

*Asle Rolland*

**Brukertilfredshet med offentlig  
innkreving**

Utredning for FAD og  
Innkrevingsutvalget

## Rapporter

I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

## Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the various research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, november 2006  
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen,  
vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537-7079-0 Trykt versjon  
ISBN 82-537-7080-4 Elektronisk versjon  
ISSN 0806-2056

**Emnegruppe**  
1290

Design: Enzo Finger Design  
Trykk: Statistisk sentralbyrå/26

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbols in tables</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpig tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Desimalskilletegn	Decimal punctuation mark	,(,)

# Sammendrag

*Asle Rolland*

## **Brukertilfredshet med offentlig innkreving**

Utredning for FAD og Innkrevingsutvalget

### **Rapporter 2006/36 • Statistisk sentralbyrå 2006**

SSB inngikk 7. juli 2006 avtale med Fornyings- og administrasjonsdepartementet (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 debitorennes 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 tilsiktede resultater

**Prosjektstøtte:** Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)



# Innhold

<b>1. Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1. Oppdraget.....	6
1.2. Problemstillingen.....	7
1.3. Egenskaper som påvirker debitorenes tilfredshet.....	9
<b>2. Egenskaper ved debitorene.....</b>	<b>10</b>
2.1. Svart arbeid.....	10
2.2. Livsfase eller generasjon?.....	11
2.3. Evne og vilje til å betale.....	11
<b>3. Egenskaper ved kreditorene.....</b>	<b>13</b>
3.1. Det offentliges opptreden som kreditor.....	13
3.2. Forhold som påvirker betalingsviljen.....	14
3.3. Forholdet pris/ytelse.....	14
3.4. "Det særnorske bompengesystemet".....	15
<b>4. Egenskaper ved innkrevingen.....</b>	<b>17</b>
4.1. Riksrevisjonens undersøkelser.....	17
4.2. Trygdeetatens innkrevingssentral.....	19
4.3. Trafikketaten.....	19
4.4. Skatteetaten.....	20
4.5. Debitortilpasset innfordring.....	21
<b>5. Avslutning.....</b>	<b>23</b>
<b>Referanser.....</b>	<b>25</b>
<b>Tidligere utgitt på emneområdet.....</b>	<b>28</b>
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter.....</b>	<b>29</b>

# 1. Innledning

## 1.1. 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 offentlige innkrevningssystem (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 offentlig innkrevningen, 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 innkrevningen, hvilke erfaringer brukerne har gjort og hvilke aspekter ved innkrevningen 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](http://www.odin.dep.no)) at "staten kan kanskje oppleves som et mangehodet troll når den skal kreve inn penger borgerne og virksomheter skylder staten". FADs projektskisse 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 (privatrettslig) 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.

## 1.2. 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. debitorenes 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 debitorenes 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 lægeforening 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 helse-tjenestene 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 debitorenes interesser. I det førstnevnte tilfellet er brukerorientering og rettssikkerhet 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 skatteinnkrevingen (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 skattemoralen.

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. Brukernes 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?" spurte Fountain, og påpekte 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 kundertilfredshetsbarometre - 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 innkreivingsvirksomheten 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 innkreivingsvirksomhet må være å inndrive de midlene som det offentlige har krav på, til lavest mulig kostnad. Skatteoppkrevingsutvalget sa det slik:

”Kvalitet i skatteoppkreivningen 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 inntet 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 skatteinnkreivningen 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, skatteoppkreivkontor, 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 skatteinnkreivning, for det langt mer brukervennlige ved å ta utgangspunkt i lokal kunnskap om skyldneres situasjon:

”Som nevnt er ikke problemet de skyldnere som har betalingssevne, men mangler betalingsvilje. Det er skyldnere som mangler betalingssevnen 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 innfordringsammenheng”.

I sin høringsuttalelse til NOU 2004:12 argumenterte Skattedirektoratet imidlertid for at både ”gulrot” og ”pisk” vil fungere bedre ved statliggjøring av skatteinnkreivningen:



”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 innkreivings/tvangstiltak - noe vi stadig opplever” (Skattedirektoratet 2004:6-7).

Brukerundersøkelser med påfølgende tiltak for å øke debitorenes tilfredshet med den offentlige innkreivingsvirksomheten må sies å tilhøre ”gulrøttene” 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 debitorenes tilfredshet med den offentlige innkreivingen - og dermed øke betalingsviljen.

Dette angir en problemstilling for å undersøke foreliggende undersøkelser av bruker- eller debitor tilfredshet med den offentlige innkreivingsvirksomheten:

- Hva er det som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne er? Hva er driverne for debitorenes grad av tilfredshet med den offentlige innkreivingen?

### **1.3. Egenskaper som påvirker debitorenes tilfredshet**

De egenskapene som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne (skyldnerne) er med den offentlige innkreivingen, må sies å falle i tre hovedkategorier:

- Egenskaper ved debitorerne
- Egenskaper ved kreditorene
- Egenskaper ved innkreivingen

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 debitorerne ser det (indikert ved deres tilfredshet

med kreditorytelsenes kvalitet) og kreditorytelsenes *viktighet*, også det slik debitorerne 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 innkreivingen.

## 2. Egenskaper ved debitorerne

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 tjenesteproducent, 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 offentlige ytelse, men av en egenskap ved velgerne, deres politiske oppfatninger.

### 2.1. Svart arbeid

Et annet eksempel på egenskaper ved debitorerne, 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 arbeidskjøpernes 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 innkrevingen. 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 understøttet 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.

## 2.2. 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 opp-tatt 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.

## 2.3. 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. Ulikt 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 (Bjørgum 2003). Selv om flere har dårlig betalingsvilje, vil det være vanskeligere for det offentlige å inndrive krav fra det mindretall av skyldnere som mangler betalingsevnen.

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 kredittkortgjeld 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 (Bjørgum 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 kreditorene som får debitorerne til å prioritere de kommunale avgiftene lavt.

### 3. Egenskaper ved kreditorene

Den andre hovedtypen egenskaper som påvirker og avgjør hvor tilfredse debitorerne er med den offentlige innkrevingen, er egenskaper ved kreditorene, 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 kreditorenes øvrige egenskaper - de som normalt måles i brukertilfredshetsundersøkelser, som personalets serviceinnstilling, opplevelsen av egen innflytelse, opplevelsen 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 offentliges 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 tilbyderens omdømme, dels via kundenes affektive og/eller kalkulative binding til tilbyderen (jf. Andreassen & Lunde 2001: 253).

#### 3.1. Det offentliges 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 offentliges omdømme så vel som brukernes tillit og affektive binding til det offentlige som leverandør, hvilket igjen vil kunne påvirke debitorernes vilje til lojalt å gjøre opp for seg.

Det er i den forbindelse ikke tilstrekkelig motivasjon for betalingsviljen at det offentliges 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 valgloftene sine. "Dette er alvorlige tall", er maktutredernes lakoniske kommentar (Strømsnes 2003: 173).

Tillit er selvsagt en egenskap ved debitorerne. 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.

### 3.2. 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 tilbyderer (kreditor). I dette tilfellet kan tilbyderer være den enkelte offentlige tjenesteyter, myndighetsutøver, innkrevingsinnsats - 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 anbuds konkurranser 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 offentliges *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 kommunekassen/kemneren.

### 3.3. Forholdet pris/ytelse

Det foreligger flere undersøkelser som indikerer større misnøye enn tilfredshet med forholdet pris/ytelse ved offentlig virksomhet. Således syntes 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 gjengangertema i mediene.

Om statens gebyrer skrev VG følgende nylig på lederplass:

”Finansminister Kristin Halvorsen lovte 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 merkverdig.

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 grobunn 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 velferdssamfunn” (VG 28.07.06, [www.vg.no](http://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).

#### 3.4. “Det særnorske bompengesystemet”

Advokaten Tom S. Vadholms notat om ”det særnorske bompengesystemet”, tilsendt 103 stortingsrepresentanter og lagt ut på [www.bomavgift.no](http://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 bompengoordninger 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 samsvar 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 byttoll. 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 inntektsskatt, 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 nikke gjenkjennende til påstanden om at bomavgift rammer befolkningen vilkårlig og urettferdig - eller omvendt: Det er vilkårlig, urettferdig og verken knyttet til inntektsnivå eller antall kjørte 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 tilfeldig 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](http://www.bomavgift.no)), og undersøkelsen til Norsk Respons for Asker og Bærums Budstikke i de to nevnte kommunene i mai 2006 ([www.budstikka.no](http://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 veibygging 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 veiutbygginger. ... 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.



## 4. 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. Internettsøkene 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 regnskapssentralfunksjonens 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.

### 4.1. 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 individual- 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 betalingsfremmende, 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 ubønhørlig 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 betalingsevne. De øvrige omtalte virkemidlene - utleggsforretning, dekningsaksjon, sikring av krav ved utleggspant, tvangssalg og begjæring av konkurs - forutsetter alle at problemet for innfordringen er manglende betalingsvilje. Samtlige av disse virkemidlene forutsetter videre at selve betalingsviljen 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 kritikkverdige. 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 toll-distriktenes bruk av tvangsdekning som innfordrings tiltak ”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 kritikkverdig:

”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 kreditorene 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 resultatoppgåelse 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 debitorernes motstandskraft, slik at de ikke verken evner eller våger å prøve seg flere ganger. Den utilsiktede effekten kan imidlertid bli en eskalering, der debitorerne 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 debitorerne, men gjøre dem mer motiverte for å betale. Dermed reduseres behovet for å ta i bruk sanksjonsmidler i stedet for å øke.

## 4.2. Trygdeetatens innkreivingsentral

Det finnes også undersøkelser av brukertilfredshet med den offentlige innkreivningen. Et eksempel er undersøkelsen Norut NIBR Finnmark nylig har utført for Trygdeetatens innkreivingsentral, 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 respondentene 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 innkreivingsperspektiv 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.

## 4.3. Trafikketaten

Også to undersøkelser Høgskolen i Oslo (HiO) gjennomførte for Trafikketaten i 2002 kan gi et visst inntrykk av publikums tilfredshet med den offentlige innkreivningen, 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 (Andreassen & Johansen 2003, Storvik 2004).

#### 4.4. 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 gallup-undersøkelse 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 kommune-kassereren 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.

#### 4.5. Debitortilpasset innfordring

Prosjektet ”Debitortilpasset innfordring” ble startet av Oslo kemnerkontor i samarbeid med Skattedirektoratet 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 innfordringstiltak. 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 debitortilpasset 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 oppportunt 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 telefon påminnelsen/varselsbrevet 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 telefon påminnelsen 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).

Varselsbrevet 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 motakerne 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).

## 5. 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 offentliges 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 offentliges 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 offentliges 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 betalingssevne, er det således i statens egeninteresse å forplikte seg overfor sannheten, hvorved debitorernes 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 debitorerne (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 debitorerne (befolkningen) ikke fester lit til, eller ved å redusere det slik at begrunnelsen blir sann og debitorerne mer betalingsvillige? Velges det første vil myndighetene med stor sannsynlighet få innfridd sitt krav, da de er i besittelse av et avgjørende maktmiddel: Debitorerne (befolkningen) får ikke pass uten å betale det staten krever. Samtidig gir kreditors bruk av tvang debitorerne 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 betalingsvilligheten (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 i seg selv en påminnelse om dette. Hensikten med å undersøke brukertilfredshet er gjerne å identifisere hvilke faktorer som kan øke brukernes (her: debitorernes) 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 debitorernes 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 innkrevingsmetoder 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.



# 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 Skjøld 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.
- Bjørgum, Egil (2003): 'Innfordringsstrategier og tvangsmidler'. *Kommunal økonomi* 8:12.
- Brockfield, Johan von Hanno (2006): 'Én 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 avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, opplegg for gjennomgang og tilpasning av eksisterende ordninger*. Det kongelige finansdepartement, Rundskriv R-4/2006.
- Fin (2006b) *Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering 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 betalingsevne*. 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. Trafikketaten/Høgskolen i Oslo.
- HiO (2002b): *Trafikketatens brukerundersøkelse 2002. Klagebehandling*. Gjennomført av Høgskolen i Oslo - Sosialforsk, våren 2002. Trafikketaten/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: Lønns-takeres 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 barnebidragssaker. 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 lønns-takere 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): *Bompingene 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.

**Tidligere utgitt på emneområdet**

*Previously issued on the subject*

**Notater**

- 2005/50: Rolland, Asle: Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlig styringsverktøy.
- 2005/32: Rolland, Asle: Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Utredning for Moderniseringsdepartementet og regjeringens handlingsplan for modernisering.
- 2005/18: Rolland, Asle: KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedstaten.
- 2004/77: Rolland, Asle: KOSTRA og kvaliteten på de kommunale tjenester.
- 2004/76: Rolland, Asle: En inspeksjon av Elevinspektørene.
- 2003/19: Rolland, Asle: Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor.

**Rapporter (RAPP)**

- 2004/7: Rolland, Asle, Øyvind Brekke, Bendik Meling Samuelsen, Pål Rasmus Silseth: Evaluering av kommunale brukerundersøkelser.

**De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter***Recent publications in the series Reports*

- 2006/16 T. Hægeland, L.J. Kirkebøen og O. Raaum: Resultatforskjeller mellom videregående skoler. En analyse basert på karakterdata fra skoleåret 2003-2004. 2006. 64s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-69779-2
- 2006/17 Å.Cappelen, E. Fjærli, F. Foyn, T. Hægeland, K.A. Kjesbu, J. Møen og A. Raknerud: SkatteFUNN-evalueringen - Årsrapport 2005. 2006. 46s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6990-3
- 2006/18 J. Ramm: Inntektsforholdene til grupper med nedsatt funksjonsevne – inntektsregnskap for personer. 2006. 31s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6994-6
- 2006/19 L. Allertsen og T. Kalve. Innvandrerbarn i barnevernet 2004. 2006. 50s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-6996-2
- 2006/20 T.A. Galloway og M. Mogstad: Årlig og kronisk fattigdom i Norge. En empirisk analyse av perioden 1993-2001. 2006. 37s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7002-2
- 2006/21 B. Langset, E. Holmøy og L. Lerskau: Et grånende Norge: Betydningen av økt behov for eldreomsorg for makroøkonomi og offentlige finanser mot 2050. 2006. 24s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7018-9
- 2006/22 E. Ugreninov og O. F. Vaage: Studenters levekår 2005. 2006. 86s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7020-0
- 2006/23 V. Aalandslid: Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn ved Stortingsvalget 2005. 2006. 37s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7022-7
- 2006/24 G. Dahl og S. Lien: Uførepensjon og sosialhjelp/introduksjonsstønad blant innvandrere. 2006. 45s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7027-8
- 2006/25 S. Lien og E. Nørgaard: Rapportering fra krisesentrene 2005. 2006. 37s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7029-4
- 2006/26 G. Daugstad: Omfang av bruk av kontantstøtte blant barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. 2006. 66s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7033-2
- 2006/27 J.I. Hamre: Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2005. 2006. 76s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7044-8
- 2006/28 A.C. Bøeng og D. Splide: Energiindikatorer for norsk økonomi 1990-2004. 2006. 58s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7052-9
- 2006/29 I. Thomsen, Ø. Kleven, J.H. Wang og L-C Zhang: Coping with decreasing response rates in Statistics Norway. Recommended practice for reducing the effect of nonresponse. 2006. 52s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7054-5
- 2006/30 B Hoem (ed.): The Norwegian Emission Inventory 2006. Documentation of methodologies for estimating emissions of greenhouse gases and long-range transboundary air pollutants. 2006. 195s. 260 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7059-6
- 2006/31 A. Hurlen Foss og L. Solheim: Kvaliteten i Folke- og bolig tellingen 2001. 2006. 57s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7062-6
- 2006/32 K.H. Alfsen, J.L. Hass, Hu Tao and Wu You: International experiences with "green GDP". 2006. 42s 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7064-2
- 2006/33 S. Blom: Innvandreres bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet. 2006. 81s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-7066-9
- 2006/34 Å. Cappelen og G. Soland: Skattebaserte ordninger for å stimulere FoU i næringslivet. Noen internasjonale erfaringer. 41s. 155,- kr inkl. mva. ISBN 82-537-7070-7
- 2006/35 R. H. Kitterød og J. Lyngstad: Mest samvær blant ressurssterke fedre? Betydningen av inntekt og utdanning for samværsfedres kontakt med barna. 56s. 180,- kr inkl. mva. ISBN 82-537-7077-4
- 2006/36 A. Rolland: Brukertilfredshet med offentlig innkreving. Utredning for FAD og Innkrevingsutvalget. 29s 155,- kr inkl. mva. ISBN 82-537-7079-0