



Innst. S. nr. 66

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:10 (2006-2007)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll-oppfølging av Dokument nr. 3:12 (1999-2000) og Dokument nr. 3:5 (2001-2002)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Det overordnede målet for skatteetaten er å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter. To sentrale oppgaver i denne forbindelse er innkreving av skatter og kontroll av arbeidsgivernes innberetning og innbetaling av skatt og arbeidsgiveravgift.

Innkreving av skatter og kontroll av arbeidsgivere utføres av de kommunale skatteoppkreverkontorene. Skatteoppkreverkontorenes innkreivingsresultater og bruk av virkemidler har i mange år variert mellom kommunene. Omfanget av den stedlige arbeidsgiverkontrollen har også variert mellom kommunene og har på landsbasis ligget under Skattedirektoratets resultatkrav på 5 prosent.

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 3:12 (1999-2000) en undersøkelse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid og i Dokument nr. 3:5 (2001-2002) en undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll. Målet med disse revisjonene var blant annet å undersøke om innfordringsarbeidet for restskatt ble praktisert som forutsatt, samt vurdere omfanget og kvaliteten av den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Undersøkelsene viste at bruken av virkemidler i innkreivingsarbeidet var forskjellig i kommunene. Utlegg og tyngre innfordringstiltak ble brukt i begrenset grad. Det ble i tillegg reist spørsmål ved organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring mellom staten og kommunene.

Undersøkelsen av den stedlige arbeidsgiverkontrollen viste at det på landsbasis i gjennomsnitt kunne gå 30 år mellom hver gang en arbeidsgiver kunne forvente kontroll. Den viste også store variasjoner mellom fylkene og mellom kommunene med hensyn til andelen kontrollerte arbeidsgivere. Undersøkelsen viste videre at store kommuner kontrollerte en større andel arbeidsgivere enn mellomstore og små kommuner, og at kommuner tilsluttet interkommunale ordninger i perioden 1998 til 2000 gjennomgående hadde en høyere kontrolldekning enn kommuner som ikke var tilsluttet slike ordninger. 25 prosent av kommunene hadde ikke utarbeidet kontrollplaner, og 36 prosent av kommunene hadde ikke rutinebeskrivelser for den stedlige arbeidsgiverkontrollen.

Stortinget ble orientert om Finansdepartementets oppfølging av Dokument nr. 3:12 (1999-2000) om skatteoppkrevernes innfordringsarbeid første gang i Dokument nr. 3:1 (2004-2005) og senere i Dokument nr. 3:1 (2005-2006). Riksrevisjonen merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet og skatteetaten hadde iverksatt på innkreivingsområdet, jf. brev fra Finansdepartementet av 27. mai 2004. Departementet opplyste senere i brev av 10. juni 2005 at det totalt sett hadde vært en nedgang i ressursbruken ved skatteoppkreverkontorene de senere årene, og at det var store variasjoner i ressursbruken mellom skatteoppkreverkontorene. Departementet opplyste også at resultatene for 2004 viste at det er forskjeller i hvor raskt skatteoppkreverkontorene iverksatte tiltak overfor skyldnerne, og at innfordringsresultatene varierte mellom skatteoppkreverkontorene. Finansdepartementet mente at skatteoppkrevernes innfordringsarbeid samlet sett ikke var tilfredsstillende. På dette grunnlag varslet Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:1 (2005-2006) en ny undersøkelse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger, jf. Innst. S. nr. 84 (2005-2006).

Stortinget ble orientert om Finansdepartementets oppfølging av Dokument nr. 3:5 (2001-2002) om skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll i Dokument nr. 3:1 (2005-2006). Riksrevisjonen merket seg at Skattedirektoratet hadde prioritert arbeidet med å forbedre forhold som ble påpekt i undersøkelsen. Skattedirektoratet opplyste i forbindelse med oppfølgingen at skattefogdkontorene fortsatt avdekket mangler ved flere skatteoppkreverkontorer, og at kontrolldekningen fortsatt viste store variasjoner mellom kommunene som ikke kunne forklares med lokale forhold. Departementet mente ut fra dette at arbeidsgiverkontrollen fortsatt ikke ble utført tilfredsstillende. På dette grunnlag varslet Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:1 (2005-2006) en ny undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll. Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger, jf. Innst. S. nr. 84 (2005-2006).

Riksrevisjonen fant det hensiktsmessig å gjennomføre en samlet undersøkelse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid og stedlige arbeidsgiverkontroll.

Målet med den nye undersøkelsen var å kartlegge og vurdere resultatene av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid med restskatt for personlige skattytere og skatteoppkrevernes stedlige kontroll av arbeidsgivere. Restskattekravene utgjør den største gruppen av misligholdte skattekrav. Forskjeller mellom skatteoppkreverkontorenes innfordringsresultater og forskjeller i bruken av virkemidlene i innkrevingsarbeidet er analysert. Det ble også undersøkt om innfordringstiltakene bidrar til at utlignede skatter blir innbetalt. I tillegg ble kvaliteten på arbeidsgiverkontrollen vurdert, samt at variasjonene mellom kommunene med hensyn til omfang og hyppighet av stedlige kontroller er analysert.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen bygger på data innrapportert fra skatteoppkreverkontorene til Skattedirektoratet for restskattekrav for personlige skattytere for inntektsårene 2001, 2002 og 2003, med status for innfordringsarbeidet per henholdsvis 30. juni 2003, 30. juni 2004 og 30. juni 2005. For den stedlige kontrollen av arbeidsgivere bygger rapporten på data innrapportert til Skattedirektoratet fra alle kommunene for årene 2003, 2004 og 2005. I tillegg er statistikk fra skatteetatens årsrapport for 2006 brukt for å vise utviklingen for 2006. Det er sendt et elektronisk spørreskjema til alle skatteoppkreverkontorene. 320 skatteoppkreverkontorer svarte på spørreskjemaet. Disse representerer 81,7 prosent av landets kommuner. Målet med spørreundersøkelsen har vært å belyse årsaker til variasjonene i resultater og bruk av virkemidler i innfordringsarbeidet og i arbeidsgiverkontrollen. I tillegg er det gjennomført intervjuer med to skattefogdkontorer med regionalt ansvar for oppfølging av skatteoppkreverkontorer, og seks skatteoppkreverkontorer som blir kontrollert av disse.

1.2.1 *Variasjoner i innkreving av restskatt*

VARIASJONER MELLOM KOMMUNENE

Undersøkelsen viser at gjennomsnittstiden fra restskattekravene forfaller til første innkrevingstiltak er

iverksatt, var 25 dager for krav fra inntektsåret 2003. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom kommunene. I de små kommunene - 5 000 eller færre innbyggere - kan det i gjennomsnitt gå fra ni dager til over et halvt år etter forfall før første tiltak blir registrert. Samtlige av de store kommunene - over 25 000 innbyggere - bruker i gjennomsnitt seks uker eller mindre før første innkrevingstiltak er registrert. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte under behandlingen av Dokument nr. 3:12 (2000-2001) at ulike innfordringsstrategier bør være relatert til den enkelte sak og ikke til den enkelte kommune. I undersøkelsen stilles det spørsmål om variasjonen i innkrevingsarbeidet er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om at det ikke skal forekomme utilsiktet variasjon i virkemiddelbruken mellom kommunene.

Undersøkelsen viser at skatteoppkreverkontorene i de kommunene som raskt setter i verk innkrevingstiltak, også tvangsinnfordrer en større andel av kravene som ikke blir rettidig eller forsinket innbetalt. Disse skatteoppkreverkontorene innkrever også en større andel av restskattekravene totalt sett, inkludert det som innbetales rettidig og forsinket. Dette understreker betydningen av at innkrevingsprosessen iverksettes raskt.

Fravær og generelt liten bemanning på kontoret ble i spørreundersøkelsen trukket fram som årsaker til at resultatkravet for det aktuelle skatteoppkreverkontoret på innkrevingsområdet ikke ble nådd. For å imøtegå denne utfordringen, oppfordrer Finansdepartementet og Skattedirektoratet til samarbeid mellom skatteoppkreverkontorene. To av tre skatteoppkreverkontorer som samarbeider om innkrevingsarbeidet, oppga at dette har gitt mer effektiv innkreving. Undersøkelsen viser at kun 21 prosent av skatteoppkreverkontorene oppgir å ha noen form for samarbeid om innkrevingsarbeidet. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om Finansdepartementet og Skattedirektoratet i tilstrekkelig grad har fulgt opp oppfordringen om økt samarbeid.

VARIASJONER I BRUK AV INNFORDRINGSTILTAK

Skatteoppkreverkontorene skal vurdere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon dersom krav ikke kan forventes oppgjort innen rimelig tid. De nedre beløpsgrensene som skatteoppkreverkontorene oppga for bruk av utlegg, viser at praksis varierer betydelig mellom kommunene for dette tiltaket. Beløpsgrensene for begjæring av konkurs varierer også i betydelig grad. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om dette er i samsvar med Stortingets forutsetning om at forskjellig innfordring skal være knyttet til egenskaper ved kravet, og ikke være avhengig av kommunetilholdighet eller andre forhold.

LITEN BRUK AV ENKELTE TILTAK

Undersøkelsen viser at de tyngre innfordringstiltakene tvangssalg og konkurs brukes i svært liten grad av skatteoppkreverkontorene. En stor andel av skatteoppkreverkontorene gjennomfører ikke tvangssalg. Det framgår av skatteoppkreverinstruksen at en skal være tilbakeholden med å begjære alminnelige lønnstakere konkurs.

Skatterestansene er fortsatt betydelige, og det er særlig store krav som forblir uoppgjort. Undersøkelsen viser at kun 2,7 prosent av skyldnerne med akkumulert restanse over 100 000 kroner ved forfall for restskattekravene fra 2003 var begjært konkurs per 30. juni 2005. Liten bruk av tyngre innfordringstiltak som tvangssalg og konkurs av skatteoppkreverkontorene overfor skattefogdkontorene blir forklart med faglig usikkerhet og ressursituasjonen. I undersøkelsen stilles det spørsmål om den lave andelen av konkursbegjæringer for skyldnere med store krav er i tråd med Stortingets forutsetning om at skatteinnfordringssystemet skal sørge for at skattene betales med de fastsatte beløp.

ANDRE FUNN

Undersøkelsen viser også at bruken av betalingsoppfordring og varsel om påleggstrekk som første innfordringstiltak har økt, mens andelen av § 4-18-varslar har gått ned. Varsel etter tvangsfullbyrdsloven § 4-18 er et generelt varsel til skyldner om at tvangsinnfordring vil bli iverksatt dersom kravet ikke blir betalt. Denne utviklingen tyder på at skatteoppkreverkontorene forsøker å tilpasse innkreivingsarbeidet til debitor-massen. Riksrevisjonen anser denne utviklingen som positiv. Skatteoppkrevernes relativt omfattende uformelle kontakt med skyldnerne er et annet uttrykk for denne utviklingen. Undersøkelsen viser imidlertid at det i liten grad ligger noen strategi bak bruken av uformelle tiltak. Kun 28 prosent av skatteoppkreverkontorene oppga å ha rutiner eller retningslinjer for bruk av uformelle tiltak.

Etter dekningsloven § 2-7 skal påleggstrekk begrenses slik at skyldneren beholder tilstrekkelige midler til rimelig underhold. Forut for pålegg om trekk skal skatteoppkreverkontoret derfor skaffe seg oversikt over skyldnerens økonomiske situasjon. De intervjuede skatteoppkreverkontorene oppga at de sender skattyterne et skjema for egenrapportering av økonomiske data, men at de sjelden mottar utfylt skjema i retur. Flere skattefogdkontorer rapporterer at påleggstrekk nedlegges uten at det gjøres tilstrekkelig forundersøkelser. Forholdet ble også omtalt i Dokument nr. 3:12 (1999-2000).

Skatteoppkreverkontorene skal alltid vurdere å sikre kravet med utlegg mens påleggstrekket løper. Undersøkelsen viser at dette er gjort i begrenset grad - selv for krav over 100 000 kroner er under halvparten forsøkt sikret gjennom utleggsforretning. Undersøkelsen viser også at rettsvern i henhold til tvangsfullbyrdsloven § 7-20 bare var registrert sikret av skatteoppkreverkontorene for 36 prosent av kravene der det var tatt utlegg. Dersom skatteoppkreverkontorene unnlater å sikre rettsvern, kan det ikke gjennomføres tvangssalg. Manglende rettsvern medfører også at utleggs pantet ikke kan gjøres gjeldende overfor konkursbo. Manglende sikring av kravene øker risikoen for at de ikke blir innfridd og dermed inntektstap for det offentlige.

Finansdepartementet påpeker i kommentarene til undersøkelsen at skatteoppkreverfunksjonene har svak kapasitet, liten kompetanse og lav prioritering i de små

kommunene. I den forbindelse viser Finansdepartementet til at 64 prosent av kommunene i 2004 brukte færre enn to årsverk til skatteoppkreverarbeidet, mens 28 prosent brukte færre enn ett årsverk. For innkreivingsarbeidet medfører dette at små kommuner har en mindre profesjonell innkreivning enn ønskelig, med lengre reaksjonstid for iverksettelse av tiltak og sjeldnere valg av tyngre tiltak. Finansdepartementet framholder at dette kan føre til mindre riktig skatteinngang og ulik behandling av skattyterne.

1.2.2 *Kontrollomfang og planlegging av stedlig arbeidsgiverkontroll*

Etter skattebetalingsloven § 47 nr. 1 første og annet punktum har skatteoppkreverne plikt til å føre kontroll og hjemmel til å foreta ettersyn hos arbeidsgivere. Lov om folketrygd av 28. februar 1997 (folketrygdloven) § 24-4 sjette ledd gir skatteoppkreveren tilsvarende plikt og hjemmel til kontrollvirksomhet vedrørende arbeidsgiveravgiften. Formålet med arbeidsgiverkontrollen er å påse og sikre at skattetrekk og arbeidsgiveravgift blir korrekt beregnet, innbetalt og innberettet, jf. skatteoppkreverinstruksen § 5-1.

KONTROLLOMFANG

Skattedirektoratet har fra og med 2000 fastsatt konkrete resultatkrav for stedlig arbeidsgiverkontroll. I årene 2003 til 2006 var kravet at skatteoppkreverne skulle gjennomføre en årlig stedlig kontroll av 5 prosent av arbeidsgiverne. Andelen kontrollerte arbeidsgivere for hele landet har i perioden 2003 til 2005 vært tilnærmet stabil på cirka 4,3 prosent og lå på et høyere nivå enn i 2000. Da var kontrollandelen på 3,3 prosent. I 2006 var det imidlertid en reduksjon i kontrollandelen til 4 prosent (7 635 stedlige kontroller mot 8 072 i 2005).

Den forrige undersøkelsen fra 2001-2002 viste at det i gjennomsnitt kunne gå opptil 30 år mellom hver gang en arbeidsgiver ble kontrollert. Dette fant kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin behandling av undersøkelsen lite tilfredsstillende, jf. Innst. S. nr. 106 (2001-2002). Komiteen uttalte blant annet at dersom kontrollvirksomheten skal ha en funksjon, og risikoen for å bli utsatt for kontroll skal være reell, må hyppigheten av kontroll være jevnlig. Denne undersøkelsen viser at kontrolldekningen i perioden 2003-2005 innebar et gjennomsnitt på 23 år mellom hver gang en arbeidsgiver ble kontrollert. I undersøkelsen stilles det spørsmål om kontrollomfanget er tilstrekkelig for å sikre at risikoen for å kunne bli utsatt for kontroll skal være reell, slik Stortinget har forutsatt, jf. Innst. S. nr. 106 (2001-2002).

VARIASJON I KONTROLLOMFANG MELLOM KOMMUNENE

Undersøkelsen viser store variasjoner i kontrolldekningen mellom kommunene. Undersøkelsen viser at mellom 6 og 8 prosent av kommunene ikke gjennomførte noen stedlige kontroller i perioden 2003-2005. Det var i hovedsak små kommuner som ikke hadde

gjennomført stedlige kontroller. Resultatet av denne variasjonen er at arbeidsgiverne blir stilt overfor svært ulik risiko for å bli kontrollert.

Kontrollen av arbeidsgivere skal være basert på en vurdering av risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen har gjennom intervjuer fått opplyst at enkelte skatteoppkrevere gjør begrensede kontroller for å nå det nasjonale resultatkravet for kontrolldekning på 5 prosent fastsatt av Skattedirektoratet. For å sikre en mer risiko- og vesentlighetsdrevet kontrollvirksomhet, stiller Riksrevisjonen spørsmål om det kan være hensiktsmessig i større grad å legge til rette for resultatkrav som er tilpasset forholdene i hver enkelt kommune.

VARIASJON I PLANLEGGING AV ARBEIDSGIVERKONTROLLEN

God planlegging av kontrollvirksomheten er en forutsetning for gode kontrollresultater. Ifølge retningslinjene for gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen er utvelgelse av kontrollobjekter og utarbeidelse av kontrollplan viktige elementer i planleggingsfasen.

Undersøkelsen viser at cirka en firedel av skatteoppkreverkontorene ikke har utarbeidet noen årlig kontrollplan for den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Om lag halvparten av skatteoppkreverkontorene har ikke utarbeidet kriterier for utvelgelse av objekter for stedlig kontroll. Undersøkelsen viser videre at svært få skatteoppkreverkontorer har utarbeidet årlige risikovurderinger for arbeidsgiverkontrollen. Uten kontrollplan og utvalgskriterier blir det vanskeligere å evaluere om målene med stedlig arbeidsgiverkontroll er nådd. Uten tilstrekkelig planlegging er det også risiko for at kontrollen kan bli noe tilfeldig og lite risikodrevet. Den forrige undersøkelsen avdekket også mangelfull planlegging av kontrollvirksomheten. Denne undersøkelsen stiller spørsmål om Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp Riksrevisjonens forrige undersøkelse for å sikre en bedre planlegging av kontrollarbeidet.

VARIASJON I AVDEKKEDE BELØP

Undersøkelsen viser store variasjoner i avdekkede beløp mellom kommunene i den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Videre viser den at en stor andel kommuner, 42,7 prosent, ikke avdekker feil eller mangler gjennom kontrollen. På denne bakgrunn stilles det i undersøkelsen spørsmål ved om det bør settes noe større krav til at kontrollobjekter velges på bakgrunn av faste kriterier og en vurdering av risiko og vesentlighet i den enkelte kommune, spesielt i kommuner som gjennomfører få kontroller.

Finansdepartementet uttaler i kommentarene til undersøkelsen at liten kompetanse og lav prioritering i de små kommunene medfører at de små kommunene har en mindre profesjonell arbeidsgiverkontroll enn ønskelig med lavere kontrollfrekvens og lavere avdekkingsgrad. Dette kan føre til mindre riktig fastsettelse av skatt og konkurransevridning mellom arbeidsgivere.

1.2.3 Samarbeid om arbeidsgiverkontrollen

Finansdepartementet har lagt vekt på resultatforbedring i den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Interkommunale kontrollordninger har vært et viktig virkemiddel for å øke både hyppigheten og kvaliteten på de stedlige kontrollene og anbefales spesielt for små kommuner med få arbeidsgivere og skatteoppkreverkontorer med liten kontrollerfaring. Sterkere fagmiljøer forventes å gi hyppigere og kvalitativt bedre kontroller.

Riksrevisjonens forrige undersøkelse fra 2001-2002 viste at store kommuner og kommuner tilsluttet interkommunale kontrollordninger gjennomgående kontrollerte en større andel arbeidsgivere enn små kommuner, mellomstore kommuner og kommuner som ikke deltar i interkommunale kontrollordninger. Denne undersøkelsen viser også at deltakere i interkommunale ordninger kontrollerer en større andel arbeidsgivere enn kommuner utenfor slike ordninger. Denne forskjellen har imidlertid avtatt i den undersøkte perioden.

I tillegg til god kvalitet i selve gjennomføringen av arbeidsgiverkontrollen har utvelgelsen av kontrollobjekter stor betydning for om skatteoppkreverkontorene avdekker feil eller mangler hos arbeidsgiverne. I intervjuer med fire skatteoppkreverkontorer som deltar i interkommunal samarbeidsordning, framgår det at utvelgelsen av kontrollobjekter fortsatt skjer på lokalt nivå av det enkelte skatteoppkreverkontor. Dette kan tyde på at det ikke skjer en samlet og helhetlig vurdering av risiko og vesentlighet i de interkommunale ordningene slik intensjonen synes å være. Dette kan føre til at feil og mangler ikke avdekkes. I denne forbindelse vises det til resultatene i undersøkelsen, der det framgår at 43 prosent av de kommunene som deltar i interkommunale kontrollordninger, gjennomfører stedlige kontroller uten å avdekke feil eller mangler. Hensikten med interkommunale kontrollenheter var å forbedre skatteoppkreverkontorenes resultater ved å utnytte de samlede ressursene på en bedre måte på tvers av kommunegrensene. For at interkommunalt samarbeid om arbeidsgiverkontrollen skal ha den ønskede effekten, stilles det spørsmål om det bør legges til rette for en mer helhetlig planlegging av arbeidsgiverkontrollen for kommunene i det interkommunale samarbeidet.

1.2.4 Fastsettelse av mål og resultatkrav

Skattefogdkontorene i regionen skal fastsette mål og resultatkrav i dialog med skatteoppkreverkontorene, og har mulighet til å differensiere resultatkravene på kommunenivå. Ett av fem skatteoppkreverkontorer svarte i spørreundersøkelsen at resultatkravene fastsettes uten dialog mellom skattefogdkontoret og skatteoppkreverkontoret, selv om cirka halvparten av skatteoppkreverkontorene opplever at dialogen har ført til mer hensiktsmessige resultatkrav. I undersøkelsen stilles det spørsmål om en styrket dialog om målfastsettelsen mellom skattefogdkontorene og skatteoppkreverkontorene kunne ha gitt grunnlag for bedre måloppnåelse i innfordringsarbeidet og arbeidsgiverkontrollen.

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med revisjonen har vært å undersøke resultatene av skatteoppkreverkontorenes innfordringsarbeid og stedlige arbeidsgiverkontroll. Riksrevisjonen peker på at en effektiv innfordring av skatter og en vel fungerende arbeidsgiverkontroll er av stor samfunnsmessig betydning.

Undersøkelsen viser at det er betydelige variasjoner mellom små, mellomstore og store kommuner i skatteoppkrevernes resultater og bruk av virkemidler både i skatteinnkrevingen og i den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Dette samsvarer med funnene i Riksrevisjonens tidligere undersøkelser.

Stortinget har med bakgrunn i Dokument nr. 3:12 (1999-2000) om skatteoppkreverkontorenes innfordringsarbeid understreket betydningen av likebehandling av skattytere. Det er viktig å tilstrebe ensartet behandling og sikre at det er egenskaper ved restansene og ikke andre forhold som er avgjørende for innfordringsprosessen. Undersøkelsen viser store variasjoner i gjennomsnittstiden som løper fra forfall til første tiltak iverksettes. Det er spesielt de små kommunene - inntil 5 000 innbyggere - som bruker lang tid. Dette kan også påvirke innfordringsresultatene. De kommunene som raskt setter i verk innkrevingstiltak, tvangsinnfordrer en større andel av kravene, og de innkrever en større andel av de samlede restskattekravene. Riksrevisjonen stiller spørsmål om denne betydelige variasjonen er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om likebehandling av skattytere og en effektiv innfordring av skatter. Sett i lys av Stortingets mål om likebehandling av skattyterne er det også uheldig at praksisen for bruk av tyngre innfordringstiltak varierer betydelig mellom kommunene.

Undersøkelsen viser også store variasjoner i kontrollomfanget i den stedlige arbeidsgiverkontrollen mellom kommunene. Det er fortsatt flere kommuner som ikke gjennomfører stedlig arbeidsgiverkontroll. Riksrevisjonen vil peke på at denne variasjonen fører til at arbeidsgivere blir stilt overfor ulik risiko for å bli kontrollert avhengig av kommunetilhørighet.

Finansdepartementet framholder at den påpekte variasjonen i arbeidsgiverkontrollen til en viss grad kan sies å være en naturlig følge av forskjeller i næringsstruktur mellom kommunene. Riksrevisjonen deler denne oppfatningen, men ser det som uheldig at kontrolldekningen varierer så vidt mye. Dette kan gi signaler til arbeidsgiverne om at risikoen for kontroll er lav i flere kommuner. Det er grunn til å stille spørsmål om det er en reell risiko for kontroll når det i gjennomsnitt går 23 år mellom hver gang en arbeidsgiver blir kontrollert, jf. Innst. S. nr. 106 (2001-2002).

Riksrevisjonens undersøkelse viser også svakheter i innholdet i arbeidsgiverkontrollen ved at det til dels er mangelfull planlegging av den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Over halvparten av skatteoppkreverne utarbeider ikke kriterier for utvelgelse av kontrollobjekter. I tillegg viser undersøkelsen at det kun er 16,2 prosent av skatteoppkreverkontorene som utarbeider årlige risiko- og vesentlighetsvurderinger for arbeidsgiver-

kontrollen. Riksrevisjonen mener dette kan påvirke kvaliteten av kontrollarbeidet.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i sine kommentarer framholder at variasjonene som presenteres i undersøkelsen, både når det gjelder innkreving og stedlig arbeidsgiverkontroll, i stor grad kan sies å være en logisk følge av dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Departementet viser i den forbindelse til at særlig mindre kommuner har små ressurser til disposisjon for blant annet skatteoppkreverfunksjonen, og påpeker at dette fører til svakheter som framkommer i undersøkelsen.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har Finansdepartementet begrensede muligheter til å påvirke kommunenes prioriteringer innen dagens organisering der staten har et faglig ansvar, mens kommunene har et administrativt ansvar for tildeling av ressurser til skatteoppkreverkontorene. Riksrevisjonen stilte i Dokument nr. 3:12 (1999-2000) spørsmål om påviste svakheter i innfordringsarbeidet kan løses ved å gjennomføre tiltak innenfor dagens organisasjonsmodell. Det stilles på bakgrunn av de påviste svakheter i denne undersøkelsen fortsatt spørsmål om den nåværende organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen er hensiktsmessig.

1.4 Departementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev av 7. mai 2007 til Riksrevisjonen svart:

"...

Finansdepartementet har merket seg Riksrevisjonens bemerkninger. Departementet vil vise til at den statlige skatteetaten har nedlagt et betydelig arbeid de senere årene for å styrke oppfølgingen av de kommunale skatteoppkreverne, bl.a. ved reorganisering av skattefogdenes kontroll av skatteoppkreverne, etablering av Skattedirektoratets intranett for skatteoppkreverne og ulike opplæringstiltak delvis finansiert av direktoratet. Samtidig har det pågått utredninger om forbedringer av skatteoppkreverfunksjonen. Saken er som nevnt i vårt brev av 17.04.2007, til bearbeiding i departementet."

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

En effektiv innfordring av skatter og en vel fungerende arbeidsgiverkontroll er av stor samfunnsmessig betydning. Undersøkelsen viser at det fortsatt er betydelige variasjoner mellom kommunene i skatteoppkrevernes resultater og virkemidler både i innkrevingarbeidet og i den stedlige arbeidsgiverkontrollen.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det grunn til å stille spørsmål om de store variasjonene i innkrevingarbeidet er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om likebehandling av skattyterne og en effektiv innfordring av skatter. Riksrevisjonen finner videre grunn til å stille spørsmål om det er en reell risiko for kontroll av arbeidsgivere når det i gjennomsnitt går 23 år mellom hver gang en arbeidsgiver blir kontrollert. Det vurderes også som lite tilfredsstillende at andelen kontrollerte arbeidsgivere var lavere i 2006 enn i perioden 2003 til 2005. Finansdepartementet synes i all hovedsak å være enig i Riksrevisjonens vurderinger.

Finansdepartementet viser til at den statlige skatteetaten de siste årene har nedlagt et betydelig arbeid for å styrke oppfølgingen av de kommunale skatteoppkreverne. Finansdepartementet framholder videre at skatteoppkreverne likevel har svak kapasitet, liten kompetanse og lav prioritet i de små kommunene. Riksrevisjonen kan langt på vei slutte seg til denne vurderingen. Riksrevisjonen mener det derfor fortsatt er god grunn til å stille spørsmål om en effektiv og hensiktsmessig skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll kan løses gjennom nåværende organisering.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll - Dokument nr. 3:10 (2006-2007), datert 1. juni 2007 og understreker viktigheten av Regjeringens videre oppfølging av saken.

Komiteen minner om at det overordnede mål for skatteetaten er å sikre en korrekt fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter med de to sentrale oppgaver som innkreving av skatter og kontroll av arbeidsgivernes innberetning og innbetaling av skatt og arbeidsgiveravgift.

Systemet er basert på at de kommunale skatteoppkreverkontorene står for både innkreving og kontroll, og slik komiteen forstår situasjonen, har innkreivingsresultater og bruk av virkemidler i mange år variert sterkt mellom kommunene. Imidlertid vil komiteen minne om at den generelle skatteinnkreving fungerer godt, idet hele 99,7 prosent av utlignet skatt blir innbetalt. Riksrevisjonens undersøkelse kan kanskje oppfattes som marginal, da den slik komiteen oppfatter det, primært fokuserer på de utestående 0,3 prosent skatte-restanser.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i to tidligere undersøkelser, Dokument nr. 3:12 (1999-2000) og Dokument nr. 3:5 (2001-2002), fokuserte på om innfordringsarbeidet for restskatt ble praktisert som forutsatt og foretok en vurdering av omfang og kvalitet av den statlige arbeidsgiverkontrollen. Komiteen minner om at Finansdepartementet fulgte opp disse dokumentene og orienterte Stortinget i Riksrevisjonens Dokument nr. 3:1 (2005-2006).

Komiteen ser at Riksrevisjonen har funnet det formålstjenlig å gjennomføre en samlet undersøkelse av det stedlige innfordringsarbeid og arbeidsgiverkontroll, hvor målet har vært å kartlegge og vurdere resultatene av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid med restskatt for personlige skattytere og den lokale etats kontroll av arbeidsgivere. I denne forbindelse har komiteen merket seg at Riksrevisjonens undersø-

kelse fokuserer på det kommunale kontrollmiljø, mens resultatene fra de statlige skatteoppkrevingskontorene ikke er omhandlet.

Komiteen registrerer at undersøkelsen bygger på data fra skatteoppkreverne til Skattedirektoratet for restskattekrav for personlige skatteyttere for inntektsårene 2001, 2002 og 2003 med status for innfordringsarbeidet per 30. juni 2003, 2004 og 2005, mens for arbeidsgiverkontrollen er basis kommunenes innrapportering til Skattedirektoratet for årene 2003, 2004 og 2005. Videre ser komiteen at Riksrevisjonen også har bygget opp statistikk for skatteåret 2006 på basis av en spørreundersøkelse hvor 320 skatteoppkreverkontorer som tilsvarende 81,7 prosent av samtlige, besvarte. Målet med denne spørsmålsrunden var slik komiteen forstår, å belyse årsakene til variasjonene i resultater og bruk av virkemidler i innfordringsarbeidet og i arbeidsgiverkontrollen.

Komiteen merker seg at undersøkelsen viser at gjennomsnittstiden fra restskattekravene forfaller til første innkreivningstiltak er iverksatt, utgjorde 25 dager for inntektsåret 2003, men dog med betydelige forskjeller mellom kommunene. Mens det i de små kommunene i gjennomsnitt gikk fra 9 dager til over et halvt år etter forfall før første tiltak blir registeret, leser komiteen at samtlige av de store kommuner i gjennomsnitt bare brukte 6 uker eller mindre før innkreivningstiltaket ble registrert. Komiteen stiller på samme måte som Riksrevisjonen spørsmål om variasjonen i innkreivingsarbeidet er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger og at det ikke skal forekomme utilsiktet variasjon i virkemiddelbruken mellom landets kommuner.

Saksordfører samt noen av komiteens medlemmer har hatt møte med representanter for Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) samt Kommunesektorens Interesse- og Arbeidsgiverorganisasjon (KS), som gjorde rede for sine synspunkter. Informasjonen er gitt videre til samtlige komitémedlemmer.

Komiteen registrerer at de skatteoppkreverne som raskt iverksetter innkreivning, også tvangsinnfordrer en større andel av kravene - noe som understreker betydningen av en raskest mulig innkreivningsprosess. Imidlertid mener komiteen at denne prosessen ikke må gå på bekostning av skattyters rettigheter, men at det må praktiseres og utøves skjønn i gjennomføringen. Fra NKK og KS fremkom det klare signaler om at både Finansdepartementet og Skattedirektoratet ønsker minimal bruk av konkursbegjæring mot personlige skattytere som representerer de 0,3 prosent av utestående og ikke innbetalt skatt - noe komiteen har merket seg. Komiteen innser at bruk av tvang mot personer som mangler evne til å gjøre opp for seg, er et dårlig virkemiddel da hele 70 prosent av denne gruppe personer, består av saker med ikke innsendt selvangivelse og dermed skjønnslikning, ukjent bopel, konkurser, alvorlig sykdom og andre spesielle årsaker. Komiteen innser at virkemidler må tilpasses der skyldner har betalingsvilje, men mangler betalings-

evne, og at dagens innkrevningssystem har mange positive elementer som bør videreføres.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen bekrefter at tvangssalg og konkurs brukes i svært liten grad av skatteoppkreverkontorene, da instruksjonen sier at etaten skal være tilbakeholden med å begjære vanlige lønns-takere konkurs.

Videre ser komiteen det positive i at flere skatteoppkreverkontorer samarbeider, noe som resulterer i større effektivitet i tilfeller hvor enkeltkontorer har liten bemanning og mye sykdomsfravær. På samme måte som Riksrevisjonen, ser komiteen et klart potensial til forbedring da bare 21 prosent av skatteoppkrevningskontorene har fulgt oppfordringen fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet om økt samarbeid.

Med hensyn til variasjoner i bruk av innfordringstiltak, ser komiteen at Riksrevisjonen påpeker at praksis inkludert beløpsgrense, varierer betydelig mellom kommunene i forbindelse med innfordring gjennom utleggsforretning, dekningsaksjon og begjæring av konkurs, dersom krav ikke kan forventes oppgjort innen rimelig tid. Komiteen ser at det kan stilles spørsmål om dette også er i samsvar med Stortingets forutsetning om at forskjellig innfordring skal være knyttet til egenskaper i kravet, og ikke være avhengig av kommunetilhørighet eller andre forhold.

Undersøkelsen bekrefter at skatterestansene i beløp fortsatt er betydelige, og det er særlig store krav som forblir uoppgjort. Komiteen stiller derfor spørsmål på lik linje med Riksrevisjonen, om den lave andelen av konkursbegjæring for ikke personlige skyldnere med store skatte- og avgiftskrav er i tråd med Stortingets forutsetning om at skatteinnfordringssystemet skal sørge for at skattene betales med de fastsatte beløp.

Komiteen ser av undersøkelsen at bruken av betalingsoppfordring og varsel om påleggstrekk som første innfordringstiltak har økt, mens bruk av tvangsfullbyr-delsesloven har gått ned.

Skatteoppkrevernes undersøkelser rundt skyldnerens økonomiske situasjon, er slik som også komiteen oppfatter, særdeles viktig for å kunne begrense at påleggstrekk ikke går ut over skyldnerens økonomiske behov for rimelig underhold. Komiteen har merket seg at flere skattefogdkontorer rapporterer at påleggstrekk nedlegges uten at det gjøres tilstrekkelige forundersøkelser til tross for at dette tidligere er blitt omtalt i Dokument nr. 3:12 (1999-2000).

Riksrevisjonens undersøkelse understreker viktigheten av at sikring av kravet med utlegg mens påleggstrekket løper, benyttes i begrenset grad, men komiteen påpeker viktigheten av bruk av riktig sikring slik at inntektstapet for det offentlige blir minimalisert. Komiteen mener også i dette tilfelle at denne sikring kan få en for kraftig effekt og at skatteyter kan bli sterkt skadelidende. Komiteen forutsetter at liknings- og kemnerkontorene forsøker å utøve lik praksis over hele landet.

Komiteen merker seg også at Finansdepartementet i sine kommentarer til undersøkelsen viser til at skatteoppkreverfunksjonene har svak kapasitet, liten

kompetanse og lav prioritet i de små kommunene. Virkningene blir her slik at dette kan føre til mindre riktig skatteinnfang og ulik behandling av skattyterne.

Kontrollomfang og planlegging av stedlig arbeidsgiverkontroll med sikring av beregning, innbetaling og innberetning av skattetrekk og arbeidsgiveravgifter er hjemlet i lovverket, og komiteen har registrert den gradvise reduksjonen i hyppigheten for stikkprøvekontrollene. En hyppighet for kontroll med 23 års intervaller i gjennomsnitt, synes komiteen er lavt og stiller spørsmål om kontrollomfanget er tilstrekkelig for å kunne oppfylle Stortingets forutsetninger. Det er imidlertid viktig, slik komiteen ser det, at skatteoppkreverne etter at Riksrevisjonens datainnsamling til undersøkelsen var avsluttet, har gjennomført en forholdsvis omfattende omlegging av kontrollvirksomheten. Det vises videre til at Skattedirektoratet har endret innholdet i arbeidsgiverkontrollbegrepet til å omfatte flere kontrollhandlinger enn tidligere utført. Fra skatteoppkreverne har komiteen fått opplyst at antall nullrapporter fra 2007/2008 vil gå dramatisk ned. Videre bør det i denne forbindelse nevnes at kontrolldekningen på 5 prosent kan virke lavt, men komiteen registrerer at det er 3 kontrollmiljøer (skatteoppkreverne, fylkes-skattekontorene og likningskontorene) som alle i hovedsak kontrollerer de samme næringsdrivende.

Videre viser komiteen til at undersøkelsen påpeker en stor variasjon i kontrollomfang mellom kommunene der skattytere i de små kommuner statistisk er utsatt for en liten og begrenset kontrollrisiko. I denne forbindelse merker komiteen seg at hele 54 prosent av kommunene står for bare 14 prosent av antall arbeidsgivere og nesten alle disse er små bedrifter og foretak.

Komiteen merker seg at undersøkelsen fokuserer på en rekke svakheter i forbindelse med arbeidsgiverkontrollen. Til tross for fastlagte retningslinjer for god planlegging og gjennomføring av kontrollen samt utvelgelse av kontrollobjekter, ser komiteen at kontrollintensjonene ikke blir fulgt opp. Når 25 prosent av skatteoppkreverkontorene ikke utarbeider noen årlig kontrollplan og rundt 50 prosent overhodet ikke har utarbeidet kriterier for stedlig kontroll, mener komiteen at disse svakheter må følges bedre opp og gis prioritet av Finansdepartementet og hos de enkelte skatteoppkrevere.

Videre registrerer komiteen at undersøkelsen også påpeker variasjon i avdekkede beløp mellom kommunene i den stedlige arbeidsgiverkontrollen og hvor nærmere 43 prosent av skatteoppkreverne i kommunene ikke avdekker feil eller mangler gjennom kontrollen. Komiteen synes at Finansdepartementets kommentarer om at dette skyldes liten kompetanse, mindre profesjonalitet og lav prioritering i kommunene, kan fremstå som en bortforklaring - spesielt når denne situasjon har vedvart i tital av år uten at det er grepet tak i det fra departementets side. Komiteen ser dog ikke bort i fra at skatteoppkreverne har større lokale kunnskaper i de små kommunene, og ofte er de største foretakene offentlige, kommunale eller interkommunale bedrifter.

Imidlertid er komiteen helt på linje med Finansdepartementet som nå vil legge vekt på en resultatforbedring, men da basert på interkommunale kontrollorganer med en helhetlig kontrollplanlegging som er fundamentert på sterkere fagmiljøer. En bedre dialog med utveksling av erfaringer mellom de enkelte skatteoppkreverkontorer ser også komiteen som ett av mange elementer som i årene fremover må til for å forbedre og effektivisere skatteoppkrevingen ytterligere.

Komiteen viser til det pågående arbeid i regi av Finansdepartementet og Skatteetaten for å forbedre de forhold som Riksrevisjonen påpeker i Dokument nr. 3:10 (2006-2007). Gjennom sitt ROS-prosjekt søker departementet og Skatteetaten blant annet å reorganisere og effektivisere innkrevingsoppgavene. Det vises også til NOU 2007:12 Offentlig innkreving, som ble avgitt av Solberg-utvalget 6. november 2007. Utvalget, som ble oppnevnt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 21. september 2005 for å gjennomgå det offentlige innkrevingssystemet med sikte på forbedringer, konkluderer med at all statlig innkreving av regninger som ikke er blitt betalt, bør samles i én etat. Komiteen tar dette standpunktet til orientering, men finner det ikke riktig å ta stilling til spørsmålet, da det ikke tilligger kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteen forutsetter at Riksrevisjonens merknader i Dokument nr. 3:10 (2006-2007) tas til orientering i alt videre arbeid på dette feltet.

Komiteen mener videre at Finansdepartementet bør vurdere å skjerpe skatteoppkreverinstruksen overfor de lokale skatteoppkrevere, med det siktemål å følge opp og redusere de lokale variasjonene i innkre-

ving og stedlig arbeidsgiverkontroll, i tråd med Riksrevisjonens merknader.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at de kommunale skatteoppkreverne i hovedsak gjør en god jobb med innkreving av skatt. Den høye prosenten som innkreves viser dette. Ved en videreføring av den lokale innkreving, vil det være lettere å bruke lokal kunnskap i innfordringsarbeidet. Slik kan en på en bedre måte ivareta også andre hensyn Stortinget tidligere har vært opptatt av i forhold til enkeltpersoner som har betalingsproblemer. Det vises i denne sammenheng til Innst. S. nr. 122 (2005-2006) der kontroll- og konstitusjonskomiteen bl.a. peker på viktigheten av at offentlige kreditorer konstruktivt bidrar til gjeldsordning når dette er hensiktsmessig.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:10 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll - oppfølging av Dokument nr. 3:12 (1999-2000) og Dokument nr. 3:5 (2001-2002) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. desember 2007

Lodve Solholm
leder

Carl I. Hagen
ordfører