



Innst. S. nr. 84

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:1 (2005-2006)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Til Stortinget

INNLEIING

Stortinget fikk 22. november 2005 overlevert Riksrevisjonens oppfølging av 10 forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Dokument nr. 3:1 (2005-2006)).

Riksrevisjonen følger opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet av Stortinget. Dersom det ikke er synlige forbedringer etter tre år, følges saken opp igjen det påfølgende år.

Det fremgår at en av sakene, Dokument nr. 3:12 (1999-2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter, foreslås fulgt opp videre.

Riksrevisjonen anser følgende ni saker som avsluttet:

Dokument nr. 3:11 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstider for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 11. desember 2001, jf. Innst. S. nr. 58 (2000-2001), og saken ble behandlet i Stortinget 10. januar 2002.

Finansdepartementet har i ettertid iverksatt flere tiltak og endringer på området, og dette har resultert i betydelig reduserte saksbehandlingstider for klagesaker om merverdiavgift og investeringsavgift, både samlet og i alle faser av saksbehandlingen.

Dokument nr. 3:12 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 31. januar 2002, jf. Innst. S. nr. 82 (2001-2002),

og saken ble behandlet i Stortinget 7. februar 2002. Moderniseringsdepartementet har i ettertid iverksatt tiltak for å redusere den lange saksbehandlingstiden for klagesaker ved fylkesmannsembetene.

Dokument nr. 3:3 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 104 (2001-2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Arbeids- og sosialdepartementet, trygdeetaten og Aetat har etter at Stortinget behandlet Riksrevisjonens dokument gjennomført og igangsatt flere tiltak og virkemidler.

Dokument nr. 3:4 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 105 (2001-2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Det er i ettertid satt i verk tiltak for å styrke det regionale utviklingssamarbeidet. Riksrevisjonen vil følge med i departementets bruk av regionalpolitiske virkemidler og vurdere behovet for en ny revisjon av området.

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

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 106 (2001-2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Finansdepartementet og skatteetaten har i ettertid iverksatt flere tiltak og endringer på området. Riksrevisjonen vil følge opp skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll ved at området inngår i en ny og helhetlig forvaltningsrevisjon av skatteetatens kontrollvirksomhet.

Dokument nr. 3:9 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 107 (2001-2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Utenriksdepartementet har i ettertid iverksatt en rekke endringer og tiltak i arbeidet med atomsaker.

Dokument nr. 3:10 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 30. april 2002, jf. Innst. S. nr. 168 (2001-2002), og saken ble behandlet i Stortinget 14. mai 2002. Utenriksdepartementet har i ettertid blant annet lagt om multi-bi støtten til utdanningstiltak fra prosjektstøtte til budsjettstøtte.

Dokument nr. 3:7 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 14. mai 2002, jf. Innst. S. nr. 179 (2001-2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mai 2002. Miljøverndepartementet har imøtekommet kontroll- og konstitusjonskomiteens anmodning om rapportering på området som nå foretas jevnlig.

Dokument nr. 3:9 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling i saken 7. november 2002, jf. Innst. S. nr. 21 (2002-2003), og saken ble behandlet i Stortinget 12. november 2002. Miljøverndepartementet har i ettertid styrket kontrollen av kjemikalier betydelig, og det er blitt lagt til grunn en strengere praksis når det gjelder sanksjoner ved regelbrudd. Landbruks- og matdepartementet har blant annet etablert et opplegg for kontroll med forhandlerne.

RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE VEDRØRENDE INNFORDRING AV SKATTER - DOKUMENT NR. 3:12 (1999-2000) OG DOKUMENT NR. 3:1 (2004-2005)

Dokument nr. 3:12 (1999-2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter ble oversendt Stortinget 9. juni 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 11. januar 2001, jf. Innst. S. nr. 103 (2000-2001). Saken ble behandlet i Stortinget 9. februar samme år.

Undersøkelsen ga indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjaldt innfordringsarbeidet, ikke ble praktisert som forutsatt. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at det ble avdekket variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen,

og at det i tillegg ble reist flere spørsmål ved organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning av at forskjellsbehandling av skattytere er uheldig, og at ulike innfordringsstrategier bør være relatert til den enkelte sak og ikke til den enkelte kommune. Komiteen understreket imidlertid at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg for øvrig at Skattedirektoratet tok sikte på å følge opp flere av forholdene som undersøkelsen påpekte, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet. Komiteen konstaterte at departementet i all hovedsak sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument nr. 3:1 (2004-2005) og konkluderte med at undersøkelsen burde følges opp med ny vurdering i 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 23. november 2004, jf. Innst. S. nr. 43 (2004-2005). Saken ble behandlet i Stortinget 2. desember samme år.

Komiteen merket seg at det var iverksatt en rekke tiltak, blant annet ved at skatteetaten hadde fått utvidet ansvar for kontroll av skatteoppkreverkontorene. Velferdssamfunnet er tuftet på ideen om at alle skal bidra til fellesskapsløsningene gjennom innbetaling av skatt. Det var derfor etter komiteens mening svært viktig at skatteinnfordringssystemet fungerer på en forutsigbar og kvalitativt god måte. Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning av at det ville være hensiktsmessig at saken ble fulgt opp med en ny vurdering i 2005.

Ved behandlingen av saken i Stortinget ble det av enkelte komitémedlemmer uttalt at det i innfordringsarbeidet også bør legges vekt på andre måter å innkreve restansene på enn de tyngre tiltakene tvangssalg og konkurs. Det ble blant annet framhevet at kommunikasjon og kontakt med skattyterne er en viktig del av innkrevingsarbeidet, særlig ved de mindre skatteoppkreverkontorene. I stortingsbehandlingen ble det pekt på at det viktigste var at den utlignede skatten ble innbetalt, og ikke hvilke tiltak som ble benyttet.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å gjennomføre en analyse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Effektiv innfordring forutsetter blant annet løpende oppfølging av restanser og rask iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak.

For 39 pst. av de utvalgte restansene over 10 000 kroner var det ikke iverksatt innfordringstiltak innen én måned etter forfall. Det ble registrert ulik praksis mellom kommunene med hensyn til hvor raskt innfordringen ble iverksatt.

I tilfeller hvor påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og tvangsdekning. Undersøkelsen viste at det for 44 pst. av restansene over 20 000 kroner ikke var tatt eller forsøkt tatt utlegg eller iverksatt

andre hensiktsmessige innfordringstiltak innen fire måneder etter forfall. Ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til forskjellsbehandling av skattedebitorer og gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje.

Undersøkelsen viste at bruken av tvangsdekning var meget begrenset. Det var tatt pant i formuesgoder i 47 pst. av sakene hvor det var gjennomført utleggsforretning. Av disse tilfellene var det forsøkt eller gjennomført tvangsdekning i kun 11 pst. av sakene. Undersøkelsen viste også at det var begjært konkurs overfor 13 pst. av debitorerne med store akkumulerte restanser (over 100 000 kroner for årene 1992-1996). Det ble derfor stilt spørsmål ved om skatteoppkreverkontorene benyttet konkursinstituttet etter forutsetningene.

Departementets oppfølging

Ved førstegangs oppfølging ba Riksrevisjonen i brev av 9. mars 2004 Finansdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som var iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 27. mai 2004. Av brevet framgikk det blant annet at Skattedirektoratet hadde utarbeidet ulike modeller for å analysere, vurdere og følge opp skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Departementet opplyste at skatteetaten har betydelig oppmerksomhet på skatteoppkreverkontorenes oppgaveløsning, og at skatteetaten hadde fått et utvidet ansvar for å kontrollere skatteoppkreverkontorene. Utvalget som skulle vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen, leverte sin rapport til departementet i mai 2004.

I forbindelse med ny oppfølging ba Riksrevisjonen i brev av 15. april 2005 Finansdepartementet redegjøre for status på området og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 10. juni 2005.

Ifølge departementet utgjør restskattekravene den klart største gruppen av misligholdte skattekrav. Departementet opplyser at det har vært en nedgang i ressursbruken ved skatteoppkreverkontorene de senere årene, og at det er store variasjoner i ressursbruken mellom skatteoppkreverkontorene.

Det framgår av departementets brev at ressursnedgangen er størst for de små og mellomstore skatteoppkreverkontorene, det vil si for de kontorene som i utgangspunktet anvendte minst ressurser til skatteoppkreverfunksjonen.

For å motvirke de negative effektene av ressursnedgangen ved skatteoppkreverkontorene har skatteetaten, spesielt overfor små kommuner, oppfordret til samarbeid om skatteoppkreverfunksjonen. Ifølge departementet er det nå 36 kommuner som samarbeider, og 12-14 kommuner har tilsvarende planer.

Dersom krav står uoppgjort etter forfall, skal det i henhold til skatteoppkreverinstruksen "uten unødig opphold settes i verk innfordringstiltak hjemlet i skattebetalingsloven og den alminnelige lovgivning vedrørende tvangsfullbyrdelse og sikring av misligholdte krav". Departementet opplyser at resultatene for 2004 viser at det er forskjeller mellom skatteoppkreverkontorene når det gjelder hvor raskt kontorene iverksetter

tiltak mot skyldnerne. Resultatene viser at de største skatteoppkreverkontorene generelt sett er raskere til å iverksette tiltak enn de små og mellomstore kontorene.

Det framgår av departementets brev at samtlige av de store skatteoppkreverkontorene sikret restskattekrav med utlegg, og at 97 pst. av disse kontorene realiserte utlegg for å dekke ubetalte krav. Blant de minste kontorene var det 75 pst. som sikret restskattekrav, mens kun 26 pst. realiserte utlegg.

Departementet opplyser at innfordringsresultatene varierer mellom skatteoppkreverkontorene.

Finansdepartementet oppnevnte 26. mai 2003 et bredt sammensatt utvalg som skulle vurdere å foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget leverte sin rapport, NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, til departementet 12. mai 2004. I rapporten ble en rekke ikke-organisatoriske forbedringsforslag presentert til nærmere vurdering. Et flertall på fem medlemmer gikk inn for statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen, mens mindretallet på to medlemmer gikk inn for fortsatt kommunal organisering. Departementet opplyser at det har bedt Skattedirektoratet, i egenskap av faglig overordnet myndighet for skatteoppkreverne, å foreta en oppfølgende utredning av disse to alternativene. Utredningen skal foreligge innen utgangen av 2005.

Departementet opplyser at målsettingen er at skatteoppkrevernes innkreivingsarbeid skal være effektivt, og at arbeidet skal utføres i samsvar med instruks og regelverk. Utviklingen viser at ressursbruken ved skatteoppkreverkontorene har gått ned fra 2002 til 2004, og at innfordringsarbeidet fortsatt ikke er i samsvar med bestemmelser i skatteoppkreverinstruksen. Departementet peker videre på at det fortsatt er store ulikheter i innfordringsarbeidet mellom kommunene, noe som etter departementets oppfatning ikke alene skyldes lokale forskjeller. Dette kan blant annet føre til en uheldig forskjellsbehandling av skyldnerne i ulike deler av landet. Etter departementets vurdering viser resultatene at skatteoppkrevernes innfordringsarbeid samlet sett fortsatt ikke er tilfredsstillende.

Avslutningsvis opplyser departementet at ytterligere tiltak for å bedre innfordringsarbeidet vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet og skatteetaten har iverksatt på området. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er store ulikheter i innfordringsarbeidet mellom skatteoppkreverkontorene, og at departementet samlet sett mener at skatteoppkrevernes innfordringsarbeid ikke er tilfredsstillende. Kommunene har samlet sett redusert ressursinnsatsen på området de siste årene.

Misligholdte skattekrav utgjør årlig ikke ubetydelige beløp. Ubetalt restskatt for inntektsåret 2003 utgjorde per 31. desember 2004 om lag 3,1 mrd. kroner.

Ulik bruk av utlegg og andre innfordringstiltak kan føre til forskjellsbehandling av skyldnere og gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje.

Ved valg av innfordringstiltak skal det legges avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldnere blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater.

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:1 (2004-2005), jf. Innst. S. nr. 43 (2004-2005), ble det pekt på betydningen av at skatteinnfordringen fungerer på en forutsigbar og kvalitativt god måte, og at den utlignede skatten blir innbetalt, uavhengig av hvilke tiltak som benyttes.

Riksrevisjonen varsler at de på dette grunnlag vil gjennomføre en ny undersøkelse av skatteoppkrevernes resultatoppgjør i innfordringsarbeidet. Undersøkelsen vil omfatte en vurdering av hvorvidt innfordringstiltakene samlet sett bidrar til at utlignede skatter blir innbetalt som forutsatt, og om hensynet til likebehandling av skyldnere ivaretas på en tilfredsstillende måte.

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen og leiaren Lodve Solholm, frå Høgre, Per-Kristian Foss, frå Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, frå Kristeleg Folkeparti, Dagfinn Høybråten, og

frå Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Dokument nr. 3:1 (2005-2006). Komiteen viser til at dokumentet inneheld 10 forvaltningsrevisjonar som er handsama av Stortinget.

Komiteen har merka seg at alle sakene utanom ein ser Riksrevisjonen på som avslutta. Komiteen er samd i det.

Komiteen viser til Riksrevisjonen si undersøking av fordringar av skattar, Dokument nr. 3:12(1999-2000). Komiteen har merka seg at Finansdepartementet og Skattedirektoratet har sett i verk tiltak for å betre rutineane for innkrevjing av skattar.

Komiteen er samd med Riksrevisjonen at det framleis er for store ulikskapar på ymse områder i innkrevjingsrutinene, og at det samstundes synes å vere svake punkt på området. Komiteen stør derfor Riksrevisjonen når den seier den vil ta ei ny undersøking.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget å gjere slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:1 (2005-2006) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget - vert lagt ved protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. februar 2006

Lodve Solholm
leiar og ordførar