



Innst. 76 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:11 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltning av skatte- og avgiftssystemene. Dette omfatter arbeid med skatte- og avgiftslovgivningen og styringen av skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen (skatteetaten og toll- og avgiftsetaten).

Det stilles en rekke krav til et godt skattesystem, herunder til skatteproveny (offentlige skatteinntekter), rettferdighet, likebehandling og effektivitet. Dette innebærer viktige krav til skatteetaten og dens forvaltning av skattesystemet, slik at de politiske målene nås. Skatteetatens formål er å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av de skatter og avgifter som Stortinget vedtar. Ett av de fire hovedmålene for skatteetaten er at skattene skal fastsettes riktig og til rett tid.

I 2009 behandlet skatteetaten selvangivelser fra 3 431 000 lønnstakere og pensjonister, 312 000 selvangivelser fra personlig næringsdrivende og 229 000 selvangivelser fra etterskuddspliktige selskaper for inntektsåret 2008. I 2009 ble det fastsatt 846 mrd. kroner i direkte og indirekte skatter på etatens ansvarsområde. Av dette utgjorde skatt på inntekt og formue og trygdeavgift, som omfattes av denne undersøkelsen, nesten 394 mrd. kroner.

I internasjonale sammenligninger kommer den norske skatteforvaltningen godt ut. Dette gjelder både forholdet mellom administrative kostnader og

innkrevde skatter (kostnadseffektivitet), og forholdet mellom innkrevde skatter og fastsatte skatter (formåls effektivitet).

Grunnlagsdataene danner grunnlag for forhåndsutfylt selvangivelse. Denne ordningen omfatter både lønnstakere, pensjonister og personlig næringsdrivende, og innebærer at skattyter får tilsendt en forhåndsutfylt selvangivelse med opplysninger som skatteetaten har hentet inn fra tredjeparter (oppgavegivere) og opplysninger som skatteetaten er i besittelse av gjennom tidligere selvangivelser og offentlige registre. Ifølge Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) er omfanget av og kvaliteten på tredjepartsoppgavene av vesentlig betydning for kvaliteten på de forhåndsutfylte selvangivelsene, og dermed for behovet for endringer i disse. Kontroll av oppgavegiverne er derfor en viktig del av skatteetatens kontrollvirksomhet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere skatteetatens arbeid med å sikre korrekt fastsettelse av skatter. Dette innebærer en kartlegging av skatteetatens kontroll med grunnlagsdata, og etatens kontroll og oppfølging av selvangivelser. Dette er gjort ved å belyse følgende to problemstillinger:

- Hvordan sikrer skatteetaten at grunnlagsdataene er fullstendige og korrekte?
- Hvordan sikrer skatteetaten korrekt ligning gjennom kontroll og oppfølging av selvangivelser?

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter inntektsårene 2006, 2007 og 2008, og er basert på dokumentanalyse, kvantitative data/statistikk, spørrelistor, intervjuer og en vignettundersøkelse. Datainnsamlingen ble avsluttet i februar 2010. Dokumentet gjør nærmere rede for gjennomføring av undersøkelsen.

1.3 Oppsummering av funnene

1.3.1 Kontroll av grunnlagsdata er lavt prioritert

For inntektsåret 2008 mottok skatteetaten om lag 54 millioner grunnlagsdataoppgaver fra eksterne virksomheter som har plikt til å innberette opplysninger om andre skattytere. Det foreligger flest oppgaver innen områdene saldo og renter, lønn og aksje- og obligasjonsfond. Kvaliteten på grunnlagsdataoppgavene er av vesentlig betydning for kvaliteten på de forhåndsutfylte selvangivelsene som skattyterne får tilsendt.

SKATTEETATENS KONTROLL AV GRUNNLAGSDATA

Skattedirektoratets kontroller av grunnlagsdata består av maskinelle og manuelle kontroller. Det framgår av undersøkelsen at skatteregionene i liten grad har utført kontroller av grunnlagsdata i perioden 2007–2009. Skatteregionenes kontroller av grunnlagsdata består hovedsakelig av kontorkontroller ved ligningsbehandlingen. Regionene har ifølge undersøkelsen gjennomført noen få kontroller på grunnlagsdataområdet saldo og renter. Skattedirektoratet har satt i gang et prosjekt for å analysere årsakene til den lave aktiviteten på kontroll av grunnlagsdata. Det er ikke fastsatt konkrete resultatkrav overfor regionene om kontroll av grunnlagsdata, fordi dette ifølge direktoratet er et ressurs spørsmål.

Skatteetatens ikt-systemer for behandling og kontroll av grunnlagsdata består av flere eldre enkelt-systemer som blant annet innebærer uhensiktsmessige og ressurskrevende arbeidsprosesser for avvikshåndtering. Flere av de manuelle kontrollene er basert på skjønnsmessige vurderinger. Ikt-systemer som ikke sikrer en tilfredsstillende kontroll av grunnlagsdataene, kan ha konsekvenser for kvaliteten på de forhåndsutfylte selvangivelsene. Innføring av leveringsfritak (stiltiende aksept) for selvangivelsen har økt betydningen av korrekte og fullstendige grunnlagsdata.

Selv om Finansdepartementet mener at utgangspunktet på dette området er godt, er det fra departementets side likevel ønskelig at skatteetaten i større grad gjennomfører kontroller av eksterne grunnlagsdata der kvaliteten kan heves.

Av Finansdepartementets svarbrev framgår det også at skatteetaten årlig gjennomfører oppdatering, forbedring og vedlikehold av ikt-systemene. Dette arbeidet har ifølge departementet høy prioritet og har i betydelig grad bidratt til innføringen av ordningen med forhåndsutfylte selvangivelser der en stor del av skattytermassen kan fritas fra levering. Departementet opplyser at skatteetaten deler Riksrevisjonens syn om at en del av ikt-systemene på grunnlagsdataområdet trenger en mer systematisk modernisering. Skat-

teetaten har derfor igangsatt et større arbeid med å modernisere grunnlagsdatasystemene.

SKATTEOPPKREVERNES ARBEIDSGIVERKONTROLL

Materielle (substansielle) grunnlagsdatakontroller på lønnsområdet blir hovedsakelig utført av de kommunale skatteoppkreverne gjennom den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Undersøkelsen viser at andelen arbeidsgivere som har vært gjenstand for stedlig kontroll på landsbasis har økt fra 3,5 prosent i 2007 til 3,9 prosent i 2009. Resultatkravet fra Skattedirektoratet i hele perioden har vært 5 prosent årlig kontrolldekning for landet som helhet. Kontrollene resulterte i at avdekket beløp økte fra 911 mill. kroner i 2007 til 1 476 mill. kroner i 2009. Undersøkelsen viser også at det for hvert av de tre årene 2007–2009 var om lag 60 kommuner hvor det ikke ble gjennomført stedlige kontroller. Lønnsområdet har stor betydning både for statens inntekter og for ligningsbehandlingen av den enkelte skattyter. Både Finansdepartementet og Skattedirektoratet framhever at skillet mellom kommunenes administrative og statens faglige ansvar på dette kontrollområdet byr på spesielle utfordringer.

Finansdepartementet opplyser i svarbrevet at det ikke er fornøyd med måloppnåelsen for arbeidsgiverkontrollen, men viser til at utviklingen har vært positiv i undersøkelsesperioden. Skatteetatens erfaringer viser ifølge departementet at der det etableres fellesordninger mellom kommuner, har det vært mulig å øke kontrolldekningen også i kommuner som ikke har hatt ressurser eller kompetanse til denne type kontrollvirksomhet. Skatteregionene skal i 2010 gjøre en ekstra innsats mot de kommunene som er spesielt svake på kontrollområdet. Departementet peker også på at arbeidsgivers sviktende lønnsinnberetninger ved svart arbeid er en vedvarende utfordring, men at kontrollinnsatsen mot dette området omfatter mange ulike tiltak utenom selve oppgavekontrollen.

UIDENTIFISERTE OG SENT INNKOMNE GRUNNLAGSDATA

Undersøkelsen viser at det innenfor de fleste typer grunnlagsdata er et betydelig antall oppgaver som ikke er identifisert. For inntektsåret 2008 var det 265 331 uidentifiserte oppgaver, mens tilsvarende antall for inntektsårene 2006 og 2007 var henholdsvis 269 322 og 293 315. Flest uidentifiserte oppgaver er det innen grunnlagsdataområdene saldo og renter, verdipapirsentralen, lønns- og trekkoppgaver og aksje- og obligasjonsfond. Konsekvensen av uidentifiserte oppgaver kan være at aktuelle inntekts- og formuesposter ikke kommer til beskatning, eller at berørte skattytere ikke får de fradragene de har krav på i inntekten. Både av hensyn til skatteproveny og

den enkelte skattyter er det viktig at skatteetaten følger opp de uidentifiserte grunnlagsdataoppgavene.

I sitt svarbrev opplyser Finansdepartementet at både departementet og skatteetaten har stor oppmerksomhet rettet mot kvaliteten på grunnlagsdata, og at uidentifiserte oppgaver er et viktig område i den forbindelse. Skatteetatens erfaring med å gjennomføre dialogmøter med ulike oppgavegivere er ifølge departementet meget positiv ved at antall uidentifiserte oppgaver har blitt redusert fra 2008 til 2009. Departementet viser også til at identifiseringsarbeidet som bankene har gjennomført er registrert i bankenes datasystemer, slik at korrekt identifisering forblir permanent. Ifølge departementet skal skatteetaten gjennomføre ytterligere dialogmøter med banker både sentralt og regionalt i 2010, der uidentifiserte saldo- og renteoppgaver vil være et viktig tema.

I henhold til interne retningslinjer for skatteetaten skal alle sent innkomne lønns- og trekkoppgaver og saldo- og renteoppgaver gjennomgås og behandles uansett beløpets størrelse, mens andre typer sent innkomne grunnlagsdata skal prioriteres ut fra tilgjengelige ressurser. Andelen for sent innleverte oppgaver varierer fra år til år. Av Skattedirektoratets årsrapport for 2009 framgår det at andelen for sent leverte oppgaver var 0,83 prosent for inntektsåret 2008, noe som utgjorde nesten 450 000 oppgaver. De tilsvarende andelenene for inntektsårene 2006 og 2007 var 1,02 prosent og 2,21 prosent. Dette utgjorde henholdsvis noe over 500 000 og 1 150 000 oppgaver for disse inntektsårene. Undersøkelsen viser at det er noe ulik praksis mellom skatteregionene for hvordan sent innkomne oppgaver blir fulgt opp; blant annet benyttes det ulike beløpsgrenser. Skattedirektoratet opplyser at det vil presisere overfor regionene at slike saker skal følges opp, og at arbeidet med å få oppgavegiverne til å levere oppgaver til rett tid skal intensiveres.

Oppgavegivere som ikke leverer oppgaver innen de fastsatte fristene kan ilegges et gebyr. Antall oppgavegivere som ble ilagt gebyr av skatteetaten og skatteoppkreverne for inntektsåret 2008 var 502, mens tilsvarende tall for 2006 og 2007 var 1 200 og 859. Det er av stor betydning at skatteetaten og skatteoppkreverne utnytter sanksjonsmulighetene overfor oppgavegivere som ikke oppfyller sine plikter med å innberette opplysninger til skattemyndighetene, da for sent innkomne oppgaver kan ha konsekvenser for kvaliteten på ligningen.

Finansdepartementet er enig i at det er viktig å intensivere arbeidet med å få oppgavegivere til å levere oppgaver i rett tid. Departementet opplyser at rutinen for ilegging av gebyr ble endret i 2007/2008, og at antall ilagte gebyr i 2009 derfor er sterkt redusert, mens antall tilskrivninger er økt i forhold til tidligere år. Ifølge departementet viser interne undersø-

kelser i Skattedirektoratet at det kun er et lite antall gjengangere som blir ilagt gebyr, og at dette etter departementets vurdering kan tolkes som at tilskrivning ved førstegangs forseelse har en preventiv virkning. Departementet mener at den nye rutinen virker fornuftig i et etterlevelsesperspektiv.

INTERNE GRUNNLAGSDATA

I tillegg til de eksterne grunnlagsdataene finnes det også interne grunnlagsdata, det vil si opplysninger som skatteetaten har gjennom tidligere selvangivelser og offentlige registre. Av undersøkelsen framgår det at kvaliteten på disse grunnlagsdataene ikke har vært tilfredsstillende, og at dette særlig gjaldt verdsettelse av formuesgjenstandene bil, båt og fast eiendom. Det er betydelige variasjoner i skatteregionenes praksis for hvordan de fastsetter verdien på disse eiendelene, og i hvilken grad slike opplysninger i selvangivelsen blir kontrollert. Av undersøkelsen framgår det at skatteetaten skal etablere et nytt landsdekkende eiendomsregister, og at alle boligeiendommer fra inntektsåret 2010 skal takseres på nytt for å sikre en mer ensartet ligningsverdi.

KONTROLLOPPGAVER

Skattedirektoratet har for de senere årene satt krav om at skatteregionene skal rette oppmerksomhet mot bruken av kontrolloppgaver for primærnæringene og automatiske kontrolloppgaver fra/til utlandet. Kontrolloppgaver for primærnæringen er oppgaver over omsetning som produsenter innen primærnæringen har med ulike tredjemenn som grossister, meierier, slakterier mv. Kontrolloppgavene omfatter også statlige institusjoner som utbetaler tilskudd til produsenter i primærnæringen. Undersøkelsen viser at skatteregionene i liten grad har benyttet disse kontrolloppgavene i det ordinære ligningsarbeidet. Skattedirektoratet ønsker å legge til rette for at oppgavene skal kunne benyttes i det ordinære ligningsarbeidet og til kontroll av primærnæringen. En mer aktiv bruk av informasjonen som kontrolloppgavene for primærnæringen gir, vil kunne øke kvaliteten på ligningen av de aktuelle skattyterne.

Automatiske kontrolloppgaver fra utlandet er oppgaver over inntekts- og formuesforhold som skatteetaten mottar fra andre lands skattemyndigheter. Det mottas kontrolloppgaver fra 15–20 land årlig. Undersøkelsen viser at antall kontrolloppgaver skatteetaten mottok fra andre lands skattemyndigheter ble mer enn doblet fra 2008 til 2009, fra 165 000 til 337 000.

Det framgår av undersøkelsen at skatteregionene følger kravene som er satt for behandling og oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet, da beløpsgrensene er satt så høyt at regionene klarer å følge opp de aktuelle sakene. Ifølge direktoratet har

det ikke vært vurdert som hensiktsmessig å bruke flere ressurser til behandling av kontrolloppgaver fra utlandet, så lenge kvaliteten på oppgavene er sterkt varierende og skatteetaten mangler systemstøtte som kan effektivisere kontrollen med denne typen oppgaver.

AKSJONÆRREGISTERET

Skatteetatens aksjonærregister er utviklet for å håndtere skattyternes aksjer og grunnfondsbevis under aksjonærmodellen. Oppgavene fra aksjonærregisteret er ment å være til hjelp for aksjonærer ved utfylling av selvangivelsen når det gjelder aksjefor-
mue og eventuelt aksjeutbytte og gevinst/tap ved salg av aksjer.

2007 var det første året med ordinær produksjon i aksjonærregisteret etter at aksjonærmodellen ble innført. Produksjonen avdekket betydelige svakheter, blant annet feil i innrapporterte data fra selskapene og funksjonelle feil og mangler ved selve systemet. I undersøkelsen framkommer det at kvaliteten på dataene i aksjonærregisteret har blitt bedre, men at det fortsatt er enkelte svakheter med registeret, og at håndteringen stiller store krav til kompetanse og ressurser. Skattedirektoratet opplyser at arbeidet med aksjonærregisteret i stor grad har fulgt de omforente forbedringstiltakene i 2009, og at oppfølgingen av dette arbeidet vil fortsette i 2010. Aksjonærregisteret har ifølge direktoratet en svært komplisert forretningslogikk og håndterer stadig større mengder data, og det vil derfor være nødvendig med en løpende evaluering av forbedringstiltak også ut over denne perioden.

1.3.2 *Svakheter ved kontroll og oppfølging av selvangivelser*

Antall lønnstakere og pensjonister i skattemanntallet har vært forholdsvis stabilt i inntektsårene 2006–2008, og har utgjort om lag 3,6 millioner skattytere. Det har imidlertid skjedd en flytting av skattytere mellom skatteregioner ved at skattemanntallet for lønnstakere og pensjonister for Oslo har blitt overført fra Skatt øst til Skatt Midt-Norge og Skatt nord i løpet av den aktuelle perioden. For næringsdrivende har skattemanntallet i samme periode gått ned fra vel 333 000 til om lag 315 000. Skattemanntallet for selskaper har i perioden variert mellom 223 000 og 229 000.

Kontroll av selvangivelsene skjer både gjennom landsdekkende obligatoriske kontroller og egendefinerte (verdiorienterte) kontroller i den enkelte region. Disse kontrollene innebærer at opplysninger i selvangivelsene blir kontrollert mot fastsatte kontrollparametere (for eksempel beløp) som er lagt inn i systemene for ligningsbehandling. Utslag (treff) som disse

kontrollene gir, følges opp gjennom manuell saksbehandling for å vurdere om ligningen skal endres.

For inntektsåret 2008 resulterte de obligatoriske og egendefinerte kontrollene av lønnstakere/pensjonister og næringsdrivende/selskaper i en brutto endring av alminnelig inntekt på 10,5 mrd. kroner, mens tilsvarende endringer for inntektsårene 2006 og 2007 var 8,1 mrd. kroner og 11,7 mrd. kroner. Fra 2007 til 2008 er det dermed en reduksjon på om lag 10 prosent. For alle de tre årene utgjør inntektsforhøyelser omtrent 90 prosent av bruttoendringene.

I perioden 2007–2009 har skatteregionenes ressursbruk i årsverk til ligning og kontroll av gruppen lønnstakere og pensjonister vært omtrent uendret, mens ressursbruken for gruppen næringsdrivende og selskaper har blitt redusert med 3 prosent. Dette viser at omorganiseringen av skatteetaten ikke har medført økt kapasitet til ligning og kontroll av disse gruppene.

SELVANGIVELSER FOR LØNNSTAKERE OG PENSJONISTER

Undersøkelsen viser at det for inntektsårene 2006–2008 har vært et betydelig omfang av obligatoriske kontrollutslag overfor gruppen lønnstakere og pensjonister. Antall kontrollutslag for inntektsåret 2008 var om lag 255 000 og brutto inntektskorreksjoner utgjorde nesten 3,3 mrd. kroner. Tilsvarende inntektskorreksjoner for inntektsårene 2006 og 2007 var henholdsvis 1,5 og 3,0 mrd. kroner. De obligatoriske kontrollene skal bidra til at unndragelser blir avdekket, sikre et likt nivå på ligningsbehandlingen for hele landet og at skattyternes rettigheter ivaretas. Det framgår av undersøkelsen at det er noe ulik praksis mellom skatteregionene for hva som dokumenteres i forbindelse med oppfølgingen av de obligatoriske kontrollutslagene, og at det er variasjoner mellom regionene for hvordan dette arbeidet kvalitetssikres. For å sikre kvaliteten på oppfølgingen av det store antallet kontrollutslag er det viktig at skatteetaten har gode rutiner som sikrer tilfredsstillende kvalitet på saksbehandlingen, og at denne kan etterprøves.

I sitt svarbrev viser Finansdepartementet til at Skattedirektoratet mener det er nødvendig å stille mer konkrete krav til regionene om dokumentasjon rundt oppfølgingen av de obligatoriske kontrollene. Dette er ifølge departementet blitt gjort i forbindelse med Skattedirektoratets utarbeidelse av kvalitetsmeldingen for arbeidet med ligningen i 2010.

For egendefinerte kontroller overfor lønnstakere og pensjonister, hvor formålet først og fremst er å avdekke unndratte beløp, viser undersøkelsen at omfanget av kontrollutslag og brutto inntektskorreksjoner har økt i perioden 2006–2008. De egendefinerte kontrollutslagene for inntektsåret 2008 resulterte i brutto endringer i alminnelig inntekt på vel 2,5

mrd. kroner. Det framgår også av undersøkelsen at omfanget av egendefinerte kontroller har vært mindre enn det som var planlagt i skatteregionene. For 2008 medførte regionenes egendefinerte kontroller overfor lønnstakere og pensjonister at det i gjennomsnitt ble gjort inntektskorreksjoner på nesten 200 000 kroner per skattyter, noe som viser at kontrollene har provenymessig betydning. I den aktuelle perioden har de egendefinerte kontrollene hovedsakelig vært begrenset til områdene verdipapirer, eiendommer og utland. Siden skatteregionene har ulik sammensetning av skattytermassen, blir det i undersøkelsen framhevet som viktig at regionene også prioriterer å gjennomføre egne kontroller overfor gruppen lønnstakere og pensjonister.

SELVANGIVELSER FOR NÆRINGSDRIVENDE OG SELSKAPER

Skatteregionenes egendefinerte kontroller overfor næringsdrivende og selskaper skal både bidra til å avdekke feil og mangler i oppgitte beløp, og ha preventive effekter. Dette i motsetning til de obligatoriske kontrollene overfor disse gruppene, som i det vesentlige er begrenset til å sikre en tilfredsstillende oppgavekvalitet og sørge for teknisk gjennomføring av ligningen.

Undersøkelsen viser at andel utslag i obligatoriske kontroller for inntektsåret 2008 var 37,2 prosent for næringsdrivende og 32,5 prosent for selskaper. Disse kontrollutslagene resulterte i at 8 253 næringsdrivende og 6 066 selskaper på landsbasis fikk endret alminnelig inntekt. Beløpmessige effekter av de obligatoriske kontrollene var til sammen 3,8 mrd. kroner for de to gruppene. Nesten alle beløpmessige effekter knyttet til de obligatoriske kontrollene av næringsdrivende og selskaper gjelder skjønnsligninger.

For landet som helhet viser undersøkelsen at både antall og andel egendefinerte kontrollutslag for næringsdrivende og selskaper har vært om lag uendret for inntektsårene 2006–2008. Det har imidlertid vært til dels betydelige variasjoner mellom skatteregionene. For inntektsåret 2008 varierte andelen utslag fra 4,0 prosent i Skatt nord til 13,4 prosent i Skatt Midt-Norge for næringsdrivende, mens andelen utslag for selskaper varierte fra 0,3 prosent i Skatt nord til 10,6 prosent i Skatt vest. Både Skattedirektoratet og skatteregionene mener at omfanget av egendefinerte kontroller overfor næringsdrivende og selskaper har vært for lavt i den aktuelle perioden, men at det på grunn av den landsdekkende innføringen av et nytt ikt-system for ligningsbehandlingen ikke kan forventes noen økning av disse kontrollene i 2010. Fra 2011 forventer direktoratet en gradvis opptrapping av egendefinerte kontroller overfor næringsdrivende og selskaper. Hvor stor økningen vil bli, er

ifølge direktoratet avhengig av hvordan ressursene blir disponert. Det foreligger ikke planer om å fastsette resultatkrav til skatteetaten på dette området.

Det framgår av undersøkelsen at andelen næringsdrivende og selskaper hvor de egendefinerte kontrollene resulterte i endret alminnelig inntekt har blitt vesentlig redusert i perioden 2006–2008. For næringsdrivende gikk andelen ned fra 29,2 til 9,5 prosent på landsbasis, mens andelen for selskaper ble redusert fra 8,8 til 1,4 prosent. Dette innebærer at det for inntektsåret 2008 var henholdsvis 4 888 færre næringsdrivende og 1 260 færre selskaper som fikk endret alminnelig inntekt som følge av de egendefinerte kontrollene enn tilfellet var for 2006. For alle de tre inntektsårene har det vært til dels betydelige variasjoner mellom skatteregionene når det gjelder andelen næringsdrivende og selskaper hvor kontrollene førte til endringer i alminnelig inntekt. Undersøkelsen viser også at de beløpmessige effektene av disse kontrollene har gått betydelig ned i den aktuelle perioden. For næringsdrivende ble brutto inntektsendring redusert fra 1 266 mill. kroner i 2006 til 497 mill. kroner i 2008, mens inntektskorreksjonen for selskaper gikk ned fra 1 374 mill. kroner til 373 mill. kroner.

Finansdepartementet peker imidlertid på at undersøkelsen ble utført i den toårige gjennomføringsperioden for omorganiseringen av skatteetaten. Ifølge departementet ble særlig 2008 et utfordrende år for skatteetatens oppgaveløsning, og på flere områder ble det en negativ resultatutvikling for etaten. Totalt ble resultatene i 2009 på flere områder bedre enn i 2008, men departementet mener det fortsatt er behov for forbedringer.

En del av de egendefinerte kontrollene overfor næringsdrivende og selskaper skal utføres i utvidet ligningsperiode, det vil si fra oktober i det året ligningsbehandlingen utføres til 31. mai året etter. For inntektsårene 2006 og 2007 førte kontrollene i utvidet ligningsperiode til inntektskorreksjoner i henholdsvis 385 og 617 saker, mens brutto korreksjon i alminnelig inntekt ble redusert fra 1 164 mill. kroner til 495 mill. kroner. Skattedirektoratet og skatteregionene mener at kontrollomfanget i denne perioden bør økes, men viser til at det på grunn av ressursituasjonen og andre prioriterte oppgaver ikke har vært mulig å øke omfanget av egendefinerte kontroller i den utvidede ligningsperioden.

LIKEBEHANDLING AV SKATTYTERNE

Et av de grunnleggende prinsippene for forvaltningens saksbehandling er at like saker skal behandles likt (likhetsprinsippet). Selv om dette ikke er uttrykkelig nevnt i ligningsloven gjelder dette prinsippet også for skatteforvaltningen. Undersøkelsen viser at det er variasjoner i svarene fra skattekonto-

rene på de seks sakene som ble sendt ut som en vignettundersøkelse. Variasjonen gjelder både om det er skatteplikt eller ikke, beløpens størrelse og begrunnelsene for svarene. I en av sakene varierte skattekontorenes gevinstberegning med 287 000 kroner. I enkelte av sakene hadde dessuten flere av skattekontorene kommet fram til et annet resultat enn Skattedirektoratets forslag til løsning.

Undersøkelsen viser at det er flere årsaker til at svarene til skattekontorene varierer. Dette skyldes blant annet at regelverket legger opp til skjønnsmessige vurderinger, at regelverket er komplisert, at det kan være tidspress i saksbehandlingen og at saksbehandlerne kan ha manglende kompetanse og erfaring. I tillegg la enkelte kontorer ulike forutsetninger til grunn der de mente at faktum i sakene ikke var tilstrekkelig klarlagt. Vignettundersøkelsen viser at saker kan omfattes både av regler som krever skjønnsmessige vurderinger og regler som er kompliserte. Dette synliggjør at det er flere forhold som kan bidra til variasjoner i utfallet av den enkelte sak.

Samtlige skattytere i Norge berøres av kvaliteten på skatteetatens saksbehandling. Etaten er satt til å forvalte et komplisert regelverk, og vedtakene som fattes i den enkelte sak kan ha store økonomiske konsekvenser for den enkelte skattyter. Det er uheldig dersom saker blir behandlet feil eller om det er store variasjoner i etatens behandling av like saker. Resultatene fra vignettundersøkelsen viser ifølge Skattedirektoratet at det er behov for å fortsette arbeidet med å heve kompetansen blant saksbehandlerne i skatteetaten.

Ifølge Finansdepartementet viser Riksrevisjonens undersøkelse at likhetsprinsippet er vanskelig å gjennomføre på skatteområdet. Departementet er enig i at det er flere forhold som kan bidra til variasjoner i utfallet av den enkelte sak. Finansdepartementet opplyser at både departementet og skatteetaten arbeider kontinuerlig med å sørge for en riktig, ensartet og effektiv rettsanvendelse. Virkemidlene i dette arbeidet er blant annet forenklinger av regelverket, som da minimerer den risiko det er at skattytere og etaten må forholde seg til komplekse vurderinger og/eller skjønnsmessige vurderingstemaer. Departementet mener også at bedre og mer målrettet informasjon, herunder dialog med skattytere og deres rådgivere, vil bidra til økt kunnskap og riktig etterlevelse av reglene. Etter departementets vurdering vil dette kunne gi riktigere grunnlagsdata og selvangivelser.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen er innforstått med at skattyterne har et selvstendig ansvar for å kontrollere den forhåndsutfylte selvangivelsen, slik Finansdepartementet anfører i sine kommentarer til rapporten. Riksrevisjonen vil likevel framheve at ordningen med for-

håndsutfylt selvangivelse og leveringsfritak gjør at korrekte og fullstendige grunnlagsdata er avgjørende for å sikre korrekt ligning. For mange skattytere kan det være vanskelig å kontrollere om forhåndsutfylte opplysninger i selvangivelsene er i samsvar med de underliggende forhold.

Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet mener kvaliteten ved grunnlagsdata gjennomgående er meget god, men har merket seg at departementet likevel ønsker at skatteetaten i større grad gjennomfører kontroller av eksterne grunnlagsdata der kvaliteten kan heves. Kontroll av at grunnlagsdata foreligger til rett tid og med god kvalitet er forutsatt å være en viktig del av skatteetatens kontrollvirksomhet. Undersøkelsen viser at skatteregionene i liten grad har utført kontroller av grunnlagsdata i perioden 2007–2009. Med bakgrunn i grunnlagsdataenes betydning for korrekt ligning stiller Riksrevisjonen spørsmål om skatteetaten i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med kontroll av grunnlagsdata.

Lønnsområdet har stor betydning både for statens inntekter og for ligningsbehandlingen av den enkelte skattyter. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet over mange år ikke har vært fornøyd med verken omfang, kvalitet eller måloppnåelse for skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål om skatteetaten i større grad burde gjennomføre egne kontroller på dette sentrale grunnlagsdataområdet utover det som forutsettes gjennomført av skatteoppkreverne.

Av undersøkelsen framgår det også at det innenfor de fleste typene grunnlagsdata er et betydelig antall oppgaver som ikke er identifisert eller som blir levert for sent. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at uidentifiserte og sent innkomne grunnlagsdata følges opp, og har merket seg de tiltakene skatteetaten har iverksatt for at få oppgavegiverne til å levere korrekte oppgaver til rett tid.

Skatteetatens ikt-systemer for behandling og kontroll av grunnlagsdata består av flere eldre enkelt-systemer som blant annet medfører uhensiktsmessige og ressurskrevende arbeidsprosesser for avvikshåndtering. Riksrevisjonen har merket seg at skatteetaten deler vurderingene om at en del av ikt-systemene på grunnlagsdataområdet trenger en systematisk modernisering.

For interne grunnlagsdata, det vil si opplysninger som skatteetaten har gjennom tidligere selvangivelser og offentlige registre, framgår det av undersøkelsen at kvaliteten på enkelte av disse grunnlagsdataene ikke har vært tilfredsstillende. Det har blant annet vært betydelige variasjoner mellom skatteregionene for hvordan de fastsetter formuesverdiene av bil, båt og fast eiendom, og i hvilken grad slike opplysninger i selvangivelsen har blitt kontrollert. Riksrevisjonen

har merket seg at det skal etableres et nytt landsdekkende eiendomsregister, og at alle boligeiendommer skal takseres på nytt fra inntektsåret 2010. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om skatteetaten i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med å sikre god kvalitet på øvrige viktige interne grunnlagsdata.

Kontroll av selvangivelsene til lønnstakere/pensjonister og næringsdrivende/selskaper skjer både gjennom landsdekkende obligatoriske kontroller og egendefinerte (verdiorienterte) kontroller i den enkelte skatteregion. For inntektsåret 2008 resulterte disse kontrollene i en brutto endring av alminnelig inntekt på 10,5 mrd. kroner, mens tilsvarende endringer for 2006 og 2007 var 8,1 mrd. kroner og 11,7 mrd. kroner. For alle de tre årene utgjør inntektsforhøyelser omtrent 90 prosent av bruttoendringene. Dette viser etter Riksrevisjonens vurdering at skatteetatens kontroll av selvangivelsene er viktig både for statens inntekter og for den enkelte skattyter.

Undersøkelsen viser at det er forskjellig praksis mellom skatteregionene for hva som dokumenteres i forbindelse med oppfølgingen av obligatoriske kontroller overfor lønnstakere og pensjonister, og at det er variasjoner mellom regionene for hvordan dette arbeidet kvalitetssikres. Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirektoratet vil stille mer konkrete krav til skatteregionene om dokumentasjon rundt oppfølgingen av disse kontrollene.

Formålet med de egendefinerte kontrollene overfor næringsdrivende og selskaper er at de både skal bidra til å avdekke feil og mangler i oppgitte beløp og ha preventiv effekt. Undersøkelsen viser at andelen næringsdrivende og selskaper hvor de egendefinerte kontrollene resulterte i endret alminnelig inntekt har blitt vesentlig redusert i perioden 2006–2008, og at de beløpsmessige effektene av disse kontrollene har gått betydelig ned. Brutto endringer i alminnelig inntekt er redusert fra 2640 mill. kroner for 2006 til 870 mill. kroner for 2008. Undersøkelsen viser også at både antall og andel egendefinerte kontrollutslag på landsbasis har vært om lag uendret for inntektsårene 2006–2008, men at det har vært til dels betydelige variasjoner mellom skatteregionene. Riksrevisjonen konstaterer at både Finansdepartementet og skatteetaten mener at omfanget av egendefinerte kontroller overfor næringsdrivende og selskaper har vært lavere enn ønskelig. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om ledelsens styring av skatteetatens kontroll med næringsdrivende og selskaper under ligningsbehandlingen er tilstrekkelig, og om gjennomføringen av disse kontrollene skjer på en kvalitativ god måte.

Et av de grunnleggende prinsippene for forvaltningens saksbehandling er at like saker skal behandles likt. Undersøkelsen viser at det er variasjoner i skattekontorenes behandling av like saker, og at dette

gjelder både om det er skatteplikt eller ikke, beløpets størrelse og begrunnelsene for svarene. Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirektoratet mener dette viser at det er behov for å fortsette arbeidet med å heve kompetansen blant saksbehandlerne i etaten, og at både departementet og skatteetaten arbeider med ulike virkemidler for å sikre en riktigere og mer ensartet rettsanvendelse. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om departementet og skatteetaten i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med regelverksforenklinger og oppfølging av skattekontorenes praksis for å sikre en likere behandling av skattyterne.

1.5 Finansdepartementets svar

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 31. mai då. om ovennevnte undersøkelse for inntektsårene 2006 – 2008 vedlagt dokument til Stortinget om samme sak.

Riksrevisjonens undersøkelse om skatteetatens kontroll av grunnlagsdata og selvangivelser er oversiktig og relevant. I sum stiller Riksrevisjonen spørsmål om omfanget og kvaliteten av etatens kontroll på dette området er tilstrekkelig.

Som anført i Finansdepartementets brev av 7. mai då. bør funnene i undersøkelsen settes inn i en større sammenheng. Hvor mye ressurser etaten anvender til kontroll av selvangivelser og grunndata bør ses både i forhold til ressursbruk til andre typer kontroller og til andre funksjoner i etaten. Hva som er optimal ressursfordeling, herunder et samlet optimalt kontrollnivå, må vurderes ut fra risiko og vesentlighet og vil variere over tid avhengig av konkrete utfordringer.

I innledningen til Riksrevisjonens bemerkninger uttales det at svakheter ved etatens kontroll med grunnlagsdata og selvangivelser kan medføre at skattene ikke blir korrekt fastsatt, noe som i neste omgang vil kunne gi provenymessige tap for staten og utgjøre et rettssikkerhetsspørsmål for den enkelte skattyter.

Jeg mener at undersøkelsen ikke gir grunnlag for en antakelse om provenymessig tap av betydning. Jeg kan heller ikke se at undersøkelsen gir grunnlag for å frykte svekket rettssikkerhet av betydning for den enkelte skattyter.

Resultatene i undersøkelsen bør også ses i sammenheng med omstillingen etaten har gjennomgått som følge av en bred omorganisering fom. januar 2008. Det vises i den forbindelse til St.prp. nr. 1 (2007-2008), der Finansdepartementet uttaler (s 72): 'Et stramt arbeidsmarked og høy turnover i viktige stillingsgrupper vil i tillegg til pågående omorganisering, kunne medføre særlige utfordringer for etatens oppgaveløsning.' Undersøkellesperioden er på denne bakgrunn neppe representativ. I 2009 ble således registrert en generell resultatframgang fra 2008, selv om ikke alle mål ble nådd.

Riksrevisjonen viser ellers til at Finansdepartementet og skatteetaten mener at omfanget av egendefinerte kontroller overfor næringsdrivende og selskaper har vært lavere enn ønskelig, og stiller spørsmål om ledelsens styring har vært tilstrekkelig. Skatteetatens kontrollvirksomhet er svært sammensatt. Jeg har tillit til at etaten ledes godt også på dette området. For øvrig viser jeg til tredje avsnitt.

Riksrevisjonen stiller avslutningsvis spørsmål om Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med regelverksforenkling. Jeg vil understreke at forenklingsarbeid har en sentral plass i all regelverksutvikling, bl.a. for å legge til rette for mer ensartet behandling av skattyterne.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Skatteetaten skal sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av de skatter og avgifter som Stortinget vedtar. Kontroll av grunnlagsdata og kontroll og oppfølging av selvangivelser er derfor sentrale aktiviteter for å sikre at skattene blir fastsatt i tråd med Stortingets vedtak. Etter Riksrevisjonens vurdering er det klare forbedringsmuligheter ved begge disse viktige kontrollformene.

Skatteregionene har i liten grad gjennomført kontroller av grunnlagsdata i den undersøkte perioden. Undersøkelsen viser også at skatteoppkrevernes kontroll av grunnlagsdata på lønnsområdet ikke har det omfanget og den kvaliteten som har vært forutsatt. Ordningen med forhåndsutfylt selvangivelse, som omfatter stadig flere opplysninger, og innføringen av leveringsfritak gjør at kontrollen med grunnlagsdata har blitt enda viktigere for å sikre korrekt ligning. For den enkelte skattyter kan det være vanskelig å kontrollere om de forhåndsfylte opplysningene er korrekte, samtidig som skatteetatens etterfølgende kontroll av selvangivelsene ikke nødvendigvis fanger opp feil og mangler ved grunnlagsdataene. Riksrevisjonen vil derfor understreke viktigheten av at skatteetaten forsterker kontrollen av grunnlagsdata, og også vurderer om etaten i større grad bør utføre egne grunnlagsdatakontroller på lønnsområdet.

Ved ligningsbehandlingen skal skatteregionenes egendefinerte (verdiorienterte) kontroller overfor næringsdrivende og selskaper både bidra til å avdekke feil og mangler og ha preventive effekter, mens de landsdekkende obligatoriske kontrollene hovedsakelig er begrenset til å sikre en tilfredsstillende oppgavekvalitet. Resultatene av de egendefinerte kontrollene har blitt vesentlig redusert fra inntektsåret 2006 til 2008. Dette gjelder både andelen næringsdrivende og selskaper som fikk endret alminnelig inntekt, og de beløpsmessige endringene disse kontrollene har medført. Brutto endringer i alminnelig inntekt er redusert fra 2 640 mill. kroner for 2006 til 870 mill. kroner for 2008. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at skatteetaten prioriterer kontrollen av næringsdrivende og selskaper ved ligningsbehandlingen, da en nedprioritering av dette området både kan ha direkte negativ provenymessig effekt og medvirke til at de preventive effektene svekkes over tid.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er risiko for at like saker blir behandlet ulikt i skatteetaten, og at dette gjelder både om det er skatteplikt eller

ikke og beløpenes størrelse. For å legge til rette for en mest mulig ensartet behandling av skattyterne vil Riksrevisjonen understreke betydningen av at skatteetaten fortsetter arbeidet med å heve kompetansen blant de ansatte i etaten, og at Skattedirektoratet og Finansdepartementet gir arbeidet med regelverksforenklinger stor oppmerksomhet.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at omorganiseringen av skatteetaten har gitt utfordringer for etatens oppgaveløsning. I denne sammenheng vil Riksrevisjonen peke på at ett av målene med omorganiseringen var å styrke kontrollinnsatsen overfor næringsdrivende og selskaper. Riksrevisjonen vil derfor følge utviklingen på området og forventer at Finansdepartementet i etatsstyringen følger opp at kontrollvirksomheten i skatteetaten er i bedre samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, registrerer at Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med at skatteetatens kontroll av grunnlagsdata og selvangivelser bør bli bedre. Komiteen vil vise til at slike kontroller skal bidra til å sikre mer korrekt likning og riktigere skatteinngang.

Komiteen vil peke på at innføring av ordningen med forhåndsfylte selvangivelser, sammen med innføring av leveringsfritak, gjør at kvaliteten av grunnlagsdata er blitt enda viktigere. Økt kontroll må imidlertid vurderes opp mot både effektiv ressursbruk og i forhold til bruk av andre virkemidler som for eksempel informasjon og veiledning til eksterne oppgavegivere. Komiteen har merket seg at skatteetatens erfaring med dialogmøter med ulike oppgavegivere som banker, forsikringsselskaper mv. er meget positiv.

Komiteen viser til at skatteetaten selv vurderer at eksterne grunnlagsdata generelt har en god kvalitet. Hvor mye ressurser etaten bruker til kontroll av grunnlagsdata og selvangivelse bør derfor sees i forhold til ressursbruk til andre typer kontroller. Komiteen har merket seg at Finansdepartementet ikke er tilfreds med at skatteetaten ikke har lyktes i å dreie en større del av ressursbruken over på likning av næringsdrivende og selskaper. Komiteen er

enig med Riksrevisjonen i at etaten bør prioritere kontrollen av næringsdrivende og selskaper ved likningsbehandlingen.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse synes å vise at enkelte like saker kan bli behandlet ulikt i skatteetaten. Komiteen mener at dette er meget uheldig for skattesystemets legitimitet og omdømme. Samtlige skatteyttere i Norge berøres av kvaliteten på skatteetatens saksbehandling og vedtak som fattes i den enkelte sak kan ha store økonomiske konsekvenser for den enkelte skatteyter. Riksrevisjonens undersøkelse viser at likhetsprinsippet kan være vanskelig å gjennomføre på skatteområdet. Det er etter komiteens mening derfor viktig at skatteetaten fortsetter arbeidet med å heve kompetansen blant de ansatte. Komiteen mener at Finansde-

partementet og skatteetaten må arbeide kontinuerlig for at alle skal føle trygghet for at saker behandles riktig og ensartet.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:11 (2009–2010) – Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2010

Anders Anundsen

leder

Martin Kolberg

ordfører

