

Innst. S. nr. 103

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innføring av skatter

Dokument nr. 3:12 (1999-2000)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Et av skatte- og avgiftsadministrasjonens hovedmål er å sikre riktig innbetaling av skatter og avgifter, jf. blant annet St.prp. nr. 1 (1997-1998). En viktig oppgave er å sørge for kvalitet i innkreivingsarbeidet slik at fastsatte, ikke-innbetalte beløp (restanser) blir så lave som mulig.

Innkrevning av skatter til stat, kommune og fylkeskommune samt avgiftene til folketrygden, utføres av de kommunale skatteoppkreverne. Skatteoppkreverne er faglig underlagt Skattedirektoratet og skattefogdkontorene, mens den enkelte kommune har det administrative ansvaret. Skatteoppkrevernes plikter følger av skattebetalingsloven og Instruks for skatteoppkreverne. Innkreivningen kan deles inn i frivillig innbetaling og innføring. Skatteoppkreveren skal iverksette innføringstiltak dersom krav står uoppgjort etter forfall.

I de senere årene er det blitt rapportert om synkende restansesprosent for skatt og folketrygdavgift, men restansene utgjør fortsatt betydelige beløp for skattekreditorene. For inntektsåret 1996 utgjorde restansene på skatt pr. 30. juni 1998 i underkant av 1,8 mrd. kroner på landsbasis. Av dette utgjorde krav vedrørende forskuddsordningen (personlige skattytere og næringsdrivende) ca. 1,6 mrd. kroner og akkumulerte restanser for skatter utgjorde 8,8 mrd. kroner. Om lag to tredjedeler av den totale restansmassen i skatte- og avgiftsforvaltningen var knyttet til de kommunale skatteoppkrevernes innføringsansvar.

Formålet med undersøkelsen har vært å analysere om skatteoppkrevernes innføringsarbeid er effektivt. Effektiv innføring forutsetter bl.a. rask iverksettelse av hensiktsmessige innføringstiltak og løpende oppfølging av restanser. Det er undersøkt i hvilken grad det blir iverksatt innføringstiltak tilstrekkelig raskt etter forfall, og i hvilken grad det blir iverksatt hensiktsmessige innføringstiltak. Undersøkelsen belyser også

hvordan den faglige styringen og oppfølgingen av skatteoppkrevernes innføringsarbeid er ivarettatt av Skattedirektoratet gjennom mål- og resultatstyring.

2. OPPSUMMERING AV UNDER-SØKELSEN

Undersøkelsen er utført i 15 kommuner. Utgangspunktet for undersøkelsen er restskatt fra inntektsåret 1996. Totalt er 932 enkeltsaker med restanser over 10 000 kroner analysert i forhold til tidspunkt for iverksettelse av innføringstiltak og hvilke tiltak som er benyttet. Det er gjennomført intervjuer ved skatteoppkreverkontorene samt dokumentanalyse av stortingsproposisjonene fra Finansdepartementet, tildelingsbrevene til Skattedirektoratet og Skattedirektoratets prioriteringsmeldinger.

Organisering og ressurser

Kommunene bestemmer selv organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen og ressursbruken for å løse innføringsoppgavene. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruk til innføringsarbeidet pr. 10 000 innbyggere. Forholdstallet varierer fra 0,67 til 3,53. Det vurderes som uheldig dersom enkelte kommuners prioriteringer medfører at innføringen av skatter og avgifter ikke blir ivarettatt som forutsatt i skatteoppkreverinstruksen. Det er også uheldig dersom kommunale prioriteringer medfører at innføringstiltakene overfor skattedebitorene i stor grad varierer etter hvilken kommune de er bosatt i. Kommunene kan imidlertid mangle incitament til å prioritere innføringsarbeidet, da det er liten sammenheng mellom en kommunes inntekter og resultatene av skatteinnkreivningen i kommunen. Det er dessuten flere faktorer enn den direkte ressurstilgangen som påvirker effektiviteten på inn-

fordringsområdet. Eksempler på dette er organisering, kompetanse og tilgang til maskinelle opplysninger om skattedebitorenes inntekts- og formuesforhold.

Tidspunkt for iverksettelse av innfordringstiltak

Skatteoppkreverinstruksen krever at det uten unødig opphold skal settes i verk innfordringstiltak overfor skattekrav som står uoppgjort etter forfall.

Undersøkelsen viser at det ikke var iverksatt innfordringstiltak innen en måned etter forfall overfor 39 pst. av restansene over 10 000 kroner i utvalget. Dette vurderes som ikke å være i samsvar med skatteoppkreverinstruksens krav om rask iverksettelse av innfordringen. Videre er det registrert ulikheter mellom de enkelte kommunene med hensyn til hvor raskt innfordringen kommer i gang. Både ut fra resultatperspektiver, samt individual- og allmennpreventive hensyn, er det viktig at innfordringsprosessen startes opp raskt. Det anses også som viktig at skatteoppkreverne framstår som aktive kreditorer slik at debitorerne i størst mulig grad prioriterer betaling av skattekrav, og at innfordringen kommer i gang før debitor eventuelt får foretatt disposisjoner slik at midler og formuesgjenstander blir vanskelig tilgjengelige for eller unndratt skatteoppkreveren. Derfor kan det være et problem at en betydelig andel av restanseporteføljen ikke er under aktiv innfordring den første tiden etter at kravene har forfalt.

Virkemidler i innfordringsarbeidet

Påleggstrekk

I skatteoppkreverinstruksen kommer det fram at dersom det er grunn til å anta at skyldner mangler evne til å gjøre opp skyldig beløp straks, kan skatteoppkreveren vurdere å benytte påleggstrekk alene som innfordringstiltak, dersom dette kan forventes å føre til dekning av kravet med renter innen rimelig tid (normalt seks måneder, jf. merknadene til instruksen).

Det er iverksatt eller forsøkt påleggstrekk overfor 60 pst. av restansene over 10 000 kroner i utvalget.

Det framgår av undersøkelsen at i saker hvor påleggstrekk er forsøkt eller iverksatt, ble dette gjort mer enn en måned etter forfall i 36 pst. av sakene.

Undersøkelsen viser at det i 49 pst. av sakene hvor det er registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk, synes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne. Det er registrert store forskjeller mellom kommunene med hensyn til oppfølging av påleggstrekk.

Det følger av skatteoppkreverinstruksen at når påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon, eventuelt at kravet sikres ved utleggs pant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekket løper.

Av undersøkelsen går det fram at nesten halvparten av alle restanser over 60 000 kroner ikke var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som det var iverksatt

påleggstrekk. Det stilles spørsmål ved om skatteoppkreverne i større grad burde ha forsøkt å sikre kravene mens påleggstrekket løp, eller eventuelt vurdert andre innfordringstiltak.

Undersøkelsen viser også at flere skatteoppkrevere har uttalt at det ikke gjennomføres undersøkelser av debitors økonomiske situasjon, slik skatteoppkreverne er pålagt, før iverksettelse av trekk. Det reises spørsmål ved om bruken av påleggstrekk er mer utbredt blant skatteoppkreverne enn forutsetningene i skatteoppkreverinstruksen med merknader tilsier.

Utlegg

Skatteoppkreveren skal i henhold til skatteoppkreverinstruksen alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon. Utlegg er et tvangstiltak hvor skatteoppkreveren oppnår sikkerhet i et formuesgode som tilhører en skyldner.

Det bør være begjært utlegg hos skattyter innen rimelig tid etter forfall hvis ikke annet hensiktsmessig tiltak er iverksatt, eller det har vært innbetalinger. Det framgår av undersøkelsen at det i 44 pst. av sakene over 20 000 kroner ikke var tatt eller forsøkt utlegg, iverksatt andre hensiktsmessige tiltak eller registrert innbetalinger innen fire måneder etter forfall.

Det er store variasjoner mellom kommunene som inngår i undersøkelsen, med hensyn til hvor stor andel av de større restansene som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg.

Tyngre innfordring: tvangssalg og konkurs

Ifølge skatteoppkreverinstruksen må skatteoppkreverne til enhver tid holde særskilt oversikt over restanser hvor kravene er sikret ved utlegg, og snarest begjære tvangsdekning når det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at bruken av tvangssalg er meget begrenset. Det er tatt pant i formuesgoder i 47 pst. av sakene hvor det er gjennomført utleggsforretning, og det er forsøkt eller gjennomført tvangssalg i 11 pst. av disse tilfellene. Det foreligger ikke tall for hvor mange som har betalt etter at det ble tatt pant i formuesgode.

Dersom skyldig beløp ikke kan påregnes oppgjort ved ordinære innfordringstiltak, skal det - når skatteoppkreveren finner det hensiktsmessig - vurderes om vilkårene etter konkurslovgivningen for å begjære skyldner konkurs kan antas oppfylt.

Det framgår av undersøkelsen at det var begjært konkurs overfor 13 pst. av debitorerne med store akkumulerte restanser (over 100 000 kroner for årene 1992-1996). Generelt gjelder det at skatteoppkreverne bør være tilbakeholdne med å begjære alminnelige lønns-takere konkurs. Det er imidlertid grunn til å anta at en del skattytere har opparbeidet seg store skatterestanser som følge av næringsvirksomhet, da om lag 40 pst. av skattedebitorene i utvalget har hatt utskrevet forskuddsskatt i den aktuelle perioden.

Enkelte skatteoppkrevere opplyste at det særlig er kompetansen i forhold til gjennomføring av den tyngre innfordringen som er en begrensende faktor.

Mål- og resultatstyring

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for skatte- og avgiftsforvaltningen. Skattedirektoratet har det overordnede faglige ansvaret for de kommunale skatteoppkreverne. Den direkte kontakten med skatteoppkreverne utøves hovedsakelig gjennom skattefogdkontorene.

Det har i de senere årene vært økende bruk av mål- og resultatstyring overfor de kommunale skatteoppkreverne, noe som kan bidra til bedre oppfyllelse av de kravene som settes til skatteoppkreverne i bl.a. skatteoppkreverinstruksen. Det er lagt opp til at det overfor den enkelte kommune skal settes resultatmål i samarbeid med skatteoppkreveren. Det bør imidlertid ikke legges opp slik at dette fører til store forskjeller mellom kommunene med hensyn til aktivitetsnivået i innfordringen. Mulighet for reell oppfølging og vurdering av resultatene er viktig. Skattefogdene mangler de administrative virkemidlene som er nødvendige for å påvirke skatteoppkrevernes arbeid med skatteinnfordringen. Viktige virkemidler for skattefogdene blir dermed motivasjon, faglig veiledning og bistand for å bidra til bedre oppfyllelse av resultatmålene.

Avslutning

Undersøkelsen gir indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder innfordringsarbeidet, ikke praktiseres som forutsatt. Det er videre avdekket variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Det er i tillegg reist flere spørsmål rundt organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Det må imidlertid understrekes at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier, bl.a. ut fra at skatteoppkreverkontorenes størrelse og kompetanse varierer og sammensetningen av debitormassen og næringsstrukturen i kommunene er forskjellig. Skatteoppkreverens erfaringer med den enkelte debitor vil også kunne være utslagsgivende for prosessen. Skatteoppkreverinstruksen setter samtidig minstekrav til systematikk i innfordringsarbeidet i forhold til tidsforløp og bruken av virkemidler. Både av hensyn til likebehandling av skattytere og til offentlige inntekter er det uheldig dersom innfordringsarbeidet varierer for mye mellom kommunene, og at utlegg og tyngre innfordringstiltak ikke brukes som forutsatt i skatteoppkreverinstruksen.

3. FINANSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Departementet er enig i at skatterestansene fortsatt utgjør betydelige beløp, og at det er et forbedringspotensial for skatteinnkrevingen til tross for at restanseprosentene i de senere årene har vært synkende.

Organisering og ressurser

Ifølge departementet har Skattedirektoratet uttalt at de faglig overordnede virksomhetene, direktoratet og skattefogdkontorene, har en forholdsvis velfungerende dialog med skatteoppkreverkontorene. Etterlevelse av faglig instruksjon forutsetter imidlertid bl.a. nødvendige ressurser, og det er den enkelte kommune som avgjør om slike ressurser skal tilføres de kommunale skatteoppkreverne. Organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen innebærer begrensede sanksjonsmuligheter overfor de kommunale skatteoppkreverne. Departementet opplyser at det i St.prp. nr. 1 (1999-2000) påpekes at det er et kommunalt ansvar å stille tilstrekkelige ressurser til rådighet for å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Det kan være et problem når små kommuner samler alle oppgaver vedrørende kommunens økonomiforvaltning under ledelse av en økonomisjef, slik at vedkommende også er skatteoppkrever. Erfaringen fra slike kommuner er at innfordring av skatt og folketrygdavgift lett kommer i skyggen av andre arbeidsoppgaver i kommunen.

Bruk av innfordringstiltak

Departementet har merket seg resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse av innkrevingen av restanser, og mener dette indikerer at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen til dels ikke praktiseres som forutsatt. Dette knytter seg både til tidspunktet for iverksettelse av innfordringstiltak og til virkemidlene i innfordringsarbeidet.

Når det gjelder bruken av påleggstrekk, uttaler departementet at det ikke er realistisk å stille krav om at tiltaket bør være iverksatt innen en måned etter forfall slik det er gjort i undersøkelsen. Undersøkelsen har delvis tatt hensyn til dette ved den definisjonen av forfallsdato som er benyttet.

Departementet har også merket seg at det i mange saker synes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne ved avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk, og at det stilles spørsmål ved om kravene i større grad burde vært forsøkt sikret med utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekk løper. Rutinene for å sikre skattekrav og vurdere egnede innfordringstiltak er gode i mange kommuner, men det erkjennes at flere kommuner ikke har noen aktiv og bevisst innfordringsstrategi overfor sine debitorer. I sistnevnte tilfelle stopper ofte innfordringsprosessen dersom påleggstrekk ikke er mulig, noe departementet anser som uakseptabelt. Det vises til at Skattedirektoratet tar sikte på å øke oppmerksomheten på innfordringsstrategi, bl.a. gjennom skatteoppkreverkontorenes rutinebeskrivelser samt ved oppfølging gjennom styringsdialogen med skatteoppkreverkontorene.

Departementet konstaterer at en del skatteoppkreverer ikke har kunnskap om debitors økonomiske situasjon før de nedlegger påleggstrekk, slik tvangsfullbyrdesloven krever. Det påpekes at Skattedirektoratet

vil arbeide videre med dette bl.a. ved den pågående revisjonen av skatteoppkreverinstruksen.

Departementet bekrefter at bruken av tvangssalg som innfordringstiltak ved skatteoppkreverkontorene er begrenset. Tvangssalg vurderes ofte som lite hensiktsmessig ved skatteoppkreverkontorene. Årsaken er ofte at dekningsobjektet er overbeheftet. Erfaringen tilsier imidlertid at tvangssalg også oppleves som ubehagelig i små kommuner. Departementet ser et forbedringspotensial på dette området.

Ifølge departementet tilsier erfaringene at skatteoppkreverkontorene er svært tilbakeholdne med å bruke konkursinstituttet, og flere små og mellomstore kommuner har gitt tilbakemelding om at de ikke benytter tiltaket. Etter departementets syn er den begrensede bruken av konkursinstituttet uheldig av preventive hensyn. Skattedirektoratet har opplyst at bruk av konkursbegjæringer erfaringsmessig er betalingsfremmende, og at tiltaket derfor bør benyttes i større grad. Departementet viser til at Skattedirektoratet arbeider for å få en sterkere fokusering på bruk av konkursinstituttet som innfordringstiltak, spesielt ved at skattefogdene gir pålegg om forbedringer.

Skattefogdkontorene gir faglig oppdatering for skatteoppkreverne for å motvirke at manglende kompetanse er en begrensende faktor for bruk av ulike innfordringstiltak. Det nevnes også at direktoratet i ulike fora har anbefalt skatteoppkreverkontorer som ikke har særnamsmannsmyndighet, å søke om å få det, da slik myndighet kan gi større effektivitet i skatteinnfordringen.

Mål- og resultatstyring

Etter departementets vurdering er det viktig at skatteoppkreverkontorene har et bevisst forhold til sine resultater, og at det oppnås felles forståelse for at mål- og resultatstyring, inkludert økt bruk av resultatkrav, vil være viktige virkemidler for å oppnå bedre resultater. Skattedirektoratet foretok i 1999 en ressursmessig prioritering av skattefogdkontorene for å styrke den faglige og ressursmessige kapasiteten innen skatteoppkrevingsområdet.

Oppsummering

Finansdepartementet har merket seg at resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse gir indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen om innfordring av skatt ikke praktiseres som forutsatt. Skattedirektoratet arbeider løpende med dette og tar sikte på å følge opp flere av forholdene som undersøkelsen påpeker, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet.

Departementet bemerker at det kan stilles spørsmål om de påpekte forholdene vedrørende praktiseringen av bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen til dels kan være et resultat av organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring. Etter departementets vurdering kompliserer dette mulighetene for et enhetlig konsept for målformuleringer, styringsdirektiver, resultatindi-

katorer og resultatkrav. Dette kan også være en årsak til variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Samtidig presiseres det at den lokale forankringen av skatteinnkrevningen i seg selv vil kunne føre til slike variasjoner.

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet er enig i at skatterestansene fortsatt utgjør betydelige beløp, og at det er forbedringspotensial for resultatet av skatteinnkrevningen. Departementet gir også uttrykk for at undersøkelsen indikerer at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen ikke praktiseres som forutsatt både i forhold til bruk av virkemidler og tidspunkt for iverksettelse av innfordringstiltak.

Det bemerkes at det synes som om enkelte skatteoppkreverkontorer ikke har en tilstrekkelig aktiv og bevisst innfordringsstrategi overfor sine debitorer. Undersøkelsen viser også at bruken av innfordringstiltak, både med hensyn til tid og type, varierer til dels betydelig mellom de undersøkte kommunene og kommunegruppene. Dette gjelder spesielt iverksettelse av nye tiltak ved avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk og bruk av utlegg for å sikre kravene. De små kommunene har større andel avvik enn de andre undersøkte kommunegruppene i forhold til dette. Bruken av tyngre innfordringstiltak (tvangssalg og konkurs) er meget begrenset. Dette gjelder særlig i de små kommunene hvor dette ikke var forsøkt i de aktuelle sakene.

Det anses ikke å være i samsvar med skatteoppkreverinstruksens at innfordringsprosessen stopper opp dersom påleggstrekk ikke er mulig. Det er viktig at skatteoppkreverne raskt sikrer krav og vurderer hensiktsmessige innfordringstiltak. Sen og manglende iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak, samt variasjonen mellom kommuner i forhold til bruk av tiltak, er uheldig både i forhold til innfordringsresultat, preventive hensyn og forskjellsbehandling av skattytere.

Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirektoratet tar sikte på å følge opp flere av de forholdene som undersøkelsen påpeker vedrørende praktiseringen av bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksens, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet. Departementet viser i sine kommentarer til flere tiltak i denne sammenheng, bl.a. revisjon av skatteoppkreverinstruksens, ressursmessig prioritering av skattefogdkontorene samt kurs og opplæring for skatteoppkrevere.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig dersom enkelte kommuners prioriteringer medfører at innfordringsarbeidet ikke blir utført som forutsatt i skatteoppkreverinstruksens, og at innfordringstiltakene overfor debitorer kan variere etter hvilken kommune de er bosatt i. Det vurderes også som uheldig dersom innfordringsarbeidet svekkes som følge av organiseringen, bl.a. ved at organiseringen skaper problemer

for utøvelsen av den faglige instruksjons- og veiledningsmyndigheten. Det vises i denne forbindelse til departementets vurdering av delt faglig og administrativ styring, der det framgår at denne delingen kompliserer mulighetene for et enhetlig konsept for målformuleringer, styringsdirektiver, resultatindikatorer og resultatkrav.

Riksrevisjonen vil reise spørsmål om de svakhetene i innfordringsarbeidet som undersøkelsen har påvist, kan løses ved de tiltakene departementet viser til at Skattedirektoratet arbeider med, eller om større administrative og organisatoriske endringer av skatteoppkreverfunksjonen vil være nødvendige for å ivareta sentrale elementer som likebehandling og effektivitet i innfordringsarbeidet.

5. FINANSDEPARTEMENTETS SVAR

Departementet har bl.a. merknader til følgende punkter i dokumentet:

"...Punkt 4 med overskriften "Riksrevisjonens bemerkninger":

I tredje avsnitt er det uttalt at "... variasjoner mellom kommuner i forhold til bruk av tiltak, er uheldig både i forhold til innfordringsresultat, preventive hensyn og forskjellsbehandling av skattytere".

Ifølge undersøkelsen er det variasjoner mellom kommunene både med hensyn til tidspunkt for iverksetting av innfordringstiltak, og med hensyn til bruken av virkemidler i innfordringsarbeidet. Som det påpekes av Riksrevisjonen er dette dels en konsekvens av at skatteinnkrevningen er lagt til hver enkelt kommune og at det i en slik desentralisert organisasjonsmodell vil kunne være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier. I tillegg vil skatteoppkreverens erfaring med den enkelte debitor kunne gi seg utslag i enkelte variasjoner mellom kommunene når det gjelder gjennomføringen av skatteinnkrevningen. Undersøkelsen indikerer imidlertid også at variasjonene skyldes manglende bruk av viktige tiltak og lavere effektivitet enn ønskelig ved enkelte kontor. Departementet er enig i at slike variasjoner er uheldig.

I femte avsnitt er det uttalt at "Skattedirektoratet tar sikte på å følge opp flere av de forhold som undersøkelsen påpeker ..."

Departementet vil bemerke at denne oppfølgingen ikke er ledd i en ny satsing fra Skattedirektoratets side, men inngår som en del av Skattedirektoratets løpende arbeid for utøvelse av den faglige instruksjonsmyndigheten overfor skatteoppkreverne.

For dokumentet i sin helhet legger departementet vekt på at undersøkelsen kan tyde på at for sen iverksettelse av innfordringstiltak og manglende iverksettelse av hensiktsmessige virkemidler i innfordringsarbeidet, er et problem. Riksrevisjonens situasjonsbeskrivelse understøttes av Skattedirektoratets erfaringer.

Departementet vil avslutningsvis bemerke at Skattedirektoratet har nedlagt betydelig arbeid og ressurser i den faglige oppfølgingen av skatteoppkrevervirksomheten. Særlig i perioden etter 1.7.1997, da skattefogdene ble en del av skatteetaten, har Skattedirektoratet gjennom aktiv bruk av skattefogdene prioritert arbeidet med oppfølging av skatteoppkrevervirksomheten. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse praktiseres bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen likevel ikke som forutsatt. Finansdepartementet har merket

seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål om større administrative og organisatoriske endringer av skatteoppkreverfunksjonen er nødvendig."

6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet i all hovedsak slutter seg til Riksrevisjonens funn og konklusjoner.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet er enig i at forskjellsbehandling av skattytere i innfordringsprosessen er uheldig. Etter Riksrevisjonens vurdering bør ulike innfordringsstrategier være relatert til den enkelte sak, og ikke til den enkelte kommune.

Riksrevisjonen vil understreke at Finansdepartementet i sine kommentarer til undersøkelsen har påpekt at den delte faglige og administrative styringen av de kommunale skatteoppkreverne kompliserer mulighetene for styring og kontroll ved blant annet oppstilling av målformuleringer og bruk av resultatindikatorer og resultatkrav. Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet har merket seg Riksrevisjonens spørsmål om større administrative og organisatoriske endringer av skatteoppkreverfunksjonen er nødvendige.

Komiteen mottok 9. november 2000 brev fra Kommunenes Sentralforbund vedrørende Riksrevisjonens Dokument 3:12 (1999-2000). Vedlagt fulgte "Kommentarer til undersøkelsens målsetting, omfang, metode og konklusjoner". Kommentarrapporten var utarbeidet av NKK-Forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring. Som ledd i komiteens behandling fikk Riksrevisjonen i brev av 14. november 2000 anledning til å fremme eventuelle synspunkter på kommentarrapporten. Riksrevisjonen gav sine kommentarer i brev av 28. november 2000. Kommunenes Sentralforbunds brev av 9. november 2000 samt Riksrevisjonens brev av 28. november 2000 følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen avholdt 29. november 2000 møte med Kommunenes Sentralforbund, NKK og Riksrevisjonen. Under møtet utdypet deltagerne ulike problemstillinger knyttet til Riksrevisjonens dokument samt kommentarrapporten utarbeidet av NKK-Forbundet for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen 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, viser til Dokument nr. 3:12 (1999-2000) om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skat-

ter. Formålet med undersøkelsen har vært å analysere om skatteoppkrevernes innfordringsarbeid er effektivt. Det er undersøkt i hvilken grad det blir iverksatt innfordringstiltak tilstrekkelig raskt etter forfall, og i hvilken grad det blir iverksatt hensiktsmessige innfordringstiltak. Undersøkelsen belyser også hvordan den faglige styringen og oppfølgingen av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid er ivaretatt av Skattedirektoratet gjennom mål- og resultatstyring.

Komiteen viser til at den som ledd i sin behandling av Riksrevisjonens dokument har hatt Kommunenes Sentralforbund, NKK og Riksrevisjonen på møte i komiteen. Komiteen viser videre til den korrespondanse komiteen har hatt med Kommunenes Sentralforbund og Riksrevisjonen. Disse følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at skatte-restansene fortsatt utgjør betydelige beløp, og at det er et forbedringspotensial for skatteinnkrevningen til tross for at restanseprosentene i de senere årene har vært synkende.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen gir indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder innfordringsarbeidet, ikke praktiseres som forutsatt. Det er avdekket variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Det er i tillegg reist flere spørsmål rundt organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning av at forskjellsbehandling av skatteyttere er uheldig. Ulike

innfordringsstrategier bør være relatert til den enkelte sak og ikke til den enkelte kommune.

Komiteen vil imidlertid understreke at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier.

Komiteen har ellers merket seg at ifølge Finansdepartementet tar Skattedirektoratet sikte på å følge opp flere av forholdene som undersøkelsen påpeker gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet.

Komiteen konstaterer for øvrig at Finansdepartementet i all hovedsak slutter seg til Riksrevisjonens funn og konklusjoner.

Komiteen viser til at Oppgavefordelingsutvalget har vurdert organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen. Det legges til grunn at denne saken vil komme til Stortinget på egnet måte.

8. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 3:12 (1999-2000) - Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. januar 2001

Gunnar Skaug
leder

Carl I. Hagen
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær