



Innst. 182 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Reorganisering av skatteetaten (ROS) ble vedtatt i Stortinget høsten 2007, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 (2006–2007) og St.prp. nr. 1 (2006–2007), og gjennomført fra 1. januar 2008 til 31. desember 2009.

Før reorganiseringen var skatteetaten organisert i tre forvaltningsnivåer med Skattedirektoratet på sentralt nivå, fylkesskattekontor og skattefogdkontor på fylkesnivå og 98 ligningskontorer på tredje nivå. Etter reorganiseringen er etaten organisert med et sentralt direktorat og fem underliggende regioner, samt Oljeskattekontoret og Skatteopplysningen. Hver region er en formell forvaltningsenhet og har en rekke fysiske kontorsteder. Skatteetaten er dessuten representert ved mer enn 100 offentlige servicekontorer.

Hensikten med reorganiseringen var å skape en organisasjonsstruktur som legger til rette for bedre oppgaveløsning og bedre ressursutnyttelse. Etaten sto overfor betydelige utfordringer knyttet til skattekriminalitet og måtte styrke kontroll- og innkrevingsvirksomheten overfor de mer krevende delene av næringslivet. Dette forutsetter sterke fagmiljøer med spisskompetanse og tverrfaglighet. Samtidig var det behov for en mer profesjonell telefon- og veiledningstjeneste som kunne gi bedre service til skatteyterne.

Regionene er fra 1. januar 2008 organisert med funksjonene veiledning, fastsetting, kontroll og retts-

anvendelse, innkreving og skattekrim. De regionale skattekontorene har fått riksdekkende myndighet på samtlige av etatens forvaltningsområder. Dette gir mulighet for økt arbeidsdeling innad i og mellom regionene. Skatteopplysningen er etablert som en landsdekkende enhet direkte underlagt Skattedirektoratet.

Reorganiseringen førte til at over 2000 medarbeidere fikk helt eller delvis nye oppgaver. I Prop. 1 S (2009–2010) for Finansdepartementet framgår det at reorganiseringen var krevende og påvirket resultatoppnåelsen negativt på flere områder, men de store inntektsgivende produksjonene ble ifølge Finansdepartementet gjennomført etter planen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om resultatene av reorganiseringen i skatteetaten i perioden 2008–2009 er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen er gjennomført ut fra tre problemstillinger:

1. Har kontroll- og innkrevingsvirksomheten i skatteetaten blitt bedre etter reorganiseringen?
2. Har service og veiledning blitt bedre for brukerne?
3. Har ressursutnyttelse i skatteetaten og ekstern samhandling blitt bedre i reorganiseringen?

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter årene 2006–2010 og er basert på dokumentanalyse og analyse av statistikk samt en spørreskjemaundersøkelse, intervjuer og spørsmålsliste. Datainnsamlingen ble avsluttet i mai 2011.

Dokumentanalysen har omfattet innhenting og gjennomgang av stortingsproposisjoner med tilhørende innstillinger, reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten, tildelingsbrev til skatteeta-

ten, disponerings-/styringsbrev til regionene, halvårs- og årsrapporter for skatteetatens virksomhet, interne rapporter i skatteetaten, Riksrevisjonens rapporter på området og eksterne brukerundersøkelser. Skatteetatens egen statistikk for perioden 2006–2010 er benyttet for å kartlegge etatens kontroll- og innkreivingsvirksomhet, veiledning, saksbehandling og ressursbruk.

Det ble gjennomført intervjuer med ledelsen i Skattedirektoratet, Skatteopplysningen og hver av de fem regionene. Videre ble det sendt en spørsmålssliste til Finansdepartementet der det ble lagt vekt på spørsmål om departementets styring og oppfølging på de aktuelle områdene.

For å belyse i hvilken grad skatteetaten har blitt en bedre samarbeidspartner for andre offentlige virksomheter, ble det i november og desember 2010 gjennomført en spørreundersøkelse blant et utvalg skatteoppkreivere, politidistrikter og regionale enheter i arbeids- og velferdsetaten og i toll- og avgiftsetaten.

1.3 Oppsummering av funnene

Undersøkelsen viser at etatens primære aktiviteter, som produksjon av skattekort, selvangivelser og skatteoppgjør, ble gjennomført til fastsatte frister i reorganisingsperioden, og at styrkingen av skattekrimenhetene i regionene har gitt positive resultater. Ved å opprette Skatteopplysningen og etablere veiledning som eget funksjonsområde har etaten utvidet og profesjonalisert servicetilbudet til brukerne. Det er enkelte indikasjoner på at reorganiseringen har bidratt til større fleksibilitet når det gjelder oppgaveløsning, og at spesialiseringen har styrket skatteetatens faglige miljøer slik forutsetningen var.

Undersøkelsen viser imidlertid at kontrollen av næringsdrivende og selskaper samlet sett ikke er styrket. Etaten har heller ikke frigjort ressurser til kontrollvirksomhet som forutsatt. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å fastslå at disse svakhetene alene skyldes omorganiseringen, men den gir likevel grunnlag for å stille spørsmål om målet i reorganiseringen, som var styrket kontrollinnsats og bedre innkreving, er realisert.

1.3.1 *Styrket satsing på skattekriminalitet, men nedgang i kontrollvirksomheten og reduksjon i omfanget av ressurser til kontroll*

I forbindelse med reorganiseringen av skatteetaten var det et mål å legge til rette for bedre kontrollinnsats, og da særlig styrke kontrollvirksomheten overfor de mer krevende delene av næringslivet. Ny organisering skulle bidra til økt avdekking av skatteunndragelser og bedre etterlevelse av regelverket, og dermed riktigere skatteinngang.

KONTROLL AV NÆRINGSDRIVENDE OG SELSKAPER

Skatteetaten gjennomfører flere typer kontrollaktiviteter overfor næringsdrivende og selskaper. Skatteetatens kontrollarbeid omfatter kontroll med innsendte oppgaver, slik som selvangivelser (ligningskontroller) og merverdiavgiftsoppgaver (oppgavekontroller), og kontroll med grunnlaget for disse gjennom blant annet regnskapskontroller.

Det er gjennom ligningskontroller at det største antallet næringsdrivende og selskaper blir kontrollert. Ligningskontrollene innebærer at opplysninger i selvangivelsen eller andre innsendte oppgaver blir kontrollert opp mot fastsatt parametre. De obligatoriske kontrollene er i det vesentlige begrenset til å sikre en tilfredsstillende oppgavekvalitet og å sikre gjennomføringen av ligningsbehandlingen, mens de egendefinerte ligningskontrollene har som viktigste formål å avdekke skatteunndragelser. Undersøkelsen viser at de obligatoriske ligningskontrollene i hovedsak blir gjennomført, mens antall kontrollerte næringsdrivende og selskaper ved egendefinerte ligningskontroller har gått ned med 44 prosent i perioden 2006–2010. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall og andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper som har resultert i endret alminnelig inntekt i perioden. Beløpseffekten knyttet til de egendefinerte kontrollene av næringsdrivende er blitt redusert fra om lag 1,6 mrd. kroner i 2006 til 0,2 mrd. kroner i 2010. For selskaper var effektbeløpene i 2010 om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn i 2007.

Finansdepartementet mener de foreløpige tallene for arbeidet med næringsligning for 2010 viser at etaten nå prioriterer dette arbeidet høyere enn noen gang siden 2007.

Skatteetaten benytter begrepet oppgavekontroll når det gjennomføres en begrenset kontroll av avgiftspliktiges regnskaper og bilagsmasse i forbindelse med merverdiavgiftsoppgaver som er tatt ut for kontroll, enten i den løpende behandlingen av oppgavene eller ved uttak til kontroll innen to måneder etter inkomstdato. Undersøkelsen viser at antall kontrollerte merverdiavgiftsoppgaver har økt med om lag 65 prosent i perioden 2006–2010, mens avdekket merverdiavgift har økt med 8 prosent. Kontrollene av merverdiavgiftsoppgaver i 2006 oppnådde en treffprosent på 37,8, mens tilsvarende treffprosent i 2010 var på 33,5. Da det i svært liten grad har vært økning i avdekkede beløp, er det i undersøkelsen anført at det er grunn til å stille spørsmål om denne økningen i kontroller har gått på bekostning av kvalitet i planlegging og gjennomføring av kontrollene.

Finansdepartementet viser til at direktoratet nylig har opplyst at resultatene av merverdiavgiftskontrollen nå har en positiv utvikling, også for avdekket beløp.

Med stedlige kontroller menes regnskapskontroller, avgrensede regnskapskontroller og formal- og informasjonskontroller. Kontrollene kan gjennomføres på inntekt, merverdiavgift, formue og arbeidsgiveravgift. Undersøkelsen viser at skatteetaten ikke har økt satsingen på de stedlige kontrollene etter reorganiseringen. Totalt antall stedlige kontroller har gått ned med om lag 29 prosent i perioden 2006–2010, selv om de mer ressurskrevende regnskapskontrollene ligger på om lag samme antall som før reorganiseringen.

Undersøkelsen viser imidlertid at de stedlige kontrollene har gitt vesentlig økning i årlig avdekket beløp for inntekt og merverdiavgift. I 2010 resulterte stedlige kontroller i en inntektskorreksjon på 11,6 mrd. kroner, mens tilsvarende i 2006 var 2,6 mrd. kroner. Dette indikerer at etaten nå har en bedre prosess knyttet til planlegging av kontrollvirksomheten, herunder utvelgelse av kontrollobjekter.

Finansdepartementet mener at endrede registreringsrutiner etter innføringen av nytt system for ligning (SL) har medført at de rapporterte tallene for 2010 ikke er direkte sammenlignbare med tallene for tidligere år.

SKATTEKRIM

Skattekrimenehetene ble primært opprettet for å arbeide med de tunge og komplekse sakene. Undersøkelsen viser at skattekrimenehetene arbeider med omfattende og alvorlige saker på kontrollområder hvor etaten tidligere ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. Undersøkelsen viser videre at enhetene arbeider med stadig flere saker, og at både antall domfellelser og avdekkede beløp øker i tråd med målsettingen for reorganiseringen. Resultatforbedringene må også ses i sammenheng med at skatteetaten har motatt betydelige satsingsmidler på området.

SAMLET KONTROLLVIRKSOMHET OG RESSURSBRUK PÅ OMRÅDET

Reorganiseringen av skatteetaten skulle etter forutsetningene blant annet bidra til å frigjøre ressurser til kontrollområdet. Undersøkelsen viser imidlertid at antall ansatte på kontrollområdene er redusert, og at andelen av totalt antall ansatte som arbeider med kontroll, er redusert fra 23,0 prosent i 2008 til 21,3 prosent i 2010. Det framgår videre av undersøkelsen at skatteetatens samlede kontrollvirksomhet overfor næringsdrivende og selskaper har blitt redusert i perioden 2006–2010. Andelen av næringsdrivende og selskaper som er kontrollert, har gått ned fra 15,9 prosent i 2006 til 11,1 prosent i 2010. Samtidig viser gjennomførte undersøkelser at opplevd oppdagelsesrisiko blant næringsdrivende og selskaper er redusert i samme periode.

Selv om det er gitt betydelige satsingsmidler, og det er indikasjoner på at deler av kontrollen har blitt bedre, har manglende frigjøring av ressurser til kontroll av næringsdrivende og selskaper medført at skatteetatens samlede kontrollvirksomhet ikke er blitt styrket slik forutsetningen var ved reorganiseringen.

Finansdepartementet opplyser i svarbrevet at departementet i de senere år har fulgt særskilt opp kontrollområdet i styringsdialogen med skatteetaten, jf. også den betydelige budsjettstyrkingen på området. Departementet viser videre til at skatteetaten er oppmerksom på utviklingen og sammenhengen mellom den samlede kontrollvirksomheten og utvikling i oppdagelsesrisikoen. Å øke oppdagelsesrisikoen er ifølge departementet en av etatens sentrale målsettinger.

Finansdepartementet opplyser for øvrig at det har forventninger til at de nye styringsparametrene på kontrollområdet, som ble innført i tildelingsbrevet for 2011, vil gi en hensiktsmessig balanse mellom de ulike kontrolltypene og mellom kvalitet og kvantitet på sikt.

INNKRIVING

I forbindelse med reorganiseringen ble det lagt til grunn at ny organisering ville bidra til bedre innkreving. Undersøkelsen viser at merverdiavgiftsrestansen har økt i perioden 2006–2010. Andel innbetalt merverdiavgift av sum krav har gått ned fra 99,4 til 99,2 prosent i samme periode. I 2010 ville en økning på 0,1 prosentenheter i totalt innbetalt merverdiavgift utgjort om lag 190 mill. kroner. Dette understreker betydningen av at skatteetaten har gode innkreivingsrutiner og tett oppfølging av skyldnerne. Det framgår av undersøkelsen at det er grunn til å stille spørsmål ved om målet om bedre innkreving ved reorganiseringen er nådd.

Det stilles i undersøkelsen spørsmål ved om Stortingets mål for reorganiseringen om styrket kontroll og bedre innkreving er realisert.

Finansdepartementet opplyser i svarbrevet at årene 2008 og 2009 var krevende år for merverdiavgiftsinnkrevingen, blant annet som følge av finansuroen. Det ble registrert en økning i antall konkursbegjæringer og utleggsbegjæringer, samtidig som skattekontorene avslo flere søknader om betalingsavtaler og ettergivelser enn tidligere. Som følge av dette økte merverdiavgiftsrestansen i alle regioner i disse årene, og resultatene for totalt innbetalt merverdiavgift ble redusert. Departementet opplyser at det forventer en bedring av innkreivingsresultatene for 2011.

1.3.2 Svakheter ved planleggingen og gjennomføringen av reorganiseringen

Reorganiseringen ble mer krevende enn skatteetaten hadde forutsett. Undersøkelsen viser blant

annet at om lag 2000 ansatte fikk helt eller delvis nye oppgaver. Dette var dobbelt så mange som skatteetaten hadde anslått i sine risikovurderinger. Et godt arbeidsmarked gjorde også at mange ansatte i etaten sluttet uten at disse ble erstattet, fordi skatteetaten hadde stillingsstopp i perioden fra 1. juli 2007 og ut 2008. Det førte til at basiskompetansen på sentrale produksjonsområder ble svekket. I gjennomføringsfasen ble erfarne medarbeidere derfor satt til opplæringsoppgaver. Skattedirektoratet måtte også gripe inn overfor regionene for å sikre den operative driften. Dette bidro til at andre deler av produksjonen, blant annet kontroll av næringsdrivende og selskaper, og saksbehandlingstider på flere områder ikke kunne holdes på ønsket nivå i 2008 og i 2009.

Finansdepartementet viser i svarbrevet til at det er kjent med at skatteetaten la omfattende planer for omorganiseringen, og at etaten la stor vekt på å se viktige utfordringer før omorganiseringen ble iverksatt. Omorganiseringen ble imidlertid mer krevende og møtte flere utfordringer på enkelte områder enn etaten kunne forutse. Departementet informerte Stortinget om dette i budsjettforslagene for 2008 og 2009.

Skatteetaten hadde som mål at gevinstene av reorganiseringen skulle realiseres i løpet av gjennomføringsfasen. Med en så stor og omfattende reorganisering er det påregnelig at det i en periode er utfordringer. Det stilles i undersøkelsen likevel spørsmål om bedre planlegging og gjennomføring kunne redusert omfanget av negative konsekvenser, slik som redusert kontrollvirksomhet og økte saksbehandlingstider i omstillingsperioden.

Undersøkelsen viser at det er redusert ressursbruk til administrasjon i regionene, men at dette har sammenheng med overføring av administrative funksjoner fra regionene til Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Det har imidlertid ikke vært mulig å få sammenlignbare ressurstall for hele skatteetaten på området administrasjon. Usikkert tallgrunnlag gjør det vanskelig å sammenligne ressursbruken i skatteetaten som helhet før og etter reorganiseringen. Ved store omorganiseringer er det viktig å kunne vurdere om målene er nådd, også når det gjelder bruk av ressurser, jf. økonomireglementet § 4. Undersøkelsen gir grunn til å spørre om skatteetaten ved planleggingen av reorganiseringen burde lagt bedre til rette for å kunne sammenligne ressursbruk før og etter omorganiseringen.

Ifølge Finansdepartementet har omfanget av endringene gjort at det kan være vanskelig å sammenligne ressursbruken før og etter omorganiseringen. Departementet mener likevel at ressursbruken til administrative oppgaver i dag er langt mindre enn før omorganiseringen.

1.3.3 Service og veiledning fremmer likebehandling, men har noen utfordringer

Reorganiseringen skulle føre til økt kvalitet i saksbehandlingen, økt likebehandling, kortere saksbehandlingstider og økt service og veiledning til brukerne.

SAKSBEHANDLINGSTIDER

Et av målene med reorganiseringen var at skatteetaten skulle bli mer serviceorientert med vekt på blant annet rask saksbehandling. Reorganiseringen i 2008 førte til at etaten den første tiden fikk store utfordringer ved at saksbehandlingstidene økte. Undersøkelsen viser imidlertid at saksbehandlingstidene gradvis har blitt forbedret, og at en stadig større andel av sakene blir behandlet innen fastsatte frister.

Selv om utviklingen av saksbehandlingstidene jevnt over viser en positiv utvikling, gjenstår det fortsatt noen utfordringer. Dette gjelder spesielt klagesaker som behandles i skatteklagenemndene og i Klagenemnda for merverdiavgift. I 2010 ble det stilt krav om at minst 75 prosent av klagen til skatteklagenemnda skulle behandles innen seks måneder. Undersøkelsen viser at 42 prosent av klagesakene ble behandlet innen fristen i 2010. Dette var en nedgang fra 45 prosent i 2009. Når det gjelder klager til Klagenemnda for merverdiavgift, er det stilt krav om at 90 prosent av klagen skal behandles innen seks måneder. I 2006 ble 83 prosent av klagen behandlet innen fristen, mens andelen i 2010 var redusert til om lag 70 prosent.

For begge disse klageordningene er det viktig at saksbehandlingen skjer raskt, slik at klageren får avklart sine forpliktelser. For begge klage typer kan sakene omfatte vesentlige beløp. Lang saksbehandlingstid på disse områdene kan derfor ha negativ innvirkning på både næringsvirksomhet og privatpersoner.

KONTORSTRUKTUR OG VEILEDNING

Reorganiseringen førte til at fylkesskattekontor og skattefogdkontor og ligningskontor i samme fylkeshovedstad ble slått sammen til én kontorenhet. Reorganiseringen hadde for øvrig liten innvirkning på kontorstrukturen. Fagområdet veiledning ble eget funksjonsområde etter reorganiseringen, og publikum kan fortsatt henvende seg til alle skattekontorer ved fremmøte eller ved e-post med sine forespørsler. Av brukerundersøkelser som er utført på området, framgår det at brukerne er delvis fornøyd med åpningstidene på skattekontorene og den hjelpen de får der.

Skatteopplysningen er en landsdekkende telefon-tjeneste med ett felles telefonnummer for alle bru-

kere. Dette medfører at alle brukerne nå får samme tilbud ved alle telefonhenvendelser til skatteetaten.

Undersøkelsen viser at ventetidene på de fleste tastevalgene har økt siden Skatteopplysningen ble opprettet i 2008, og at det ofte er dårligere tilgjengelighet til Skatteopplysningen – i form av lange ventetider og mange avviste anrop – i den tiden av året da brukerne har mest behov for bistand. Undersøkelsen viser blant annet at i en pressperiode i 2010 ble en fjerdedel av anropene på enkelte tastevalg avvist, og at gjennomsnittlig ventetid var på mer enn ti minutter. Av brukerundersøkelser som er utført på området, framgår det også at brukerne ikke er fornøyd med tilgjengeligheten til skatteetaten ved telefon. Derfor blir det i undersøkelsen stilt spørsmål ved om skatteopplysningens styring av ressurser og hensynet til service og tilgjengelighet for brukerne blir tilstrekkelig prioritert. Selv om skatteetaten har andre kanaler for å gi informasjon, er tilgjengelighet via telefon i pressperioder viktig.

Undersøkelsen viser at en stor andel av svarene som Skatteopplysningen gir til brukerne, kan være ufullstendige eller inneholde feil. Konsekvensene blir at brukerne ikke får den informasjonen de trenger for å kunne handle riktig og etterleve regelverket. Det er derfor viktig at etaten iverksetter tiltak for å bedre kompetansen til dem som arbeider med veiledningsoppgaver.

Finansdepartementet opplyser at skatteetaten i 2011 gjennomfører flere tiltak som det forventes skal styrke kompetansen og øke graden av riktige svar. For øvrig viser departementet til at skatteetaten også veileder gjennom en rekke andre kanaler, for eksempel skatteetatens eget nettsted.

1.3.4 Samhandling mellom funksjonsområder, mellom regioner og med andre etater

SAMHANDLING MELLOM FUNKSJONSOMRÅDER OG MELLOM REGIONER

I forbindelse med omorganiseringen vedtok Stortinget en lovendring som innførte riksdekkende vedtakskompetanse. Undersøkelsen viser at skatteetaten har benyttet seg av denne muligheten og blant annet overført deler av lignings- og klagebehandlingen for lønnstakere og pensjonister fra Skatt øst til Skatt nord. Dette har frigjort ressurser i Skatt øst til andre oppgaver. Videre har skatteetaten overført landsdekkende funksjoner fra regionene til Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Opprettelsen av SITS har imidlertid gitt noen praktiske utfordringer knyttet til gjennomføringen av tjenestene i de ulike regionene. Skatteetaten har iverksatt et program for å effektivisere SITS.

Skatteetatens nye organisering fremmer spesialisering i funksjonsområder. Etaten var før reorganiseringen klar over at dette kunne gi utfordringer knyttet

til samhandling på tvers av funksjonsområder og mellom regioner. Undersøkelsen viser at regionene i reorganiseringsperioden måtte bruke mye ressurser for å få på plass egne funksjonsområder. Samhandling på tvers av funksjonsområder og mellom regioner ble derfor ikke prioritert i denne perioden. Undersøkelsen viser imidlertid at samhandling mellom funksjonsområder og mellom regioner er bedret i 2010.

SKATTEETATENS FAGLIGE MILJØER

Det var et mål med reorganiseringen å bygge større og mer robuste fagmiljøer. Det er indikasjoner på at spesialiseringen har styrket skatteetatens faglige miljøer slik forutsetningen var, blant annet for skattekrimområdet. Videre er det enkelte indikasjoner på at reorganiseringen har bidratt til større fleksibilitet når det gjelder oppgaveløsning, ved at oppgaver kan flyttes innad i og mellom regionene.

Ifølge Finansdepartementet gjelder spesialiseringen på flere fagfelt enn arbeidet mot skattekriminalitet. Departementet er kjent med at skatteetaten har organisert de store kontroll- og rettsanvendelsesenheter i fagmiljøer som for eksempel områdene internprising og finans, store selskaper, selskapsomdannelser og utland. Også innen området fastsetting er oppgavene samlet og spesialisert.

Undersøkelsen viser imidlertid at etaten har noen utfordringer når det gjelder å bygge og opprettholde kompetanse innen veiledningsområdet og Skatteopplysningen, der behovet for breddekompetanse er en forutsetning for god oppgaveløsning.

SAMHANDLING MED OFFENTLIGE VIRKSOMHETER

Det var et mål for reorganiseringen at skatteetaten skulle bli en enda bedre samarbeidspartner for andre offentlige myndigheter, eksempelvis gjennom felles kontrollaksjoner og informasjonsutveksling. Undersøkelsen viser at skatteetatens samarbeid med skatteoppkreverne, politietaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er på om lag samme nivå som før reorganiseringen. Det betyr at skatteetaten ikke har nådd målet om å bli en bedre samarbeidspartner. Samarbeid mellom offentlige myndigheter er avgjørende for å få til en god og effektiv innsats mot blant annet økonomisk kriminalitet.

Departementet påpeker i sitt svarbrev at skatteetatens samarbeidsflate er vesentlig utvidet de senere årene. Blant annet har skatteetaten utvidet samarbeidet med arbeids- og velferdsetaten, Mattilsynet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Arbeidstilsynet og gjennomført flere felles kontrollaksjoner med politi og andre kontrolltater. Sammen med politietaten, UDI og Arbeidstilsynet har etaten også etablert servicekontor for utenlandske arbeidstakere med tilbud i både Oslo, Stavanger og Kirkenes.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Reorganiseringen av skatteetaten som ble gjennomført fra 2008, medførte betydelige endringer både regionalt og sentralt. Etter Riksrevisjonens vurdering har reorganiseringen på vesentlige områder ført til en forbedret skatteforvaltning. Det vises her til styrkingen av skattekrimenhetene i regionene, opprettelsen av Skatteopplysningen og vektleggingen av veiledningsfunksjonen på skattekontorene. Det er også positivt at skatteetatens primære aktiviteter ble gjennomført til fastsatte frister i reorganiseringsperioden.

Undersøkelsen viser imidlertid at kontrollen av næringsdrivende og selskaper samlet sett ikke er styrket, noe som var et av de sentrale målene for reorganiseringen. Dette vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne føre til mangelfull avdekking av skatte- og avgiftsunndragelser og svekke den preventive effekten av kontrollvirksomheten.

Undersøkelsen viser også at saksbehandlingstidene økte den første tiden etter reorganiseringen, men at det har vært en positiv utvikling på flere områder i 2010. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning uheldig at klagebehandling knyttet til klagenemndene for henholdsvis skatt og merverdiavgift i mange tilfeller tar for lang tid, og at det har vært en negativ utvikling i perioden fra 2006 til 2010. For begge klagetypene kan sakene omfatte vesentlige beløp, og lang saksbehandlingstid på disse områdene kan ha negativ innvirkning både på næringsvirksomhet og på privatøkonomiske disposisjoner. Riksrevisjonen ser det derfor som viktig at saksbehandlingen skjer raskt i disse sakene, slik at klagerne får avgjort sine forpliktelser.

Riksrevisjonen konstaterer at etableringen av Skatteopplysningen som en landsdekkende telefon-tjeneste i stor grad har gitt brukerne lik tilgjengelighet til skatteetaten. Brukerundersøkelser som er utført på området, viser imidlertid at brukerne ikke er fornøyd med ventetid ved telefonkontakt, og at de bare er delvis fornøyd med Skatteopplysningens åpningstider. Riksrevisjonens undersøkelse viser at tilgjengeligheten til Skatteopplysningen er dårligere i den tiden av året brukerne har mest behov for bistand. Riksrevisjonen vil derfor presisere at selv om skatteetaten har andre kanaler for informasjon, er det viktig at tilgjengeligheten per telefon blir bedre også i pressperioder. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning også viktig at skatteetaten øker kvaliteten på veiledningen overfor publikum både i Skatteopplysningen og på skattekontorene.

Undersøkelsen viser at det er redusert ressursbruk til administrasjon i regionene, men at dette har sammenheng med overføring av administrative funksjoner fra regionene til Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet er av den oppfatning at ressursbruken

til administrative oppgaver i dag er mindre enn før omorganiseringen. Usikkert tallgrunnlag har ikke gjort det mulig for Riksrevisjonen å bekrefte dette. Ved store omorganiseringer er det viktig å kunne vurdere om målene er nådd, også når det gjelder bruk av ressurser. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om skatteetaten ved planleggingen av reorganiseringen burde ha lagt bedre til rette for å kunne sammenligne ressursbruk før og etter reorganiseringen.

Reorganiseringen av skatteetaten ble mer krevende enn etaten hadde forutsett. Undersøkelsen viser blant annet at om lag 2000 ansatte fikk helt eller delvis nye oppgaver, og dette var dobbelt så mange som skatteetaten hadde anslått i sine risikovurderinger. Et godt arbeidsmarked gjorde også at mange ansatte i etaten sluttet uten at de ble erstattet fordi skatteetaten hadde innført stillingsstopp. Basiskompetansen på sentrale produksjonsområder ble dermed svekket. Erfarne medarbeidere ble tatt ut av produksjonen og satt til opplæring. Dette bidro blant annet til at kontrollen av næringsdrivende og selskaper og saksbehandlingstidene ikke kunne holdes på ønsket nivå i 2008 og 2009. Samhandling internt i skatteetaten og med andre etater ble også redusert fordi regionene prioriterte etableringen av nye enheter. Riksrevisjonen er innforstått med at ved en så stor og omfattende reorganisering er det påregnelig at det i en periode er utfordringer. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om bedre planlegging og gjennomføring kunne redusert omfanget av de negative konsekvensene.

Det var for øvrig et mål for reorganiseringen at skatteetaten skulle bli en enda bedre samarbeidspartner for andre offentlige myndigheter, eksempelvis gjennom felles kontrollaksjoner og informasjonsutveksling. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at skatteetatens samarbeid med de fire mest sentrale offentlige etatene ikke har blitt bedre etter reorganiseringen.

1.5 Finansdepartementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev til Riksrevisjonen av 17. oktober 2011 svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 29. september 2011 om ovennevnte undersøkelse for årene 2006 – 2010 vedlagt dokument til Stortinget om samme sak. Det bes her om departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger.

Jeg har merket meg at reorganiseringen etter Riksrevisjonens vurdering har ført til en forbedret skatteforvaltning på vesentlige områder. Det vises her til styrkingen av skattekrimenhetene i regionene, opprettelsen av Skatteopplysningen og vektleggingen av veiledningsfunksjonen på skattekontorene. Dette er også departementets inntrykk. Som anført i Finansdepartementets brev av 29. august 2011 var det også viktig for departementet at etaten greide å

oppretholde de store inntektsbringende produksjonene på et høyt nivå gjennom hele omstillingsperioden.

Riksrevisjonen bemerker imidlertid at undersøkelsen viser at kontrollen av næringsdrivende og selskaper samlet sett ikke er styrket, noe som var et av de sentrale målene for reorganiseringen.

Det er mitt inntrykk at kontrollarbeidet i Skatteetaten har fått økt kvalitet, selv om det har vært en utfordring å nå målsettingen om å vri ressurser fra likningsarbeidet til tyngre kontroll av næringsdrivende og selskaper. I nevnte brev 29. august 2011 vises det til flere forhold som forklarer utviklingen i samlet kontrollvirksomhet og ressursbruk på området i perioden 2006–2010, blant annet behovet for å omdisponere ressurser til likningsarbeid for å sikre provenykritiske oppgaver og frafallet av relativt mange erfarne revisorer og jurister pga. endringer i arbeidsmarkedet. Å vri ressurser fra likningsarbeid til tyngre kontroll er også krevende kompetansemessig. Verken departementet eller Skattedirektoratet er fornøyd med utviklingen i den samlede kontrollinnsatsen mot næringsdrivende og selskaper. Jeg konstaterer forøvrig at resultatutviklingen på flere områder er bedret de siste årene, både i 2009 og ikke minst i 2010. Resultatene fra 2010 viser at etaten har klart å gjennomføre flere tyngre kontroller. Jeg vil samtidig understreke at Skatteetaten nå tydeligere enn før ser på hele verdikjeden og bruken av varierte virkemidler i ulike faser. Etaten er ellers oppmerksom på utviklingen og sammenhengen mellom den samlede kontrollvirksomheten og utviklingen i oppdagelsesrisiko. Å øke den opplevde oppdagelsesrisikoen er en av etatens sentrale målsetninger.

Riksrevisjonen viser til at saksbehandlingstidene økte den første tiden etter reorganiseringen, men at det har vært en positiv utvikling på flere områder i 2010. Riksrevisjonen bemerker imidlertid at det er uheldig at klagebehandling knyttet til klagenemndene for henholdsvis skatt og merverdiavgift i mange tilfeller tar for lang tid, og at det har vært en negativ utvikling i perioden fra 2006 til 2010.

Jeg kan slutte meg til Riksrevisjonens bemerkning om at det er viktig av hensyn til skattyter at saksbehandlingen i klagesakene skjer raskt slik at klager får avgjort sine forpliktelser. Saksbehandlingstidene ved skatteklagenemndene og for Klagenemnda for merverdiavgift har vært en spesiell utfordring ved overgang til både ny etatsstruktur og ny nemndstruktur, noe som innebar helt nye saksbehandlingsrutiner for skatteklagenemndene. I tillegg var det et behov for å rydde opp i gamle saker. Problemene med lang saksbehandlingstid kan også være sammensatt, i mange tilfeller er det behov for dialog fram og tilbake mellom skattyter og nemnda. Dette påvirker selvfølgelig også den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Jeg kan opplyse at Skattedirektoratet har iverksatt flere tiltak for å bedre disse saksbehandlingstidene, og departementet forventer at saksbehandlingstidene blir klart bedre inneværende år.

Riksrevisjonen konstaterer at etableringen av Skatteopplysningen som en landsdekkende telefon-tjeneste i stor grad har gitt brukerne lik tilgjengelighet til Skatteetaten. Brukerundersøkelser Riksrevisjonen har gjennomført, viser imidlertid at brukerne ikke er fornøyd med ventetid på telefonkontakt og at de bare delvis er fornøyd med Skatteopplysningens åpningstid. Undersøkelsen viser at tilgjengeligheten til Skatteopplysningen er dårligere i den tiden av året

hvor brukerne har mest behov for bistand. Riksrevisjonen anser det viktig at tilgjengeligheten blir bedre også i pressperioder, samt at Skatteetaten øker kvaliteten på veiledningen overfor publikum både i Skatteopplysningen og på skattekontorene.

Jeg anser Skatteopplysningen som et stort løft for etatens service overfor skattyterne. Gjennom etableringen av Skatteopplysningen og egne seksjoner for forebyggende veiledning i alle regionene, er den samlede ressursinnsatsen på området nær doblet siden 2007. Gjennomsnittlig telefontid for Skatteopplysningen i 2010 var 1 minutt og 37 sekunder, og to tredjedeler av henvendelsene ble besvart innen 2 minutter. Samtidig vil jeg peke på at Skatteopplysningen tilbyr å ringe tilbake til skattyter som alternativ til å vente på svar. Jeg mener dette er et tilfredsstillende servicenivå for telefonhenvendelser til Skatteetaten, men erkjenner at ventetiden kan være en utfordring i pressperioder. Skattedirektoratet vurderer fortløpende tiltak for å sikre tilstrekkelig servicenivå også i disse periodene. Jeg har fått opplyst at Skatteetaten i 2011 gjennomfører flere tiltak som forventes å øke kompetansen og øke graden av riktige svar i Skatteopplysningen. Ifølge Skattedirektoratet har det tatt noe tid å bygge opp nødvendig kompetanse på dette området.

Riksrevisjonen bemerker at et usikkert tallgrunnlag ikke har gjort det mulig for revisjonen å få bekreftet om reorganiseringen har ført til redusert ressursbruk til administrasjon i regionene. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om Skatteetaten ved planleggingen av reorganiseringen burde ha lagt bedre til rette for å kunne sammenligne ressursbruk før og etter reorganiseringen. Riksrevisjonen viser videre til at ved en så stor og omfattende reorganisering er det påregnelig at det i perioder er utfordringer. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved om bedre planlegging og gjennomføring kunne redusert omfanget av de negative konsekvensene.

Jeg vil understreke at omorganiseringen er en av de største i offentlig sektor på mange år, og mange av utfordringene kunne ikke planlegges eller forutses i detalj. Enkelte forhold kunne etaten vanskelig ha forutsett, blant annet det store frafallet av erfarne revisorer og jurister. I budsjettforslagene for 2008 og 2009 ble Stortinget orientert på følgende måte: 'Et stramt arbeidsmarked og høy turnover i viktige stillingsgrupper vil i tillegg til pågående omorganisering, kunne medføre særlige utfordringer for etatens oppgaveløsning.' Videre vil jeg peke på at det på flere områder er en metodisk utfordring å isolere effektene av ROS. Parallelt med innføringen av ROS har etaten også gjennomført flere andre større tiltak. Når det gjelder de administrative funksjonene, gjør omfanget av endringene at det kan være vanskelig å sammenlikne ressursbruken før og etter omorganiseringen. Det er imidlertid ingen tvil i følge direktoratet om at ressursbruken til administrative oppgaver i dag er langt mindre enn før omorganiseringen. En analyse som er gjennomført i regi av direktoratet, viser at 9,2 pst. ble brukt til administrasjon og lederstøtte i regionene i 2008, 7,7 pst. i 2009 og 6,8 pst. i 2010.

Jeg har videre merket meg at en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen indikerer at Skatteetaten samarbeid med de fire mest sentrale offentlige etatene ikke har blitt bedre etter reorganiseringen. Selv om erfaringer tilsier at større endringer i en av flere samarbeidende etater på kort sikt kan skape ubalanse i samarbeidet, er jeg noe overrasket over resul-

tatet av undersøkelsen. Riksrevisjonens spørreundersøkelse var sendt til et fåtall av Skatteetatens mange samarbeidspartnere. Etatens samarbeidsflate er vesentlig utvidet de senere årene. Blant annet har Skatteetaten utvidet samarbeidet med NAV, Mattilsynet, UDI og Arbeidstilsynet og har gjennomført flere felles kontrollaksjoner med politi og andre kontrolløstater. Sammen med Politiet, UDI og Arbeidstilsynet har etaten også etablert servicekontor for utenlandske arbeidstakere med tilbud både i Oslo, Stavanger og Kirkenes.

Det var ikke et fastsatt mål overfor Stortinget at gevinstene av reorganiseringen skulle realiseres i løpet av gjennomføringsfasen. Store organisasjonsendringer krever ofte tid før resultatene viser seg fullt ut. Jeg vil imidlertid understreke at Skatteetaten med ny organisering er blitt mer robust til å møte framtidige utfordringer. Det er fortsatt behov for forbedringer på enkelte områder, for eksempel i likningskontroll av næringsdrivende og selskaper. Skatteetatens resultater i 2010 er imidlertid på flere områder bedre enn noen gang, både innenfor deler av kontroll- og innkrevingsvirksomheten, service og veiledning samt på folkeregisterområdet. Jeg mener dette viser potensialet i de organisatoriske løsningene som er valgt.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Reorganiseringen av skatteetaten i perioden 2008–2009 har på flere områder ført til en forbedret skatteforvaltning, men etter Riksrevisjonens vurdering er det fortsatt forbedringsområder innen kontrollvirksomheten og service overfor brukerne. Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet i all hovedsak har sluttet seg til Riksrevisjonens bemerkninger.

Riksrevisjonen forventer at Finansdepartementet følger opp forbedringsområdene gjennom styringsdialogen med skatteetaten. Departementet bør vektlegge mer stabil tilgjengelighet for publikum også i pressperioder samt sørge for at kvaliteten på veiledningen styrkes. Departementet bør også særlig følge opp at kontrollen av næringsdrivende og selskaper styrkes.

Ved reorganiseringen i 2008–2009 ble for øvrig kontorstrukturen i liten grad endret. Flere kontorer er imidlertid nedlagt i 2011, og kontorer er også lagt ned fra 2002 og fram til reorganiseringen. Riksrevisjonen forventer at Finansdepartementet sørger for at skatteetaten iverksetter tiltak overfor brukerne som kompensere for redusert tilgjengelighet til etatens kontorer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra

Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten (ROS) som ble overlevert Stortinget 6. desember 2011, viser at gjennomføringen på vesentlige områder har ført til en forbedret skatteforvaltning, men at Riksrevisjonen likevel anfører at målet om å styrke kontroll- og innkrevingsvirksomheten overfor næringsdrivende og selskaper ikke er nådd. I tillegg viser Riksrevisjonens undersøkelse av ROS at klagesaksbehandlingen i klagenemndene tar for lang tid, og at Skatteopplysningen gir for dårlige svar til brukerne.

Komiteen har merket seg at Finansdepartementet støtter Riksrevisjonens konklusjon om at gjennomføringen av ROS på vesentlige områder har ført til en forbedret skatteforvaltning, samtidig som departementet erkjenner at det fortsatt er behov for forbedringer på enkelte områder, som likningskontroll av næringsdrivende og saksbehandlingstiden ved skatteklagenemndene. Komiteen har merket seg at dette også er omtalt i budsjettproposisjonen for 2012.

Komiteen vil understreke viktigheten av å ha en velfungerende skatteforvaltning og er tilfreds med at en av de største omorganiseringene i offentlig sektor på mange år på mange måter ser ut til å være vellykket. Komiteen er tilfreds med at skatteetatens resultater i 2010 på flere områder er bedre enn noen gang, både innenfor deler av kontroll- og innkrevingsvirksomheten, service og veiledning samt på folkeregisterområdet. Foreløpige resultater for 2011 viser ifølge Skattedirektoratet at denne positive utviklingen fortsetter. I den forbindelse vil komiteen vise til at Sivilombudsmannen i sin årsmelding for 2010 skriver: «etter noen startvansker er det generelle inntrykk at den nye skatteetaten fungerer godt.»

Målene for ROS var svært ambisiøse og komiteen er inneforstått med at gevinstene av omorganiseringen kan ta tid. Komiteen vil likevel understreke at Riksrevisjonens påpekninger av svakheter ved skatteforvaltningen må følges opp. Komiteen er tilfreds med at departementet så vel som skatteetaten vil følge opp og styrke konstaterede svakheter som er avdekket i forbindelse med gjennomføringen av reformen. Komiteen vil understreke viktigheten av at befolkningen får korrekte opplysninger når de henvender seg til Skatteopplysningen. Komiteen er i likhet med Riksrevisjonen av den oppfatning at etaten må iverksette tiltak for å sikre at skatteyttere får tilfredsstillende veiledning.

3. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 3:4 (2011–2012) – Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. februar 2012

Anders Anundsen
leder

Martin Kolberg
ordfører

