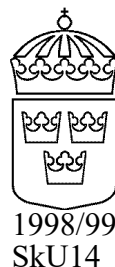


Skatteutskottets betänkande

1998/99:SkU14

Riksdagens revisorers förslag angående resursförstärkning till skattemyndigheternas kontrollverksamhet



Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet Riksdagens revisorers förslag 1998/99:RR3 angående resursförstärkning till skattemyndigheternas kontrollverksamhet samt två motioner, som väckts med anledning av detta förslag. Utskottet föreslår att riksdagen gör ett tillkännagivande om den framtida inriktningen av skattekontrollen och skattemyndigheternas resursbehov med anledning av revisoreernas förslag och den ena motionen (kd).

Riksdagens revisorers förslag

I Riksdagens revisorers förslag 1998/99:RR3 föreslås

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om resultatet och inriktningen av den utökade skattekontrollen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om avkastningskrav och rättssäkerhet vid skattekontrollen,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om förebyggande arbete och preventiva effekter inom beskattningsverksamheten,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om besparingskrav och anslagssparande inom skatteförvaltningen.

Motionerna

1998/99:Sk17 av Helena Höij m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om betydelsen av långsiktighet och kontinuitet för skattemyndigheternas kontrollverksamhet,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av extra resurser till skattemyndigheternas kontrollverksamhet.

1998/99:Sk18 av Krister Örnfjäder (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skattemyndighetens verksamhet.

Utskottet

Revisorernas förslag

Revisorernas granskning har till att börja med inriktats på att undersöka hur den extra resurstilldelningen förvaltats av skatteförvaltningen och hur stort utfallet i form av inkomstökningar för det allmänna blivit. Därutöver har revisorerna lagt fram vissa idéer och förslag om hur den ordinarie kontrollverksamheten bör läggas upp i framtiden och även pekat på vissa frågor som enligt deras mening bör redas ut närmare innan ställning tas till kontrollarbetets framtida inriktning.

När det gäller resultatet av den extra insatsen, för vilken kostnaden fram till år 1997 uppgick till ett belopp om 499 miljoner kronor, har ökningen av skatteintäkterna åren 1993–1996 i form av taxeringshöjningar enligt beräkningar av Riksskatteverket (RSV), som revisorerna återger, uppgått till ca 5,5 miljarder kronor. Härtill kommer en preventiv effekt som inte gått att beräkna men som enligt RSV:s tidigare bedömningar bör uppgå till en till två gånger den direkta intäkten. Beloppet är dock mindre än vad som ursprungligen förväntades, och det bör dessutom möjligen reduceras ytterligare genom att den ordinarie kontrollverksamheten i viss mån blev lidande på grund av fokuseringen på de extra insatserna. Revisorerna har bedömt den verkliga skatteintäkten till ca 3 miljarder kronor. Det är oklart hur mycket av de höjda debiteringarna som verkligen kommer att inbetalas.

Revisorerna framhåller vidare att resursförstärkningen till skattemyndigheterna har bidragit till en snabbare omstrukturering av skatteförvaltningen, en förstärkning av skattekontrollen och en minskning av grundhanteringen. Dessutom har man kunnat nyrekrytera ca 600 skattehandläggare, kompetensutveckla personalen och prioritera service och förebyggande kontrollverksamhet, anför revisorerna. Å andra sidan riktar revisorerna kritik mot både uppläggnings- och redovisningsdelen av den extra kontrollinsatsen och menar bl.a. att resultatet och erfarenheterna borde ha återredovisats utförligare till riksdagen. De anser vidare att resursförstärkningen lett till ett ”statistikbeteende” hos vissa skattemyndigheter och befärdar att en överdriven ambition hos handläggarna att åstadkomma höjda taxeringar skadat förtroendet för rättssäkerheten hos skattemyndigheterna.

När det gäller den framtida inriktningen efterlyser revisorerna en bättre överensstämmelse mellan den faktiska kontrollinriktningen – som går ut på att öka statens intäkter – och den principiella filosofi för kontrollen, som skatteförvaltningen formulerat tidigare. Enligt denna kontrollfilosofi bör syftet med kontrollen vara att få beskattningen att fungera på avsett sätt och bidra till en ökad lojalitet mot systemets regler, bl.a. genom en allmänpreventiv effekt. Dessutom bör enligt revisorernas uppfattning rättssäkerheten för de skattskyldiga framhållas på ett tydligare sätt än i dag och den förebyggande skattekontrollen utvecklas.

Vidare diskuterar revisorerna hur statsmakternas besparingskrav och myndigheternas egna anslagssparande under de senaste åren påverkat verksamheten. Revisorerna framhåller att det finns omständigheter som tyder på att besparingskraven nu gått så långt att även kontrollverksamheten berörts

negativt. Samtidigt menar revisorerna att anslagssparandets växande omfattning under perioden ger anledning att ifrågasätta om de extra medlen över huvud taget behövs. I stället för kortsiktiga resurstillskott betonar revisorerna vikten av långsiktighet och kontinuitet i kombination med en starkare styrning från regeringen. Sammanfattningsvis efterlyser revisorerna en uppföljning av signalerna från RSV och skattemyndigheterna om besparingskravens negativa effekter för kontrollverksamheten, en utredning av orsakerna till det stora anslagssparandet och en analys av skatteförvaltningens utgiftsutveckling de kommande åren.

Motionerna

I motion Sk17 av Helena Höij m.fl. (kd) framhålls att kontrollverksamheten behöver långsiktighet och kontinuitet i planeringen och uppbyggnaden (yrkande 1). Vidare yrkas ett permanent resurstillskott på 200 miljoner kronor till skatteförvaltningen (yrkande 2). I motion Sk18 av Krister Örnfjäder betonas vikten av att satsningen följs upp med vidareutbildning av personal, förbättrade ADB-system och utökat samarbete med andra myndigheter.

Riksrevisionsverkets (RRV) och RSV:s rapporter

RRV har nyligen till Finansdepartementet lämnat över rapporten Skattekontrollen och pengarna (RRV 1999:7). I rapporten framhåller RRV att dess granskning har visat att de ekonomiska effekterna av skattekontrollen är något helt annat än de ändringar som görs i de skattskyldigas deklARATIONER. I granskningen har också de första studierna av uppbördsförluster i samband med skattekontrollen genomförts, dvs. i vilken utsträckning beslutade ändringar inte betalats. I förslag till regeringen varnar RRV för en alltför stark fokusering på de omedelbara beloppsmässiga effekterna av skattekontrollen. Enligt RRV bör i stället försiktighet iaktas vid tolkningen av det beloppsmässiga resultatet. Vidare efterlyser RRV åtgärder som kan förenkla hanteringen och skapa bättre förutsättningar för kontrollverksamheten.

Även RSV har nyligen lämnat in en rapport till Finansdepartementet, Fördjupad resursanalys för skatte- och kronofogdemyndigheterna inför åren 2000–2002 (RSV Rapport 1999:4). I rapporten analyseras dels vilka resurser som krävs för att upprätthålla skattemyndigheternas verksamhet på den nivå som uppnåddes 1997, dels vilken verksamhetsnivå som kan uppnås med den anslagsnivå som angavs i den senaste budgetpropositionen.

Utskottets ställningstagande

I den senaste budgetpropositionen har regeringen aviserat att den avser att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av skatteförvaltningens långsiktiga resursbehov och avvägningen mellan dess kontrollverksamhet och serviceverksamhet. Även kontrollverksamhetens inriktning bör, anser utskottet, tas upp i regeringens överväganden. Förslaget från Riksdagens

revisorer jämte rapporten av RRV och analysen av RSV bör enligt utskottets uppfattning ingå i det underlag som regeringen har att utgå ifrån när den gör sina kommande bedömningar.

Såväl Riksdagens revisorer som RRV och RSV har pekat på flera väsentliga frågor som bör uppmärksammas och penetreras grundligt inför kommande ställningstaganden. I viktiga delar råder en betydande samstämmighet mellan Riksdagens revisorer och de bägge verken. En allmän samstämmighet föreligger t.ex. om behovet av att kunna ställa rimligt tillförlitliga prognoser beträffande kontrollverksamhetens ekonomiska värde, sannolika uppbördsförluster och preventiva effekter, liksom att det bör finnas metoder att i efterhand göra meningsfulla uppföljningar och utvärderingar i dessa hänseenden. Samtidigt varnas det från flera håll för en alltför stark fokusering på de beloppsmässiga effekterna av enskilda kontrollinsatser och att det är viktigare att se till hur skattekontrollen på lång sikt bidrar till ett så litet skattebortfall som möjligt. Utskottet anser att dessa aspekter bör tänkas igenom noga i samband med övervägandena rörande skattekontrollens inriktning.

Rättssäkerheten är enligt utskottets uppfattning en annan väsentlig sida av saken när man skall bedöma inriktningen av kontrollverksamheten. För att trygga rättssäkerheten är det bl.a. angeläget att undvika ett statistiktänkande inom skattekontrollen som kan ge upphov till misstankar om att skatterevisorer enbart lyfter fram faktorer som leder till höjd taxering. Sådana misstankar och rykten kan skada allmänhetens förtroende för att skattemyndigheterna gör ett korrekt arbete. För att undvika ett statistikbeteende hos myndigheterna är det viktigt att inget s.k. avkastningskrav förs ned på individnivå, att kontrollen handläggs av välutbildad personal och att skattekontrollanterna på fältet vid behov skall kunna biträdas av mer erfaren personal. I detta sammanhang bör även erfarenheterna av den förebyggande skattekontrollen tas till vara. Utskottet har vid ett studiebesök hos RSV nyligen med tillfredsställelse kunnat konstatera att verket har tagit fram ett program för hur kontrollverksamheten bör läggas upp som ligger i linje med dessa riktlinjer. Utskottet noterar vidare att verksamhetsmålen vad gäller kontrollverksamheten i regleringsbrevet för år 1999 har fått en delvis ny utformning och att det som sägs där i viktiga avseenden ligger i linje med vad utskottet anfört i det föregående. Utskottet vill markera vikten av att de intentioner som har kommit till uttryck på detta sätt fullföljs och förutsätter i övrigt att de nu lämnade synpunkterna vägs in av regeringen i det kommande arbetet med att utforma den framtida inriktningen av kontrollverksamheten.

När det gäller frågan om skatteförvaltningens resursbehov framöver förutsätter utskottet att ambitionen är att ett ställningstagande skall kunna stå sig över en flerårsperiod så att skattemyndigheterna ges rimliga möjligheter till långsiktig planering. Härigenom minskas incitamentet till anslagssparande, liksom behovet av kortsiktiga resurstillskott, vilket också framhålls i motion Sk17 av Helena Höij m.fl. (kd). När det sedan gäller att närmare bestämma storleken av de resurser som bör avsättas för kontrollverksamheten har Riksdagens revisorer riktat uppmärksamheten på att besparingskraven nu gått så långt att även kontrollverksamheten berörts negativt. Utskottet har tagit intryck av dessa varningar och även andra oroande signaler från flera håll på

att besparingarna och personalminskningarna inte har kunnat mötas upp i tillräcklig omfattning av rationaliseringar och effektiviseringar. Det är därför välkommet att RSV gjort en analys både av hur stora resurser som behövs för att upprätthålla skattemyndigheternas verksamhet på den nivå som uppnåddes 1997 och vilken verksamhetsnivå som kan uppnås med den anslagsnivå som angavs i den senaste budgetpropositionen. Analysen innehåller även den av revisorerna efterlysta redovisningen av anslagssparandets utveckling och program för dess avveckling under olika förutsättningar.

Vad utskottet nu har anfört bör enligt utskottets uppfattning beaktas i det pågående arbetet med att se över skattemyndigheternas kommande resursbehov och skattekontrollens inriktning. Resultatet av regeringens överväganden i dessa hänseenden bör läggas fram i nästa budgetproposition. Riksdagen bör med anledning av revisorernas förslag och motion Sk17 som sin mening ge regeringen detta till känna. Det innebär att utskottet avstyrker motion Sk18.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1998/99:RR3 och motion 1998/99:Sk17 samt med avslag på motion 1998/99:Sk18 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 25 mars 1999

På skatteutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

I beslutet har deltagit: Arne Kjörnsberg (s), Bo Lundgren (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Holger Gustafsson (kd), Carl Fredrik Graf (m), Per Erik Granström (s), Carl Erik Hedlund (m), Ulla Wester (s), Helena Höij (kd), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Yvonne Ruwaida (mp), Rolf Kenneryd (c), Johan Pehrson (fp), Per-Olof Svensson (s), Claes Stockhaus (v), Lennart Värmbj (v) och Lars Lilja (s).