

Innst. S. nr. 106

(2001-2002)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll

Dokument nr. 3:5 (2001-2002)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Med stedlig arbeidsgiverkontroll menes en gjennomgang av arbeidsgivers regnskaper med tilhørende bilag for å påse og sikre at skattetrekk og arbeidsgiveravgift blir korrekt beregnet og innberettet i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser. Skatteoppkreverne hører administrativt til kommunene, men er underlagt Finansdepartementets og skatteetatens (Skattedirektoratet og skattefogdene) faglige instruksjonsmyndighet for innkreving av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift samt kontrollfunksjoner overfor arbeidsgivere.

Antall stedlige arbeidsgiverkontroller utført av skatteoppkreverne har på landsbasis blitt redusert fra 8 069 i 1990 til 6 219 i 2000, dvs. en reduksjon på 23 pst. Fra 1999 til 2000 ble antall stedlige kontroller på landsbasis redusert med 515 kontroller (7,6 pst.). Riksrevisjonen har flere ganger tidligere påpekt at den stedlige arbeidsgiverkontrollen har hatt et betydelig mindre omfang enn forutsatt, og at rutiner og retningslinjer på området har vært mangelfulle. Forholdet har vært tatt opp som antegnelser til statsregnskapet og senest forelagt Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2000-2001). Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte bl.a., jf. Innst. S. nr. 106 (1999-2000), at det er uheldig at omfanget av kontrollvirksomheten totalt sett er lite tilfredsstillende, og komiteen anså det som svært lite tilfredsstillende at Riksrevisjonen gjentatte ganger har måttet etterlyse tiltak på området.

Formålet med undersøkelsen har vært å dokumentere og vurdere omfanget av den stedlige arbeidsgiverkontrollen ut fra kravet om forsvarlig kontrollvirksomhet.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen omfatter skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll i perioden 1998 til 2000 i fem fylker med til sammen 157 kommuner.

Kontrolldekningen på landsbasis i 2000 innebar at gjennomsnittlig antall år mellom hver gang en arbeidsgiver kunne vente seg kontroll, var 30 år. Dette er langt under Skattedirektoratets anbefalte kontrollnivå som sier at det gjennomsnittlig ikke bør gå mer enn ti år mellom hver gang en arbeidsgiver blir kontrollert.

Undersøkelsen viser videre at 27 av 157 kommuner (17 pst.) ikke utførte noen stedlig arbeidsgiverkontroll i 2000, og at det var seks kommuner som ikke hadde utført noen stedlige kontroller i løpet av treårsperioden 1998-2000. Dette kan gi signaler til arbeidsgiverne om at risikoen for kontroll er svært liten, og det kan derfor reises tvil om den tilskuede preventive effekten av kontrollvirksomheten oppnås.

Det framgår av undersøkelsen at 25 pst. av kommunene ikke har utarbeidet kontrollplaner, og at 36 pst. av kommunene ikke har rutinebeskrivelser for den stedlige arbeidsgiverkontrollen slik de er pålagt i skatteoppkreverinstruksen. Videre har ca. halvparten av skatteoppkreverne ikke fulgt anbefalingen i retningslinjene for gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen om å etablere faste kriterier for utvelgelse av kontrollobjekter. Dette kan ha negativ innvirkning på kvaliteten og effektiviteten i kontrollarbeidet.

Undersøkelsen viser at det i 1998 og 1999 var ca. 25 pst. av skatteoppkreverne i de fem utvalgte fylkene som hadde gjennomført kontroller uten at noen av kontrollene resulterte i endringsforslag til ligningsmyndighetene. For kommuner som har gjennomført få kontroller per år, bør det stilles særlige krav til målrettethet ved utvelgelse av kontrollobjekter.

Det er store variasjoner mellom fylkene i undersøkelsen med hensyn til andelen kontrollerte arbeidsgivere. Undersøkelsen viser at store kommuner har kon-

trollert en større andel arbeidsgivere enn mellomstore og små kommuner, og at kommuner tilsluttet interkommunale ordninger i perioden 1998 til 2000 gjennomgående har høyere kontrolldekning enn kommuner som ikke var tilsluttet interkommunale kontrollordninger. Store kommuner hadde også gjennomgående en relativt større ressursinnsats til stedlig kontrollvirksomhet enn mindre kommuner. Tilsvarende hadde kommuner tilsluttet interkommunale kontrollordninger en større ressursinnsats per arbeidsgiver enn kommuner som ikke var tilsluttet interkommunale kontrollordninger. Dette viser at større kontrollenheter makter å prioritere den stedlige arbeidsgiverkontrollen høyere enn mindre kommuner som ikke er tilknyttet kontrollordninger.

Undersøkelsen viser at 46 av 134 kommuner (34 pst.) har gitt uttrykk for at kommunenes inntektsystem har betydning for egen kommunes prioritering av arbeidsgiverkontrollen. De fleste av disse kommunene uttalte at økte ressurser til kontrollvirksomheten i liten grad medfører økte inntekter for kommunene. Manglende økonomiske incitamenter er dermed en av årsakene til at kommunene ikke prioriterer den stedlige arbeidsgiverkontrollen i tilstrekkelig grad.

Skattefogdene har det direkte ansvaret for oppfølging og kontroll av skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll. Skattefogdkontoret driver selv ingen stedlig arbeidsgiverkontroll eller annen form for regnskapskontroll og mangler derfor i stor grad faglig kompetanse på området. På fylkesnivå er det fylkesskattekontorene som har den faglige kompetansen og hovedansvaret for å sikre samordningen av kontrolltiltakene i fylket. En faglig tilfredsstillende oppfølging av den stedlige arbeidsgiverkontrollen forutsetter derfor et nært samarbeid mellom skattefogdkontorene og fylkesskattekontorene. Det framkom i undersøkelsen at enkelte skattefogdkontorer og skatteoppkrevende mente at det var uheldig at den faglige oppfølgingen av kontrollvirksomheten på denne måten ble fordelt på to aktører. Uavklarte ansvarsforhold i forbindelse med den faglige oppfølgingen av skatteoppkreverne kan virke negativt med hensyn til effektiv oppfølging og styring av den stedlige arbeidsgiverkontrollen hos skatteoppkreverne.

3. FINANSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Etter Finansdepartementets oppfatning gir rapportens tallmateriale grunn til bekymring, både med tanke på dagens situasjon og når det gjelder hvordan arbeidsgiverkontrollen skal fungere i fremtiden. Departementet påpeker at formålet med arbeidsgiverkontrollen er å påse og sikre at skattetrekk og arbeidsgiveravgift blir korrekt beregnet, innberettet og innbetalt i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser. Kontrollvirksomheten er ifølge departementet viktig både for å avdekke feil og uregelmessigheter og for å oppnå

en tilfredsstillende kvalitetssikring av fastsettelsene og innbetalingene vedrørende de enkelte skatte- og avgiftsartene. Departementet presiserer at betydningen av denne kontrollvirksomheten har økt etter innføringen av forhåndsutfylt selvangivelse, og at det er svært viktig at kontrollen holdes på et høyt kvalitativt og kvantitativt nivå.

Departementet opplyser at Skattedirektoratet de senere årene har lagt ned et betydelig arbeid for å bedre den faglige styring og oppfølging av skatteoppkreverne, og viser i den forbindelse til St.prp. nr. 1 (1999-2000) og St.prp. nr. 1 (2000-2001). Etter departementets mening er det derfor bekymringsfullt at antall stedlige kontroller per år er synkende på landsbasis, og at det dessuten er stor variasjon i kontrollhyppigheten mellom kommunene. Departementet har merket seg at undersøkelsen viser at faglige råd og veiledninger fra Skattedirektoratet ikke følges opp godt nok, for eksempel ved at det i mange kommuner ikke utarbeides kontrollplaner og heller ikke rutinebeskrivelser for den stedlige arbeidsgiverkontrollen, slik de er pålagt i skatteoppkreverinstruksen.

De tiltak Skattedirektoratet har satt i verk, med modernisering av instruksverk, klarere retningslinjer, faglige råd, anbefalinger og veiledninger, har etter departementets mening lagt til rette for at det kunne oppnås klare forbedringer på dette området. Ifølge departementet er andre og nye vesentlige tiltak lite tenkelige, gitt dagens organisatoriske løsning. Etter departementets oppfatning viser undersøkelsen at det er klare sammenhenger mellom resultat og ressursinnsats. Etter departementets vurdering viser erfaringene at det er vanskelig å få til kvalitetsheving og resultatforbedring innenfor nåværende organisering.

Etter departementets oppfatning er dagens ordning hvor det faglige ansvaret for arbeidsgiverkontrollen tilhører staten og det administrative ansvaret tilhører kommunene, vanskelig og krevende når det gjelder å få til en forsvarlig kontrollvirksomhet. Departementet viser også til at dette er bakgrunnen for at det tidligere har foreslått overfor Stortinget at fastsettelsesdelen av arbeidsgiverkontrollen burde overføres til skatteetaten. Stortinget har ikke sluttet seg til dette.

Departementet viser avslutningsvis til Oppgavefordelingsutvalgets innstilling, NOU 2000:22 Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune, hvor det etter en samlet vurdering ble anbefalt at det administrative ansvaret for skatteinnkrevingen, herunder arbeidsgiverkontrollen, ble overført fra kommunene til staten.

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen ser det som bekymringsfullt at kontrolldekningen på landsbasis i 2000 var langt under Skattedirektoratets anbefalte kontrollnivå, og at det i mange kommuner overhodet ikke ble gjennomført stedlig arbeidsgiverkontroll i 2000. I tillegg hadde enkelte av disse ikke utført stedlig arbeidsgiverkontroll

over flere år. Denne praksis gir etter Riksrevisjonens oppfatning signaler til arbeidsgiverne om at risikoen for kontroll er svært liten, og det kan derfor reises tvil om den tilsktede preventive effekten av kontrollvirksomheten oppnås.

Undersøkelsen viser at det i mange kommuner ikke utarbeides kontrollplaner og rutinebeskrivelser, og at over halvparten av skatteoppkreverne ikke har etablert faste kriterier for utvelgelse av kontrollobjekter. Undersøkelsen viser også at ca. 25 pst. av skatteoppkreverne i de undersøkte fylkene hadde gjennomført kontroller uten at noen av kontrollene resulterte i endringsforslag til ligningsmyndighetene. Riksrevisjonen vil stille spørsmål ved om planlegging og gjennomføring av kontrollarbeidet holder et kvalitetsmessig forsvarlig nivå i flere kommuner.

Det framgår av undersøkelsen at en av årsakene til at kommuner ikke prioriterer den stedlige arbeidsgiverkontrollen, er at økte ressurser til kontrollvirksomhet i liten grad medfører økte inntekter for kommunene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det lite tilfredsstillende at kommuner ikke prioriterer en lovpålagt oppgave som har stor betydning for landets totale skatte- og avgiftsinntekter, og variasjonen i kontrolldekning kan neppe forklares ut fra lokale forskjeller.

Riksrevisjonen vil peke på at ettersom lønn provenyemessig er ett av de største skatte- og avgiftsgrunnlagene, beregnes en betydelig andel av landets skatter og avgifter med basis i grunnlagsdata gitt av arbeidsgiverne. Riksrevisjonen ser det derfor som viktig at kontrollen med arbeidsgiverne holdes på et høyt nivå når det gjelder omfang og kvalitet. Riksrevisjonen har også flere ganger tidligere påpekt at den stedlige arbeidsgiverkontrollen har hatt et betydelig mindre omfang enn forutsatt.

5. FINANSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Finansdepartementet som bl.a. har svart følgende:

"Finansdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen ser det som viktig at kontrollen med arbeidsgiverne holdes på et høyt nivå når det gjelder omfang og kvalitet. Departementet deler denne oppfatning, og vil i det videre arbeid legge vekt på at klare resultatforbedringer oppnås."

6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens funn og konklusjoner om at skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll på landsbasis ikke tilfredsstillende kravet til forsvarlig kontrollvirksomhet.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i det videre arbeid vil legge vekt på at klare resultatforbedringer oppnås. Riksrevisjonen vil peke på at departementet i sine kommentarer til undersøkelsen

har uttalt at det vil være vanskelig å få til kvalitetsheving og resultatforbedring av den stedlige arbeidsgiverkontrollen innenfor nåværende organisering. Departementet har i den forbindelse vist til Oppgavefordelingsutvalgets innstilling, NOU 2000:22 Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune, hvor det etter en samlet vurdering ble anbefalt at det administrative ansvaret for skatteinnkrevingen, herunder arbeidsgiverkontrollen ble overført fra kommunene til staten. Riksrevisjonen registrerer at spørsmålet om organiseringen fortsatt er under utredning i departementet.

Som ledd i saksbehandlingen av dokumentet, gjennomførte komiteen en åpen kontrollhøring 14. februar 2002. Statsråd Per Kristian Foss og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring møtte til høring. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) ble invitert til høring. Disse organisasjonene takket nei til å delta i høringen. NHO og HSH valgte heller å komme med sine merknader skriftlig. Stenografisk referat fra høringen følger som vedlegg til denne innstillingen.

Videre har komiteen i brev av 29. januar 2002 tilskrevet Finansdepartementet med spørsmål om hva som har skjedd på dette området siden den perioden Riksrevisjonens undersøkelse omfatter samt status i departementets arbeid med å vurdere eventuell statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen. Departementenes svarbrev av 7. februar 2002 følger vedlagt denne innstillingen.

Endelig har komiteen foretatt en studietur til Nord-Norge hvor komiteen bl.a. besøkte kemneren i Tromsø 17. januar 2002 for å få nærmere belyst de problemstillinger som dokumentet reiser.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Christian Holm og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Dokument nr. 3:5 (2001-2002) om Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket at skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll ikke har den hyppighet som er forutsatt i de mål som er satt og at undersøkelsen har avdekket ytterligere svakheter ved dette arbeidet. Undersøkelsen viser at kontrolldekningen på landsbasis i 2000 innebar at gjennomsnittlig antall år mellom

hver gang en arbeidsgiver kunne vente seg kontroll, var 30 år. Dette er betydelig under Skattedirektoratets anbefalte kontrollnivå, som tilsier en hyppighet på kontrollene som ikke bør overstige 10 år. Komiteen finner dette lite tilfredsstillende og viser til at Riksrevisjonen konkluderer med at dette ikke tilfredsstillende kravet til en forsvarlig kontrollvirksomhet. Det er komiteens oppfatning at dersom en kontrollvirksomhet av denne art i det hele tatt skal ha en funksjon, og dersom risikoen for å kunne bli utsatt for kontroll skal være reell, må hyppigheten av slik kontroll være jevnlig. Av den fremlagte undersøkelse fremkommer det at det i enkelte fylker kan gå så lang tid som opptil 43 år mellom hver gang kontroll foretas. Etter komiteens oppfatning viser dette at arbeidet med stedlig arbeidsgiverkontroll har et stort forbedringspotensiale og at betydelige tiltak må iverksettes slik at hyppigheten av kontroll kan bli oftere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil imidlertid påpeke at en av årsakene til de påviste forskjeller i kontrollhyppighet mellom kommunene kan være at Riksrevisjonens undersøkelse kun behandler den ene av skatteoppkreverkontorenes kontrolloppgaver, nemlig den stedlige kontroll.

På denne bakgrunn ber et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, regjeringen foreta nærmere undersøkelse av den totale kontrollvirksomhet. Som et ledd i en slik gjennomgang bør spørsmålet om skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll og skatteinnkreivingsarbeidet stå sentralt, all den tid det er en nær sammenheng mellom disse to aktiviteter.

Dette flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en undersøkelse av skatteoppkrevernes totale kontrollvirksomhet og eventuelt legge forslag til endringer fram for Stortinget på egnet måte."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til tiltak som kan gi resultatforbedringer når det gjelder lokal skatteinnkreivning, både mht. arbeidsgiverkontroll og innfordring."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at noe av bakgrunnen for den manglende måloppnåelse på dette området, kan være at ordningen med at det er de kommunale skatteoppkrevere som foretar kontrollen er en feil organisering. Det administrative og økonomiske ansvaret for denne kontrollvirksomheten bør derfor overføres til staten. Noe av bakgrunnen for at kontrollvirksomheten ikke er hyppig nok, er ressursmangel hos de lokale

skatteoppkrevere. Videre er det svært mange steder et for lite faglig miljø til at kontroll kan gjennomføres med rimelig hyppighet. I denne sammenheng vises det til at en i Riksrevisjonens undersøkelse påpeker at større kontrollenheter makter å prioritere den stedlige arbeidsgiverkontroll høyere enn mindre kommuner som ikke er tilknyttet kontrollordninger. Mindre kommuner er dessuten svært sårbare når det gjelder å beholde nødvendig kompetanse på dette området.

Disse medlemmer konstaterer at det ikke vil være mulig å pålegge kommunene å øke bevilgningene til de kommunale skatteoppkrevere, slik at de kan øke sin kontrollvirksomhet, fordi det i de aller fleste kommuner vil være andre oppgaver som vil ha høyere prioritet. Dette har også bakgrunn i at kommunene ikke får økt sine inntekter ved å øke omfanget av kontroll fordi skatteinntektene går til staten. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at staten må ta ansvaret for kontrollvirksomheten, slik at hyppigheten av kontroller kan økes og at det kan gjennomføres en samling av små fagmiljøer, slik at man kan få en bedre ressursutnyttelse på dette området. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å fremme nødvendige endringsforslag slik at det administrative og økonomiske ansvaret for den stedlige arbeidsgiverkontroll overføres til staten."

Disse medlemmer er også av den oppfatning at det vil være hensiktsmessig at det dannes større og bredere enheter og fagmiljøer innen skatteetaten slik at man kan få en bedre utnyttelse av eksisterende ressurser på dette området. Etter disse medlemmers oppfatning vil det derfor være naturlig å se nærmere på muligheten for å slå sammen skatteoppkreverkontorene, skattefogdkontorene og fylkesskattekontorene til en felles enhet. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen å utrede muligheten for en sammenslåing av skatteoppkreverkontorene, skattefogdkontorene og fylkesskattekontorene til en felles enhet."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at en nærmere undersøkelse av skatteoppkrevernes totale kontrollvirksomhet ved siden av en eventuell statlig overtakelse også må innbefatte om de kommunale skatteoppkreverne kan illegges flere oppgaver enn i dag på bekostning av statens ansvarsområde. Disse medlemmer vil i den sammenheng fremheve at mye tyder på at de lokale skatteoppkreverne samlet sett kan innbringe mer enn de statlige oppkreverne. Et eksempel på det er at moms som kreves inn fra arbeidsgiverne av de statlige regionale skattefogdkontorene trolig ikke innkreves like effektivt som den sammenlignbare arbeidsgiveravgiften som innfordres av de lokale.

Disse medlemmer vil påpeke at også andre tiltak, som ikke er vurdert av Riksrevisjonen, som for eksempel forebyggende arbeid, kan gi samme måloppnåelse som hyppige stedlige kontroller av arbeidsgiver.

8. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til tiltak som kan gi resultatforbedringer når det gjelder lokal skatteinnkreving, både mht. arbeidsgiverkontroll og innfordring.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen om å fremme nødvendige endringsforslag slik at det administrative og økonomiske ansvaret for den stedlige arbeidsgiverkontroll overføres til staten.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen å utrede muligheten for en sammenslåing av skatteoppkreverkontorene, skatte-

fogdkontorene og fylkesskattekontorene til en felles enhet.

9. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en undersøkelse av skatteoppkrevernes totale kontrollvirksomhet og eventuelt legge forslag til endringer fram for Stortinget på egnet måte.

II

Dokument nr. 3:5 (2001-2002) – om Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mars 2002

Ågot Valle
leder

Carl I. Hagen
ordfører

Kjell Engebretsen
sekretær

Vedlegg 1

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. februar 2002

Vedrørende Dokument nr. 3:5 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 29.01.2002 i anledning komiteens behandling av ovennevnte undersøkelse. Komiteen anmoder om en orientering om to forhold som behandles nedenfor.

I hvilken grad har det skjedd endringer i skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll siden undersøkelsen?

Departementet har innhentet foreløpige data fra Skattedirektoratet. Endelig oversikt for 2001 vil foreligge primo mars 2002.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at kontrolldekningen på landsbasis i 2000 innebar at gjennomsnittlig antall år mellom hvert kontrollbesøk var 30 år. Resultatene pr 31.12.2001 viser at det nå i gjennomsnitt er 27 år mellom hver stedlige arbeidsgiverkontroll. Dette er bare en marginal endring i forhold til den langsiktige målsettingen om stedlig kontroll hvert 10 år.

For 2001 er 3,8% av arbeidsgiverne kontrollert sammenliknet med 3,3% i 2000, samtidig er 6,2% av lønns- og trekkoppgavene kontrollert sammenliknet med 4,6% året før. Det er fortsatt betydelige fylkesvise variasjoner. Av fylkene var det kun Oslo som nådde resultatkravet 5% på begge målepunktene.

Undersøkelsen avdekket videre at 25% av kommunene ikke hadde utarbeidet kontrollplaner. Dette skal nå være bedret i forbindelse med innføring av felles kontrollplaner i hvert fylke i løpet av 2001. Slike fellesplaner skal samordne kontrollaktivitetene fra skatteoppkrever, likningskontor og fylkesskattekontor. Fylkesskattekontorene er ansvarlig for koordinering av arbeidet, skattefogdkontorene samordner arbeidet på vegne av skatteoppkreverne i fylket.

Undersøkelsen viste også at 36% av kommunene ikke har rutinebeskrivelser for den stedlige arbeidsgiverkontrollen, slik de er pålagt i skatteoppkreverinstruksen. Direktoratet har ikke oppdatert tallmateriale på dette punktet, men antar at bildet er omtrent det samme for 2001.

Undersøkelsens funn om høyere kontrollfrekvens i store kommuner og i kommuner med interkommunalt

samarbeid er fortsatt gyldig. Dette viser bl.a. betydningen av å tilhøre et bredere kontrollmiljø.

Det forhold at regnskapskontrollørstillinger blir stående ledige ved permisjoner og lignende, gjør seg ifølge Skattedirektoratet gjeldende i samme omfang for 2001.

Skattedirektoratet har i løpet av 2001 utarbeidet en basisopplæring i arbeidsgiverkontroll, BOA. Siktemålet med BOA er å tilby et opplæringsopplegg over to dager innen arbeidsgiverkontrollen. Den primære målgruppen for opplæringstiltaket er de som arbeider med arbeidsgiverkontroll ved de mindre skatteoppkreverkontorene. Dette vil også gjelde skatteoppkreverer som ifølge Riksrevisjonens undersøkelse ikke har hatt stedlig kontrollaktivitet over flere år. Opplæringen skjer lokalt i regi av skattefogdkontorene og gjennomføres i løpet av 1. halvår 2002.

Skattedirektoratet har gjennom 2001 revidert retningslinjene for gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen. Hovedformålet med å revidere gjeldende retningslinjer fra 1999 har vært å utarbeide et mer hensiktsmessig hjelpemiddel til bruk i forbindelse med kontrollarbeidet. Ny utgave av retningslinjene vil foreligge i løpet av februar 2002.

Det er Skattedirektoratets vurdering at Riksrevisjonens bilde av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll for årene 1998 – 2000 i hovedsak er gyldig også for 2001, med noen forbedringer. Departementets vurdering er at nevnte forbedringer i særlig grad skyldes skatteetatens oppfølging og tiltak, men at situasjonen fortsatt er bekymringsfull.

Status i departementets arbeid med å vurdere evt. statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen

Arbeidet i denne tidligere varslede saken til Stortinget pågår fortsatt. Finansdepartementet har sett nærmere på organiseringen av tilsvarende funksjon i Sverige. Departementet har videre innhentet eksterne synspunkter på spørsmålet om kommunal eller statlig skatteoppkreving.

Det er ikke tatt endelig standpunkt til når Regjeringen vil gi en redegjørelse for Stortinget om denne saken, jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001), men et aktuelt tidspunkt kan være i forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett for 2002.

Vedlegg

**Referat
fra åpen høring
vedrørende**

**Dokument nr. 3:5 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av
skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll**

Høring torsdag den 14. februar 2002:

Statsråd Per Kristian Foss, Finansdepartementet	*	3
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring	*	8

**Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen
torsdag den 14. februar 2002 kl. 14.50**

Møteleder: Ågot Valle (SV)
(kontroll- og konstitusjonskomiteens leder)

S a k :

Dokument nr. 3:5 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll

Møtelederen: Da vil jeg på vegne av komiteen ønske velkommen til høring, som vi holder i henhold til regelverket for kontrollhøringer, som er sendt ut til dere på forhånd.

Komiteen legger opp høringene slik: Di inviterte får 10 minutter til en innledning, deretter har saksordfører 15 minutter til utspørring, og komiteens medlemmer har samlet 15 minutter til spørsmål. Endelig har de inviterte inntil 5 minutter til oppsummering.

Etter spørsmålsstillingen fra saksordfører og den øvrige komite vil jeg åpne for korte oppklarings spørsmål fra komiteens medlemmer.

Videre gjør jeg oppmerksom på at det vil bli tatt steno-
grafisk referat fra høringene.

Til denne høringen er også arbeidsgiversiden invitert for å gi sine betraktninger, men de har valgt å gjøre det skriftlig.

Formålet med høringene er å gi komiteen et bedre grunnlag for å behandle dette dokumentet fra Riksrevisjonen og utarbeide en innstilling til Stortinget, derunder også å gi Stortinget videre råd om vegvalg i forhold til de problemstillingene som blir tatt opp her.

*Høring med statsråd Per-Kristian Foss,
Finansdepartementet*

Møtelederen: De som møter her, er statsråd Per-Kristian Foss, og bisittere er ekspedisjonssjef Thorbjørn Gjølstad, skattedirektør Bjarne Hope og avdelingsdirektør Jan Magnus, Skattedirektoratet.

Da gjør vi det sånn at statsråden først får inntil 10 minutter for å gjøre rede for denne rapporten, deretter vil saksordfører få 15 minutter. Vær så god, Per-Kristian Foss!

Statsråd Per-Kristian Foss: Da tillater jeg meg først å takke komiteen for invitasjonen til høringen samt å uttrykke en naturlig forståelse for at komiteen fant grunn til å arrangere høring om denne saken. Skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll har jo vært gjenstand for kritikk fra komiteen ved flere tidligere anledninger, senest i Innst. S. nr. 106 for 1999-2000.

Finansdepartementet for sin del mener at riksrevisjonsundersøkelsen som komiteen nå har til behandling, i all hovedsak gir et dekkende bilde av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll for årene 1998-2000. Situasjonen pr. i dag er ifølge direktoratet bare marginalt forbedret, så det er fortsatt grunn til bekymring. Jeg viser til

mitt brev til komiteen av 7. februar i år. Ordningen med forhåndsutfylt selvangivelse som ble vedtatt i 2000, har ytterligere økt betydningen av en god stedlig arbeidsgiverkontroll, fordi ordningen i stor utstrekning bygger på innrapporterte data fra nettopp arbeidsgiver. Det er svært viktig at data som omhandler statens viktigste skattegrunnlag – lønn, pensjon og arbeidsgiveravgift – er korrekte og blir korrekt innrapportert.

Komiteen setter i sitt invitasjonsbrev av 6. februar fokus på følgende to problemstillinger:

1. Hvorfor er det på dette området vanskelig å oppnå resultatforbedringer?

2. Hvilke tiltak bør settes i verk for å endre situasjonen?

Først til hvorfor det har vært vanskelig å oppnå resultatforbedringer. Arbeidsgiverkontrollen finner gjennomgående sted i små fagmiljøer. Ifølge undersøkelsen fra 1997 anvender ca. 70 pst. av våre 434 kommuner færre enn tre årsverk i den samlede skatteoppkreverfunksjonen, hvorav mindre enn ett årsverk går til arbeidsgiverkontroll. De samme menneskene bak disse årsverkene skal i tillegg utføre rent kommunale oppgaver, noe som lett kan skape krysspress og prioriteringsproblemer i ressursanvendelsen. Små kontrollenheter er rimeligvis meget sårbare både kapasitetsmessig og kompetansemessig. Jeg vil i tillegg anta at det nok ikke alltid er like lett å utøve offentlig kontrollarbeid i små kommuner der nærheten mellom kontrollør og den kontrollerte like gjerne kan være en belastning som en fordel. Dette kan være en medvirkende årsak til at det i enkelte småkommuner ikke i det hele tatt har vært utført stedlig arbeidsgiverkontroll i løpet av et år.

Det fremkommer i Riksrevisjonens rapport at en del kommuner mener at en årsak til manglende prioritering av den stedlige arbeidsgiverkontrollen ligger i det kommunale inntektssystemet, som jo medvirker til en bevisst og betydelig skatteutjevning mellom landets kommuner. Formålet med skatteutjevning er å sikre finansiering av relativt likeverdige tjenestetilbud i kommunene. Økte skatteinntekter, f.eks. som resultat av arbeidsgiverkontrollen i en enkelt kommune, blir derfor utjevnet på alle kommuner, noe som sies å hindre en prioritering av arbeidsgiverkontrollen. Dette er i så fall lite tilfredsstillende, spesielt fordi det her er snakk om en lovpålagt oppgave som har stor betydning for landets totale skatte- og avgiftsinntekter. En god arbeidsgiverkontroll er samfunnsøkonomisk meget lønnsom, selv om den ikke fremstår som umiddelbart lønnsom for den enkelte kommune.

Så til spørsmålet om hvilke tiltak som bør iverksettes for å endre situasjonen. Skatteetaten har i de senere år økt ressursinnsatsen knyttet til styring og oppfølging av skatteoppkreverne, og en rekke tiltak er satt i verk for å forbedre arbeidsgiverkontrollen. Etter at etatsledelsen for skattefogdkontorene i 1997 ble overført til Skattedirektoratet, har dialogen mellom skatteetaten, representert ved skattefogdkontorene, og de kommunale skatteoppkreverne blitt klart bedre, bl.a. fordi det er etablert et system for mål og resultatstyring. Direktoratet har i tillegg fulgt opp med viktige regelverkstiltak som retningslinjer for gjennomføring av arbeidsgiverkontroll, den er fra 1999, in-

struks om kontroll og fastsettelse av arbeidsgiveravgift fra 2000, skatteoppkreverinstruks med merknader fra samme år, arbeidsgiverhefter fra samme år og mal for felles kontrollplan for fylkesskattekontorer, ligningskontorer, skattefogdkontorer og skatteoppkrever fra i fjor. Skattedirektoratet laget i fjor et opplegg for basisopplæring i arbeidsgiverkontroll som skal tilbys skatteoppkreverne i løpet av første halvår dette år. De iverksatte tiltakene fra Skattedirektoratets side, med modernisering av instruksverk, klarere retningslinjer, faglige råd, anbefalinger, veiledning og resultatstyring, har i og for seg lagt til rette for at det kan oppnås klare forbedringer på dette området.

Skatteetaten vil fortsatt ha en aktiv oppfølging av skatteoppkreverne. Det kan imidlertid vurderes om dette vil være tilstrekkelig til å få en klar resultatforbedring i den offentlige arbeidsgiverkontrollen utført av kommunene. Det vil bl.a. være avgjørende at kommunene etterlever regelverket og oppfyller resultatkravene. Riksrevisjonens undersøkelser viser at det er klare sammenhenger mellom resultat og ressursinnsats.

Jeg har ellers merket meg at Riksrevisjonen i sin rapport konkluderer med å stille spørsmål ved om delingen av det faglige og administrative ansvaret mellom staten og kommunene – altså det faglige ansvaret til staten og det administrative ansvaret til kommunene – er den mest hensiktsmessige organiseringen av den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Spørsmålet om det er behov for større organisatoriske endringer, kan ifølge Riksrevisjonen også gjøres gjeldende vedrørende skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Dokument nr. 3:12 for 1999-2000, Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter, viser dette.

Fordi Oppgavefordelingsutvalget dessuten på prinsipielt grunnlag anbefalte at ansvaret for den samlede skatteoppkreverfunksjonen bør samles på statens hånd, har Finansdepartementet for tiden skatteoppkreverfunksjonen til bred vurdering. Jeg får legge til at innstillingen fra Oppgavefordelingsutvalget jo gav en prinsipiell drøftelse av dette, men at den som utredning ikke var gryteferdig til iverksettelse – for å si det slik. Det kreves et betydelig arbeid hvis man ønsker å følge opp anbefalingen om å samle skatteoppkreverfunksjonen på statens hånd.

Finansdepartementet har i mellomtiden gjort en del arbeid på dette området, både innhentet konsulentvurderinger og undersøkt forholdene i sammenlignbare land. Jeg tar sikte på å gi Stortinget en redegjørelse om denne saken i nær fremtid. Regjeringen har ennå ikke bestemt seg for i hvilken sammenheng det skal gjøres, men det kan, som jeg opplyste i brevet til komiteen, skje i revidert nasjonalbudsjett for i år.

Motelederen: Takk skal du ha. Da gir jeg ordet til saksordfører Carl I. Hagen, som har inntil 15 minutter til disposisjon.

Carl I. Hagen (FrP): Alt det finansministeren nå har sagt, alt det Riksrevisjonen har påpekt, og alt det som står i brevet fra departementet til komiteen, ligger – hvis

man ser for seg en slags vektskål – på vektskålen for statlig overtakelse, et enhetlig system som styres fra toppen, med sammenslåinger av de mindre kontorer hvor det er små fagmiljøer, hvor man ikke står nær dem man kontrollerer. La meg først stille dette spørsmålet: Hva er årsaken til at Regjeringen fortsatt nøler med dette istedenfor å trekke den helt naturlige konklusjon og allerede i det brevet vi fikk i dag, slå fast at man går inn for det eneste naturlige, nemlig statlig overtakelse av dette ansvaret, sammenslåing av kontorer, bedre fagmiljøer? Hva er det man ventet på?

Statsråd Per-Kristian Foss: Jeg har lyst til å legge til at når det gjelder Stortingets behandling av disse spørsmålene, har vel den opp igjennom 1990-tallet vært delvis fragmentert, i betraktning av at Regjeringen ved én anledning har foreslått å la innfordringsoppgaven bli statliggjort, ved en annen anledning arbeidsgiverkontrollen bli statliggjort. Stortinget har ved begge anledninger ved flertallsvotering uttalt seg imot dette.

Det er ikke svar på spørsmålet som ble stilt –

Carl I. Hagen (FrP): Vi hadde et valg for et halvt år siden, dette er et nytt storting!

Statsråd Per-Kristian Foss: Jo da, jeg skal komme tilbake til det – men saken har jo en noe lengre forhistorie.

Man har i økende grad nå fokusert på behovet for eventuelt å samle all kontroll. Jeg er enig med representanten Hagen i at de faglige anbefalinger og Riksrevisjonens antegnelser i økende grad taler for at man må velge den ene vei, nemlig statliggjøring av den lokale innkrevningsfunksjonen, fordi den annen vei, nemlig faglig instruks, ikke synes å ha flere virkemidler til disposisjon. Det gjenstår riktignok en paragraf i skatteinnbetalingsloven, § 56, men den har aldri vært anvendt til regelrett å gå inn og styre en kommunes ressursanvendelse i en avdeling, som i dette tilfellet. Den foregående regjering hadde jo til behandling Oppgavefordelingsutvalgets utredning, og la frem en stortingsmelding om det, men valgte å utsette dette spørsmålet.

I den tiden denne regjering har arbeidet, har vi tatt saken frem igjen på nytt, og det vi nå arbeider med, er fortsatt to spor. Men la meg si det sånn: Hovedinnsatsen settes inn på å utrede hvordan en slik statliggjøring eventuelt kan gjennomføres. Jeg understreker at det verken i Oppgavefordelingsutvalgets utredning eller i andre utredninger ligger noen konkretisering av dette. Det dreier seg om – hvis vi skulle illustrere det – noe sånt som ca. 4 000 årsverk lokalt, 434 kommuner, så det er et arbeid som i så fall vil kreve en noe dypere utredning enn det som hittil er foretatt. Men jeg ...

Carl I. Hagen (FrP): Nå må jeg få avbryte, for nå blir det litt for langt svar, og det er jeg som styrer mine 15 minutter.

Det prinsipielle spørsmålet om overtakelse ved staten er jo mer enn nok belyst i alt som fins av rapporter. At

gjennomføringsfasen må utredes når det gjelder det praktiske, er jeg helt enig i. Men fremdeles sier altså finansministeren at han ikke engang kan love at Stortinget vil få Regjeringens standpunkt så sent som i revidert nasjonalbudsjett. Kan finansministeren liksom si det rett ut? Og når jeg spør om dette så konkret, er det fordi Regjeringens handlingslammelse ellers tvinger enkelte i Stortinget til å fremme forslag om å få dette gjort tidligere. Det står i brevet *kan være* – kan man ikke si at standpunktet til Regjeringen *vil bli* tatt med i revidert? Dette er så godt utredet gjennom så mange år at her kan det ikke være noen saklige argumenter for å bruke mer tid på den prinsipielle avgjørelsen.

Statsråd Per-Kristian Foss: Jo, jeg mener det finnes saklige argumenter for flere løsninger enn én – hvis ikke, hadde man vel ikke vært intellektuelt i tvil. Men jeg understreker at hovedvekten legges nå på å utrede mulighetene for en statliggjøring av det. Jeg synes det er rimelig klart at når finansministeren sier at han tar sikte på å gjøre dette i revidert nasjonalbudsjett, foreligger det ikke et regjeringsvedtak bak det, jeg tror representanten er godt kjent med det. Men finansministeren pleier ofte å ha en hånd om revidert nasjonalbudsjett, i hvert fall inntil det går til Stortinget.

Carl I. Hagen (FrP): OK. Da er jeg fornøyd med at man har endret det fra brevet, hvor det står *kan være*, til *tar sikte på*. Det er en litt bedre formulering, som jeg noterer meg.

Vil finansministeren kunne redegjøre litt for kriteriene for utplukking av hvilke arbeidsgivere som skal få en stedlig arbeidsgiverkontroll? Det er meget viktig i bransjer der det hevdes fra enkelte aktører at konkurrentene er veldig lite påpasselig når det gjelder skatter og avgifter og sånt. Er han enig i at skal man få et skikkelig næringsliv, må man være trygg på at konkurrenter ikke kan trikse og mikse, og at en hyppig og god stedlig kontroll derfor er viktig for næringslivets mulighet til å fungere i et konkurransemarked?

Statsråd Per-Kristian Foss: Det kan jeg generelt svare ja på. Men jeg finner at spørsmålet har en form som gjør at det er mer naturlig at skattedirektøren utdyper det.

Bjarne Hope: Takk. Kriteriene, det man må legge vekt på slik vi ser det, er vesentlighet og risiko for at det er gjort feil. Og som det ble sagt, det er et stort beskatningsområde, det aller største, vi her snakker om. Derfor er det også viktig å velge ut, og at man også på en måte sikter seg inn og avdekker der hvor sannsynligheten for feil er størst. Utvelgelseskriterier er ett av de punktene hvor det er stort behov for å videreutvikle satsingen, og hvor særlig de små fagmiljøene, slik vi ser det, har problemer med å følge enhetlige utvelgelseskriterier, altså legge lik vekt på vesentlighetsspørsmål. Derfor har det ofte vært reist kritikk mot at mange små ting har blitt tatt opp, kanskje bagateller, mens de store tingene og veiledning knyttet til hvordan man kan rette opp de feilene som

er gjort, ikke har blitt tillagt nok vekt i mange arbeidsgiverkontroller. Vi legger stor vekt på å få klare kriterier, enhetlige kriterier, og det er jo gjort en del på det gjennom de retningslinjer som er gitt ut, og som for øvrig fornyes nå for tiden.

Carl I. Hagen (FrP): Det står i brevet fra departementet at i Oslo har man nådd resultatkravet på bare 5 pst. Det betyr en gjennomsnittlig kontroll for alle hvert 20. år. Finner skattedirektøren eller finansministeren det akseptabelt, på tross av så mye som skrives om at enkelte bedrifter i enkelte bransjer er basert på at man omtrent aldri skal betale skatter og avgifter? Her er det nødvendig med en betydelig ressursvridning over til de bransjer og bedrifter som det er grunn til å tro driver en konkurranse-situasjon overfor andre som ikke lenger kan aksepteres.

Statsråd Per-Kristian Foss: Ja, og jeg tror også det er viktig at den kontrollen foregår ved samarbeid mellom ulike etater. Vi har fra Oslo sett eksempler på samarbeid mellom toll- og avgiftsetaten, næringsmiddelkontrollen og skattemyndighetene innenfor bransjer som det er grunn til å mistenke for mye svart virksomhet. Det har gitt betydelige resultater. Men jeg vet ikke om skattedirektøren ønsker å utdype det?

Bjarne Hope: Vi kan heller ikke være fornøyd med en slik prosent, nettopp fordi det ikke bare har unndragelsesmekanismer i seg, men også konkurransevridende elementer som berører næringslivet. Det er helt klart.

Likevel vil jeg si at Oslo faktisk er en av de kommunene hvor kontrollnivået er relativt bra sammenlignet med en god del andre steder i dette landet. Jeg har lyst til å si det. Likevel oppfylles ikke de kriteriene som er satt. Ting bør og må bli bedre.

Carl I. Hagen (FrP): Det står i Riksrevisjonens undersøkelse:

«En forutsetning for måloppnåelse er at skatteoppkreverne etterlever relevante lover, forskrifter, instruksjoner og rutinebeskrivelser.»

Det vises til at 25 pst. av kommunene overhodet ikke følger opp verken lover eller regler når det gjelder dette. Det er noen som ikke har kontroll i det hele tatt. Når det skjer i det private at man ikke følger lover, regler og forskrifter, har det offentlige eller staten ganske kraftige sanksjonsvirkemidler. Hvilke sanksjonsvirkemidler har man overfor kommuner som ikke har den nødvendige måloppnåelse, og som ikke følger de nødvendige forskrifter? Og hvis man ikke har gode nok virkemidler overfor kommunene, vil man skaffe seg det – med mindre man gjør det eneste fornuftige og logiske, nemlig å overføre dette til et statlig ansvar?

Statsråd Per-Kristian Foss: Kanskje Thorbjørn Gjølstad eller skattedirektøren ønsker å svare på det – Gjølstad kan ta hjemmelsgrunnlaget.

Thorbjørn Gjelstad: Skattebetalingsloven gir Finansdepartementet en alminnelig instruksjonsmyndighet – som er videre delegert til Skattedirektoratet langt på vei – når det gjelder utøvelsen av skatteoppkrevingsarbeidet, herunder arbeidsgiverkontrollen. Men i praksis har det ikke vært ansett å foreligge noen instruksjonsmyndighet overfor kommunene når det gjelder ressursinnsatsen og prioriteringen av denne kommunale virksomheten sammenlignet med andre kommunale virksomheter.

Det har også vært relativt utenkelig for oss i departementet å operere ut fra en instruksjonsmodell hvor et forvaltningsorgan, departementet eller Skattedirektoratet, skulle gi instruksjoner til et kommunestyre om å bevilge penger til flere kontrollører i for eksempel arbeidsgiverkontrollen i kommunen. Så i praksis har man vært henvisning til faglig instruksjon, som består i å sende ut meldinger om hvordan arbeidet faglig skal legges an, og stille opp visse resultatkrav. Dette er det Skattedirektoratet som har stått for i henhold til den instruksjonsmyndigheten som er delegert fra departementet.

Denne aktiviteten, altså utøvelse av instruksjon, har tatt seg betydelig opp i de senere år. Det har statsråden vist mange eksempler på. Men det gjenstår at hvis man ikke følger opp med ressurser i kommunene, hjelper det ikke så mye å forlange resultater og gi pålegg om at man skal bedrive arbeidsgiverkontroll. Det er en beklagelig situasjon.

Statsråd Per-Kristian Foss: Så det siste spørsmålet – jeg vil da be om at skattedirektøren utdyper hva vi kan gjøre i stedet for sanksjoner.

Bjarne Hope: I mangel av sanksjonsmuligheter må vi forsøke å få til å overbevise gjennom direkte kontakt med kommunene. Og skattefogdenes oppgave har da vært å forsøke, i kontakt med den enkelte skatteoppkrever, rådmann og ordfører, å overbevise om betydningen av dette arbeidet og at det ytes innsats. Det har vært vår hovedtilnærming med de virkemidler vi har.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg tror nok mange private bedrifter ville ønsket seg at Arbeidstilsynet og andre etater hadde den samme tilnærming når det gjaldt å få dem til å følge lover og regler, som staten har når det gjelder å følge disse retningslinjene overfor skatteoppkreverne.

Jeg merket meg ellers at Gjelstad bekreftet at man er avhengig av hva kommunene vedtar når det gjelder å bevilge ressurser til dette. Når det er et kommunalt ansvar og kommunen ikke får noen økte inntekter av økt kontroll, har man laget et system som automatisk aldri vil bli bedre – hvis man ikke gjør noe drastisk.

Da har jeg et siste spørsmål til finansministeren: Hvor lenge regner han med at han må sitte før han er sikker på at Riksrevisjonen ikke lager en tilsvarende rapport en gang til som de har gjort mange ganger før?

Statsråd Per-Kristian Foss: Nei, det kan jeg ikke si noe om. Hvor lenge vi blir sittende, det har vel andre mer kontroll over enn jeg!

Jeg kan i alle fall si at vi vil ta sikte på å avklare hvilken vei vi går videre fremover, rimelig raskt. Et av de spørsmålene vi skal undersøke, er jo hvordan det har gått i Sverige etter at de har gjort dette. Det er interessant å få en «case» utprøvd i et relativt sammenlignbart land. De som er skeptiske til en omlegging, en statliggjøring, fra kommunesektoren, har jo bl.a. fremhevet at vi bør se til Sverige.

Så må jeg korrigere meg selv. Jeg brukte uttrykket «4 000 årsverk» tidligere, at det er 4 000 årsverk samlet i kommunene på dette området. Men de som jobber med skatt, utgjør 1 800 årsverk. I henhold til Oppgavefordelingsutvalget – er det der det står?

Bjarne Hope: Skattedirektoratet.

Statsråd Per-Kristian Foss: Skattedirektoratet legger til grunn at det er et betydelig antall årsverk å spare ved en statliggjøring og samtidig oppnå en effektivisering. Det er klart det bør appellere til flere enn en finansminister i en regjering. Samtidig legger jeg ikke skjul på at jeg vil møte følgende argument fra kommunesektoren: Ja, men da mister vi jo noen til å gjøre andre ting også. De som driver med arbeidsgiverkontroll i små kommuner, driver nok i vesentlig grad også med andre ting for kommunen. Så kompetansen lokalt, hevdes det, kan bli svekket for kommunekassereren, mens jeg tror at skatteinnkreverfunksjonen, både innfordring og arbeidsgiverkontroll, vil bli styrket ved noe større enheter.

Men jeg legger da vekt på at større enheter ikke nødvendigvis betyr at det skal legges til større steder. Det er det faglige miljøet som er avgjørende, og ikke hvor man er lokalisert.

Møtelederen: Berit Brørby – vær så god.

Berit Brørby (A): Jeg har en kommentar til hr. Hagen, selv om jeg vet at det ikke er lov etter reglementet. Jeg tror ikke Regjeringen står og faller på om det er kommunene eller staten som tar den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Det er nok heller andre ting som vil utløse det.

Jeg har et par spørsmål, men først har jeg en kommentar til at Oppgavefordelingsutvalget ville ha en statlig arbeidsgiverkontroll. Det var ikke en del av den oppgavefordelingen som Stortinget vedtok i juni i fjor, det ble tatt ut i siste liten, faktisk. Det var nok inne i de underliggende dokumenter ganske lenge, men ble tatt ut i siste liten i forhold til de dokumentene som kom til Stortinget, og underforstått tror jeg da at det var et flertall som mente at den stedlige arbeidsgiverkontrollen fortsatt skulle være i kommunene. Men det er som sagt et nytt storting nå.

Jeg har da noen spørsmål, for det første: Hva er til hinder for at de stedlige likningskontorene og fylkesskattekontorene kan brukes i større grad til arbeidsgiverkontroll, for derigjennom å høyne hyppigheten? Jeg ville tro at med så stor grad av forenklet selvangivelse er det nå ute på likningskontorene frigjort ganske mange ressurser som kan brukes på andre kontrolloppgaver.

Det andre spørsmålet er: Kan man anslagsvis si hvor mye penger vi – dvs. staten – «går glipp av» ved at det faktisk i gjennomsnitt tar 27 år fra en arbeidsgiver har en kontroll til neste gang? Har man noen regnestykker som kan anslå hvor mye penger staten går glipp av?

Og det tredje er: Er det belegg for å si at den statlige arbeidsgiverkontrollen vil bli hyppigere og resultatene bedre dersom staten får eneansvaret for kontrollen?

Statsråd Per-Kristian Foss: Jeg tror jeg vil be skattediriktøren om å svare på de tre konkrete spørsmålene, og bare si at når det gjelder håndteringen av dette i de tidligere regjeringer, er jeg takknemlig for å få slik innsikt i det arbeidet. Det får man som kjent ikke som ny statsråd. Jeg bare konstaterte at det ikke kom et forslag til Stortinget om dette. Og det kan sikkert ha flere årsaker.

Hvorfor bruker man ikke likningskontorene? Og hva med anslag på proveny og bedre resultater?

Bjarne Hope: Det formelle rundt hvem som har ansvaret for det, er jo også et hinder prinsipielt sett. Men det er også slik at et likningskontor eller et fylkesskattekontor kan gå inn i enhver virksomhet og gjennomføre kontroller. Og det gjøres jo også når det gjelder stedlige kontroller, ved skatterevisorer eller likningskontorer som går inn. Hinderet ligger vel først og fremst i hvordan en samlet knapp ressurs skal disponeres, for det vi da måtte gjøre, var å overføre dyktige kontrollører fra fylkesskattekontorer, eller bygge det opp på likningskontorene, slik at de kunne ivareta den oppgaven. Det ville bety at vi tok dem bort fra andre oppgaver. Så det er da på en måte et spørsmål om en hovedprioritering av hvordan skatteetatens ressurser slik de i dag er, skal disponeres. Men gjennom samarbeid mellom kontorene, som også ble nevnt tidligere av statsråden, gjennom felles kontrollplaner, forsøker vi jo å få til et samspill der folk fra fylkesskattekontor, fra skatteoppkreverkontor og fra likningskontor ikke går i bena på hverandre, for å si det slik – i hvert fall prøver å unngå det – og der ressursene er koordinert så godt som mulig. Men det er også en ganske krevende sak mellom ulike instanser.

Hvor mye vi går glipp av, har vi ikke beregninger på. Det vi vet, er hvor mye som avdekkes gjennom de kontroller som utføres. Det er klart at det kan vi grosse opp og tro at med en økt treffsikkerhet og med økt kontrolldekning kunne man se for seg at avdekkingen kanskje kunne øke tilsvarende det omfanget man gav det. Og da snakker vi om ca. 1 milliard kr på 6 000–7 000 kontroller, altså 1 milliard kr i avdekket beløp, og det går på inntektsgrunnlaget som da er avdekket. Vi har ikke grosset opp disse tallene for vårt vedkommende, men det er jo for så vidt en operasjon som kan gjøres.

Om man ved en statliggjøring kunne gjøre det hyppigere og bedre, er også avhengig av hvilke ressurser man i så fall kunne disponere og planlegge med. Man kunne ikke da starte fra null, for å si det slik, og tro at man fikk en bedre statlig kontroll. Man må jo gå ut fra en ressurs som iallfall tilsvarer den man har i dag, og at man tilførte det for at man skulle kunne gjøre de samme oppgavene.

Men det som er poenget, er at man kan jobbe mye mer planlagt og koordinert enn det vi får til i dag – utnytte ressursene bedre, få bedre felles kriterier og få en standardisert opplæring og gjennomføring av tiltakene, slik at man får mer ut av den innsatsen som gjøres. Jeg tror det er flere punkter som vi i dag strever med, som da kunne forbedres.

Statsråd Per-Kristian Foss: Jeg var også inne på i mitt innlegg at det i 70 pst. av kommunene er mindre enn ett årsverk å ha ansvaret for arbeidsgiverkontrollen, og man kan jo tenke seg at den mindre enn ett årsverk-personen også driver med andre ting. Da er det kanskje ikke det mest inspirerende brede faglige miljøet for å utvikle teknikker for slik kontroll, og ikke minst for å inngå i slike tverrsektorielle kontrollplaner. Så jeg tror litt av stikkordet her til en eventuell forbedring må være bredere faglige miljøer, altså mer enn én kommune der kommunene er små.

Martin Engeset (H): Formålet med en høring som dette er jo å bringe størst mulig kunnskap om saken vi har til behandling – her Riksrevisjonens Dokument nr. 3:5 – og belyse sakens materielle innhold. Derfor tror jeg vi kanskje skal være varsomme med i en meget polemisk, til dels aggressiv form å forsøke å bringe en stortingsdebatt inn i en høring. Det kan brått bringe hele høringsinstituttet i miskreditt, er jeg redd for. Vi får tilstrekkelig anledning til å diskutere selve saken når den kommer til Stortingets behandling.

Når det gjelder finansministeren anvisning av hvordan man vil behandle saken fremover, er jeg tilfreds med at man tar sikte på å fremme et konkret forslag i revidert nasjonalbudsjett. Det ble nevnt her at det var 1 800 årsverk som går med til denne isolerte delen av oppgaven ute i kommunene. Har man noen tanker om eller noen prognoser over hvor stort effektiviseringspotensialet er ved å frigjøre årsverk og ressurser? Det er klart at får man endringer som går i retning av å få til bedre resultater med mindre ressursbruk, er jo det noe vi alle bør tilstrebe.

Statsråd Per-Kristian Foss: Bare for å presisere: «Disse oppgaver» betyr altså innfordring og arbeidsgiverkontroll. Det har versert ulike tall på dette, men jeg våger ikke nå å gi noe eksakt tall på innsparingspotensialet. Det har vi ikke nok materiale til å fastslå nå, men jeg legger vekt på at de faglige utredninger så langt tyder på et betydelig innsparingspotensial i forhold til 1 800 årsverk. Grunnen til at jeg viser litt tilbakeholdenhet her, er at det også vil ta noe tid, for kompetanse flyttes jo ikke bare, den bygges også opp og utvikles. Men vi mener iallfall at det kan bli bedre på denne måten.

Møtelederen: Modulf Aukan – vær så god.

Modulf Aukan (KrF): I samband med behandlinga av Dokument nr. 3:5 var komiteen på besøk bl.a. hos kemneren i Tromsø, der dei fortalde oss at dei arrangerte

kurs for arbeidsgjevarar og hadde gode erfaringar med det. Ser ein for seg den slags tilnærming til problemet? Det er det eine spørsmålet.

Den rapporten som vi har på bordet, har òg ein konklusjon som seier at interkommunale ordningar verkar betre enn at enkeltkommunar har innkrevjinga og kontrollen åleine. Det står vel eigenleg i stil med det som finansministeren no seier om å ha eit større miljø. Kan statsråden kommentera litt nærare at det å gå inn på interkommunale ordningar kan vera ein veg å gå for mange mindre kommunar?

Statsråd Per-Kristian Foss: Jeg kan bekrefte at kurs er bra – mer av det! Byene har også et bedre resultat. Byene har jo et variabelt inntekspotensial i og for seg, avhengig av hvor de ligger på inntektsstatistikken, ved å sette inn økt arbeidsgiverkontroll. Men allikevel er inntrykket som formidles fra etaten, at byene er bedre. Interkommunalt samarbeid er bra, og resultatene der rapporteres også å være gode, men det går utrolig tregt – for å si det som det er.

Vil du legge til noe, Hope?

Bjarne Hope: Jeg vil kanskje bare si at vi faktisk har et eget resultatkrav, et mål for veiledning, slik at det er en del av strategien også å gi veiledning.

Jeg vil føye til at brukerundersøkelser som vi har gjort overfor næringslivet for hele etatens virksomhet, viser jo nettopp at næringslivet er opptatt av at vi veileder når vi er til stede på kontroll, at vi bruker den anledningen.

Møtelederen: Dersom saksordføreren ønsker et kort oppfølgingsspørsmål, gir jeg ordet til ham, og etterpå gir jeg ordet til statsråden til en oppsummering.

Carl I. Hagen (FrP): Er det slik å forstå at det fortsatt er departementets målsetting at kontrollen som er hvert 27. år, skal ned til hvert tiende år, eller har man en

enda bedre målsetting? Vil man vurdere det slik at hvis man fikk dette organisert på en optimal måte, så ville man med de samme ressurser – jeg tenker bl.a. på menneskelige ressurser – tilnærmet kunne nå den målsettingen man har? Flere kontroller ville jo kunne bli utført med den samme mannskapsstyrken man i dag har, hvis de ble organisert på en optimal måte. Er en omorganisering for eventuelt å kunne nå målsettingen om hvert tiende år fortsatt realistisk? Vil skattedirektøren utdype det?

Bjarne Hope: Målet bør absolutt være hvert tiende år. Jeg tror det er logisk at man har så ofte kontakt og så ofte oppfølging, og i det ligger jo at oppdagelsesrisikoen også er til stede.

Jeg tror vi skal være forsiktig med å si at vi kan komme dit med det mannskap som er, altså med det antall årsverk som er. Vårt problem i dag er jo at vi nettopp får for lite gjenklang når vi påstår at man må sette inn større mannskap i kommunene. Det er jo ikke satt av nok ressurser til dette på landsbasis pr. dags dato. Derfor er jeg veldig redd for å si at bare dette blir organisert på en annen måte, kan vi greie å nå målet med det manskapet vi har. Slik er det nok ikke.

Møtelederen: Ønsker statsråden å si noe?

Statsråd Per-Kristian Foss: Nei, jeg tror ikke det er mer å si for meg. Jeg har notert meg komiteens synspunkter gjennom de indirekte kommentarene som er gitt. Jeg gjentar det jeg sa innledningsvis, etter pågang fra saksordføreren, at vi tar sikte på å gi en omtale av dette som vil inneholde et politisk valg, i revidert nasjonalbudsjett.

Møtelederen: Tusen takk til dere.

Da tar vi noen minutter for ombytting før vi går videre.

Høringen ble avbrutt kl. 15.30.

Høringen ble gjenopptatt kl. 15.35.

Høring med representanter for Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring.

Møtelederen: Da går vi videre i høringsrunden.

Vi ønsker Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring velkommen. Leder for denne delegasjonen er Egil Bjørgum. Med seg har han kemner Bjørn Røse og divisjonsdirektør i kontrollavdelingen, Bjarne Isachsen, fra Oslo kemnerkontor, og direktør Gunnar Gussgard fra Kommunenes Sentralforbund. Velkommen til dere også.

Vi gir først ordet til dere. Dere får bruke det hvordan dere vil, men dere får inntil 10 minutter til å legge fram synspunkt på Riksrevisjonens rapport og de problemstillingene den reiser. – Vær så god.

Egil Bjørgum: Jeg er til daglig administrasjonsdirektør og kemner i Kristiansand kommune, men jeg er altså også leder av dette forbundet. Vårt forbund arbeider nært til KS, og det er derfor KS, representert ved direktør Gunnar Gussgard, er med oss her.

Vi må takke for at vi får anledning til å komme til komiteen og fremlegge vårt syn på den undersøkelsen som Riksrevisjonen har foretatt, og svare på spørsmål som komiteen måtte ha. Det skal vi forsøke å gjøre.

Vi har gått veldig nøye gjennom dette dokumentet, og særlig nøye har vi gått gjennom Finansdepartementets merknader, som er inntatt i dokumentet. Og hvis det er greit for komiteen, vil Bjørn Røse fremlegge våre kommentarer og vårt syn på rapporten fra Riksrevisjonen.

Bjørn Røse: Takk.

Ærede komite. Det er innen skatteetaten tre typer kontorer som utøver kontrollfunksjoner. Det er det kommunale skatteoppkreverkontoret, som er gjenstand for denne undersøkelse, og så er det de statlige fylkesskattekontorer og de statlige ligningskontorer.

Som underlag for våre synspunkter vil jeg aller først være meget kort og gi en kort kontrollstatus for skatteoppkreverkontorene og for fylkesskattekontorene. Dette er kontorer som på mange måter har sammenlignbare kontrollfunksjoner.

Jeg håper dette kan ses (peker på overhead)

Først antall stedlige ettersyn. I år 2000 gjennomførte de kommunale skatteoppkrevere 6 219 stedlige ettersyn, de statlige fylkesskattekontor gjennomførte 3 821. Det interessante er kanskje å se på utviklingen gjennom f.eks. den siste femårsperiode. Da vil man se at det har vært en viss reduksjon i antall ettersyn fra skatteoppkrevernes side, reduksjonen er på 18 pst. For fylkesskattekontorene har det vært en reduksjon på over 40 pst.

Når det gjelder skatteoppkreverkontorene, som vi kjenner best, er det nok tre hovedårsaker til at det har vært en reduksjon. Den ene er at man nå fokuserer sterkere på bedrifter som gjør mange feil. Dette blir kompliserte, ressurskrevende kontroller, men de medfører et større avdekningsbeløp. Det kommer jeg tilbake til.

Videre er det slik at i de senere år har vi fokusert ganske mye på det som kalles kontormessig kontroll, altså det at man sitter på sitt eget kontor og gjør kontroller med basis i innsendt materiale. Det er en type kontroll som ikke teller i denne statistikk, men det kan være en meget fornuftig kontroll. Og atter er det slik at vi nå fokuserer vesentlig mer på informasjon og veiledning enn det vi gjorde tidligere, og da tør jeg si at særlig overfor seriøse bedrifter vil informasjon og veiledning kanskje ha en vel så god forebyggende effekt som tradisjonell stedlig kontroll, hvis man gjør dette på rette måten.

Et annet parameter er det vi kaller kontrolldekning. Kontrolldekning vil være den andel av kontrollobjektene som undergis ettersyn i det enkelte år. Der vil man se at når det gjelder de kommunale skatteoppkreverkontor, har den kontrolldekningen vært ganske stabil gjennom denne perioden, variert fra 3,2 til 3,6 pst. For fylkesskattekontorene, som altså utfører sammenlignbar type kontroll, har vi hatt en reduksjon på fra 2,6 pst. i 1995 ned til ca. 1,5 pst. dekning i år 2000.

Avdekkede beløp – fører kontrollen til noen ting? Svaret er ja, både for de kommunale skatteoppkreverkontor, og også for de statlige fylkesskattekontor har det vært en meget betydelig økning – jeg vet ikke om jeg skal si at det er hyggelig eller ikke, men den er i hvert fall betydelig – i de avdekkede beløp. Jeg går ikke inn på tallene nå, vi har laget en kommentarrapport man kan studere i ro og mak, men det er i hvert fall dekning for å si at det er en minst like god utvikling for de kommunale skatteoppkreverkontor som for de statlige fylkesskattekontor, det vil dere se hvis dere titter på tallene.

Et interessant tema er det som heter interkommunalt kontrollsamarbeid. Det er slik at stadig flere kommuner og kommune-kasserekontor går sammen i interkommu-

nale kontrollordninger. Dere ser at det har vært en svært vekst fra 17 slike ordninger i 1995 til 205 i fjor, og vi vet at det er stadig flere ordninger på beddingen (peker på overhead). Det gjelder f.eks. i vårt område, Oslo og Akershus, vi kommer også med på dette. Dette er interessant fordi det er dokumentert – det er jo Riksrevisjonen som har dokumentert det – at de kommuner som inngår i slike ordninger, jevnt over har en bedre arbeidsgiverkontroll enn de som ikke er med. Så dette er, mener vi, en veldig positiv og gledelig utvikling.

Så har vi fått et institutt som heter «Felles kontrollplan». Det er nyvinning fra år 2001 etter et par års prøveperiode. Der er det slik at samtlige kontrollorgan, de kommunale skatteoppkrevere, de statlige ligningskontor, den statlige skattefogd og fylkesskattekontoret, samarbeider om å utarbeide en felles kontrollplan for hele fylket, der man velger kontrollobjekter, prioriterer og innretter kontrollen og også blir enige om overfor hvilke objekter man skal gjøre kontroll i samarbeid. Arbeidet ledes av fylkesskattekontoret i fylket, og vi mener at dette er veldig positivt fordi du får på en måte kombinert sentrale ressurser med lokal fagkunnskap, og så blir det synergier, altså at alle legger sine ressurser inn i den samlede potten, og det blir fordelt, og det blir god kontroll og gode resultater ut av det.

En problemstilling i Riksrevisjonens undersøkelse er om det er for stor variasjon når det gjelder kontrollhyppighet fra kommune til kommune. Og det er en viss variasjon, det er ingen grunn til å legge skjul på det. Men det er altså slik at i landet er det faktisk 95 kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere, og så vet vi at i mange av disse kommunene er det dessverre slik at man har et nokså ensidig næringsgrunnlag, det er stor stabilitet i næringsene i kommunen, og det er faktisk sånn at den kommunale skatteoppkrever, som jo finnes i nærmiljøet, kjenner arbeidsgiveren og kjenner faktisk i stor grad arbeidstakeren. I sånne situasjoner er det slik at den kontormessige kontroll basert på innrapportert informasjon og det man rent faktisk vet, gir god kontroll. Problemet er, som jeg sa i stad, at det teller ikke i statistikken.

Hvis det er utilsiktede variasjoner, mener vi at både ordningen med interkommunal samordning og den felles kontrollplan vil bidra til at disse utilsiktede avvikene blir redusert. Men det er altså grunnleggende, hva skal vi si, infrastruktur som er årsaken til mye av dette.

Så er det tatt opp en problemstilling hvorvidt de faglige råd og veiledninger fra direktoratet til skatteoppkreverne følges opp i stor nok utstrekning. Vi lurer faktisk på om det akkurat på dette punktet kan være noen misforståelser, for Skattedirektoratet har laget noen meget gode revisjonsveiledninger – kontrollveiledninger – den ene er fra 1996, den andre fra 1999, som altså gir informasjon om hvordan man skal gjennomføre kontroll, hvordan man skal skrive rapport, hvordan man skal velge ut, hvordan man skal prioritere. Og særlig i små kommuner er det mange som rett og slett tar de statlige manualer og bruker som sitt eget interne regelverk, og de har ikke utarbeidet noe eget. Det mener vi at det er erfaring for fungerer godt, for dette er et godt underlagsmateriale.

Videre er det også slik at i mange små lokalsamfunn er oversiktligheten så vidt stor og det er et så vidt begrenset mangfold i det lokale næringsliv at en har rett og slett ikke behov for helt avanserte utvalgsriterier. På godt og vondt er det slik at det er den lokale, kommunale administrasjon, det er trygdekontoret, det er bensinstasjonen, det er noen få private bedrifter, og så er det primærnæringene. Det er situasjonen i mange av disse mindre kommunene.

Møtelederen: Kan du avrunde nå?

Bjørn Røse: Det skal jeg gjøre. To problemstillinger som Riksrevisjonen har tatt opp, er om de kommunale skatteoppkrevere prioriterer arbeidsgiverkontrollen i tilstrekkelig grad, og om dagens organisering av arbeidsgiverkontrollen er tilfredsstillende. Jeg kommenterer ikke og begrunner ikke noe – jeg føler at jeg iallfall har prøvd å gjøre det i det foregående. Vi mener at svaret på dette er ja.

Det neste spørsmål er – og det er det siste: Er det mulig å gjøre det bedre enn vi gjør det i dag uten å gjøre større organisatoriske grep? Svaret på det mener vi også er ja. To stikkord er felles kontrollplan og interkommunalt kontrollsamarbeid. Et tredje stikkord er utdanning. Inntil for to år siden, vel, hadde man noe som het Skatteetatsskolen, som hadde en grunnopplæring for kontrollører, 350 timer, en god opplæring. Den er tatt bort og erstattet av et to dagers introduksjonskurs. Det mener vi er galt. Vi mener at man må gjenopprette den utdanningen og sørge for å få til en fornuftig finansiering av den.

Møtelederen: Jeg tror jeg må be deg om å avslutte nå. Det er mulig å komme tilbake igjen og utdype i svaret på spørsmålene også.

Bjørn Røse: De to siste er altså ytterlige tiltak som vil forbedre kontrollen. Alt dette kan man lese om, vi har laget en kommentarrapport som vi gjerne vil få lov til å dele ut i løpet av dagens møte.

Møtelederen: Takk skal du ha!

Carl I. Hagen er ordfører for saken, og han har nå inn til 15 minutter til disposisjon til å spørre. Carl I. Hagen – vær så god!

Carl I. Hagen (FrP): Takk først for en grundig gjennomgang av de synspunktene som dere står for.

Det har vært uttalt et ønske – vel også i retningslinjer fra statlige myndigheter – om en økt hyppighet av kontroll, og som dere også har hørt her, om at alle skulle være kontrollert hvert tiende år. Som dere viste, var det en stabil kontroll på 3 pst. istedenfor 10 pst. Kan dere si noe mer om årsaken til at det ikke er satt inn flere ressurser i kommunene for å nå målsettingen om en kontroll hvert tiende år? Tallet skulle altså vært 10 pst. istedenfor 3,3 pst.

Møtelederen: Jeg gir ordet til Egil Bjørgum, så kan du gi ordet til bisitterne dersom du ønsker det.

Egil Bjørgum: Hvis jeg bare kan komme med en kommentar: Den målsettingen som man har hatt når det gjelder kontrollhyppigheten, har man aldri oppnådd siden den ordningen ble innført i 1957. Vi er klar over at arbeidsgiverkontrollen kan bli bedre, og det er helt klart at det er en utfordring for kommunesektoren å makte det. Det vil alle offentlige organer tjene på – det er en god investering å satse på kontrollarbeidet.

Carl I. Hagen (FrP): Men jeg spurte om årsaken til at det ikke er blitt bedre.

Bjørn Røse: Det er mange som mener at her er det riktig at man skal skynde seg litt langsomt. Man har ligget nå på en kontrolldekning på 3–4 pst. Det saksordføreren refererte til, er altså direktoratets langsiktige målsetting. Det som er det konkrete kortsiktige målet, er 5 pst., og vi håper at man skal komme opp til 5 pst., men da er det også viktig at man blir litt flinkere enn i dag til å se ulike typer kontroller i sammenheng. For det er ikke helt meningsfullt at man ensidig skal måle det som er definert som stedlig kontroll, og så måler man ikke det som er en alternativ kontroll, som kan være vel så god, altså kontormessig kontroll, og så måler man verken kvantitativt eller kvalitativt den svære jobben man etter hvert gjør når det gjelder informasjon og veiledning.

Carl I. Hagen (FrP): Men du bekrefter på en måte at i det bestående system, slik som det nå er organisert, har det ikke vært gjort noen tiltak fra skatteoppkreverne for å nå den målsettingen som man har fått beskjed om på forskjellige måter fra overordnede myndigheter på området? Det er det som er mitt spørsmål. Er det da fra etatsjefer – og dette varierer fra kommune til kommune selv sagt, fra de små kommunene der det er én person som har disse funksjonene, til det svære kemnerkontoret som vi har i Oslo – lagt frem for kommunestyret forslag til å bevilge mer penger og flere stillinger for å nå den målsettingen man har fått beskjed om av overordnet myndighet, og har kommunepolitikere sagt nei? Er det altså etatene som ikke har gjort dette, eller har man forsøkt, men kommunestyret har sagt nei til å bevilge nødvendige midler og opprette nødvendige stillinger? Det er ansvarsfordelingen på de politiske beslutningsorganer kontra skatteoppkreverne som delvis egne etater rundt omkring som jeg er på jakt etter.

Bjørn Røse: Hvis jeg får lov til å være veldig kort om situasjonen som jeg kjenner best, nemlig situasjonen i Oslo: I Oslo når vi disse målene. Mine forslag til budsjetter blir i alle fall innvilget i så stor grad at jeg klarer å nå de mål som er satt. Jeg tror nok at om vi ser på den totale kontroll, er det åpenbart en utvikling i riktig retning, og hadde man summert kontroller som har den samme effekt, men der noen telles og noen ikke telles, ville man

langt på vei vært opp mot det som p.t. er målsettingen, nemlig 5 pst.

La meg i tillegg også si at 10 pst. er et veldig langsiktig mål. Det settes jo andre og vesentlig lavere mål fra statsmyndighetene for andre typer kontroll. Når det gjelder det jeg viste for f.eks. fylkesskattekontorene, har vi et mål på 1,5 pst.

Carl I. Hagen (FrP): Nå snakker vi altså om skatteoppkreverne, vi snakker ikke om fylkesskattekontorene. Kunne jeg få høre hva Gussgard kan si på vegne av KS, og kanskje Egil Bjørgum på vegne av forbundet? Oslo, som vi også har sett av brevet fra finansministeren, har nådd målet. Men de andre har ligget stabilt på landsgjennomsnittet, 3,3 pst., over de siste fem årene. Det har altså ikke vært noen utvikling, og det jeg prøver å finne ut, er hva som er årsaken til det.

Gunnar Gussgard: Vi har som organisasjon ingen systematisert oversikt over årsakene. Og det vil nok være slik – hvis jeg kan få lov til å reflektere litt over årsakene – at årsakene i hovedsak vil være av to typer. Det ene er, som Bjørn Røse allerede har kommentert, at man altså vurderer hva som vil ha en best mulig effekt. Det andre vil være årsakskompleks av en type som saksordføreren selv har pekt på, hvor det vil kunne være noe sammensatt, både i forhold til at ting er tatt opp og så ikke fulgt opp ved at kommuneøkonomien setter sine begrensinger i forhold til totalprioriteringer. Det kan nok også være slik at det er stedlige faglige vurderinger som har gjort at man ikke har kommet med forslag som har gitt dette tallet, fordi man har ment at effekten av kontrollen likevel var god.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg vet ikke om Egil Bjørgum vil kommentere det?

Egil Bjørgum: Vi har ikke tall over hvor mange årsverk som kommunesektoren bruker til arbeidsgiverkontrollen. Men det er vårt bestemte inntrykk at det i de senere årene har vært en styrking av kontrollfunksjonen. Hvor omfattende den er, tør jeg ikke si. Men det har sammenheng med at man, som Bjørn Røse viste, har satset på interkommunale ordninger, og i den forbindelse har det blitt opprettet nye kontrollstillinger.

Carl I. Hagen (FrP): Innenfor enkelte andre sektorer har det blitt hevdet at det er lover og regler fra statlige myndigheter som hindrer interkommunalt samarbeid. Hvis altså en fem–seks småkommuner vil slå seg sammen og opprette ett ligningskontor og én skattefogd, er det noen hindringer i lovgivningen for et langt mer omfattende interkommunalt samarbeid? Hvis det er fem kommuner som vil slå seg sammen og ha ett ligningskontor, er det noen lover som sier at det skal være ligningskontor og skattefogd i hver enkelt kommune, og som dermed hindrer interkommunalt samarbeid?

Egil Bjørgum: Etter skattebetalingsloven skal det være en skatteoppkrever i hver kommune. Men man har ikke sett at det har vært noen hindring for at man kan etablere interkommunale ordninger. Det er jo også gjort i stor grad.

Carl I. Hagen (FrP): Det var hyggelig å høre at det ikke er lagt noen praktiske hindringer på det.

Bjørn Røse: Det er et helt korrekt svar – det vil si, det er det ikke. For jeg kan jo ikke si at det er en hindring, men det gjelder momsreformen, altså den betaling som går fra den ene kommune til den andre – hvis nå den ene gjør litt mer for den andre enn den andre gjør for den ene, så vil det komme moms på. Så vi får bare håpe at det ikke skal komme til å utgjøre noen hindring. Det er det eneste.

Carl I. Hagen (FrP): Da har jeg et siste spørsmål. Jeg har forstått av alt det dere har sagt og gått gjennom, at dere har liten lyst til å bli overført til en statlig etat – altså en statlig ordning. Dette til tross for det jeg skrev ned her, nemlig at dere snakket veldig varmt for at det var en felles kontrollplan, noe som Røse lovpriste. Og det er klart at i mitt hode tenker jeg jo øyeblikkelig: Hvorfor slår man da ikke sammen SKO, LK, SKF og FSK til én skatteetat, som har det totale ansvaret på dette området, og gjør den statlig? Hva er hovedbegrunnelsen for at dere ikke ønsker å bli flyttet over til staten?

Egil Bjørgum: Hvis jeg kan svare først: Det viktigste, mener vi, er at det er til gunst for alle de offentlige skattekreditorene at disse oppgavene, skatteinnfordring og kontroll, er lokalt basert – slik det er i dag. Og hvis det skal være lokalt basert, er det naturlig å bruke den kommunale forvaltningen til å ivareta den oppgaven.

Carl I. Hagen (FrP): Får jeg bare korrigere en misforståelse: Når jeg sier statlig, betyr jo ikke det at alt skal styres fra hovedstaden. Vi har jo trygdekontorer og arbeidskontorer over det ganske land som er statlige, så jeg snakker jo ikke om annet enn den organisatoriske tilknytningen. Kontorene vil selvsagt ligge der menneskene bor, og være lokale.

Egil Bjørgum: Vi mener at det må være mer rasjonelt, hvis oppgaven skal være lokalt basert, at den legges til en eksisterende organisasjon – som kommuneforvaltningen er.

Møtelederen: Takk så langt.

Berit Brørby står nå på spørrelisten. Vær så god.

Berit Brørby (A): Jeg er en av dem som har tvilt en stund på spørsmålet om det er kommunene eller staten som skal ha arbeidsgiverkontrollen, og har faktisk ikke endelig konkludert på det. Derfor vil jeg gjerne utfordre KS, på vegne av kommunene. Jeg går ut fra at KS ikke

mener at kommunene skal ha denne oppgaven bare fordi KS er representant for kommunene, men at man også har andre gode argumenter som man kan bringe til torgs, så jeg vil gjerne utfordre Gussgard på om han kan komme med andre gode argumenter for at kommunene fortsatt skal ha denne oppgaven.

Det andre er et spørsmål som jeg er litt usikker på, derfor spør jeg: Er det riktig at skatteoppkreverne ikke defineres som skatteetat og dermed ikke har adgang til de samme lovhjemler som andre kontrolltater? Og i tilfelle det er slik, har dette da noen betydning for den situasjonen Riksrevisjonen beskriver?

Gunnar Gussgard: Vi kan gjøre det slik at jeg besvarer det første spørsmålet og Bjørn Røse det andre.

Når det gjelder spørsmålet om arbeidsgiverkontroll, er det slik at det er én kontroll. Hvis man ser på det isolert, mener vi at det er u hensiktsmessig å skille det fra andre kontrollfunksjoner, hvis det er bare det spørsmålet går på. Da vil det være mest effektivt å ha det til et eksisterende apparat, som i og for seg Egil Bjørgum har påpekt.

Vi tror videre at det er mest effektivt hvis man ser innfordring og kontroll i sammenheng. Det vil være størst effekt ut av det. Kommuner, og for så vidt også fylkeskommuner, må likevel ha et innfordringsapparat, selv om alt som gikk på skatt, var en statlig oppgave. Det ville også være mest effektivt bruk av de samlede offentlige ressurser om dette var samlet ett sted. Så må det gjerne være, og det er det pr. i dag, under statlig regelverk og også statlig kontroll og tilsyn. Selve kontrolloppgaven og innfordringsoppgaven er jo ikke der hvor lokalpolitisk skjønn har størst spillerom eller bør ha størst spillerom. Men vi tror rett og slett at det er mest effektivt bruk av de samlede ressurser om disse tingene holdes samlet innenfor dagens system, så lenge det systemet som vi har fått dokumentert, fungerer godt.

Bjørn Røse: Hvis jeg først får supplere lite grann, skal jeg prøve å svare presist på spørsmålet ditt.

Det er et forhold som har kommet lite grann ut av fokus, føler jeg, noen ganger i den senere tid. Det er nettopp det som Gussgard var inne på, nemlig den ekstremt nære sammenheng det er mellom innkreving av skattepenger og kontroll. Det er jo slik at en stor andel av de kontrollene som utføres, er basert på kontrollimpulser fra innfordringsavdelingen ved det samme kemnerkontor. Der sitter man og registrerer at her er det en arbeidsgiver som ikke har innbetalt, eller som ikke har innrapportert, og så går det et signal – det heter blankett 165 – til kontrollfunksjonen, og så sier man at nå må dere reise ut dit og titte, fordi der er det noen ting som ikke skjer slik som det skal. I gamle dager het kontrollørene trekktrollører, og det gikk på å kontrollere at forskuddstrekket var gjennomført i samsvar med ordning og orden, og den nærheten og den kommunikasjonen er uhyre viktig. Det er altså slik at resultatene av kontrollen må komme tilbake til innkrevingen umiddelbart for å få effekt. Jo lenger tid det tar, jo vanskeligere – det har vi massevis av erfaring for – blir det å få pengene inn. Og pengene skal jo

inn innenfor de grenser som dekningslov og lovgivning ellers setter. Vi har tidligere dokumentert at det er ingen ting som kan måle seg med kvaliteten på den lokale innfordring. Den er best, ja, den er best!

Så til spørsmålet. Jeg vet faktisk ikke om vi formelt er en del av skatteetaten eller ei, men vi føler oss som en del av den. Nå har jeg kommunenålen i dag, men jeg har en annen svart jakke med skatteetatseemblemet som jeg har fått av Jan Magnus som sitter der borte, og den bærer jeg med stor glede. Så vi er der, men du har et poeng, for det er én ting som vi ikke har i dag når det gjelder arbeidsgiverkontroll. Det var det nest siste punktet som jeg ikke fikk lov å vise fram. Det er dette med tredjemannsopplysninger. Der er det slik at skatteoppkreverkontorene ikke får anledning til å innhente såkalte tredjemannsopplysning. Det er informasjon fra banker osv., og det kan vanskeliggjøre kontrollen. For å få tak i disse opplysningene må vi gå til fylkesskattesjefen. Så må han bruke tid på å gi oss dette, og vi bruker tid på å få tak i det. Det er forberedelser i direktorat og departement, og det er vel snakk om at det i år skal sendes et forslag på høring – er det ikke så, Hope? – om at skatteoppkreverne skal få tilgang til tredjemannsopplysninger. Det må vi ha! Da blir det bedre kontroll og mer effektivt ressursbruk.

Egil Bjørgum: Hvis jeg bare kan legge til: Skatteetaten blir i dag definert som den statlige delen av skatteadministrasjonen, og den er altså skatteoppkreveren ikke en del av formelt.

Møtelederen: André Dahl – vær så god.

André Dahl (H): Bjørn Røse berørte i sin innledning at det i mindre kommuner generelt er større oversiktighet, og det muliggjør kanskje en annen og mer effektiv kontroll med mindre behov for avanserte utvalgsriterier. Det er for så vidt i tråd med det komiteen fikk høre da vi var på komiteereise til Tromsø, hvor man sogar hevdet at man hadde oversikt, helt konkret, over såkalte slendriantyper. Der hadde man tydeligvis god oversikt, fordi de er små og samarbeidde bra regionalt.

Men jeg kunne tenke meg en vurdering fra Egil Bjørgums side av hvorvidt denne nærheten undertiden også åpner for noe klamme forhold mellom kontrollør og den kontrollerte. Det er ikke helt ukjent i forhold til enkelte andre etaters virksomhet, f.eks. politi i forhold til visse grupper. Jeg vil anta at yrkesetikken er høy hos dere, men andre dokumenter fra Riksrevisjonen, f.eks. Dokument nr. 1, viser jo at det er faktisk en del habilitetsproblemer på likningskontorer hvor man også skulle anta at yrkesetikken var veldig høy. Jeg kunne egentlig tenke meg en vurdering av hvorvidt man har gjort seg noen tanker omkring det at denne nærheten har noen ulemper og noen bakdelers også.

Egil Bjørgum: Jeg er klar over at det kan være et problem, men jeg kjenner ikke til at det er det. Jeg skjønner at spørsmålet kan reises. Nå kommer jeg fra en relativt stor kommune hvor vi har organisert arbeidet på den må-

ten at kontrolløren og de som har innkreving, skifter distrikt, slik at de ikke skal få for mye bindinger til kontrollobjektene og til skatteskyldnere. Jeg skjønner jo at spørsmålet særlig kan oppstå i mindre kommuner, men jeg har dessverre ikke oversikt over om dette er et problem, og i hvilken grad det er det.

Møtelederen: Da er det Modulf Aukan – vær så god.

Modulf Aukan (KrF): Ja takk.

Som arbeidsgjevar i ein liten kommune er det veldig kjente problemstillingar ein her beskriv. Ein kan vel seia at dei kontrollane som vert beskrivne her, vert gjorde på grunnlag av innsende oppgåver eller mangel på slike, og den statistikken som vi behandlar, vert da faktisk feil. Den skulle vel ha vore mykje høgare dersom det hadde vore rekna med. Kan ein nemna noko prosenttal i den samanheng? Det vil vel verta reint skjønn kanskje, men eg føler at den dokumentasjonen frå Riksrevisjonen som vi sit på, ikkje er riktig i forhold til det som vi her får høyre.

Bjarne Isachsen: Hvis vi tar Oslo som utgangspunkt, som Bjørn Røse var inne på, utføres det veldig mye kontorkontroll. Med kontorkontroll mener vi at vi tar utgangspunkt i kjente feil, at vi vet at det er feil hos bedriftene. Hvordan kan man nå finne ut at der er feil? Jo, med utgangspunkt i revisjonsmerknader fra en rekke firmaer rundt om i landet som innrapporteres til Brønnøysund. Det gir en utmerket oversikt over mange viktige ting. I Oslo har vi kanskje 1 200 kontroller med utgangspunkt i slike forenklete kontorkontroller.

Det betyr egentlig at hvis vi skulle ha regnet dem med, kunne vi ha fordoblet antallet hos oss. Den utviklingen har man – kan man si – ikke hensyntatt, at det gir flere muligheter. Vi kan nå ved hjelp av edb innhente deler av regnskapet, som vi undersøker hos oss. Hvis det på en måte ikke er noe feil der, blir det ikke skrevet noen rapport, fordi vi vil ikke ha den ineffektiviteten som det er å skrive en stor rapport som skal ut til arbeidsgiveren for kommentar, og tilbake osv. Så det gjøres, som det har vært sagt mange ganger, veldig mye kontorkontroll som ikke fører til noen som helst registreringer. Som sagt: Hvis vi skulle bruke den registreringen, var vi langt over 10 pst.

Vi snakker om at man skal ha 10 pst. kontrolldekning. Så kan man jo stille spørsmålet: Hvorfor skal man ha 10 pst.? Er det bare fordi man skal kontrollere hver arbeidsgiver hvert tiende år, eller ønsker vi å se på virkningen av kontrollen? Det er jo det som teller. De målene med 10 pst. sier ingenting om hvorvidt forholdene forbedres eller ei hos arbeidsgiveren. Det er der jeg tror mange av de små kommunene føler at vi kan kontrollere så mye som vi vil, men det blir ikke noe bedre. Det man gjør, er at man irriterer arbeidsgiverne mer enn man gagnar. Det er rett og slett ikke noe samfunnsnyttig i å gjennomføre en slik kontroll, med avdekning, med preventiv effekt, sett i relasjon til kostnadene med å gjennomføre en slik stedlig kontroll. Takk.

Møtelederen: Da spør jeg saksordfører om han har et kort oppfølgingsspørsmål, og gir da ordet etterpå til dere til en oppsummering på inntil 5 minutter. Jeg går ut fra at dere også kan besvare eventuelle spørsmål fra saksordfører i disse 5 minuttene.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg prøver meg på to, jeg. Jeg skal ta dem felles.

Kunne jeg få et svar – i og med at Bjørn Røse er her – på en problemstilling som ble tatt opp også i sted, som gjelder storbyene, hvor det i media ofte er hevdet at det er enkelte bransjer som har en stor andel av hva man kaller useriøse bedrifter. Jeg kan nevne som et eksempel restaurantlivet i Oslo. Noen eier en restaurant kanskje bare et år og betaler ikke noen skatter og ikke noen avgifter. De spekulerer i at det ikke blir oppdaget før det har gått et år. Da er det jo viktig at enkelte bransjer har mye hyppigere kontroller, og at enkelte bedrifter og eierskapsforhold har mye hyppigere kontroller enn hvert tiende år. Tar man i Oslo hensyn til dette? Og prøver man å sette inn ressurser for å stoppe den konkurransevridning og de uheldige forhold som der skjer? Det er det ene til Røse.

Så sa også Røse at man må koble sammen innfordringen med kontrollfunksjonen. Jeg har lagt merke til en voksende tendens, at i en del kommuner har man faktisk mer og mer overlatt innfordring – om ikke akkurat av skatter – av renholdsgebyrer og andre til de private innfordringsselskapene som f.eks. Lindorff. Hvordan henger egentlig det sammen, hvis man bruker private innfordringsbyråer mer og mer til innsamling av offentlige gebyrer som kommer i noe liknende kategori?

Bjørn Røse: Kan jeg få lov til å ta det siste først? Og hvis det er greit for saksordfører, er jeg sikker på at Bjarne Isachsen svarer bedre på det første spørsmålet enn det jeg klarer.

Ja, det er slik at i en del kommuner – det har jeg selv registrert – bruker man private firma til å gjennomføre den siste inkassofunksjon, altså hvis man etter første og annen purring osv. ikke får pengene inn. I Oslo er man jo veldig orientert mot at det skal være konkurranse mellom en kommunal funksjon og private funksjoner. I Oslo er det slik at det på Oslo kemnerkontor, men i en divisjon/avdeling som ligger borte fra skatteinnkrevingen, er en avdeling som heter Kommunal inkasso. I Oslo er det den avdelingen som da i konkurranse med private aktører forestår inkasso på vegne av kommunens etater. Og vi vinner, altså. Vi vinner.

I tillegg er det slik at når denne kommunale inkassofunksjonen eller en annen kommunal funksjon gjør det på vegne av kommunen, belaster man skyldnerne i mindre grad. Det kom jo her om dagen, som dere er klar over, denne endringen i inkassoforskriften, der størrelsen på gebyr man kunne belaste skyldnerne med, gikk ned. Men når det er kommunen som gjør dette selv, blir altså skyldnere bare belastet med halvparten så stort beløp, så det er i forhold til skyldneren en mykere innfordring. Men vi registrerer altså at vi vinner denne konkurransen. Jeg har

registrert private aktører noen steder, men jeg tror ikke det er veldig omfattende.

Her om dagen kom vi over en mail. Det firmaet som du nevnte, Lindorff, kom i skade for å sende en mail med en invitasjon til et fikst møte, og på den stod altså navnet på alle de andre kommuner som de hadde sendt den til. Det var åpenbart kunder, og det var ikke mange. Det var ikke mange, så jeg tror de aller fleste gjør det selv.

Det første spørsmålet, om useriøse bedrifter, det tar Isachsen.

Bjarne Isachsen: Ja vel!

Det er helt klart at vi foretar en risikovurdering av hver bransje. Det er også helt klart at de bransjer hvor det ut fra en risikovurdering er mye å hente, blir prioritert.

Siden du nevnte spesielt restaurantbransjen, benytter jeg anledningen til å si at i perioden 1995–1997 var det ca. 85 konkurser i Oslo pr. år. I 1998, hvor vi da fikk den ene nye loven, var det gått ned til 40 konkurser. Og i fjor registrerte vi 23 konkurser. Så det offentlige taper mindre på restaurantbransjen. Så har jeg sagt det også.

Takk.

Egil Bjørgum: Ja, da vil ...

Møtelederen: Nå er dessverre tida vår gått. Jeg tror vi har fått belyst det ganske bra, og jeg sier tusen takk til dere for at dere ville komme og gi deres syn på denne saken. Takk skal dere ha!

Høringen slutt kl. 16.20.
