholdsvis løs temaguide heller en et strukturert spørreskjema, og svarene er rapporterte ordrett uten kvantifisering.

Med alle de forbehold dette gir grunnlag for, indikerer undersøkelsen at «superbrukerne» er relativt godt fornøyde med TI, men også at de bidragspliktige er mer fornøyde enn de bidragsberettigede. I et innkrevingsspektiv er det selvsagt de bidragspliktiges oppfatninger som er av størst relevans. Rapporten antyder at deres større tilfredshet med TI kan skyldes de nye beregningsreglene for bidrag som ble innført i oktober 2003, slik at resultatet egentlig skyldes deres større tilfredshet med de nye reglene. Det forekommer også svar som indikerer at de bidragspliktige ikke har full tillit til TI som bidragsformidler, og tror TI beslaglegger deler av innbetalingen til egen administrasjon, slik at bidragsberettigede ikke får alt hun har krav på (i undersøkelsen er samtlige berettigede hunner, og samtlige pliktige hanner). Dette kan imidlertid også ha sammenheng med at de bidragspliktige viser mindre interesse for å skaffe seg informasjon fra TI. Var de fullt informerte, ville de visst at eventuelle differanser mellom inn- og utbetaling skal skyldes dekning av gjeld og forskudd som TI har lagt ut.

5.3 Trafikketaten

Også to undersøkelser Høgskolen i Oslo (HiO) gjennomførte for Trafikketaten i 2002 kan gi et visst inntrykk av publikums tilfredshet med den offentlige innkrevingen, i dette tilfellet av parkeringsgebyrer (HiO 2002 a og b). Den ene undersøkelsen var rettet mot publikum generelt, indikert ved brukere av Tullinløkka parkeringsplass (HiO 2002 a), og den andre mot dem som hadde klaget på parkeringsgebyret, trukket fra Trafikketatens register over disse (HiO 2002 b; en tredje undersøkelse, av parkeringskortbrukerne, er uten relevans for denne rapporten). Svarprosentene var lave, henholdsvis 29 og 34, slik tilfellet ofte er ved brukertilfredshetsundersøkelser.

Nær halvparten av dem som svarte i publikumsundersøkelsen hadde fått ett eller flere parkeringsgebyrer det siste året. Den tilleggsinformasjonen undersøkelsen ga, er om gebyret er lett eller

vanskelig å forstå. Om lag 80 prosent forsto hva de ble bøtlagt for, 20 prosent forsto det ikke (HiO 2002 a: 20).

Blant dem som klagde på gebyret var det en utbredt oppfatning at det er vanskelig å overholde parkeringsbestemmelsene i Oslo (HiO 2002 b: 6). Mer enn 60 prosent mente dette. Halvparten av de som klaget, begrunnet klagen med at de mente de hadde parkert riktig. At under tredjeparten av disse klagerne fikk medhold, indikerer at kunnskapen om parkeringsbestemmelsene er for dårlig. Så hadde heller ikke mer enn ca. hver tiende klager vært innom Trafikketatens hjemmesider, der de kanskje hadde funnet informasjon som ville gjort det lettere å overholde bestemmelsene.

Større sjanse for å få medhold var det for de 40 prosent av klagerne som mente trafikkbetjenten hadde gjort en åpenbar feil. Halvparten av disse klagerne fikk medhold.

Ikke overraskende er tilfredsheten med Trafikketatens klagebehandling (ventetid, lydhørhet, forståelighet osv) i betydelig grad preget av hvorvidt klagerne fikk medhold eller avslag. Lignende funn er gjort i andre undersøkelser av brukertilfredshet med den offentlige saksbehandlingen (Andreasen & Johansen 2003, Storvik 2004).

5.4 Skatteetaten

En innkrevingsinstans som regelmessig gjennomfører brukerundersøkelser og legger rapportene ut på sine hjemmesider, er Skatteetaten. Flere av undersøkelsene gjelder selvangivelsen, jf. f. eks. The Empower Group (2002) og Sentio (2005b). Andre undersøkelser gjelder næringslivets syn på Skatteetaten, eksempelvis Research International Feedback (2001) og Sentio (2003), og andre igjen lønnsstakernes og pensjonistenes oppfatninger av etaten, eksempelvis Feedback (1999) og MMI Univero (2004).

I de to nevnte undersøkelsene av næringslivet er det særlig spørsmålene om Skatteetatens brukerbehandling og forståelse for næringslivet som tiltrekker seg oppmerksomhet i forhold til de problemstillingene FAD og Innkrevingsutvalget har vært opptatt av. Både i 2003 og 2001, samt i en undersøkelse fra 1998 som det også vises til, var brukerne i næringslivet;

«gjennomgående mindre tilfredse med etatens brukerbehandling og forståelse for næringslivet enn ... med etatens kontrollvirksomhet. ... Bedriftene er minst fornøyd med graden av innsikt de mener etatens ansatte har til deres marked, men her ser vi en positiv utvikling i forhold

til i 2001. Vi finner også signifikante forbedringer når det gjelder respektfull behandling og rettferdig og likebehandlende opptreden overfor bedriftene. [Imidlertid finner vi også] en signifikant tiltakegang når det gjelder etatens syn på næringslivet som en viktig bidragsyter til fellesskapet. ... Bare 47 % av bedriftene er helt eller delvis enig i at etaten er rettferdig og likebehandlende og at etaten ser på næringslivet som en viktig bidragsyter til fellesskapet» (Sentio 2003: 20).

Også i 2001 var det under halvparten av respondentene som mente at «skatteetatens ansatte gir rettferdig og lik behandling og behandler næringslivet med respekt», mens hele 45 prosent oppga at «de ansatte ikke har innsikt i næringslivets marked og rammebetingelser» (Research International Feedback 2001: 15). Til sammenligning var 60–80 prosent av lønnsstakerne og pensjonistene fornøyd med Skatteetatens brukerbehandling ifølge MMI Univeros undersøkelse i 2004 (MMI Univero 2004: 23–30).

Sammenholdt med Riksrevisjonens undersøkelser i 2000 og 2004, og med skatteetatens studier av den svarte økonomien (Sentio 2005a, Eide 2000), etterlater dette inntrykk av en grunnleggende tillitskrise mellom næringslivet og myndighetene. Skatteetaten stoler ikke på næringslivets betalingsvilje, og tar det for gitt at det offentlige må innkreve de næringsdrivendes rettmessige bidrag til fellesskapet ved hjelp av trusler og tvang. Næringslivet stoler ikke på skatteetatens vilje og evne til å avkreve de næringsdrivende et rettmessig, rimelig og rettferdig bidrag. Partenes gjensidige mistillit til hverandre er neppe helt uten grunnlag i virkeligheten, jf. tidligere omtalte undersøkelser i denne rapporten. Den understreker imidlertid betydningen for innkrevingsarbeidet av å etablere et bedre grunnlag for tillit og lojalitet, det naturlige formålet med brukertilfredshetsundersøkelser for det offentlige.

Skatteetaten har også vært gjenstand for undersøkelser gjennomført for andre oppdragsgivere. Således viste en undersøkelse Norsk Gallup foretok for NKK Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving i 2002 at næringslivslederne var mer fornøyd med kommunenes enn med statens innsats i skatteinnkrevingen, jf. Akerhaugen (2002). Ikke overraskende ble denne undersøkelsen holdt frem av Skatteoppkrevingsutvalgets mindretall, som gikk inn for fortsatt kommunal skatteoppkreving – og bestridt av utvalgets flertall, som gikk inn for statliggjøring av oppkrevingen. Flertallet skriver følgende:

«I mindretallets vurderinger vises det til en Gallupundersøkelse gjennomført for NKK forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring om tilfredsheten med forskjellige offentlige kontorer. Ved tolkningen av resultatene er det viktig å være klar over at det er snakk om en utvalgsundersøkelse, at typen av henvendelser (herunder hvorvidt det er snakk om mer eller mindre alvorlige forhold) varierer mellom kontorene, og at kontakten med kommunekassereren ikke bare gjelder skatt, men også en rekke andre forhold. En undersøkelse gjennomført i regi av Skattedirektoratet i 2003 viser andre resultater når det gjelder hvilke av instansene/kontorene næringslivet har det beste inntrykket av» (NOU 2004:12, s. 82, note 2).

Det fremgår ikke hvilken undersøkelse i 2003 flertallet viser til, men det er neppe grunn til å tro at Skattedirektoratet det året bestilte andre undersøkelser av næringslivet syn på Skatteetaten, enn den ovenfor omtalte undersøkelsen gjennomført av Sentio. I Sentios undersøkelse ble respondentene stilt følgende spørsmål om de ulike enhetene i Skatteetaten: «Er det noen av instansene/kontorene du har bedre inntrykk av enn andre?» To svar var mulig, og svarene fordelte seg slik (Sentio 2003: 15):

- Ja, kemnerkontoret/kommunekasserer/skatteoppkreverkontoret 10 prosent
- Ja, fylkesskattekontoret 8 prosent
- Ja, ligningskontoret 7 prosent
- Ja, Skattedirektoratet 2 prosent
- Ja, skattefogdkontoret 1 prosent
- Nei, ingen jeg har bedre inntrykk av 78 prosent

Mens respondentene i Norsk Gallups undersøkelse for NKK ble bedt om å angi sin tilfredshet med hvert enkelt statlig og kommunalt kontor, måtte respondentene i Sentios undersøkelse for Skattedirektoratet prioritere, avgrenset til å fremheve to av instanser/kontorer. Ikke overraskende var nærmere 80 prosent ute av stand til dette. Blant dem som så seg i stand til å fremheve bestemte instanser og kontorer, gir imidlertid Sentios undersøkelse nøyaktig samme hovedinntrykk som Norsk Gallups. Skatteoppkrevingsutvalgets flertall har ikke belegg for sin påstand om at Skattedirektoratets undersøkelse «viser andre resultater» dersom det er Sentios undersøkelse det vises til.

5.5 Debitortilpasset innfordring

Prosjektet «Debitortilpasset innfordring» ble startet av Oslo kemnerkontor i samarbeid med Skatte-

direktoratet i 2001, og satt i ordinær drift i 2005. Sentralt i denne strategien, som har til formål å øke provenyet og utnytte ressursene bedre, er systematisk anvendelse av den enkelte skattyters betalingshistorikk for å komme frem til riktig innfordrings tiltak. Det satses på bruk av telefon i innfordringsarbeidet og generelt på bedre kommunikasjon med skattyterne. Oslo kemnerkontor anser selv resultatene av arbeidet for å være entydig positive (KEM 2006: 7).

I juni 2006 ble det gjennomført en brukerundersøkelse av denne innfordringsmetoden (KEM/TNS 2006). Populasjonen for undersøkelsen var skattytere med misligholdt innbetaling av forskuddsskatt for 2005, og som var blitt påminnet telefonisk om dette i samsvar med strategien for debitorstilpasset innfordring. I alt omfattet populasjonen ca. 2 000 personer, men telefonkampanjen omfattet bare 1 500 av dem. Det opplyses ikke hvorfor 500 ikke ble ringt opp, men en faglig viktig grunn for dette ville vært et ønske om å sammenligne resultatoppnåelsen i de to gruppene. Undersøkelsen omfattet intervju med 615 personer (445 menn, 170 kvinner), dvs. 41 prosent av dem som ble ringt opp. Det fremgår ikke av undersøkelsesrapporten hvorvidt dette var tilsiktet (det ble trukket et utvalg blant de 1500 igjen), eller om det ble forsøkt oppnådd intervju med samtlige 1 500. Derimot fremgår det at feltarbeidet ble gjennomført på telefon av Oslo kemnerkontor selv. Dette er en kontroversiell innsamlingsmetode. Respondentene kan oppfatte det som at de står i et avhengighetsforhold til intervjuerne, og av den grunn finne det opportunt å avgi strategiske svar.

Forut for undersøkelsen hadde de 1 500 mottatt både varselbrev og telefonpåminnelse fra kemnerkontoret. De samme spørsmål ble stilt om begge kommunikasjonsformer: Om tonen i telefonpåminnelsen/varselbrevet var vennlig, lett å forstå, og om respondenten hadde fått lyst til å la være å betale etter å ha mottatt henvendelsen. Svaralternativene var en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Siden både telefonhenvendelsen og varselbrevet også kom fra Oslo kemnerkontor, er det ingen åpenbare grunner til å tro at forskjellene i svarfordelingen mellom disse to kommunikasjonsformene skulle bli påvirket av at kemnerkontoret selv sto for datainnsamlingen i undersøkelsen.

Svarene indikerer at telefonpåminnelse er en effektiv kommunikasjonsform: Den blir husket. Riktignok fremgår det ikke hvor lang tid det tok fra telefonpåminnelsen til telefonintervjuet, men bare 3 av 615, under en halv prosent, kunne *ikke* huske at kemnerkontoret hadde ringt dem.

De aller fleste oppfattet også telefonpåminnelsen som vennlig (86 prosent svarte 5 eller 6 på skalaen). De var enige i at budskapet over telefon var lett å forstå (95 prosent svarte 5 eller 6), og *uenig* i at telefonhenvendelsen ga dem lyst til å la være å betale (92 prosent svarte 1 eller 2).

Varselbrevet hadde til dels motsatt effekt. Her var 69 prosent *uenig* i at tonen var vennlig, og 57 prosent *uenig* i påstanden om at brevet ga dem lyst til å la være å betale. At 83 prosent var enig i at budskapet var lett å forstå, er også klart lavere enn for telefonhenvendelsens vedkommende.

Det fremgår av undersøkelsen at de 1 500 først fikk varselbrevet, deretter telefonpåminnelsen. Undersøkelsen indikerer følgelig at telefonhenvendelsen snudde motvilje til velvilje. Mens det uvennlige varselbrevet fratok om lag halvparten lysten til å innfri sine forpliktelser, rettet telefonsamtalen opp det negative inntrykket for nesten samtlige og motiverte til betaling. Hvis rekkefølgen hadde vært motsatt, ville trolig også effekten vært den motsatte. Etter å ha mottatt en telefon fra kemnerkontoret ville da de aller fleste motiverte for å betale. Hadde de deretter mottatt et varselbrev før de hadde rukket å gjøre opp for seg, ville det halvert motivasjonen. Hvilket indikerer at en eskalering fra vennlig til uvennlig betalingspåminnelse virker mot sin hensikt. I stedet for å skremme mottakerne til å raskt å innfri kravet, virker det som om debitorerne synes at en uvennlig tone gjør det mer legitimt å la være å betale.

Oslos kemner Bjørn Røse skriver i en kommentar til undersøkelsen at

«for oss kemnere er det helt åpenbart at årsaken til de gode resultatene innen skatteinnkrevingen (vi har en løsningsgrad på mellom 99 % og 100 %) er at vi er ganske gode på kommunikasjon med skattyterne. Får vi bare god kontakt, blir det nesten alltid en løsning. Noen tror at det er stor bruk av tvang og tvangstiltak som er nøkkelen til suksess innen skatteinnkrevingen. Det er feil!» (Røse, e-post 21.9.06).

6 Avslutning

Denne rapporten har lagt til grunn at de egenskapene som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne er med den offentlige innkrevingen, faller i tre hovedkategorier:

- Egenskaper ved debitorerne
- Egenskaper ved kreditorerne
- Egenskaper ved innkrevingen

Hva gjelder egenskaper ved *debitorerne*, har særlig deres evne og vilje til å betale vært drøftet. De undersøkte foreliggende undersøkelsene av dette indikerer at manglende (rettidig) innbetaling snarere skyldes manglende vilje enn manglende evne, selv om det kan være enda vanskeligere å innfordre fra de som mangler betalingsevnen, for «der intet finnes har selv keiseren tapt sin rett». Manglende betalingsvilje er imidlertid ikke nødvendigvis bare en egenskap ved debitorerne. Det kan også skyldes egenskaper ved kreditorerne, instansene som krever betaling. Det offentlige krav kan virke urimelige, ubegrunnede og urettferdige. Manglende betalingsevne kan på sin side skyldes egenskaper ved selve innkrevingen av betaling. Eller omvendt: Egenskaper ved innkrevingen kan øke betalingsevnen.

Hva gjelder egenskaper ved *kreditorerne*, har særlig deres troverdighet ved fastsettelse av forholdet mellom pris og ytelse vært drøftet. En rekke undersøkelser indikerer at debitorerne mangler tillit til kreditorerne, og oppfatter det offentlige som det Albert O. Hirschman (1970:59) kalte «the lazy monopoly», en leverandør av små ytelser av lav kvalitet til høy pris «not to amass super-profits, but because he is unable to keep his costs down» (op. cit.: 57). Fordi det offentlige gjerne har monopol, og kan diktere priser og ytelser, fremstår det for mange som «an important and too little noticed type of monopoly-tyranny, a limited type, an oppression of the weak by the incompetent and an exploitation of the poor by the lazy» (op. cit.: 59). Oppfatningene varierer med egenskaper ved debitorerne, som deres holdninger til staten og det offentlige i sin alminnelighet, og med hvilke offentlige kreditorer det dreier seg om. Det er gjennomgående større tilfredshet med de offentlige tjenesteyterne enn med utøverne av offentlig myndighet. Debitorernes hovedinntrykk er imidlertid klart at det politikerne ikke er til å stole på, og at det offentlige ikke leverer «value for money».

Det offentlige kan ikke endre debitorernes egenskaper direkte, men det kan endre dem indirekte ved å endre sine egne egenskaper som kreditor. Ett eksempel på en slik kreditoregenskap, er det offentlige informasjonsvirksomhet. Ved å informere bedre om at det er forholdsvis enkelt å betale hvitt for arbeid i hjemmet, kan staten endre debitorernes holdning til svart arbeid i ønsket retning, f. eks. Et annet eksempel er det offentlige troverdighet som kreditor. Heller ikke her kan det offentlige øke debitorernes tillit direkte, men det kan øke tilliten til seg selv indirekte ved å forbedre sin troverdighet.

Avgjørende for troverdigheten er at det offentlige holder seg til sannheten, og stiller like store krav til seg selv som det stiller til de næringsdrivende som grunnlag for deres innkreving av penger fra befolkningen. Her er imidlertid situasjonen den at mens de næringsdrivende er underlagt markedsføringslovens §2 om villedende forretningsmetoder, ifølge hvilken «det er forbudt i næringsvirksomhet å anvende uriktig eller av annen grunn villedende fremstilling som er egnet til å påvirke etterspørselen etter eller tilbudet av varer, tjenester eller andre ytelser», er staten ikke «underlagt noen overordnet myndighet som kan sanksjonere statens egne brudd på avtaler og løfter» (Sørensen 2005b: 262).

Siden manglende betalingsvilje er et større problem for den offentlige innkrevingen enn manglende betalingsevne, er det således i statens egeninteresse å forplikte seg overfor sannheten, hvorved debitorenes tillit og lojalitet til det offentlige øker og betalingsmoralen forbedres. Er f. eks. sannheten om de nye passgebyrene at de skal gi staten økte inntekter, og ikke bare dekke produksjonskostnadene for pass, er det mer tillitvekkende å opplyse om det første enn å late som det siste. Frykter det offentlige at heller ikke sannheten vil bli akseptert av debitorene (og i neste omgang velgerne), er det grunn til å vurdere hva som totalt sett og i det lange løp vil gi den offentlige innkrevingen størst tap. Er det ved å opprettholde gebyret med en begrunnelse debitorene (befolkningen) ikke fester lit til, eller ved å redusere det slik at begrunnelsen blir sann og debitorene mer betalingsvillige? Velges det første vil myndighetene med stor sannsynlighet få innfridd sitt krav, da de er i besittelse av et avgjørende maktmiddel: Debitorene (befolkningen) får ikke pass uten å betale det staten krever. Samtidig gir kreditors bruk av tvang debitorene et motiv for å ta igjen det tapte på andre områder, der det offentliges maktmidler er mindre effektive.

Hva gjelder egenskaper ved selve *innkrevingen*, har særlig bruken av «pisk» og «gulrot» som virkemidler for inndrive fordringer vært drøftet. Mellom skattemyndighetene og næringslivet synes det å eksistere en tillitskrise, der skattemyndighetene ikke tiltror næringslivet betalingsvilje og derfor advokerer bruk av «pisk» for å få inn det offentliges tilgodehavender, og der næringslivet ikke tiltror skattemyndighetene innsikt i næringsdrift og følgelig heller ikke evne til å fastsette riktige, rimelige og rettferdige skatte- og avgiftskrav. Myndighetene synes å forutsette at mens innkrevingresultatet kanskje kan forbedres ved å øke betalingsevnen (gjøre det lettere å betale, følge

reglene), er det ingen ting å gjøre med betalingsviljen. Også innenfor skatteinnkrevingen finnes det imidlertid åpenbart både «hauker» og «duer». At økt brukerretting er et mål Innkrevingsutvalget er pålagt å ivareta, er i seg selv en påminnelse om dette. Hensikten med å undersøke brukertilfredshet er gjerne å identifisere hvilke faktorer som kan øke brukernes (her: debitorenes) tillit og lojalitet til leverandørene (her: de offentlige kreditorene), og dermed øke deres betalingsvilje.

Denne rapport, basert på foreliggende undersøkelser, gir ikke svar på hvilken kategori egenskaper som betyr mest for debitorenes tilfredshet med den offentlige innkrevingen. Svaret krever at det gjennomføres nye empiriske undersøkelser, designet for formålet. Det er imidlertid ikke sikkert at spørsmålet har et entydig svar. Hva som betyr mest, kan variere med hvilke debitorer, kreditorer og innkreivingsmetoder det dreier seg om. Kunnskap om dette er nødvendig for å sette inn tiltak for å forbedre den offentlige innkrevingen der de har størst effekt. Kunnskapen vil også vise hva som vil være resultatet av å bruke ressursene annetsteds. I den forbindelse kan det spille en rolle at tiltak som vil ha stor effekt hvis de lykkes, også kan være vanskelige å gjennomføre og derfor ha stor sjanse for å mislykkes. Tiltak med mindre effekt kan være enklere å gjennomføre. Et eksempel på det første kan være tiltak for å øke befolkningens for tiden synkende betalingsmoral. Et eksempel på det siste kan være rabatt for bruk av e-faktura ved innbetaling til det offentlige.

7 Referanser

ACSI (2001): *American Customer Satisfaction Index, Methodology Report*. Michigan: The Regents of the University of Michigan.

Akerhaugen, Helge (2002): 'Næringslivslederne er mer fornøyd med arbeidet kommunene gjør i skatteinnkreving, enn statens'. *Kommunal Økonomi* 5: 10–11.

Andreassen, Irene & Monica Skjöld Johansen (2003): 'Møte med arbeidsmarkedsetaten'. *Søkelys på arbeidsmarkedet* Årgang 20 (1): 53–60.

Andreassen, Tor Wallin & Tormod K. Lunde (2001): *Offentlige tjenester – prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Björgum, Egil (2003): 'Innfordringsstrategier og tvangsmidler'. *Kommunal økonomi* 8:12.

Brockfield, Johan von Hanno (2006): 'En av to sier ja til svart arbeid'. *Aftenposten* 8.8.

Eide, Erling (2000): *Oversikt over litteratur om svart arbeid og skatteunndragelser*. Rapport 6/2000,

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Feedback Research & Consulting (1999): *Rapport fra en brukerundersøkelse. Skattebetalernes syn på skattemyndighetene*. Brukerundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet.

Fin (2006a) *Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfiansiering av statlige myndighetshandlinger, opplegg for gjennomgang og tilpasning av eksisterende ordninger*. Det kongelige finansdepartement, Rundskriv R-4/2006.

Fin (2006b) *Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfiansiering av statlige myndighetshandlinger*. Det kongelige finansdepartement, Rundskriv R-112/2006.

Fornell, Claes (1992): 'A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience'. *Journal of Marketing* 56: 6–21.

Fornell, Claes (2001): *ACSI Commentary: Federal Government Scores*. December 17. <http://www.theacsi.org/government/govt-01.html>. Nedlastet 21.7.06.

Fornell, Claes, Michael D. Johnson, Eugene W. Anderson, Jaesung Cha & Barbara Everett Bryant (1996): 'The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings'. *Journal of Marketing* 60: 7–18. Opptrykt i ACSI 2001.

Fountain, Jane E. (2001): 'Paradoxes of Public Customer Service'. *Governance; An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14 No. 1: 55–73.

Gore, Al (1993): *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*. New York: Times Books/Random House. <<http://.acts.poly.edu/cd/npr/htm.>>

Gulbrandsen, Lars (1997): *Husholdningenes betalingspraksis*. Oslo: NOVA Rapport 12/97.

Gulbrandsen, Lars (1999): *Å betale for sent. Dårlig råd eller dårlig moral?* Oslo: NOVA Rapport 3/99.

Gulbrandsen, Lars (2005): *Kort vei – til lykke eller ruin? Kredittvekst, betalingsvilje og betalingsvne*. Oslo: NOVA Rapport 14/05.

Hellevik, Ottar (2001): 'Ungdommens verdissyn – livsfase- eller generasjonsbetinget?' *Tidsskrift for ungdomsforskning* 1 (1): 47–70.

Hellevik, Ottar (2002): 'Ungdom, lovrespekt og toleranse'. S. 11–31 i O. G. Winsnes (red.): *Tallenes tale 2001*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Hind, Roar (2003): *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse 2003*. Notat 4. august. www.tns-gallup.no.

HiO (2002a): *Trafikketatens brukerundersøkelse 2002. Publikum generelt*. Gjennomført av Høgskolen i Oslo – Sosialforsk, våren 2002. Trafikketa-ten/Høgskolen i Oslo.

HiO (2002b): *Trafikketatens brukerundersøkelse 2002. Klagebehandling*. Gjennomført av Høgskolen i Oslo – Sosialforsk, våren 2002. Trafikketa-ten/Høgskolen i Oslo.

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press.

Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution – Changing values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Innst. S. nr. 14 (2004–2005) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dokument nr. 3:11 (2003–2004). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten*.

KEM (2006): *Årsberetning 2005 for Kemnerkontoret*. Oslo, 9. februar 2006. Oslo kommune, Kemnerkontoret.

KEM/TNS (2006): *Oslo kemnerkontor. Rapport fra innkrevingsundersøkelse*. Oslo kemnerkontor/TNS Gallup, Juni.

MMI Univero (2004): *Befolkningsundersøkelse: Lønnstakeres og pensjonisters oppfatning av Skatteetaten*. Utarbeidet av MMI v/Lillian Næss Brodahl august/september 2004.

NKK (2000): *Ad. Riksrevisjonens dokument 3:12 (1999–2000) «Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter»*. Kommentarer til undersøkelsens målsetting, omfang, metode og resultater. Oslo, 30.10. NKK Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring.

NOU 2004:12 *Bedre skatteoppkreving*. Finansdepartementet.

Nygaard, Vigdis & Birgit Abelsen (2006): *Brukerservice ved innkreving og formidling i barnebi-dragssaker. En kvalitativ brukerundersøkelse av Trygdeetatens innkrevingsentral*. Rapport 2006:2. Alta: Norut NIBR Finnmark as.

Olsen, Jan Abel & Dag Hofoss (2000): 'Hvor mye penger vil vi bruke på helsevesenet?' *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, 120: 779–82.

Research International Feedback (2001): *Næringslivets syn på Skatteetaten*. Rapport fra en undersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet juni 2001 av Research International Feedback.

R/F (2000): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter*. Dokument nr. 3:12 (1999–2000). Riksrevisjonen/Finansdepartementet.

R/F (2004): *Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten*. Dokument nr. 3:11 (2003–2004). Riksrevisjonen/Finansdepartementet.

Robertsen, Karl (2004): 'Hvor egnet er brukerundersøkelser som styringsverktøy for offentlig tjenesteproduksjon?' *Magma* 5/6:150–161.

Rolland, Asle (2003): 'Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet?' *Tidsskrift for velferdsforskning* 1: 56–60.

Rolland, Asle (2005): *Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor*. Utredning for Moderniseringsdepartementet og regjeringens handlingsplan for modernisering. Statistisk sentralbyrå, Notater 2005/32.

Rolland, Asle, Øyvind Brekke, Bendik Meling Samuelsen & Pål Rasmus Silseth (2004): *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2004/7.

Sentio (2003) *Næringslivets syn på Skatteetaten*. Rapport fra en undersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet september 2003 av Sentio Analyse og Rådgivning AS.

Sentio AS (2005a): *Svart økonomi 2005*. Rapport fra en undersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet mars 2005.

Sentio AS (2005b): *Selvangivelse for lønnstakere og pensjonister 2005*. Rapport for Skattedirektoratet juli 2005.

Serra, Pablo (2005): 'Performance Measures in Tax Administration: Chile as a Case Study'. *Public Administration and Development* 25: 115–124.

SI (2006): *SI ser tilbake på 2005 og litt på hva framtida vil bringe*. Statens innkrevingsentral.

Skadberg, Åshild (2006): 'Husholdningene baserer seg på svart arbeid'. *Dagsavisen* 3.11.

Skattebetalerforeningen (2006a): *Enkelt å betale hvitt*. www.skatt.no.

Skattebetalerforeningen (2006b) *Stor misnøye med avgiftene*. www.skatt.no

Skattedirektoratet (2004): *Høring om skatteoppkreverutvalgets utredning – NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving*. 30. september.

Storvik, Aagoth Elise (2004): 'Bruken av brukerundersøkelser'. *Søkelys på arbeidsmarkedet* Årgang 21 (1): 122–132.

St.prp. nr. 1 (2005–2006) for budsjettåret 2006. Tilråding fra Finansdepartementet av 7. oktober 2005.

Strömbäck, Jesper (2004): *Den medialiserade demokratin. Om journalistikens ideal, verklighet och makt*. Stockholm: SNS förlag.

Strømsnes, Kristin (2003): *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati og deltakelse*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Sørensen, Rune J. (2004): 'Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgerne?' *Tidsskrift for samfunnsforskning* 43(3): 509–546.

Sørensen, Rune J. (2005a): 'Taxation and party fragmentation: a democratic problem?' I Robert Pålsson (red.): *Yearbook for Nordic Tax Research 2005*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sørensen, Rune J. (2005b): 'Et folkestyre i fremgang. Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter'. *Nytt Norsk Tidsskrift* 3: 258–270.

The Empower Group (2002): *Rapport fra brukerundersøkelse, selvangivelsen for 2001*. Brukerundersøkelse for Skattedirektoratet 16.05.02.

Thompson, Kjell (2001): 'Lite velferd igjen for skatten'. *Horisont* 2: 8–11.

TNS Gallup (2000) *Tilfredshet med kommunen og den kommunale tjenesteyting. Resultat fra en befolknings- og brukerundersøkelse i Hole kommune 2000*.

Vadholm, Tom S. (2005): *Bompengene gir ikke flere veier eller bedre miljø – bare urettferdig skatt*. Notat 17.06.05. www.bomavgift.no.

Wallschutzky, I. G. (1984): 'Possible Causes of Tax Evasion'. *Journal of Economic Psychology* 5(4): 371–384.

Wedde, Elise (2005): *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse 2004*. Notat 4. mars. www.tns-gallup.no.

Westat Inc. (2000): *Statistical Thinking*. Prepared for Statistics Norway. Rockville, Maryland: Westat Inc.

Vedlegg 6

Betalingsproblemer i et sosialt perspektiv

Oppdragsrapport nr. 10–2006

Christian Poppe

1 Sammendrag

Med utgangspunkt i fire indikatorer på økonomiske problemtilstander – inkasso, inntektsfattigdom, sosialhjelp og selvrapporterte betalingsvansker – forankres betalingsproblemfenomenet i et sosialt perspektiv. Begrepet prosessuell fattigdom viser til at kreditt er instituert i samfunnet på en måte som både gjør det til et viktig middel i utviklingen av et sosialt akseptabelt økonomisk livsløp og til en trussel mot sosial identitet og tilhørighet hvis man kommer i vedvarende betalingsvansker. Basert på et knippe intervjuer med personer med alvorlige økonomiske problemer argumenteres det for at mestringen av slike vanskeligheter skjer i faser, og at det er de sosiale hensynene som dominerer handlingsvalgene – og ikke nødvendigvis hva som er økonomisk rasjonelt å gjøre. Dessuten kjennetegnes langt fremskredne problemtilstander av at personene det gjelder eksplisitt har påtatt seg en skyldneridentitet. Dette forandrer deres grunnholdning til kreditorsiden og bidrar til at man fremstår som en annerledes person med en annen tenkemåte enn det som var tilfelle da man ble vurdert som kredittverdigg. Til slutt pekes det på at denne innsikten bør få konsekvenser for enhver innkreivingspraksis – også den statlige.

Stikkord

Betalingsproblemer, gjeldsproblemer, gjeldsordninger, prosessuell fattigdom, standardpakker, mestring, betalingsmoral, inkasso, innkreiving

2 Forord

Denne oppdragsrapporten er skrevet på oppdrag fra Innkreivingsutvalget. Hensikten er å bidra med et faglig innspill til utvalgets arbeid. SIFO står selv sagt ansvarlig for innholdet i rapporten, og må leses som et selvstendig produkt i forhold til Inn-

kreivingsutvalgets egen innstilling, perspektiver og anbefalinger.

Oslo 15.09.06

Statens institutt for forbruksforskning

3 Innledning

Det er særlig to grunner til at husholdningenes betalingsvansker både kan – og med fordel: bør – forstås som et sosialt fenomen. Den ene er at økonomiske karrierer – og dermed også økonomiske miserer – utspilles i sosiale kontekster. Den andre er at økonomiske problemer er underlagt institusjonelle føringer. Dette tilsynelatende enkle utgangspunktet har noen viktige implikasjoner. Fremfor alt vil betalingsvansker som sosialt fenomen antakelig variere med nettopp hvilke kontekster de opptrer i og hvilke institusjonelle føringer de er underlagt. Dermed blir fenomenet også svært sammensatt. Av den grunn preges den offentlige debatten av en hel rekke definisjoner og indikatorer – noe som innimellom riktignok fører til at man snakker forbi hverandre, men som først og fremst sikrer oss en nyansert problemforståelse.

Med utgangspunkt i hva vi vet om årsaker til at privatpersoner havner i alvorlige økonomiske problemer, presenterer denne artikkelen ulike forståelser av fenomenet betalingsvansker. Vi begynner med å se på fire vanlige indikatorer på økonomiske problemtilstander: inkasso, inntektsfattigdom, sosialhjelp og selvrapporterte betalingsvansker. Videre skiller vi mellom temporære betalingsproblemer og mer alvorlige og varige økonomiske problemtilstander. Ved hjelp av landsrepresentative undersøkelser og data fra Oslo ser vi på hva som kjennetegner problemgruppene på ulike tidspunkt.

Med dette som grunnlag forankres så betalingsproblemfenomenet i et sosialt perspektiv. Når økonomiske vanskeligheter inntreffer stilles det krav til skyldneren ikke bare fra kreditorene, men også fra ens sosiale omgivelser; for selv om man ikke lenger klarer å betale sine regninger, skal husholdningen tross alt leve videre under sosiale og markedsøkonomiske betingelser. Basert på et knippe intervjuer med personer i alvorlige vanskeligheter argumenteres det for at mestringen av problemene skjer i faser, og at det er de sosiale hensynene som dominerer handlingsvalgene – og ikke nødvendigvis hva som er økonomisk rasjonelt å gjøre. Dessuten kjennetegnes langt fremskredne problemtilstander av at personene det gjelder eksplisitt har påtatt seg en skyldneridentitet. Dette forandrer deres grunnholdning til kreditorsiden og bidrar til at man fremstår som en annerledes person med en annen tenkemåte enn det som var tilfelle da man ble vurdert som kredittverdig.

Denne innsikten bør få konsekvenser for enhver innkreivingspraksis – også den statlige. Offentlige kreditorer skiller seg ut fra de øvrige ved at de ikke bare er en markedsaktør, men også har et ansvar for innbyggernes sosiale rammevilkår. Artikkelen peker på at denne dobbeltrollen representerer en særskilt utfordring på institusjonelt nivå.

4 Årsaker til betalingsproblemer

Både fra norsk og internasjonal forskning har det vært betydelig interesse knyttet til identifiseringen av mulige årsaksfaktorer som ligger til grunn for at en del husholdninger kommer i betalingsvansker. Overalt har man stort sett funnet spor etter de samme problemskapende prosesser.

For eksempel er endringer i inntektssituasjonen en grunnleggende årsakskategori overalt. De klassiske typeeksemplene her er selvsagt jobbskifte og arbeidsløshet (Reifner and Ford 1992; Lunde and Poppe 1991; Poppe 1999b). Dette er jo markedsbaserte prosesser som ofte fører til reduserte inntekter og dermed til forringet betalings-evne. Imidlertid har man bl.a. i Sverige lenge lagt merke til at også økte inntekter kan assosieres med betalingsvansker (Upplysnings-Centralen 1998). Dermed får vi et bilde hvor problemomfanget er størst blant dem som går ned i inntekt, noe lavere blant dem som opplever inntektsforbedringer, og lavest blant dem med stabil inntektssituasjon. Vi skal selvsagt være varsomme med å tolke slike tall siden en hel rekke forhold kan samvariere med slike bevegelser. Likevel ser det ut til at end-

ring i seg selv kan være problematisk å håndtere, og at stabilitet er den beste beskyttelse mot betalingsvansker.

En vel så viktig klasse av årsaksfaktorer knytter seg til vekst i de faste utgiftene. Her er typeeksemplene nyetablering, rentesvingninger og prisstigning. Evnen til å håndtere slike økninger er selvsagt nært knyttet til inntektssituasjonen; sjansen til å unngå betalingsvansker som følge av utgiftsendringer øker trolig eksponentielt med inntektsnivået siden den økonomiske bufferen relativt sett er mye større blant husholdninger med normale og høye inntekter enn hva tilfellet er i lavinntektsgrupper. Når utgiftene likevel kan tillegges vekt i seg selv er det fordi effekten er såkalt kontrollert for inntekt; altså, når vi sammenlikner husholdninger med relativt like økonomiske ressurser vil risikoen for betalingsproblemer være høyere blant dem med markante utgiftsøkninger (Poppe 1999a, 2005b, 1999b).

Videre har det i mange land vist seg at systemlegginger påvirker omfanget av betalingsvansker. I de fleste vestlige land har for eksempel dereguleringen av markedene for bolig og kreditt gjennomgående ført til økonomiske problemer blant en økende andel husholdninger (Kempson 1996; Ford 1988, 1990; Huls et al. 1994; Poppe 1999b, 2004b; Poppe and Borgeraas 1992; Lunde 1990a; Lunde and Poppe 1991; Knutsen, Lange, and Nordvik 1998; Lie 1998; Sullivan, Warren, and Westbrook 1986, 2000; Ford and Burrows 1999). Den samme effekten har vært knyttet til omlegging av skattesystemet og justeringer av rammebetingelsene for entreprenørvirksomhet og mindre firmaer i en rekke markeder (Lunde 1990a; Steigum 1990; Hansen and Koren 1990). Ikke minst gjeldsordningssakene tyder på at næringskonkurs har vært en vesentlig drivkraft bak privatpersoners økonomiske problemer (Poppe 2005a; Poppe and Tufte 2005; Poppe and Remøe 1998).

En fjerde kategori årsaksfaktorer knytter seg til utviklingen av nye kredittprodukter. Tilbydersiden har vist seg å være meget aktiv når det gjelder å finne nye måter å selge kreditt på, også overfor grupper som tidligere ikke var ansett som kredittverdige. Typeeksempelet her er selvsagt kredittkortene; overalt hvor de har blitt introdusert har de bidratt til å øke omfanget av betalingsvansker (Reifner 2000a; Ritzer 1995; Sullivan, Warren, and Westbrook 2000; Caplovitz 1992; Reifner and Ford 1992). Men også kredittliknende produkter kan være problematiske – herunder abonnementsordninger av ymse slag som på et tidspunkt kan omgjøres til forbrukslån om man skulle få vansker

med å betale for seg. Her kan mobiltelefonen tjene som et godt eksempel.

Atter et knippe årsaksfaktorer relaterer seg til livsbegivenheter som medfører forskyvninger i budsjettbalansen. Det er riktignok viktig å huske på at det ikke alltid er så lett å avgjøre årsaksretningen; man kan for eksempel få psykiske problemer som følge av dårlig råd, og man kan få forverret økonomi i kjølvannet av psykisk kollaps. Likevel er det liten tvil om at livsbegivenheter som sykdom, skilsmisse og endret familiesituasjon kan føre folk inn i et økonomisk uføre. Det samme gjelder uforutsette utgifter. En god illustrasjon her er veksten i de norske strømprisene vinteren 2002–03 (Poppe 2003b).

Til slutt er det grunn til å peke på den individuelle komponenten: dugelighet. Dette dreier seg både om økonomiske kunnskaper og praktiske ferdigheter. Begge deler er ulikt fordelt i befolkningen, noe som disponerer de enkelte husholdningene ulikt overfor risikoen for betalingsvansker. Dette kommer ikke minst til syne i studier av gjeldsordningsloven; som gruppe betraktet har de som søker gjeldsordning ikke bare gjennomgående lavere utdanning, men problemprosessene kan også i en del tilfeller knyttes til ren kunnskapsmangel eller handlingsvalg og rutiner som åpenbart er forankret i en sosial snarere enn en økonomisk tankegang (Poppe 2005a; Poppe and Tufte 2005).

5 Ulike mål på omfanget av betalingsvansker

De mange komplekse årsaksmekanismene gjør betalingsproblemer til et mangslungent sosialt fenomen. Det er derfor ingen overraskelse at den offentlige debatten preges av et tilsvarende mangfold av problemforståelser og definisjoner av hva som er det problematiske ved situasjonen som er oppstått. Det er selvsagt ikke mulig å gi noen uttømmende fremstilling av denne variasjonen. Vi skal isteden nøye oss med å se på noen få utvalgte indikatorer på økonomiske problemer med varierende presisjonsnivå mht. til estimering av omfanget av betalingsvansker.

Definisjon 1: Inkasso

Den første problemindikatoren vi skal se på er antall inkassosaker. Selv om det kan virke temmelig tilforlatelig å definere betalingsproblemer som et spørsmål om å havne i pengeinnkrevernes saksmapper, er det i likhet med enhver annen defini-

sjon også her et spørsmål om hva som egentlig skal telles og regnes som problematisk. På den ene siden er riktignok innfallsvinkelen grei; når man ikke betaler sine regninger på avtalt tidspunkt begår man et normbrudd som skal håndteres innenfor rammene av inkassolovningen. Og dertil dreier det seg om intet mindre enn brudd på en av de virkelige grunnpilarene i samfunnet: betalingsmoralen. På den annen side er inkassobransjen en vekstnæring i Norge, som bl.a. kjennetegnes av høy lønnsomhet og stor interesse for outsourcing av regningsinnkreving blant næringsdrivende. Det betyr i hvert fall at deler av veksten kan tilskrives forhold på næringslivssiden og ikke bare på skyldnersiden; antall inkassosaker kan jo i prinsippet øke kun som en funksjon av at inkassobyråene skaffer seg flere firmaer som kunder (Kredittilsynet 2006). Nå er ganske sikkert ikke dette den eneste forklaringen, men det er altså ikke entydig hva som skjuler seg bak denne typen statistikk.

Det er også et problem at man typisk teller antall tilfeller av manglende betaling og ikke antall debitorer som ikke betaler for seg i tide; en og samme skyldner kan jo stå bak mer enn ett inkassokrav. Videre er det vanlig at byråene legger vekt på å publisere antall betalingsvarsler, og ikke bare de rene inkassosakene. I sum innebærer dette at det ikke er så lett å snakke entydig om *alvorlige* betalingsproblemer med referanse til denne statistikken. Dessuten skilles det ofte heller ikke mellom bedrifter og privatpersoner. For eksempel melder kredittilsynet (2006) om at de 121 foretakene som driver med fremmedinkasso hadde i underkant av 2.6 millioner saker under arbeid ved utløpet av første halvår 2005 – hvorav nesten to millioner var tilsig av nye saker, en økning på 8.7 % sammenliknet med første halvår 2004. Inkassobyråenes saksmengde er m.a.o. en ganske vid indikator på betalingsvansker.

På et tidspunkt var SIFO i innspill med Lindorff – som er det desidert største inkassobyrået i Norge – hvor vi etterlyste tall på personnivå, herunder antall personer med sak hos dem, samt antall personer som kan regnes som gjengangere i deres system. På den bakgrunn rapporterte de at det i 2001 dreide seg om 213.000 forskjellige personer, hvorav ca. 70.000 også hadde vært gjenstand for innkrevingsrutiner i 1999 (Lindorff 2001; Decision Lindorff 2001). I første kvartal 2006 rapporteres det om at rundt 166.000 personer befinner seg i såkalt rød sone med uoppgjorte betalingsanmerkninger på 15.5 milliarder kroner (Lindorff 2006a; Creditinform 2005). Dessuten har anslagsvis 333.000 nordmenn dårlig eller ingen kredittrangering (Lindorff 2006a). Det er særlig i de yngre

aldersgruppene at problemomfanget er økende (Brockfield 2006; Lindorff 2006b). Selv om det er vanskelig å skille de alvorlige fra de mindre alvorlige problemene i dette tallmaterialet, tyder dette på at mange nordmenn har stram økonomi til tross for oppgangstidene. Tallene vitner også om et visst potensial for voksende problemomfang i fremtiden dersom trendene i norsk økonomi skulle endre seg i negativ retning.

Definisjon 2: De tradisjonelt fattige

I den grad betalingsvansker knyttes til fattigdom, er det i kraft av inntektsfattigdom; de fattiges inntekter er så lave at de kommer på etterskudd med nær sagt alle typer regninger. Som kjent verserer det en hel rekke ulike definisjoner av fattigdom i den offentlige debatten (Pedersen 2002; Stjernø 1985; Borgeraas and Dahl 2005; Fløtten, Dahl, and Grønningsæter 2001). Den kanskje mest vanlige av dem er 50 % av medianinntekten: internasjonalt regnes de som bor i husholdninger med lavere inntekt enn dette som inntektsfattige. Ifølge Statistisk Sentralbyrå er 4.9 % av den norske befolkningen fattige i en slik forstand i 2002 og 5.3 % i 2004 (2004a; 2006b).¹ I den senere tid har EU forslått at fattigdomsgrensen isteden skal settes ved 60 % av medianinntekten – noe som jo betyr at omfanget av fattigdom pr. definisjon øker. Ifølge Statistisk Sentralbyrå (2006b) vil dette bety at 11.3 % av befolkningen i Norge må regnes som fattige i 2004.²

Denne typen begrepsfesting har sine fordeler. Ved siden av at problemomfanget lett kan sammenliknes på tvers av landegrenser, har etiketten '*fattigdom*' en politisk valør som gjør at enhver som faller i problemgruppen nærmest automatisk oppfattes som støtteverdig. Med unntak av en periode midt på 1800-tallet har Norge hatt tradisjoner for å avhjelpe og – skal vi tro tidligere statsminister Oddvar Nordli – tilslutt helt avskaffe de mest alvorlige formene for økonomisk nød (Seip 1984;

Stjernø 1985; Seip 1983; Sundt 1978). Siden den gang har fattigdomsbegrepet dukket opp på nytt i den offentlige debatten. Som kjent satte for eksempel Bondeviks Samarbeidsregjering kampen mot fattigdom på den politiske dagsorden. I vår sammenheng er det kanskje vel så interessant at forskningsrapporter har begrepsfestet konsekvenser av gjeldskrisen rundt 1990 som '*nyfattigdom*' (Lunde 1990a; Lunde and Poppe 1991). Om dette bidro til å legitimere et utvidet samfunnsansvar for personer som uforskyldt rammes av uoverstigelige økonomiske problemer skal være usagt. Men at alvorlige betalingsvansker er et viktig kjennetegn ved fattigdomslignende livssituasjoner er temmelig åpenbart – noe som bl.a. kommer tydelig frem i en analyse av gjeldsordningssaker som ble begjært endret i Oslo i løpet av 2003 (Poppe 2005a).

Inntektsfattigdomstilnærmingen til betalingsvansker har imidlertid også noen klare ulemper. Den mest åpenbare av dem er at det definitorisk kun legges vekt på inntekt som kriterium på alvorlig deprivasjon. En annen – og nært beslektet – svakhet er at fattigdomsgrensen trekkes relativt tilfeldig; selv om mange vil kunne enes om at 50 % eller 60 % av medianinntekten er lite å rutte med er det langt fra avgjort *hvor* lite det egentlig er i termer av kjøpt velferd. Man vet ganske enkelt ikke hvorvidt det er en overensstemmelse mellom den nevnte inntektsgrensen og tilstander av alvorlig økonomisk nød. Antakeligvis bør man anvende flere indikatorer enn bare én for å avgrense fattigdom på en fornuftig måte. En alternativ innfallsvinkel kan for eksempel være å ta utgangspunkt i forbruksbehov snarere enn inntekten, og definere en minimumsstandard for hva man trenger for å leve og vedlikeholde livssituasjoner som ikke preges av utstrakt nød. Dette er hovedideen bak utviklingen av SIFOs minstestandard – et redskap som er tenkt brukt i arbeidet med å normere sosialhjelpssatsene (Borgeraas and Dahl 2005; Borgeraas and Øybø 2003). En tredje svakhet ved inntektsfattigdomstilnærmingen til betalingsvansker er at mer eller mindre tilfeldige inntektsgrenser i seg selv er til liten hjelp når det gjelder å identifisere mekanismer som fører husholdninger inn i et slikt økonomisk uføre.

Definisjon 3: Sosialhjelp

Med utgangspunkt i sosialhjelp blir betalingsvansker et spørsmål om å mangle penger til anskaffelse de mest elementære livsnødvendigheter. Som tilnærming betraktet har dette viktige fellestrekk med fattigdomsperspektivet. Riktignok har ikke

1. Her er OECD-vekten lagt til grunn. Hvis vi tar utgangspunkt i at innbyggertallet er ca. 4.6 millioner i 2004, vil det anslagsvis være rundt 250.000 personer som bor i inntektsfattige husholdninger. Fattigdomsgrensen målt i kroner varierer naturligvis med husholdningens sammensetning. Ved bruk av denne definisjonen (OECD-vekt, 50% av medianen) blir fattigdomsgrensen for enslige i 2004 91.000 kroner, for enslige forsørgere med ett barn 136.400 kroner, og for to voksne med ett barn 200.100 kroner. For andre grenseverdier, se <http://www.ssb.no>
2. Her er EU-vekten lagt til grunn. Etter denne definisjonen (60% av medianen, EU-vekt) lever anslagsvis en halv million nordmenn i inntektsfattige husholdninger i 2004. Videre blir fattigdomsgrensen for enslige 131.500 kroner, for enslige forsørgere med ett barn 170.900 kroner, og for to voksne med ett barn 236.700 kroner. For andre grenseverdier, se <http://www.ssb.no>

sosialhjelp den samme politiske valør som fattigdomsetiketten. Men fenomenet er pr. definisjon et operasjonalisert samfunnsansvar; den som ikke har tilgang på visse minimumsgoder har ved behovsprøving en lovfestet rett til å bli hjulpet etter gjeldende satser og regler. Dessuten er den i stor grad rettet mot økonomisk deprivasjon – altså betalingsvansker i en relativt grunnleggende forstand. I 2005 var det ifølge Statistisk Sentralbyrå (2006c) 128.600 personer – eller rundt 3 % av befolkningen – som mottok sosialhjelp i Norge. Dersom en i tillegg tar hensyn til at mange av mottakerne har barn og ektefelle, er det ifølge samme kilde rundt 230.000 personer på mottakersiden i 2005. Dette utgjør om lag 5 % av befolkningen.

Når sosialhjelp likevel er et altfor upresist mål på omfanget av betalingsvansker er det bl.a. fordi terskelen for å få hjelp legges temmelig høyt. Som fenomen betraktet rammer betalingsproblemer åpenbart i betydelig bredere lag av befolkningen enn kun blant stønadsmottakere. Dessuten er det mye som tyder på at samfunnet bør anerkjenne forekomsten av økonomiske problemer lenge før det kommer så langt at man har behov for sosialhjelp.

Definisjon 4: Gjelds- og Betalingsproblemer

En mer direkte innfallsvinkel tar utgangspunkt i betalingsvansker ikke dreier seg om inntekter i og for seg, men om et misforhold mellom inntekter og utgifter. Denne innfallsvinkelen har, i motsetning til de andre vi har sett på til nå, den klare fordel at den ikke bare er spesifikk mht. pengemangel, men at den også ser på et forhold mellom to størrelser – mellom plussiden og minussiden i et husholdningsbudsjett. Dermed tas det hensyn til husholdningens totale livssituasjon. Slik sett fremstår betalingsvansker som en budsjettmessig ubalanse. Med dette som utgangspunkt blir det mulig å identifisere en rekke typer forhold som truer totaløkonomien og som – faktisk eller potensielt – kan bringe husholdningene over på minussiden. Her skal vi ikke gå i detaljer. Men for illustrasjonens skyld kan vi tenke oss at budsjettet kan oppsummeres som en forholdsbrøk hvor utgiftene står i telleren og inntektene i nevneren. Totalverdien for en slik brøk bør selvsagt ikke være for stor. Den kan imidlertid fort endre verdi som følge av forandringer over eller under brøkestreken. For eksempel vil prisendringer, gjeldsvolum, gjeldens sammensetning og rentenivå som mekanismer påvirke telleren, mens lønnsoppgjør, jobbskifte, ledighet, husholdningens sammensetning og sykdom vil virke

inn på nevneren. I den grad slike begivenheter forrykker brøkens totale verdi kan vi si at betalingsevnen endres – til det bedre hvis totalverdien går ned og til det verre hvis den øker.³

Ved siden av å benytte offentlige registre som for eksempel antall inkassosaker og andelen banklån som gis utover 80 % av boligens verdi til å anslå omfanget og fordelingen av betalingsvansker, kan man basere slike estimater på spørreundersøkelser. I Norge har en rekke spørsmålsformuleringer vært brukt opp gjennom årene (Gulbrandsen 1991; Gulbrandsen 1993; Tuft 2005). SIFO har vi for eksempel – dog med enkelte variasjoner – brukt følgende måleinstrument helt siden 1985:

Hender det at familien kommer opp i situasjoner hvor en ikke har penger til å betale regninger, avdrag som forfaller eller liknende ved absolutt siste forfall?»

Svaralternativer: «aldri», «har forekommet», «av og til», «ofte» og «svært ofte».

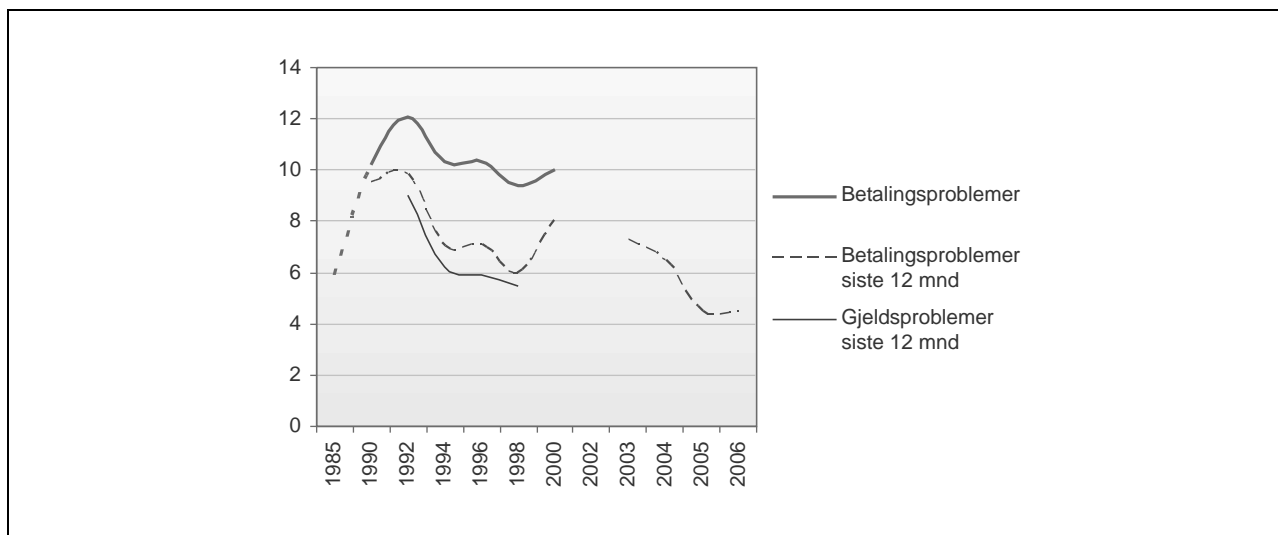
Oppfølging: *Når skjedde dette siste gang?*

... hvor problemgruppen i utgangspunktet defineres som husholdninger som «av og til», «ofte» og «svært ofte» ikke betaler regninger i tide pga. pengemangel. Spørsmålsformuleringen gir videre anledning til å skille mellom de som har hatt slike problemer relativt nylig – for eksempel i løpet av det siste året – og husholdninger hvis betalingsvansker ligger lengre tilbake i tid. Dessuten har SIFO stilt et tilsvarende spørsmål om problemer knyttet spesifikt til gjeldsforpliktelser.⁴ Til sammen gir disse spørsmålsformuleringene oss tre mål på betalingsvansker:

- Tilbakevendende betalingsvansker;

3. Potensialet og variasjonsbredden i denne måten å tenke på er selvsagt stor. Ett eksempel er den såkalte lånefaktoren, hvor telleren begrenses kun til gjeld og brøkens totale verdi dermed blir et uttrykk for gjeldens relative størrelse i forhold til inntekten (Poppe 2004c). En annen variant er å multiplisere lånefaktoren med gjennomsnittlig rente for på den måten å få et begrep om hvor stor andel av inntekten som går med til å betjene gjeldsomkostninger (Poppe 1999b). En mer generell tilnærming er den som ligger til grunn for standardbudsjettenkingen, hvor det på utgiftssiden skilles mellom individspesifikke og husholdsspesifikke utgifter, og mellom faste og variable poster. I forlengelsen av dette kan man utvikle ulike typer av stramhetsindikatorer. Et eksempel på dette er en brøk hvor man i telleren opererer med totale utgifter minus faste utgifter, mens man i nevneren legger inn totale inntekter minus skatt. Dermed får man et enkelt uttrykk for slingringsmonnet i husholdningsøkonomien (Borgeraas 2005b).

4. Dette er basert på følgende spørsmål: «Har du/dere i løpet av de siste 12 mnd ikke hatt penger til å betjene renter og avdrag på lån i banker/kredittinstitusjoner ved absolutt siste forfall?». F.o.m. 2005 har vi alternativt spurt om betalingsproblemer har inntrådt i tilknytning til spesifikke gjeldsposter, herunder kredittkortgjeld, boliglån og studielån.



Figur 6.1 Utviklingen av tilbakevendende betalingsvansker, betalingsproblemer siste 12 måneder og gjeldsproblemer blant norske husholdninger 1985–1998. Porsent.¹

¹ Den stiplede linjen fra 1985–1990 indikerer at intervallet mellom disse to måletidspunktene er lenger enn i grafen for øvrig. Jf. Poppe (1999b) for en mer utførlig presentasjon av disse dataene.

- Tilbakevendende betalingsvansker, minst én hendelse siste 12 måneder;
- Gjeldsproblemer siste 12 måneder.

Målt på disse tre måtene er omfanget av betalingsvansker over tid fremstilt i figur 6.1. Den øverste kurven viser utbredelsen av «tilbakevendende betalingsproblemer» i perioden. Den tidligste registreringen er fra 1985, altså fra tiden før effektene av den omfattende dereguleringen av markedene for kreditt og bolig hadde gjort seg gjeldende blant husholdningene. Den gang var det omtrent 6 % som hadde økonomiske vansker av den typen vi her er opptatt av. Vi ser at kurven toppe seg tidlig på 90-tallet da den såkalte gjeldskrisen raste som verst. Gjennom resten av 90-årene har problemomfanget ligget rundt 9–10 %, og altså stabilisert seg på et høyere nivå enn tilfellet var før dereguleringene fant sted. De to andre kurvene gir oss stort sett det samme bildet; mens omfanget av *betalingsvansker siste 12 måneder* og *gjeldsproblemer siste 12 måneder* begge lå høyest under krisen, stabiliserte også disse problemtypene seg utover i 90-årene på et nivå på mellom 6 % og 8 % av husholdningene.

Videre ser vi at på 2000-tallet ble problemomfanget på den ene indikatoren – betalingsproblemer siste tolv måneder – målt til 7.6 % så sent som i januar 2003. Men i 2005 og 2006 ble det imidlertid for første gang på lenge registrert en statistisk signifikant nedgang i problemomfanget (Poppe

2005b; 2006). For tiden er det altså rundt 4.5 % – om lag 85.000–90.000 husholdninger – med betalingsvansker slik dette defineres her. Det er nærliggende å forklare dette med den gunstige økonomiske utviklingen f.o.m. 2003.

Når det gjelder problemgruppens sammensetning i 2006, er betalingsvansker vanligst i yngre hushold og blant enslige og enslige forsørgere. Generelt dreier dette seg om husholdninger som typisk befinner seg tidlig i yrkes- og boligkarrieren, og som tradisjonelt er blant de mest utsatte økonomisk sett. Det gjelder kanskje særlig de enslige forsørgerne som jo skårer høyt på de fleste problemindikatorer. Omfanget av betalingsvansker blant husholdninger med hovedpersoner under 30 år er en tankevekker siden inngangsbilletten til boligmarkedet og kravene til økonomisk kunnskap og disiplin har økt på 2000-tallet. Videre er betalingsvansker særlig utbredt blant langtidsledige. Dette overrasker neppe noen; dette reduserer gjerne inntekten til 68 % av hva den var da man hadde arbeid, noe som naturligvis svekker betalingsevnen vesentlig. Den samme tendensen gjenfinnes blant dem som opplever samlivsbrudd og de som har skiftet bolig i løpet av siste tolv månedersperiode. Dessuten er problemomfanget nesten fire ganger høyere blant husholdninger med mye forbruks- og kredittkortgjeld enn i befolkningen for øvrig. Til slutt kan vi merke oss at betalingsvansker er et utpreget lavinntektsfenomen (Poppe 2006).

6 Prosessuell fattigdom

I moderne samfunn er kreditt selve nøkkelen til en vellykket privatøkonomisk karriere. Så lenge man er kredittverdig kan man investere i eiendom og bygge opp verdier over livsløpet. Dessuten kan også viktige deler av forbruket lånefinansieres. Dette gjør kreditt til ikke bare en grunnpilar i individuelle livsstiler, men også til et meget viktig instrument for økonomisk vekst på samfunnsnivå (Green 2004).

Men måten kreditt er institusjonalisert på i moderne samfunn gjør den til et tveegget sverd. Det er særlig to egenskaper som her er viktige. Den ene er kredittinstituttets individualiserende karakter; ethvert lån eller kredittliknende produkt er definert som en individuell avtale mellom tilbyder og etterspørter – mellom selger og kjøper. I det øyeblikk betalingsvansker inntreffer og kontrakten brytes, legges alt ansvar på den som bryter avtalen – altså låntakeren. Siden det som regel ikke fins noen kollektiv buffer hvor fellesskapet på en eller annen måte overtar forpliktelsene på permanent eller midlertidig basis,⁵ blir skyldneren gjort til gjenstand for betalingsmoralens imperativ: regninger *skal* ganske enkelt betales på avtalte tidspunkt. Imperativet er både nedfelt i lovverket og virksomt som en uformell normativ føring i enhver økonomisk aktørs nære sosiale omgivelser. Resultatet kan være svært alvorlig; stikkord som sosial isolasjon og fysisk og psykisk sykdom kan tjene som gode illustrasjoner på konsekvenser av å leve under høyt sosialt press som følge av dårlig økonomi.

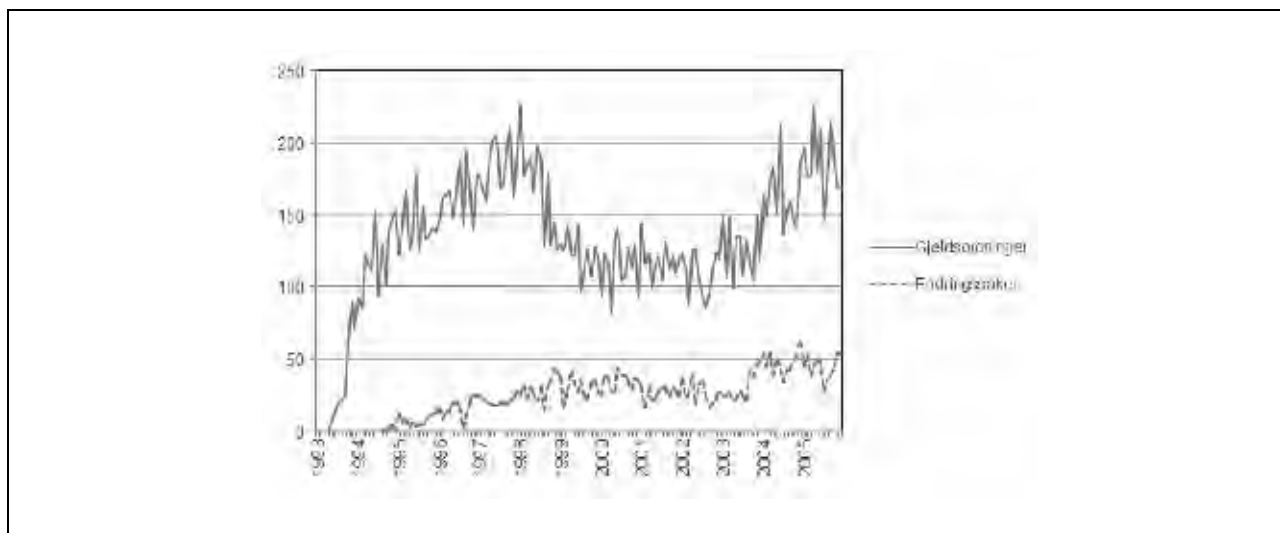
Den andre egenskapen ved kreditt er dens ekskluderende karakter; utstøting skjer dels gjennom fordyrende innkreivingsprosesser og dels ved at man blokkeres fra tilgang på mer kreditt. Denne situasjonen oppstår imidlertid sjelden umiddelbart. Så lenge gjeldsporteføljen i rimelig grad motsvares av formue og kapital – for eksempel gjennom arv eller lånefinansiert investering – vil selv personer med betalingsproblemer kunne ha tilgang på nye lån, refinansieringsløsninger og ren forbrukskreditt. Det er kombinasjonen av tapt eller ikke-eksisterende formue og for høy usikret gjeld i

forhold til inntekten som er katastrofal. I slike tilfeller blir skyldneren systematisk trukket inn i en negativ deprivasjonsspiral. Siden gjeldsforpliktelsene nå er større enn den økonomiske bæreevnen løper gjelden rett og slett løpsk og antar etter hvert uhørte nivåer. Denne systematikken har fått betegnelsen '*prosessuell fattigdom*' fordi den har sine røtter i de lover og regler som omgir kredittinstituttet. Over tid truer tilstanden med å ende opp i klassisk fattigdom (Reifner 2000b, 2003).

Dette dreier seg m.a.o. om en særlig deprivasjonsmekanisme forankret i gjeldsporteføljer som er uproduktive i den forstand at de lånte midlene ikke står i et balansert forhold til verken til inntekt eller formue og kapital som kan tenkes å ha en rimelig verdiutvikling på kort eller lang sikt. Situasjonen oppstår typisk blant husholdninger som primært bruker kreditt til forbruksformål eller som av en eller annen grunn har tapt sin formue eller kapital (Poppe and Tuft 2005). I den grad vi står overfor en helt bestemt mekanisme skulle vi også være i stand til entydig å avgrense denne problemgruppen. Dette er imidlertid ikke så enkelt siden betalingsvansker typisk opptrer sammen med en rekke andre uheldige sosiale fenomener. I Norge er det likevel én gruppe som fremstår som typisk eksponert for konsekvensene av en u håndterlig mengde usikret gjeld, nemlig de som lever under gjeldsordning. Nå må det skytes inn at omfanget av '*prosessuell fattigdom*' nok er større enn gjeldsordningslovens nedslagsfelt siden vi bl.a. må regne med at en del kvalifiserte personer enten er dårlig informert om ordningen eller ikke ønsker å søke av ideologiske grunner (Poppe 1994, 2005a). Likevel er trender i saksmengden over tid antakeligvis en rimelig god indikator på hvordan de underliggende mekanismene virker. Dessuten understreker lovens eksistens det faktum at det er definert et klart samfunnsansvar for denne typen problemer.

Utviklingen i antall inngåtte gjeldsordninger på landsbasis er vist i figur 6.2. Som vi ser har saksmengden økt jevnt og trutt fra gjeldsordningsloven ble introdusert i 1993 fram til 1997, for så å avta innover på 2000-tallet og på nytt å vise en stigende tendens f.o.m. 2004. Figuren viser også utviklingen i volumet av endringsbegjæringer som er jevnt stigende i samme periode. I forhold til de mål på betalingsproblemer som vi hittil har operert med dreier dette seg likevel om en antallsmessig liten gruppe – noe som understrekes av at det i Oslo bare er rundt 1000 løpende gjeldsordninger i 2006. De har imidlertid alle det til felles at utviklingen av problemsituasjonen er særlig dominert av de typiske egenskapene ved kredittens «vesen» – altså individualisering og ekskludering. Slik sett er

5. Unntaket er forsikringsordninger av typen gjeldsforsikring eller andre ordninger hvor et selskap overtar deler av gjeldsforpliktelsene dersom visse livsbegivenheter som arbeidsløshet, kronisk sykdom eller dødsfall inntreffer. Det kunne også tenkes at fagbevegelsen kunne organisere ordninger av denne typen for sine medlemmer. Men pr. i dag er slike buffere ikke så utbredt som ønskelig. I enkelte land har det vært gjort forsøk med mer idealistiske ordninger, men da med blandede erfaringer (Reifner 2000b, 2003; Reifner and Ford 1992).



Figur 6.2 Utviklingen på landsbasis i mengden inngåtte gjeldsordninger og begjærte endringer 1993–2005. Antall nye saker pr. måned.

dette de moderne fattige – om man vil: de nyfattige, de som marginaliseres som følge av måten kreditt er instituert på i moderne, kapitalistiske samfunn.

Egenskapene ved problemgruppens sammensetning har endret seg vesentlig fra gjeldsordningsloven ble introdusert i 1993 og fram til i dag. Det forrige tiåret var naturlig nok preget av etterdønningene av kriseårene 1988–1993. Gruppen som søkte og fikk gjeldsordning var derfor dominert av personer som hadde blitt rammet av arbeidsløshet, høye renter og næringskonkurs, og dermed også hadde mistet bolig og annen formue (Poppe and Remøe 1998). Gjeldsordningsloven ble på mange måter skreddersydd for avhjelpe nettopp slike situasjoner. I 1999 var innslaget av typiske gjeldskrisetilfeller fortsatt betydelig. En sammenlikning av gjeldsordninger i Oslo fra hhv. 1999 og 2004 viser imidlertid at denne andelen er blitt betydelig redusert. Isteden domineres saksmengden av personer som trolig aldri har eid formue. En større del av dem er marginalisert på arbeidsmarkedet og lever på trygd og stønader. Innslaget av sykdom og rusproblemer har økt. Det samme har forbruksgjeldens andel av gjeldsporteføljen. Dessuten er det en markant reduksjon i par med barn blant de som nå søker gjeldsordning. Isteden registreres et økt tilslag av enslige med og uten barn – altså grupper som tradisjonelt omfatter mange av de mest utsatte langs en hel rekke levekårsindikatorer (Poppe and Tuft 2005). Hovedinntrykket er altså økt deprivasjon; søkerne i 2004 fremstår som en mer ressurs svak gruppe langs en hel rekke dimensjoner. Inntrykket forsterkes ytterligere av veksten i antall endringssaker; dette er skyldnere

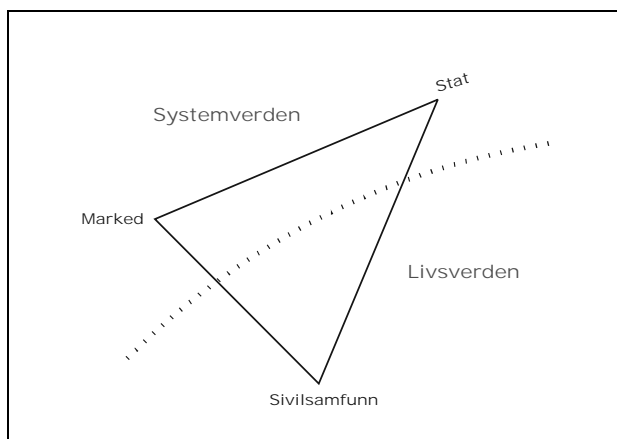
som ikke klarer å gjennomføre gjeldsordningen fordi de åpenbart mangler den nødvendige minimumsbufferen til å stå imot selv små endringer i en ellers knapp hverdags situasjon (Poppe 2005a).

7 Økonomisk handling som sosialt betinget aktivitet

Det er en vanlig oppfatning at betalingsvansker er et fenomen som i hovedsak følger en økonomisk rasjonalitet. Dette er en forenkling som har ført til mange misforståelser mellom kreditorer og skyldnere. For i den grad dette betyr at betalingsproblemer løstes ut av den sosiale sammenheng de opptrer i vil mange av de handlingsvalg skyldnerne tar framstå som ufornuftige fra et kreditorsynspunkt. Dermed blir betalingsproblemer lett til et spørsmål om enkeltpersoners manglende vilje til å opptre økonomisk rasjonelt. Mye av den offentlige diskusjonen om fenomenet er da også en moraldebatt. I et kredittsamfunn er selvsagt god betalingsmoral en av grunnpilarene; selv hvis en mindre andel av forbrukerne lot være å betale sine regninger ville trolig det økonomiske systemet være truet. Men det er ikke dermed sagt at alt mislighold har med umoral å gjøre. Det er heller ikke gitt at dette er den beste eller mest relevante måten å forstå betalingsproblemfenomenet på. Tvert imot, i den grad moralperspektivet *ikke* treffer vil dette bidra til å skape ytterligere distanse mellom debitor og kreditor, og komplisere innkrevingen av utstående fordringer.

Derfor er det viktig å peke på at betalingsproblemer utspiller seg innenfor rammene av instituerte systemer og hverdagskontekster. Denne sosiale forankringen kan beskrives med utgangspunkt i figur 6.3, hvor moderne samfunn framstilles som bestående av tre institusjonaliserte områder: marked, stat og sivile samfunn. Det sistnevnte hjørnet i trekanten er domenet for primærgrupper og nære relasjoner som for eksempel familie, venner og kolleger. I et historisk perspektiv har dagens komplekse samfunnsstrukturer sine røtter i samfunn som langt på vei manglet både markeder og statsdannelser. Når slike institusjoner etter hvert dannes er det for å ivareta sivilsamfunnets behov for fordelingsmessig og politisk stabilitet. Det ligger selvsagt langt utenfor denne artikkelens rammer å gå inn i en detaljert beskrivelse av denne utviklingen. Isteden skal vi nøye oss med å fremheve tre egenskaper som har særlig betydning for betalingsproblemefenomenet. For det første er det et poeng at alle tre institusjoner har spesifikke oppgaver og interesser å ivareta; mens disse er temmelig opplagte i tilfellene stat og marked, er det sivile samfunnets hovedsiktepunkt å sørge for primærgruppenes velferd og beskytte dem fra trusler utenfra. For det andre er det all grunn til å legge merke til at både stat og marked springer ut av behov i det sivile samfunn. Det betyr at disse institusjonene generelt forventes å fungere til primærgruppenes allmenne beste, og får oppslutning og tillit i befolkningen i den grad dette innfris i praksis (Habermas [1981] 2004b; Habermas [1962] 1971).

For det tredje, når funksjoner løftes ut av primærgruppen og over i domene for stat og marked, dannes systemer og prosesser som ligger utenfor den enkeltes og primærgruppenes direkte kontroll og innflytelse. Vi kan dermed snakke om et skille mellom på den ene siden en systemverden



Figur 6.3 Samfunnets tre institusjonaliserte hovedområder.

og på den annen en livsverden. Disse domineres av hver sin type rasjonalitet. Systemverdenen omfatter arenaer for formålsrasjonelle handlinger hvor alle aktører forventes å forfølge egeninteressen. Dette gjelder også statlige institusjoner som forvalter makt; de er selvsagt forventet å utøve denne funksjonen på måter som sikrer mest mulig gjennomslagskraft. Til forskjell fra dette er livsverdenen grunnleggende preget av en sosial orientering hvor sosial anerkjennelse og primærrelasjonenes beste står i fokus. Dette betyr ikke at formålsrasjonell handling er utelukket på arenaer som faller inn under sivilsamfunnet. Men siden sosial integrasjon er et spørsmål om gruppetilhørighet og fellesskapsfølelse er konsensus gjennom dialog den grunnleggende rasjonaliteten i livsverdenkontekster. Denne type sosial orientering er også en hovedforutsetning for en velfungerende systemverden (Habermas [1981] 2004b; Habermas [1962] 1971).

Hvis vi så skal plassere betalingsproblemefenomenet inn i et slikt helhetsperspektiv, er det rimelig å starte med å peke på at husholdningene opptrer på markeder fordi deres velferd og karriere gjennom livsløpet er avhengig av tilgang på de goder som fordeles der. Når dette innimellom går galt blir de som sagt gjort til gjenstand for innkrevingprosesser. Kreditorerne stiller m.a.o. legitime krav til skyldnerne – krav som motsvares av instituerte rutiner og forutsigbare prosedyrer. Kravene går ikke bare på at man straks skal gjøre opp for seg. De dreier seg også om normative føringer som for eksempel å umiddelbart melde fra hvis betalingssevnen svekkes, alltid være tilgjengelige for kreditorerne og velvillig gi fra seg all nødvendig informasjon slik at fordringshaverne kan maksimere sine sjanser til å få tilbake sitt utestående. Skyldneren er også forventet å være forhandlingsvillig, forandre sin livsstil og eventuelt selge verdier til inntekt for kreditorerne. Dette betyr kort sagt at skyldneren skal opptre rasjonelt i henhold til de standarder som markedet definerer.

Fra et livsverdenssynspunkt ser imidlertid dette ganske annerledes ut. Når betalingsproblemer blir alvorlige framstår ikke lenger markedet som en arena som tjener husholdningens livsprosjekt. Tvert imot, i takt med at betalingsvanskene tiltar i alvorlighetsgrad vil markedet og dets aktører oppfattes som en trussel mot ens livsstil og alt man har oppnådd som økonomisk aktør. Det er derfor å forvente at skyldnere kommer til et punkt hvor den formålsrasjonelle markedslogikken kommer i konflikt med den mer grunnleggende sosiale orienteringen som tar sikte på å verne om ens sosiale status og de relasjoner man inngår i til daglig.

I dette bildet kommer statsdomenet i en mellomposisjon. På den ene siden har en del av disse institusjonene til oppgave å regulere markedene og sørge for at fordelingsprosessene som foregår der er mest mulig optimale fra et samfunnsmessig siktepunkt. Dette inkluderer institueringen av effektive innkrevingsrutiner. Dessuten er det offentlige selv en leverandør av viktige tjenester til befolkningen som i økende grad formidles på markeder eller gjennom markedslignende systemer. I den grad husholdningene ikke betaler for slike tjenester blir statlige og kommunale organisasjoner selv kreditorer og fordringshavere i innkrevingsprosesser. På den annen side har det offentlige forpliktelser og konkrete oppgaver overfor sivilsamfunnet idet statsapparatet er selve garantisten for at livsverdenen får rimelige rammevilkår og ikke ødelegges av bl.a. markedskreftene. En vesentlig del av dette er å legge forholdene optimalt til rette for sosial integrasjon og tilhørighet på primærgruppenivå. Når betalingsvansker oppstår har m.a.o. både kreditorer og skyldnerne rettmessige forventninger til statsinstitusjonenes opptreden.

8 Mestring av alvorlige betalingsvansker

Ved å se på hvordan personer med alvorlige betalingsproblemer mestrer disse vanskelighetene i hverdagen får vi et innblikk i den sterke sosiale forankringen som betalingsproblemefenomenet har. Det følgende er basert på tjue intervjuer med personer som enten har fått, har søkt eller burde søke gjeldsordning fordi de åpenbart kvalifiserer for det.⁶ Analysene viser at problemutviklingen skjer i faser, og at skyldneres strategier så vel som holdninger til kreditorene og samfunnet for øvrig endres fundamentalt etter hvert som vanskelighetene tiltar i alvorlighetsgrad.

Økonomisk rasjonalitet og sosial orientering

Et hovedfunn i de analyser som er gjort på materialet er at det fins to orienteringer som legges til grunn for økonomisk handling. Den ene er en utpreget økonomisk rasjonalitet, hvor hovedmålet er å gjennomføre en økonomisk karriere etter «forskriften» – dvs. etter gjeldende lover og regler og i henhold til prinsipper for det økonomisk fornuftige. Den andre tenkemåten er utpreget sosial. Her

er målet å omsette økonomiske ressurser i sosial prestisje og identitet – altså gjennomføre et økonomisk løp i henhold til de normer og verdier som gjelder i det sosiale miljøet man er en del av. I det vi kan kalle normalsituasjonen – hvor altså betalingsvansker ikke er en del av hverdagen – ser det generelt ut til å være et relativt betydelig sammenfall mellom de to måtene å forholde seg til økonomien på. Til tross for stor variasjonsbredde er det typisk slik at sosiale ambisjoner tilpasses de økonomiske ressursene (Keller and Zavalloni 1964) – og da på en slik måte at man unngår betalingsproblemer som et tilbakevendende innslag i dagliglivet. Fra dag til annen framstår m.a.o. den økonomiske og sosiale tenkemåten som en helhet.

Det er først når man kommer opp i vedvarende økonomiske vanskeligheter at det for alvor viser seg at det er snakk om to ulike orienteringer – og ikke bare én. Når man til stadighet ikke kan håndtere ens økonomiske forpliktelser blir det tydelig at ressursituasjonen ikke (lenger) samsvarer med de sosiale ambisjonene man har. De to tenkemåtene trekker avgjort ikke lenger i samme retning, men kommer nå i konflikt med hverandre; det økonomisk fornuftige er ikke lenger sosialt fornuftig og omvendt. Intervjuene gir klart inntrykk av at i en slik situasjon er det den sosiale rasjonaliteten – og ikke den økonomiske – som er den primære. Skyldnere med tilbakevendende betalingsvansker handler m.a.o. primært – dog ikke utelukkende – i tråd med gjeldende normer og forventninger i det sosiale miljøet man tilhører.

For å forstå dette er det nyttig å tenke i termer standardpakker. I utgangspunktet er dette ganske enkelt en liste av varer og tjenester som til slutt adderes opp og settes en prislapp på. Det norske standardbudsjettet er et godt eksempel på hva dette dreier seg om (Borgeraas 1987, 1989; Borgeraas and Øybo 2003). Men en standardpakke er ikke en hvilken som helst sammenstilling av ting. De må for det første være i overensstemmelse med et eksisterende verdisystem – for eksempel «det norske verdisystemet». Videre må listens innhold både ivareta kravet til livsnødvendigheter – altså mat, klær, transport og tak over hodet. For det tredje må pakken gi rom for anskaffelse av sosiale signalvarer – altså gjenstander og tjenester som gir hver enkelt av oss muligheter til å profilere en bestemt sosial identitet og tilhørighet. Standardbudsjettet sikrer slik variasjon ved hjelp av såkalte representantvarer – dvs. varer og tjenester som representerer en forbruksdimensjon og som kan byttes ut med andre substitutter etter den enkeltes individuelle preferanser. Likevel er det viktig å understreke at standardbudsjettet setter en pris-

6. Intervjuene ble foretatt våren 2000. Analysene er så langt ikke publisert i sin helhet. En delrapportering fins imidlertid i Poppe (2004).

lapp på en meget bestemt pakke, nemlig «den norske».

Det er mulig å tenke seg denne variasjonen som bestående av en hel rekke av andre pakker som snarere enn å definere «det norske» uttrykker sub-kulturelle standarder.⁷ Slike lister av varer og tjenester varierer bl.a. med sosial klasse: hva som er nødvendig å ha tilgang til i et miljø av murere og rørleggere skiller seg antakelig ganske mye fra et tilsvarende sett av ting blant leger og advokater. Videre vil sub-kulturelle pakker variere med sosial status – altså variasjoner innenfor samfunnsklassene. Hvis man for eksempel har fiske som interesse og ønsker å gjøre meg sosialt gjeldende i et miljø av sportsfiskere får det selvsagt konsekvenser for hvordan man bruker tid og penger. Derved vil man etter hvert skille seg litt ut fra alle andre i samme sosiale sjikt som ikke har dette som interesse, samtidig som man sannsynligvis også framstår som forskjellig fra sportsfiskere fra andre samfunnsklasser. Et annet – og kanskje litt tyngre – eksempel er at valg av boligområde og boligtype vil være sosialt betinget: vi ønsker ganske enkelt ikke å bo hvor som helst, og slik sett er forskjellen mellom Oslo Øst og Oslo Vest helt reell.

På individnivå snakker vi ikke om pakker, men individuelle tilpasninger eller livsstiler. Dette er unike variasjoner eller uttrykk for spesifikke orienteringer i retning av bestemte, i prinsippet allment tilgjengelige subkulturelle pakker. Gjennom slik atferd oppnås gruppetilhørighet samtidig som man signaliserer en spesifikk, generalisert sosial identitet til omverdenen. Slik sett er livsstiler dynamiske prosesser som må vedlikeholdes og videreutvikles gjennom hele livet. De som lar være å engasjere seg i slike prosesser er ikke gjenkjennbare for omverdenen, og forblir derfor fremmede i det sosiale rom.

Standardpakker som en sosial konstruksjon utenfor hvert enkeltindivid er en konservativ føring i våre sosiale liv som kanaliserer våre ressurser i bestemte retninger og binder dem opp. Boligen er et utmerket eksempel: vi skal ikke bare ha råd til å kjøpe et sted å bo som holder en viss standard og ligger i et akseptabelt geografisk område, men vi skal også ha finansiell kapasitet til å vedlikeholde den over tid slik at den ikke forringes – verken i økonomisk eller sosial forstand. Økonomiske ressurser bindes altså ikke bare opp fordi enkelte gjenstander er så dyre at vi må låne penger og forplikte oss til nedbetalingsplaner som kanskje løper over 20 – 25 år, men også fordi slike valg er foran-

kret i sosiale verdier. Vår identitet formidles gjennom måten vi fortolker de sub-kulturelle pakkene på, og slik sett blir pakkeorienteringer ensbetydende med identitetsbygging. Nettopp av den grunn framstår livsstilene som noe vi har oppnådd – noe vi har strevet for og brukt mye tid og penger på.

Det følger av alt dette at både det å frivillig skifte eller være tvunget til å endre pakkeorientering innebærer endret eller tapt sosial identitet. Det betyr også endret eller tapt sosial tilhørighet. For de aller fleste av oss er dette snakk om mer eller mindre styrte prosesser, hvor vi beveger oss fra én livsfase til en annen, eller avanserer i det sosiale hierarkiet som følge av at vi tar en utdanning, får oss en bedre jobb, en arv eller foretar oss et eller annet som gjør at vi forbedrer vår sosiale posisjon i retninger vi selv ønsker. De færreste av oss er imidlertid forberedt på å ta et skritt tilbake, eller et trinn ned. Tvert imot, i de tilfeller hvor vi føler vår posisjon truet eller står overfor et mulig materielt eller sosialt tap, reagerer vi vanligvis med å forsvare oss.

I den grad normalsituasjonen preges av at den sosiale og økonomiske rasjonaliteten trekker i samme retning, vil m.a.o. livet ha som typisk siktepunkt å enten vedlikeholde eller forbedre den individuelle livsstilen. Når derimot betalingsproblemer inntreffer, vil de samme kreftene slå inn med motsatt fortegn: i den grad mestring av betalingsvansker baseres på den sosiale rasjonaliteten, vil prosessene domineres av en aversjon mot deklassering. Den enkelte skyldner vil, m.a.o., være innstilt på å handle slik han tror han best vil bevare sin sosiale status, eller best kan begrense det sosiale tapet. Siden betalingsvansker pr. definisjon er at man ikke lenger har råd til å finansiere sitt sosiale prosjekt, betyr dette i praksis at man handler økonomisk irrasjonelt – og faktisk risikerer å grave seg dypere ned i uføret.

Mestringsfaser

De tjue intervjuene tyder på at mestring av betalingsvansker foregår i tre faser. Det vil sprengne rammene for denne artikkelen å gå inn på dette i detalj. Men kort fortalt viser det seg at skyldnere typisk kan peke på en begivenhet og et tidspunkt hvor man innser at man er i store vanskeligheter og står overfor muligheten å måtte gi opp sin pakkeorientering. De kan også peke på en hendelse og et tidspunkt hvor man innser at livsstilen er tapt og at man er tvunget inn i en annen sosial identitet – som bl.a. innebærer at man er en person som ikke kan gjøre opp for seg. De månedene som ligger

7. Denne tankegangen kan også spores i Parsons & Smelser (1984).

mellom disse tidsangivelsene utgjør en mellomfase med særlige handlingsbetingelser; det er da man sloss for pakken, for det man har oppnådd, for sitt sosiale jeg. Forut for dette er en innledende fase hvor hovedpoenget ser ut til å være å ikke gjøre noe overilet, håpe at ting ordner seg, fortsette livet som man alltid har gjort – kort sagt: bevare livsstilen man har utviklet. I den tredje fasen er situasjonen en ganske annen, for da har man faktisk tapt; da dreier det seg om å orientere seg mot en ny pakke, konsolidere et nytt sosialt jeg.

Intervjuene viser at de som rammes av alvorlige betalingsvansker foretar økonomisk rasjonelle handlingsvalg i alle tre fasene av problemforløpet. For eksempel forsøker skyldnerne gjennomgående å øke inntektene og stabilisere situasjonen. Dette betyr at de prøver å finne seg jobb hvis de ikke har noen, bedre jobber hvis de er i lønnet arbeid, og ekstraarbeid i termer av bijobber eller overtid. De prøver også å redusere gjelden, enten gjennom aktiv og stram prioritering å håndtere de viktigste gjeldspostene, eller ved å bruke sparepenger, ekstraintekter, arv eller forskudd på arv til å nedbetale noe av det man skylder.

Likevel er det en viss variasjon i hva man foretar seg i de ulike fasene. En form for variasjon framkommer ved at enkelte strategier «brukes opp» og dermed er uaktuelle på senere tidspunkter i forløpet. Et typisk eksempel er nedbetaling av gjeld ved hjelp av arv eller forskudd på arv: slikt kan man stort sett bare gjøre én gang. Ekstraintekter er derimot noe som kan dukke opp gjennom hele problemforløpet. En annen form for variasjon som da aktualiseres er ulikheter i prioritering mellom gjeldspostene over tid. En tredje variant skriver seg fra det faktum at noen gjeldsposter er håpløst store, og at man av den grunn velger å konsentrere seg om de krav som er overkommelige i et noenlunde nært tidsperspektiv. En kompromissløsning går ut på å betjene de store – og ofte viktigste – kreditorene med minimale beløp for å signalisere at man gjør noe som er bedre enn ingenting, samtidig som man satser på å bli kvitt de mindre kravene på relativt kort sikt.

Det fins også en viss variasjon i implementeringen av økonomisk rasjonelle strategier. I fase II og III blir for eksempel det vi kan kalle markedsstrategisk atferd etter hvert mer framtreddende. Dette dreier seg om å ha løpende kontakt med kreditor, reforhandle sine lån – herunder foreslå akkord og fryse gjeld – samt å bruke advokat og oppsøke økonomisk rådgiver enten privat, på sosialkontor eller hos namsmannen. Hvis vi tenker på at fase II dreier seg om å sloss for en opparbeidet livsstil og fase III om å konsolidere en ny sosial identitet, ser vi raskt

at disse strategiene velges i ulike kontekster og får sin innholdsmessige betydning deretter. Mens for eksempel kreditorforhandlingene i den førstnevnte perioden hovedsakelig dreier seg om en eller annen frivillig ordning for å sikre en eksisterende pakke, vil de samme strategiene i den sistnevnte perioden fort kunne dreie seg om tvungne ordninger eller om å gå i skyttergravene vel vitende om at kreditorene ikke kan gå særlig lenger enn de allerede har gjort.

Initiativer til kreditorforhandlinger kan selvsagt også forekomme i den innledende fasen. Men såpass tidlig i problemforløpet vil dette som oftest dreie seg om å ringe opp kreditor for å få utsatt en innbetaling. Det er også grunn til å legge til – siden dette er et tilbakevendende tema fra kreditorsiden – at skyldnerne slett ikke er like tilgjengelige hele tiden. De kan faktisk være ganske utilgjengelige og kanskje mer eller mindre ute av stand til å takle problemsituasjonen i perioder av forløpet.

I fase II og III blir dessuten det vi kan kalle levekårsstrategisk atferd et stadig mer framtreddende virkemiddel. Dette dreier seg typisk om å redusere forbruket og spare inn på mat, klær og fritid – kort sagt alle variable utgifter. Dette kan først skje i utstrakt monn når man eksplisitt erkjenner at man er i alvorlige vanskeligheter, altså fra og med fase II. I denne perioden er det også mange som setter opp budsjett og regnskap – kanskje for første gang i livet. Videre dreier dette seg om å redusere utgiftssiden i budsjettet ved å skaffe seg billigere bolig – enten selge den man har og kjøpe seg en rimeligere en, eller rett og slett gå fra eie til leie eller fra leie til billigere leie. Det er også framtreddende i mange av disse forløpene at skyldnerne utnytter nettverkene sine – for eksempel til å få økonomisk nødhjelp eller forskudd på arv, eller hjelp til ny jobb. Gode råd og utnyttelse av andres kontaktnett til å komme på talefot med en kreditor eller skaffe seg advokathjelp eller økonomiske rådgivere er også blant strategiene som velges. Dessuten er det noen som har anledning til å sørge for påfyll av ressurser – for eksempel gjennom nyutdanning eller etterutdanning.

Som allerede antydnet kommer den sosiale orienteringen ofte i konflikt med det økonomisk rasjonelle. Intervjuene tyder på at skyldnerne handler primært med sikte på å bevare en oppnådd og tilsvarende livsstil, og dermed ens sosiale posisjon og identitet. Sekundært søker man å begrense det sosiale tapet mest mulig. I den første fasen ser det ut som om den sosiale dimensjonen først og fremst ivaretas ved ikke å gjøre noe overilt: man benytter mindre konsekvensrike og økonomisk rasjonelle strategier som man tror på sikt vil være tilstrekke-

lig til å opprettholde status quo. Imidlertid velger enkelte av informantene også en type strategier som kan karakteriseres som «strutsing». Som kjent stikker strutsen hodet i sanden når den blir stresset og håper at problemene skal være over når den tar hodet opp igjen – derav navnet. Dette dreier seg altså først og fremst om å forholde seg passiv og håpe at problemene løser seg til slutt. Men det kan også dreie seg om et mer eksplisitt standpunkt om å leve over evne vel vitende om at utgiftene overstiger inntektene med god margin – igjen med et håp om at vanskelighetene er av midlertidig karakter. En tredje variant handler om internaliserte tilbøyeligheter til å utelukke visse alternativer; man skaffer seg for eksempel ny bolig men unngår samtidig å flytte til en billig del av byen som er forbeholdt andre samfunnsklasser enn den man selv tilhører.

I den neste fasen – kaos, kamp og avmaktsperioden – gir den sosiale rasjonaliteten grobunn for valg av særlig to typer av strategier. Den ene kan betegnes som «bordet fanger». Dette dreier seg typisk om å tviholde på status quo. Man tar for eksempel opp nye lån for å betjene gammel gjeld. Eller man hiver seg på en karusell hvor man jobber stadig flere timer i døgnet inntil man ikke lenger har sjanse til å hente seg inn med en god natts søvn og til slutt ender nesegrus i et formidabelt nederlag hvor man kanskje må flytte fra hus og hjem. Den andre typen strategi går ut på å redusere – og i beste fall: helt unngå – sosialt stigmatiserende situasjoner: man unngår å åpne post for å skåne seg selv, man lar være å oppsøke sosialkontoret for nødhjelp eller økonomisk rådgivning, og man dropper å møte opp i forliksrådet fordi man ikke har noe å fare med allikevel. Noen definerer seg som syke fordi dette er mer sosialt akseptert enn gjeldsproblemer. Atter andre flytter til en annen by eller ganske enkelt stikker av for kortere eller lengre tid.

I den tredje fasen forandrer dette bildet seg radikalt. Mye er tapt: man er blitt skjøvet ut av en livsstil og henvist til å tilpasse seg en annen. Den sosiale identiteten er dermed endret. Et trekk ved den nye situasjonen er at man er blitt spesialist på sin egen gjeldssituasjon og av den grunn kan se kreditorsiden og myndighetene mer i kortene. Dette betyr i sin tur at skyldneren kan konsentrere seg om særlig to områder i den sosiale håndteringen av problemene. Det ene dreier seg om å ivareta det vi kan kalle moralske forpliktelser overfor seg selv, familie og venner. Her går det mye på å restituere seg selv som menneske i en ny sosial kontekst, og definere seg nye rammer for et verdig sosialt liv. Et godt eksempel er å pleie seg selv; for

eksempel kunne det være å besøke de nærmeste et restaurantbesøk i ny og ne og t.o.m. en ferie. Et annet er at man nå skiller mellom såkalt æresgjeld og annen gjeld. Æresgjelden er gjerne lån fra familie og venner, men kan også være forpliktelser overfor forretningsforbindelser man har et personlig forhold til. Det er viktig å holde de nære sosiale omgivelserne stuerene. Dette er også viktig for selvfølelsen.

Videre er verdighet et viktig fokus i fase III. Et vesentlig element i dette er å få seg en bolig som tilfredsstillende det man mener er rimelige behov. Noen kommer uheldig ut, men mange klarer å få dette til. De som skal leve på gjeldsordning bruker riktignok litt tid på å innse at de faktisk har krav på noe mer enn en liten hybel. Men det ser ut til å være en vesentlig forutsetning for å gjennomføre et slikt løp at man utnytter de mulighetene som fins i regelverket før man stiller hos namsmannen. En annen strategi er å finne seg nye livspartnere og bygge opp verdier i deres navn. Dette introduserer riktignok en ny risiko i deres liv, for samliv kan som kjent bryte sammen. Men samtidig har det den fordel at man igjen kan etablere en livsstil og en sosial status som er tilnærmet lik den man har måttet gi opp.

Verdighet er også et element i markedssammenhenger. I fase I og særlig i fase II har de gradvis blitt utdefinert som part i normale kunderelasjoner nettopp fordi de ikke har kunnet betale for seg. Og når man ikke oppfyller sin del av forpliktelsen blir man heller ingen verdig deltaker. I fase III, derimot, gjenvinnes verdigheten. Spillet defineres ganske enkelt annerledes siden de er i bunnløs gjeld og dessuten har erfart på nært hold hvilke muligheter og begrensninger som ligger på kreditorsiden. Samtidig har de lært seg gamet: de vet hvilke rettigheter de selv har – ikke bare som kunder, men som borgere og mennesker. I en slik situasjon blir man gjerne kynisk og utnytter markedet til egen fordel samtidig som kreditorene avvises så langt det lar seg gjøre. Nå påtar man seg heller ikke ekstrajobber eller overtidsarbeid for å betjene gammel gjeld. Isteden gjør man det man kan for å unngå, eventuelt skjule økte inntekter. Oppfinnsomheten er stor: svart arbeid, fiktive firmaer, skjulte konti, frynsegoder, betaling i naturalia som ferier og reiser, bytte av jobb – alt dette er stikkord for en tilværelse i gråsonen av den norske økonomien.

Betalingsproblemer: en Sosial læringsprosess i mistillit

Alvorlige betalingsproblemer medfører altså et skifte i standardpakkeorientering, ganske enkelt

fordi det ikke lenger fins et økonomisk grunnlag for å fortsette med den livsførselen man opprinnelig hadde. Denne type skifte innebærer at man tar et betydelig skritt nedover på den sosiale rangstigen – om ikke i termer av tapt klassesetilhørighet så i hvert fall i form av redusert sosial status. Sentrale markører for sosial tilhørighet går tapt. Dette prestisjetapet oppleves som dramatisk fordi den sosiale identiteten – og dermed også deler av ens selvbilde – endres. Stilt overfor slike utsikter har vi sett at man stritter imot: den sosiale rasjonaliteten er tuftet på en grunnleggende aversjon mot deklassering. Når det likevel skjer og pakken er tapt, oppstår et behov for å legitimere både prosessen og sitt nye sosiale jeg. Særlig viktig er det å etablere et moralsk forsvar for det faktum at man ikke kommer til å innfri alle økonomiske forpliktelser – verken i nær eller fjern framtid, uavhengig av om man har gjeldsordning eller ikke.

Som fenomen betraktet er betalingsmoralen i samfunnet det vi kan kalle et absolutt imperativ: det skal uten unntak betales for alle goder man skaffer seg innen de frister som gjelder. Alle avvik fra dette prinsippet framstår pr. definisjon som normbrudd. Siden brudd på betalingsmoralen som regel er formelt sanksjonert, kan forseelsen fort bli både juridisk og sosialt stemplet som forbrytelse. Dessuten er det all grunn til å framheve at det ikke fins noe frirom i forhold til betalingsmoralen. Det er jo nettopp dette som gjør den til et absolutt imperativ: man kan ikke gå på akkord med den – enten er man normkonformativ eller så er man normbryter.

Opp mot dette imperativet skal skyldneridentiteten konsolideres. Utgangspunktet er den dype mistilliten som bygges opp i fase I og II. Intervjuene tyder på at den er svært utbredt, og at den retter seg mot store deler av samfunnslivet og samfunnsordenen. I kjernen ligger selvsagt manglende tiltro til det finansielle systemet. Kreditorerne, som i normalsituasjonen var selve nøkkelen til et vellykket sosio-økonomisk livsløp, er nå blitt en direkte trussel. Skyldnerne gir dem rett og slett skylden for å ha blitt presset ut av livsstilspakkene og dermed få livene ødelagt. De føler seg forfulgt i tide og utide, og som sådan trengt opp i et hjørne. Mange peker på at kreditorerne ikke har respekt for at også de som befinner seg i bunnløs gjeld må få dekket grunnleggende behov for livsnødvendigheter. Erfaringene med et rikholdig knippe av innkrevende summeres opp som en endeløs kamp for å verne om den minste lille selvfølghet, herunder mat, klær og handlingsrom for barna. For hvis kreditorerne hadde fått sjansen ville de ha tatt alt.

Kritikken rettes også på forretningsmessig grunnlag. Flere peker på at begge parter må strekke seg for å finne gode løsninger på situasjonen, og at det er kreditorerne som først og fremst svikter i så måte. Mange finner det urimelig at all skyld skal veltes over seg uten at banken påtar seg sin del av ansvaret. Mye av mistilliten som oppstår mellom partene tilskrives negative holdninger som skyldnerne registrerer på kreditorsiden.

Også det offentlige blir fort satt i samme bås som kreditorer og inkassobyråer, og gjøres dermed til gjenstand for samme dype mistillit. Dette bunner dels i at offentlige instanser ofte opptrer som kreditorer. Men det har også sammenheng med tjenester som ytes overfor personer i kraft av deres status som borgere av velferdsstaten. Behandlingen man får på sosialkontoret er for eksempel langt fra hva man hadde trodd på forhånd. Det er klart at når man stiller på sosialkontoret med et akutt behov for penger til mat, og isteden opplever at det ikke bare er svært vanskelig og ubehagelig å få nødhjelp, men også at det trekker ut i ukevis og kanskje til slutt viser seg å være umulig, så mister man tilliten til det sosiale hjelpesystemet. Dette er jo også av mange oppfattet som selve hjørnesteinen i den norske velferdsstaten. Da blir veien fra mistillit til kreditorerne via sosialkontorene til hele samfunnssystemet kort. T.o.m. gjeldsordningene, som i utgangspunktet er et samfunns gode hvor man får sjansen til en ny start, vurderes med en undertone av dyp skepsis. Mange opplever regimet som en ekstra straff som kommer på toppen av kanskje 10 – 15 år med økonomisk krise og sosial degradering.

Mistillit til samfunnssystemet medfører et sterkt ubehag. Innarbeidede, rutiniserte handlingsmønstre kan ikke opprettholdes siden man ikke lenger har tillit til systemenes funksjoner. Man kan ikke ta omgivelsene for gitt. Isteden blir man grunnleggende mistenksom, og tar alt i verste mening – for sikkerhets skyld. Man føler hele tiden et sterkt behov for å beskytte seg, og det går derfor med mye tid og krefter til å rydde et materielt og sosialt rom hvor man kan føle seg noenlunde trygg. På den annen side vil historier om mistillit ofte være nyttig som forklaring på det negative skiftet av pakke som finner sted – for en selv og andre. Dermed blir det enklere å utnytte de nyervervede detaljkunnskapene om hvordan systemene virker til egen fordel: man går aktivt inn på de mulighetene som fins – kanskje med en god porsjon kynisme – og tar det som måtte tilfalle en. Hvis man har mistillit til omgivelsene blir det fremfor alt lettere å ta skrittet fullt ut og frigjøre seg fra betalingsmoralens imperativ. Valget mellom å søke

gjeldsordning og leve under dekningsloven blir dermed et reelt valg hvor hensynet til andre- og tredjeparter blir underordnet. Slik sett framstår mistillit som selve dynamikken i overgangen og konsolideringen av en mindre attraktiv pakke.

Mistillit kan likevel verken legitimere det faktum at man ikke gjør opp for seg, eller rettferdiggjøre et alternativt – og delvis synlig – handlingsmønster. En slik operasjon er meget vanskelig, ikke minst fordi betalingsmoralen nettopp er et imperativ som er gyldig på svært mange livsområder og som i uminnelige tider har fungert som grunnlag for å felle moraldommer. Skyldnere med den typen problemer vi her snakker om har imidlertid neppe noe valg. Hvis de skal unngå et liv i fornedrelse og unnsnippe de mest alvorlige psykiske og fysiske konsekvenser av å måtte leve på utsiden av det normale samfunnsliv, er de nødt til å restituere seg selv som mennesker. Derfor har de behov for å forsvare sitt normbrudd ved hjelp av en alternativ moral som på den ene siden rettferdiggjør at regningene ikke betales, og på den annen ikke gjør normbryteren til en forbryter – verken i egne eller andres øyne. Denne nye moralens kjerneinnhold er kort og godt at man skal betale det man klarer når man kan. Dessuten står de nære relasjoner i fokus.

I intervjuene argumenterer informantene for det vi kan kalle mistillitens moral ut fra flere perspektiver og prinsipielle knagger. For mange er det for eksempel viktig å slå fast at normbruddet ikke skader noen: institusjonelle kreditorer som banker og firmaer overlever utmerket godt uten de – i den store sammenhengen – små summene som her går tapt. Dessuten kan slike fordringer neglisjeres fordi man bare er et nummer i den store mengden av kunder. Slikt får man ikke noe personlig forhold til. Det gjør man derimot til venner og bekjente man skylder penger til – eller mer prinsipielt: til utlånere i ens umiddelbare sosiale nærhet. Dette kan for så vidt også dreie seg om både store summer og kilder som ligner institusjonelle aktører. Poenget er at skyldnerne viser seg å være svært sensitive overfor normative føringer i ens nære sosiale omgivelser. Det er om å gjøre å ta vare på ens gode navn og rykte når en sosial identitet skal bygges opp. Derfor betegnes slike gjeldsposter som æresgjeld. Og æresgjeld betjenes.

Ved siden av å skille mellom typer av kreditorer forsvares brudd på betalingsmoralen ved å peke på den prinsipielle forskjellen mellom måter gjeld er tatt opp på og i hvilke faser av livet dette skjer. Mange mener for eksempel at gjelden ble påført dem av uansvarlige utlånere. Andre argumenterer med at de kom opp i det økonomiske uføret pga.

andre – dvs. banken – har gjort formelle feil eller utvist liten smidighet da det virkelig gjaldt. Atter andre viser til at de rett og slett har vært uheldige: de har ikke levd ekstravagant eller vært økonomisk uansvarlige, de har bare vært mer uheldige enn folk flest. Dessuten hevder en del av dem at det ligger legitime årsaker, som for eksempel sykdom, bak den økonomiske krisen.

I kjernen av legitimeringen av det sosiale fallet og konsolideringen av den nye identiteten ligger behovet for sosial og personlig integritet, verdighet og et positivt selvbilde. Ansvar for det som har skjedd skal i det minste deles med kreditorsiden. Skyldneridentiteten får dermed en dobbelt forankring. På den ene siden skal man ikke la seg pille på nesen av urettmessige og ublue krav: man har rett til å forholde seg kynisk til egeninteressen i slike tilfeller. På den annen side påberoper man seg retten til å være både menneske og økonomisk aktør med krav på en ny pakke. Dette betyr at den gamle gjelden skal betjenes etter evne – verken mer eller mindre. Prinsippet er faktisk ikke helt ukjent i andre deler av samfunnslivet. For eksempel lærer barna våre i skolen at det er ikke om å gjøre å være best eller først, bare man gjør det man kan og ikke slurver eller haster av gårde. For da kan man være fornøyd med seg selv: ingen kan kreve mer av et annet menneske enn maksimal ytelse etter evne. I den grad prinsippet gjenkjennes som gyldig vil skyldneren være et skritt nærmere sosial anerkjennelse – i *noen* miljøer og i forhold til *noen* mennesker. Informantene understreker dessuten at det er rettferdig at de får ordnet opp i økonomien etter dette prinsippet, enten det nå skjer innenfor eller utenfor en formell gjeldsordning. Alle kan gjøre en feil. Og vi er ikke tjent med et samfunn hvor det ikke fins rom for forsoning, hvor ett enkelt misgrep er fatalt og hvor det ikke fins en sjanse nummer to.

9 Innkrevingsprosedyrenes betydning

Innkrevingsprosedyrer er et helt sentralt instrument både fra et økonomisk og moralskrettslig synspunkt. I enhver moderne markedsøkonomi er det et ufravikelig prinsipp at kreditorene skal ha sitt tilgodehavende. Det offentlige håndhever derfor den allmenne betalingsmoralen ved å definere rammene for et mer eller mindre effektivt innkrevningssystem som ikke bare gir kreditorsiden et sett av handlingsbetingelser, men som også involverer rettsapparatet. Slik sett er de til enhver tid instituerte prosedyrene et systemverdenanliggende. Men samtidig er det viktig å understreke at

dette også har en legitim forankring i livsverdenen; det å gjøre opp for seg har alltid vært en kilde til sosial ære – og vanry i den grad man unndrar seg sine forpliktelser.

Innkrevingsprosedyrene er trinnvis skjerpende og ekskluderende i sine konsekvenser. Slik sett går denne type prosesser i veldefinerte faser. Likevel er slike forløp forankret i systemverdenen og derfor av en ganske annen karakter enn mestringsfasene. Innkrevingsprosedyrene er generelt myntet på det faktum at enkeltregninger er misligholdt og ikke på den totale livssituasjon som skyldneren befinner seg i. I Habermas' terminologi kan vi derfor si at systemet for håndhevelsen av den allmenne betalingsmoralen er likegyldig overfor livsverdenen. Slik må det kanskje også være; individnivået er altfor sammensatt til at innkrevingsrutinene kan tilpasses hvert enkelt tilfelle. Men implikasjonen er at effektueringen av prosedyrene slår ulikt ut i de forskjellige mestringsfasene. Framfor alt er det et kausalt forhold mellom innkreving av utestående fordringer og fremdriften i problemforløpet. Det er derfor ikke uvesentlig hvordan det offentlige definerer rammene for innkrevingsvirksomheten.

Som allerede påpekt er livsverdenen primær i forhold til systemverdenen; det er det førstnevnte domenet som skal betjenes av, og gi legitimitet til, det sistnevnte. Når ens livsverden destabiliseres av alvorlige gjeldsproblemer, går man i forsvar samtidig som man marginaliseres i forhold til mange av de omkringliggende sosiale arenaer. Dersom et tilstrekkelig antall skyves ut på denne måten, er det en reell fare for at både tilliten til systemet som sådan og den samfunnsmessige integrasjonen svekkes. Under gjeldskrisen rundt 1990, da mange ble ført inn i prosessuell fattigdom og enda flere balanserte på en knivsegg, ble det tydelig at innkrevningssystemet måtte suppleres med en grenseoppgang i form av en rutine hvor skyldnere med håpløse gjeldsbyrder kan tilbakeføres til samfunnet som verdige forbrukere. Slik sett er også gjeldsordningsloven viktig for opprettholdelsen av den allmenne betalingsmoralen.

Det at samfunnet etablerer en slik rutine betyr imidlertid ikke at det offentlige påtar seg noe utstrakt ansvar verken for skyldnerens eller kreditorens tap; når man har kommet i fase II eller III påføres alle parter økonomiske og sosiale omkostninger de selv må bære. Av den grunn må det bl.a. tilstrebes et innkrevningssystem som ikke driver skyldnere unødig langt ned i en gjeldshengemyr. Det ligger utenfor rammene for denne artikkelen å gå dypt inn i denne problematikken. Men generelt

dreier dette seg først og fremst om å etablere retningslinjer for god inkassoetikk hvor skyldneren ikke utsettes for utilbørlig press (Vabø 1994), og om å definere rimelige – om man vil: avdempede – insentiver til kreditorpågang. Den norske inkasobransjen er for eksempel svært lønnsom, og det bør kontinuerlig vurderes om gebyrer og påslag som påføres skyldneren i løpet av en innkrevingsprosess står i rimelig forhold til det skyldige beløp og betalingsmoralens opprettholdelse i sin alminnelighet. Dessuten er det avgjørende at kreditorsiden er grunnleggende innstilt på å inngå alternative avtaler med skyldnere som sliter. Igjen er det grunn til å tro at gjeldsordningsloven har hatt en viss betydning; den etablerer visse prinsipper for hvordan slike situasjoner skal håndteres og definerer en forutsigbar utgang på problemene dersom partene ikke kommer fram til en løsning på frivillig basis.

Når det gjelder det statlige domenet står det offentlige i en trippelrolle. For det første er det her rammene – og dermed fundamentet – for et forutsigbart markedssystem utformes. For det andre formidles en del viktige tjenester overfor det sivile samfunn gjennom markeder og markedslignende mekanismer, noe som betyr at også det offentlige vil kunne opptre som kreditor og ha direkte egeninteresse knyttet til innkrevingsvirksomheten. For det tredje har det offentlige til oppgave å fremme den samfunnsmessige integrasjonen ved å sørge for stabile handlingsbetingelser for husholdningene og drifte et sosialt sikkerhetsnett. Denne mellomposisjonen, hvor det offentlige har forpliktende ansvar både overfor markedet og livsverdenen, gjør at statsdomenet nødvendigvis må ri to hester samtidig: på den ene siden tilrettelegge for et innkrevningssystem hvor det selv opptrer som kreditor, og på den annen sørge for institueringen av nødvendige beskyttelses- og hjelpesystemer. Disse rollene kan med fordel holdes fra hverandre; offentlige kreditorer har, i likhet med private fordringshavere, ikke tilstrekkelig tillit blant skyldnerne til for eksempel å kunne tilby nøytral privatøkonomisk rådgivning. Dette betyr imidlertid ikke at det skal eksistere vanntette skott mellom de to rollene. Man bør kunne finne fram til gunstige forbindelseslinjer, slik at eksempelvis gjengangere i innkrevingsprosessene på frivillig basis blir koblet til hjelpeapparatet. Dessuten bør offentlige kreditorer bryte med sitt eget tvilsomme rykte og gå foran med et godt eksempel når det gjelder forhandlingsvillighet og smidighet overfor skyldnere som åpenbart ikke kan gjøre opp for seg.

10 Konklusjon

I denne artikkelen har vi presentert ulike definisjoner og forståelser av betalingsproblemfenomenet. En gjennomgang av utvalgte mål på problemområdet tyder på at antall saker som håndteres av inkassobyråene ligger høyt, mens andelen husholdninger med tilbakevendende betalingsvansker har vært på et historisk lavmål de to siste årene. Videre viser gjennomgangen at gruppen med de mest alvorlige vanskelighetene fremstår som mer depriverte og marginaliserte i 2006 enn hva tilfellet var på slutten av 1990-tallet. Dette vil antakeligvis stille store krav i fremtiden til det sosiale hjelpeapparatet og til saksbehandlerne som behandler gjeldsordningssaker ved namsmannsembetene.

Videre har vi knyttet de alvorligste problemsituasjonene til måten kreditt er instituert på i moderne samfunn. På den ene siden er lånefinansiert investering og forbruk et viktig middel til å bygge opp sosialt ønskelige økonomiske livskarrierer. Dette er også en primus motor for økonomisk vekst. Men på den annen side gjør kredittens individualiserende og ekskluderende karakter låneopptak til et tveegget sverd. Tapt eller manglende formue kombinert med u håndterlige mengder usikret gjeld trekker skyldneren inn i utstøtende innkrevingsprosesser som truer med å bringe vedkommende helt til bunns i samfunnshierarkiet. Både kredittinstituttet og betalingsproblemfenomenet må dermed plasseres i en større samfunnmessig og sosial sammenheng.

Vi har argumentert for at både bruken av kreditt og mestringen av alvorlige betalingsvansker utspiller seg innenfor systemer og hverdagskontekster som er underlagt føringer fra tre institusjonaliserte områder: marked, stat og det sivile samfunn. Det sistnevnte er domenet for de nære relasjoner – familie, venner, kolleger – og omfatter dermed de grunnleggende referansepunktene i ethvert livsløp. I forhold til dette representerer både marked og stat systemer som skal legge forholdene til rette for et velfungerende sivilt samfunn. Staten kommer her i en særstilling idet den dels regulerer markedsbetingelsene og dels skal beskytte sivilsamfunnet for urimelige utslag av markedskreftene. Når betalingsproblemer inntreffer har m.a.o. både kreditorer og skyldnere legitime forventninger til statsinstitusjonenes opptreden.

Et hovedfunn i analysene av hvordan skyldnere mestrer alvorlige betalingsvansker er at de legger to ulike tilnærminger til grunn for økonomisk handling. Den ene er en utpreget økonomisk rasjonalitet hvor hovedmålet er å følge gjeldende lover

og regler og handle i overensstemmelse med prinsipper for det økonomisk fornuftige. Den andre tilnærmingen er utpreget sosial og tar generelt sikte på å omsette økonomiske ressurser i sosial prestisje og identitet. Dette har vi illustrert ved hjelp av et begrep om standardpakker. Når alvorlige betalingsvansker inntreffer står man i fare for å miste alt man tidligere har bygget opp. I en slik situasjon framstår den sosiale orienteringen som den grunnleggende og dominerende tilnæringsmåten. Nå gjelder det å unngå eller i det minste begrense de sosioøkonomiske tapene man påføres gjennom inndrivingsprosedyrene, og beskytte seg selv og ens nærmeste mot de trusler som markedet representerer. Disse hensynene er kostbare fra et økonomisk synspunkt, og kommer derfor i konflikt med den økonomiske rasjonaliteten. Resultatet er typisk en forverret økonomisk situasjon.

Videre viser analysene at mestringen av alvorlige betalingsvansker skjer i tre faser. I den første, innledende perioden gjelder det å ikke foreta seg noe overilt, men å gjøre små justeringer i håp om at dette er tilstrekkelig til at problemene ordner seg på sikt. I fase II innser man at man er i alvorlige vanskeligheter og går på barrikadene for å beskytte ens sosiale status og identitet. I den tredje fasen må man imidlertid akseptere at slaget er tapt og at man er blitt en skyldner som ikke er i stand til gjøre opp for seg. Denne innsikten representerer både materielt og sosialt sett en fundamental – og uønsket – endring i status og identitet. Det er viktig å legge merke til at dette kommer som et resultat av et problemforløp hvor man lærer å ha mistillit til både markedsorganisasjoner og statlige institusjoner og ordninger. Denne mistilliten gir i sin tur grobunn for utviklingen av en ny betalingsmoral hvor prinsippet ikke lenger er at regninger skal gjøres opp på avtalte tidspunkt men at man skal betale det man klarer når man kan. I etableringen av en ny sosial identitet som skyldner med et tilhørende nytt livsprosjekt beskytter skyldneren seg selv og sine nærmeste gjennom en kynisk bruk av de kunnskaper man har tilegnet seg om sin egen problemsituasjon og om kreditorenes virkemidler. Vel vitende om at man har tapt omtrent alt som tapes kan framstår man nå som en helt annen person enn den som en gang ble vurdert som kredittverdig.

Denne innsikten bør få konsekvenser for enhver innkrevingspraksis – også den statlige. Av hensyn til den allmenne betalingsmoralen bør offentlige innkrevingsprosedyrer følge vanlig skikk og bruk for slik praksis. Men samtidig bør det offentlige tilstrebe en praksis hvor man så langt det er mulig unngår at skyldnere drives inn i det vi har kalt fase II og særlig III. Dette innebærer bl.a.

å utvikle og drifte profesjonelle organer hvor skyldnere kan plukkes opp og få sin økonomiske og sosiale situasjon vurdert i en helhet. Det generelle målet må dels være å forhindre at privatpersoner utvikler alvorlige betalingsvansker, og dels å tilby hjelp med å bringe husholdninger med langt fremskredne problemer ut av hengemyra. Det bør dessuten utvikles systemer hvor skyldnere som gjøres til gjenstand for innkreivingsprosedyrer ikke bare på frivillig basis blir koblet til et rådgivnings- og hjelpeapparat, men hvor også virkemidlene i løsningsprosessene baseres på en rutinisert velvillighet fra de statlige kreditorenes side.

11 Litteratur

- Borgeraas, E. 1987. *Et standardbudsjett for forbruksutgifter, Sifo Rapport nr. 101*. Lysaker: SIFO.
- . 1989. Standardbudsjett for forbruksutgifter – en standard for forbruk? In *Forbruksforskning. I går, i dag og imorgen*, edited by E. Bergan, T. Bergh, B. N. Fjeldheim, S. Glefjell and V. Klonteig. Oslo: SIFO.
- . 2005b. *Stramhetsindikatorer*. Oslo: SIFO. Unpubl.
- Borgeraas, E., and E. Dahl. 2005. Low Income and «Poverty Lines» in Norway – A Comparison of Three Concepts. *Unpubl.*
- Borgeraas, E., and A. M. Øybo. 2003. *Minstestandard for forbruksutgifter, Oppdragsrapport nr. 8–2003*. Oslo: Sifo.
- Brockfield, J. v. H. 2006. 18-åringer tidobler gjelden. *Aftenposten Nett*.
- Caplovitz, D. 1992. Credit Card Mania in America. In *Banking for People. Social banking and New Poverty, Consumer Debts and Unemployment in Europe – National Reports*, edited by U. Reifner and J. Ford. Berlin & New York: Walter de Gruyter.
- Creditinform. 167.500 svartelistet til jul. *Creditinform 2005* [cited].
- Fløtten, T., E. Dahl, and A. Grønningsæter. 2001. *Den norske fattigdommen. Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den og hva kan vi gjøre med den?, FAFO-notat 2001:16*. Oslo: FAFO-notat 2001:16.
- Ford, J. 1988. *The Indebted Society. Credit and default in the 1980s*. London & New York: Routledge.
- . 1990. Credit and Default among Young Adults: An Agenda of Issues. *Journal of Consumer Policy* (13):133–154.
- Ford, J., and R. Burrows. 1999. The Costs of Unsustainable Home Ownership in Britain. *Journal of Social Policy* 28 (2):305–330.
- Green, M. 2004. *Personal Over-Indebtedness in the UK. A Framework for Analyses and a Basis for Measurement. – A New Approach*. Bangor: University of Wales.
- Gulbrandsen, L. 1993. *Når Gjelda ikke blir betalt. Resultater fra en Undersøkelse av Misligholdte Lån blant Personkunder i Den norske Bank, INAS-rapport 93:3*. Oslo: INAS.
- Gulbrandsen, Lars. 1991. Gjeldskrise eller Inntektssvikt? *Dag og Tid, april*, 11/4 1991.
- Habermas, J. [1962] 1971. *Borgerlig Offentlighet – dens framvekst og forfall, Fremads samfunnsvidenskabelige serie*. Oslo: Fremad.
- Habermas, J. [1981] 2004b. *The Theory of Communicative Action. The Critique of Functionalist Reason*. 2 vols. Vol. 2. Cambridge: Polity Press.
- Hansen, K., and C. Koren. 1990. Skattereformen og marginalsattene. *Økonomiske Analyser* (2):30–36.
- Huls, N., H. Ackermann, L. Roseval, U. Reifner, B. Haane, N. Reich, and J. N. Kiesiläinen. 1994. *Overindebtedness of Consumers in the E.C. Member States: Facts and Search for Solutions, Droit et Consommation XXIX, European Communities*. Diegem: Kluwer Éditions Juridiques Belgique.
- Keller, Suzanne, and Marisa Zavalloni. 1964. Ambition and Social Class: A Respecification. In *Social Forces*.
- Kempson, E. 1996. *Life on a Low Income*. York: JRF.
- Knutsen, S., E. Lange, and H. W. Nordvik. 1998. *Mellom Næringsliv og Politikk. Kredittkassen i Vekst og Kriser 1918–1998*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kredittilsynet. 2006. *Årsmelding 2005*. Oslo: Kredittilsynet.
- Lie, E. 1998. *Den norske Creditbank 1982–1990. En Storbank i Vekst og Krise*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindorff. 2001. *Lindorff-analysen 1. halvår 2001*. Oslo: Lindorff.
- . 2006a. Over 330.000 nordmenn ikke kredittverdige. Review of Reviewed Item.
- . 2006b. Flere unge mellom 15 og 18 år pådrar seg gjeld. Review of Reviewed Item.
- Lindorff, Decision. 2001. *Gjengangere i inkassosystemet 1999–2001*. Oslo: Lindorff Decision.
- Lunde, T. K. 1990a. *Nyfattigdommen i Norge: Betalingsproblemer i levekårspektiv*. Oslo: SIFO.
- Lunde, T. K., and C. Poppe. 1991. *Nyfattigdom i Velferdsstaten: Gjeldsproblemer og betalingsvansker i levekårspektiv*. Oslo: SIFO.
- Parsons, T., and N. J. Smelser. 1984. *Economy and Society. A Study in the Integration of Economic*

and Social Theory. London: Routledge & Kegan Paul.

Pedersen, A. W. 2002. *The consensual approach to poverty revisited: A critical evaluation, a modified procedure, and an application to Norwegian data.* Oslo: NOVA.

Poppe, C. 2006. *Husholdningenes økonomiske situasjon 2006, SIFO oppdragsrapport.* Oslo: Statens institutt for forbruksforskning. Forthcoming.

Poppe, C. 1994. *Gjeldsordningslovens første leveår. En evaluering av lovens konsekvenser for namsmenn, kreditorer og skyldnere. [The act of voluntary and compulsory debt settlement for private individuals. Its consequences for enforcement officers, creditors and debtors. English Summary], SIFO-rapport 1-1994.* Lysaker: Sifo.

—. 1999a. *Låneopptak og Betalingsproblemer. Husholdningenes Risikoeksponering under Høykonjunkturen 1995-98, SIFOarbeidsnotat.* Lysaker: Sifo.

—. 1999b. Risk Exposure to Payment Problems. Payment Problems Among Norwegians in the Nineties. In *Consumer Strategies in a Changing Financial Market. 60th Anniversary Seminar October 1999.* Oslo: SIFO.

—. 2003b. *Husholdningenes forventninger til strømregningen, Prosjektnotat.* Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.

—. 2004b. *Payment Problems: Causes, Effects and Coping. A Literature Review. [Forthcoming]. Sifo arbeidsrapport.* Oslo: Sifo.

—. 2004c. The Relative Debt Burden and the Likelihood of Running into Debt Problems. In *Nordic Households Overwhelmed by Debts. Report from a Nordic consumer research seminar with a focus on causes and consequences of overindebtedness*, edited by R. Ahlstrom. Helsinki: Nordic Council of Ministers.

—. 2005a. *Gjeldsordninger under press. Endringssaker ved Oslo byfogdembete i 2003, Oppdragsrapport nr 3-2005.* Oslo: Sifo.

—. 2005b. *Husholdningenes betalingsproblemer i oppgangstider, Prosjektnotat nr. 3-2005.* Oslo: Sifo.

Poppe, C., and E. Borgeraas. 1992. *Økonomisk Rådgivning overfor Personer med Betalingsvansker. [Economic Counselling offered to Persons with Payment Problems. English Summary.], SIFO rapport nr. 1-1992.* Lysaker: Sifo.

Poppe, C., and P. A. Tufte. 2005. *Gjeldsordninger i velstands-Norge. En undersøkelse av åpne gjeldsordningssaker ved Oslo byfogdembete i 1999 og 2004, SIFO Oppdragsrapport.* Oslo: SIFO. SIFO oppdragsrapport nr. 7-2005.

Poppe, O. M., and K. Remøe. 1998. *Hvem søker gjeldsordning i Oslo? Særtrekk og endringer i søkermassen fra 1993 til 1997.* 62 ed. Oslo: Namsmannen i Oslo.

Reifner, U. 2000a. *Money at the Margins – Financial Services and the Poor, Speech at the 5th International Conference on Financial Services, Gothenborg University.* Hamburg: IFF.

—. 2000b. *Inclusive Contract Law. A Common Law/ Civil Law Joint Venture to Confront Poverty.* Hamburg – New York: IFF.

—. 2003. 'Thou shalt pay thy debts': Personal bankruptcy Law and Inclusive Contract Law. In *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, edited by J. Niemi-Kiesiläinen, I. Ramsay and W. Whitford. Oxford and Portland (OR): Hart Publishing.

Reifner, U., and J. Ford. 1992. *Banking for People. Social banking and New Poverty, Consumer Debts and Unemployment in Europe – National Reports.* Berlin & New York: Walter de Gruyter.

Ritzer, G. 1995. *Expressing America. A Critique of the Global Credit Card Society.* Thousand Oaks, Cal. and London: Pine Forge Press.

Seip, A. L. 1983. *Eilert Sundt. Fire Studier.* Oslo: Universitetsforlaget.

—. 1984. *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920, En Fakkell-bok.* Oslo: Gyldendal Forlag.

Statistisk, Sentralbyrå. 2004a. Høy inntektsvekst, men ikke for alle. Inntektsstatistikk. Inntekt-sindikatorer for ulike grupper, 1996-2002. *Inntektsstatistikk.*

—. 2006b. Svak inntektsutvikling for sosialhjelpmottakere: Statistisk Sentralbyrå.

—. 2006c. 4.8 milliarder til sosialhjelp: Statistisk Sentralbyrå.

Steigum, E. 1990. *Deregulering og bankkrise. Aftenposten.*

Stjernø, S. 1985. *Den Moderne Fattigdommen. Om økonomisk knapphet og ydmykelse i 1980-åra.* Oslo: Universitetsforlaget.

Sullivan, T. A., E. Warren, and J. L. Westbrook. 1986. Bankruptcy in the Family. *Marriage and Family Review* 21:193-215.

—. 2000. *The Fragile Middle Class. Americans in Debt.* New Haven & London: Yale University Press.

Sundt, E. 1978. *Om fattigforholdene i Christiania, Verker i utvalg 11. En Fakkell-bok.* Oslo: Gyldendal Forlag.

Tufte, P. A. 2005. Gjeldsordning som fortjent? En studie av oppfatninger om rettferdige levekår under gjeldsordning, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.

Upplysnings-Centralen. 1998. Andel med anmarkning, December 1998. Oslo, 11.01.01.

Vabø, M. 1994. *Inkasso. Innkreving av gjeld fra personer med betalingsproblemer. [Debt collection.*

Collection of debt from persons with serious payment problems. English summary]. SIFO-rapport 8-1994. Lysaker: Sifo.

