

# Innst. S. nr. 212.

(1998-99)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer.

Dokument nr. 3:8 (1998-99).

Til Stortinget.

### 1. INNLEDNING

Skatteetaten gjennomførte fra 1986 til 1994 et omfattende omstillingsprosjekt hvor formålet 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, som 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.

### 2. Oppsummering av undersøkelsen

#### *Ressurser til ledelse/støtte*

Undersøkelsen viser at de fem ligningskontorene for årene 1996 og 1997 benyttet henholdsvis rundt 46 pst. og 36 pst. av de totale ressursene til ledelse/støtte. Begrepet ledelse/støtte omfatter skranke/sentralbord, arkiv/drift, faglig veiledning/læring og administrasjon/ledelse. Dette vurderes som svært høyt og det reises

spørsmål om det ikke eksisterer et stort potensial 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.

For lønnstakere og pensjonister er det et stort avvik mellom produksjonsnormen og oppnådde resultater. 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 pst. av disponible ressurser på årsbasis innen utløpet av strategiperioden 1996-2000 skal benyttes til VO-arbeid. Gjennomsnittlig ressursbruk til VO-arbeid for de undersøkte ligningskontorene var i 1997 ca. 15,1 pst. mot 17,2 pst. på landsbasis. I tallene for de fem største kontorene er det til dels store variasjoner

Det forhold at 15 pst.-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.

#### *Effekter av VO-arbeidet*

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 spørreundersøkelse ved de fem ligningskontorene viser svarene at de ansatte vurderer tilgangen til nødvendige dokumenter stort sett som akseptabel, god eller meget god. Ved Oslo ligningskontor svarte 20 pst. at tilgangen til nødvendige dokumenter under VO-arbeidet er mindre god. Ved Oslo, Bergen og Trondheim ligningskontorer er det henholdsvis 10 pst., 23 pst. og 5 pst. 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 pst. og 20 pst. 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. Skattedirektoratet bør 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. Riksrevisjonen mener det bør vurderes å legge opp til mer lik rapportering oppover i etaten. Det vurderes som viktig at Skattedirektoratet følger opp svakheter ved BUREG og iverksetter aktuelle forbedringer.

### **3. Finans- og tolldepartementets kommentarer**

Departementet mener rapporten representerer et nyttig bidrag til forbedringer av det løpende arbeidet og den overordnede styringen av dette i ligningsforvaltningen. Når det gjelder ressursbruken til ledelse/støtte ved de undersøkte ligningskontorene er departementet enig med Riksrevisjonen i at det er potensial for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen. Det vises 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.

For ressursbruken til VO-arbeid viser Finans- og tolldepartementet til at kravet på 15 pst. ikke var et absolutt krav i 1997, men et krav som det tas sikte på å gjennomføre innen utløpet av strategiperioden 1996-2000. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det foreligger potensial for ytterligere resultatforbedring ved disse kontorene.

Departementet er ikke enig med Riksrevisjonen i at Skattedirektoratets krav om at 15 pst. av ressursene skal benyttes til prioritert VO-arbeid, er satt for lavt. 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 mener i hovedsak at uten angivelse av nærmere forutsetninger, for eksempel hva som er realistiske alternativer, vil svarene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse på de undersøkte ligningskontorene lett kunne bli noe unyanserte. Departementet viser til at 95 pst. av respondentene mener at tilgangen til nødvendige dokumenter er akseptabel, god eller meget god, samt at ca. 91 pst. 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.

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. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det bør utvikles indikatorer som kan gjøre det lettere å måle VO-effekter og kontrollnivå ved det enkelte kontor.

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

Departementet mener at henvisningen til og anvendelsen av det nye økonomireglementet bør skje med større presisjon og varsomhet.

### **4. Riksrevisjonens bemerkninger**

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. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at det foreligger et potensial for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen. Det forutsettes at departementet viderefører og intensiverer arbeidet med å redusere ressursandelen til ledelse/støtte.

Riksrevisjonen er innforstått med at lokale forhold og prioriteringer vil gi variasjoner i ressursbruk til basis ligning. Det vurderes som positivt at Finans- og tolldepartementet arbeider med å finne riktig nivå for produksjonsnormer og resultatindikatorer. Samtidig vurderes det som viktig at Skattedirektoratet tar hensyn til tilbakemeldinger fra ligningskontorene vedrørende nivået på normene.

Riksrevisjonen fastholder at det bør vurderes å øke ressursandelen til VO-arbeid, og vurderer ikke kravet på 15 pst. som spesielt høyt i forhold til Stortingets forventning om at en større andel av etatens ressurser skal anvendes til verdiorientert arbeid overfor næringslivet. Blant annet innføringen av forhåndutfyllt selvangivelse (PSA) for inntektsåret 1998 bør kunne frigjøre ytterligere ressurser i ligningsforvaltningen som kunne benyttes til blant annet økt andel prioritert VO-arbeid.

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.

Når det gjelder Riksrevisjonens spørreundersøkelse på de fem besøkte ligningskontorene er Riksrevisjonen innforstått med at det kan være ulike fortolkninger av funnene, men 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.

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 og antall kategorier bør 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 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.

## 5. Finans- og tolldepartementets svar

Finans- og tolldepartementet uttaler blant annet :

"...

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.

"...

Både Finansdepartementet og Skattedirektoratet legger vekt på at (skatte)etaten arbeider systematisk med å innfri forbedringsbehov, herunder med å videreutvikle ressursregistreringssystemer og resultatstyrings-systemer.

Spesielt om ressursbruken til "ledelse/støtte"

"...

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 ... for årene 1997 og 1998: (s)umtallene er hhv. 37 pst. og 36 pst., som samsvarer godt med Riksrevisjonens anslag for de fem store likningskontorene i 1997...

... 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. ...

Finansdepartementet vil derfor anføre at det administrativt ladede begrep "ledelse/støtte" (hvor publikumsservice er inkludert) kan gi grunnlag for misforståelser. ... 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

Riksrevisjonen konstaterer at Finans- og tolldepartementet mener at det foreligger et potensial for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen ved blant annet å flytte ressurser fra ledelse/støtte til VO-arbeid. Når det gjelder begrepet ledelse/støtte, er det etter Riksrevisjonens oppfatning 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. Riksrevisjonen

mener at kravet på 15 pst. 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 likning 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.

### 7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, registrerer at Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse ved landets fem største ligningskontorer: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum, og hvor formålet med undersøkelsen har vært å vurdere disse kontorenes utnyttelse av ressurser, inklusive prioritering av ressurser til og resultater av kontrollarbeidet.

Komiteen har merket seg arbeidet med omstilling i ligningsarbeidet som skal føre til 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 og konstaterer at Finans- og tolldepartementet mener at det foreligger et potensial for mer effektiv og hensiktsmessig organisering av ligningsforvaltningen ved blant annet å flytte ressurser fra ledelse/støtte til VO-arbeid.

Komiteen har videre merket seg at når det gjelder begrepet ledelse/støtte, er det etter Riksrevisjonens oppfatning viktig at skatteetaten har presise begrepsdefinisjoner og gode ressursregistreringssystemer som kan bidra til god ressursstyring.

Komiteen konstaterer ellers at undersøkelsen viser at det er relativt store variasjoner i de fem undersøkte ligningskontorenes andel ressursbruk til prioritert VO-arbeid. Komiteen viser til at Skattedirektoratet har et krav om at 15 pst. av disponible ressurser på

årsbasis innen utløpet av strategiperioden 1996-2000 skal benyttes til VO-arbeid. Komiteen vil bemerke at det bør vurderes om kravet på 15 pst. kan økes, jf. Stortingets forventning om at en større andel av etatens ressurser skal anvendes til VO-arbeid overfor prioriterte skattytergrupper.

Komiteen har videre merket seg at Finans- og tolldepartementet er enig i at skatteetaten kritisk bør vurdere interne og eksterne funksjoner i utviklingen av etaten. Komiteen forutsetter at dette arbeidet følges opp fra departementets side.

Komiteen registrerer at departementet er enig i at behandlingstiden for klager på ordinær likning og behandlingstiden for ettersyn er for lang og forutsetter at det iverksettes tiltak for å redusere behandlingstiden.

Komiteen har for øvrig merket seg at saksbehandlingstidens lengde ved ligningskontorene ble tatt opp særskilt under spørretimen 12. mai 1999, hvor statsråd Enoksen under henvisning til den aktuelle undersøkelsen viste til at det nå forelå data på landsbasis for 1998. Det ble vist til at Skattedirektoratets krav om at behandlingstiden for klager på ordinær likning i minst 95 pst. av sakene skal være mindre enn tre måneder, i all hovedsak var oppfylt. For bokettersynsrapporter der både den avgiftsmessige og den skattemessige behandlingen er avsluttet, ble 85 pst. av sakene ferdigbehandlet innen 12 måneder, hvilket er fem prosentpoeng lavere enn direktoratets resultatkrav. Det ble videre vist til at den gjennomsnittlige behandlingstiden for disse sakene var 6 H måned.

Komiteen registrerer også statsrådets anmerkning om at Skattedirektoratet nettopp har oversendt Finansdepartementet en rapport om organiseringen av ligningsforvaltningen, der ressursbruken ved kontorene vurderes ganske inngående. Komiteen har merket seg at departementet vil gi rapporten en grundig behandling, inklusiv en bred høring av berørte instanser, før saken forelegges Stortinget.

### 8. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (1998-99) – Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. juni 1999.

**Jørgen Kosmo,**  
leder.

**Carl I. Hagen,**  
ordfører.

**Svein Ludvigsen,**  
sekretær.