



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Skatteverkets kontroll av punktskatter

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets kontroll av punktskatter. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten *Punktskattekontroll – mest reklam?* (RiR 2006:10).

Ett motiv för granskningen är att punktskatterna de senaste åren svarat för mellan 85 och 90 miljarder kronor av statens skatteinkomster. Den grundläggande frågan har varit om Skatteverket bedriver kontrollen på ett effektivt sätt med hänsyn till punktskatternas betydelse både som inkomstkälla för staten och som ett viktigt statligt styrmedel.

Granskningen visar bl.a. att Skatteverket inte har redovisat en tydlig strategi på punktskatteområdet. Bristande uppföljning gör att myndigheten saknar underlag för att göra ändamålsenliga prioriteringar. Enligt Riksrevisionen säkerställer vidare Skatteverkets interna styrning och arbetsformer inte en effektiv punktskattekontroll. Det finns därför risk för att stora inkomstflöden på punktskatteområdet inte blir tillräckligt kontrollerade. I rapporten pekas särskilt på att myndigheten ger den komplicerade och statsfinansiellt mest betydelsefulla punktskatten – energiskatten – relativt sett minst kontrollresurser.

Med hänsyn till att punktskatterna har en stor statsfinansiell betydelse samt att ny och viktig information tagits fram i granskningen bör resultatet enligt styrelsen överlämnas till och prövas av riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och inriktning.....	4
Punktskatterna och statsfinanserna.....	4
Motiv för granskningen.....	4
Frågor i granskningen.....	5
Riksdagens och regeringens uttalanden om punktskattekontrollen.....	5
Riksrevisionens iakttagelser.....	6
Prioriteringar i punktskatterevisjonen.....	6
Prioriterar Skatteverket risk och statsfinansiell betydelse?.....	6
Prioriterar Skatteverket kontrollen av stora skattskyldiga?.....	7
Prioriterar Skatteverket kontrollens synlighet?.....	7
Utfallet av punktskatterevisjonerna.....	8
Riksrevisionens slutsatser.....	9
Övergripande slutsatser.....	9
Riksdagens och regeringens prioriteringar av skattekontrollen.....	9
Regeringens information till riksdagen.....	10
Skatteverkets prioriteringar.....	10
Skatteverkets organisation, planering och uppföljning.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Rekommendationer till regeringen.....	11
Rekommendationer till Skatteverket.....	11
Styrelsens överväganden.....	13

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 27 september 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Karl-Göran Biörsmark (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets kontroll av punktskatter. Resultatet av granskningen publicerades i maj 2006 i granskningsrapporten *Punktskattekontroll – mest reklam?* (RiR 2006:10).

Bakgrund och inriktning

Punktskatterna och statsfinanserna

Punktskatter utgör särskilda omsättningsskatter på specifika varor och tjänster. De inkomster som staten får in på punktskatterna utgör ca 7 % av de totala skatteinkomsterna och är därmed en viktig inkomstkälla för staten. De senaste åren har punktskatterna inbringat mellan 85 och 90 miljarder kronor årligen.

De statsfinansiellt mest betydelsefulla punktskatterna är skatt på energi, alkohol och tobak. För år 2004 uppgick statens intäkter från energiskatterna till ca 65 miljarder kronor medan motsvarande intäkter från alkoholskatten uppgick till ca 10 miljarder kronor och från tobaksskatten till ca 8 miljarder kronor. Övriga punktskatter utgörs av skatt på bl.a. reklam, avfall, bekämpningsmedel och naturgas. Antalet registrerade skattskyldiga inom punktskatteområdet är relativt litet. År 2004 uppgick de till ca 8 000 näringsidkare, varav ungefär hälften var registrerade för reklamskatt. Beträffande vissa punktskatter – såsom energiskatt och alkoholskatt – är antalet skattskyldiga sannolikt mångdubbelt större än antalet registrerade skattskyldiga.

Motiv för granskningen

Riksdagen och regeringen ställer krav på att skatter och avgifter säkerställs på ett rättssäkert och effektivt sätt samtidigt som enkelhet ska eftersträvas och brottslighet motarbetas. Skattekontrollen ska förebygga och åtgärda fel och fusk så att staten får in förväntade intäkter.

Enligt Riksrevisionen finns det flera motiv till att granska punktskattekontrollen. Ett motiv är att punktskatterna har en stor statsfinansiell betydelse. Dessa skatter är också viktiga som styrmedel för staten, t.ex. i fråga om den s.k. gröna skatteväxlingen som riksdagen beslutade år 2000. Vidare finns det inom punktskatteområdet ett antal företag som hanterar stora skatteunderlag. I rapporten understryks att stora företag är en grupp som regeringen under flera år framhållit som prioriterad avseende fördjupad skattekontroll. Riksrevisionen konstaterar också att punktskattekontrollen är ett område som inte tidigare granskats av den statliga revisionen.

Frågor i granskningen

Den övergripande frågeställningen i granskningen är följande:

- Bedriver Skatteverket punktskattekontroll på ett effektivt sätt så att risken för stora skattebortfall minimeras?

Utifrån denna övergripande frågeställning och de problem som indikerades i den förstudie som gjorts har Riksrevisionen granskat följande:

- Vilken styrning utövar regeringen när det gäller Skatteverkets kontroll av punktskatter?
- Fördelar Skatteverket resurserna inom punktskattekontrollen effektivt?
- Är Skatteverkets organisation av punktskattekontrollen ändamålsenlig?
- Är Skatteverkets planering, urval och uppföljning inom punktskattekontrollen ändamålsenlig?

Riksdagens och regeringens uttalanden om punktskattekontrollen

Riksdagen har i lagen (1996:1059) om statsbudgeten – budgetlagen – ställt generella krav på att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet. Av förarbetena till lagen framgår att därmed avses att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Riksdagen har också uttalat att förväntade skatteintäkter ska säkerställas på ett rättssäkert och ekonomiskt sätt, samtidigt som enkelhet ska eftersträvas och brottslighet motarbetas.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har uttalat sig specifikt om målen och inriktningen för punktskattekontrollen. Regeringen ger i stället övergripande direktiv för inriktningen av den samlade skattekontrollen. Dessa direktiv är enligt rapporten delvis motstridiga. I regleringsbrevet för Skatteverket har regeringen således inte redovisat mål om prioritering av stora företag, internationella transaktioner och ekonomisk brottslighet, trots att dessa mål har angetts av riksdagen och regeringen i utskottsbetänkanden och i budgetpropositioner.

Enligt Skatteverkets regleringsbrev ska skattekontrollen omfatta alla kategorier av skattskyldiga, vara synlig och inriktad på största möjliga preventiva effekt. Utifrån regeringens övergripande mål för skattekontrollen ska sedan Skatteverket på egen hand fastställa uppföljningsbara mål samt avgöra hur återrapporteringen till regeringen av dessa ska ske. Särskilda återrapporteringskrav saknas således för punktskattekontrollen. Skatteverket har inte redovisat någon specifik information om punktskattekontrollen i sin årsredovisning sedan år 2003.

Riksrevisionens iakttagelser

Prioriteringar i punktskatterevisjonen

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen undersökt vilka prioriteringar som Skatteverket gjort under åren 2003 och 2004 när det gäller den mest omfattande kontrollformen, nämligen punktskatterevisjon. Mål och riktlinjer från riksdag och regering – t.ex. i budgetlagen och i regleringsbrev – inverkar på Skatteverkets prioriteringar, liksom även Sveriges åtaganden gentemot EU.

Prioriteringar inom och utfallet av utredningar på Skatteverkets kontor, s.k. skrivbordskontroller, har Riksrevisionen inte kunnat granska. Anledningen är att Skatteverket saknar tillräcklig information om skrivbordskontrollen.

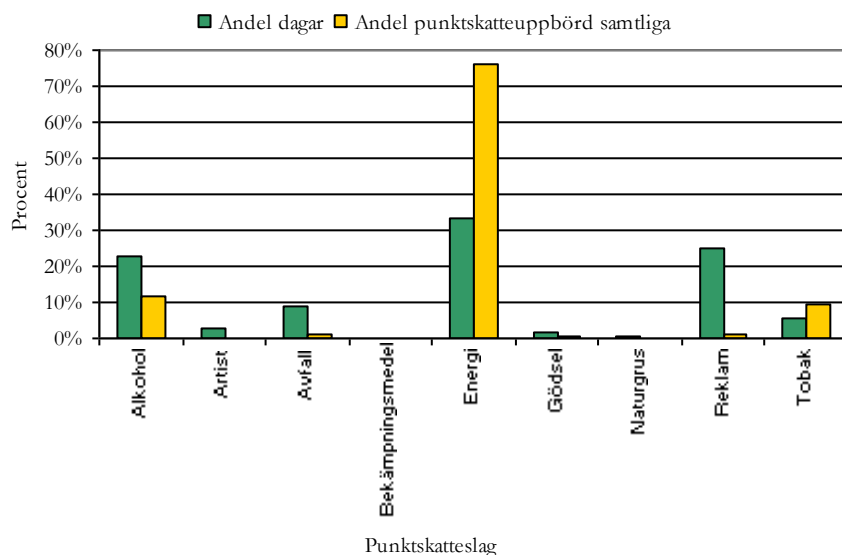
Prioriterar Skatteverket risk och statsfinansiell betydelse?

Lagstiftningen på energiskatteområdet är mycket komplicerad och den förändras i snabb takt. Med komplicerade regler ökar risken för såväl oavsiktliga som avsiktliga fel. Även t.ex. reklamskatten har komplicerade lagregler.

Granskningen visar att Skatteverket använt 33 % av revisionsresurserna till energiskatteområdet samtidigt som energiskatterna år 2004 svarade för 76 % av den samlade punktskatteuppbörden. För tobaksskatten använde Skatteverket 5 % av revisionsresurserna, och den svarade för 10 % av den samlade punktskatteuppbörden. Däremot tilldelar Skatteverket alkoholskatten en större andel revisionsresurser (23 %) i förhållande till skattens andel (12 %) av den samlade punktskatteuppbörden.

Av rapporten framgår också att verket tilldelar de punktskatter som är statsfinansiellt mindre betydande klart större revisionsresurser jämfört med dessa skatters andel av den samlade punktskatteuppbörden. Särskilt framträdande är förhållandet mellan tilldelade revisionsresurser och statsfinansiell betydelse beträffande reklamskatten. Denna skatt svarade år 2004 för 1 % av den samlade punktskatteuppbörden, men Skatteverket använde en fjärdedel av revisionsresurserna för kontrollen av reklamskatten.

Figuren nedan redovisar revisionsresursernas fördelning i förhållande till den statsfinansiella betydelsen för olika punktskatter. De mörka staplarna visar revisionsresursernas fördelning (andel av totala antalet revisionsdagar). De ljusa staplarna visar de olika punktskatternas andel av den samlade punktskatteuppbörden. Skatteverket tilldelar relativt större revisionsresurser i förhållande till statsfinansiell betydelse till de skatter där den mörka stapeln är högre än den ljusa stapeln. Observera särskilt staplarna beträffande energiskatten jämförda med reklamskatten.



Prioriterar Skatteverket kontrollen av stora skattskyldiga?

De större skattskyldiga på punktskatteområdet återfinns inom de statsfinansiellt betydande skatteslagen energi, alkohol och tobak. De genomsnittligt största företagen är skattskyldiga för tobaksskatt och energiskatt. När det gäller tobaksskatt står ett enda företag för ca 97 % av skatteintäkterna. Inom de statsfinansiellt blygsamma skatteslagen artist, avfall, bekämpningsmedel, gödselmedel och reklam är de skattskyldiga företagen förhållandevis små. De genomsnittligt minsta företagen återfinns inom områdena reklamskatt och artistskatt.

När storleken av det genomsnittliga företaget relateras till nedlagda revisionsresurser framgår för de statsfinansiellt betydande skatteslagen att Skatteverket tilldelar tobaksskatten mycket små revisionsresurser i förhållande till de skattskyldigas storlek. Tilldelningen av revisionsresurser i förhållande till de skattskyldigas storlek är mer jämn för energiskatterna. Däremot tilldelas t.ex. reklamskatten förhållandevis stora revisionsresurser trots att de skattskyldigas storlek är relativt liten.

Prioriterar Skatteverket kontrollens synlighet?

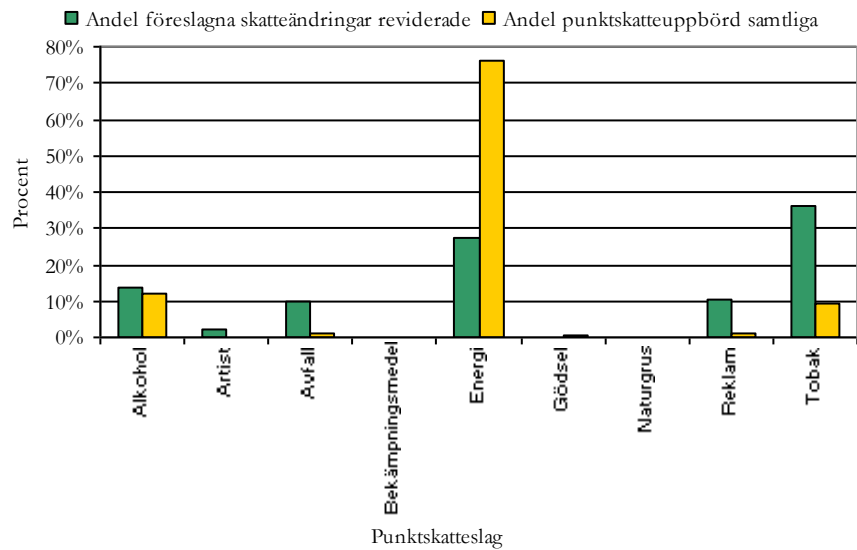
Skatteverket anger i sin kontrollpolicy att kontrollens synlighet är ett medel för att uppnå preventiv effekt. En synlig kontroll uppnås enligt policyn främst genom att ett stort antal kontroller utförs.

Den statistikbearbetning som gjorts visar att 30 % av revisionerna avsåg reklamskatt och att 57 % av de skattskyldiga var registrerade för reklamskatt (se figuren nedan). För de statsfinansiellt betydande skatterna på energi, alko-

hol och tobak är synligheten relativt god i förhållande till det totala antalet skattskyldiga inom dessa skatter.

Utfallet av punktskatterevisionerna

Granskningen har vidare avsett hur förslagen till beslut om skatteändringar i samband med revisionerna fördelar sig på olika punktskatter. De föreslagna skatteändringarna avseende alkoholskatten motsvarar i princip alkoholskattens andel av den samlade punktskatteuppbörden. Något motsvarande samband finns emellertid inte för energiskatterna. Energiskatternas andel av den samlade punktskatteuppbörden är 76 %, medan andelen föreslagna skatteändringar endast är 27 %. En förklaring till detta kan enligt Riksrevisionen vara att Skatteverket använt endast 33 % av revisionsresurserna för kontrollen av energiskatterna, trots att energiskatterna står för tre fjärdedelar av den samlade uppbörden från punktskatterna.



När det gäller revisionerna inom områdena avfallsskatt, reklamskatt och tobaksskatt har de resulterat i ändringsbelopp som är förhållandevis stora, sett i relation till dessa skatters andel av den samlade punktskatteuppbörden.

Riksrevisionens statistikbearbetning visar bl.a. också att andelen revisioner som inte resulterar i ändrad skatt är högre på punktskatteområdet än på andra skatteområden. Andelen är särskilt hög beträffande energiskatt, alkoholskatt och tobaksskatt.

Riksrevisionens slutsatser

Övergripande slutsatser

Den övergripande frågeställningen i Riksrevisionens granskning är om Skatteverket bedriver punktskattekontroll på ett effektivt sätt så att risken för stora skattebortfall minimeras. Riksrevisionen konstaterar att Skatteverket inte har redovisat någon strategi med tydlig inriktning för punktskattekontrollen. Dessutom saknar Skatteverket kunskap om det s.k. skattefelets storlek (skillnaden mellan fastställda skattebelopp och den skatt som är möjlig att ta ut enligt skattelagarna) på punktskatteområdet. Tillsammans med de av Riksrevisionen konstaterade bristerna i uppföljningen av punktskattekontrollen medför detta att Skatteverket saknar ändamålsenliga underlag för prioriteringar inom punktskattekontrollen. Detta innebär i sin tur en risk för att myndigheten inte bedriver punktskattekontrollen på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen ifrågasätter Skatteverkets faktiska prioriteringar inom revisionsverksamheten, detta eftersom myndigheten har lagt förhållandevis stor vikt vid kontrollen av reklamskatt och liten vikt vid kontrollen av energiskatt. Med hänsyn till att stora företag inom bl.a. energiskatteområdet svarar för mer än 90 % av den samlade punktskatteuppbörden, anser Riksrevisionen att det därmed föreligger risk för att statens stora inkomstflöden på punktskatteområdet inte blir tillräckligt kontrollerade.

Riksdagens och regeringens prioriteringar av skattekontrollen

I de senaste årens budgetpropositioner har regeringen återkommande angivit att Skatteverket ska prioritera skattekontrollen. Kontrollen ska inriktas på företag som hanterar stora skatteunderlag, på internationella transaktioner och ekonomisk brottslighet. Riksdagen har, enligt vad som kan utläsas ur skatteutskottets betänkanden över budgetpropositionerna, ställt sig bakom denna inriktning.

I Skatteverkets regleringsbrev anger regeringen som övergripande mål att skattefelet ska minimeras. Skattekontrollen ska vidare omfatta alla kategorier av skattskyldiga, vara synlig och inriktad på största möjliga preventiva effekt. Däremot har regeringen inte angett att skattekontrollen ska inriktas på företag som hanterar stora skatteunderlag, på internationella transaktioner och ekonomisk brottslighet, trots att dessa mål ska prioriteras enligt riksdagens uttalanden.

Konsekvensen av detta blir att regeringen kan uppfattas ha prioriterat kontrollens synlighet på alla skatteområden framför kontrollen av bl.a. företag som hanterar stora skatteunderlag. Enligt Riksrevisionen överensstämmer detta inte med den inriktning av skattekontrollen som riksdag och regering har anvisat.

Regeringens information till riksdagen

I rapporten konstateras att punktskatterna har stor statsfinansiell betydelse och är ett viktigt styrmedel för produktions- och konsumtionsmönstren. Därför anser Riksrevisionen att regeringen borde ha lämnat information till riksdagen om utvecklingen och resultatet av punktskattekontrollen. Någon samlad information om utfallet har inte lämnats till riksdagen sedan år 1999.

Förklaringen till detta kan enligt granskningen vara att regeringen i sin tur inte har ställt några krav på återrapportering från Skatteverket. Det ankommer i stället på Skatteverket att på egen hand fastställa mål som är uppföljningsbara samt avgöra hur återrapporteringen ska ske. För år 2004 och följande år har Skatteverket inte återrapporterat utfallet av punktskattekontrollen. Skatteverket motiverar detta med att återrapporteringen ska bli tydligare och att årsredovisningen inte ska innehålla överskottsinformation.

Skatteverkets prioriteringar

Riksrevisionens undersökning av Skatteverkets prioriteringar inom revisionsverksamheten åren 2003 och 2004 tyder på att Skatteverket har lagt stor vikt vid kontrollens synlighet i form av antal revisioner. Denna prioritering är särskilt framträdande inom reklamskatten. Däremot har Skatteverket lagt förhållandevis liten vikt vid kontrollen av punktskatter med stor statsfinansiell betydelse och risk för betydande beloppsmässiga fel.

Riksrevisionen anser det angeläget att Skatteverket ökar kontrollen av skattskyldiga som hanterar stora skatteunderlag, inte minst inom energiskatteområdet. Kontrollens synlighet är i och för sig viktig, men en träffsäker kontroll som koncentreras på områden med risk för väsentliga fel är enligt Riksrevisionens mening ännu viktigare. Energiskatterna har störst statsfinansiell betydelse, och de komplicerade reglerna öppnar för såväl avsiktliga som oavsiktliga fel.

Skatteverkets organisation, planering och uppföljning

Riksrevisionen ifrågasätter effektiviteten i Skatteverkets organisation av punktskattekontrollen. Ansvaret är i dag delat mellan Punktskattekontoret i Ludvika och revisionsenheter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa enheter kan inte välja mellan kontrollformerna skrivbordskontroll och skatterevision, vilket minskar flexibiliteten i kontrollen. Det har dessutom framkommit att mer än 40 % av Punktskattekontorets förslag till revisionsobjekt inte resulterar i revision över huvud taget.

Under granskningen har det också visat sig att andelen skatterevisjoner som inte leder till förslag om ändrad skatt (s.k. nollrevisioner) är högre inom punktskatteområdet än inom andra skatteområden. Riksrevisionen anser att den höga andelen nollrevisioner tyder på en ineffektiv resursanvändning av Skatteverkets tyngsta och mest resurskrävande kontrollform.

Riksrevisionen konstaterar att Skatteverkets uppföljning av punktskattekontrollen är bristfällig. Begränsningar och brister i Skatteverkets befintliga

IT-stöd för punktskatterna medför att det inte på ett tillförlitligt sätt går att bedöma utfallet av den utökade kontrollformen skrivbordskontroll i förhållande till de resurser som läggs ned på denna typ av kontroll. Även uppföljningen av punktskatterevisionerna har brister. Myndigheten saknar en samlad bild över punktskattekontrollen.

Skatteverket saknar också en tydlig strategi för punktskattekontrollen och kunskap om skattefelets storlek på punktskatteområdet. Tillsammans med bristerna i Skatteverkets uppföljning av punktskattekontrollen medför detta att myndigheten saknar ändamålsenliga underlag för prioriteringar. Den centrala styrningen är svag och omfattar en liten del av den planerade kontrollen. Dessutom saknar Skatteverket ändamålsenliga IT-system för riskanalyser och urval på punktskatteområdet. Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att Skatteverkets interna styrning av punktskattekontrollen inte är ändamålsenlig. Det finns därför en risk för att Skatteverket inte bedriver denna kontroll på ett effektivt sätt. Därmed minimerar Skatteverket inte risken för stora skattebortfall på punktskatteområdet.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

Punktskatterna har stor statsfinansiell betydelse. De utgör också ett viktigt styrmedel för staten. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- utforma Skatteverkets regleringsbrev i enlighet med budgetpropositioner och utskottsbetänkanden vilka innebär att skattekontrollen ska inriktas på företag med stora skatteunderlag, på internationella transaktioner och ekonomisk brottslighet,
- efterfråga löpande återrapportering från Skatteverket om utvecklingen och resultatet av punktskattekontrollen samt
- löpande lämna information till riksdagen om utvecklingen och resultatet av punktskattekontrollen.

Rekommendationer till Skatteverket

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att

- säkerställa en samlad strategi med tydlig inriktning för punktskattekontrollen,
- göra aktuella beräkningar av skattefelets storlek och sammansättning på punktskatteområdet,
- kontinuerligt följa och för varje verksamhetsår sammanställa samlad och tillförlitlig statistik över data från myndighetens kontroll inom varje punktskatt,

- i myndighetens planerings- och urvalsprocess lägga större vikt än tidigare vid statsfinansiellt betydelsefulla punktskatter med komplicerad lagstiftning och skattskyldiga som hanterar stora skatteunderlag,
- i myndighetens planerings- och urvalsprocess lägga större vikt vid riskanalyser och systematisk planering,
- för varje verksamhetsår rapportera samlad och tillförlitlig statistik över data från myndighetens kontroll inom varje punktskatt till regeringen,
- tillse att de enheter inom myndigheten som arbetar med punktskattekontroll tillförs ändamålsenliga IT-system för ärendehantering, riskanalyser och uppföljning,
- skapa arbetsformer som möjliggör att den mest ändamålsenliga kontrollformen kan användas,
- förbättra samordning mellan de enheter inom myndigheten som arbetar med planering, genomförande och uppföljning av punktskattekontroll,
- för en effektiv resursanvändning utreda orsakerna till de höga frekvenserna nollrevisioner inom punktskatteområdet samt
- förbättra myndighetens tidsredovisning.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Punktskattekontroll – mest reklam?* (RiR 2006:10) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har granskat skattekontrollen på punktskatteområdet. Ett motiv för granskningen är att punktskatterna de senaste åren svarat för mellan 85 och 90 miljarder kronor av statens skatteinkomster. Den grundläggande frågan har varit om Skatteverket bedriver punktskattekontrollen på ett effektivt sätt med hänsyn till punktskatternas betydelse både som inkomstkälla för staten och som ett viktigt statligt styrmedel.

Granskningen visar bl.a. att Skatteverket inte har redovisat en tydlig strategi för punktskattekontrollen. Bristande uppföljning gör att myndigheten saknar underlag för att göra ändamålsenliga prioriteringar. Skatteverket saknar också kunskap om det s.k. skattefelets storlek på punktskatteområdet. Enligt Riksrevisionen säkerställer inte heller Skatteverkets interna styrning och arbetsformer en effektiv punktskattekontroll. Detta medför att det föreligger risk för att stora inkomstflöden på punktskatteområdet inte blir tillräckligt kontrollerade. I rapporten pekas särskilt på att myndigheten ger den statsfinansiellt mest betydelsefulla punktskatten – energiskatten – relativt sett minst kontrollresurser.

Styrelsen vill för sin del peka på att riksdagen i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. angett inriktningen av Riksrevisionens granskning. När det gäller effektivitetsrevision sägs (4 §) bl.a. att granskningen främst ska ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Av förarbetena framgår att däri ingår att pröva statsbudgetens inkomstsida och därmed också formerna för statsverksamhetens finansiering. Med hänsyn till att punktskatterna har en stor statsfinansiell betydelse samt att ny och viktig information tagits fram i granskningen bör resultatet enligt styrelsens mening överlämnas till och prövas av riksdagen.

Styrelsen vill i sammanhanget därutöver särskilt uppmärksamma frågan om utformningen av riksdagens anslagsbeslut. En av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen gäller den framtida utformningen av Skatteverkets regleringsbrev. Denna rekommendation lämnas mot bakgrund av att regleringsbreven under den granskade perioden – när det gäller skattekontrollens inriktning – enligt Riksrevisionens bedömning inte överensstämmer med den inriktning som angivits i skatteutskottets budgetbetänkanden i samband med behandlingen av Skatteverkets anslag.

Styrelsen konstaterar att denna rekommendation från Riksrevisionen bygger på förutsättningen att de allmänna uttalanden som utskottet gjort om skat-

tekontrollens inriktning i samband med sin anslagsprövning är att betrakta som s.k. anslagsvillkor och att uttalandena således är bindande för regeringen och Skatteverket. En alternativ tolkning är att det endast är riksdagens formella beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) som är bindande för regeringens och myndigheternas medelsanvändning. Enligt styrelsens mening bör uttalanden som gjorts av utskotten i samband med anslagsprövningen fullföljas av regeringen när regleringsbrev utformas.