

BETÆNKNING

Afgivet af Skatte- og Afgiftsudvalget

vedrørende

Forslag til Inatsisartutlov om ændring af landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige

Fremsat af Medlem af Naalakkersuisut for Finanser

Afgivet til forslagets 2. behandling

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Niels Thomsen, Demokraterne, formand
Inatsisartutmedlem Harald Bianco, Inuit Ataqatigiit, næstformand
Inatsisartutmedlem Hans Aronsen, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Karl Lyberth, Siumut
Inatsisartutmedlem Aleqa Hammond, Siumut

Udvalget har efter 1. behandlingen den 8. marts 2011 under FM2011 gennemgået forslaget.

Forslagets indhold og formål

Lovforslaget tilsigter at mindske antallet af ressourcekrævende tvangsinddrivelsesprocesser, dels ved at udvide bestemmelsen om indtrædelse til at gælde for kommunale fordringer på betaling af daginstitutions- og dagplejepladser, renovation, skorstensfejning og fordringer i forbindelse med kommunernes mulighed for bidrag til erhvervsudvikling gennem investering i erhvervsmæssig virksomhed m.v., og dels ved at stille krav om tilmelding til et system med automatiske betalinger.

1. behandling af forslaget i Inatsisartut

Inuit Ataqatigiit støttede forslaget, idet man dog ønskede, at der fokuseres på de bemærkninger, der fremgik af et høringssvar fra Grønlandsbanken, vedrørende forslagets mulige konsekvenser for banken og derudover på det forhold, at forslaget kan betyde, at det ikke længere vil være muligt at benytte kontanter ved betalinger til det offentlige. **Demokraterne** støttede forslaget, da det vil gøre det lettere for det offentlige at inddrive restancer og samtidigt virke forebyggende overfor opbyggelsen af yderligere restancer. **Siumut** støttede principielt forslaget, men udtrykte samtidig bekymring for om en tvungen tilmelding til et betalingssystem kan give problemer for borgere med svingende og/eller lav indtægt, hvorfor man opfordrede til, at undersøge restancemassens sammensætning nøjere. **Atassut** støttede ikke forslaget, idet det ansås som et indgreb i borgernes selvbestemmelsesret, ligesom der udtryktes bekymring for, om forslaget kan få uheldige konsekvenser for borgere med svingende indtægter.

Udvalgets behandling af forslaget

1. Restancefordelingen

Udvalget har i forbindelse med behandlingen af forslaget modtaget en redegørelse om restancefordelingen fra Naalakkersuisut (**bilag 1**), hvoraf det fremgår, at gælden til det offentlige er stigende, trods en øget indsats med inddrivelse. Udvalget konstaterer, at det af bilaget fremgår, at en stor del af kravene vedrører små beløb, for eksempel renovationsregninger, som borgerne ifølge det oplyste stort set er holdt op med at betale frivilligt. Endvidere fremgår det, at en række kommunale krav, herunder forbrugsafgifter, daginstitutionsbetaling mv. udgør et stort antal krav, som hver især kun vedrører små beløb. Det kræver dog de samme administrative ressourcer at håndtere disse krav, som at håndtere store krav.

2. Indtrædelse

Ifølge landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige kan kommunerne i dag indtræde for et beløb, der svarer til den berettigedes ubetalte, forfaldne gæld vedrørende skatter, hjælp mod tilbagebetalingspligt, forskudsvis udbetalte underholdsbidrag og kommunernes lån til erhvervsmæssig virksomhed.

Det foreslås, at bestemmelsen om indtræden udvides til at omfatte kommunens fordringer på betaling af daginstitutions- og dagplejepladser, renovation samt skorstensfejning. Hensigten er at en kommune ligeledes kan indtræde i den berettigedes krav på tilbagebetaling af for meget indbetalt skat, såfremt den berettigede er i restance med betaling af daginstitutions- og dagplejepladser, renovation, skorstensfejning samt fordringer i forbindelse med kommunernes investering i erhvervsmæssig virksomhed i forsøget på at fremme erhvervslivet. Bestemmelsen udvides til ligeledes til at indeholde privates krav på ubetalt, forfalden gæld i forbindelse med betaling af underholdsbidrag.

Udvalget kan umiddelbart tilslutte sig, at kommunernes muligheder for at indtræde ved tilbagebetaling af for meget indbetalt skat og afgift udvides til at omfatte en bredere gruppe af fordringer.

3. Krav om tilmelding til et system med automatiske betalinger

Det foreslås, at offentlige myndigheder kan stille krav til fysiske og juridiske personer som modtager leverancer og serviceydelser fra det offentlige, i form af eksempelvis el, vand, varme, husleje, skorstensfejning, renovation eller daginstitution, om at tilmelde betalingerne til et system med automatiske betalinger.

Udvalget bemærker, at der i forbindelse med et krav om tilmelding til et system med automatiske betalinger ikke vil blive ført kontrol med den enkelte borgers muligheder herfor jf. nedenfor under 3.1.

Udvalget bemærker desuden, at det af forslagets bemærkninger fremgår, at manglende opfyldelse af kravet om tilmelding til et system med automatiske betalinger eller afvisning heraf ikke vil udløse retsvirkninger i form af sanktioner.

Udvalget må på den baggrund konstatere, at den del af forslaget der vedrører krav om tilmelding til et system med automatiske betalinger, reelt kan forstås som en hensigtserklæring. Det er dog tænkeligt, at størstedelen af befolkningen vil følge lovens intentioner, særligt hvis lovændringen kombineres med en øget informationsindsats mhp. at oplyse om de forskellige muligheder, der findes for elektronisk betaling.

3.1 Specifikke hørings svar

Udvalget bemærker at Grønlandsbanken i sit hørings svar bl.a. anfører:

”GrønlandsBANKEN bemærker hertil, at forslaget pålægger bankerne en uhensigtsmæssig byrde, i forbindelse med krav om tilmelding til betalings service, hvor bankerne bliver ansvarlige for kreditrisikoen, for beløb under 1.000 kr.

GrønlandsBANKEN bemærker endvidere, at det offentlige bør indgå aftale med bankerne om dækning af overtræk som skyldes betalinger til det offentlige, hvilket vil lette implementeringen af forslaget.”

Naalakkersuisut svarer hertil:

”Der er forståelse for GrønlandsBANKENS bekymring i forhold til kreditrisikoen ved et stigende antal tilmeldinger til betalings service. Af forslaget samt dets bemærkninger fremgår dog, at forslaget tilsigter et krav om tilmelding til et system med automatiske betalinger. Der er således ikke alene tale om muligheden for tilmelding til Nets’ betalings service ordning, men ligeledes muligheden for tilmelding til automatiske betalinger via bankoverførsel.

Forslaget pålægger ikke bankerne at indgå betalingsaftaler, hvor banken vil blive udsat for særlige risici. Af bemærkningerne fremgår således, at pengeinstitutter kan afvise at oprette en konto eller betalingsaftale, hvorved bankerne således ikke vil blive stillet anderledes end på nuværende tidspunkt.”

Udvalget tager Naalakkersuisuts svar til efterretning, idet det med fornøden tydelighed fremgår, at der med forslaget ikke tåntænkes en ændring af den nuværende praksis, hvor pengeinstitutterne kan afvise at oprette konti eller betalingsaftaler.

4. Hjemmel til lukning af kontantkasser

Forslaget indfører en hjemmel til at nedlægge kontantkasser. Dette begrundes med at opretholdelsen af kontantkasser er omkostningstung. Administrativt udgør kontantkasser en økonomisk belastning for det offentlige, herunder i forbindelse med kontrol og sikring mod kriminalitet.

Såfremt enkelte borgere ikke har mulighed for tilmelding til et system med automatiske betalinger, giver forslaget mulighed for betaling med frigørende virkning på anden vis, eksempelvis ved giroindbetaling.

Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at det må antages, at der er et naturligt sammenfald imellem den gruppe af borgere, der benytter kontantkasser og den gruppe af borgere, for hvem det ikke er muligt at indgå en aftale med et pengeinstitut om tilslutning til en automatisk

betalingsordning jf. ovenfor under 3.1. Naalakkersuisut henviser i forslaget til, at den gruppe der ikke kan få en aftale om automatiske betalinger med et pengeinstitut alternativt kan benytte netbank eller kan benytte girokort. Udvalget skal hertil bemærke, at det er tænkeligt, at netop den gruppe af borgere, der ikke kan opnå en betalingservice-aftale med et pengeinstitut, i vidt omfang også vil være udelukket fra at benytte netbank, enten af økonomiske eller af demografiske årsager. Udvalget bemærker endvidere, at girokort-løsningen vil påføre borgeren en udgift, i form af et gebyr på ca. 30 kr. pr. girokort. Dette finder udvalget betænkeligt, idet det må forudsættes, at netop de borgere, der er henvist til at benytte girokort-løsningen ofte vil tilhøre gruppen med det laveste rådighedsbeløb og dermed med en sårbar økonomi.

Udvalget anerkender principielt behovet for at begrænse det offentliges administrative byrder mest muligt, og udvalget erkender, at en lukning af kontantkasser kan have en positiv effekt i denne henseende, særligt hvis dette kombineres med en form for "NEM-konto" løsning, som f.eks. den af Skatte- og Velfærdskommissionen anbefalede "Kiffaakonto", der er målrettet alle samfundsgrupper. Udvalget finder det modsat ikke hensigtsmæssigt, at fjerne borgernes mulighed for at betale med kontanter, hvis det eneste alternativ for særligt udsatte grupper reelt er en gebyrpålagt girokort-model.

5. Sammenfatning

Udvalget deler principielt Naalakkersuisuts intentioner om, i videst muligt omfang, at begrænse opbygningen af restancer i samfundet. Det er udvalgets klare opfattelse, at der fortsat skal arbejdes for at realisere forslagets intentioner, hvilket efter udvalgets opfattelse kræver, at der etableres et system, som kan tilsikre, at alle samfundsgrupper bliver omfattet. Udvalget bemærker i den forbindelse, uden dog hermed at tage stilling til anbefalingerne, at Skatte- og Velfærdskommissionen, som en af de helt centrale anbefalinger anfører, at:

"Hensynet til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed, ønsket om at minimere den administrative belastning for borgere, virksomheder og det offentlige, sikre skattebetalingerne og reducere tilgangen af restancer, gør, at Kommissionen anbefaler, at udvikling af Kiffaakontoet gives første prioritet."

Udvalget er bekendt med, at der allerede er iværksat en informationsindsats i de enkelte kommuner mhp. at få borgerne til at anvende elektronisk betaling. Udvalget skal i den forbindelse opfordre Naalakkersuisut til at støtte denne informationsindsats fra centralt hold, idet fordelene ved en øget anvendelse af elektroniske betalinger i lige så høj grad vil komme centraladministrationen til gode, bl.a. i form af administrative lettelser. Informationsforpligtelsen bør derfor ikke alene påhvile kommunerne.

Udvalgets indstillinger

Et enigt udvalg indstiller forslaget til **vedtagelse**.

Med disse bemærkninger og med den i betænkningen anførte forståelse skal udvalget overgive forslaget til 2. behandling.



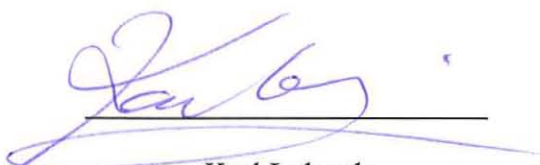
Niels Thomsen, Formand



Harald Bianco



Hans Aronsen



Karl Lyberth



Aleqa Hammond

Redegørelse af restancefordelingen i Grønland

Ved centraliseringen af inddrivelsesområdet i april 2008 blev alle offentlige restancer overført til Skattestyrelsen med henblik på en central inddrivelse. Overtagelsen og implementeringen af den samlede offentlige restanceinddrivelse har været en stor opgave for Skattestyrelsen, hvorfor fokus det første halvandet år, først og fremmest har været at sikre at den samlede restancemasse ikke er steget. Den centrale inddrivelsesmyndighed har i 2010 fået etableret en struktur og implementeret en række arbejdsprocesser, med særligt fokus på nye restancer for at sikre en optimal udnyttelse af de eksisterende inddrivelsesværktøjer og dermed en effektiv restanceinddrivelse.

Siden starten af 2010 er A-skatterestancerne blevet nedbragt, ligesom der inddrives betydelige og stadigt stigende beløb til kommunerne. Gælden til det offentlige er dog stigende, hvilket primært skyldes en foruroligende udvikling, for så vidt angår gælden til de Grønlandske kommuner.

Stigningen skyldes ikke manglende inddrivelse af de kommunale krav (afregninger med videre viser en stadigt stigende inddrivelse målt i beløb, i perioden fra 01/01-2009 til 01/11-2010, er der således i perioden, enten ved inddrivelse eller konstateret uerholdelighed, afsluttet i alt 145.144 sager vedr. kommunale krav på i alt 226,5 mio.).

De kommunale krav indgår imidlertid i øjeblikket i et sådant antal, at intet (pante)fogedretligt system kan følge med i håndteringen af dem, når borgernes retssikkerhedsgarantier skal iagttages.

En meget stor del af kravene vedrører ganske ubetydelige beløb, for eksempel renovationsregninger, som borgerne stort set er holdt op med at betale frivilligt.

Enkelte restancetyper ses, at være sværere at inddrive end andre restancegrupper. Det drejer sig primært om kommunernes tilgodehavender vedrørende forskudsvis udlagte underholdsbidrag, kommunale restancer vedrørende offentlige serviceydelser samt gamle skatterestancer. Vedlagte bilag beskriver restancernes fordeling type, alder og restanternes betalingsevne.

Af bilaget ses, at bidragsrestancerne udgør langt den største gruppe af kommunale krav (ca. 250 mio. kr.). Ca. 24.000 sager, svarende til ca. 98 mio. kr., har været forfaldne til betaling i mere end 5 år, hvorfor de ikke længere kan inddrives ved løntilbageholdelse, hvorfor disse reelt er uerholdelige (restancer som forgæves er forsøgt inddrevet med alle de til rådighed værende inddrivelsesmidler). Af de resterende ca. 150 mio. kr. er ca. 88 mio. kr. uerholdelige, som følge af at bidragspligtige reelt er uden betalingsevne.

Reelt kan således kun omkring 25 procent af bidragsrestancerne forventes inddrevet, medens de resterende 75 procent må betragtes som uerholdelige.

Af bilaget ses endvidere, at de kommunale skatterestancer, som selvstyret købte i forbindelse med centraliseringen i dag udgør over 160 mio. kr. Heraf har ca. 60 mio. kr. været forfalden til betaling i mere end 5 år, og ca. 30 mio. anses for uerholdelige, som følge restanternes manglende betalingsevne. Alene 25 procent af kravene anses reelt at kunne inddrives, mens de resterende restancer må saneres.

Endeligt udgør de kommunale restancer i forbindelse med offentlige ydelser i dag ca. 95 mio. kr.. Heraf har ca. 10 mio. kr. været forfalden til betaling i mere end 5 år, medens ca. 50 mio. anses for uerholdelige grundet restanternes manglende betalingsevne. Ca. 25 procent af restancerne reelt må forventes at kunne inddrives.

Ikke betalingsdygtige borgere kan søge henstand med betalingen, og efterfølgende sanering af skyldige underholdsbidrag, som de bidragspligtige dokumenterbart ikke har været i stand til at betale. De store akkumulerede bidragsrestancer sammenholdt med antallet af restanter uden betalingsevne, antyder at kommunerne ikke lever op til deres vejledningspligt på området.

Øvrige kommunale krav, herunder forbrugsafgifter, daginstitutionsbetaling med videre udgør et stort antal krav, som hver især kun vedrører et ganske ubetydeligt beløb. De kræver dog de samme administrative ressourcer at håndtere, som store krav.

Inddrivelsesmyndigheden er opmærksom på stigningen i antallet af restancer til det offentlige, og har derfor iværksat et systematisk inddrivelsesarbejde, med det formål, at vende stigningen i de offentlige restancer.

Inddrivelsesarbejdet har to indgangsvinkler:

- Restanceforebyggende, hvilket især vurderes, at have effekt i forhold til de mindre krav til det offentlige, som forbrugsafgifter mv.
- Egentlig inddrivelsesdel, hvor restancerne vil blive inddrevet, dels via frivillige aftaler som følges op, og dels ved hjælp af tvangsmidler (udlæg, løntræk med videre) som lovgivningen hjemler.

Der arbejdes løbende med, at udvikle og effektivisere Inddrivelsesmyndigheden, blandt andet gennem iværksættelsen af en række lovgivningsmæssige initiativer. Senest med forslag til ændring af lov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige, som har til formål at forebygge restancer til det offentlige.

Bilag - Restancer / samfundets gældsætning, 2011.

Restancerne til det offentlige er sorteret i følgende hovedgrupper:

- 1) Forældrebetaling (for børn anbragt udenfor hjemmet).
- 2) Boligstøttelån (BSU).
- 3) Erhvervsstøttelån (ESU).
- 4) Ltf. Om hjælp fra det offentlige (tilbagebetalingspligtig hjælp).
- 5) Underholdsbidrag (underholdsbidrag, der er forskudsvis udlagt af kommunerne).
- 6) Service (det offentliges krav på betaling for husleje, el, vand, varme, renovation, skorstensfejning & daginstitutionsbetaling).
- 7) Skatter (A-skatter, restskatter, selskabsskatter, afgifter med videre).
- 8) Øvrige (regningskrav med videre, der ikke umiddelbart kan inddrives).

Skemaet er opdelt i følgende rubrikker:

- A) Antal sager indenfor de 8 hovedkategorier, sorteret efter om kravene er over eller under 5 år gamle. ***
- B) Restancernes størrelse indenfor de 8 hovedkategorier, sorteret efter om kravene er over eller under 5 år gamle. ***
- C) Antal sager indenfor de 8 hovedkategorier, hvor kravene er mindre end 5 år, gamle, men hvor skyldners sidst kendte skattepligtige indkomst var mindre 160.000 kr. årligt. ****
- D) Antal sager indenfor de 8 hovedkategorier, hvor kravene er mindre end 5 år gamle, og hvor skyldners sidst kendte skattepligtige indkomst var over 160.000 kr. årligt. ****

*** Jfr. Retsplejelovens § 626, stk. 2. kan tilbageholdelse ikke ske for krav, der har været forfaldet i mere end 5 år. Da løntilbageholdelse i praksis er det eneste effektive middel til inddrivelse af restancer til det offentlige, vil det som hovedregel ikke være muligt at inddrive krav, der har været forfaldet til betaling i mere end 5 år.

**** En skattepligtig indkomst på 160.000 kr. + lønmodtagerfradraget på 10.000 kr. giver en bruttoindkomst på kr. 170.000,00 årligt, hvilket skønnes at være under grænsen for hvor der efter de såkaldte "transgbeneficieregler" (skyldnerens ret til under retsforfølgning at beholde visse nødvendigheds-genstande, herunder pengemidler) åbner mulighed for overhovedet at iværksætte en løntilbageholdelse.

Som følge af ovenstående må det skønnes, at det kun er for de i rubrik "D" anførte restancer at der potentielt eksisterer en mulighed for inddrivelse.

Differencen mellem de i rubrik "B" opgjorte restancer på knap 709 mio. kr., henholdsvis de samlede restancer til det offentlige på 1,1 – 1,2 mia. kr., kan henføres til dels de BSU-restancer, som A/S Boligselskabet INI endnu ikke har fremsendt til tvangsinddrivelse, dels de skatte- og afgiftskrav, primært A-skatter/AMA, der endnu ikke er overført som incassosager, men hvor der alligevel pågår en løbende inddrivelse.

Tabel Ax: Restancer opdelt efter forfaldsdato (mulighed for løntræk).

| | A - antal sager | | | | B - restancer | | | |
|-----------------------------------|-----------------|----------------|---------|-------------------|----------------|----------------|------------|-----------------|
| | Ældre end 5 år | Yngre end 5 år | Uoplyst | Antal sager i alt | Ældre end 5 år | Yngre end 5 år | Uoplyst | Restancer i alt |
| Forældrebetaling (1) | 42 | 7.929 | 0 | 7.971 | 168.263 | 13.195.415 | 0 | 13.363.678 |
| Boligstøtte (2) | 22 | 84 | 0 | 106 | 859.054 | 3.352.526 | 0 | 4.211.580 |
| Erhvervsstøttelån (3) | 14 | 6 | 104 | 124 | 232.977 | 880.728 | 61.082.766 | 62.196.471 |
| Ltf. Hjælp fra det offentlige (4) | 458 | 5.516 | | 5.974 | 2.427.272 | 23.305.019 | | 25.732.291 |
| Underholdsbidrag (5) | 24.513 | 36.289 | 3 | 60.805 | 98.707.862 | 158.230.830 | 49.039 | 256.987.731 |
| Service (6) | 4.132 | 89.696 | | 93.828 | 10.396.304 | 85.676.965 | | 96.073.269 |
| Skat (7) | 13.472 | 19.381 | 152 | 33.005 | 59.470.777 | 103.300.624 | 1.616.134 | 164.387.535 |
| Øvrige (8) | 2.559 | 16.404 | 862 | 19.825 | 19.742.067 | 48.375.064 | 17.758.473 | 85.875.604 |
| I alt | 45.212 | 175.305 | 1.121 | 221.638 | 0 | 436.317.171 | 80.506.412 | 708.828.159 |

Kilde: Skattestyrelsen

Tabel Ax. Restancer, med mulighed for løntræk, opdelt efter skattepligtig indkomst.

| | C - Skattepligtig indkomst under 160.000 kr. | | | | D - Skattepligtig indkomst over 160.000 kr. | | | | |
|-----------------------------------|--|-------|-------------|------------------------|---|-------|-------------|------------------------|------------------------|
| | Antal personer | Alder | Restancer | Gennemsnitlig restance | Antal personer | Alder | Restancer | Pct. af alle restancer | Gennemsnitlig restance |
| Forældrebetaling (1) | 309 | 39 | 9.786.053 | 132.150 | 93 | 43 | 2.536.682 | 19 | 53.151 |
| Boligstøtte (2) | 33 | 50 | 1.114.606 | 160.106 | 41 | 48 | 1.862.155 | 44 | 93.790 |
| Erhvervsstøttelån (3) | 3 | 56 | 864.290 | 569.644 | 1 | 56 | 890 | 0 | 890 |
| Ltf. Hjælp fra det offentlige (4) | 2.016 | 41 | 16.416.594 | 32.723 | 652 | 42 | 6.220.822 | 24 | 25.669 |
| Underholdsbidrag (5) | 1.972 | 38 | 88.634.606 | 181.121 | 1.368 | 40 | 54.720.884 | 21 | 107.341 |
| Service (6) | 5.772 | 44 | 53.755.642 | 39.915 | 3.656 | 43 | 28.096.471 | 29 | 18.940 |
| Skat (7) | 1.377 | 45 | 33.544.804 | 111.312 | 1.289 | 45 | 58.540.107 | 36 | 190.435 |
| Øvrige (8) | | | | | | | | | |
| I alt | 11.482 | 42 | 204.116.595 | 74.433 | 7.100 | 43 | 151.978.011 | 21 | 68.603 |

Kilde: Skattestyrelsen