



Innst. 83 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:11 (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift

Til Stortinget

1. Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan skatte- og avgiftsmyndighetenes kontrollarbeid bidrar til å nå Stortingets mål om korrekt fastsettelse av merverdiavgift. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2012.

I 2012 ble det til sammen fastsatt merverdiavgift for 221 mrd. kroner, noe som utgjorde om lag 30 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene fra Fastlands-Norge.

Skatteetaten er ansvarlig avgiftsmyndighet ved innenlands omsetning, mens toll- og avgiftsetaten har ansvaret for fastsettelse av merverdiavgift ved innførsel av varer til Norge. Skatteetaten ble i 2008 reorganisert for å legge til rette for bedre kontrollinnsats, særlig mot de mer krevende delene av næringslivet. Merverdiavgiftssystemet er basert på tillit mellom myndighetene og næringslivet, da det er næringsdrivende selv som deklarerer avgift som skal betales eller utbetales. Et slikt system åpner for en betydelig risiko for både ubevisste og bevisste feil hos den avgiftspliktige.

I 2012 mottok skatteetaten 1,6 millioner merverdiavgiftsoppgaver, og toll- og avgiftsetaten behandlet 5,2 millioner innførselsdeklarasjoner. Med så mange innleverte merverdiavgiftsoppgaver og innførselsdeklarasjoner stilles det store krav til omfang og kvalitet i skatte- og avgiftsmyndighetenes arbeid på området. En effektiv kontroll er også avhengig av

informasjonsutveksling og samarbeid mellom kontrolletatene.

1.1 Hovedfunn

- Det er behov for en mer effektiv utvelgelse av avgiftsoppgaver og deklarasjoner for kontroll av merverdiavgift i henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.
- Det er behov for forenklet informasjonsutveksling og økt samhandling internt i skatteetaten og mellom etatene i kontrollen av merverdiavgift.
- Toll- og avgiftsetatens IKT-systemer begrenser effektiviteten i kontrollen av merverdiavgift.
- Skatteetaten ivaretar ikke kravet om likebehandling ved bruk av tilleggsavgift.
- Skatteetaten har ikke styrket kontrollen av merverdiavgiftsregisteret.
- Det er stor variasjon i kontrolldekningen av merverdiavgiftsrevisjoner i toll- og avgiftsetaten.
- Det er behov for bedre kunnskap om effekter av informasjon- og veiledningstiltak.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 Det er behov for en mer effektiv utvelgelse av avgiftsoppgaver og deklarasjoner for kontroll av merverdiavgift i henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten

I et prosjekt gjennomført av skatteetaten anslås det at 12 pst. av innleverte merverdiavgiftsoppgaver inneholder feil i fastsatt avgift på mer enn kr 3 000. Legges denne feilprosenten til grunn, innebærer det at nærmere 200 000 oppgaver har feil grunnlag for beregning av merverdiavgift. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dette klare indikasjoner på at staten kan gå glipp av betydelige inntekter fra merverdiavgiften, og at en effektiv kontroll er viktig for å sikre mer korrekt fastsettelse av merverdiavgift.

Skatteetaten bruker forskjellige metoder for å velge ut merverdiavgiftsoppgaver til kontroll. Den mest benyttede metoden er bruk av såkalte filter, det vil si at det gjennom ulike fastsatte parametere automatisk velges ut oppgaver som er aktuelle for kontroll. Filtrene stopper langt flere merverdiavgiftsoppgaver enn det skatteetaten følger opp med kontroll. Merverdiavgiftsoppgaver som stoppes av filter inneholder ikke nødvendigvis feil som medfører endret avgiftsbeløp. I perioden 2010–2012 har årlig mellom 90 000 og 120 000 oppgaver blitt stoppet i filtre. Riksrevisjonen merker seg at bare litt over 10 pst. av disse oppgavene blir fulgt opp med kontroll. Det er den enkelte saksbehandler som ut fra et faglig skjønn vurderer om et filterutslag skal følges opp med kontroll.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil slik bruk av filter, som gir så mange utslag, medføre unødvendig ressursbruk på manuell utvelgelse av oppgaver til kontroll. Det gir videre risiko for at mange merverdiavgiftsoppgaver som burde vært kontrollert, ikke blir det. Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirektoratet mener det er et klart behov for å forbedre arbeidet med å velge ut oppgaver til kontroll, og at det arbeides med å gjøre filtrene mer treffsikre.

Toll- og avgiftsetaten velger ut deklarasjoner til dokumentkontroll ved hjelp av kontrollmasker i TVINN. En deklarasjon blir automatisk stoppet av en maske dersom den tilfredsstillende på forhånd fastsatte parametere. I perioden 2010–2012 ble rundt 750 000 innførselsdeklarasjoner stoppet av masker årlig. Om lag 600 000 av disse ble ikke fulgt opp med dokumentkontroll.

Riksrevisjonen registrerer at Toll- og avgiftsdirektoratet mener dagens system med en grovsortering gjennom masker, for deretter ut fra et faglig skjønn å finsortere utplukket manuelt, gir gode resultater. Riksrevisjonen mener likevel at kontrollmaskene, slik de er innrettet i dag, medfører unødvendig ressursbruk på manuell utvelgelse av deklarasjoner for kontroll. Det vil også være risiko for at mange deklarasjoner som burde vært kontrollert, ikke blir det.

1.2.2 Det er behov for forenklet informasjonsutveksling og økt samhandling internt i skatteetaten og mellom etatene i kontrollen av merverdiavgift

Det er etablert samarbeidsordninger mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten i alle regionene. Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten ser likevel behov for å forenkle informasjonsutvekslingen mellom etatene, og for at informasjon utveksles i større grad og blir tilgjengelig på et tidligere tidspunkt. Eta-

tene har ingen systematisk oversikt over omfanget av kontrollimpulser som utveksles, og i hvor stor grad disse leder til kontroller. Med kontrollimpulser menes varsler om eventuelle overtredelser av etatens regelverk. Konsekvensene kan være at viktige kontrollimpulser går tapt, og at unndragelser ikke blir avdekket.

Økt og bedre tilgang mellom etatens systemer kan gi mer effektiv kontroll av merverdiavgiften. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet avventer etatens samarbeid om hvordan utvidet systemtilgang kan og bør gjennomføres, før departementet vil vurdere eventuelle tiltak.

Det er også behov for økt samhandling mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten for å avdekke merverdiavgiftssvindel ved fiktive utførsler. Slik svindel finner sted når det oppgis at en vare er eksportert, mens varen i realiteten aldri er brakt ut av landet og blir omsatt svart innenlands. Toll- og avgiftsetatens regelverk begrenser også mulighetene for å avdekke slik svindel, siden det ikke stilles krav til verken tid eller sted for utførsel. Riksrevisjonen merker seg at Finansdepartementet avventer mer presise forslag til regelverksendringer fra Toll- og avgiftsdirektoratet.

Revisjonen viser også at det innad i skatteetaten er behov for mer utveksling av kontrollimpulser, og at etaten i liten grad har oversikt over omfanget og oppfølgingen av impulsene. God kommunikasjon og oppfølging av kontrollimpulser er viktig for å sikre en effektiv innretning av kontrollen av merverdiavgift. Riksrevisjonen mener at Skattedirektoratet ikke har lagt tilstrekkelig til rette for intern samhandling, blant annet med krav til utveksling og oppfølging av kontrollimpulser.

1.2.3 Toll- og avgiftsetatens IKT-systemer begrenser effektiviteten i kontrollen av merverdiavgift

Toll- og avgiftsetaten benytter en rekke ulike systemer i sin kontroll av merverdiavgift, og tollregionene etterlyser forbedringer i toll- og avgiftsetatens IKT-systemer. Det vises blant annet til at flere av systemene som benyttes i etatens kontrollvirksomhet, ikke har tilstrekkelig funksjonalitet og kompatibilitet. Det medfører at kontrollarbeidet blir mer ressurskrevende enn nødvendig. Manglende funksjonalitet i IKT-systemene medfører også at arbeidsoppgaver må gjøres manuelt, noe som øker risikoen for feil.

Ifølge Finansdepartementet er det gjennomført vesentlige funksjonelle og teknologiske endringer i etatens IKT-systemer i de senere årene. Revisjonen viser likevel at IKT-systemene fortsatt begrenser effektiviteten i etatens kontroll av merverdiavgift.

1.2.4 Skatteetaten ivaretar ikke kravet om likebehandling ved bruk av tilleggsavgift

Årlig blir det i rundt 1 000 saker, som et resultat av kontrollarbeidet, ilagt tilleggsavgift som en reaksjon på overtredelser av merverdiavgiftsloven. Det er imidlertid store variasjoner mellom regionene i bruk av tilleggsavgift. I 2012 ble det i én region ilagt tilleggsavgift i 30 pst. av kontrollene som avdekket feil, mens tilsvarende andel i en annen region var 4 pst.

Det er lite tilfredsstillende at skatteetaten ikke ivaretar kravet om likebehandling ved bruk av tilleggsavgift i oppgavekontrollen på en langt bedre måte. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet mener at denne praksisen er uheldig, og at departementet forutsetter at Skattedirektoratet følger opp dette overfor regionene.

1.2.5 Skatteetaten har ikke styrket kontrollen av merverdiavgiftsregisteret

Det har vært en uttrykt målsetting å styrke alle ledd i kontrollen av merverdiavgift, også kontrollen av merverdiavgiftsregisteret. Det er derfor positivt at skatteetaten har innført minstekrav til kontrollnivå for registerføring. Revisjonen viser imidlertid at det har vært en økning i antall avgiftspliktige, samtidig som regionenes ressursbruk til kontroll av registeret er redusert med om lag 11 pst. fra 2010 til 2012.

En betydelig del av skattekontorenes ressursbruk på merverdiavgiftsregisteret, 70 pst., blir brukt til å behandle søknader om nyregistrering. På landsbasis blir en liten og synkende andel nektet registrert, samtidig som det er store variasjoner mellom regionene. Den regionen som har lavest ressursbruk per mottatt søknad, er også den regionen som har lavest andel nektelser. Regionene har ulik praktisering og rapportering av registerkontrollen. Begrenset kompatibilitet mellom systemer som benyttes i registerkontrollen, gjør også at en del av arbeidet må utføres manuelt.

Svakheter i registerkontrollen kan medføre unødige ekstraarbeid senere i kontrollkjeden, og god kvalitet på registeret er viktig for å kunne stoppe merverdiavgiftssvindler nasjonalt og internasjonalt. Revisjonen viser at skatteetaten har forbedringspunkter i kontrollen av merverdiavgiftsregisteret, og at etaten ikke har klart å styrke kontrollen som forutsatt. Det er også indikasjoner på at kontrollen med vilkårene for registrering praktiseres ulikt mellom regionene, noe som etter Riksrevisjonens vurdering er uheldig.

1.2.6 Det er stor variasjon i kontrolldekningen av merverdiavgiftsrevisjoner i toll- og avgiftsetaten

Revisjonen viser at antallet særskilte merverdiavgiftsrevisjoner som utføres i toll- og avgiftsetaten, har økt i perioden 2010–2012. Det er imidlertid store

variasjoner mellom regionene, sett i sammenheng med antall virksomheter som deklarerer merverdiavgift. Én region har i hele perioden vesentlig lavere kontrollandel enn de øvrige regionene. I 2012 varierte kontrollandelen blant regionene fra 0,08 til 0,41 pst. Riksrevisjonen registrerer at Toll- og avgiftsdirektoratet begrunner denne variasjonen med at kravene til antall merverdiavgiftsrevisjoner blir fastsatt med utgangspunkt i risikovurderinger og ulike satsinger i regionene.

Det er positivt at toll- og avgiftsetaten har en egen styringsparameter for kontroll av merverdiavgift, og at antallet slike kontroller har økt. Riksrevisjonen mener det over tid ikke er grunnlag for de relativt store variasjonene i kontrolldekningen mellom regionene. Lav kontrolldekning over tid kan svekke etterlevelsen av regelverket og øker risikoen for merverdiavgiftsunndragelser.

1.2.7 Det er behov for bedre kunnskap om effekter av informasjon- og veilednings tiltak

Det framgår av styringsdokumenter for både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten at bruk av informasjon og veiledning er viktig for å gjøre publikum kjent med regelverket som etatene håndhever, og for å sikre etterlevelse og korrekt fastsettelse av merverdiavgift. Revisjonen viser at regionene i skatteetaten i liten grad måler effekter av informasjons- og veiledningsarbeidet, mens det er variasjon i tollregionenes måling av slike effekter.

Etatene mener at det er utfordrende å måle effekter av informasjons- og veiledningstiltak. Riksrevisjonen vil likevel peke på at kunnskap om virkningene av informasjons- og veiledningstiltak er viktig for å vurdere om tiltakene sikrer effektiv ressursbruk og etterlevelse av regelverket.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

- Finansdepartementet bør vurdere tiltak som legger til rette for økt samhandling mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, for å sikre effektiv kontroll og korrekt fastsettelse av merverdiavgift.
- Finansdepartementet bør følge opp at skatteetaten iverksetter tiltak som sikrer likebehandling ved bruk av tilleggsavgift i oppgavekontrollen.
- Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten bør vurdere tiltak for en mer effektiv utvelgelse av avgiftsoppgaver og deklarasjoner for kontroll av merverdiavgift.
- Skatteetaten bør vurdere å styrke kontrollen av merverdiavgiftsregisteret og å sikre en mer likeartet kontroll ved registrering.

- Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten bør i større grad initiere tiltak for å kunne måle effekter av informasjons- og veiledningsarbeidet.

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden mener at undersøkelsen kan gi inntrykk av at skatteetatens og toll- og avgiftsetatens kontrollarbeid på enkelte områder ikke fungerer eller prioriteres, og at dette ikke gir et dekkende bilde av etatenes kontrollarbeid. Departementet vurderer etatenes kontrollarbeid som tilfredsstillende, men med områder hvor det er potensial for forbedringer. Ifølge departementet må etatene, basert på risiko og vesentlighet, fordele og prioritere ressursene mellom alle ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Dette innebærer at etatene ikke kan gjøre ubegrenset innsats på noe enkeltområde. Statsråden mener Riksrevisjonen ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til denne problemstillingen.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om tiltak for mer effektiv utvelgelse av deklarasjoner og avgiftsoppgaver til kontroll, opplyser departementet at det er en bevisst handling fra Skattedirektoratet at filtrene stopper mange oppgaver, og at dette medfører ressursbruk til manuell vurdering av hvilke oppgaver som skal kontrolleres. Ressursbruken kunne vært redusert ved å ha større masker i filtrene, men det øker ifølge Finansdepartementet risikoen for at potensielt kontrollverdige oppgaver ikke blir gitt en vurdering av om kontroll skal gjennomføres. Når det gjelder resultatene fra skatteetatens prosjekt Pilot systematisk utvalg (PSU), viser statsråden til at denne informasjonen ikke må brukes feil, da dette er et enkeltstående forsøk hvor grunnlaget for fastsettelsene må analyseres bedre før det gis indikasjon om kontrollpotensialet.

Når det gjelder Riksrevisjonens uttalelse om at et stort antall deklarasjoner som automatisk stanser i TVINN ikke blir kontrollert, viser departementet til at Toll- og avgiftsdirektoratet erkjenner at utvelgelsen alltid kan bli bedre, men at det er svært krevende å innrette maskene i TVINN på en måte som fører til at alle stansede deklarasjoner blir kontrollert. Departementet opplyser videre at det etter Toll- og avgiftsdirektoratets vurdering er foretatt en riktig fordeling av ressurser på etatens ansvarsområder.

Statsråden mener at en effektiv utvelgelse av objekter for kontroll er viktig, og at etatene kontinuerlig må arbeide med å forbedre objektutvelgelsen. Statsråden forutsetter derfor at Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet viderefører sitt arbeid på området, og vurderer hensiktsmessige tiltak. Departementet vil følge opp etatenes arbeid i styringsdialogen med den enkelte etat.

Statsråden understreker at det per i dag forekommer betydelig informasjonsdeling mellom skatteeta-

ten og toll- og avgiftsetaten, og at etatene har tilgang til hverandres systemer der dette er relevant. Statsråden opplyser at det generelt er ønskelig å legge til rette for mest mulig effektiv utnyttelse av data mellom etater og deres samarbeidspartnere. I denne sammenheng presiserer departementet at det ikke har inntatt en passiv rolle i arbeidet med informasjonsutveksling mellom etatene. Departementet vektlegger samarbeid mellom kontrolletatene i styringsdialogen med hver enkelt kontrolletat. Dersom etatene møter begrensninger for samordning og informasjonsutveksling, legges det til grunn at departementet involveres.

Finansdepartementet viser til at Toll- og avgiftsdirektoratet er enig med Riksrevisjonen i at regelverket knyttet til kontroll for å avdekke fiktiv utførsel kunne vært kontrollfaglig bedre. Direktoratet påpeker at alt regelverk som en kontrolletat etterlever, er utformet som et kompromiss mellom næringslivets behov og ønsker og myndighetenes kontrollbehov. Statsråden forventer at Toll- og avgiftsdirektoratet vil vurdere om det er hensiktsmessig å foreslå en eventuell regelverksendring som åpner for at det kan stilles krav til angivelse av tid og sted for utførsel.

Finansdepartementet opplyser at Skattedirektoratet mener det er et forbedringspotensial i behandlingen og spredningen av informasjon innad i etaten. Til tross for at det er gjennomført diverse tiltak, mener direktoratet at utarbeidelse av rutiner og systemer kan effektivisere og forbedre spredning av kontrollimpulser mellom funksjonsområdene.

Statsråden anser det som viktig at to kontrolletater under Finansdepartementet ikke har unødige flaskehalsar i sin utveksling av kontrollimpulser, og at det er avgjørende at tjenestemenn i begge etater er bevisst på viktigheten av å formidle relevant informasjon til den andre etaten. Regelverk, rutiner og opplæring er viktige elementer i dette arbeidet. Statsråden mener også det er viktig at det blir enklere for tjenestemenn i begge etater å få tilgang til relevant informasjon fra hverandres IKT-systemer. Departementet vil derfor vektlegge muligheten for samhandling mellom etatene i all pågående og framtidig IKT-utvikling som påvirker kontrollområdet. Eventuelle regelverksendringer for kontrolletater må vurderes opp mot konsekvensene for næringslivet og for transportlogistikken.

Finansdepartementet viser til at toll- og avgiftsetaten erkjenner at det er forbedringspotensial i bruk av IKT-støtte i etatens kontrollutvelgelse. Statsråden mener det er svært viktig at IKT brukes fornuftig i alle etatens virksomhetsprosesser, inkludert på kontrollområdet. Departementet opplyser at det i arbeidet med IKT-fornyingsprosesser i toll- og avgiftsetaten vil bidra til at kontrollområdet vies tilstrekkelig oppmerksomhet.

Finansdepartementet mener det er uheldig at skatteetaten ikke ivaretar kravet om likebehandling ved bruk av tilleggsavgift i oppgavekontrollen. Statsråden forutsetter at Skattedirektoratet følger opp dette overfor regionene. Finansdepartementet vil følge opp dette gjennom styringsdialogen.

Ifølge statsråden er høy kvalitet på merverdiavgiftsregisteret en forutsetning for å få korrekt fastsettelse av merverdiavgift. Slik merverdiavgiftsregisteret omtales i dokumentet, kan det oppfattes som om kvaliteten er dårlig, og at skatteetaten ikke prioriterer kontroll av registeret. Statsråden mener at dette ikke gir et riktig bilde av kvaliteten på merverdiavgiftsregisteret og skatteetatens arbeid med registeret. Videre peker statsråden på at nedgang i ressursbruk og antall avslag ikke kan legges til grunn for en konklusjon om at skatteetaten ikke har prioritert kontroll av registeret.

Statsråden forutsetter at Skattedirektoratet fortsetter arbeidet med å forbedre kvaliteten på merverdiavgiftsregisteret, og arbeider for at regionene får en mer likeartet kontroll ved registrering. Finansdepartementet opplyser at dette er presisert i tildelingsbrevet til skatteetaten for 2013, og vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Når det gjelder toll- og avgiftsetatens særskilte merverdiavgiftsrevisjoner, viser Finansdepartementet til at dette ikke er ment å være en kontrollform med tilnærmet lik kontrolldekning i alle tollregioner. Det er de øvrige toll- og avgiftsrevisjonene og deklarasjonskontrollene som er ment å ivareta de mer løpende merverdiavgiftskontrollene i regionene. Statsråden mener det er viktig at det ikke er så store variasjoner i kontrolldekningen mellom regionene at det i enkelte regioner gir økt risiko for svekket etterlevelse av regelverket. Statsråden mener likevel at det er mindre viktig at kontrolldekningen er helt lik i alle regioner, enn at den er tilpasset regionale ulikheter og regionale risikovurderinger. Det er ifølge statsråden opp til toll- og avgiftsetaten å finne gode løsninger på disse motstridende hensynene. Departementet vil i styringsdialogen følge opp etatens arbeid med en hensiktsmessig kontrolldekning av merverdiavgiften.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å ha kunnskap om virkning av informasjons- og veiledningstiltak for å vurdere om tiltakene sikrer effektiv ressursbruk og etterlevelse. At regionene i skatteetaten i liten grad måler effekter av informasjons- og veiledningstiltak indikerer ifølge statsråden ikke nødvendigvis at etaten ikke har kunnskap om hvilke informasjons- og veiledningstiltak som er mest effektive og som gir god etterlevelse.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at skatteetaten og toll- og avgiftsetaten i større grad bør initiere tiltak for å kunne måle effekter av informa-

sjons- og veiledningsarbeidet, forventer statsråden at etatene viderefører sitt arbeid på dette området. Videre forventer statsråden at både Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet iverksetter og vurderer hensiktsmessige tiltak som kan måle effektene av informasjons- og veiledningsarbeid. Departementet vil følge opp etatens arbeid i styringsdialogen med den enkelte etat.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er innforstått med at både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten alltid vil stå overfor krevende utfordringer i prioriteringene mellom en rekke ansvarsområder og arbeidsoppgaver hvor det er satt krav til utførelsen. For å sikre helhetlig styring er det viktig med god kunnskap om måloppnåelse og ressursbruk for sentrale områder. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er klare forbedringspunkter i både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten i kontrollen av merverdiavgift. Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, vil understreke at det er svært viktig med et korrekt system for fastsettelse av merverdiavgift. Komiteen vil peke på at merverdiavgiften utgjør om lag 30 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene fra Fastlands-Norge. Komiteen er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen har undersøkt skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift.

Riksrevisjonens undersøkelse peker på flere svakheter ved kontrollen av merverdiavgiften og har funnet flere forbedringspunkter de mener bør følges opp. Komiteen registrerer at departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger gjennom styringsdialogen med de ansvarlige skattemyndigheter.

Merverdiavgiftssystemet er bygget på tillit mellom myndighetene og næringslivet, og må etter komiteens mening være gjenstand for relevant og god kontroll. Komiteen mener at merverdiavgiftssystemets kontrollregime må ta flere hensyn. Et system som bygger på tillit vil alltid først og fremst stole

på at den enkelte næringsdrivende følger reglene og deklarerer korrekt. Det kan føre til både ubevisste og bevisste feil. Derfor må kontrollen være så omfattende at fristelsen til å omgå reglene reduseres, samtidig som tilliten til den enkelte bevares.

Riksrevisjonens funn handler om både utvelgelse av deklarasjoner for kontroll, forenklet informasjonsutveksling internt og mellom etatene, IKT-systemer som begrenser effektiviteten og kontrollen av merverdiavgiftsregisteret, for å nevne noen.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen og Finansdepartementet vektet alvorlighetsgraden av svakhetene noe ulikt. Komiteen er tilfreds med at det likevel er stor enighet om viktigheten av at de svakheter som er avdekket, rettes opp.

Komiteen er også tilfreds med at det er enighet om at det er uheldig at kravet om likebehandling ved bruk av tilleggsavgift ikke er ivaretatt. Komiteen mener at en omgåelse eller unnlattelse av korrekt innbetaling selvsagt må følges av sanksjoner. Og sanksjonene som brukes i form av tilleggsavgifter, må være ensartete. Komiteen mener det derfor er svært alvorlig når det avdekkes at kravet om likebe-

handling ikke ivaretas. Komiteen er derfor glad for at dette tas alvorlig og at Finansdepartementet vil følge opp saken.

Komiteen er innforstått med at både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten alltid vil stå overfor krevende utfordringer i sine prioriteringer av arbeidsoppgaver for å kunne sikre et rettferdig og godt system for kontroll av merverdiavgift. Komiteen er derfor tilfreds med Riksrevisjonens undersøkelse og at departementet følger opp.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:11 (2012–2013) – Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. desember 2013

Martin Kolberg

leder og ordfører

