

Dokument nr 3:8

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende
utnyttelse og organisering av
kontrollressurser ved fem store
ligningskontorer**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:8 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer.

Riksrevisjonen, 4. mai 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
leder

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Finans- og tolldepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Finans- og tolldepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	9

Finans- og tolldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer

1 INNLEDNING

Skatteetaten er med sine over 6 000 stillinger en betydelig virksomhet med organisasjonsenheter fordelt på en rekke nivåer både administrativt og geografisk. I 1997 kom det inn noe over 403 mrd kroner gjennom det skatte- og avgiftssystemet etaten forvalter.

Skatteetaten gjennomførte fra 1986 til 1994 et omfattende omstillingsprosjekt. Formålet med omstillingen var å gjøre ligningsetaten mer effektiv ved å innføre ny informasjonsteknologi og utvikle nye standardiserte behandlingsmåter for ligningsarbeidet (FLID-omstillingen). Et vesentlig element ved FLID-omstillingen var ifølge St prp nr 88 (1990–91), jf Innst S nr 210 (1990–91), at den skulle føre til en vridning av ressursbruken mot VO-arbeid, dvs verdiorientert kontrollarbeid rettet mot skattytergrupper og områder der effekten målt som endring i forhold til skattyters påstand er antatt å være størst.

I St prp nr 1 (1996–97) og (1997–98) for Finans- og tolldepartementet framgår det at en sentral utfordring for Skattedirektoratet i de nærmeste år er å redusere antall feil i opplysningsgrunnlaget og øke oppdagelsesrisikoen for skatte- og avgiftsunndragelser. Dette målet skal blant annet nås ved at en større andel av skatteetatens ressurser anvendes til VO-arbeid.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse ved landets fem største ligningskontorer: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum. Disse kontorene ble valgt grunnet sin store betydning for skatteprovenyet. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere disse kontorenes utnyttelse av ressurser, inklusive prioritering av ressurser til og resultater av kontrollarbeidet. Undersøkelsen har også omfattet vurdering av om eksisterende rapporteringssystemer i ligningsetaten gir overordnet myndighet den nødvendige styringsinformasjon.

Med basis i formålet ble det i undersøkelsen stilt opp problemstillinger vedrørende prioriteringen av ressurser til kontrollarbeid og ressursfordelingen til forskjellige typer slikt arbeid. Det ble også vurdert i hvilken grad de undersøkte ligningskontorene oppfyller fastsatte resultatkrav, og om rapporteringen fra de enkelte ligningskontorer er konsistent og sammenlignbar. I denne forbindelse ble det undersøkt hvordan ligningskontorene benytter budsjett- og ressursregistreringssystemet BUREG som rapporteringsverktøy.

Skattedirektoratet har i sine prioriteringer oppstilt kvantitative mål for produksjon og ressursbruk. Disse inngår som revisjonskriterier i undersøkelsen.

Undersøkelsen er basert på gjennomgang av styringsdokumenter og rapporter fra skatteetaten og undersøkte ligningskontorer. I tillegg er det blitt gjennomført intervjuer på ulike stillingsnivåer og en spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved de fem kontorene.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen ble oversendt Finans- og tolldepartementet ved brev av 25. januar 1999. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt Skattedirektoratet ved brev 5. november 1998. Skattedirektoratet har ikke foretatt en fullstendig verifisering av faktadelen av rapporten, men har gitt enkelte kommentarer til framstillingen. Finans- og tolldepartementet har i brev av 23. februar 1999 kommentert rapporten. Departementets merknader er gjengitt i punkt 3. Rapporten følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Ressurser til ledelse/støtte

Undersøkelsen viser at de fem ligningskontorene for årene 1996 og 1997 benyttet henholdsvis rundt 46 % og 36 % av de totale ressursene til ledelse/støtte. Begrepet ledelse/støtte omfatter skranke/sentralbord, arkiv/drift, faglig veiledning/læring og administrasjon/ledelse. Forskjellen mellom de to årene skyldes blant annet nytt oppsett for ressursregistrering i 1997. Ressursbruken til ledelse/støtte vurderes som svært høy. Det reises på bakgrunn av dette spørsmål om det ikke eksisterer et stort potensiale i en effektivisering av ledelse/støtte-funksjonen og flytting av ressurser fra denne til kontroll gjennom VO-arbeid.

Produksjonsnormer for basis ligningsbehandling

Det framgår av undersøkelsen at ingen av de fem undersøkte ligningskontorene i 1997 oppfylte samtlige av de fastsatte produksjonsnormene for basis ligningsbehandling, jf tabell 1. Med basis ligningsbehandling forstås de handlinger som anses nødvendige å utføre under ligningsbehandlingen av enkeltsaker for å sikre fastsatte kvalitetskrav innen rammen av gjeldende produksjonskrav.

Tabell 1 Produksjonsnormer og oppnådde resultater ved basis ligningsbehandling i 1997

Rapporteringspunkter	Produksjonsnorm Antall pr dagsverk	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum	Gjennomsnitt	Antall ligningskontorer innenfor produksjonsnormen av fem (og i %)
Forenklet selvangivelse (FSA)	120–170	93	93	141	130	74	106	2 (40 %)
Lønnstakere/pensjonister	40–50	31	20	24	19	24	24	0 (0 %)
Enmannsforetak	15–20	11	10	15	9	10	11	1 (20 %)
Aksjeselskaper	10–15	12	7	15	10	7	10	3 (60 %)

For lønnstakere og pensjonister er det et stort avvik mellom produksjonsnormen og oppnådde resultater. Gjennomsnittsproduksjonen for de fem kontorene ligger på 24 selvangivelser pr dag mens produksjonsnormen er 40–50. I gjennomsnitt ligger dermed produksjonen 40 % under laveste intervallgrense i produksjonsnormen. Også for forenklet selvangivelse (FSA) og enmannsforetak lå produksjonen under normen. Selv om normen ikke blir resultatkrav før utløpet av strategiperioden, dvs i år 2000, reises det spørsmål om ikke normen i større grad

burde vært oppfylt allerede i 1997. Alle de fem ligningskontorene har bemerket at produksjonsnormen for basis ligning ikke vurderes som realistisk.

Ressurser til VO-arbeid

Skattedirektoratet har et krav om at 15 % av disponible ressurser på årsbasis innen utløpet av strategiperioden 1996–2000 skal benyttes til VO-arbeid. Andel ressursbruk til prioritert VO-arbeid for 1997 framgår av følgende tabell:

Tabell 2 Andel disponible ressurser til prioritert VO-arbeid i 1997

Ligningskontor	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
Sum VO-arbeid til prioriterte skattytergrupper	10,7 %	17,0 %	14,1 %	13,6 %	19,9 %

Gjennomsnittlig ressursbruk til VO-arbeid for de undersøkte ligningskontorene var i 1997 ca 15,1 % mot 17,2 % på landsbasis. I tallene for de fem største kontorene er det til dels store variasjoner. Oslo ligningskontor benyttet i 1997 kun 10,7 % av sine ressurser til prioritert VO-arbeid, og lå dermed godt under det framtidige kravet på 15 %. Med bakgrunn i at undersøkelsen er gjennomført flere år etter FLID-omstillingen, reises det spørsmål om ikke andelen ressurser til prioritert VO-arbeid ved Oslo ligningskontor burde vært høyere allerede i 1997 selv om kravet på 15 % ikke vil gjelde før utløpet av strategiperioden, dvs i år 2000.

Det forhold at 15 %-kravet ble innfridd ved mange ligningskontorer og som landsgjennomsnittet allerede i 1997, indikerer at kravet kan være satt for lavt. Det kan reises spørsmål ved om ambisjonsnivået hos Skattedirektoratet er noe lavt i forhold til Stortingets forventninger i forbindelse med FLID-omstillingen og hva som er realistisk mulig. Det forutsettes at Skattedirektoratet regelmessig evaluerer resultatindikatorerne med henblikk på hva som er realistisk og ønskelig ut fra aktuelle strategier og mål.

Effekter av VO-arbeidet

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å sammenligne effektiviteten ved de enkelte ligningskontorer ved å se på oppnådde effekter av utført VO-arbeid. Dette skyldes blant annet at det ikke rapporteres hvor mange VO-saker som totalt behandles ved kontorene. Det vurderes som viktig at skatteetaten søker å videreutvikle rapporteringssystemer som i størst mulig grad gjør det mulig å styre ressursinnsatsen mot viktige kontrollområder.

Tilgang til dokumenter og tilretteleggelse av arbeidet

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved de fem ligningskontorene var et hovedtema hvordan de ansatte vurderer tilgangen til nødvendige dokumenter (selvangivelser m m) under VO-arbeidet. Svarene viser at tilgangen stort sett vurderes som akseptabel, god eller meget god. Ved Oslo ligningskontor svarte 20 % at tilgangen til nødvendige dokumenter under VO-arbeidet er mindre god. Ingen har svart at det er dårlig tilgang til nødvendige dokumenter. Et annet

hovedtema i spørreundersøkelsen var i hvilken grad de ansatte mener arbeidsgiver har lagt forholdene til rette for å kunne utføre planlagt VO-arbeid. Ved Oslo, Bergen og Trondheim ligningskontorer er det henholdsvis 10 %, 23 % og 5 % som svarte at arbeidsgiver i liten grad har lagt forholdene til rette for planlagt VO-arbeid.

Behandlingstid for klagesaker ved ordinær ligning

Undersøkelsen viser at rapportert behandlingstid for klager på ordinær ligning i 1997 oversteg det fastsatte kravet på tre måneder ved Oslo og Bergen ligningskontorer i henholdsvis 13 % og 20 % av sakene.

Behandlingstid for bokettersynsrapporter

For flere av ligningskontorene har behandlingstiden fra iverksettelse av bokettersyn til vedtak er sendt skattyter i 1997 i til dels høy grad oversteget kravet på 12 måneder. Dette illustreres ved kontorene i Bergen, Stavanger og Trondheim der behandlingstiden for henholdsvis 39 %, 39 % og 27 % av sakene ikke tilfredstilte resultatindikatoren. Skattedirektoratet bør på bakgrunn av dette tilstrebe å oppnå kortere saksbehandlingstider for klager på ordinær ligning og behandling av bokettersyn hos ligningskontorene.

Bruk av budsjett- og ressursregistreringssystemet BUREG

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter blant annet vurdering av ligningsetatens budsjett- og ressursregistreringssystem, BUREG. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom de undersøkte ligningskontorene med hensyn til hvor mange BUREG-kategorier som benyttes. Forskjellene i antall BUREG-kategorier som ble benyttet ved de undersøkte ligningskontorene, medfører at data fra BUREG er mindre egnet for sammenligninger mellom ulike ligningskontorer. Riksrevisjonen mener derfor at det bør vurderes å legge opp til mer lik rapportering oppover i etaten. Slik rapportering kan både bidra til å beholde god styring lokalt og til å gi Skattedirektoratet bedre oversikt over den totale ressursbruken. Det vurderes som viktig at Skattedirektoratet følger opp svakheter ved BUREG og iverksetter aktuelle forbedringer.

3 FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Finans- og tolldepartementet har i brev av 23. februar 1999 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport. Departementet mener rapporten representerer et nyttig bidrag til forbedringer av det løpende arbeidet og den overordnede styringen av dette i ligningsforvalt-

ningen. I sitt brev har departementet enkelte kommentarer til noen av funnene fra undersøkelsen, og det gis også noen generelle kommentarer.

Når det gjelder ressursbruken til ledelse/støtte ved de undersøkte ligningskontorene, mener departementet at det på grunn av nytt oppsett for ressursregistrering kan være metodiske problemer ved sammenligning av data for 1996 og 1997. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er potensiale for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen. Dette kan blant annet skje ved flytting av ressurser fra ledelse/støtte til VO-produksjon. Det vises her til at Skattedirektoratet ca 1. april 1999 vil oversende departementet en utredning med forslag til hensiktsmessig omorganisering av ligningsforvaltningen.

Departementet er enig i at det foreligger en viss variasjon i tallene for ressursbruk til basis ligning. Departementet kan imidlertid ikke ut fra undersøkelsen se at denne variasjonen er større enn det som kan anses naturlig for kontorene ut fra lokale forhold og prioriteringer. Når det gjelder produksjonsnormene for basis ligningsbehandling, viser departementet til at resultatindikatorerne ikke er gitt som absolutte krav verken for 1996 eller 1997, men et krav det tas sikte på å gjennomføre innen utløpet av strategiperioden 1996–2000. Departementet bemerker at årsyklus og produksjonsnormer vil bli endret når forhåndutfyllt selvangivelse (PSA) blir landsdekkende fra og med inntektsåret 1998, og at dette vil gi nye utfordringer som Skattedirektoratet arbeider med å følge opp.

For ressursbruken til VO-arbeid viser Finans- og tolldepartementet til at kravet på 15 % ikke var et absolutt krav i 1997, men et krav som det tas sikte på gjennomføre innen utløpet av strategiperioden 1996–2000. Departementet er noe usikker på hva som ligger i Riksrevisjonens uttalelse om at «det foreligger indikasjoner på at de frigjorte ressurser på ligningskontorene ikke er blitt benyttet til prioritert VO-arbeid slik det er forutsatt av Stortinget». Departementet er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at det foreligger potensiale for ytterligere resultatforbedring ved disse kontorene. Det vises her til at Skattedirektoratet og ligningskontorene arbeider kontinuerlig for å bedre resultatene.

Departementet er ikke enig med Riksrevisjonen i at Skattedirektoratets krav om at 15 % av ressursene skal benyttes til prioritert VO-arbeid, er satt for lavt. Det vises til at kravene i strategimeldingen ble utformet etter forutgående analyser i skatteetaten. Den relativt gode måloppnåelsen allerede i 1997 kan skyldes målrettet og godt arbeid i ligningsforvaltningen, og ikke nødvendigvis at kravet er satt for lavt. Departementet viser til at arbeidet med effektivisering og ytterligere resultatforbedring vil fortsette, og at det i tillegg vil kunne settes individuelle resultatkrav for hvert ligningskontor basert på blant annet fjorårets resultater.

Departementet mener i hovedsak at uten angivelse av nærmere forutsetninger, f eks hva som er realistiske alternativer, vil svarene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse på de undersøkte ligningskontorene lett kunne bli noe unyanserte. Det er derfor vanskelig for den enkelte å svare på i hvilken grad arbeidsgiver har lagt forholdene til rette for å kunne utføre planlagt VO-arbeid eller ikke. Svarene kan være preget av ønsker, forventninger og interesser fra respondenten som ikke lar seg realisere. Departementet vurderer heller ikke funnene fra spørreundersøkelsen slik at de ansatte ikke er tilfredse med tilretteleggelsen av forholdene for VO-arbeid, selv om det kan være aktuelt å følge opp enkeltfunn. Det vises her til at 95 % av respondentene mener at tilgangen til nødvendige dokumenter er akseptabel, god eller meget god. Det vises også til at ca 91 % mener at forholdene er lagt til rette i middels, stor eller meget stor grad for utførelse av planlagt VO-arbeid.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at saksbehandlingstiden for klager på ordinær ligning og behandlingstiden for ettersyn bør søkes holdt innenfor de servicekrav Skattedirektoratet har satt. I styringsdialogen mellom direktoratet og departementet er derfor dette en sentral resultatindikator.

For ligningskontorenes rapportering av målte VO-effekter, mener departementet i hovedsak at beløpsmessige effekter alene ikke kan være et mål og en målestokk for utført arbeid. Slike effekter vurderes mer som indikatorer på hvor innsatsen bør rettes, og som et ledd i forebyggelse av urettmessigheter. Effektene av informasjon og forebyggende tiltak forventes å være langt større enn effekten som følger av ligningskontorenes årlige, beløpsmessige korrigeringer. Departementet peker i sitt brev på at ulik størrelse og sammensetning av skattytermassen ved de enkelte ligningskontorer vanskeliggjør tillitvekkende sammenlignbar måling av VO-effekter. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det bør utvikles indikatorer som kan gjøre det lettere å måle VO-effekter og kontrollnivå ved de enkelte kontor, blant annet ved at det også rapporteres på VO-saker som ikke har medført endring, og på antall skattytere totalt som er underlagt VO-arbeid.

Finans- og tolldepartementet mener at Riksrevisjonens undersøkelse ikke ivaretar hensikten med ressursregistreringssystemet BUREG. Hovedhensikten var ikke å synliggjøre alle oppgaver, men å opprette kategorier som anses nødvendige for vidererapportering og intern styring. Departementet er uenig i Riksrevisjonens antakelse om at et høyt antall BUREG-kategorier automatisk bidrar til en positiv innstilling til ressursregistrering. Departementet antar at flere kategorier vil bidra negativt. Det vises til direktoratets erfaringsmateriale og tilbakemeldinger som viser at det er ønskelig med færrest mulig registreringskategorier. Departementet legger imidlertid til grunn at direktoratet følger opp BUREG-systemet og om nødvendig iverksetter forbedringer. Departementet

er enig med Riksrevisjonen i at mer aggregert rapportering med færre og like kategorier til høyere etatsnivå kan gi bedre ressursstyring i etaten.

Avslutningsvis gir departementet noen generelle merknader til undersøkelsen. Departementet har i sitt brev pekt på noen metodiske problemer som etter departementets syn er egnet til å svekke utsagnskraft og konklusjoner. Når det gjelder kontrollbegrepet, mener departementet at betegnelsen kontrollressurser på arbeidet med kontroll under ligningsfastsettelsen er misvisende i forhold til skatteetatens egen definisjon av begrepet, og at denne anvendelsen av begrepet kan være uheldig.

Departementet mener at henvisningen til og anvendelsen av det nye økonomireglementet bør skje med større presisjon og varsomhet. Det vises i denne forbindelse til at resultatbegrepet i forvaltningen har flere elementer, og at vektleggingen i form av resultatindikatorer må fastlegges i drøftelser mellom departement og virksomhet. Drøftelsene må tilpasses virksomhetens funksjon og egenart.

Finans- og tolldepartementet viser til slutt til at såkalte nøkkeltall fra tildelingsbrevet for 1997 ikke er å oppfatte som primære rapporteringspunkter, men er ment å skulle belyse sentrale utviklingstrekk på viktige områder.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen konstaterer at Finans- og tolldepartementet vurderer Riksrevisjonens rapport som et nyttig bidrag til forbedringer av det løpende arbeidet og departementets overordnede styring.

Riksrevisjonen er enig i at det kan foreligge metodiske problemer ved sammenligning av data for 1996 og 1997 grunnet nytt dataoppsett. Gjennomsnittlig andel av total ressursbruk til ledelse/støtte for de fem kontorene vurderes imidlertid som for høy i et normalt produksjons- og effektivitetsperspektiv både for 1996 og 1997. Denne vurderingen må sees på bakgrunn av at undersøkelsen er gjennomført flere år etter FLID-omstillingen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at det foreligger et potensiale for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen ved blant annet overflytting av ressurser fra ledelse/støtte til VO-produksjon. Det forutsettes på bakgrunn av dette at departementet viderefører og intensiverer arbeidet med å redusere ressursandelen til ledelse/støtte, og at dette forhold vektlegges ved vurderingen av den framtidige organisering av ligningsforvaltningen.

Det tas sikte på at produksjonsnormene for basis ligning skal være oppfylt innen utløpet av strategiperioden, dvs i år 2000. Riksrevisjonen er innforstått med at lokale forhold og prioriteringer vil gi variasjoner i ressursbruk til basis ligning, og at landsdekkende ordning med forhåndsutfyllt selvangivelse

(PSA) fra og med inntektsåret 1998 vil medføre ny årssyklus og nye utfordringer for ligningssetaten slik departementet påpeker. Det vurderes som positivt at Finans- og tolldepartementet arbeider med å finne riktig nivå for produksjonsnormer og resultatindikatorer tilpasset dette. Samtidig vurderes det som viktig at Skattedirektoratet tar hensyn til tilbakemeldinger fra ligningskontorene vedrørende nivået på normene.

Departementet mener at kravet om 15 % av ressursene til prioritert VO-arbeid ikke er satt for lavt. Ifølge departementet kan god resultatoppnåelse i 1997 skyldes målrettet og godt arbeid i ligningsforvaltningen. Riksrevisjonen fastholder at det bør vurderes å øke ressursandelen til VO-arbeid, og vurderer ikke kravet på 15 % som spesielt høyt i forhold til Stortingets forventning om at en større andel av etatens ressurser skal anvendes til verdiorientert arbeid overfor næringslivet. Det kan nevnes at de fem undersøkte ligningskontorene i gjennomsnitt i 1996 og 1997 benyttet mer enn dobbelt så mye ressurser til ledelse/støtte som til prioritert VO-arbeid. Innføringen av PSA for inntektsåret 1998 bør kunne frigjøre ytterligere ressurser i ligningsforvaltningen. Disse frigjorte ressursene bør kunne benyttes til blant annet økt andel prioritert VO-arbeid. Departementet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering om at det foreligger potensiale for ytterligere resultatforbedring vedrørende ressursandel til prioritert VO-arbeid for de ligningskontorene undersøkelsen omfatter.

For Oslo ligningskontors vedkommende var ressursandelen til prioritert VO-arbeid i 1997 10,7 %. Det reises spørsmål om ikke andelen ressurser til prioritert VO-arbeid ved Oslo ligningskontor burde vært høyere allerede i 1997, selv om kravet på 15 % ikke vil gjelde før utløpet av strategiperioden, dvs i år 2000. Til sammenligning benyttet Bærum ligningskontor 19,9 % av ressursene til prioritert VO-arbeid i samme år.

Generelt viser undersøkelsen store forskjeller mellom ligningskontorene for alle vesentlige produksjonsoppgaver. I undersøkelsen er ikke årsakene til disse variasjonene eller eventuelle forskjeller i kontorenes kvalitetssikring analysert. Dette er forhold som antas å være av interesse for departementet og Skattedirektoratet ved videre planlegging og oppfølging.

Riksrevisjonen er innforstått med at det er vanskelig å måle effekter av VO-arbeidet. Det registreres at departementet er enig med Riksrevisjonen i at det likevel bør arbeides videre med å utvikle indikatorer som kan gi et bedre grunnlag for å måle VO-effekter og kontrollnivå for det enkelte kontor. Dette kan skje blant annet ved at det også rapporteres på VO-saker som ikke har medført endring, og på antall skattytere totalt som er underlagt VO-arbeid. Det forutsettes at det løpende vurderes å videreutvikle hensiktsmessige resultatindikatorer på området.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse på de fem besøkte ligningskontorene ble gjennomført for å få et inntrykk av hvordan de ansatte vurderer egen arbeidssituasjon blant annet med henblikk på tilretteleggelse av muligheten for å kunne gjennomføre planlagt VO-arbeid og rapportering i BUREG. Riksrevisjonen er innforstått med at det kan være ulike fortolkninger av funnene i en slik undersøkelse. Etter Riksrevisjonens vurdering representerer imidlertid de ansattes syn på enkelte sentrale forhold ved egen arbeidssituasjon viktig informasjon som Skattedirektoratet og ligningsforvaltningen bør merke seg og ta hensyn til i det videre arbeidet. Når eksempelvis 20 % av respondentene ved Oslo ligningskontor svarer «mindre god» på spørsmålet om tilgangen til nødvendige dokumenter under VO-arbeidet, bør kontoret vurdere om ikke forholdene kan forbedres for å øke effektiviteten.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at behandlingstiden for klager på ordinær ligning og behandlingstiden for ettersyn er for lang. Situasjonen på dette området vurderes som mindre tilfredsstillende, og det forutsettes at det settes i verk tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, slik at den blir i henhold til resultatkravene.

Et sentralt ressursregistreringssystem som BUREG vil ikke kunne tjene alle ønskede formål fullt ut. Et høyt antall rapporteringskategorier kan gi mer korrekt rapportering dersom det følges opp. De ansatte på ligningskontorene kan ha ulike syn på nytten og praktiserbarheten av mange kategorier. Antall kategorier bør på bakgrunn av dette vurderes løpende av Skattedirektoratet. Riksrevisjonen merker seg at departementet i hovedsak er enig i at rapportering på høyere etatsnivå kan gjøres mer aggregert med færre og like kategorier. Det vurderes som viktig at slike forbedringer vurderes og gjennomføres.

I sin avslutning peker Finans- og tolldepartementet på at undersøkelsens bruk av betegnelsen *kontrollressurser* om samtidig kontroll under fastsettelsesarbeidet ikke fullt ut er i samsvar med skatteetatens egen definisjon. Riksrevisjonen kan ikke se at dette eventuelt påvirker bildet av produksjon og ressursbruk. Riksrevisjonen har i undersøkelsen blant annet benyttet etatens Resultatkatalog Forskudd/ligning for 1997, og de definisjoner som framkommer der.

Departementet mener at henvisningen til og anvendelsen av det nye økonomireglementet bør skje med større presisjon og varsomhet enn det som framkommer i rapporten. I rapporten er det tatt utgangspunkt i Skattedirektoratets produksjonsnormer og det rapporteringssystemet som etaten selv har utviklet og benytter. Riksrevisjonen mener ut fra dette at undersøkelsens revisjonskriterier er fundert på direktoratets egne fortolkninger av kravene i økonomireglementet.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at såkalte nøkkeltall fra tildelingsbrevet for 1997 ikke

er å oppfatte som primære rapporteringspunkter, men er ment å skulle belyse utviklingstrekk på viktige områder. Det vurderes likevel som viktig at departementet prioriterer arbeidet med å utvikle hensiktsmessige resultatindikatorer.

5 FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Finans- og tolldepartementet som i brev av 26. mars 1999 har svart:

«Det vises til brev av 16.3.99 fra Riksrevisjonen vedlagt dokument til Stortinget om ovennevnte.

Generell merknad

Finansdepartementet vil i hovedsak vise til sin uttalelse i saken 23.2.99, gjengitt i Riksrevisjonens dokument. Riksrevisjonens etterfølgende bemerkninger viser etter departementets syn at det er en noe ulik fortolkning av enkelte punkter av undersøkelsens tallmateriale. Departementet er imidlertid enig i at likningsforvaltningen har et forbedringspotensiale på flere områder.

Som Riksrevisjonen påpeker innledningsvis i sitt dokument er skatteetaten en svært stor og viktig statlig virksomhet. Etaten vil til enhver tid ha enkelte uløste problemer og utfordringer. Både Finansdepartementet og Skattedirektoratet legger vekt på at etaten arbeider systematisk med å innfri forbedringsbehov, herunder med å videreutvikle ressursregistreringssystemer og resultatstyringssystemer.

Spesielt om ressursbruken til «ledelse/støtte»

I undersøkelsen så vel som i de etterfølgende bemerkningene anfører Riksrevisjonen som et hovedpunkt at andelen av de totale ressursene som medgår til «ledelse/støtte» for årene 1996 og 1997 vurderes å være for høy (h h v 46 % og 36 %). Finansdepartementet sa seg enig i dette i sin uttalelse av 23.2.99 med forbehold for problemer knyttet til registreringsmetoden. Etter den avgitte uttalelsen har departementet søkt å klarlegge dette forholdet, bl a basert på tallmateriale vedlagt Skattedirektoratets årsrapport for 1998 (som ankom departementet etter avgitt uttalelse).

Finansdepartementet vil peke på at begrepet «ledelse/støtte» er et sammensatt og dermed noe upresist begrep, som i denne forbindelse kan gi uheldige feilassosiasjoner. Begrepet omfatter så vidt forskjellige funksjoner som skranke/sentralbord, arkiv/drift, faglig veiledning/opplæring og administrasjon/ledelse. Skattedirektoratets oversikt over gjennomsnittlig ressursbruk fordelt på definerte oppgavekategorier for den samlede likningsforvaltningen viser følgende andeler på de relevante kategoriene for årene 1997 og 1998: Faglig veiledning/opplæring

8,9 % hhv 7,9 %, skranketjeneste/arkiv/EDB-drift 16,9 % hhv 16,6 % og administrasjon/ledelse 11,2 % hhv 11,5 %. Sumtallene er hhv 37 % og 36 %, som samsvarer godt med Riksrevisjonens anslag for de fem store likningskontorene i 1997 (som her legges til grunn som det mest korrekte nivå, jf om endringer i registreringsmetoden).

Faglig veiledning dreier seg om intern kompetanseutvikling. Departementet viser her spesielt til etableringen av nye arbeidsmetoder og støttesystemer i likningsforvaltningen som følge av innføring av forenklet selvangivelse respektive forhåndutfylt selvangivelse. Skranketjeneste, som dreier seg om ren publikumsservice, utgjør ifølge Skattedirektoratet ca 8 %. Bedre service er et av Regjeringens satsingsområder, og departementet har besluttet at dette området skal gis en særlig utdypende vurdering i etatens årsrapport for 1999, jf tildelingsbrevet for 1999. Departementet mener for øvrig at skranketjeneste som eksternt rettet funksjon bør vurderes utskilt som egen kategori i slike oppstillinger.

Finansdepartementet vil derfor anføre at det administrativt ladede begrep «ledelse/støtte» (hvor publikumsservice er inkludert) kan gi grunnlag for misforståelser. Eksempelvis er andelen av likningsforvaltningens ressurser som medgår til administrasjon/ledelse etter departementets mening på et nøkternt nivå (vel 11 %). De totale ressurser som anvendes til interne funksjoner (ca 28 %) ligger rett nok noe over gjennomsnittsnivået for statlige virksomheter (20-25 %, jf bl a Statskonsults områdegjennomgang av departementer). Dette antas først og fremst å skyldes satsingen på og integreringen av EDB i det utadrettede faglige arbeidet, f eks som et sentralt virkemiddel i likningskontrollen. Korrekt registrering av ressursbruk på interne og eksterne oppgaver kan i slike tilfeller være problematisk. Departementet vil imidlertid slutte seg til Riksrevisjonens anbefaling om at skatteetaten kritisk bør vurdere ressursfordelingen mellom interne og eksterne funksjoner i utviklingen av etaten, bl a i forbindelse med den pågående organisasjonsgjennomgangen av likningsforvaltningen.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Skatteetaten gjennomførte fra 1986 til 1994 et omfattende omstillingsprosjekt. Formålet med omstillingen var å gjøre ligningsetaten mer effektiv ved å innføre ny informasjonsteknologi og utvikle nye standardiserte behandlingsmåter for ligningsarbeidet (FLID-omstillingen). Et vesentlig element ved FLID-omstillingen var ifølge St prp nr 88 (1990–91), jf Innst S nr 210 (1990–91), at den skulle føre til en vridning av ressursbruken mot VO-arbeid, dvs verdiorientert kontrollarbeid rettet mot skattytergrupper og områder der effekten målt som endring i forhold til skattyters påstand er antatt å være størst.

Riksrevisjonen konstaterer at Finans- og tolldepartementet mener at det foreligger et potensiale for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen ved blant annet å flytte ressurser fra ledelse/støtte til VO-arbeid. Det vises her til det pågående arbeidet med omorganisering av ligningsforvaltningen der flere ulike framtidige strukturalternativer vurderes. Departementet uttaler videre at det har sett nærmere på de enkelte delkomponenter i begrepet ledelse/støtte, og peker på at begrepet ledelse/støtte er et sammensatt og upresist registreringsbegrep. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det viktig at skatteetaten har presise begrepsdefinisjoner og gode ressursregistreringssystemer som kan bidra til god ressursstyring.

Undersøkelsen viser at det er relativt store variasjoner i de fem undersøkte ligningskontorenes andel ressursbruk til prioritert VO-arbeid. Bærum ligningskontor lå høyest med en andel på 19,9 %, mens

Oslo ligningskontor lå lavest med en andel på 10,7 %. Det forutsettes at andelen ressurser til prioritert VO-arbeid blir økt ved de kontorene som i undersøkelsen lå lavt. Riksrevisjonen mener også at kravet på 15 % bør vurderes økt for å innfri Stortingets forventning om at en større andel av etatens ressurser skal anvendes til VO-arbeid overfor prioriterte skattytergrupper.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at behandlingstiden for klager på ordinær ligning og behandlingstiden for ettersyn er for lang. Det forutsettes at det iverksettes tiltak for å redusere behandlingstiden.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet er enig i at skatteetaten kritisk bør vurdere interne og eksterne funksjoner i utviklingen av etaten, og forutsetter at dette arbeidet følges opp fra departementets side.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. april 1999.

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer

Innhold

	Side
Sammendrag	11
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn for undersøkelsen	12
1.2 Formål	12
1.3 Problemstillinger	12
1.4 Revisjonskriterier	12
1.4.1 Overordnede strategier og prioriteringer – St prp nr 1 (1996–97) Finans- og tolldepartementet .	12
1.4.2 Skattedirektoratets prioriteringer for skatteetatens virksomhet i 1997	13
1.4.3 Krav til mål- og resultatstyring	13
1.4.4 Skattedirektoratets mål, krav og indikatorer for etatens drift i 1997	14
1.4.4.1 Krav til rapporteringspunkter	14
2 Metode	15
2.1 Valg av informasjonskilder	15
2.2 Innhenting og vurdering av data	15
2.2.1 Dokumentdata	15
2.2.2 Intervjudata	15
2.2.3 Spørreskjemaer	15
2.3 Ligningskontorenes verifisering av intervjudata	15
3 Faktabeskrivelse	16
3.1 Ressursforbruk ved ligningskontorene	16
3.1.1 Ressursbruk fordelt på hovedkategorier	16
3.1.2 Hovedkategori sum ligning – definisjoner	16
3.1.2.1 Basis ligning – ressursbruk og produksjonsnormer	17
3.1.2.2 VO-arbeid – ressursbruk og produksjonsnormer	18
3.1.2.3 Klager/kontorrettinger – ressursbruk og krav til behandlingstider	21
3.2 Resultater av VO-arbeidet	23
3.2.1 Ligningskontorenes rapportering av VO-effekter	23
3.2.2 Brutto VO-effekter for det enkelte ligningskontor	23
3.2.3 Informasjonsverdi av VO-effekter mv som rapporteres	24
3.3 Ressursrapportering i ligningsetaten	25
3.3.1 Registrering av tidsforbruk	25
3.3.2 Resultater fra gjennomført spørreundersøkelse	25
3.3.3 Skattedirektoratets egen erfaringsinnsamling vedrørende etatens budsjett- og registrerings-system	27
4 Vurdering av faktabeskrivelsen	29
4.1 Total ressursforbruk	29
4.2 Produksjonsnormer for basis ligningsbehandling	29
4.3 Ressursbruk til VO-arbeid	29
4.4 Behandlingstid for klager på ordinær ligning og behandlingstid for ettersyn fra iverksettelse til vedtak er sendt skattyter	30
4.5 Ligningsetatens rapportering	30
4.5.1 Måling av VO-effekter	30
4.5.2 BUREG som styringsverktøy	31

Sammendrag

Skatteetaten gjennomførte fra 1986 til 1994 et omfattende omstillingsprosjekt (FLID-omstillingen). Formålet med omstillingen var å gjøre ligningsetaten mer effektiv ved å innføre ny informasjonsteknologi samt utvikle nye standardiserte behandlingsmåter for ligningsarbeidet. Effektiviseringen/omstillingen skulle føre til en vridning av ressursbruken mot tyngre skattytergrupper.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse ved de fem største ligningskontorene. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere kontorenes utnyttelse av kontrollressursene med fokus på resultater av kontrollarbeidet. Undersøkelsen har også omfattet vurdering av om eksisterende rapporteringssystemer i ligningsetaten gir overordnet myndighet den nødvendige styringsinformasjon.

Undersøkelsen har vist at de fem ligningskontorene for årene 1996 og 1997 benyttet henholdsvis 46,4 % og 36,2 % av de totale ressursene til ledelse/støtte. En hovedårsak til endringen var nytt oppsett for ressursregistrering for 1997. Ressursbruken til ledelse/støtte vurderes fortsatt som høy, og det reises spørsmål om det ikke eksisterer et vel så stort potensiale i en effektivisering av ledelse/støtte-funksjonen og flytting av ressurser fra denne til verdiorientert ligning.

Det fremgår av undersøkelsen at ingen av de fem undersøkte ligningskontorene i 1997 oppfylte samtlige av de fastsatte produksjonsnormene for basis ligningsbehandling. Undersøkelsen indikerer at det spesielt er produksjonsnormen for lønnstakere og pensjonister som er satt urealistisk høyt. I gjennomsnitt lå produksjonen for de fem kontorene 40 % under laveste intervallgrense. Det reises spørsmål ved at produksjonsnormer fastsatt av Skattedirektoratet ikke anses som realistiske og bare i mindre/liten grad blir oppfylt av de undersøkte ligningskontorene.

Det fremgår av St prp nr 1 (1997–98) at en større andel av etatens ressurser skal anvendes til verdiorientert arbeid overfor næringslivet. Skattedirektoratet har et krav om at 15 % av disponible ressurser på årsbasis innen utløpet av strategiperioden 1996–2000 skal benyttes til verdiorientert arbeid. Gjennomsnittet for de fem største ligningskontorene var i

1997 på ca 15,1 % mot 17,2 % på landsbasis. Det forhold at kravet allerede i 1997 ble innfridd, tilsier at kravet kan være satt lavt og gi uttrykk for et for lavt ambisjonsnivå hos Skattedirektoratet i forhold til Stortingets forutsetninger og hva som er realistisk mulig.

Undersøkelsen har vist at rapportert behandlingstid for klager på ordinær ligning i 1997 til en viss grad oversteg det fastsatte kravet på tre måneder. For flere av ligningskontorene har behandlingstiden fra iverksettelse av bokettersyn til vedtak er sendt skattyter i til dels høy grad oversteget kravet på 12 måneder. Skattedirektoratet bør på bakgrunn av dette søke å oppnå kortere saksbehandlingstider hos ligningskontorene.

Det er i undersøkelsen fremkommet at det ikke er mulig å sammenligne effektiviteten ved det enkelte ligningskontor ved å se på oppnådde effekter av utført verdiorientert arbeid. Dette skyldes blant annet at enkelte sentrale opplysninger ikke rapporteres. Det reises derfor spørsmål ved at kontrollnivået ikke kan måles og sammenlignes mellom ligningskontorene. For skatteetaten vurderes det som viktig at den har og videreutvikler rapporteringssystemer som i størst mulig grad gjør det mulig å styre ressursinnsatsen mot viktige kontrollområder.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter blant annet vurdering av ligningsetatens budsjett- og registreringssystem, BUREG. Riksrevisjonens undersøkelse har vist at det er store forskjeller mellom de fem undersøkte ligningskontorene med hensyn til hvor mange BUREG-kategorier som benyttes. Forskjellene i antall BUREG-kategorier som ble benyttet ved de fem undersøkte ligningskontorene, gjør BUREG-rapporter mindre egnet for sammenligninger mellom ulike ligningskontorer. Riksrevisjonen mener at det i et virksomhetsperspektiv kan være aktuelt å legge opp til en nyansering i rapporteringen oppover i etaten. Slik rapportering kan både bidra til å beholde god styring lokalt og til å gi Skattedirektoratet bedre oversikt over den totale ressursbruken. Det vurderes som viktig at Skattedirektoratet følger opp svakhetene ved BUREG-systemet og om mulig iverksetter forbedringer.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNNEN FOR UNDERSØKELSEN

Skatteetaten gjennomførte i perioden fra juni 1986 til juni 1994 et omfattende omstillingsprosjekt, **FLID**-omstillingen – Folkeregister, Ligningskontor, Innføring av Datateknologi¹. Formålet med FLID-omstillingen var å gjøre ligningsetaten mer effektiv ved å innføre ny informasjonsteknologi samt utvikle nye standardiserte behandlingsmåter for ligningsarbeidet. Effektiviseringen/omstillingen skulle føre til en vridning av ressursbruken mot de tyngre skattytergruppene (verdiorientert ligning).

I forbindelse med FLID-omstillingen har Riksrevisjonen tidligere gjennomført en undersøkelse «Ti ligningskontorers praktisering av de ulike behandlingsnivåene i ligningen»². Undersøkelsen viste at det blant annet heftet svakheter ved ligningskontorenes gjennomføring av den verdiorienterte ligningen etter FLID-omstillingen, herunder at kontrollressursene ikke i tilstrekkelig grad ble benyttet som forutsatt, og at kontrollen med tyngre skattytergrupper var mangelfull. Det ble også avdekket svakheter ved registreringen av kontrollresultatene.

Riksrevisjonens undersøkelse ble oversendt Stortinget til orientering i januar 1997, jf Dokument nr 3:7 (1996–97). I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, Innst S nr 157 (1996–97), legges det til grunn at Finansdepartementet skal følge opp de iverksatte og foreslåtte tiltak som fremkommer i Riksrevisjonens rapport.

Riksrevisjonen har funnet det hensiktsmessig å følge opp arbeidet ved å gjennomføre en analyse for å undersøke i hvilket omfang de tilgjengelige kontrollressursene ved de største ligningskontorene utnyttes.

1.2 FORMÅL

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere utnyttelsen av kontrollressursene ved de fem største ligningskontorene med fokus på resultater av kontrollarbeidet. Det er også blitt vurdert om eksisterende rapporteringssystemer gir overordnet myndighet den nødvendige styringsinformasjon til å evaluere og følge opp ligningsarbeidet.

1.3 PROBLEMSTILLINGER

Med basis i analysens formål er følgende problemstillinger analysert:

Hvordan prioriteres ressurser til kontrollarbeid, herunder fordelingen på forskjellige typer kontrollarbeid?

¹ St prp nr 88 (1990-91) EDB og omstilling i Skatteetaten.

² Riksrevisjonens rapport mars 1997.

I hvilken grad oppfyller ligningskontorene fastsatte resultatkrav, herunder om rapporteringen er konsistent og fullstendig?

På hvilken måte benytter ligningskontorene BU-REG³ som rapporteringsverktøy?

1.4 REVISJONSKRITERIER

1.4.1 Overordnede strategier og prioriteringer – St prp nr 1 (1996–97) Finans- og tolldepartementet

Av St prp nr 1⁴ fremgår det at Finansdepartementets hovedstrategi for å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter i første rekke er å effektivisere og kvalitetssikre de omfattende og rutinepregede arbeidsprosessene i ligningsetaten. I denne forbindelse er det viktig med hensiktsmessig bruk av informasjonsteknologi. Det fremgår at frigjorte ressurser skal settes inn mot tyngre grupper skatte- og avgiftspliktige, unndragelser av skatt og avgift samt innkreving. Frigjorte ressurser skal også brukes til å sikre at publikum får god regelforståelse og gir korrekte ligningsopplysninger.

I tildelingsbrevet⁵ for 1997 forutsetter departementet at skatteetaten legger ned betydelig innsats på alle nivåer for å iverksette strategiene og realisere målsettingene som fremgår av etatens strategiplan⁶. Når det gjelder strategien om å styrke innsatsen overfor næringslivet, uttaler departementet blant annet at målet er å redusere antall feil i opplysningsgrunnlaget samt øke muligheten for å oppdage skatte- og avgiftsunndragelser. Videre fremgår det at ligningsetaten må benytte en større andel ressurser til verdiorientert arbeid overfor næringslivet slik at deres plikter overfor fellesskapet blir ivarettatt. I tillegg må det bli enklest mulig for næringslivet å oppfylle sine oppgaveplikter overfor ligningsmyndighetene.

Det fremgår også at skatteetatens ressurser må samordnes bedre slik at kvaliteten på ligningsfastsettelsene for næringsdrivende blir bedre. Dette kan gjennomføres ved systematisk og langsiktig samarbeid mellom ligningskontorer og fylkesskattekontorer.

I tildelingsbrevet blir det også presisert at det må gis klare signaler om hvordan VO⁷-ligning og basisligning forventes utført, både med hensyn til innhold

³ BUREG – ligningskontorenes budsjett- og ressursregistreringssystem.

⁴ St prp nr 1 for Finans- og tolldepartementet (1997-98), programkategori 23.20 – skatte- og avgiftsadministrasjon.

⁵ Statsbudsjettet 1997, skatteetatens tildelingsbrev datert 17. januar 1997, kap 1618 og kap 4618.

⁶ Strategiplan for skatteetaten 1996-2000.

⁷ VO-arbeid – verdiorientert arbeid.

og gjennomføring. Innholdet i den verdiorienterte ligningen må videreutvikles og forbedres, og det vises til Riksrevisjonens tidligere undersøkelse (Dokument nr 3:7 [1996–97]).

1.4.2 Skattedirektoratets prioriteringer for skatteetatens virksomhet i 1997

Med utgangspunkt i Strategiplan for skatteetaten 1996–2000 har Skattedirektoratet (SKD) utarbeidet en prioritetsmelding⁸ for 1997 som gir overordnede styringssignaler for etatens virksomhet. Prioritetsmeldingen er spesielt rettet mot områder hvor det er behov for utvikling og forbedring av rutiner og oppgaveløsning.

Av ni utvalgte satsingsområder for 1997 er det to områder som er av særlig interesse med henblikk på undersøkelsen:

- Videre omstilling og fornyelse av ligningskontorene/folkeregistrene og fylkesskattekontorene
- VO-arbeid rettet mot næringsdrivende og andre prioriterte skattytergrupper

Når det gjelder ligningsarbeidet (satsingsområde 1) presiseres det at ressurser ifm behandling av lønnstakere og pensjonister skal frigjøres ved at en høy andel skattytere benytter forenklet selvangivelse (FSA). I tillegg er det en målsetting at ligningskvaliteten for størstedelen av lønnstakere og pensjonister skal sikres gjennom påvirkning og kontroll av grunnlagsdataleverandørene. Ressursbruken fra etatens side overfor næringslivet, enten som næringsdrivende skattytere, som arbeidsgivere eller som grunnlagsdataleverandører, skal økes. De frigjorte ressursene fra behandling av lønnstakere og pensjonister skal benyttes til sikring av kvaliteten på grunnlagsdata samt til økt kontroll overfor næringsdrivende skattytere og nærmere angitte prioriterte grupper lønnstakere og pensjonister.

Når det gjelder satsingsområde 2, verdiorientert arbeid rettet mot næringsdrivende og andre prioriterte grupper, er det fremhevet at prinsippet om verdiorientering skal ligge til grunn for alt kontrollarbeid. Det er fylkesskattekontorene som velger kontrollområder og vurderer omfanget av ressursbruk innen de sentrale prioriteringene gitt av overordnet myndighet. Utover kontroll av næringsdrivende fremgår i prioritetsmeldingen for 1997 også temaer og tiltak rettet mot verdiorientert arbeid i utvalgte bransjer. I tillegg er det etablert en rekke spesifikke kontroll- og støttetiltak som ledes av Skattedirektoratet.

SKD uttaler følgende i sitt svarbrev til Riksrevisjonen av 5. november 1998 vedrørende anmodning om verifisering av fakta i rapporten:

«Skattedirektoratet understreker at det tallmaterialet som edb-systemene isolert sett kan gi, sjelden

er tilstrekkelig for å gi en fullstendig vurdering av oppnådde resultater. For eksempel er definisjonen av, og hensikten med verdiorientert arbeid (VO-arbeid) langt mer omfattende enn de beløpsmessige endringer og effekter som kan måles direkte. VO-arbeid som kompetansehevende og forebyggende tiltak er sentrale element, både i forhold til bedre oppgavekvalitet og for å forhindre skatteunndragelser.»

1.4.3 Krav til mål- og resultatstyring

I henhold til bevilgningsreglementets § 2 skal departementet i St prp nr 1 beskrive hvilke resultater som tilsiktes oppnådd⁹. Bestemmelsen er videreført i økonomireglementets § 3.1, hvor det kreves at hvert departement innenfor egne ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav. Målene og kravene skal nås innenfor rammen av vedtatte bevilgninger uten uhjemlede overskridelser¹⁰.

I henhold til funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten skal departementet i tildelingsbrev til underliggende virksomheter presisere overordnede mål og konkretisere disse i form av hensiktsmessige resultatkrav, samt påpeke strategiske utfordringer med prioritering og angivelse av eventuelle satsingsområder. I henhold til bevilgningsreglementets § 13 skal det i St prp nr 1 gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.

Denne bestemmelsen er videreført i økonomireglementets § 3.1, som stiller krav om at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal rapportere om oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte. For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt.

I kommentarene til reglementets hovedregel i § 3 understrekes det at begrepet resultat er helt sentralt, men at det ikke lar seg gjøre å lage en enkel og presis definisjon av begrepet som passer for alle statens virksomheter. Likevel foretas det en viss avgrensning av resultatbegrepet. En virksomhets resultat vil inneholde 1) kvantifisering av virksomhetens ytelse, belyst ved plantall, 2) vurdering av nyttevirkingen (effekten) som disse ytelsene har for brukerne og samfunnet, og 3) vurdering av forholdet mellom ytelsene og ressursforbruk opp mot formålet med virksomheten. I tillegg kan det være nødvendig «å belyse eventuelle endringer i ytelsenes kvalitetsnivå.»

Den løpende rapporteringen av resultater skal belyse måloppnåelse og ressursbruk forbundet med en virksomhets aktiviteter. Resultatrapportene vil

⁹ Bevilgningsreglementet, oktober 1997, side 3.

¹⁰ R-0564 B, Finans- og tolldepartementet, oktober 1996, side 12.

⁸ SKD intern melding 2. oktober 1996, unntatt offentlighet.

blant annet gi grunnlag for å vurdere om virksomhetsplanen gjennomføres, avdekke eventuelle avvik slik at korrigerende tiltak kan iverksettes, og gi mulighet til å vurdere produktivitet, effektivitet, service, kvalitet og lignende forhold. Rapportene vil også gi nyttig erfaringsinformasjon til bruk ved fremtidig virksomhetsplanlegging.

1.4.4 Skattedirektoratets mål, krav og indikatorer for etatens drift i 1997

Skattedirektoratet har i tillegg til prioriteringsmeldingen utarbeidet en melding hvor krav og indikatorer for skatteetatens drift fremgår¹¹. I meldingen er det presisert at vedtatte krav og indikatorer er å regne som standarder og normer, og at de skal sikre at alle deler av produksjonen holder god standard.

Kravene og indikatorene skal gi grunnlag for å vurdere hvilke strategier og langsiktige resultatmål det til enhver tid bør satses på. I noen tilfeller, hvor det har vist seg nødvendig for å bedre driften, gir de også uttrykk for langsiktige mål. Det er en forutsetning at mål, krav og indikatorer skal formidles og følges opp skriftlig og muntlig gjennom blant annet regionale prioriteringsskriv, virksomhetsplaner, resultatoppfølging og andre møter. Det er to rapporteringstidspunkter, januar og september.

1.4.4.1 Krav til rapporteringspunkter

De nøkkeltall Finansdepartementet finner interessante, fremgår av tildelingsbrevet til Skattedirektoratet. Departementet forutsetter at Skattedirektoratet foretar hensiktsmessig inndeling i målgrupper og resultater samt vektlegger ressursbruk på ulike områder.

De nøkkeltall departementet har fokusert på er

- antall skattytere og avgiftspliktige
- resultater i forhold til ressursinnsats
- kontrollresultater
- proveny fordelt på ulike skatte- og avgiftsgrupper
- restanser
- klager, både med hensyn til omfang, saksbehandlingstid og resultater

Skattedirektoratet har utarbeidet en resultat-katalog¹² som detaljert beskriver hvorfor, når og hvordan de ulike punktene skal rapporteres. Resultatkatalogen er tenkt å gjelde for flere år fram i tid, men likevel slik at den blir oppdatert/justert fra år til år. Hensikten med katalogen er å sikre kvaliteten på de data som benyttes ved styring og oppfølging av etatens arbeid.

SKD uttaler i sitt brev følgende:

«Det er grunn til å nevne at når nye forutsetninger legges til grunn, vil også utarbeidelsen og treffsikkerheten av nye resultatindikatorer være beheftet med en viss usikkerhet. Dette har spesielt kommet til uttrykk i forholdet mellom produksjonsnorm for basis ligningsbehandling, og de økte krav til innhold og kvalitet som ble stilt til basis ligning. I denne sammenheng vil Skattedirektoratet understreke at etatens mål og resultatindikatorer ikke ble gitt som absolutte krav hverken for 1996 eller 1997. Mål og resultatindikatorer ble fastsatt som et ledd i skatteetatens strategier mot år 2000.»

Tabell 1.1 Resultatindikatorer som omfattes av undersøkelsen¹³

	Indikator
Antall FSA-lignet pr dagsverk	120–170
Antall lønnstakere/pensjonister basis lignet pr dagsverk	40–50
Antall enmannsforetak basis lignet pr dagsverk	15–20
Antall aksjeselskaper basis lignet pr dagsverk	10–15
Andel dagsverk benyttet på VO-arbeid innenfor grunnlagsdata, ligning av næringsdrivende og andre prioriterte skattytergrupper	15 %
Behandlingstid for klager på ordinær ligning	< 3 måneder
Behandlingstid for ettersyn fra iverksettelse til vedtak er sendt skattyter ..	< 12 måneder

¹² Resultatkatalog forskudd/ligning ligningsåret 1997, Skattedirektoratet desember 1996, side 3-9.

¹³ Resultatindikatorerne er hentet fra Skattedirektoratets melding av 25. november 1996, Mål, krav og indikatorer for skatteetatens drift for 1997. Resultatindikatorerne fremgår også av resultatkatalogen.

¹¹ SKD intern melding 25. november 1996, unntatt offentlighet.

2 Metode

2.1 VALG AV INFORMASJONSKILDER

Analysen er basert på gjennomgang av dokumenter, intervjudata og spørreskjemaer til de fem største ligningskontorene. De fem største ligningskontorene er utvalgt pga deres store betydning for skatteprovenyet. Det har også foreligget et ønske om å vurdere hvordan disse er organisert med hensyn til prioriteringer og resultater av kontrollarbeidet, herunder hvordan kontrollressursene utnyttes.

2.2 INNHENTING OG VURDERING AV DATA

2.2.1 Dokumentdata

Undersøkelsen har omfattet gjennomgåelse av prioriteringer, planer og rapporter fra ulike nivåer i skatteetaten som beskriver resultater av arbeidet med hensyn til prioritering og bruk av kontrollressursene. I denne forbindelse er ligningskontorenes årsrapporter, virksomhetsplaner, resultatvurderinger, statusrapporter, VO-beskrivelser, VO-evalueringer og BUREG-rapporter blitt analysert. Også Skattedirektoratets svarbrev av 5. november 1998 til Riksrevisjonens anmodning om verifisering av faktagrunnlaget i rapporten inngår i dokumentdata. Revisjonskriteriene har vært forelagt Skattedirektoratet.

2.2.2 Intervjudata

I forbindelse med hovedanalysen ble det i 4. kvartal 1997 ved hvert utvalgt ligningskontor gjennomført fem intervjuer på ulike nivåer i organisasjonen. Det

ble foretatt intervjuer med kontorledelsen og et utvalg av mellomledere og prosjektledere/rådgivere. Temaene ved intervjuene var emner som organisering av ligningskontoret, BUREG-registrering, utnyttelse av kontrollressurser, VO-arbeid og samarbeid internt og eksternt.

2.2.3 Spørreskjemaer

Undersøkelsen omfattet også en spørreundersøkelse blant ansatte ved ligningskontorene. Temaene for spørreundersøkelsen var i hovedtrekk knyttet til verdiorientert arbeid og til bruk av BUREG. Spørreskjemaene er blitt besvart anonymt.

Ved Oslo og Bergen ligningskontorer fikk 30 ansatte spørreskjemaer. På de tre andre kontorene var det 20 som fikk spørreskjemaer. Spørreskjemaene ble delt ut til tilfeldig utvalgte saksbehandlere. Svarandelen var på 98,3 % og vurderes som svært god. Tilfeldigheten i utvalget antas å føre til at svarene ble relativt representative.

2.3 LIGNINGSKONTORENES VERIFISERING AV INTERVJUDATA

Referatene fra intervjuene ble oversendt samlet til de fem ligningskontorene for verifisering og eventuelle kommentarer. De verifiserte intervjuene ble deretter benyttet under utarbeidelsen av faktadelen i rapporten.

Bearbeidede resultater fra spørreskjemaundersøkelsen ble også oversendt ligningskontorene til informasjon/uttalelse.

3 Faktabeskrivelse

3.1 RESSURSFORBRUK VED LIGNINGSKONTORENE

3.1.1 Ressursbruk fordelt på hovedkategorier

For å oppfylle de krav og målsettinger som Skattedirektoratet har satt til blant annet dokumentasjon og rapportering, har skatteetaten utarbeidet et verktøy for planlegging og oppfølging av ressursbruk og rapportering (BUREG) ved ligningskontorene.

I tabell 3.1 presenteres ressursbruken ved de fem

ligningskontorene for henholdsvis 1996 og 1997. Fra og med 1997 ble oppsettet for registreringen endret. Minimumskravene for ressursrapporteringen fremgår av resultatkatalogen for 1997¹⁴. Tallene for 1996 er omarbeidet i henhold til nytt oppsett for 1997 for å bli sammenlignbare. Det gjøres oppmerksom på at ressursbruk til folkeregistrering er utelatt for samtlige ligningskontorer (tallmaterialet er justert) da kun Bærum ligningskontor er både ligningskontor og folkeregister. Dette har i første rekke betydning for Bærum ligningskontor.

Tabell 3.1 Ressursbruken ved de fem ligningskontorene for 1996 og 1997 eksklusiv dagsverk til folkeregistrering (tall i % av total ressursbruk)

Hovedkategori	Oslo		Bergen		Trondheim		Stavanger		Bærum	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Sum forskudd	3,5	5,3	3,1	7,1	3,6	8,9	4,7	10,6	3,1	5,8
Sum ligning	36,1	46,7	43,4	58,5	40,2	45,9	40,9	52,0	36,9	53,9
Ledelse/støtte	50,8	43,0	44,0	31,5	44,2	34,5	46,2	35,1	46,9	36,9
Diverse	9,6	4,9	9,5	2,8	12,0	10,7	8,1	2,3	13,1	3,5

Det fremgår av tabellen at det ble benyttet mest ressurser til ledelse/støtte i 1996 og til sum ligning i 1997. En hovedårsak til endringene fra 1996 til 1997 var det nye oppsettet for ressursregistrering for 1997. Det nye oppsettet innebærer at ressursbruken skal inndeles i færre hovedkategorier enn tidligere. Hovedkategoriene skal igjen inndeles i underkategorier, behandlingsnivåer¹⁵ og skattytergrupper. Endringen innebærer at ressursene i størst mulig grad henføres til aktuelt arbeidsområde eller behandlingsnivå.

Ressursbruken som registreres på kategorien sum forskudd kan i hovedsak relateres til arbeid i forbindelse med forskuddsutskrivningen. BUREG viser at prosentvis andel av disponible ressurser som brukes til sum forskudd varierer mellom 5,3 % i Oslo og 10,6 % i Stavanger for 1997.

Det er Bergen ligningskontor som har anvendt prosentvis mest ressurser på hovedkategori sum ligning i 1997 med 58,5 %. Trondheim ligningskontor har benyttet prosentvis minst med 45,9 %.

Ressursbruken til ledelse/støtte varierte mellom 31,5 % i Bergen og 43,0 % i Oslo for 1997. Denne hovedkategorien består i hovedsak av ressurser anvendt til generell veiledning som ikke kan henføres til andre kategorier, arkiv, edb-drift, faglig veiledning samt administrasjon og ledelse.

Hovedkategorien diverse står til ligningskontorenes disposisjon, og prosentvis andel disponible ressurser anvendt under denne hovedkategorien varierer mellom 2,3 % i Stavanger og 10,7 % i Trondheim.

3.1.2 Hovedkategori sum ligning – definisjoner

Sum ligning, som er den viktigste hovedkategorien i denne undersøkelsen, består av underkategoriene

- basis ligning
- VO-arbeid
- klager/kontorrettinger

Det er også krav til at underkategoriene skal deles inn slik at ressursbruken kan måles i forhold til den enkelte skattytergruppe¹⁶.

Med *basis ligning* forstås de handlinger som anses nødvendige å utføre under ligningsbehandlingen av enkeltsaker for å sikre fastsatte kvalitetskrav innen rammen av gjeldende produksjonskrav¹⁷. Behandlingsnivået basis ligning er mer omfattende enn det tidligere behandlingsnivået lett ligning¹⁸. I for-

¹⁴ Resultatkatalog forskudd/ligning ligningsåret 1997, Skattedirektoratet desember 1996.

¹⁵ FSA-ligning, basis ligning og VO-ligning.

¹⁶ Disse kategoriene tilsvarer minimumskravene til ressursrapportering, jf resultatkatalogen.

¹⁷ Definisjon, Skattedirektoratets prioriteringsmelding for 1997, 2. oktober 1996, side 5.

¹⁸ Lett ligning var ligning etter skattyters påstand med retting av de feil som ble oppdaget uten nærmere undersøkelser eller bruk av kontrolloppgaver og som ikke medførte pliktig varsling etter ligningslovens § 8-3 nr 2.

hold til tidligere inneholder dette behandlingsnivået blant annet publikumsveiledning og forespørslere vedrørende ligningsbehandlingen og ligningsoppjøret. Utformingen av behandlingsnivået basis ligning innebærer i forhold til tidligere også større frihet for det enkelte ligningskontor til å avgjøre hvordan ligningsarbeidet bør legges opp og gjennomføres.

Skattedirektoratet definerer *VO-arbeid* som¹⁹

- arbeid for systematisk og størst mulig avdekking av feil og mangler i opplysningsgrunnlaget til bruk for fastsettelse av skatt (korrigeringseffekt)
- arbeid for å avdekke og fastsette store skatteunndragelser (avdekkingseffekt)
- arbeid for å forebygge skatteunndragelser og feil i opplysningsgrunnlaget utover den preventive effekt som følger av gjennomførte kontroller (preventiv effekt)

Med *klager/kontorrettinger* menes klager til henholdsvis ligningsnemnd og overligningsnemnd samt tekniske kontorrettinger. Tekniske kontorrettinger er blant annet arbeid etter utlegg av ligningen i forbindelse med oppretting av regne-, skrive- og registreringsfeil som har skjedd under ligningsbehandlingen²⁰.

Fra 1. januar 1997 ble det innført et gjennomgående skille mellom basis ligning og verdiorientert arbeid. For å oppnå en mest mulig ensartet ressursrapportering av ligningskontorenes arbeid har Skattedirektoratet i resultat katalogen for 1997²¹ gitt en forholdsvis spesifikk definisjon av hva som skal regnes som basis og verdiorientert arbeid. Aktuelle kontrollhandlinger beskrives, og det kommenteres om disse skal henføres til basis ligningsbehandling eller VO-arbeid.

Tabell 3.2 Prosentvis andel av disponible ressurser anvendt på arbeidsoppgaver under hovedkategorien sum ligning²²

Kategorier	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum	Gjennomsnitt
Basis ligning	17,5	25,9	19,9	25,2	15,6	20,8
VO-arbeid	15,8	19,3	16,8	16,8	21,9	18,1
Klager/kontorrettinger	13,1	13,3	9,2	10,0	12,4	11,6
Sum ligning	46,4	58,5	45,9	52,0	49,9	50,5

3.1.2.1 Basis ligning – ressursbruk og produksjonsnormer

Ressursbruk

Fra og med 1997 består basis ligning av FSA²³-ligning, basis ligning av lønnskakere og pensjonister,

basis ligning av personlig næringsdrivende og basis ligning av selskaper. Det nye obligatoriske kategorioppsettet gir dermed opplysninger om hvor mye ressurser som er benyttet ved behandling av de enkelte skattytergruppene. Det gjøres oppmerksom på at enkelte av ligningskontorene hadde denne inndelingen også før 1997.

Tabell 3.3 Prosentvis andel av disponible ressurser anvendt på kategoriene under basis ligning²⁴

Kategorier	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
FSA-behandling	1,5	2,0	2,4	1,6	0,7
Basis ligning lønnsk./pensjonister ...	9,6	16,5	11,4	15,7	11,5
Basis ligning pers. næringsdrivende	3,2	3,2	2,8	3,9	1,5
Basis ligning selskaper	2,7	4,3	3,3	3,2	1,9
Sum basis ligning	17,5	25,9	19,9	25,2	15,6

Det fremgår av tabellen at andelen av disponible ressurser benyttet til FSA-behandling varierte mellom 0,7 % og 2,4 %. Brukerfrekvensen for bruk av FSA²⁵ varierte imidlertid mellom det enkelte ligningskontor og vil automatisk virke inn på ressursforbruket.

Av tabellen fremgår det at Bergen og Stavanger ligningskontor relativt sett benyttet mer ressurser til basis ligning enn de øvrige kontorene. Disse to kon-

¹⁹ Definisjon, Skattedirektoratets interne melding av 25. november 1996, side 8.

²⁰ Resultat katalogen forskudd/ligning 1997, side 7.

²¹ Resultat katalogen forskudd/ligning 1997, side 15 til 20.

²² Diagrammet bygger på tall hentet fra ligningskontorenes BUREG-rapporter for 1997.

²³ FSA – forkortelse for Forenklet SelvAngivelse.

²⁴ Prosenttallene i tabellen er hentet fra ligningskontorenes BUREG-rapporter for 1997.

²⁵ Jf tabell 3.8, kapittel 3.3.

torene benyttet først og fremst mer ressurser til basis ligning av lønnstakere og pensjonister. Alle de fem ligningskontorene har anvendt klart mest ressurser til basis ligning av denne skattytergruppen. Bergen ligningskontor toppet ressursforbruket med en andel på 16,5 % av disponible ressurser. Lavest andel hadde Oslo ligningskontor med 9,6 %.

Andelen disponible ressurser anvendt til basis ligning av personlig næringsdrivende og basis ligning av selskaper var forholdsvis lik for de fem kontorene. Bærum ligningskontor benyttet i forhold til de andre fire ligningskontorene en mindre prosentandel av disponible ressurser til basis ligning av disse to skattytergruppene.

Ifølge *Årsrapport for skatteetatens virksomhet 1997*²⁶ utgjorde gjennomsnittlig ressursforbruk av disponible ressurser til basis ligningsbehandling 17,7 % på landsbasis.

Produksjonsnormer for basis ligningsbehandling fastsatt av Skattedirektoratet

For basis ligningsbehandling har Skattedirektoratet for 1997 fastsatt produksjonsnormer for det enkelte nivå og pr skattytergruppe. Produksjonsnormene setter krav til behandling av et minimum antall skattytere pr dagsverk. I prioriteringsmeldingen for 1997²⁷ fremgår det at produksjonsnormene angir en ramme, hvor Skattedirektoratet utfra gjennomsnittsbetraktninger hva gjelder kompetanse og arbeidsopplegg m m skal oppnå en tilsiktet basiskvalitet for alle skattytere.

Tabell 3.4 viser overordnet resultatkrav i henhold til resultat katalogen og faktisk oppnådde resultater for de fem største ligningskontorene. Ingen av disse har klart samtlige av de fastsatte resultatnormene for basis ligningsbehandling. To av ligningskontorene, Bergen og Bærum, har ikke klart noen av de fastsatte produksjonsnormene.

Tabell 3.4 *Produksjonsnormer og oppnådde resultater ved basis ligningsbehandling*²⁸

Rapporteringspunkter	Produksjonsnorm Antall pr dagsverk	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum	Gjennomsnitt	Antall ligningskontorer innenfor produksjonsnormen av fem (og i %)
FSA	120–170	93	93	141	130	74	106	2 (40 %)
Lønnstakere/pensjonister	40–50	31	20	24	19	24	24	0 (0 %)
Enmannsforetak	15–20	11	10	15	9	10	11	1 (20 %)
Aksjeselskaper	10–15	12	7	15	10	7	10	3 (60 %)

Ingen av ligningskontorene i undersøkelsen har oppfylt normen for basis ligningsbehandling av lønnstakere og pensjonister som bruker ordinær selvangivelse i 1997. Dagsproduksjonen varierte mellom 19 i Stavanger og 31 i Oslo. Alle de besøkte ligningskontorene har bemerket at denne produksjonsnormen ikke er realistisk. For øvrig viser tabellen at dagsproduksjonen ved de fem ligningskontorene varierte betydelig også med hensyn til de andre rapporteringspunktene. Mens antall FSA-lignede skattytere pr dagsverk i Bærum utgjorde 74, var tilsvarende antall i Trondheim 141. For basis ligningsbehandling av aksjeselskaper mv varierte dagsproduksjonen mellom 7 i Bergen og Bærum og 15 i Trondheim. Trondheim ligningskontor basislignet dermed over dobbelt så mange aksjeselskaper mv pr dagsverk som de to andre ligningskontorene.

3.1.2.2 VO-arbeid – ressursbruk og produksjonsnormer

Ressursbruk

VO-arbeidet består av syv obligatoriske underkategorier. Som for basis ligning er også VO-arbeidet inndelt etter skattytergrupper. I tillegg er det en egen underkategori for registrering av ressurser i forbindelse med behandling av egne ettersyn foretatt med hjemmel i ligningsloven § 4-10 og § 6-15, inklusiv utarbeidelse av vedtak til ligningsnemndene. Ressursbruk til behandling av bokettersynsrapporter fra fylkesskatteskattkontor (FSK) og trekkettersynsrapporter fra kemnerkontor/kommunekasserer (KK) anses også som VO-arbeid. Det samme gjelder behandling av enkeltsaker som er tatt opp på ligningskontorets eget initiativ etter ligningsloven § 9-5.

²⁶ Skattedirektoratet, februar 1998.

²⁷ Skattedirektoratet intern melding, 25. november 1996, side 8.

²⁸ Produksjonstillene for det enkelte ligningskontor er hentet fra årsrapporter for 1997.

Tabell 3.5 Prosentvis andel av disponible ressurser anvendt på ulike kategorier VO-arbeid²⁹

Kategorier	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
VO-ligning lønnstakere/pensjonister	2,1	4,8	3,1	4,1	4,9
VO-ligning personlig næringsdrivende	2,2	2,7	1,6	1,3	5,0
VO-ligning selskaper	2,2	2,3	3,7	3,3	4,7
= Sum årets VO-ligning	6,5	9,8	8,4	8,7	14,6
Ligningskontorenes egne ettersyn	2,2	1,5	3,7	1,9	2,3
Endringssak nemnd ligningskontorets eget initiativ	1,1	2,5	1,2	2,0	0,7
Behandling av bokettersynsrapporter fra FSK	0,3	1,5	1,1	2,5	1,6
Behandling av trekkettersynsrapporter fra KK	0,5	1,2	0,6	1,7	0,5
Diverse VO-arbeid	5,3	2,8	1,8	–	2,2
= Sum andel VO-arbeid totalt	15,8	19,3	16,8	16,8	21,9
– Ikke prioriterte skattytergrupper	5,1	2,3	2,7	3,2	2,0
= Sum VO-arbeid prioriterte skattytergrupper ³⁰	10,7	17,0	14,1	13,6	19,9

Tabell 3.5 viser at andelen disponible ressurser anvendt til sum årets VO-ligning varierte mellom 6,5 % i Oslo og 14,6 % i Bærum. Bærum ligningskontor har for alle de tre skattytergruppene, lønnstakere/pensjonister, personlig næringsdrivende og selskaper, registrert høyest prosentvis andel disponible ressurser. Bergen ligningskontor har størst variasjon mellom skattytergruppene med 4,8 % ressurser til VO-ligning av lønnstakere/pensjonister og 2,3 % til VO-ligning av selskaper. Oslo og Bærum ligningskontorer har minst variasjon mellom ressursbruk til de ulike skattytergruppene.

Tabellen viser også at andelen disponible ressurser anvendt til VO-arbeid mot prioriterte skattytergrupper ved de fem ligningskontorene varierte mellom 10,7 % i Oslo og 19,9 % i Bærum. Med prioriterte skattytergrupper menes lønnstakere/pensjonister med spesielt kompliserte og omfattende formues- og inntektsforhold, eiere med dominerende innflytelse i selskaper mv eller personlige skattytere som av ulike grunner i stor grad selv kan påvirke formues- og inntektsopplysninger som skal gis til skattemyndighetene. Andelen disponible ressurser anvendt til ikke prioriterte skattytergrupper varierte mellom 5,1 % i Oslo og 2,0 % i Bærum.

Kategorien diverse VO-arbeid ble ikke benyttet ved Stavanger ligningskontor, mens Oslo ligningskontor registrerte 5,3 % av disponible ressurser på denne kategorien. Ifølge BUREG-rapporteringen fra Oslo ligningskontor ble det registrert ressurser anvendt til klagebehandling ifm VO-ligning, samt annet VO-arbeid ifm grunnlagsdata (lønns- og trekk-

oppgaver, saldo/renteoppgaver mv) under denne kategorien. For de andre ligningskontorene varierte prosentandelen for ressurser benyttet til diverse VO-arbeid mellom 1,8 % i Trondheim og 2,8 % i Bergen. Ifølge BUREG var det ikke ensartede arbeidsoppgaver som ble registrert på denne kategorien. Arbeidsoppgaver som for eksempel diverse VO-arbeid ifm grunnlagsdata, øko-krim saker, kometarbeid³¹, planlegging av VO-arbeid for neste år samt diverse VO-administrasjon ble registrert under diverse VO-arbeid.

På landsbasis var andelen disponible ressurser som totalt ble anvendt til VO-arbeid, 17,2 %³² for 1997. Blant ligningskontorene som omfattes av undersøkelsen er det Bergen og Bærum ligningskontorer som har benyttet høyere andel disponible ressurser til VO-arbeid enn landsgjennomsnittet med henholdsvis 19,3 % og 21,9 %.

Ressursbruk til VO i forhold til 15 %-kravet

I prioriteringsmeldingen for 1997 fremgår det at ligningskontorenes ressursforbruk til VO-arbeid innen satsningsområdene GLD³³-kvalitet og økt kvalitet på ligning av næringsdrivende og andre prioriterte skattytergrupper innen utløpet av strategiperioden (1996–2000) på årsbasis skal utgjøre minimum 15 % av ligningskontorets samlede disponible ressurser. Det fremgår av tabell 3.5 at kun to av de fem ligningskontorene, Bergen og Bærum, oppfylte dette

²⁹ Tabellen baserer seg på tallmateriale hentet fra det enkelte ligningskontors BUREG-rapport for 1997.

³⁰ Tallene er i henhold til oppgitt prosenttall i resultatvurderingen pr 31. desember 1997 unntatt for Oslo ligningskontor.

³¹ Kometarbeid. Gjelder stedlige, begrensede ettersyn foretatt av ansatte på ligningskontorene som har fått opplæring i kontrollmetodikk.

³² Jf årsrapport for skatteetatens virksomhet i 1997, Skattedirektoratet februar 1998, side 4.

³³ Grunnlagsdata.

resultatkravet for 1997 med henholdsvis 17 % og 19,9 %.

I prioriteringsmeldingen for Oslo ligningskontor for 1997 er det fastsatt resultatkrav om at det skal benyttes mer enn 11 % av disponible ressurser til VO-ligning av næringsdrivende og prioritert VO-arbeid. Dette kravet er ikke i samsvar med resultatkravet fastsatt i Skattedirektoratets prioriteringsmelding. Oslo ligningskontor har for 1997 rapportert bruk av 10,7 % av disponible ressurser til prioriterte skattytergrupper. Ifølge Skattedirektoratets svarbrev med hensyn til verifisering av faktabeskrivelsen av rapporten fastsatte Oslo ligningskontor et krav for

1997 om at minst 11 % av disponible ressurser skulle benyttes til VO-ligning av næringsdrivende og prioritert VO-arbeid. Skattedirektoratet anser dette som en realistisk målsetting, og forutsetter at arbeidet trappes opp mot år 2000. Direktoratet kan derfor ikke se at kravet er i strid med etatens prioriteringsmelding for 1997.

Resultater fra gjennomført spørreundersøkelse

I tilknytning til den gjennomførte spørreundersøkelsen blant ansatte ved ligningskontorene gjengis og kommenteres følgende svar knyttet til VO-arbeid:

Hvordan er tilgangen til nødvendige dokumenter (selvangivelser m m) under VO-arbeidet? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	Dårlig	Mindre god	Akseptabel	God	Meget god
Oslo		20	47	23	10
Bergen			33	63	4
Trondheim			5	80	15
Stavanger			5	80	15
Bærum			5	70	25

Ved Oslo ligningskontor svarte 67 % at det er mindre god eller akseptabel tilgang til nødvendige dokumenter (selvangivelser m m) under VO-arbeidet. Det var 33 % ved ligningskontoret i Bergen som

svarte at det er akseptabel tilgang til nødvendige dokumenter. Ingen har svart at det er dårlig tilgang til nødvendige dokumenter.

I hvilken utstrekning benyttes andre dokumenter enn tidligere års selvangivelser med vedlegg under VO-arbeidet? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid
Oslo		20	43	30	7
Bergen	4	7	44	44	
Trondheim		15	25	60	
Stavanger		25	50	20	5
Bærum		25	60	15	

Det varierte fra 7 % i Bergen til 25 % i Stavanger og Bærum at det sjelden ble benyttet andre doku-

menter enn tidligere års selvangivelser med vedlegg under VO-arbeidet.

Hvordan dokumenteres utført VO-arbeid for enkeltsaker? (Absolutte tall)

Ligningskontor	Behandlingsblad	Initialer	Signatur	Dokumenteres ikke	Annen dokumentasjon
Oslo	29	12	16		2
Bergen	12	6	6	4	17
Trondheim	4	6	5	2	11
Stavanger	2	1	1		10
Bærum	19	12	9		11

Ved Oslo og Bærum ligningskontorer svarte henholdsvis 29 av 30 og 19 av 20 at VO-arbeidet dokumenteres ved behandlingsblad. Initialer ble også

benyttet i større utstrekning som dokumentasjon ved disse to ligningskontorene.

Når det gjelder signatur, er det ved Oslo lig-

ningskontor flest (16 av 30) har angitt dette som svaralternativ. Ser man bort fra Oslo ligningskontor, er det mange som har angitt at annen dokumentasjon benyttes for å dokumentere VO-arbeidet for enkelt-

saker. En mer detaljert gjennomgåelse av besvarelse-ene fra ligningskontorene viser at mange har angitt at VO-arbeidet dokumenteres ved kvittering på VO-området i edb-systemet som annen dokumentasjon.

I hvilken grad mener du at arbeidsgiver har lagt forholdene til rette slik at du kan utføre planlagt VO-arbeid? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	I meget liten grad	I liten grad	I middels grad	I stor grad	I meget stor grad
Oslo		10	53	37	
Bergen		23	54	23	
Trondheim		5	50	45	
Stavanger			40	45	15
Bærum			35	60	5

Ved Oslo og Bergen ligningskontorer er det henholdsvis 10 % og 23 % som svarte at arbeidsgiver i liten grad har lagt forholdene til rette. Ved Oslo,

Bergen og Trondheim ligningskontorer er det 50 % eller flere som har svart at forholdene bare legges til rette i middels grad.

På hvilken måte blir forholdene lagt til rette slik at du kan utføre planlagt VO-arbeid? (Absolutte tall)

Ligningskontor:	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
– Ingen avbrytelser når VO-arbeidet gjennomføres (tlf/publikum)	9	5	15		8
– Avsatt periode for kun VO	14	15	16	12	15
– Igangsatt ekstra opplæring	18	5	4	7	3
– Diskuterer vanskelige problemstillinger i grupper	23	22	17	19	9
– Annet	6	8	2	1	5

Forholdene kan legges til rette ved at vanskelige problemstillinger diskuteres i grupper, og at det avsettes tid/perioder for VO-arbeid. Ved Stavanger ligningskontor har fem personer angitt som tilleggsopplysning at forholdene kan legges bedre til rette ved å skjerme den enkelte saksbehandler fra publikums- og telefonhenvendelser (ingen avbrytelser) i den perioden VO-arbeidet gjennomføres. Skjerming for avbrytelser ser ut til å være iverksatt i større grad ved Trondheim ligningskontor enn ved de andre kontorene. Ved Oslo ligningskontor var ekstra opplæring i større grad igangsatt som virkemiddel enn ved de resterende kontorene.

3.1.2.3 Klager/kontorrettinger – ressursbruk og krav til behandlingstider

Ressursbruk

Klager/kontorrettinger består av tre obligatoriske underkategorier: tekniske kontorrettinger, klager til ligningsnemnd og klager til overligningsnemnd. Med tekniske kontorrettinger menes blant annet arbeid etter utlegg i forbindelse med oppretting av regne-, skrive- og registreringsfeil.

Under kategoriene klager til ligningsnemnd og klager til overligningsnemnd rapporteres tid benyttet til informasjon og veiledning i forbindelse med klagebehandlingen, behandling og utarbeidelse av vedtak og arbeid i forbindelse med behandling i nemnda. Ifølge resultat katalogen for 1997 skal ressursbruk til forberedelser og gjennomføring av rettssaker føres på den klageinstans som sist har behandlet spørsmålet. To av de fem ligningskontorene (Stavanger og Bærum) har opprettet en egen kategori for rettssaker.

Tabell 3.6 Prosentvis andel disponible ressurser anvendt på kategorien klager/kontorrettinger

Kategori:	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
Tekniske kontorrettinger	3,7	1,9	1,5	2,6	3,5
Klager til ligningsnemnd	5,6	6,8	5,6	5,1	4,4
Klager til overligningsnemnd .	1,8	4,6	2,1	2,2	4,2
Rettssaker				0,1	0,3
Annet arbeid vedrørende klager	2,0				
Sum klager/kontorrettinger	13,1	13,3	9,2	10,0	12,4

Tabell 3.6 viser at det var ligningskontorene i Oslo og Bærum som benyttet mest disponible ressurser (3,7 % og 3,5 %) til tekniske kontorrettinger, Trondheim benyttet minst med 1,5 %. Bergen og Bærum ligningskontorer benyttet mest ressurser (henholdsvis 4,6 % og 4,2 %) til å behandle klager til overligningsnemnda, tallene for de andre kontorene varierte her mellom 1,8 % og 2,2 %.

Andelen disponible ressurser ligningskontorene anvendte på kategorien klager/kontorrettinger varierte mellom 9,2 % i Trondheim og 13,3 % i Bergen.

Krav til behandlingstid på ettersyn og klager på ordinær ligning

Skattedirektoratet har av servicemessige hensyn satt krav til at behandlingstid på klager på ordinær ligning ikke bør overstige tre måneder. Det er i tillegg satt krav til at behandlingstid fra iverksettelse av ettersyn til vedtak er sendt skattyter normalt ikke bør overstige 12 måneder.

Bærum ligningskontor oppgir i årsrapporten for 1997 at de ikke har målinger for behandlingstider på klager på ordinær ligning og vedtak til skattyter i forbindelse med ettersyn. Kontoret har av den grunn ikke rapportert noe under dette punktet.

Tabell 3.7 Andel saker som ikke tilfredsstiller resultatindikatoren

	Resultatindikatorer	Oslo	Bergen	Bærum	Stavanger	Trondheim
Behandlingstid klager, ordinær ligning	3 md	13,0 %	20,0 %	–	4,1 %	1,4 %
Behandlingstid ettersyn ³⁴	12 md	7,5 %	39,0 %	–	39,0 %	27,0 %

Totalt antall innkomne klager på ordinær ligning for det enkelte ligningskontor (eksklusiv Bærum ligningskontor) presenteres nedenfor. I tillegg til antall

klager vises også antall klager pr 1 000 innbyggere³⁵ i den enkelte kommune (relative tall):

Oslo ligningskontor	8 483 klager	17,2 klager pr 1 000
Bergen ligningskontor	1 711 klager	7,6 klager pr 1 000
Trondheim ligningskontor	1 317 klager	9,1 klager pr 1 000
Stavanger ligningskontor	1 523 klager	14,3 klager pr 1 000

Trondheim ligningskontor har som tabell 3.7 viser nesten oppfylt resultatkravet for behandlingstid klager, ordinær ligning. Dette kontoret hadde imidlertid et relativt lavt antall klager sett i forhold til antall innbyggere i kommunen. Bergen ligningskontor har overskredet fristen på tre måneder i 20 % av klagesakene. Sett i forhold til antall innbyggere er Bergen likevel det ligningskontoret som relativt sett hadde færrest klager. For eksempel hadde kontoret relativt sett under halvparten så mange klager som Oslo.

Tilsvarende tall for totalt antall behandlede ettersyn utgjør³⁶:

³⁴ Gjelder stedlige kontroller/ettersyn utført av kommunekassere og fylkesskattekontorer. Ligningskontorene behandler deretter sakene, og ligningsnemndene fastsetter ligningen for de kontrollerte skattyterne.

³⁵ Utgangspunktet er folketallet i kommunen pr 1. oktober 1996.

³⁶ Ved beregning av relative tall, antall ettersyn pr 1 000, er det tatt utgangspunkt i antall personlig næringsdrivende samt antall aksjeselskaper i den enkelte kommune.

Oslo ligningskontor	214 ettersyn	4,3 ettersyn pr 1 000
Bergen ligningskontor	370 ettersyn	23,0 ettersyn pr 1 000
Trondheim ligningskontor	75 ettersyn	7,8 ettersyn pr 1 000
Stavanger ligningskontor	425 ettersyn	52,5 ettersyn pr 1 000

Som oversikten viser, hadde Stavanger ligningskontor relativt sett behandlet flest ettersyn i 1997. Andelen saker som ikke tilfredsstilte 12-månedersfristen utgjorde 39 %. Stavanger ligningskontor oppga i årsrapporten for 1997 at en del av de eldste sakene (restansene) var avhengig av forhold som må avgjøres utenfor ligningskontoret før de kan behandles ferdig. Kontoret vil ha som målsetting for 1998 å bringe restansesituasjonen/saksbehandlingstiden under de fastsatte krav.

Oslo og Trondheim ligningskontorer hadde relativt sett behandlet færrest ettersyn i 1997. Andel saker som ikke tilfredsstilte 12 måneders kravet for disse to kontorene utgjorde henholdsvis 7,5 % og 27 %. For Oslo ligningskontor kan dette skyldes organiseringen, da kontoret har egen kontrollavdeling som gjennomfører og behandler bokettersyn. Disse bokettersynene inngår ikke i ovennevnte tallmateriale. Oslo ligningskontor rapporterer således tall som ikke er sammenlignbare med tall fra de andre kontorene.

3.2 RESULTATER AV VO-ARBEIDET

3.2.1 Ligningskontorenes rapportering av VO-effekter

Endring i skattyters alminnelig inntekt, personinntekt, formue, arbeidsgiveravgift og RISK-beløp kan si noe om hvor effektivt og hensiktsmessig det ver-

diorienterte arbeidet er. Skattedirektoratet har ikke noen målsetting om spesielle beløpsstørrelser, men sammenligninger kan gi indikasjoner på kvaliteten og innholdet i ligningskontorenes VO-arbeid.

I resultatkatalogen for 1997 er det skissert en rekke rapporteringspunkter for effekter i forbindelse med utført VO-arbeid. Ligningskontorene skal rapportere antall VO-lignede skattytere som har fått endret alminnelig inntekt / personinntekt/formue. VO-effekter og antall skattytere skal videre fordeles på ordinære, næringsdrivende og etterskuddspliktige skattytere. Tallmateriale for ordinære skattytere og næringsdrivende hentes ut fra ligningskontorenes DSB-system³⁷. Ligningskontorene må foreta manuell registrering ifm rapportering av VO-effekter på etterskuddspliktige og deltakerlignede selskaper mv.

For å kunne sammenligne VO-effekter mellom de enkelte ligningskontorene har det vært nødvendig å ta hensyn til ligningskontorenes ulike størrelse og kommunenes sammensetning av skattytere, dvs fordelingen på henholdsvis forskuddspliktige skattytere (antall lønnstakere/pensjonister og næringsdrivende) og etterskuddspliktige skattytere. Andel FSA-skattytere hadde også betydning, siden denne ga opplysninger om kompleksiteten i skattytermassen for det enkelte ligningskontor.

Tabell 3.8 viser nøkkeltall for det enkelte ligningskontor hentet fra virksomhetsplanene for 1997. Nøkkeltall for Oslo ligningskontor er hentet fra årsrapporten for 1996.

Tabell 3.8 Nøkkeltall – folketall og skattytersammensetning

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
Folketall i kommunen ³⁸	492 479	223 941	144 470	106 500	98 118
Antall lønnstakere/pensjonister	384 882	181 235	118 300	84 500	75 990
Antall personlig næringsdrivende ...	25 865	9 145	5 800	5 000	7 750
Antall aksjeselskaper ³⁹	23 767	6 955	3 783	3 100	3 868
FSA-andel	31 %	41 %	46 %	44 %	26 %

3.2.2 Brutto VO-effekter for det enkelte ligningskontor

Ligningskontorene rapporterer antall VO-saker som medfører endring i ligningen i årsrapporten. VO-saker som ikke medfører endringer, rapporteres ikke. Dette medfører at det totale antall saker som er underlagt VO-behandling pr skattytergruppe, ikke vil fremgå av årsrapporten (for 1997). Bærum ligningskontor har ifm resultatvurderingen til fylkesskatte-

kontoret pr 1. september 1997 rapportert tallmateriale over totalt antall saker som er underlagt VO-behandling. Ligningskontoret har også bemerket viktigheten av å gi tilbakemelding om dette og ikke kun rapportere antall saker som medfører endringer.

³⁷ System for datastøttet selvangivelsesbehandling.

³⁸ Folketallet i kommunen pr 1. oktober 1996.

³⁹ Antall aksjeselskaper: vanlige-01.

I tabell 3.9 presenteres brutto VO-effekter i alminnelig inntekt og personinntekt for de enkelte

skattytergruppene. Brutto VO-effekter består av sum tillegg og reduksjon i ligningen.

Tabell 3.9 Brutto VO-effekter pr skattytergruppe (s.y.)⁴⁰. Beløp i 1 000 kr

	Ordinære s.y		Næringsdrivende s.y		Etterskuddspliktige s.y	
	Antall	Endring	Antall	Endring	Antall	Endring
Oslo:						
Alminnelig inntekt ...	2 880	201 923	1 477	87 518	1 827	1 237 592
Personinntekt		106 139		73 872		57 415
Bergen:						
Alminnelig inntekt ...	5 625	160 344	1 329	60 273	1 893	121 582
Personinntekt		576 777		62 919		28 789
Trondheim:						
Alminnelig inntekt ...	2 746	141 606	597	47 594	600	77 192
Personinntekt		35 822		34 127		8 615
Stavanger:						
Alminnelig inntekt ...	1 989	101 857	449	27 788	1 296	109 038
Personinntekt	325	20 572	302	17 849		3 852
Bærum:						
Alminnelig inntekt ...	3 750	238 847	803	16 784	2 189	120 614
Personinntekt		53 652		28 901		20 716

Stavanger ligningskontor har spesifisert antall skattytere som har fått endret henholdsvis alminnelig inntekt og personinntekt. De andre ligningskontorene oppga kun totalt antall skattytere som fikk selvangivelsen endret uten å fordele dette på de ulike inntekts- og/eller formuesposter.

Oslo ligningskontor hadde en brutto VO-effekt på etterskuddspliktige skattytere på totalt ca 1,237 milliarder kroner. Denne effekten var betydelig høy-

ere enn for de resterende ligningskontorene. En stor del av effekten ble oppnådd på VO-områdene aksjønær- og selskapsbeskatning.

På grunn av ligningskontorenes ulike størrelse og skattytersammensetning kan tallmaterialet i tabell 3.9 i begrenset grad benyttes til sammenligninger mellom kontorene. I tabell 3.10 angis brutto VO-effekt i kroner pr skattyter når det tas hensyn til totalt antall skattytere innen den enkelte skattytergruppe.

Tabell 3.10 Brutto VO-effekter i forhold til totalt antall skattytere. Beløp i kr

Ligningskontor	Ordinære skattytere	Næringsdrivende	Etterskuddspliktige
Oslo	524	3 383	52 071
Bergen	824	6 590	17 481
Trondheim	1 197	8 205	20 405
Stavanger	1 205	5 558	35 173
Bærum	3 143	2 165	31 182

Tabellen viser at det er Bærum ligningskontor som hadde høyest effekt for ordinære skattytere. Brutto VO-effekt pr skattyter for denne gruppen utgjorde kr 3 143. Oslo ligningskontor lå lavest med en effekt pr skattyter på kr 524. Trondheim ligningskontor hadde høyest effekt for gruppen næringsdrivende hvor brutto VO-effekt pr skattyter utgjorde kr 8 205. Lavest effekt pr skattyter for denne gruppen hadde Bærum ligningskontor med kr 2 165.

Når det gjelder gruppen etterskuddspliktige var det Oslo ligningskontor som lå høyest med en brutto VO-effekt pr skattyter på kr 52 071. Bergen ligningskontor lå lavest med en effekt på kr 17 481.

3.2.3 Informasjonsverdi av VO-effekter mv som rapporteres

De punktene som benyttes ifm rapportering av VO-arbeid vanskeliggjør sammenligning av resultater mellom ligningskontorene. Effekttallene i seg selv sier lite om hvilket kontrollnivå ligningskontorene

⁴⁰ Tallene er hentet fra de respektive ligningskontorens årsrapporter for 1997.

har og gir i liten utstrekning styringsinformasjon til overordnede myndigheter. Effektene av årlig VO-arbeid vil være påvirket av sentrale prioriteringer, lokale prioriteringer for det enkelte kontor og hvor lenge VO-området har vært prioritert. De kan også være påvirket av sammensetningen av og kompleksiteten i skattytermassen. Effekttallene kan derfor i liten grad benyttes som mål for effektiviteten i et ligningskontors VO-arbeid.

Produksjonstallene for basis ligning sammen med tilhørende ressursforbruk gir forholdstall som indikerer behandlingsnivået til det enkelte kontor. Det eksisterer ikke noe tilsvarende for VO-arbeid. Ligningskontorene skal oppgi effekttall og antall skattytere som har fått endret ligningsoppgavene som et resultat av VO-arbeidet. Antall skattytere som totalt underlegges VO-arbeid, blir ikke rapportert. Kontrollnivået kan derfor ikke sammenlignes mellom ligningskontorene. I tillegg vil innholdet av VO-arbeidet som utføres variere mellom ligningskontorene og vanskeliggjøre sammenligning. Et uttrykk for produksjon pr dagsverk for VO-arbeid vil derfor ikke gi et fullgodt sammenligningsgrunnlag, men vil kunne gi en indikasjon på ulikheter i produksjonen. Det vil også kunne gi indikasjoner på om ligningskontorene har ulikt innhold i og ulik kvalitet på VO-arbeidet.

Ifølge SKD vil de beløpsmessige effekter av VO-arbeidet i varierende grad være målsettingen for de utvalgte VO-områder. Beløpsmessige effekter må

snarere sees som en indikator på hvor kontrollinnsatsen bør rettes, og som et ledd i å forebygge urettmessigheter. De totale effektene av informasjon og forebyggende tiltak forventes å være langt større enn de effekter som følger av kontorenes beløpsmessige korrigeringer det enkelte år. På et gitt område vil dette over tid medføre at færre urettmessigheter avdekkes. Samtidig vil det være en utfordring å opprettholde kvaliteten gjennom forskjellige tiltak, blant annet VO-arbeid. Beløpsmessige effekter alene kan derfor ikke være et mål og en målestokk for det arbeidet som er utført det enkelte år.

3.3 RESSURSRAPPORTERING I LIGNINGSETATEN

3.3.1 Registrering av tidsforbruk

Som det fremgår av rapportens kapittel 3.1 benytter alle ligningskontorer BUREG for å budsjettere og rapportere kontorets tidsforbruk på forskjellige arbeidsområder/kategorier. BUREG-systemet inneholder rapporteringspunkter som tilsvarer minimumskravene til ressursrapportering. Ligningskontorene kan imidlertid bryte ned de forskjellige kategorier i mindre arbeidsoppgaver dersom det ønskes mer detaljert oppfølging. I tabell 3.11 fremgår det i hvilken utstrekning ligningskontorene har valgt å bryte ned kategoriene i mindre arbeidsoppgaver.

Tabell 3.11 Fordeling av antall BUREG-kategorier benyttet i 1997⁴¹

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Bærum
Folkeregistrering	4	4	3	3	6
Forskudd	4	5	3	10	7
Ligning	146	56	104	220	87
Ledelse/støtte	15	8	18	26	20
Diverse	2	1	5	4	6
Fravær	5	5	8	8	8
Sum	176	79	141	271	134

Det fremgår av tabellen at det er under hovedkategorien ligning at ligningskontorene bryter ned arbeidsoppgavene mest. Stavanger ligningskontor benyttet totalt 220 kategorier under denne BUREG-kategoribetegnelsen. Tilsvarende tall for Bergen var 56. Tabellen viser videre at Stavanger ligningskontor benyttet flest BUREG-kategorier i sin ressursrapportering, i alt 271 hoved- og underkategorier. Bergen ligningskontor benyttet klart færrest med 79.

Gjennomsnittet for de fem ligningskontorene var 160 hoved- og underkategorier.

3.3.2 Resultater fra gjennomført spørreundersøkelse

I tilknytning til den gjennomførte spørreundersøkelsen blant ansatte ved ligningskontorene gjengis og kommenteres en rekke svar knyttet til BUREG. Besvarelsene sees i noen tilfeller i sammenheng med antall BUREG-kategorier som anvendes ved det enkelte ligningskontor, se pkt 3.1.2.

⁴¹ Tallene som presenteres under dette punkt, inkluderer både tidsregistreringskategorier og sumkategorier. BUREG består av 27 faste kategorier for tidsregistrering, hvorav fire er fraværskategorier. Antall kategorier er hentet fra ligningskontorenes BUREG-rapporter for 1997.

Dersom retningslinjer for utfylling av BUREG foreligger, i hvilken grad blir de fulgt? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	Delvis	Ofte	Alltid
Oslo	17	57	27
Bergen	29	57	14
Trondheim	10	75	15
Stavanger		65	35
Bærum	6	44	50

Alle som deltok i spørreundersøkelsen kjente til at det forelå retningslinjer for utfylling av BUREG. Ved Bergen ligningskontor var det 29 % som anga at retningslinjene bare i delvis grad ble fulgt. Også ved Oslo, Trondheim og Bærum ligningskontorer var det et varierende antall som svarte at retningslinjene bare delvis ble fulgt.

Hvor ofte registrerer du din ressursinnsats i BUREG? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	Daglig	2-3 g uke	1 g uke	Annet
Oslo	53	13	30	3
Bergen	36	29	29	7
Trondheim	65	25	10	
Stavanger	65	30	5	
Bærum	80	15	5	

Antallet som svarte at de registrerte sin ressursinnsats daglig i BUREG, varierte betydelig. Ved Bærum ligningskontor var det 80 % som daglig registrerte ressursbruk i BUREG mens det ved Bergen ligningskontor var 36 % som gjorde dette. Det lave antallet BUREG-kategorier ved dette kontoret kan være en del av forklaringen på at et relativt lite antall ansatte daglig registrerte ressursinnsatsen (det kan være lettere å huske hva en arbeidet med foregående dag(er) når antall kategorier er relativt lavt). Ved Oslo og Bergen ligningskontorer var det henholdsvis 33 % og 36 % som registrerte ressursinnsatsen en gang pr uke eller sjeldnere.

I hvilken grad mener du at detaljeringsnivået i BUREG er tilstrekkelig til å angi din ressursbruk? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	I meget liten grad	I liten grad	I middels grad	I stor grad	I meget stor grad
Oslo	3	7	57	30	3
Bergen	4	25	43	21	7
Trondheim		5	45	35	15
Stavanger			25	60	15
Bærum			30	55	15

De ansatte ved de to største ligningskontorene var mest negative i forhold til detaljeringsnivået i BUREG. 10 % ved Oslo ligningskontor og 29 % ved Bergen ligningskontor svarte at detaljeringsnivået i meget liten eller i liten grad var tilstrekkelig til å an-

gi ressursbruken. Ved de tre største ligningskontorene var det i tillegg mellom 43 % og 57 % som svarte at BUREG i middels grad var detaljert nok til å angi ressursbruken.

I hvilken grad mener du BUREG er egnet som hjelpemiddel for å gi en god oversikt over ligningskontorets ressursforbruk? (Relativ svarfordeling i %)

Ligningskontor	Ikke egnet	Delvis egnet	Egnet	Godt egnet	Meget godt egnet
Oslo	7	43	27	20	3
Bergen	14	57	11	11	7
Trondheim		40	20	35	5
Stavanger		5	50	40	5
Bærum		5	45	40	10

Ved Oslo og Bergen ligningskontorer var det hhv 50 % og 71 % som svarte at BUREG var uegnet eller delvis egnet som hjelpemiddel for å gi en god oversikt over ligningskontorets ressursbruk. Ved Trondheim ligningskontor var det 40 % som vurderer BUREG som delvis egnet til formålet.

Prosenttallene ovenfor kan sees i sammenheng med antall BUREG-kategorier som benyttes ved det enkelte ligningskontor. Spørreundersøkelsen indikerer at de ansatte ved det kontoret som har færrest kategorier (Bergen) var mest negative til nytteverdien av BUREG. 14 % av de ansatte ved dette kontoret

mente at BUREG ikke var egnet som hjelpemiddel for å gi en god oversikt over ligningskontorets ressursforbruk. 57 % svarte at BUREG bare var delvis egnet.

3.3.3 Skattedirektoratets egen erfaringsinnsamling vedrørende etatens budsjett- og registreringssystem⁴²

Forvaltningsseksjonen/utviklingskontoret i Skattedirektoratet har i 1997 foretatt en undersøkelse om tilrettelegging og praktisering av ressursregistrering ved et utvalg ligningskontorer. Undersøkelsen omfattet 12 kontorer av varierende størrelse (fra 3 til 62 ansatte), og det ble foretatt intervjuer av 125 ansatte og over 400 punktkontroller⁴³.

Erfaringene fra den gjennomførte brukerundersøkelsen viste at

- det sjelden er behov for i gjennomsnitt å registrere på mer enn 4–5 kategorier pr dag
- de fleste, nær 100 % av utvalget, bruker under fem minutter pr dag til registrering
- de fleste, dvs 86 % av utvalget, er enige i at BUREG er et godt hjelpemiddel, når ressursregistrering først skal foretas.

Erfaringsinnsamlingen som Skattedirektoratet har gjennomført, viste at ledelsen og de ansatte ved kontorene i utvalget i stor grad har tillit til at BUREG gir et relativt riktig bilde av ressursforbruket. Dette underbygges av at alle ligningskontorene har lagt til grunn daglige anslag som hovedregel. Om trent 90 % av de ansatte synes å tilstrebe gode ressursanslag gjennom daglig registrering.

Som tidligere nevnt er det i stor grad opp til det enkelte ligningskontor å bestemme antall kategorier som skal benyttes. Erfaringsinnsamlingen viser at antallet varierer sterkt mellom kontorene. Dette gjelder også for kontorer av samme størrelse. For de 12 ligningskontorene som undersøkelsen omfattet, var det i gjennomsnitt 57 tidsregistreringskategorier i 1997, hvor laveste antall var 31 (et kontor med 5 ansatte) og høyeste antall 95 (et kontor med 34 ansatte). Det fremgår videre at et ligningskontor med 62 ansatte hadde 49 kategorier mens et med 13 ansatte hadde 79 kategorier. I artikkelen hvor resultatene av undersøkelsen delvis er presentert, uttales det:

«For enklest mulig registrering bør imidlertid antall kategorier holdes på et minimum, og det registreres som positivt at alle kontorene hadde redusert antall kategorier i forhold til 1996».

Dette er ikke i tråd med resultatene som fremkommer på bakgrunn av spørreskjemaundersøkelsen. Riksrevisjonen har gjennomført ved de fem største ligningskontorene. Spørreundersøkelsen viste at saksbehandlerne ved Stavanger ligningskontor er mest positive til ressursrapporteringen selv om dette kontoret har flest registreringskategorier. Det motsatte var tilfellet ved Bergen ligningskontor hvor det ble benyttet færrest registreringskategorier. Saksbehandlerne her var mest negative til rapporteringssystemet.

SKD uttaler i sitt brev følgende:

«Resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse vedrørende BUREG-systemet og Skattedirektoratets egen undersøkelse, synes i stor grad å være sammenfallende når en tar hensyn til at spørsmålsstillingen og utgangspunktet for undersøkelsene er forskjellige.

Når det gjelder oppfatningen av antall BUREG-kategorier er det ikke nødvendigvis motstrid mellom Riksrevisjonens og Skattedirektoratets resultater. Skattedirektoratet anser manglende samsvar mellom de to undersøkelsene heller som et uttrykk for at brukerne har svart på to ulike spørsmål. Direktoratets undersøkelse tok utgangspunkt i de kategorier det ønskes rapportering på mens Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i hvorvidt antall kategorier anses tilstrekkelig for den enkelte. Sistnevnte er etter direktoratets syn noe forfeilet i forhold til hensikten med systemet.

Etter Skattedirektoratets vurdering ivaretar ikke Riksrevisjonens utgangspunkt hensikten med BUREG-systemet. Hensikten var å opprette kategorier som anses nødvendig for vidererapportering og intern styring, ikke å synliggjøre alle oppgaver. At den enkelte bruker kan savne en eller flere kategorier er for så vidt i samsvar med direktoratets egne erfaringer. Likevel viser etatens erfaringer med all tydelighet at brukerne ønsker færrest mulig kategorier å forholde seg til. Dette prinsippet er også nedfelt som et krav fra tjenestemannsorganisasjonene i avtalen som er inngått mellom tjenestemannsorganisasjonene og Skattedirektoratet om ressursregistrering («BUREG-avtalen»).

Skattedirektoratets undersøkelse har først og fremst vært rettet mot de oppgaver direktoratet ønsker rapportering på, og hvordan det kan oppnås best rapporteringskvalitet på disse. Det vil si først og fremst hovedkategoriene, som følge av fastsatte mål/resultatindikatorer, og krav til rapportering fra overordnet myndighet. Resultatene viser at det er lettere for den enkelte å forholde seg til 40 enn 240 kategorier. Dermed oppnås større fokus og bedre registreringskvalitet på hovedkategoriene.

Skattedirektoratet kan ikke slutte seg til Riksrevisjonens antakelse om at et høyt antall kategorier bidrar til en positiv innstilling til ressursregistrering. Direktoratet kan heller ikke se at det er grunnlag for

⁴² Artikkel i skattebladet 3/98 av Terje Dalen, side 19 og 20.

⁴³ Det vil si kontroll av aktuelle arbeidsoppgaver utført av en ansatt og hvor de faktisk vil bli ført i BUREG.

en slik tolkning eller konklusjon på bakgrunn av rapporten. Tvert imot er det grunn til å anta at flere kategorier vil bidra negativt. Direktoratets erfaringsmateriale og tilbakemeldinger fra ytre etat, viser med all tydelighet at det er ønskelig med færrest mulig registreringskategorier, og at en reduksjon av antall kategorier er blitt positivt mottatt av de ansatte. Med dette fremholdes direktoratets tidligere kon-

klusjon og anbefaling om at antall kategorier holdes på et minimum.

Eventuelle ulikheter i hvorvidt ansatte er positive eller negative til ressursregistrering og rapportering, vil etter direktoratets erfaring først og fremst dreie seg om holdninger og innstilling til ressursregistrering generelt. Her vil andre faktorer enn antall kategorier være avgjørende.»

4 Vurdering av faktabeskrivelsen

4.1 TOTAL RESSURSFORBRUK

De undersøkte ligningskontorenes ressursbruk til hovedkategoriene forskudd, ligning, ledelse/støtte og diverse for årene 1996 og 1997 er vist i tabell 3.1. Tabellen viser at det for begge årene var betydelig ressursbruk til ledelse/støtte med et gjennomsnitt for de fem undersøkte kontorene på henholdsvis 46,4 % og 36,2 %. I 1996 var ledelse/støtte den hovedkategorien som alle de fem ligningskontorene benyttet mest ressurser på. Oslo ligningskontor hadde i dette året høyest ressursbruk til kategorien ledelse/støtte med 50,8 %. Ressursbruken til ledelse/støtte vurderes som høy både sett i forhold til for eksempel ressursbruk til ligning og kontrollrettede tiltak og i forhold til normale nivåer for sammenlignbare produksjonsheter.

Fokus i omstillingsarbeidet ved ligningskontorene har vært flytting av ressurser fra basis ligning til VO-ligning. Det reises spørsmål ved om det ikke eksisterer et vel så stort potensiale i en effektivisering av ledelse/støtte-funksjonen og flytting av ressurser til VO-produksjon. Dette gjelder spesielt for Oslo ligningskontor med kontorets høye andel ressursbruk til ledelse/støtte og lave andel ressursbruk til prioritert VO-ligning.

4.2 PRODUKSJONSNORMER FOR BASIS LIGNINGSBEHANDLING

Produksjonsnormer for basis ligningsbehandling fastsatt av Skattedirektoratet i prioriteringsmeldingen fremgår av tabell 3.3. Tall for ressursbruken indikerer at innsatsen i basis ligning av de ulike skattytergruppene varierer til dels betydelig mellom de fem ligningskontorene. Variasjonene er spesielt store for FSA og lønnstakere/pensjonister. Dette kan delvis skyldes at innholdet i basis ligningsbehandling er blitt definert ulikt ved ligningskontorene.

Undersøkelsen viser at ingen av de fem undersøkte ligningskontorene i 1997 oppfylte samtlige av de fastsatte produksjonsnormene for basis ligningsbehandling. Alle de fem besøkte ligningskontorene har overfor Riksrevisjonen bemerket at produksjonsnormene for basis ligningsbehandling av lønnstakere og pensjonister ikke er realistiske. Innrapporteringen fra de fem største ligningskontorene indikerer at det spesielt er produksjonsnormen for lønnstakere og pensjonister som er satt urealistisk høyt. Ingen av de undersøkte ligningskontorene var i nærheten av å klare produksjonskravet på 40 til 50 lønnstakere/pensjonister pr dagsverk. I gjennomsnitt lå produksjonen for de fem kontorene på 24 pr dagsverk, som

er 40 % under laveste intervallgrense i produksjonsnormen.

Det kan reises spørsmål ved at produksjonsnormer fastsatt av Skattedirektoratet ikke anses som realistiske og bare i mindre/liten grad blir oppfylt av de undersøkte ligningskontorene. Den manglende måloppnåelsen kan skyldes både for høyt satte krav, organisatoriske forhold på ligningskontorene og det forhold, som tallmaterialet viser, at innholdet i basis ligning har vært forskjellig for de enkelte skattytergruppene ved de undersøkte ligningskontorene.

Riksrevisjonen er klar over at årssyklus og produksjonsnormer vil bli endret når forhåndsutfylt selvangivelse (PSA) blir landsdekkende ordning fra inntektsåret 1998. Det bør i den forbindelse legges vekt på at eventuelle produksjonsnormer med hensyn til PSA-syklus blir fastsatt i overensstemmelse med hva ligningskontorene selv anser for realistisk. Fastsettelse av urealistisk høye produksjonsnormer kan føre til risiko for uakseptabel lav kvalitet på deler av ligningsbehandlingen med mulig tapt skatteproveny som resultat.

4.3 RESSURSBRUK TIL VO-ARBEID

Det fremgår av St prp nr 1 (1997–98), s 46–47, at frigjorte ressurser i skatteetaten blant annet skal rettes inn mot tyngre grupper av skatte- og avgiftspliktige. Det har gjennom flere år pågått en effektivisering av ligningskontorene med blant annet betydelig økt bruk av informasjonsteknologi (IT) gjennom FLID-omstillingen. Skattedirektoratets krav om at 15 % av disponible ressurser på årsbasis innen utløpet av strategiperioden 1996–2000 skal benyttes til VO-arbeid innenfor grunnlagsdata, ligning av næringsdrivende og andre prioriterte skattytergrupper, har sammenheng med FLID-omstillingen.

Undersøkelsen har vist at tre av de fem største ligningskontorene (ref 3.1.4.2) benyttet mindre enn 15 % av disponible ressurser til prioritert VO-arbeid i ligningsåret 1997. Gjennomsnittet for de fem største ligningskontorene var i 1997 på ca 15,1 % mot 17,2 % på landsbasis. Fire av de fem største ligningskontorene lå under landsgjennomsnittet. Dette vurderes som noe overraskende, da det fra ulikt hold ofte antas at det kan eksistere stordriftsfordeler for organisasjoner av en viss størrelse. Oslo ligningskontor lå lavest av de fem undersøkte ligningskontorene med 10,7 % av disponible ressurser til prioritert VO-arbeid i 1997.

Det stilles spørsmål ved om Skattedirektoratets krav på 15 % av ressursene til prioritert VO-arbeid bør opprettholdes frem til år 2000. Det forhold at

kravet allerede i 1997 ble innfridd med god margin for landsgjennomsnittet kombinert med en stor andel ressursbruk til ledelse/støtte for de undersøkte ligningskontorene, tilsier at kravet kan være satt lavt og gi uttrykk for et for lavt ambisjonsnivå hos Skattedirektoratet i forhold til Stortingets forutsetninger og hva som er realistisk mulig. Det pekes her på at FSA og fra inntektsåret 1998 (PSA) samt betydelig IT-opppgradering i skatteetaten vil medføre potensiale for å bruke mer ressurser til kontroll av tyngre skattytergrupper. Basert på dette bør det vurderes om det kan være hensiktsmessig å øke kravet til andel av disponible ressurser som skal benyttes til prioriterte skattytergrupper utover eksisterende strategikrav på 15 %.

Det stilles spørsmål ved at ligningskontorene i Oslo, Stavanger og Trondheim med sin begrensede ressursbruk til prioritert VO-arbeid ikke innfridde det fremtidige kravet på 15 % i 1997. Det foreligger indikasjoner på at de frigjorte ressursene på ligningskontorene ikke er blitt benyttet til prioritert VO-arbeid, slik det er forutsatt av Stortinget. Det reises også spørsmål ved at de fem største ligningskontorene i 1997 benyttet mellom 2,0 % og 5,1 % av disponible ressurser til VO-arbeid mot ikke prioriterte skattytergrupper. Dette gjelder særlig Oslo ligningskontor som i 1997 benyttet nesten like mye ressurser til ikke-prioriterte skattytergrupper (5,1 %) som til sum årets VO-ligning (6,5 %).

Ifølge undersøkelsen har en betydelig andel av spurte ansatte ved de undersøkte ligningskontorene svart at forholdene i liten eller middels grad er blitt lagt til rette for at planlagt VO-arbeid skal kunne utføres. Det er særlig blitt påpekt behov for at det avsettes tid hvor den enkelte ansatte kun skal utføre VO-arbeid, og at det gis bedre anledning til å diskutere vanskelige problemstillinger i grupper. På bakgrunn av dette antas det å eksistere et potensiale for effektivisering av VO-arbeidet.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse er blitt gjennomført blant annet for å få indikasjoner på mulige faktorer som begrenser effektiviteten av VO-arbeidet. Skattedirektoratet har i sitt svarbrev til Riksrevisjonen av 5. november 1998 hevdet at de spørsmål som er stilt til de ansatte ved kontorene, er knyttet til isolerte oppgaver eller områder. I denne forbindelse uttrykker Skattedirektoratet tvil om svarene fra de ansatte gir uttrykk for en oppfatning som er riktig. Riksrevisjonen kan ikke slutte seg til dette. Spørreskjemaene ble utdelt til 120 tilfeldig utvalgte saksbehandlere på de fem ligningskontorene og ble besvart anonymt. Svarprosenten var 98 %. Det legges til grunn at svarene i stor grad er representative for de ansattes vurdering av egen arbeidssituasjon, og Riksrevisjonen vurderer svarene som et interessant supplement til den foretatte undersøkelsen.

4.4 BEHANDLINGSTID FOR KLAGER PÅ ORDINÆR LIGNING OG BEHANDLINGSTID FOR ETTERSYN FRA IVERKSETTELSE TIL VEDTAK ER SENDT SKATTYTER

Undersøkelsen har vist at rapportert behandlingstid for klagesaker på ordinær ligning i 1997 varierte mellom de undersøkte ligningskontorene og til en viss grad oversteg kravet på tre måneder. Det er for flere av ligningskontorene også fremkommet at behandlingstiden fra iverksettelse av bokettersyn til vedtak er sendt skattyter i til dels høy grad har oversteg kravet på 12 måneder.

Antall klager på ordinær ligning kan avhenge av ligningskontorenes produktivitet og aktivitet, dvs antall endringer som gjøres i ligningen. Saksbehandlingstiden for klagesaker på ordinær ligning vil dermed ikke alene gi tilstrekkelig informasjon, siden vanskelighetsgraden i og omfanget av den enkelte klagesak vil kunne være avgjørende for behandlingstiden. Rapportert saksbehandlingstid gir derfor overordnet myndighet begrenset informasjon om effektiviteten i klagebehandlingen på ordinær ligning. De samme forholdene vil kunne gjøre seg gjeldende for behandlingstiden for bokettersynsrapporter.

Selv om målingene med dagens resultatindikatorer kan ha begrenset verdi, bør Skattedirektoratet i tiden fremover søke å legge forholdene til rette for at det kan oppnås kortere saksbehandlingstider hos ligningskontorene. Dette gjelder spesielt for behandling av bokettersynsrapporter, men også for ordinære klagesaker. Lang saksbehandlingstid kan få store innvirkninger for berørte skattytere, som ofte kan oppleve betydelig usikkerhet i tiden frem til en klage eller et bokettersyn har resultert i et vedtak. Slik usikkerhet kan ramme viktige privatøkonomiske disposisjoner og næringsvirksomhet.

4.5 LIGNINGSETATENS RAPPORTERING

4.5.1 Måling av VO-effekter

VO-effekter benyttes som en resultatindikator for utført VO-arbeid. Et VO-område som gir høy VO-effekt vurderes som positivt. I resultatkatalogen for 1997 er det skissert en rekke rapporteringspunkter for VO-effekter i forbindelse med utført VO-arbeid. Undersøkelsen har imidlertid vist at det ikke er mulig å sammenligne effektiviteten av utført VO-arbeid ved det enkelte ligningskontor ved å se på oppnådde VO-effekter. Blant annet rapporteres ikke VO-saker som ikke har medført endringer. I det nye økonomireglementet for staten er det fastsatt kriterier for resultatmåling i statlige virksomheter. Resultattallene skal kvantifisere virksomhetens ytelser, vurdere nyttevirkinger og vurdere forholdet mellom ytelser og ressursforbruk. Antall skattytere som totalt er blitt underlagt VO-arbeid rapporteres ikke. Det reises

spørsmål ved at kontrollnivået grunnet dette forhold ikke kan måles og sammenlignes mellom ligningskontorene.

Det vurderes som viktig for skatteetaten at den har og videreutvikler rapporteringssystemer i tråd med det nye økonomireglementet som i størst mulig grad gjør det mulig å styre ressursinnsatsen mot viktige kontrollområder hvor det er størst behov for VO-kontroll og/eller størst forventet skatteproveny å hente. Riksrevisjonen er klar over at ulik størrelse og skattytersammensetning på ligningskontorene kan medføre praktiske vanskeligheter med å få god måling av VO-effekter. Skattedirektoratet bør i tiden fremover likevel prioritere å bedre målingen av VO-effekter og kontrollnivået.

4.5.2 BUREG som styringsverktøy

Det er tatt utgangspunkt i dagens rapportering, dvs bruken av ligningsetatens budsjett- og registrerings-system BUREG. I tillegg kommer en vurdering av ligningsansattes syn på dette rapporteringsverktøyet. Det fremgår i punkt 3.3.3 at Skattedirektoratet har gjennomført en egen undersøkelse om tilrettelegging og praktisering av ressursregistrering ved et utvalg på 12 ligningskontorer av varierende størrelse (3–62 ansatte).

Riksrevisjonens undersøkelse har vist at det er store forskjeller mellom de fem undersøkte ligningskontorene med hensyn til hvor mange BUREG-kategorier som benyttes. Antallet varierer mellom 79 og 271 hoved- og underkategorier, en variasjon på over 200 % i forhold til laveste antall. Dette viser at BUREG benyttes til dels svært ulikt ved de fem største ligningskontorene.

Riksrevisjonens tilhørende spørreundersøkelse gir ingen entydig sammenheng mellom antall BUREG-kategorier og den enkelte ansattes oppfatning av BUREG som budsjetterings- og ressursregistreringsverktøy, men indikerer at det kan være positivt samsvar mellom antall BUREG-kategorier og ansattes vurdering av systemets egnethet som ressursrapporteringsverktøy. De ansatte ved Stavanger ligningskontor var mest positive til BUREG til tross for

at dette ligningskontoret benyttet flest BUREG-kategorier (271 stk). I artikkelen i Skattebladet er det uttalt at antall BUREG-kategorier som benyttes, i første rekke avgjøres av ligningskontorene selv. Dette har ført til at antall kategorier varierer betydelig mellom ligningskontorene. Dette gjelder også ligningskontorer av relativt samme størrelse. I samme artikkel er det uttalt at for enklest mulig registrering bør antall kategorier holdes på et minimum. Dette praktiseres ikke ved de fem største ligningskontorene i 1997, hvor fire av kontorene har mer enn 130 hoved- og underkategorier i BUREG.

Forskjellene i antall BUREG-kategorier som ble benyttet ved de fem undersøkte ligningskontorene gjør BUREG-rapporter mindre egnet for sammenligninger mellom ulike ligningskontorer. Dette grunnet både forskjellene i antall benyttede BUREG-kategorier og mulig ulik forståelse av innholdet i den enkelte BUREG-kategori.

Riksrevisjonen mener at det i et virksomhetsperspektiv for ligningsetaten kan være aktuelt å legge opp til en nyansering i rapporteringen oppover i etaten. Dette kan gjøres slik at rapporteringen skjer på mer aggregert nivå med færre BUREG-kategorier på høyere etatsnivåer. Slik rapportering kan både bidra til å beholde god styring lokalt og til å gi Skattedirektoratet bedre oversikt over den totale ressursbruken.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse har også vist til dels store forskjeller med hensyn til frekvens for BUREG-registrering blant de ansatte på ligningskontorene. Dette kan være en mulig kilde til ubevisst feilregistrering, da det er risiko for at ansatte som ikke registrerer tidsforbruk daglig/hyppig relativt lett vil kunne glemme hva de arbeidet med når de senere skal registrere sitt tidsforbruk. En mulighet for å bedre forholdet vil eventuelt kunne være å legge inn krav om daglig BUREG-registrering som en del av oppstartsprosedyren ved neste pålogging på ligningsetatens datasystemer. Det vurderes som viktig at Skattedirektoratet følger opp svakhetene ved BUREG-systemet og om mulig iverksetter forbedringer.