



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten

Dokument 3:4 (2011–2012)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-151-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



## Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten

---

Dokument 3:4 (2011–2012)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2011–2012)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten.*

Riksrevisjonen, 6. desember 2011

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Gjennomføring av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Oppsummering av funnene</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Finansdepartementets svar</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>15</b>

## **Vedlegg: Rapport**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>Reorganisering av skatteetaten (ROS) – faktabeskrivelse</b>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>61</b>
<b>6</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>65</b>



# Finansdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten

### 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 ligningskontor 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 skattyterne.

Regionene er fra 1. januar 2008 organisert med funksjonene veiledning, fastsetting, kontroll og rettsanvendelse, 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 eksternt samhandling blitt bedre i reorganiseringen?

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet ved brev av 30. juni 2011. Departementet har i svarbrev av 29. august 2011 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten, som følger som trykt vedlegg, og i dette dokumentet.

### 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 skatteetaten, 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 innkrevingsvirksomhet, veiledning, saksbehandling og ressursbruk.

Det ble gjennomført intervjuer med ledelsen i Skattedirektoratet, Skatteopplysningen og hver av de fem regionene. Videre ble det sendt en spørsmålsliste 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 skatteoppkrevere, politidistrikter og regionale enheter i arbeids- og velferdsetaten og i toll- og avgiftsetaten.

### 3 Oppsummering av funnene

Undersøkelsen viser at etatens primære aktiviteter, som produksjon av skattekort, selvangivelser og skatteoppgjør, ble gjennomført til fastsatte frister i reorganiseringsperioden, 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.

#### 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. Beløps-effekten 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 inntekstdato. 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.<sup>1</sup> 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 mottatt 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<sup>2</sup> 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.

### **Innkrevning**

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 innkrevingsrutiner og tett oppfølging av skyldnerne. Det fremgår 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.

1) Beløpsmessige korreksjoner etter vedtak i første instans.

2) Dette omfatter utvidede ligningskontroller, kontroll av merverdiavgiftsoppgaver og stedlige kontroller.

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 av slo 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 innkrevingsresultatene for 2011.

### **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.

### **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 klagenene 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 klagenene 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 klagetypene 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 en kontor-enhet. 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 brukere. 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.

### **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, selskapsomdannelse 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 kontroll-etater. Sammen med politietaten, UDI og Arbeidstilsynet har etaten også etablert servicekontor for utenlandske arbeidstakere med tilbud i både Oslo, Stavanger og Kirkenes.

---

#### **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 skatte-

etatens 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 utviklingen 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 klage typene 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 forpliktelse.

Riksrevisjonen konstaterer at etableringen av Skatteopplysningen som en landsdekkende telefontjeneste 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 Riks-

revisjonen 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.

## 5 Finansdepartementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev 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 opprettholde 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 innværende 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 resultatet 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 kontroll-etater. 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 folke-registerområdet. Jeg mener dette viser potensialet i de organisatoriske løsningene som er valgt."

## 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 departementet 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 kompenserer for redusert tilgjengelighet til etatens kontorer.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. november 2011

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Annelise Høegh**

**Heidi Grande Røys**

**Synnøve Brenden**

---

Bjørg Selås



## Rapport: Reorganiseringen av skatteetaten (ROS)

---

Vedlegg til Dokument 3:4 (2011–2012)



# Innhold

<b>Liste over forkortelser</b>	<b>21</b>	4.3.3	Kompetanse innen de ulike forvaltningsområdene	57
<b>1 Innledning</b>	<b>23</b>	4.3.4	Skatteetaten som samarbeidspartner	58
1.1	Bakgrunn	<b>5 Vurderinger</b>		<b>61</b>
1.2	Mål og problemstillinger	5.1	Styrket satsing på skattekriminalitet, men nedgang i kontrollvirksomheten og reduksjon i omfanget av ressurser til kontroll	61
<b>2 Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>25</b>	5.1.1	Skattekrim	61
2.1	Dokumentanalyse	5.1.2	Ligningskontroll	61
2.2	Kvantitative data og statistikk	5.1.3	Kontroll av merverdiavgiftsoppgaver	61
2.3	Intervjuer og spørsmålsliste	5.1.4	Stedlig kontroll	62
2.4	Spørreskjemaundersøkelse	5.1.5	Samlet kontrollvirksomhet og ressursbruk på området	62
<b>3 Revisjonskriterier</b>	<b>27</b>	5.1.6	Innkrevning	62
3.1	Overordnede revisjonskriterier	5.2	Svakheter ved planleggingen og gjennomføringen av reorganiseringen	62
3.2	Kontroll- og innkrevingsvirksomheten i skatteetaten	5.3	Service og veiledning fremmer likebehandling, men har noen utfordringer	63
3.2.1	Kontroll	5.3.1	Saksbehandlingstider	63
3.2.2	Innkrevning av merverdiavgift	5.3.2	Kontorstruktur og veiledning	63
3.3	Service og veiledning i skatteetaten	5.4	Samhandling mellom funksjonsområder, mellom regioner og med andre etater	63
3.4	Styring og ressursutnyttelse i skatteetaten	5.4.1	Skatteetatens faglige miljøer	63
3.4.1	Generelle krav til styring i statlig virksomhet	5.4.2	Samhandling mellom funksjonsområder og mellom regioner	64
3.4.2	Ressursutnyttelse og kompetanse	5.4.3	Samhandling med offentlige virksomheter	64
3.4.3	Samhandling med andre offentlige virksomheter	<b>6 Referanseliste</b>		<b>65</b>
<b>4 Reorganisering av skatteetaten (ROS) – faktabeskrivelse</b>	<b>30</b>	<b>Tabelloversikt</b>		
4.1	Kontroll- og innkrevingsvirksomheten i skatteetaten	Tabell 4.1	For lite innberettet av inntekter og merverdiavgift avdekket ved stedlige kontroller på landsbasis – revisors forslag (mrd. kroner)	36
4.1.1	Kontrollen med næringsdrivende og selskaper	Tabell 4.2	Netto korreksjoner etter stedlige kontroller i inntekt og merverdiavgift etter vedtak i første instans (mrd. kroner)	36
4.1.2	Skattekrimenhetene	Tabell 4.3	Totalt andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper i perioden 2006–2010	37
4.1.3	Innkrevingsarbeidet i skatteetaten	Tabell 4.4	Avdekket beløp for årene 2006–2010 (mill. kroner)	39
4.2	Service og veiledning			
4.2.1	Skatteopplysningen			
4.2.2	Kontorstruktur og veiledning i regionene			
4.2.3	Videreutvikling av Skatteopplysningen og veiledningsfunksjonen			
4.2.4	Saksbehandlingstider			
4.3	Styring og ressursutnyttelse i skatteetaten			
4.3.1	Ressursutnyttelse			
4.3.2	Styring i skatteetaten			

Tabell 4.5	Andel innfordret og andel totalt innbetalt merverdiavgift per 31. desember året etter avgiftsåret (mill. kroner)	41
Tabell 4.6	Gjennomsnittlige ventetider og andel trafikk for de mest brukte tastevalgene og totalt gjennomsnitt for alle tastevalg	43
Tabell 4.7	Antall og andel avviste anrop til Skatteopplysningen (tall i tusen)	43
Tabell 4.8	Resultat av DIFIs innbyggerundersøkelse 2010	44
Tabell 4.9	Resultat av DIFIs innbyggerundersøkelse 2010	45
Tabell 4.10	Andel klager på ligning behandlet av skattekontoret innen gitte tidsfrister for landet som helhet i perioden 2006–2010	47
Tabell 4.11	Antall klagesaker ved Klagenemnda for merverdiavgift og andelen saker behandlet innen seks måneder i perioden 2006–2010	48
Tabell 4.12	Antall ansatte på funksjonsområdene kontroll- og rettsanvendelse og skattekrim i regionene per 31. desember i årene 2008–2010 og i andel av etatens totale bemanning	50
Tabell 4.13	Bemanningsutviklingen i antall årsverk i Skatteetaten for de ulike enhetene	51
Tabell 4.14	Ressursbruken innen administrasjon i årene 2007–2010 for Oljeskattekontoret, regionene og Skatteopplysningen	52

#### Figuroversikt

Figur 1.1	Skatteetaten per juni 2011	23
Figur 4.1	Skatteetatens arbeid med fastsetting og innkreving av skatter og avgifter	30
Figur 4.2	Antall og andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper på grunnlag av egendefinerte kontroller i perioden 2006–2010 for landet som helhet	31
Figur 4.3	Antall og andel næringsdrivende og selskaper hvor de egendefinerte kontrollene medførte endring i alminnelig inntekt for landet som helhet	33

Figur 4.4	Bruttoeffekter i alminnelig inntekt etter egendefinerte kontroller av næringsdrivende og selskaper (mill. kroner) for landet som helhet	33
Figur 4.5	Antall og andel kontrollerte merverdiavgiftsoppgaver for landet som helhet	34
Figur 4.6	Nettoeffekter i avdekket merverdiavgift etter oppgavekontroller for landet som helhet og treffprosent for disse kontrollene (mill. kroner)	34
Figur 4.7	Antall stedlige kontroller, fordelt på henholdsvis formal- og informasjonskontroller, avgrensede regnskapskontroller og regnskapskontroller samt andel stedlige kontroller på landsbasis	35
Figur 4.8	Antall saker under behandling og ferdigstilte saker	39
Figur 4.9	Anmeldelser og domfellelser i årene 2007–2010	39
Figur 4.10	Akkumulert og aktiv merverdiavgiftsrestanse per 31. desember for 2006–2010 (mill. kroner)	40
Figur 4.11	Andelen arve- og gavemeldinger som behandles innen seks måneder for landet som helhet i perioden 2006–2010	49
Figur 4.12	Andelen klagesaker arv behandlet innen 3 måneder i perioden 2006–2010	49
Figur 4.13	Måloppnåelse for alle meldingstyper i Folkeregisteret for 2006 og 2010	49
Figur 4.14	Utviklingen i samarbeidet mellom skatteetaten og skatteoppkreverne	59

#### Faktaboksoversikt

Faktaboks 4.1	Skatteklagenemnd	47
Faktaboks 4.2	Spørreundersøkelse til skatteoppkreverne	58

## Liste over forkortelser

DIFI:	Direktoratet for forvaltning og IKT
DLS:	Deltakerlignede selskaper
DSB:	Datastøttet selvangivelsesbehandling
FORIT:	Forbedring av it-funksjonen
KRISINO:	Den norske kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen
PSA:	Preutfylt selvangivelse
ROS:	Reorganiseringen av skatteetaten
SITS:	Skatteetatens IT- og servicepartner
SL:	System for ligning
SLN:	System for ligning av næringsdrivende
SRA:	Servicetelefon for revisorer, regnskapsførere og advokater



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

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. Tidligere var skatteetaten organisert i tre forvaltningsnivåer med Skattedirektoratet på sentralt nivå, fylkesskattekontor og skattefogdkontor på fylkesnivå og 98 ligningskontor på tredje nivå. Stortinget tok Finansdepartementets omtale av reorganiseringen av skatteetaten i budsjettproposisjonen til etterretning og gjorde de tilknyttede lov- og budsjettvedtak, jf. Innst. O. nr. 10 (2006–2007), Ot.prp. nr. 1 (2006–2007), budsjett-innst. S. nr. 6 (2006–2007) og St.prp. nr. 1 (2006–2007).

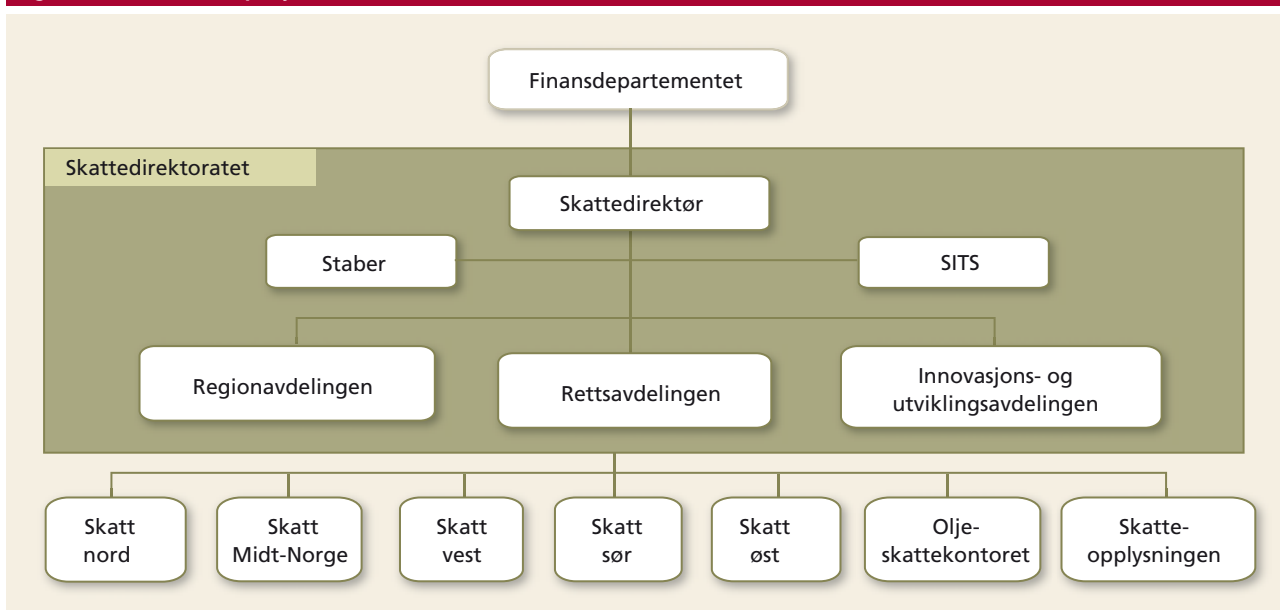
Etter reorganiseringen er skatteetaten organisert med et sentralt direktorat og fem underliggende regioner samt Oljeskattekontoret og Skatteopplysningen. Hver region er en formell forvaltningsenhet og har en rekke fysiske kontorsteder. Skatteetaten er dessuten representert ved mer enn 100 offentlige servicekontorer. Figur 1.1 viser skatteetatens organisasjon per juni 2011.

Det ble etablert følgende fem regioner:

- Skatt nord (Finnmark, Troms og Nordland)
- Skatt Midt-Norge (Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal)
- Skatt vest (Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland)
- Skatt sør (Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud)
- Skatt øst (Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland)

Det framgår av Prop. 1 S (2010–2011) at hensikten med reorganiseringen var å skape en organisasjonsstruktur som legger til rette for bedre oppgaveløsning og bedre ressursutnyttelse. Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) framgår det at etaten sto overfor betydelige utfordringer når det gjelder skattekriminalitet, herunder svart arbeid. Globaliseringen av økonomien, økt e-handel og økt mobilitet av arbeidskraft stilte også høyere krav til kompetanse, metodeutvikling og virkemiddelbruk. Etaten måtte styrke kontroll- og innkreivingsvirksomheten overfor de mer krevende delene av næringslivet og utvikle innsikt, kompetanse og metoder for å øke avdekking av skatteunndragelser. Dette krever sterke fagmiljøer med spisskompetanse og tverrfaglighet. Spesialisering gjennom

Figur 1.1 Skatteetaten per juni 2011



Kilde: Skatteetaten

endret oppgavefordeling ville være et viktig virkemiddel for å heve kompetansenivået i etaten. Samtidig var det behov for en mer profesjonell telefon- og veiledningstjeneste som kunne gi bedre service til skattyterne.

Regionene er organisert med funksjonene veiledning, fastsetting, kontroll og rettsanvendelse, innkreving og skattekrim. I tillegg kommer styrings- og administrasjonsstaber. Skatteopplysningen er etablert som en landsdekkende enhet direkte underlagt Skattedirektoratet. Skatteetaten har ansvaret for å innkreve merverdiavgift og arveavgift, mens de kommunale skatteoppkreverne har innkrevingsansvaret for inntekts- og formuesskatten samt arbeidsgiveravgiften. Skatteetaten har i tillegg det faglige ansvaret for skatteoppkreverne.

De regionale skattekontorene fikk riksdekkende myndighet på samtlige av etatens forvaltningsområder. Dette gir mulighet for økt arbeidsdeling innad i og mellom regionene.

Skatteetatens nye organisering er svært forskjellig fra tidligere organisering både regionalt og sentralt. 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 inntekts-givende produksjonene ble gjennomført etter planen. Det er for eksempel produksjon av skattekort, selvangivelser og skatteoppgjør.

Skatteetaten har rapportert at etaten hadde en bemanning tilsvarende 6527 ansatte per 31. desember 2010. Driftsregnskap for skatteetaten var på om lag 5 mrd. kroner, og samlet proveny på skatter og avgifter var på 773 mrd. kroner i 2010.

---

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med denne undersøkelsen er 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 med tilhørende underproblemstillinger.

- 1 Har kontroll- og innkrevingsvirksomheten i skatteetaten blitt bedre etter reorganiseringen?
  - Har kontrollen med næringsdrivende og selskaper blitt bedre?

- Har opprettelsen av skattekrimenhetene gitt en bedre bekjempelse av skatte- og avgiftskriminalitet?
- Har innkrevingsarbeidet i skatteetaten blitt bedre etter reorganiseringen?

- 2 Har service og veiledning blitt bedre for brukerne?
  - Hvordan har saksbehandlingstidene utviklet seg i perioden 2006–2010 i de ulike regionene?
  - Når målene som er satt for svar- og ventetid?
  - Hvordan kvalitetssikres svarene til brukerne?
- 3 Har ressursutnyttelse i skatteetaten og ekstern samhandling blitt bedre i reorganiseringen?
  - Er ressursene frigjort til prioriterte oppgaver som forutsatt?
  - Er det økt kompetanse innen de ulike forvaltningsområdene?
  - Har samhandlingen med eksterne virksomheter blitt bedre?

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter årene 2006–2010 og er basert på dokumentanalyse, statistikk og kvantitative data, spørreskjemaundersøkelse, intervjuer og spørsmålsliste. Datainnsamlingen ble avsluttet i mai 2011. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å fastslå at endringer i resultatoppgåelse i undersøkelsesperioden alene skyldes reorganiseringen, da det kan være flere årsaker til de resultatene skatteetaten oppnår i dag.

---

### 2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har omfattet stortingsproposisjoner, tildelingsbrev til skatteetaten, disponerings-/styringsbrev til regionene, halvårs- og årsrapporter for skatteetatens virksomhet og interne rapporter i skatteetaten. Det er også benyttet informasjon fra rapporter fra Riksrevisjonen som omhandler skatteetaten, og brukerundersøkelser utført av henholdsvis Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) og Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelser (KRISINO) i regi av Næringslivets sikkerhetsråd.

Dokumentene er benyttet til å utlede revisjonskriterier og som del av grunnlaget for rapportens faktadel. En mer detaljert dokumentoversikt er lagt ved rapporten.

---

### 2.2 Kvantitative data og statistikk

For å kartlegge resultatene av skatteetatens arbeid innen kontroll- og innkrevingsvirksomhet, veiledning, saksbehandling og ressursbruk er skatteetatens egen statistikk og kvantitative data benyttet for perioden 2006–2010. I denne undersøkelsen omfatter dette materialet blant annet antall kontroller for de ulike kontrolltypene, andel kontrollerte skattytere og avgiftspliktige med avdekket beløp og treffprosent ved kontrollene. De viktigste statistiske parametrene for innkreving av merverdiavgift er andelen innkrevet av totalt fastsatt merverdiavgift og restansebeløp. Fra skatteetatens statistikk og årsrapporter er det også hentet statistikk om utviklingen i saksbehandlingstider i undersøkelsesperioden, både for den ordinære saksbehandlingen der det måles, og for klagesaksbehandlingen. Videre er det benyttet kvantitative

data for skatteetatens ressursbruk på de ulike fagområdene. Skatteetatens statistikk foreligger på regionnivå. Dette gjør det mulig å kartlegge variasjoner mellom regionene.

Det er innhentet årsrapporter fra skattekrimenhetene for å kartlegge omfang og type saker som har vært behandlet, hvor store beløp som er avdekket og antall anmeldelser. Opplysninger om skatteetatens ressursbruk er innhentet fra skatteetaten.

Riksrevisjonen har flere ganger påpekt feil i tabeller og tallmateriale fra skatteetaten. Riksrevisjonens revisjon av skatteetatens regnskap for 2010 viser at det fortsatt er usikkerhet knyttet til pålitelighet i rapporteringen fra skatteetaten. Dette gjelder spesielt rapportering av antall og beløpsmessige korreksjoner knyttet til egendefinerte (utvidede) kontroller under ligningen. Rapporterte tall i årsrapporten i 2010 er på enkelte områder ikke direkte sammenlignbare med årsrapportene for tidligere år. Tallgrunnlaget vurderes som å være tilstrekkelig for å belyse utviklingstrekk i perioden.

---

### 2.3 Intervjuer og spørsmålsliste

For å undersøke skatteetatens arbeid nærmere ble det gjennomført intervju med ledelsen i Skattedirektoratet, Skatteopplysningen og hver av de fem regionene. Intervjuene ble gjennomført i perioden fra desember 2010 til mars 2011. Temaer som ble tatt opp, var organisering, styring, samhandling, ressursbruk, kompetanse, kontrollaktiviteter, kvalitetssikring og resultater innen ulike funksjonsområder. En intervjuguide ble utarbeidet til hvert av intervjuene og oversendt informantene før intervjuene. Det ble skrevet referater fra alle intervjuene som ble sendt til de enkelte enheter for verifisering og eventuelt utdypende svar.

I april 2011 ble det sendt en spørsmålsliste til Finansdepartementet der det ble lagt vekt på spørsmål som kunne belyse departementets styring og oppfølging på de aktuelle områdene.

---

## 2.4 Spørreskjemaundersøkelse

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 til noen utvalgte etater. Ut fra blant annet føringer i tildelingsbrev og kjennskap til skatteetaten ble det sendt spørsmål til et utvalg skatteoppkrevere, politidistrikt og regionale enheter i arbeids- og velferdsetaten og toll- og avgiftsetaten.

I spørreskjemaene, som ble sendt ut elektronisk, ble etatene spurt om hvordan reorganiseringen hadde påvirket samarbeidet med skatteetaten. I tillegg ble politi- og påtalemyndighet spurt om hvordan reorganiseringen hadde påvirket områder innen valg av straffespor, dvs. om saken anmeldes og følges opp i rettsapparatet eller om den tas som en forvaltningssak med sanksjoner som tilleggsskatt, forsinkelsesavgift og gebyrer fra skatteetaten. Skatteoppkreverne ble også spurt om hvordan reorganiseringen hadde påvirket kvalitet i faglig veiledning.

Respondentene ble bedt om å krysse av for svaralternativ som viste om utviklingen var positiv, uendret eller negativ når det gjelder hvordan reorganiseringen hadde påvirket temaet det ble spurt om. For hvert spørsmål ble respondentene også bedt om å krysse av for hvor viktig temaet ble vurdert å være for oppgaveløsningen i virksomheten.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede revisjonskriterier

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltning av skatte- og avgiftssystemene. Dette omfatter arbeid med skatte- og avgiftslovgivningen og styringen av den statlige delen av skatte- og avgiftsadministrasjonen. Departementet og skatteetaten skal blant annet sikre en tilfredsstillende etterlevelse av regelverket for skatter og avgifter. De overordnede målene for skatteetaten er å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter og sørge for et oppdatert folkeregister. Etaten skal også yte god service.

Det fastsettes kvalitative og kvantitative mål for skatteetaten gjennom styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Skattedirektoratet i forbindelse med utformingen av departementets tildelingsbrev. I hovedsak vil de viktigste styringsparametrene for kommende år tilsvare dem som ble brukt to år tidligere, og tilsiktede resultater kommende år skal generelt være like gode som eller bedre enn oppnådde resultater to år tidligere.

Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Finansdepartementet framgår det at en best mulig organisering av landets skatteetat skal bidra til å sikre finansieringen av velferdsstaten, bekjempe svart økonomi og skatteunndragelser, gi skattyterne god service og likebehandling, sikre god ressursutnyttelse i etaten og legge til rette for at de ansatte har et meningsfylt arbeid i et godt arbeidsmiljø. På denne bakgrunn mente Finansdepartementet at det var behov for å reorganisere etaten.

Ifølge Skattedirektoratet vil ny organisering av skatteetaten legge til rette for viktige forbedringer. I direktoratets utredning knyttet til St.prp. nr. 1 (2006–2007) framheves følgende forhold:

- framstå som én etat overfor brukerne
- etablere sterkere fagmiljøer på prioriterte områder, i hovedsak gjennom spesialisering og endret oppgavefordeling
- styrke innsatsen mot illojale brukere og svart økonomi
- bedre kvalitet og effektivitet
- frigjøre ressurser fra administrative funksjoner til faglig oppgaveløsning

- bedre samordning mellom fastsetting og innkreving
- legge til rette for overføring av oppgaver fra Skattedirektoratet til regionene

Stortinget tok Finansdepartementets omtale av reorganisering av skatteetaten i budsjettproposisjonen til etterretning og gjorde de tilknyttede lov- og budsjettvedtak, jf. Innst. O. nr. 10 (2006–2007), Ot.prp. nr. 1 (2006–2007), budsjett-innst. S nr. 6 (2006–2007) og St.prp. nr. 1 (2006–2007).

### 3.2 Kontroll- og innkrevingsvirksomheten i skatteetaten

#### 3.2.1 Kontroll

Finansdepartementet fastsetter hovedmålene for skatteetaten. For årene 2006–2010 er et av hovedmålene at skatter og avgifter skal fastsettes riktig og til rett tid.

I forbindelse med reorganiseringen av skatteetaten er det et mål å legge til rette for bedre kontrollinnsats og resultater i etaten, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Etaten må styrke kontrollvirksomheten overfor de mer krevende delene av næringslivet. Det framgår av proposisjonen at ny organisering vil bidra til økt avdekking av skatteunndragelser og bedre etterlevelse av regelverket, og dermed til riktigere skatteinngang.

Skatteetaten har opprettet fem spesialenheter som skal arbeide med tunge og vanskelige saker relatert til svart økonomi og økonomisk kriminalitet, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008). Bekjempelse av skattekriminalitet er en egen funksjon i ny organisering av etaten. Stedsuavhengige oppgaver vil i stor grad bli flyttet og dermed frigjøre ressurser til for eksempel kontrollvirksomhet. Det vil styrke bekjempelsen av skattekriminalitet og svart økonomi.

I tildelingsbrevene fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet i perioden 2006–2010 framgår det at grunnlagsdata og selvangivelser skal foreligge til rett tid og med god kvalitet, og at kontroll av grunnlagsdata skal skje til rett tid og med rett omfang. I kontroll av næringsdrivende

skal det være en økt satsing på "tyngre" regnskapskontroller, samtidig som antallet stedlige kontroller ikke reduseres.

### 3.2.2 Innkreving av merverdiavgift

Ifølge budsjettproposisjonene for Finansdepartementet for årene 2006–2010 er det et hovedmål for skatteetaten at skattene<sup>1</sup> skal betales til rett tid.

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) at skatteetaten må styrke innkrevingsvirksomheten overfor de mer krevende delene av næringslivet. I Skattedirektoratets utredning knyttet til stortingsproposisjonen blir det framhevet at større fagmiljøer både på fastsettings- og innkrevingsiden vil gi redusert sårbarhet, og bidra til større likebehandling og til å redusere avgiftsrestansene. Det legges videre til grunn at ny organisering vil bidra til økt innkreving.

I tildelingsbrevene fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet i perioden 2006–2010 framgår det at departementet ser det som viktig å videreføre arbeidet med å heve kvaliteten og å effektivisere innkrevingsområdet. Styringsparametre for ordinær drift er at innkrevingen skal være effektiv, og at restanseutviklingen for merverdiavgift skal være tilfredsstillende.

---

### 3.3 Service og veiledning i skatteetaten

Ifølge budsjettproposisjonene for Finansdepartementet for årene 2006–2010 er det et hovedmål for skatteetaten at brukerne skal få god service.

Omorganiseringen vil gi betydelige positive nytteeffekter både for borgerne og for etaten, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Nyten vil blant annet bli økt kvalitet i saksbehandlingen, økt likebehandling, kortere saksbehandlingstider og økt service og veiledning til brukerne. Skatteetaten forutsettes å legge forholdene best mulig til rette for at dialogen mellom etat og skattyter kan skje på betryggende måte.

Skattekontorer skal kunne ta imot henvendelser fra publikum på vegne av hele etaten og formidle videre de henvendelsene som etter etatens interne arbeidsdeling skal behandles ved et annet skattekontor, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) går det fram at Skattedirektoratet i forbindelse med forslaget til reorganisering hadde satt i gang et arbeid med å

1) Omfatter både skatter og avgifter.

bygge ut en langt mer profesjonell og strømlinjeformet service- og informasjonstjeneste enn det etaten hadde tidligere. Tjenesten vil blant annet bli organisert med eget servicesenter i hver region og vil i stor grad bli etatens ansikt utad. Det er avgjørende for en slik styrket brukerorientering at etaten har en velfungerende organisasjon, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

I tildelingsbrevene fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet i perioden 2006–2010 framgår det at skatteetaten skal legge vekt på å yte god service til skattepliktige, for å sikre stor tillit til skattesystemet og skatteetaten. Styringsparametre for ordinær drift er at saksbehandlingen i lignings- og avgiftsarbeid skal holde et fastsatt faglig nivå, og at skattytere, avgiftspliktige og kontrollerte skal få svar hurtig. Avgiftsdeklarasjoner og avgiftsvedtak skal foreligge til rett tid og med riktig kvalitet. Det forventes at rutiner og organiseringen av arbeidet med klagenemndsaker på merverdiavgiftsområdet vurderes jevnlig, slik at behandlingstiden holdes innenfor gjeldende krav.

---

### 3.4 Styling og ressursutnyttelse i skatteetaten

#### 3.4.1 Generelle krav til styling i statlig virksomhet

Det framgår av bevilgningsreglementet § 9 at departementet skal redegjøre for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene. Bevilgningsreglementet § 9 annet ledd inneholder et særlig krav om at det i tilknytning til bevilgningsforslagene må beskrives hvilke resultater som tilsiktet oppnådd. Videre skal det gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Økonomiregelverket er utledet av bevilgningsreglementet og bygger på mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. § 4 i reglementet definerer de grunnleggende styringsprinsipper som alle virksomheter skal styre etter. Virksomhetene skal

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd

- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Virksomhetene må i tillegg tilpasse styring, oppfølging, kontroll og forvaltning virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4.

Ifølge økonomireglementet § 14 skal alle virksomheter ha systemer og rutiner med innebygget intern kontroll for blant annet å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig.

### 3.4.2 Ressursutnyttelse og kompetanse

Finansdepartementet vurderer at en best mulig organisering av landets skatteetat skal bidra til god ressursutnyttelse i etaten og legge til rette for at de ansatte har et meningsfylt arbeid i et godt arbeidsmiljø, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). En reduksjon til to myndighetsnivåer, innføring av riksdekkende vedtakskompetanse også på regionnivå og sterkere satsing på landsdekkende eller regiondekkende oppgaveansvar vil gi en fleksibel og slagkraftig organisasjon med bedre ressursutnyttelse og høyere kvalitet.

Skattedirektoratet har i forbindelse med reorganiseringen lagt til grunn at etaten skal effektivisere og utnytte faglige, administrative og ledelsesmessige ressurser best mulig, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det er videre lagt til grunn at etaten må styrke kontroll- og innkrevingsvirksomheten overfor de mer krevende delene av næringslivet og utvikle innsikt, kompetanse og metoder som øker avdekkingen av skattefusks. Dette krever sterke fagmiljøer med spisskompetanse og tverrfaglighet. Spesialisering gjennom en endret oppgavefordeling er et viktig virkemiddel for å heve kompetansenivået i etaten.

Stedsuavhengige oppgaver vil i stor grad bli flyttet fra det sentrale østlandsområdet til kontorer i distriktene og i andre landsdeler, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det vil særlig være en stor overføring av oppgaver fra Oslo-området til Nord-Norge og Midt-Norge, men også innad i regionene vil det bli stor grad av flytting av oppgaver. Omorganiseringen og omfordeling av oppgaver medfører behov for endret og høyere kompetanse i etaten. Det framgår videre at kompetanseutvikling derfor er et svært viktig element i denne organisasjonsutviklingen. Forslaget til omorganiseringen gjør det mulig å utvikle gode fagmiljøer og attraktive arbeidsplasser i alle deler av landet.

Etaten må iverksette tiltak som sikrer virksomhetskritisk kompetanse, jf. tildelingsbrevene for perioden 2006–2010.

### 3.4.3 Samhandling med andre offentlige virksomheter

I forslaget til reorganisering er det lagt til grunn at en mer velfungerende skatteetat vil utgjøre en enda bedre samarbeidspartner for andre offentlige myndigheter, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det framgår videre at ved å styrke fagmiljøene legges det enda bedre til rette for samarbeid og samordning med andre etater, eksempelvis gjennom felles kontrollaksjoner, informasjonsutveksling og lignende.

Skatteetaten skal prioritere samarbeid med andre kontrolliteter og bransjeorganisasjoner for å bedre etterlevelsen av regelverket, jf. tildelingsbrevene til Skattedirektoratet i perioden 2006–2010. Det framgår her at det er viktig å videreutvikle skatteetatens faglige styrings- og oppfølgingsfunksjon med de kommunale skatteoppkreverne, og at det skal være et nært samarbeid og samordning mellom skatteetaten og skatteoppkreverne i gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen. Videre skal skatteetaten bidra til kompetanseoppbygging ved skatteoppkreverkontorene.

## 4 Reorganisering av skatteetaten (ROS) – faktabeskrivelse

### 4.1 Kontroll- og innkrevingsvirksomheten i skatteetaten

Skatteetatens primære oppgaver er å fastsette, kontrollere og kreve inn skatter og avgifter. I tillegg har etaten viktige oppgaver knyttet til regelverksutvikling, informasjon og veiledning.

Fastsettelse av skatter og avgifter er basert på selvdeklareringsprinsippet, dvs. på bakgrunn av innsendte oppgaver og opplysninger fra skatt- og avgiftspliktige. Skatteetatens kontrollarbeid omfatter kontroll med både innsendte opplysninger og grunnlaget for disse. Hoveddelen av skatte- og avgiftsinntektene kommer gjennom frivillige innbetalinger, men dersom dette ikke skjer, skal skatteetaten<sup>2</sup> iverksette tvangsinnkreving av de misligholdte kravene. Det framgår av Prop. 1 S (2010–2011) at verdikjeden i skatte- og avgiftsadministrasjonen er som vist i figur 4.1.

#### 4.1.1 Kontrollen med næringsdrivende og selskaper

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 til riktigere skatteinngang.

Skatteetaten gjennomfører flere typer kontrollaktiviteter overfor næringsdrivende og selskaper.<sup>3</sup>

Kontrollarbeidet skal avdekke feil og unndragelser og virke forebyggende gjennom å øke skattyternes opplevde oppdagelsesrisiko og bidra til økt etterlevelse av regelverket. Skattedirektoratet opplyser i intervju at det i omstillingsperioden var økt oppmerksomhet på variert virkemiddelbruk for å sikre etterlevelse av skatte- og avgiftsregelverket. Eksempler på virkemiddelbruk er forebygging i form av veiledning og strategisk bruk av mediene.

Over tid har det vært noe endring i definisjonene og innholdet i kontrollbegrepet, men videre i rapporten vil det i hovedsak bli brukt de samme begrepene som skatteetaten selv har benyttet i den aktuelle perioden som undersøkelsen omfatter.

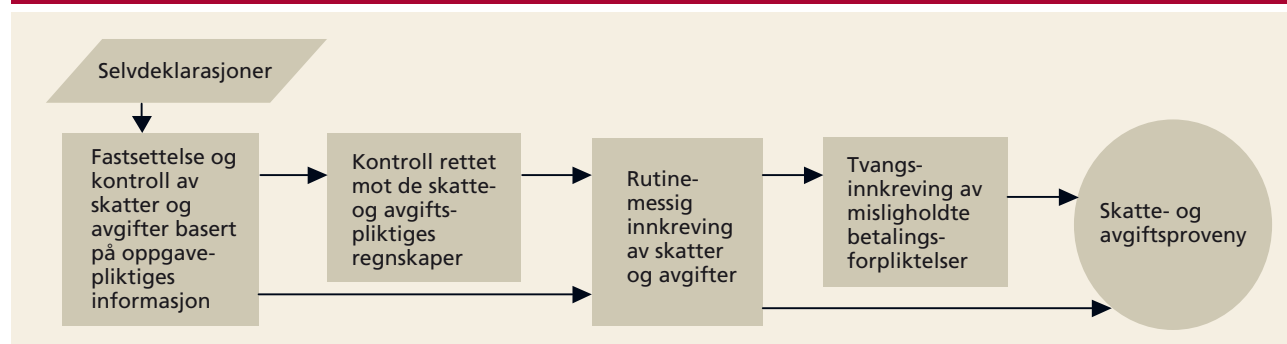
#### Antall næringsdrivende og selskaper

For inntektsårene 2005 og 2009 var det om lag 540 000 næringsdrivende og selskaper i skattemanntallet. I løpet av disse årene har det skjedd en dreining av skattemanntallets sammensetning ved at antall næringsdrivende har gått ned med om lag 43 000, mens antall selskaper i samme tidsrom har økt like mye.

#### Ligningskontroll av næringsdrivende og selskaper

Med ligningskontroll menes den årlige kontrollen som skatteetaten gjennomfører av selvangivelsene. Dette omfatter både maskinelle kontroller og manuell saksbehandling. I den maskinelle delen av ligningsbehandlingen blir det utført både obligatoriske og egendefinerte (verdiorienterte) kontroller. Dette innebærer at opplysninger i selv-

Figur 4.1 Skatteetatens arbeid med fastsetting og innkreving av skatter og avgifter



Kilde: Prop. 1 S (2010–2011) for Finansdepartementet

2) Når det gjelder innkreving av skatt og folketrygdavgifter, er oppgaven tillagt de kommunale skatteoppkreverne.

3) I dette kapitlet blir forskuddspliktige næringsdrivende (enkeltmannsforetak) omtalt som næringsdrivende, mens etterskuddspliktige skattytere og deltakerlignede selskaper omtales som selskaper.

angivelsen blir kontrollert mot fastsatte kontrollparametre som er lagt inn i ligningssystemene. I undersøkelsesperioden er kontrollene gjennomført i SLN/SL. SLN står for System for ligning av næringsdrivende og ble benyttet til og med inntektsåret 2007, mens SL står for System for ligning og har vært benyttet for gruppen næringsdrivende og selskaper fra og med inntektsåret 2008. Fram til og med 2009 var de næringsdrivende i tillegg omfattet av kontrollene som ble gjennomført i Datastøttet selvangivelsesbehandling (DSB) på lik linje med lønnstakere og pensjonister. Utslag (treff) i de maskinelle kontrollene skal følges opp ved manuell saksbehandling. Skattekontorene kan foreta ligningsbehandling innenfor en 12-månedersperiode regnet fra selvangivelsesfristen. For inntektsåret 2009 innebærer dette at ligningsbehandlingen gjennomføres i perioden fra 1. juni 2010 til 31. mai 2011.

#### Obligatoriske kontroller

De obligatoriske kontrollene av næringsdrivende og selskaper er i det vesentlige begrenset til å sikre en tilfredsstillende oppgavekvalitet, finne oppgavesett som mangler pliktig skjema/vedlegg, og sørge for teknisk gjennomføring av ligningen.<sup>4</sup> Disse kontrollene er landsdekkende og fastsettes av Skattedirektoratet. Antall næringsdrivende og selskaper som er kontrollert på grunnlag av obligatoriske kontroller, har økt i perioden 2006–2010. Beløpmessige effekter knyttet til obligatoriske kontroller gjelder i stor grad skjønnsligninger på grunnlag av manglende eller ufullstendig innlevering av selvangivelse.<sup>5</sup> I intervju opplyser de

fleste regionene i skatteetaten at de obligatoriske kontrollene overfor næringsdrivende og selskaper har fungert bra og er utført i henhold til de kravene som er fastsatt av Skattedirektoratet.<sup>6</sup>

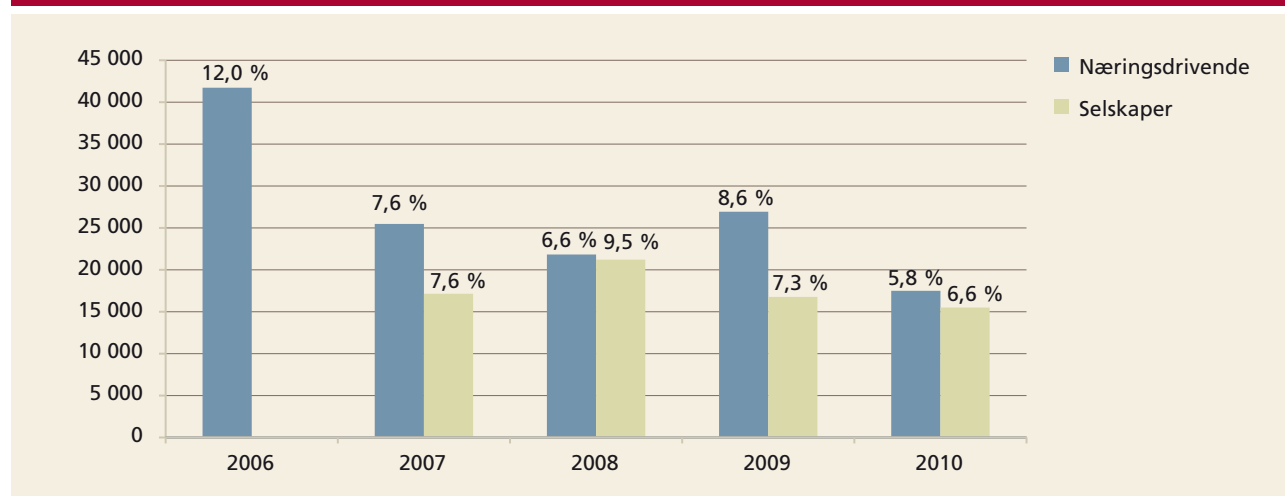
Regionene opplyser i intervju at kvaliteten i lignings- og fastsettelsesarbeidet har blitt bedre etter reorganiseringen. Dette skyldes i hovedsak spesialisering av arbeidsoppgaver og kvalitets-sikringsrutiner. Ifølge regionene har dette ført til større grad av likebehandling, både innenfor den enkelte region og til dels mellom regionene. I tilknytning til sistnevnte ble det pekt på at fagnettverk på ulike saksområder er etablert for å dele kunnskap og metodikk på området.

#### Egendefinerte kontroller (verdiorienterte)

Egendefinerte kontroller av næringsdrivendes og selskapers selvangivelser har som viktigste formål å avdekke skatteunndragelser. Omfang og innretning av disse kontrollene blir i stor grad bestemt av den enkelte region. I Dokument 3:11 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata* framgår det at regionenes grunnlag for å sette de egendefinerte kontrollparametrene overfor næringsdrivende og selskaper blant annet er styringssignaler fra Skattedirektoratet, erfaringer fra tidligere års ligning, egne analyser og risikovurderinger, og samordning internt med regionenes egne avdelinger.

Figur 4.2 viser oversikt over antall og andel næringsdrivende og selskaper hvor det i perioden

**Figur 4.2 Antall og andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper på grunnlag av egendefinerte kontroller i perioden 2006–2010 for landet som helhet**



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

4) Jf. Dokument 3:11 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata*.

5) Jf. Dokument 3:11 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata*.

6) Jf. Kvalitetsmeldingen for inntektsåret 2009. Dokumentet er vedlegg til styringsbrevet til regionene.

2006–2010 er gjennomført egendefinerte kontroller. Andelen er beregnet i forhold til antall næringsdrivende og selskaper i skattemanntallet. For 2006 foreligger det ikke statistikk over egendefinerte kontroller for selskaper.

På landsbasis er det for 2010 rapportert om i overkant av 17 000 kontrollerte næringsdrivende knyttet til de egendefinerte kontrollene. Dette utgjorde en andel på 5,8 prosent av skattemanntallet. Både antallet og andelen i 2010 var lavere enn det som ble rapportert for alle de fire forutgående årene. I den undersøkte perioden var det høyest antall og andel næringsdrivende som ble kontrollert, i 2006. Nedgangen i antall kontrollerte næringsdrivende fra 2006 til 2010 var på 58 prosent.

Samtlige fem regioner har i den aktuelle perioden en nedgang i antall kontrollerte næringsdrivende knyttet til egendefinerte kontroller. For alle fem årene var det betydelige variasjoner mellom regionene når det gjelder andelen kontrollerte næringsdrivende. I 2010 varierte denne andelen fra 2,2 prosent til 13,0 prosent.

For selskaper viser figur 4.2 at det rapporterte antallet egendefinerte kontroller har blitt redusert fra vel 17 000 i 2007 til om lag 15 500 i 2010. Andel kontrollerte selskaper var for de samme årene henholdsvis 7,6 prosent og 6,6 prosent. I den aktuelle perioden var det høyest antall og andel kontrollerte selskaper på bakgrunn av egendefinerte kontroll i 2008, med i overkant av 21 000 kontrollerte selskaper og en kontrollandel på 9,5 prosent. Også for selskaper var det betydelige variasjoner mellom regionene når det gjelder andel kontrollerte. I 2010 varierte denne andelen fra 1,6 prosent til 16,1 prosent.

Flere av regionene opplyser i intervju at det i perioden 2008–2009 var utfordringer knyttet til å gjennomføre tilstrekkelig antall egendefinerte kontroller i gruppen næringsdrivende og selskaper. Regionene opplyser at ferdigstillelse av ligningen og gjennomføringen av de obligatoriske kontrollene har vært prioritert. Det har derfor ikke vært ressurser til å gjennomføre så mange egendefinerte kontroller som ønskelig. Enkelte regioner viser også til at det har vært mange klager på ligningen, og at saksbehandlingen knyttet til klagen har vært mer ressurskrevende enn forutsatt. Enkelte regioner peker imidlertid på at selv om antall egendefinerte kontroller ikke har hatt det omfanget som har vært ønskelig, har større grad av spesialisering i regionene gjort at kvali-

teten på kontrollene har blitt bedre. Eksempler på områder som er spesialisert er utland, eiendom, finans og deltakerlignede selskaper (DLS).

Av skatteetatens egen statusrapport til Finansdepartementet om reorganiseringen framgår det at etaten ikke er tilfreds med omfanget av kontroll med ligningen av næringsdrivende og selskaper. I rapporten blir det pekt på at årsaken til det lave kontrollomfanget i hovedsak er knyttet til organiseringen mellom fagenheter i etaten, og at disse forholdene vil bli fulgt opp ved kontrollen av næringsdrivende og selskaper for inntektsåret 2009.

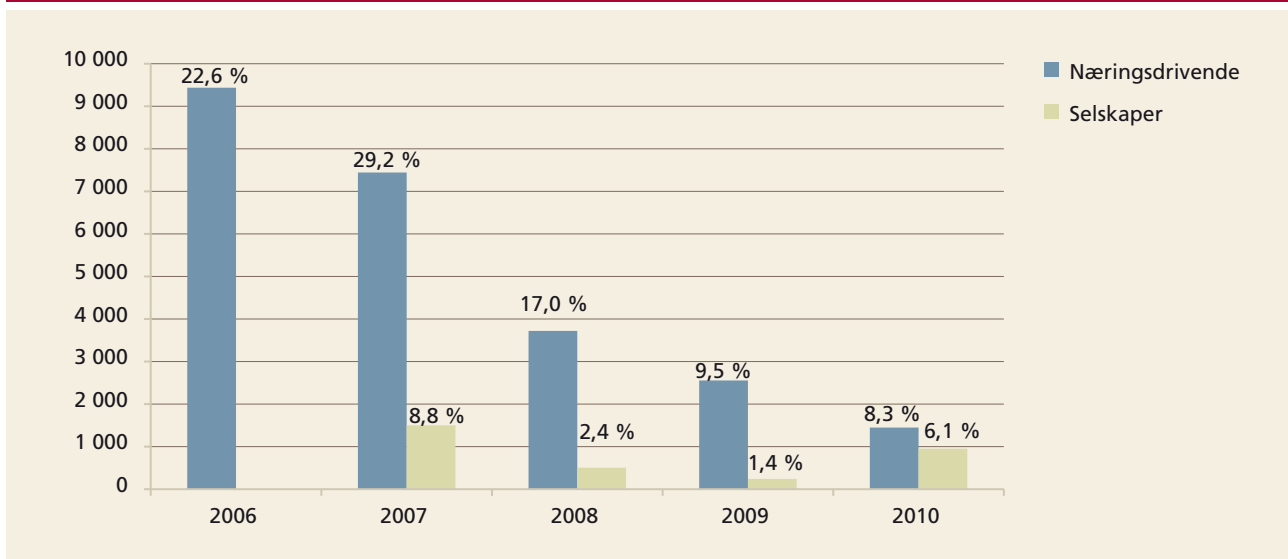
Ifølge skatteetatens årsrapport for 2010 har arbeidet med de egendefinerte kontrollene av næringsdrivende og selskaper ikke vært i tråd med de planene som regionene har lagt. I hovedsak skyldes dette de utfordringene ligningsmiljøene fikk pga. et stort omfang av obligatoriske kontrollutslag. Det framgår av årsrapporten at arbeidet med ligning av næringsdrivende og selskaper ikke har kommet opp på et tilfredsstillende nivå.

Finansdepartementet opplyser i brev at det har vist seg svært utfordrende for skatteetaten å klare å prioritere arbeidet med egendefinerte (utvidede) ligningskontroller innenfor næring. Etter reorganiseringen i 2008 var det nødvendig å prioritere det ordinære ligningsarbeidet og å rydde i gamle klagesaker. Det sistnevnte medførte et etterslep i klagebehandlingen utover i 2009 som igjen gikk ut over ressursinnsatsen til egendefinerte (utvidede) kontroller innenfor næring. Først i forbindelse med ligningsarbeidet i 2010 var etaten å jour med klagebehandlingen. Ifølge departementet viser de foreløpige tallene for arbeidet med næringsligning for 2010 at skatteetaten nå klarer å prioritere dette arbeidet høyere enn noen gang siden 2007, og at departementet er tilfreds med denne utviklingen. Departementet viser for øvrig til at utviklingen også må ses i sammenheng med den ønskede vridningen av ressurser mot tyngre og mer kompliserte kontroller, og de positive resultatene på dette området.

Figur 4.3 viser antall og andel næringsdrivende og selskaper der de egendefinerte kontrollene resulterte i endret alminnelig inntekt.<sup>7</sup> Andelen er beregnet i forhold til antall kontrollerte næringsdrivende og selskaper, jf. figur 4.2.

7) Alminnelige inntekter omfatter arbeidsinntekter, kapitalinntekter og næringsinntekter, med fratrukk for alle fradragsberettigede kostnader.

**Figur 4.3 Antall og andel næringsdrivende og selskaper hvor de egendefinerte kontrollene medførte endring i alminnelig inntekt for landet som helhet**



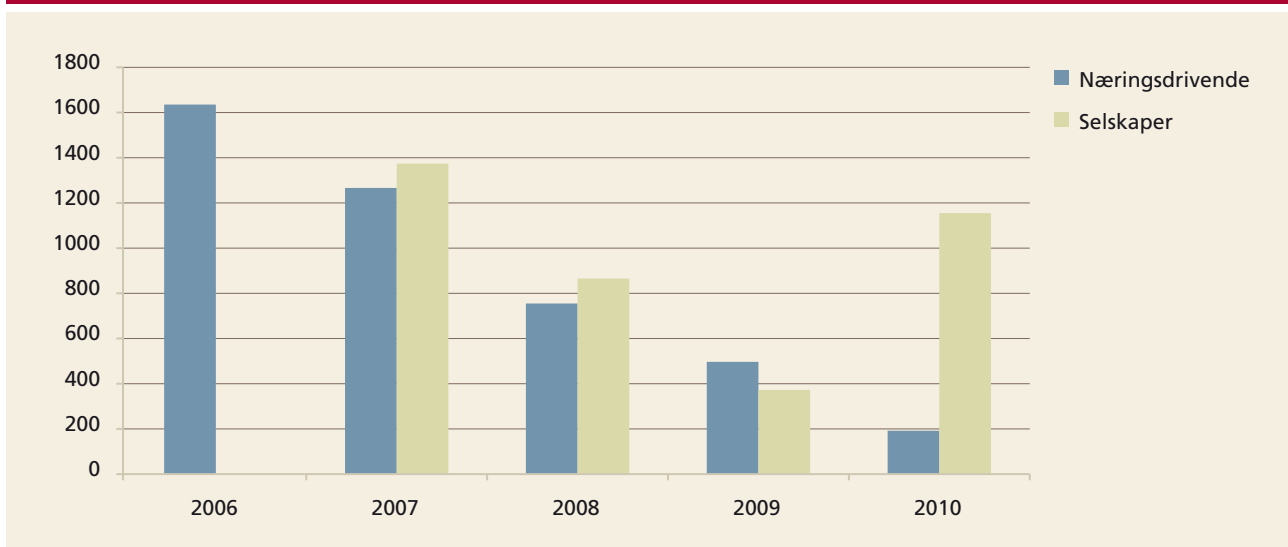
Kilde: Statistikk fra skatteetaten

I 2010 fikk 1448 næringsdrivende og 952 selskaper på landsbasis endret alminnelig inntekt. I forhold til antall kontrollerte næringsdrivende og selskaper utgjorde dette henholdsvis 8,3 prosent og 6,1 prosent. Både for næringsdrivende og for selskaper har det i den aktuelle perioden vært en nedgang i antall og andel kontroller som resulterte i endret alminnelig inntekt. Størst var nedgangen knyttet til næringsdrivende, fra 9346 i 2006 til 1448 i 2010. Reduksjonen for selskaper var fra 1501 i 2007 til 952 i 2010. For alle årene i perioden er det også her betydelige variasjoner mellom regionene når det gjelder andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper med effekt i alminnelig inntekt. I 2010 varierte andelen fra 5,5 til 13,7

prosent for næringsdrivende, mens tilsvarende for selskaper var fra 3,2 til 15,0 prosent.

Figur 4.4 viser bruttoeffekter i alminnelig inntekt av de egendefinerte kontrollene av næringsdrivende og selskaper, dvs. summen av forhøyelser og reduksjoner i alminnelig inntekt. For perioden 2006–2010 har den beløpsmessige effekten knyttet til de egendefinerte kontrollene av næringsdrivende gått jevnt ned, fra om lag 1,6 mrd. kroner i 2006 til 0,2 mrd. kroner i 2010. For selskaper var beløpsmessig effekt i 2010 om lag 1,2 mrd. Dette var noe lavere enn i 2007, men høyere enn i årene 2008 og 2009.

**Figur 4.4 Bruttoeffekter i alminnelig inntekt etter egendefinerte kontroller av næringsdrivende og selskaper (mill. kroner) for landet som helhet**



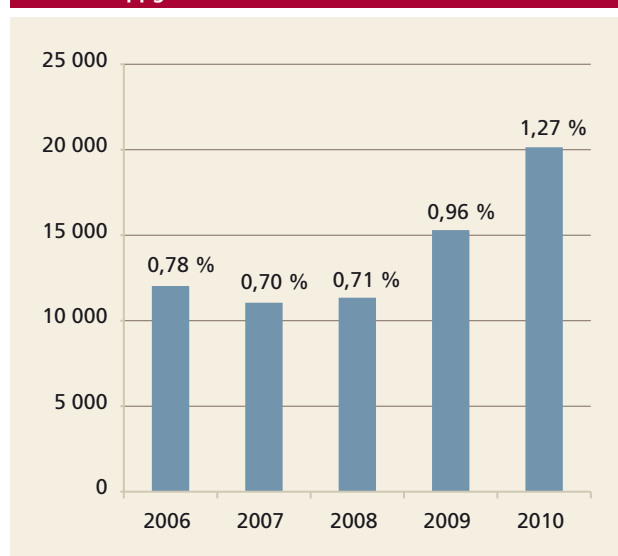
Kilde: Statistikk fra skatteetaten og Skattedirektoratets brev til Riksrevisjonen av 21. mars 2010

### Kontroll av merverdiavgiftsoppgaver

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. Begrepet oppgavekontroll inkluderer også henvendelser til de avgiftspliktige hvor det kreves skriftlige svar. Denne typen kontroll utføres vanligvis av skatteetaten på kontoret, men kan også gjennomføres hos de avgiftspliktige.

I 2010 var det registrert i underkant av 340 000 merverdiavgiftspliktige, og totalt ble det innlevert 1 581 268 merverdiavgiftsoppgaver. I perioden 2006–2010 har det kun vært mindre endringer i antall oppgavepliktige og innleverte oppgaver.

**Figur 4.5 Antall og andel kontrollerte merverdiavgiftsoppgaver for landet som helhet**

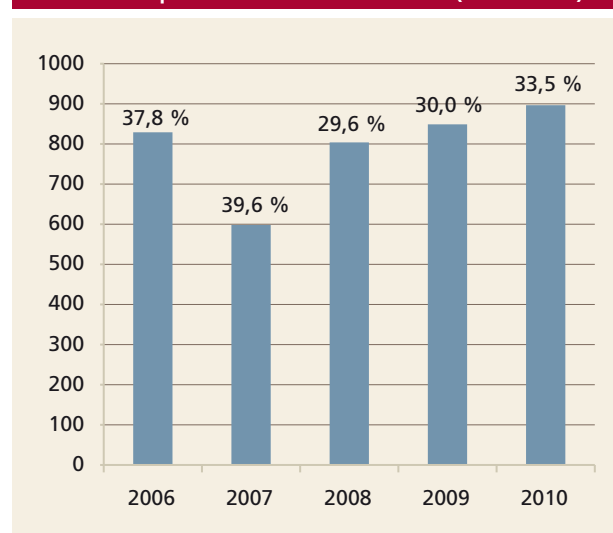


Kilde: Statistikk fra skatteetaten

Figur 4.5 viser at antall kontrollerte oppgaver har økt fra 12 209 i 2006 til 20 144 i 2010. Dette tilsvarer en økning fra 0,78 prosent til 1,27 prosent av totalt antall innleverte merverdiavgiftsoppgaver. I 2010 var resultatkravet, fastsatt av Skattedirektoratet, en kontrolldekning på 1,3 prosent for landet som helhet. Alle regionene i skatteetaten har i perioden hatt en økning i antall og andel kontrollerte merverdiavgiftsoppgaver. Andelen gjennomførte oppgavekontroller varierte i 2010 mellom regionene fra 0,86 prosent til 1,69 prosent. For de andre årene i den aktuelle perioden har den relative variasjonen mellom de ulike regionene vært om lag tilsvarende.

Figur 4.6 viser beløpsmessige effekter av gjennomførte oppgavekontroller og treffprosenten for disse kontrollene. For beløpsmessige effekter er det tatt utgangspunkt i netto endringer i fastsatt merverdiavgift, dvs. forhøyelser med fradrag for reduksjoner i fastsatt merverdiavgift. Skatteetaten rapporterer nettoeffekter ved avdekket merverdiavgift.

**Figur 4.6 Nettoeffekter i avdekket merverdiavgift etter oppgavekontroller for landet som helhet og treffprosent for disse kontrollene (mill. kroner)**



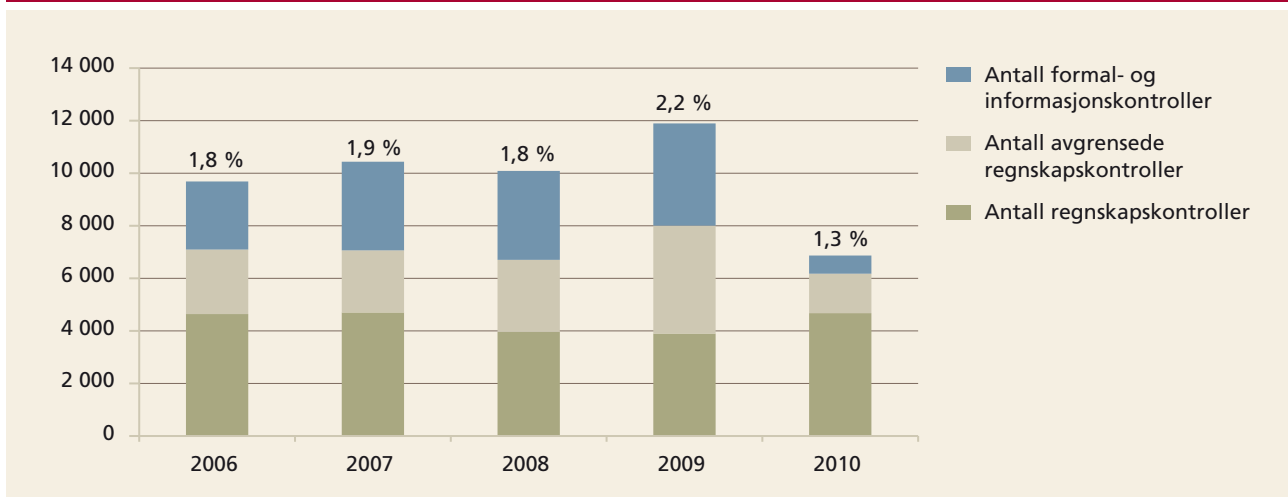
Kilde: Statistikk fra skatteetaten

I 2010 resulterte kontrollen av merverdiavgiftsoppgaver i en netto økning av fastsatt avgift på 897 mill. kroner. Med unntak for 2007 ble det i alle årene i perioden 2006–2010 avdekket beløp mellom 800–900 mill. kroner. Gjennomsnittlig avdekket beløp per kontroll har i samme periode variert fra 70 894 kr i 2008 til 44 509 i 2010. Treffprosenten for landet som helhet har variert mellom 29,6 og 39,6 prosent. I 2010 var den på 33,5 prosent. For alle årene i perioden var det betydelige variasjoner mellom regionene i skatteetaten når gjelder treffprosent knyttet til oppgavekontrollene. I 2010 varierte treffprosenten mellom regionene fra 22,7 prosent til 37,6 prosent.

I intervjuer med regionene blir det opplyst at kontroll av merverdiavgiftsoppgaver har vært et prioritert område de siste årene. I flere av regionene har arbeidet knyttet til kontroll av disse oppgavene blitt samlet i færre enheter.

I skatteetatens årsrapport for 2010 opplyses det at skatteetaten har fått tildelt særskilte midler for å styrke arbeidet innenfor blant annet merverdiavgiftsområdet. Det opplyses at ved bruk av disse midlene er det i 2010 gjennomført 20 144

**Figur 4.7 Antall stedlige kontroller, fordelt på henholdsvis formal- og informasjonskontroller, avgrensede regnskapskontroller og regnskapskontroller samt andel stedlige kontroller på landsbasis**



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

kontroller av merverdiavgiftsoppgaver. Finansdepartementet opplyser i brev at det er fornøyd med utviklingen innenfor merverdiavgiftsforvaltningen i skatteetaten de siste årene. Departementet viser til at antall oppgavekontroller er doblet, at utviklingen i treffprosenten er positiv og at skatteetaten avdekker flere større saker enn tidligere. Departementet er kjent med at den svake veksten i avdekket beløp på oppgavekontrollene i forhold til økningen i antallet kontroller i stor grad skyldes at området har vært under oppbygging med mange nyansatte oppgavebehandlere som er under opplæring. Departementet viser til at Skattedirektoratet har opplyst at resultatene av merverdiavgiftskontrollen har en positiv utvikling i 2011, også for avdekket beløp.

#### Stedlige kontroller

Skatteetaten har delt inn de stedlige kontrollene i hovedkontrolltypene formal- og informasjonskontroller, avgrensede regnskapskontroller og regnskapskontroll.

Regnskapskontroller er normalt den mest omfattende kontrolltypen og omfatter gjennomgang av næringsdrivendes og selskapers regnskaper med bilag. Regnskapskontroll kan benyttes overfor alle forvaltningsområdene som skatteetaten har ansvar for, som for eksempel inntekt/formue, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Hovedhjemmelen for regnskapskontroll er ligningslovens § 4-10, som gir næringsdrivende og selskaper en ubetinget opplysningsplikt overfor skatteetaten.

Med avgrenset regnskapskontroll menes en kontroll hvor en innsendt oppgave blir avstemt/

kontrollert mot deler av regnskapet eller en annen kilde. Hjemmel for avgrensede regnskapskontroller er ligningsloven § 4-8. Formal- og informasjonskontroller er kontroller i den hensikt å gi informasjon til næringsdrivende og selskaper, men hvor det også kontrolleres hvordan formalreglene er fulgt.

Figur 4.7 viser summen av antall stedlige kontroller på landsbasis i perioden 2006–2010 og andelen dette utgjør av totalt antall næringsdrivende og selskaper i skattemanntallet. Antall stedlige kontroller i 2010 var 6868. Dette var lavere enn alle de fire foregående årene. Andel stedlige kontroller i 2010 utgjorde 1,3 prosent av antall næringsdrivende og selskaper i skattemanntallet, mens i perioden 2006–2009 varierte andelen fra 1,8 prosent til 2,2 prosent. I 2010 varierte andelen stedlige kontroller mellom regionene fra 1,1 til 1,5 prosent. Variasjonene mellom regionene i andelen stedlige kontroller var større i perioden 2006–2009.

Av de tre kontrolltypene som er inkludert i begrepet stedlige kontroller, har omfanget av både formal- og informasjonskontroller og avgrensede regnskapskontroller blitt redusert fra 2009 til 2010. Formal- og informasjonskontrollene har gått ned fra 3890 til 691, mens antall avgrensede regnskapskontroller har blitt redusert fra 4107 til 1500 kontroller. I 2010 hadde Skattedirektoratet ikke fastsatt resultatkrav knyttet til disse to kontrolltypene. Antall regnskapskontroller har imidlertid økt fra 3898 i 2009 til 4677 i 2010 og var på om lag det samme nivå som i 2006 og 2007.

**Tabell 4.1 For lite innberettet av inntekter og merverdiavgift avdekket ved stedlige kontroller på landsbasis – revisors forslag (mrd. kroner)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Inntektskorreksjoner	4,9	8,0	20,1	24,2	21,5
Merverdiavgift – korreksjoner	0,8	1,0	0,7	2,0	1,1

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

De fleste av regionene opplyser i intervju at de var godt fornøyd med omfanget av regnskapskontroller og de beløpene som blir avdekket gjennom disse kontrollene. I intervjuene pekes det også på at kontrollvirksomheten er bedre koordinert etter reorganiseringen, og at det er enklere å prioritere de viktigste sakene. Det framheves at før reorganiseringen av skatteetaten var det ligningskontorene som hadde ansvaret for skatt, mens det var fylkesskattekontorene som håndterte merverdiavgiften. Etter reorganiseringen har kontrollavdelingen i regionene større muligheter til å se disse to områdene i sammenheng.

Enkelte regioner opplyser i intervju at reorganiseringen ikke har ført til noen vridning av ressursene til kontrollområdet. En region uttaler i intervju at det har vært en styrt og nødvendig nedbygging av kontrollvirksomheten, selv om dette ikke har vært i tråd med målene for reorganiseringen av skatteetaten. Dette blir av regionen forklart med at flere nasjonale satsingsområder er svært ressurskrevende, og at dette går ut over den øvrige ressursinnsatsen på kontrollområdet.

Når det gjelder reduksjonen av det samlede antallet stedlige kontroller, opplyser Finansdepartementet at forklaringen er todelt. For det første har det fra skatteetatens side vært ønskelig å variere virkemiddelbruken mer enn tidligere, både mellom kontrolltyper og mellom kontroll og veiledning. Det har medført endringer i sammensetningen av stedlige kontroller. I 2010 gikk antallet tynge regnskapskontroller opp og antallet avgrensede regnskapskontroller ned. Departementet opplyser også at skatteetaten, etter innføringen av nytt system for ligning (SL), endret registreringsrutinene for en vesentlig del av de stedlige kontrollene. Det har medført at antallet

stedlige kontroller som er rapportert for 2010, ikke er direkte sammenlignbart med tallene for tidligere år.

Etter gjennomførte stedlige kontroller fremmer skatteetatens revisorer forslag om inntektskorreksjoner og korreksjoner i merverdiavgift. Disse forslagene kan avvike fra den endelige fastsettelsen ved skattekontoret. Tabell 4.1 viser revisors forslag til endringer etter gjennomførte stedlig kontrollvirksomhet i årene 2006–2010. Beløpene i tabellen er nettoendringer, dvs. forhøyelser med fradrag for reduksjoner.

Det framgår av tabell 4.1 at revisors forslag til korreksjoner i innberettede inntekter og merverdiavgift har økt fra 2006 til 2010. Avdekket for lite innberettet merverdiavgift økte fra 0,8 mrd. kroner i 2006 til 1,1 mrd. kroner i 2010, mens avdekkede inntekter økte fra 4,9 mrd. kroner i 2006 til 21,5 mrd. kroner i 2010. Av regionene er det Skatt øst som har de største avdekkingsene i perioden, og denne regionen utgjør for de fleste årene i den aktuelle perioden over halvparten av totaltallene.

Tabell 4.2 viser beløpsmessige korreksjoner knyttet til stedlige kontroller etter vedtak i første instans. Pga. ulik periodisering er de enkelte årene ikke direkte sammenlignbare med beløpene i tabell 4.1.

For perioden 2006–2010 er inntektskorreksjonen etter vedtak i første instans om lag 41 mrd. kroner, mens tilsvarende beløp i samme periode i revisors forslag er om lag 79 mrd. kroner. Dette innebærer at de vedtatte beløpene utgjør om lag 52 prosent av forslagene til skatteetatens revisorer. Når det gjelder merverdiavgiften, er den prosentvise

**Tabell 4.2 Netto korreksjoner etter stedlige kontroller i inntekt og merverdiavgift etter vedtak i første instans (mrd. kroner)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Inntektskorreksjoner	2,6	2,2	7,3	17,2	11,6
Merverdiavgift – korreksjoner	0,5	0,5	1,0	0,6	1,2

Kilde: Skatteetatens årsrapporter og e-post fra Skattedirektoratet av 31. mai 2011

**Tabell 4.3 Totalt andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper i perioden 2006–2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
Andel kontrollert av skatteetaten	15,9 %	12,0 %	11,7 %	13,1 %	11,1 %
Andel kontrollert av både skatteetaten og skatteoppkreverne	17,4 %	13,2 %	13,1 %	14,5 %	12,6 %

Kilde: Skatteetatens årsrapporter

forskjellen mellom forslag og vedtak mindre. Vedtakene i første instans utgjør her om lag 69 prosent av forslagene.

### Oppsummering av kontrollarbeidet overfor næringsdrivende og selskaper

Tabell 4.3 viser andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper for perioden 2006–2010. Her er både egendefinerte kontroller (utvidede ligningskontroller), oppgavekontroller og stedlige kontroller inkludert. Tabellen viser at den totale kontrolldekningen går ned fra 15,9 prosent i 2006 til 11,1 prosent i 2010. Dersom også skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll tas med, øker andelen kontrollerte næringsdrivende og selskaper med mellom 1,3 og 1,5 prosentpoeng i de ulike årene.

Siden 2008 har Finansdepartementet i tillegg til de ordinære budsjettmidlene gitt egne satsingsmidler for blant annet å styrke kontrollvirksomheten i skatteetaten. Det framgår av Prop. 1 S (2009–2010) at helårsvirkningen av denne styrkingen vil være 185 mill. kroner fra 2010. Midlene er benyttet til bransjekontroller, merverdiavgiftskontroller, arbeid mot finansparadiser, tiltak overfor utenlandsk arbeidskraft og aktiviteter i skattekrimenhetene. Regionene opplyser i intervju at de ekstra satsingsmidlene gjør det mulig å opprettholde det nåværende kontrollnivået.

Undersøkelser<sup>8</sup> viser at opplevd oppdagelsesrisiko er redusert i perioden 2006–2010. Skattedirektoratet opplyser i intervju at funnene burde vist det motsatte, da det ikke samlet sett er gjennomført færre kontroller. Direktoratet påpeker at store beløp blir avdekket, og at det er stor medieoppmerksomhet omkring tematikken. Skattedirektoratet framhever at det nå arbeider for å styrke etterlevelsen av regleverket på skatteområdet. En egen analyseenhet arbeider med dette, og det vil også komme en egen styringsparameter på området.

Finansdepartementet opplyser i brev at utviklingen i antallet gjennomførte kontroller innenfor de forskjellige kontrolltypene har vært tema i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet kontinuerlig siden 2008, jf. også den betydelige budsjettstyrkingen på området. Verken departementet eller direktoratet er fornøyd med utviklingen i den samlede kontrollinnsatsen mot næringsdrivende og selskaper når det gjelder utvidede kontroller under ligning og stedlige kontroller.

Finansdepartementet opplyser at det er bekymret for den trenden som synes å framkomme av Den norske kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (KRISINO) i 2009. Departementet understreker nødvendigheten av å ta mange virkemidler i bruk, ikke bare kontroll, for å synliggjøre risikoen den enkelte skattyter utsetter seg for ved ikke å følge lover og regler på området. Departementet påpeker at skatteetaten er oppmerksom på utviklingen og sammenhengen mellom den samlede kontrollvirksomheten og utviklingen i oppdagelsesrisikoen. Å øke den opplevde oppdagelsesrisikoen er en av etatens sentrale målsettinger.

Finansdepartementet vil videre understreke at skatteetaten nå tydeligere enn før ser på hele verdikjeden og bruken av varierte virkemidler i ulike faser. I den forbindelse kan det blant annet vises til at etaten etter reorganiseringen i større grad satser på såkalt proaktiv kontroll ved å styrke veiledningstjenesten. For øvrig bekjemper skatteetaten også skatte- og avgiftskriminalitet ved å bruke et bredt spekter av andre virkemidler utover den ordinære kontrollvirksomheten. Blant annet samarbeider etaten med andre institusjoner nasjonalt og internasjonalt. Etaten gir også viktige bidrag til å utvikle regelverket.

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

8) Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelser (KRISINO) i regi av Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR).

#### 4.1.2 Skattekrimenhetene

Skatteetaten har opprettet fem spesialenheter som skal arbeide med tunge og vanskelige saker relatert til bekjempelse av alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet. I den nye organiseringen av etaten er skattekrimenhetene skilt ut som et eget funksjonsområde.

#### Organisering

Skattekrimsatsingen begynte før reorganiseringen i 2008–2009 i form av samarbeidsprosjekter mellom fylkene. Det var ifølge skatteetaten vanskelig å få tilført nødvendige ressurser til arbeidet. Det framgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) at det i reorganiseringsprosessen ble bestemt å opprette fem spesialenheter som skulle arbeide med tunge og vanskelige saker relatert til svart økonomi og økonomisk kriminalitet. Spesialisering og tilføring av blant annet etterforskningskompetanse skulle styrke skatteetatens evne til å avdekke og forfølge alvorlig og omfattende skattekriminalitet. Regionene påpeker i intervju at skattekrimavdelingene i større grad har både kompetanse og muligheter til å gå inn på mer komplekse saksområder enn hva den ordinære kontrollvirksomheten har hatt mulighet til.

I statsbudsjettet for 2009 ble det vedtatt en betydelig styrking av skatteetatens kontrollvirksomhet for å forebygge og avdekke svart økonomi og skatteunndragelser. Det er i perioden 2009–2010 gitt øremerkede midler til skattekrimenhetene på til sammen 26,4 mill. kroner.

Av skatteetatens statusrapport for reorganiseringen framgår det at de største og mest alvorlige sakene finnes i og rundt de store byene. Det framgår videre av statusrapporten at i skattekrimsatsingen har etaten fått forståelse for nødvendigheten av å flytte ressurser mellom regionene for å få gjennomført de viktigste oppgavene. Flere skattekrimenheter bidrar i saker som gjelder andre regioner, og leder prosjekter som omfatter flere landsdeler. Det gjelder blant annet på området fiktiv fakturering og drosjesaken i Oslo i 2008, der Skatt øst avdekket et stort omfang av skatteunndragelser.

Skattekrimenhetene varierer i størrelse fra Skatt nord, som ved utgangen av 2010 har 14 ansatte, til Skatt øst med 72 ansatte. Antall ansatte har økt betydelig etter reorganiseringen, men avdelingene har fortsatt ikke det antall ansatte som var planlagt.

#### Resultater

Skattedirektoratet uttaler i intervju at det som bevisst strategi ikke har stilt kvantitative resultatkrav til skattekrimenhetene. Hensikten er å unngå styringsparametre og resultatkrav som ville medføre for mye oppmerksomhet på antall istedenfor kvalitet. Skattedirektoratet vil at skattekrimenhetene skal arbeide med de store og alvorlige sakene knyttet til skattekriminalitet. Dette er svært ressurskrevende saker som det tar lang tid å utrede. Disse sakene kan ifølge Skattedirektøren ikke måles ut fra en tradisjonell mål- og resultatstyringstankegang.

Finansdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at etatens arbeid i skattekrimenhetene følges opp i den løpende styringsdialogen. Arbeidets karakter gjør at det etter departementets syn ikke er hensiktsmessig å fastsette kvantitative resultatkrav på området. Av intervju med regionene framgår det imidlertid at regiondirektørene har fastsatt antallskrav til sine skattekrimenheter i lokale resultatavtaler.

#### Antall saker

Siden skattekrimenhetene arbeider med store og komplekse saker som det tar lang tid å behandle, bør ferdigbehandlede saker ses sammen med saker under behandling. Figur 4.8 viser saker som er ferdigbehandlet i løpet av kalenderåret, og saker som er under behandling per 31. desember hvert enkelt år.

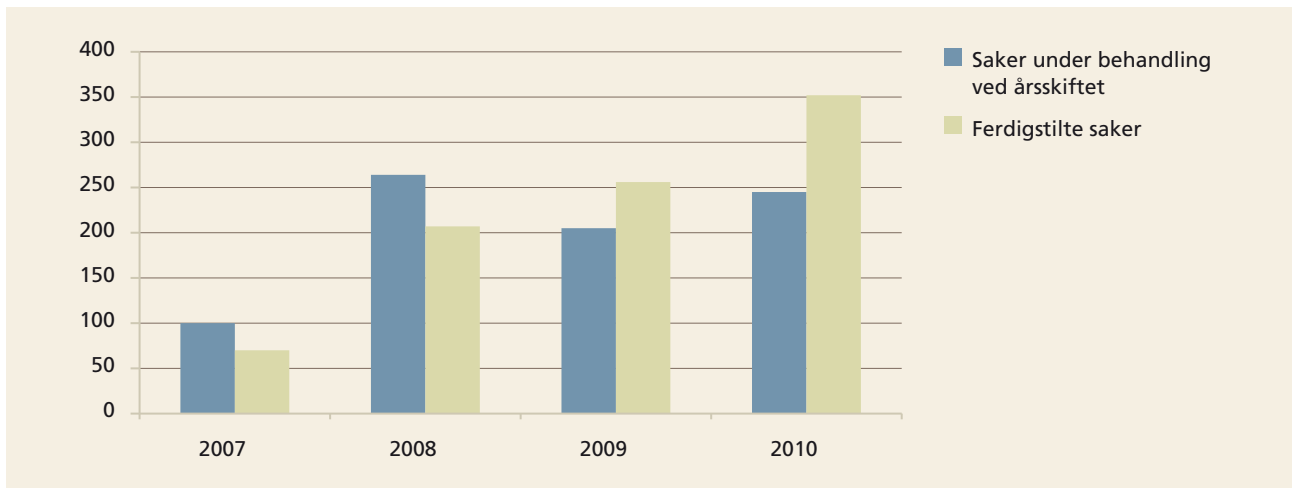
Antall saker under behandling ved årsskiftet har økt fra 100 i 2007 til 245 i 2010. Det var 264 saker under behandling i 2008. Av disse hadde Skatt øst 111 saker, inkludert drosjesakene.

Det framgår av Skattekrims egne årsrapporter for 2007–2010 at antall ferdigstilte saker fra skattekrimenhetene har økt fra 70 i 2007 til 352 i 2010. Det er store variasjoner mellom regionene. I forbindelse med resultatutviklingen i skattekrimenhetene er 2007 tatt med for å vise utviklingstendenser, men det må tas hensyn til at den geografiske inndelingen ikke var den samme, og at satsingen varierte mellom fylkene.

#### Avdekket beløp – vedtak

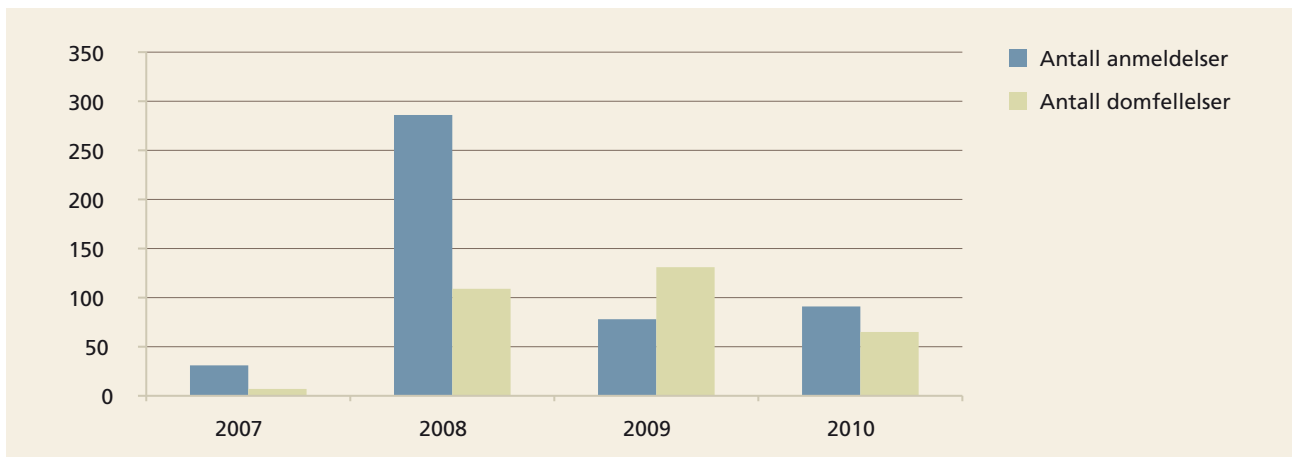
Tabell 4.4 viser utvikling i avdekket beløp som følge av kontroller gjennomført av skattekrimenhetene.

**Figur 4.8 Antall saker under behandling og ferdigstilte saker**



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

**Figur 4.9 Anmeldelser og domfellelser i årene 2007–2010**



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

**Tabell 4.4 Avdekket beløp for årene 2006–2010 (mill. kroner)**

Inntektstype/år	2007	2008	2009	2010
Alminnelig inntekt <sup>9</sup>	138	195	248	533
Merverdiavgift	99	50	57	136
Formue	8	644	3872	8057
Personinntekt <sup>10</sup>	28	68	101	63
Arbeidsgiveravgift	15	38	62	68
Sum	288	995	4340	8857

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

Totalt avdekket beløp har økt fra 288 mill. kroner i 2007 til 8857 mill. kroner i 2010. Det er avdekket beløp knyttet til formue som utgjør de største

9) Alminnelige inntekter omfatter arbeidsinntekter, kapitalinntekter og næringsinntekter, med fratrukk for alle fradragberettigede kostnader.

10) Personinntekt omfatter arbeidsinntekter, pensjonsinntekter og næringsinntekter, men ikke kapitalinntekter, til forskjell fra alminnelig inntekt. Det gis heller ikke fradrag i personinntekten. Personinntekt er et beregningsgrunnlag for trygdeavgift og toppskatt for personlige skattyter.

endringene. Avdekket alminnelig inntekt er økt fra 138 mill. kroner i 2007 til 533 mill. kroner i 2010. Tilsvarende tall for avdekket merverdiavgift er en økning fra 99 mill. kroner til 136 mill. kroner. Enkelt saker kan gi store utslag i tallene. Det er også store forskjeller mellom regionene. Endringer i alminnelig inntekt og merverdiavgift gir størst proveny og vektlegges derfor gjerne ved vurderinger. I og med skatteetatens mål om korrekt fastsetting av skatter og avgifter, benyttes brutto tall ved rapportering av resultater, dvs. summen av forhøyelser og reduksjoner i inntekt.

#### *Anmeldelser og domfellelser*

Figur 4.9 viser antall anmeldelser og antall domfellelser med bakgrunn i saker fra skattekrim-enhetene.

Drosjesakene i Skatt øst har hatt vesentlig innvirkning på antallet anmeldelser i 2008. Av totalt 486 anmeldelser i perioden 2007–2010 har Skatt

øst 320. Drosjesakene har også hatt vesentlig innvirkning på domfellelser både i 2008 og 2009. Antall domfellelser har variert mye i perioden, med en topp på 131 saker i 2009.

Av skatteetatens årsrapport for 2010 framgår det at det er tatt arrest i 11 saker for verdier på rundt 46 mill. kroner. Det er registrert 181 saker som gjelder grovt skattesvik, dvs. over 1 mill. kroner i antatt unndratt proveny, 35 saker gjelder organisert kriminalitet med flere aktører involvert, og i 27 saker er profesjonelle aktører involvert.

I intervju med regionene er det påpekt at skattekrimenehetene er blitt mer profesjonelle og har bedre kompetanse til å gå inn på mer komplekse saksområder enn hva den ordinære kontrollvirksomheten i fylkene tidligere hadde muligheter til. Av problemområder som enhetene arbeider med, vises det til utenlandsområdet med skatteparadiser, svindel med betalingskort, nettverkskriminalitet og fiktiv fakturering.

Skattedirektoratet uttaler i intervju at bekjempelsen av skattekriminalitet og svart økonomi nå er styrket. Skattekrimeneheten skal representere robuste fagmiljøer med betydelig spisskompetanse og bør ha minst 15 årsverk i hver region. Skattedirektoratet påpeker at skattekrimenehetene i Skatt øst og Skatt vest har spesielt robuste og sterke fagmiljøer. Videre er Skatt øst en viktig drivkraft i dette arbeidet. Skattekrimenehetene har ansvar for ulike landsomfattende innsatsområder, og det er samhandling mellom enhetene på disse områdene.

Finansdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at arbeidet med å samle ressurser i

spesialenheter med høy kompetanse innenfor spesifiserte temaer og bransjer har gitt skatteetaten en langt større faglig tyngde i arbeidet rettet mot den alvorligste skatte- og avgiftskriminaliteten. Videre er det departementets vurdering at etatens resultater på dette feltet neppe hadde vært mulig uten den omfattende organisasjonsendringen, som blant annet medførte større og mer slagkraftige kontrollmiljøer på de stedene i landet der næringsaktivitetene er størst.

#### 4.1.3 Innkreivingsarbeidet i skatteetaten

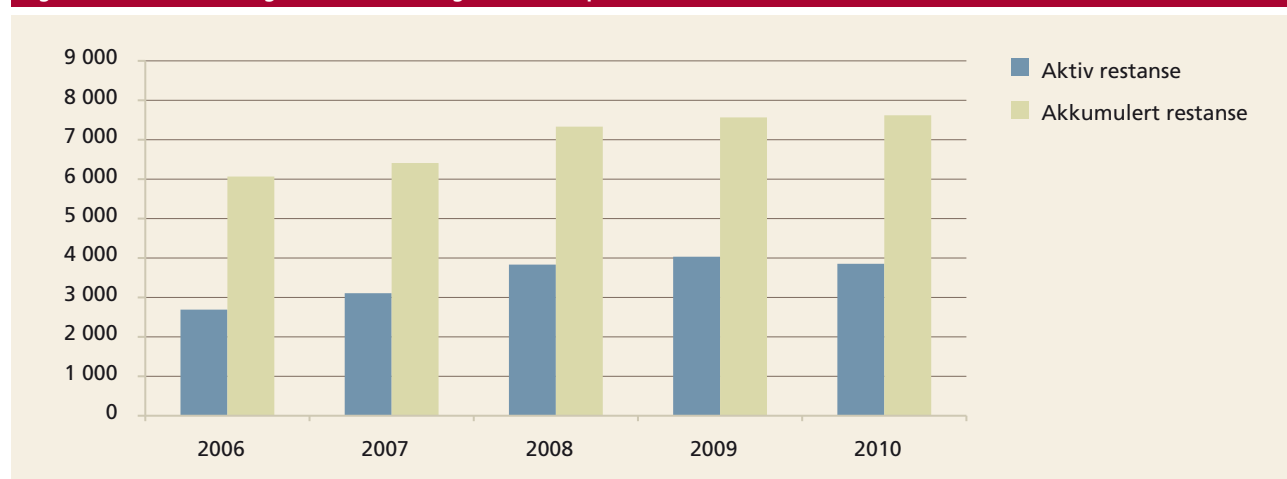
I skatteetatens egen utredning knyttet til stortingsproposisjonen blir det framhevet at større fagmiljøer på innkreivingsiden vil gi redusert sårbarhet, bidra til større likebehandling og redusere avgiftsrestansene. Det ble videre lagt til grunn at ny organisering vil bidra til økt innkreivning.

#### Restanseutvikling for merverdiavgift

Med akkumulert merverdiavgiftsrestanse menes den totale restansen for alle avgiftsår uavhengig av statusen for kravene, mens det med aktiv merverdiavgiftsrestanse menes akkumulert restanse med fradrag for krav i konkursbo og uerholdelighetsførte krav. Uerholdelighetsførte krav er krav hvor fortsatt innkreivning per dato ikke vil gi dekning. Skatteetaten benytter også betegnelsen restkrav (RI-restanse) for uerholdelighetsførte restanser. Skatteetaten har fastsatt interne retningslinjer for uerholdelighetsføring.

Figur 4.10 viser at total akkumulert restanse for merverdiavgift økte fra 6,1 mrd. kroner per 31. desember 2006 til 7,6 mrd. kroner per 31. desember 2010. Dette tilsvarer en økning på 26 prosent. Den aktive restansen har i samme periode økt med om lag 43 prosent, fra 2,7 mrd.

Figur 4.10 Akkumulert og aktiv merverdiavgiftsrestanse per 31. desember for 2006–2010 (mill. kroner)



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

**Tabell 4.5 Andel innfordret og andel totalt innbetalt merverdiavgift per 31. desember året etter avgiftsåret (mill. kroner)**

Tidspunkt	Sum krav merverdiavgift <sup>11</sup>	Andel frivillig innbetalt av sum krav <sup>12</sup>	Andel innfordret <sup>13</sup>	Andel totalt innbetalt
31.12.2006	142 243	98,0 %	70,1 %	99,4 %
31.12.2007	159 692	97,8 %	74,4 %	99,4 %
31.12.2008	176 985	98,2 %	72,0 %	99,5 %
31.12.2009	191 873	97,6 %	66,6 %	99,2 %
31.12.2010	190 488	97,5 %	68,9 %	99,2 %

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

kroner i 2006 til 3,9 mrd. kroner i 2010. I 2006 og 2010 utgjorde den aktive restansen henholdsvis 44 prosent og 51 prosent av den totale akkumulerte restansen.

#### Andel innbetalt merverdiavgift av sum krav avgift

Tabell 4.5 viser at for avgiftsåret 2009 utgjorde sum krav merverdiavgift om lag 190,5 mrd. kroner. Dette var i underkant av 1,4 mrd. kroner mindre enn for avgiftsåret 2008. For avgiftsåret 2005 utgjorde sum krav merverdiavgift 142,2 mrd. kroner.

Tabell 4.5 viser at per 31. desember 2010 var det totalt innbetalt 99,2 prosent av sum krav merverdiavgift for avgiftsåret 2009. Andelen var uendret sammenlignet med totalt innbetalt per 31. desember 2009 for avgiftsåret 2008, men lavere enn for alle de tre foregående årene. For avgiftsåret 2009 varierte andelen totalt innbetalt mellom regionene fra 98,8 prosent til 99,3 prosent. En økning i totalt innbetalt merverdiavgift på 0,1 prosentpoeng vil for avgiftsåret 2009 utgjøre om lag 190 mill. kroner.

Sum krav merverdiavgift gjelder avgiftsårene 2005–2009, og tabell 4.5 viser status for innføring per 31. desember året etter. For å beregne andelen frivillig innbetalt av sum krav merverdiavgift er både rettidig og forsinkede innbetalinger tatt med. Tabellen viser at andelen merverdiavgift som er frivillig innbetalt, har gått ned i den aktuelle perioden, fra 98,0 prosent i 2006 til 97,5 prosent i 2010.

Alle krav som ikke er frivillig innbetalt, enten rettidig eller forsinket, skal innfordres av skatteetaten. Resultatet av regionenes innfordringsarbeid, dvs. beløpene som innfordres gjennom ulike tiltak, framstilles derfor som en andel av det som ikke er frivillig innbetalt, dvs. sum krav

merverdiavgift med fradrag for frivillige innbetalinger. Tabell 4.5 viser at for avgiftsåret 2009 var denne andelen per 31. desember 2010 på 68,9 prosent. Dette var 2,3 prosentpoeng høyere enn for avgiftsåret 2008, men andelen innfordret var lavere enn for avgiftsårene 2005–2007. For avgiftsåret 2009 varierte andelen merverdiavgift som ble innfordret mellom regionene fra 65,0 til 76,1 prosent.

Regionene opplyser i intervju at reorganiseringen har ført til større fagmiljøer og gjennomgående mer ensartede rutiner og innkrevingspraksis i regionene. Flere av regionene peker på at antall årsverk som benyttes til innkreving, har gått ned etter reorganiseringen. Skattedirektoratet opplyser i intervju at det mener at resultatene på innkrevingsområdet er gode, men at de avhenger av den økonomiske situasjonen i samfunnet og forhold som for eksempel finanskrisen. På innkrevingsområdet var det i en tidlig fase av reorganiseringen mange nye medarbeidere, og ifølge direktoratet var det i en overgangsperiode utfordringer knyttet til å gjennomføre innkrevingen like raskt. Et viktig tiltak var da å samle fagmiljøene på færre geografiske steder.

Finansdepartementet opplyser 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. Ifølge departementet må innkrevingsresultatene også ses i lys av at reorganiseringen førte til redusert aktivitet i oppstartsfasen. Dette skyldtes blant annet at mange nye saksbehandlere skulle læres opp, og at rutinerte saksbehandlere fikk nye arbeidsoppgaver. Ifølge departementet har imidlertid restansesituasjonen og resultatene for andel totalt innbetalt på merverdiavgiftsområdet

11) Gjelder for avgiftsårene 2005 til 2009.

12) Både rettidig og forsinkede innbetalinger er tatt med som frivillige innbetalinger.

13) Andelen innfordret er beregnet på bakgrunn av sum krav med fradrag for frivillige innbetalinger.

stabilisert seg i 2010. En andel totalt innbetalt på 99,2 prosent er historisk meget tilfredsstillende, og departementet mener det er grunn til å tro dette resultatet er sterkt også internasjonalt. Finansdepartementet opplyser videre at frivillig innbetalt merverdiavgift har økt noe i 2011, samtidig som skatteetaten forventer ytterligere forbedringer i andel innbetalt merverdiavgift som følge av programmet "kontinuerlig forbedring". Departementet forventer derfor en forbedring i resultatene for merverdiavgiftsinnkrevningen i 2011.

## 4.2 Service og veiledning

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) at et av målene med reorganiseringen var økt service og veiledning til brukerne. Gjennom veiledning ønsker skatteetaten å påvirke publikum til å handle riktig og etterleve regelverket.

Veiledningen i skatteetaten består av Skatteopplysningen og veiledningsfunksjonen i regionene. Skatteopplysningen er en telefontjeneste, og veiledningsfunksjonen yter service til brukerne over skranke og svarer på brev og e-post. Alle som henvender seg til skatteetaten, skal få riktige opplysninger på en profesjonell og imøtekommande måte, og innholdet i veiledningen skal være likt uavhengig av om henvendelsen kommer per telefon eller over skranke. Skattedirektoratet setter resultatkrav til ventetid i de årlige styringsbrevene til Skatteopplysningen og regionene.

Reorganiseringen skulle også gi betydelige positive nytteeffekter gjennom blant annet kortere saksbehandlingstider. Finansdepartementet har i tildelingsbrev til skatteetaten for perioden 2006–2010 stilt overordnede mål for saksbehandlingstidene.

### 4.2.1 Skatteopplysningen

Skatteopplysningen ble i 2008 etablert som en landsdekkende telefontjeneste med ett felles telefonnummer. Geografisk er Skatteopplysningen plassert på åtte steder. I tillegg er noen medarbeidere lokalisert på mindre kontorer. Hovedkontoret for Skatteopplysningen er i Leikanger. Skatteopplysningen har rapportert at tjenesten hadde over 2,7 millioner telefonhenvendelser fordelt på tastevalg for ulike fagområder i 2010. Skatteopplysningen hadde 331 årsverk per 14. desember 2010 og kan ved behov låne personell fra regionene. Skatteopplysningen opplyser i intervju at bemanning av tastevalgene

bestemmes ut fra trafikkprognoser for de ulike tastevalgene.

### Måloppnåelse knyttet til ventetid

Ventetid defineres av Skatteopplysningen som tiden det tar fra en bruker kommer inn i telefonkø, fram til brukeren får svar. Det opplyses i intervju med Skatteopplysningen at det ikke ble gjort sammenlignbare målinger av ventetid på telefon før 2008. Det er derfor kun utviklingen i perioden 2008–2010 som blir omtalt i denne undersøkelsen.

Ifølge Skatteopplysningens årsrapporter var den gjennomsnittlige ventetiden for alle tastevalg 1 minutt og 37 sekunder i 2010, 1 minutt og 44 sekunder i 2009 og 2 minutter og 4 sekunder i 2008. Gjennomsnittlig ventetid er utregnet på bakgrunn av alle tastevalg. Fra 2010 er resultatkravet at gjennomsnittlig ventetid skal være to minutter eller mindre. Fram til 2010 var resultatkravet at 80 prosent av innringerne skulle få svar innen tre minutter. I 2008 og 2009 ble resultatkravet oppnådd i henholdsvis 15 og 28 prosent av ukene.

Tabell 4.6 viser gjennomsnittlig ventetid og andel trafikk for de mest brukte tastevalgene med unntak av sentralbordet. Andel trafikk er den prosentvise andelen innringere som velger et tastevalg, utregnet på grunnlag av totalt antall oppringinger til Skatteopplysningen.

Gjennomsnittlige ventetider for fire av de seks mest brukte tastevalgene har økt i perioden 2008–2010. To av seks tastevalg i tabell 4.6 når målet om en gjennomsnittlig ventetid på to minutter eller mindre i 2010. Gjennomsnittlig ventetid for alle tastevalg er betraktelig kortere enn for flere av de mest brukte tastevalgene. Dette kan delvis forklares ved at sentralbordet med sine korte ventetider og mange anrop er inkludert i det totale gjennomsnittet.

Ifølge Skattedirektoratet er årsaken til kortere ventetider i 2008 at det ble brukt flere ressurser i Skatteopplysningen i oppstartsåret. I 2009 og 2010 har det imidlertid vært færre anrop til Skatteopplysningen. I tillegg ble ordningen med tilbakeringing opprettet som tjeneste i 2009 for at innringerne skal slippe ventetid på telefon. Over 18 prosent av innringerne benyttet denne tjenesten i 2009 og 2010.

**Tabell 4.6 Gjennomsnittlige ventetider og andel trafikk for de mest brukte tastevalgene og totalt gjennomsnitt for alle tastevalg<sup>14</sup>**

Tastevalg	2008		2009		2010	
	Ventetid	Andel trafikk	Ventetid	Andel trafikk	Ventetid	Andel trafikk
Avlastning lønnstakere og pensjonister – skattekort*			02:50		03:06	
Skatt for lønnstakere og pensjonister**	02:47	50 %	03:04	48 %	03:15	37 %
Folkeregistrering	01:45	17 %	02:20	17 %	02:52	16 %
Skatt næring	01:34	8 %	02:48	7 %	03:11	7 %
MVA næring	01:33	7 %	01:11	7 %	01:23	6 %
Arv og gave	02:01	3 %	02:08	3 %	01:02	3 %
<b>Totalt gjennomsnitt alle tastevalg</b>	<b>02:04</b>	<b>100 %</b>	<b>01:44</b>	<b>100 %</b>	<b>01:37</b>	<b>100 %</b>

Kilde: Skatteopplysningens årsrapporter og statistikk fra Skatteopplysningen

\* Køen "Avlastning lønnstakere og pensjonister – skattekort" ble opprettet i 2009.

\*\* Andel trafikk er slått sammen for tastevalgene "Avlastning lønnstakere og pensjonister – skattekort" og "Skatt for lønnstakere og pensjonister".

Finansdepartementet opplyser i svarbrevet at Skatteopplysningen er et stort løft for etatens service til skattyterne. Ifølge departementet framholder Skattedirektoratet at skattyterne får en vesentlig bedre og mye raskere service fra etatens side i dag enn før omorganiseringen. Særlig er ventetiden på telefonhenvendelser i de store byene bedret. Departementet mener at utviklingen i ventetid på telefonhenvendelsen må sammenlignes med resultatene fra før opprettelsen av Skatteopplysningen, dvs. 2007, og at det gir et misvisende bilde å sammenlikne ventetiden i innføringsåret 2008 med 2010. Finansdepartementet viser videre til at gjennomsnittlig ventetid på telefon til Skatteopplysningen i 2010 var 1 minutt og 37 sekunder, og at 2/3 av henvendelsene ble besvart innen to minutter. Samtidig tilbyr Skatteopplysningen også å ringe tilbake til innringeren som alternativ til å vente på svar. Finansdepartementet mener dette er tilfredsstillende svartid og servicenivå for telefonhenvendelser til skatteetaten.

Det framgår av intervju med Skatteopplysningen at det er lagt inn køgrenser i telefonsystemet. Når antall innringere overstiger køgrensen, blir de avvist fra køen. Skatteopplysningen har i intervju påpekt at avviste anrop ikke er ønskelig, fordi det betyr at antall innringere har vært større enn systemet tillater. Antall og andel avviste anrop framgår av tabell 4.7.

14) Totalen blir ikke 100 prosent fordi det er flere køer som ikke er inkludert i tabellen. I 2010 mottok for eksempel sentralbordet 16 prosent av alle anrop.

**Tabell 4.7 Antall og andel avviste anrop til Skatteopplysningen (tall i tusen)**

	2009		2010	
	Anrop totalt	Avviste anrop	Anrop totalt	Avviste anrop
Totalt*	2 755	105 (4 %)	2 623	107 (4 %)

Kilde: Statistikk fra Skatteopplysningen

\* Det finnes ikke tall for avviste anrop i 2008

Tabell 4.7 viser at totalt antall avviste anrop er omtrent det samme i 2009 og 2010. De tastevalgene som har lengst gjennomsnittlig ventetid, har også høyest antall avviste anrop og er samtidig blant tastevalgene med størst andel av trafikken. Ventetid og andel avviste anrop er høyest i pressperioder. Tall fra Skatteopplysningen viser at i desember 2010, som er i skattekortperioden, var det 116 264 anrop på tastevalgene "Skatt for lønnstakere og pensjonister" og "Avlastning lønnstakere og pensjonister – skattekort". 24 prosent av disse anropene ble avvist. Gjennomsnittlige ventetider på disse tastevalgene var denne måneden på mer enn ti minutter.

Også i perioden før innlevering av selvangivelsen kan det være lange ventetider og mange avviste anrop. 14. april 2010 ble 17 prosent av totalt 7292 anrop til tastevalget "Skatt for lønnstakere og pensjonister" avvist. Gjennomsnittlig ventetid på tastevalget denne dagen var 9 minutter og 30 sekunder, mens den lengste ventetiden var 5 minutter og 37 sekunder. 29. april 2010 ble mer enn 50 prosent av totalt 2142 anrop til tastevalget "Skatt næring" avvist. Den gjennomsnittlige ventetiden var 19 minutter og 47 sekunder. Den lengste ventetiden på tastevalget var 39 minutter og 16 sekunder.

### Årsaker til tidvis lange ventetider på telefon

Ifølge Skatteopplysningens årsrapport for 2010 er det flere årsaker til tidvis lange ventetider. Blant de årsakene som nevnes, er pressperioder forbundet med for eksempel innlevering av selv-angivelse, utsendelse av skattekort, ny ligningsverdi for boliger, forfall for merverdiavgift og ny pensjonsreform. Manglende eller mindre innlån av ressurser fra regionene har også bidratt til lange ventetider. Det samme har ferieavvikling i Skatteopplysningen og samlinger for de ansatte. I årsrapporten påpekes det at feil prognoser for telefontrafikken til enkelte tastevalg har ført til feil bemanning på noen tastevalg. Noen ganger ble heller ikke bemanningen planlagt etter prognosene.

### Spørsmål som overføres til andrelinjen

Skatteopplysningen får faglig bistand fra regionene når de ansatte i Skatteopplysningen ikke kan svare brukerne selv. Fagstøtten, også kalt andrelinjen, har en større grad av spesialistkunnskap og skal kunne besvare spørsmål som krever mer faglig innsikt. Spørsmål som ikke kan besvares umiddelbart på telefon, skal besvares innen 24 timer av andrelinjen. Fagstøtten er delt inn i fagområder fordelt på de ulike regionene. Det framgår av Skatteopplysningens årsrapporter at det i 2008 var totalt 8594 av 23 635 saker som ikke ble besvart innen resultatkravet på 24 timer. I 2010 var tallet 4494 av 17 376 saker. Andel svar innen 24 timer fra andrelinjen varierte fra 36 til 77 prosent i 2010 på de ulike fagområdene.

### Kvalitetssikring av svar til brukerne

Det er utført flere brukerundersøkelser av Skatteopplysningen for å sikre at tjenestene tilfredsstiller publikums behov. Skatteetaten har rapportert at deres egne undersøkelser viser at brukerne stort sett er fornøyde. I innbyggerundersøkelsen gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) i 2010 får skatteetaten en total score på 61 på en skala fra 1 til 100 der 100 er best. På skalaen som er brukt i undersøkelsen, angir score mellom 51 og 70 poeng at respondentene er delvis fornøyde. Tabell 4.8 viser svarene på noen spørsmål som gjelder Skatteopplysningen.

Tabell 4.8 Resultat av DIFIs innbyggerundersøkelse 2010

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med følgende forhold ved skattekontoret?	Score
Ventetid ved telefonkontakt	43
Hjelpen/veiledningen du fikk på skatteopplysningen	63
Åpningstider på skatteopplysningen (telefon)	59

Kilde: DIFI

Blant det respondentene var minst fornøyd med, var ventetiden ved telefonkontakt. Her fikk skatteetaten en score på 43, som betyr at respondentene var nøytrale eller misfornøyde. Finansdepartementet viser i brev til at det er vesentlige forskjeller mellom undersøkelsene, for eksempel er det brukt ulike mål, skala kontra prosent. Skatteetaten er imidlertid ikke fornøyd med resultatet av DIFIs undersøkelse og bruker denne i arbeidet med å bli bedre.

Det framgår av skatteetatens halvårsrapport for 2010 at det var et klart behov for å heve kompetansen til de ansatte i Skatteopplysningen, slik at kvaliteten på svarene som gis, blir bedre. Dette var på bakgrunn av kvalitetsundersøkelser gjennomført av Skattedirektoratet, som viste at en stor andel av svarene var ufullstendige eller feil. Ifølge skatteetatens statusrapport for reorganiseringen er det en tendens til at for mange vanskelige spørsmål søkes løst av Skatteopplysningen, mens de burde vært overført til spesialister i andrelinjen. Skatteopplysningen opplyser imidlertid i intervju at de mener at en større del av svarene bør besvares av Skatteopplysningen og færre i andrelinjen. I dag besvares over 95 prosent av alle anrop av Skatteopplysningen.

Skattedirektoratet opplyser i intervju at kvaliteten på svarene gjennomgående er god, men at den varierer mellom forskjellige tider på året og mellom ulike typer henvendelser. Skatteopplysningen påpeker i intervju at det arbeides kontinuerlig med å kvalitetssikre svarene til brukerne. Medlytt blir utført ved at en leder sitter ved siden av medarbeideren og lytter til samtalen. Skatteopplysningen dokumenterer også telefonhenvendelser ved hjelp av et loggsystem som ble innført i 2009, der det kartlegges hvem som ringer, og hva de spør om. Skatteopplysningen opplyser i intervju at loggen har til hensikt å sikre ensartet praksis. I tillegg har den også en læringseffekt. Imidlertid er det ujevn bruk av loggen på de ulike lokasjonene. Fagkompetansen blir også styrket gjennom kursing og ulike fagnettverk.

Finansdepartementet opplyser i brev at det har tatt noe tid å bygge opp nødvendig kompetanse på skatteopplysningsområdet. Departementet er samtidig kjent med at skatteetaten i 2011 gjennomfører flere tiltak som det forventes skal øke kompetansen og graden av riktige svar. Ett sentralt tiltak i den forbindelse er systematisk bruk av medlytt.

#### 4.2.2 Kontorstruktur og veiledning i regionene

Veiledningsfunksjonen i regionene består av publikumsservice og forebyggende veiledning. Publikumsservice gir veiledning til brukerne, som skal kunne henvende seg til et hvilket som helst skattekontor.

Av skatteetatens statusrapport for reorganiseringen framgår det at fram til 2002 var det i hovedsak ett ligningskontor i hver kommune og ett fylkes-skattekontor og ett skattefogdkontor i hvert fylke. Etaten hadde fram til 2002 om lag 475 fysiske kontorenheter. I forbindelse med omorganiseringen av ligningskontorene i 2002 ble antall ligningskontorer redusert fra 435 til 99, og antall kontorenheter totalt i etaten ble redusert til 321. Fra 2002 til 2010 ble antall kontorenheter ytterligere redusert med om lag 20 enheter.

I forbindelse med reorganiseringen i 2008 ble fylkesskattekontor og skattefogdkontor og ligningskontor i samme fylkeshovedstad slått sammen til en kontorenhet, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Dette førte til en reduksjon på i underkant av 40 kontorenheter. En viktig forutsetning for reorganiseringen i 2008 var å flytte oppgaver framfor ansatte, og reorganiseringen fikk for øvrig liten innvirkning på den eksisterende kontorstrukturen. Det framgår av skatteetatens statusrapport i forbindelse med reorganiseringen at per 31. desember 2009 hadde etaten totalt 260 kontorenheter.

En sentral rammebetingelse ved reorganiseringen var at alle publikumshenvendelser skal kunne håndteres på alle skattekontor. Ifølge skatteetatens egen statusrapport gjorde strukturen på skattekontorene det svært krevende å ivareta dette kravet om generalistkompetanse på skattekontorene, og samtidig realisere reformens mål om økt spesialisering. Før reorganiseringen hadde brukerne på mindre steder ofte god tilgang til saksbehandlere i skatteetaten. Reorganiseringen har ført til at brukerne i liten grad har direkte kontakt med saksbehandlerne som behandler deres selvangivelser, da henvendelser til skatteetaten etter reorganiseringen skal gå gjennom Skatteopplysningen eller veiledningsfunksjonen.

Skattedirektøren opplyser i intervju at Skattedirektoratet er gitt fullmakt til å kunne legge ned kontorenheter med færre enn fem ansatte per 1. januar 2011, jf. også Prop. 1 S (2010–2011). Ifølge Skattedirektoratet ble 48 kontorenheter nedlagt i mai 2011. Dette var mindre kontorer som ikke nødvendigvis var kontinuerlig bemannet.

I oktober 2011 skal det besluttes om flere kontorenheter skal nedlegges. Per september 2011 har skatteetaten 71 kontorenheter med færre enn fem ansatte.

#### Måloppnåelse knyttet til ventetid

Ved fysisk oppmøte ved skranke skal besøkende ekspederes innen 10 minutter. I presstider er resultatkravet at besøkende skal ekspederes innen 15 minutter. Brev og e-post skal besvares innen tre uker. Det rapporteres imidlertid ikke på disse resultatkravene. Skattedirektoratet opplyser at skattekontorene trenger elektroniske køapp-systemer for å kunne måle ventetider for oppmøte ved skranke. Dette finnes i dag kun ved de største skattekontorene, og det er heller ikke aktuelt å innføre elektroniske køappsystemer ved alle kontorer. Ifølge Skattedirektoratet er det faktisk at resultatet ikke blir målt og rapportert, ikke til hinder for at etaten stiller krav til det enkelte kontor om å betjene skranken slik at de kan møte publikum med antatt kapasitet og ventetid. Ifølge Skattedirektoratet er også resultatkravet for svartider på brev og e-post relevant, selv om resultatoppnåelse ikke kan måles.

#### Kvalitetssikring av svar til brukerne

Skatteetaten gjennomfører regelmessige brukerundersøkelser som er viktige for å få informasjon om publikums tilfredshet med de tjenestene etaten yter. Det framgår av skatteetatens halvårsrapport for 2009 at kvalitetstester etaten selv utførte, viste at 90 prosent av publikumsveilederne svarte tilfredsstillende. DIFIs innbyggerundersøkelse viste imidlertid at publikum bare delvis var fornøyd på en rekke områder. Dette framgår av tabell 4.9.

Tabell 4.9 Resultat av DIFIs innbyggerundersøkelse 2010

Hvor fornøyd eller misfornøyd respondentene var med følgende forhold	Score
Ventetid på svar via e-post	58
Hjelpen/veiledningen du fikk på skattekontoret	65
Ansattes faglige kompetanse	65
Å gi veiledning/råd	67
Åpningstider på skattekontoret	57
Tilfredshet med internettsider	72

Kilde: DIFI

I skalaen som er brukt i undersøkelsen, angir score mellom 51 og 70 poeng at respondentene er delvis fornøyd. Spørsmålene om de ansattes faglige kompetanse og om å gi veiledning/råd gjelder veiledning generelt i skatteetaten.

Undersøkelsen viser videre at respondentene er fornøyd med skatteetatens internettsider. En av regionene opplyser i intervju at det kan være en utfordring at de som arbeider med veiledning, skal være generalister og samtidig ha tilstrekkelig kompetanse innen alle fagområdene.

Det framgår av intervju med regionene at det er usikkerhet knyttet til kvaliteten på svar gitt i skranken. Det er til en viss grad gjennomført tiltak som medlytt av veiledningen. Dette gjøres både for å kontrollere at det gis riktig svar, og for å sikre at kommunikasjonen med brukerne gjennomføres på en god måte. Regionene har ulik grad av kvalitetssikring av brev og e-post. De opplyser imidlertid i intervju at det er planer om å iverksette flere tiltak for å bedre kvalitets-sikringen av veiledningsfunksjonen samt å systematisere dette i større grad.

#### **4.2.3 Videreutvikling av Skatteopplysningen og veiledningsfunksjonen**

I intervju opplyser Skatteopplysningen om videreutviklingen av tjenestetilbudet siden opprettelsen, blant annet gjennom tjenestene *tilbakering* og *booking av telefonsamtale*. Skatteopplysningen og regionene opplyser i intervju at de ser på sertifiseringsordningen av veiledere som et viktig tiltak for å bedre kompetansen blant dem som arbeider med veiledningsoppgaver.

Det blir i flere intervjuer nevnt at skatteetaten i 2010 utarbeidet en kanalstrategi, blant annet for å få flere av brukerne over på elektroniske tjenester. Brukerne skal kunne finne den informasjonen de trenger her. Dette skal redusere antall brukere som ringer Skatteopplysningen eller tar kontakt med skattekontorene, og i større grad gjøre publikum i stand til å finne svar på spørsmål på nettsidene til skatteetaten.

Finansdepartementet viser i brev til at veiledningsarbeidet er et prioritert område, og at skatteetaten har tilført området, herunder det forebyggende arbeidet, langt større ressurser enn tidligere. Departementet opplyser at gjennom etableringen av Skatteopplysningen og egne seksjoner for forebyggende veiledning i alle regionene, er den samlede ressursinnsatsen på området nær doblet siden 2007. Departementets inntrykk er derfor at servicetilbudet til brukerne er utvidet gjennom etableringen av Skatteopplysningen og veiledning som eget funksjonsområde.

Departementet viser videre til at skatteetaten også veileder gjennom en rekke andre kanaler. På etatens nettsted finnes god og lett tilgjengelig informasjon om de fleste temaene i ligningsarbeidet, ifølge departementet. Innholdet oppdateres kontinuerlig ut fra hva skattyterne erfaringsmessig etterspør. Skatteetaten analyserer fortløpende data fra Skatteopplysningen for å forbedre informasjonen på skatteetatens nettsted og dermed redusere brukernes behov for å ringe for å få hjelp.

#### **4.2.4 Saksbehandlingstider**

Saksbehandlingstidene økte etter reorganiseringen i 2008. Resultatene i 2010 viser imidlertid en bedring i saksbehandlingstidene på flere områder. Skattedirektoratet har stilt resultatkrav til behandlingstidene på flere av saksområdene.

Det framgår av intervju med Skattedirektoratet at saksbehandlingstidene i hovedsak blir vurdert som svært gode. Når det gjelder saksbehandlingstidene ved nemndbehandling av lignings- og merverdiavgiftsspørsmål, mener imidlertid Skattedirektoratet at resultatene ikke er tilfredsstillende.

#### **Behandlingen av klager på ligning**

Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) framgår det at organiseringen av skatteetaten i regioner og to forvaltningsnivåer fikk direkte følger for organiseringen av skatteklagenemndene. For bedre å ivareta hensynet til likebehandling og for å få en mer effektiv utnyttelse av etatens ressurser ble det derfor innført ny klage- og nemndstruktur med

- generell adgang for skattekontorene til å omgjøre egne avgjørelser som er truffet under ordinær ligning eller forhåndsligning
- generell klage- og endringsadgang til skatteklagenemnda på regionnivå
- begrenset adgang til å overprøve skatteklagenemndas avgjørelser i Overligningsnemnda, som er en landsdekkende nemnd

#### *Klager behandlet av skattekontoret*

Skattedirektoratet har fastsatt krav om at minst 70 prosent av klagen på ligningsbehandlingen skal behandles innen seks uker, og at minst 95 prosent av klagen på ligningsbehandlingen skal behandles innen tre måneder.

Tabell 4.10 viser hvor stor andel av klagesakene som er behandlet innen fristene på henholdsvis seks uker og tre måneder. Både for seksukers- og for tremånedersfristen har det vært en bedring i andelen behandlede klager. 2010 var første gang

**Tabell 4.10 Andel klager på ligning behandlet av skattekontoret innen gitte tidsfrister for landet som helhet i perioden 2006–2010**

Klagebehandling – ligning	2006	2007	2008	2009	2010
Andel klagesaker behandlet innen 6 uker – krav 70 %	63,0 %	60,0 %	53,0 %	64,3 %	69,8 %
Andel klagesaker behandlet innen 3 måneder – krav 95 %	81,0 %	81,0 %	71,4 %	84,3 %	88,8 %

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

skatteetaten nådde resultatkravet på 70 prosent når det gjelder seksukersfristen, mens kravet om at 95 prosent av klagesakene skal være behandlet innen tre måneder, ikke er nådd for noen av årene.

Variasjoner mellom regionene har gjennomgående blitt noe mindre i 2010 enn i de tidligere årene. I 2010 varierte andelen klagesaker som var behandlet innen seks uker, fra 56,8 prosent til 84,0 prosent. Andel saker behandlet innen tre måneder varierte mellom 79,9 prosent og 97,2 prosent.

#### *Klager behandlet av skatteklagenemnda*

Vedtak fra skattekontorene kan påklages til skatteklagenemnda. Det framgår av skatteetatens årsrapport for 2009 at det ikke har vært satt resultatkrav til saksbehandlingstid for saker som behandles i Skatteklagenemndene. Behandlingen i 2009 viste at 45 prosent av sakene ble behandlet innen seks måneder. Skattedirektoratet var ikke tilfreds med dette resultatet og stilte for 2010 krav om at minst 75 prosent av sakene skulle behandles innen seks måneder. I årsrapporten for 2010 framgår det at dette målet ikke ble nådd. Av totalt 3852 klager ble 42 prosent behandlet innen fristen på seks måneder.

#### **Faktaboks 4.1 Skatteklagenemnd**

Det skal være en skatteklagenemnd for hvert skattekontor (region). Skatteklagenemnda treffer avgjørelse i en avdeling som består av tre av nemndas medlemmer, jf. ligningsloven § 3-10 nr. 1. Skatteklagenemnda har avgjørelsesmyndighet når skattekontorets vedtak påklages eller skattekontoret krever at nemnda overprøver skattekontorets vedtak i endringssak. Skattekontoret har fortsatt sekretariatsfunksjonen og saksforbereder vedtak som skal gjøres av nemnda. I nemndene sitter medlemmene som nøytrale representanter og skal søke å sikre at skatter blir utliknet etter de bestemmelsene Stortinget har vedtatt. Nemndene besitter både fagkunnskap og kunnskaper om lokale næringsgrener som er nyttig i ligningsarbeidet (Skatteetatens nettside).

Finansdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at saksbehandlingstider generelt og klagesaksbehandling spesielt har vært et sentralt tema i den løpende styringsdialogen mellom departementet og direktoratet de senere årene. Departementet peker på at den nye nemndstrukturen også innebar helt nye saksbehandlingsrutiner for skatteklagenemndene. Det var i tillegg nødvendig å rydde opp i en rekke gamle saker. Departementet forventer at resultatkravet for saksbehandlingstid i nemndene langt på vei vil bli nådd i løpet av 2011. Foreløpige resultater fra Skattedirektoratet per 1. halvår 2011 viser ifølge departementet at 61,3 prosent av klagesakene var behandlet innen seks måneder, mot 42 prosent i 2010.

**Saksbehandlingstider på merverdiavgiftsområdet**  
Reorganiseringen medførte ingen endringer i klage- og nemndsystemet på merverdiavgiftsområdet.

#### *Klager på fastsettelse av merverdiavgift behandlet av skattekontorene*

Antall klager på merverdiavgiftsoppgaver har økt fra 415 i 2007 til 970 i 2010. Skattekontorene behandler klager knyttet til merverdiavgift i første instans. Andelen saker behandlet av skattekontorene innen seks måneder har i perioden 2007–2010 for landet som helhet variert mellom 84,7 prosent og 91,5 prosent. I 2010 var andelen på 87,7 prosent. Det er ikke fastsatt resultatkrav knyttet til hvor stor andel av disse sakene som skal behandles innen seks måneder.

*Klager på fastsettelse av merverdiavgift behandlet av Klagenemnda for merverdiavgift*  
Klagenemnda for merverdiavgift avgjør klager på vedtak fattet av skattekontoret eller Skattedirektoratet. Kravet for klagesaker som behandles ved Klagenemnda for merverdiavgift, er at 90 prosent av sakene skal være behandlet innen seks måneder.

Tabell 4.11 viser utviklingen av antall klagesaker som er kommet til Klagenemnda for merverdiavgift i perioden 2006–2010, og hvor stor andel av disse som blir behandlet innen seks måneder.

**Tabell 4.11 Antall klagesaker ved Klagenemnda for merverdiavgift og andelen saker behandlet innen seks måneder i perioden 2006–2010**

Klagebehandling – merverdiavgift	2006	2007	2008	2009	2010
Antall klagesaker behandlet	225	363	157	260	237
Andel klagesaker behandlet innen seks måneder – krav 90 %	83,0 %	85,0 %	76,7 %	82,1 %	70,5 %

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

Antallet klager i den aktuelle perioden har variert noe for de ulike årene. Antall klager i 2010 var på om lag samme nivå som i 2006. Tabell 4.11 viser at kravet til saksbehandlingstid ikke er nådd på landsbasis for noen av årene i perioden. Lavest resultat er det i 2010, hvor 70,5 prosent av sakene ble behandlet innen seks måneder. Det er også store regionvise forskjeller i andel saker som er behandlet. I 2010 varierte andelen saker som ble behandlet innen seks måneder, fra 52,5 prosent til 100 prosent i regionene.

Finansdepartementet viser i brev til at resultatet for saksbehandlingstiden ved Klagenemnda for merverdiavgift har vært langt bedre enn for skatteklagenemndene. At skatteetaten samlet ikke når resultatkravet som er satt, skyldes blant annet at en rekke klagesaker blir liggende i påvente av avgjørelser i rettssystemet. Departementet er informert om dette i den løpende styringsdialogen og forventer en klar resultatforbedring i 2011. Foreløpige resultater fra Skattedirektoratet per 1. halvår 2011 viser at 81,6 prosent av klagesakene var behandlet innen seks måneder, mot 70 prosent i 2010.

#### *Negative merverdiavgiftsoppgaver tatt ut for kontroll*

Negative oppgaver, dvs. tilgodeoppgaver, er merverdiavgiftsoppgaver hvor den avgiftspliktige skal ha tilbakebetalt avgift. Kravet til saksbehandlingstid knyttet til negative merverdiavgiftsoppgaver som er tatt ut til kontroll, er at 90 prosent av disse sakene skal behandles innen to måneder. En stadig større andel av tilgodeoppgavene som er tatt ut til kontroll, behandles innen fristen, men målet er ikke nådd for noen år i perioden 2006–2010. Resultatet var på 76 prosent i 2006 og er økt til nesten 80 prosent i 2010. I 2010 ble 16 128 tilgodeoppgaver tatt ut til kontroll.

#### *Skjønnsfastsettelse av merverdioppgaver fastsatt innen 80 dager etter forfall*

Skattedirektoratet har stilt krav om at minimum 90 prosent av skjønnsfastsettelse fra 4. termin foregående år og 3. termin inneværende år skal være foretatt innen 80 dager etter forfall. Resultatet

var på 80 prosent i 2006 for deretter å synke til 67 prosent i 2008. Andelen er i 2010 steget til nesten 87 prosent.

#### **Saksbehandlingstider på arveavgiftsområdet**

##### *Behandling av arve- og gavemeldinger*

Det er fastsatt frister knyttet til skatteetatens behandling av arve- og gavemeldingene. Resultatkravet er at minst 90 prosent av sakene skal behandles innen seks måneder.

Figur 4.11 viser utviklingen av behandlingstidene for arve- og gavemeldinger målt i andel behandlet innen seks måneder. Andelen av saker med behandlingstid under seks måneder fikk en nedgang ved reorganiseringen og var i 2008 på 54,2 prosent, men er for 2010 i henhold til kravet. I 2010 ble det behandlet 42 948 arve- og gavemeldinger.

##### *Klager på fastsettelse av arveavgift*

Skattedirektoratet har stilt krav om at alle klagesaker for arv skal behandles innen tre måneder etter at klagen er mottatt. Figur 4.12 viser at det også her var en nedgang i 2008, da 54 prosent ble behandlet i henhold til kravet. Resultatoppnåelsen er noe bedre i 2010 enn i 2006.

#### **Saksbehandling av bokettersynsrapporter<sup>15</sup>**

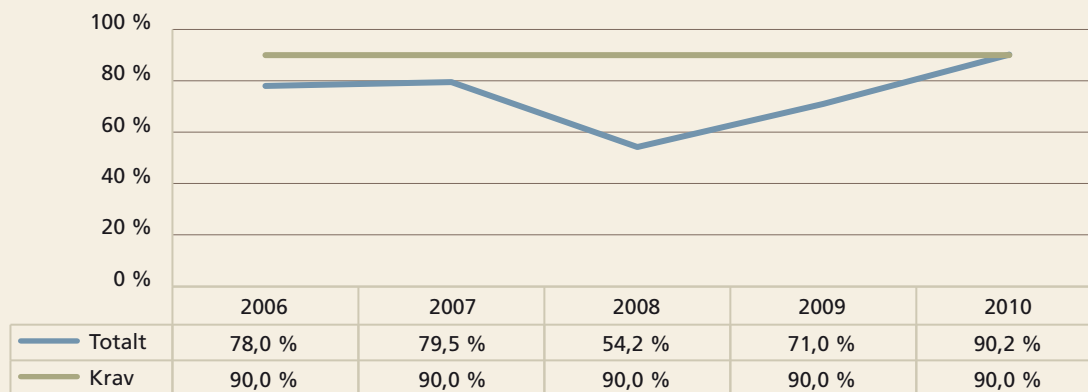
Skattedirektoratet har fastsatt frister for regionene for behandling av bokettersynsrapporter. Andelen bokettersynsrapporter som er eldre enn ett år, skal maksimalt utgjøre 20 prosent av samlet restanse. Resultatkravet inkluderer rapporter fra bokettersyn gjennomført av skatteoppkreverne. Ved utgangen av 2010 er 24 prosent av sakene eldre enn ett år, mens tilsvarende for 2006 var 36 prosent.

#### **Saksbehandling i folkeregisteret**

Skatteetaten har ansvaret for at folkeregisteret har høy kvalitet. Ifølge tildelingsbrevet er det forutsatt at registeret skal være oppdatert og tjene alle brukergruppers behov. I den forbindelse har Skattedirektoratet stilt krav til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de forskjellige meldingstypene. Det er ulike krav til andelen som skal være

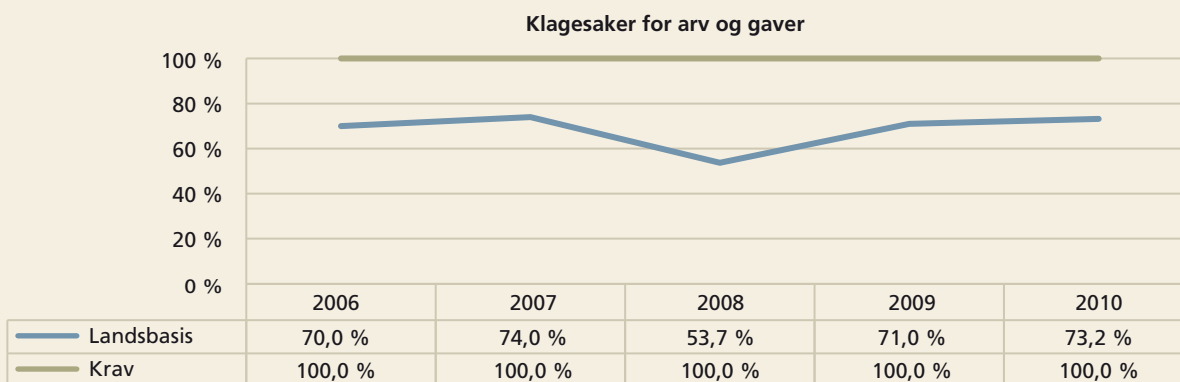
15) Bokettersyn er regnskapskontroller.

**Figur 4.11 Andelen arve- og gavemeldinger som behandles innen seks måneder for landet som helhet i perioden 2006–2010**



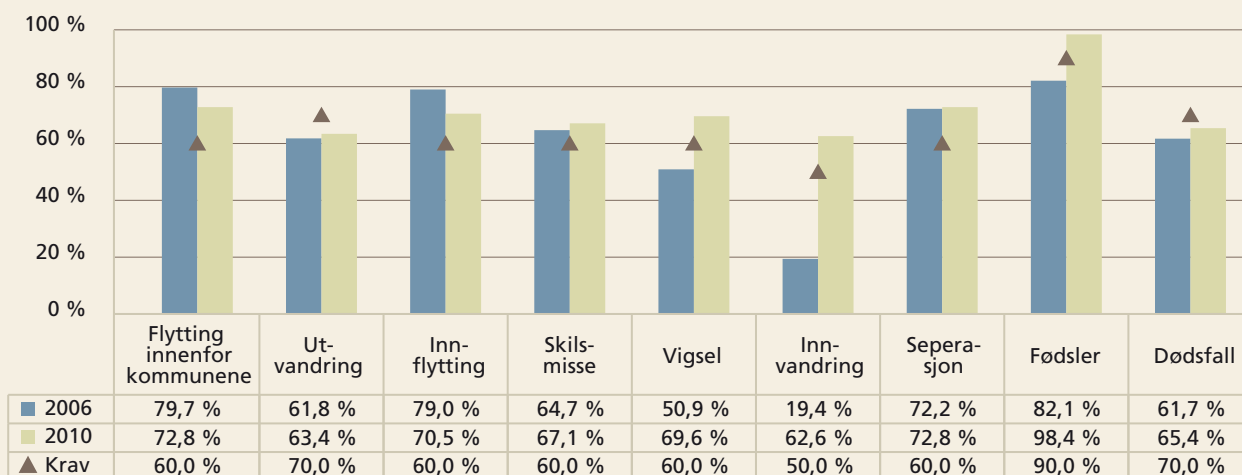
Kilde: Statistikk fra skatteetaten

**Figur 4.12 Andelen klagesaker arv behandlet innen 3 måneder i perioden 2006–2010**



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

**Figur 4.13 Måloppnåelse for alle meldingstyper i Folkeregisteret for 2006 og 2010**



Kilde: Statistikk fra skatteetaten

behandlet innen ett visst antall dager, avhengig av meldingstype.

Figur 4.13 viser en økning i andelen meldinger som blir behandlet innen fristen for de fleste meldingstyper fra 2006 til 2010. Skatteetaten har

rapportert at på folkeregisterområdet viser resultatene for den ordinære meldingsbehandlingen at resultatkravene i stor grad er oppfylt i 2010. Behandling av dødsfall og utvandring ligger noe under resultatkravet, men også her har det vært en positiv utvikling.

### 4.3 Styling og ressursutnyttelse i skatteetaten

#### 4.3.1 Ressursutnyttelse

Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) skulle reorganiseringen av skatteetaten gi bedre ressursutnyttelse.

#### Frigjøring av ressurser til kontrollområdet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet

Det var et mål å legge til rette for bedre kontrollinnsats og resultater i etaten. Steduavhengige oppgaver skulle i stor grad bli flyttet og dermed frigjøre ressurser til for eksempel kontrollvirksomhet.

Av skatteetatens egen utredning knyttet til stortingsproposisjonen framgår det at etaten gjennom den nye organiseringen forventet en økt ressursinnsats til regnskapskontroller med 15 prosent. Før reorganiseringen laget regionene egne planer for organisasjonsløsning og ressursbruk for årene 2008 og 2010. Regionene kartla i den forbindelse ressursbruken i 2007. I 2007 utgjorde kontroll- og rettsanvendelse 1270 årsverk og skattekrim 84 årsverk totalt i regionene. Det var planlagt at antall årsverk per 1. januar 2010 skulle være henholdsvis 1688 for kontroll- og rettsanvendelse og 145 for skattekrim. I andel av regionenes årsverk ville det bety en økning fra 25,9 prosent i 2007 til 35,1 prosent per 1. januar 2010 for de to funksjonsområdene samlet. I andel av skatteetatens totale årsverk utgjorde kontroll- og rettsanvendelse og skattekrim 22,5 prosent i 2007.

Skatteetaten har rapportert bemanning i antall ansatte per funksjonsområde i årene etter 2007. Tabell 4.12 viser antall ansatte i regionene og den andelen det utgjør i prosent av etatens totale bemanning på de prioriterte funksjonsområdene kontroll- og rettsanvendelse og skattekrim per 31. desember de ulike årene.

**Tabell 4.12 Antall ansatte på funksjonsområdene kontroll- og rettsanvendelse og skattekrim i regionene per 31. desember i årene 2008–2010 og i andel av etatens totale bemanning**

Enhet	2008	2009	2010
Kontroll- og rettsanvendelse	1283 (20,9 %)	1241 (19,0 %)	1240 (19,0 %)
Skattekrim	129 (2,1 %)	146 (2,0 %)	150 (2,3 %)
Sum	1412 (23,0 %)	1387 (21,0 %)	1390 (21,3 %)

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

Tabell 4.12 viser at det var en reduksjon på 43 ansatte innen kontroll- og rettsanvendelse totalt for regionene fra desember 2008 til desember 2010. Prosentandel av bemanningen totalt i etaten for de to funksjonsområdene lå mellom 23,0 prosent og 21,0 prosent i perioden.

Målet om 1688 årsverk for kontroll- og rettsanvendelse i regionene per 1. januar 2010 avviker vesentlig fra faktisk antall ansatte på omtrent 1240 i 2009 og 2010. Det framgår av intervjuer at dette i stor grad skyldes at skatteetaten totalt hadde en nedbemanning i perioden. Ifølge regionenes egne planer for årene 2008 og 2010 skulle årsverk i andel av regionenes totale bemanning ligge på mellom 28 og 36 prosent på dette funksjonsområdet. Ifølge statistikk fra etaten over regionenes ressursbruk framgår det at i desember 2010 arbeidet i gjennomsnitt 25 prosent av de ansatte i regionene med kontroll- og rettsanvendelse.

Flere regioner opplyser i intervju at det ikke har vært mulig å prioritere kontrollområdet som opprinnelig forutsatt, fordi kontroll- og rettsanvendelse måtte gi fra seg ressurser til basisoppgaver knyttet til fastsetting av skatt. Det er styrt ressurser til fastsettingsområdet i Skatt nord og Skatt Midt-Norge, da disse regionene har overtatt ligningen av personlige skattytere og pensjonister fra Skatt øst. Det er bare Skatt øst som mener at de har oppfylt målsettingen om å frigjøre ressurser til kontrollområdet. Skatt øst hadde 606 ansatte på funksjonsområdene kontroll- og rettsanvendelse og skattekrim i 2010. Det utgjør en andel på 35,6 prosent av regionens ansatte.

Skattedirektøren uttaler i intervju at skatteetaten var for optimistisk i vurderingen av tilgjengelige ressurser til kontrollområdet ved planleggingen av reorganiseringen. Dermed ble det behov for å tilbakeføre ressurser til viktige produksjonsoppgaver.

Finansdepartementet viser i brev til Riksrevisjonen til at det har vært en utfordring for skatteetaten å nå målsettingen om å frigjøre ressurser fra ligningsarbeidet til tyngre kontroll av næringsdrivende og selskaper. Det skyldes først og fremst at behovet for ressurser i ligningsarbeidet har holdt seg relativt stabilt gjennom perioden. Departementet opplyser at det samtidig har skjedd en rivende utvikling innen kontrollfeltet. Internasjonalisering, nye former for skatteplanlegging, behovet for ny metodikk og kompetanse

**Tabell 4.13 Bemanningsutviklingen i antall årsverk i Skatteetaten for de ulike enhetene**

Enhet	2006	2007	2008	2009	2010
Skattedirektoratet*	777	866	243	272	271
SITS			669	809	821
Oljeskattekontoret		36	40	46	44
Sentral-, fylkes-, skattefogd- og ligningskontorer	5734				
Regionene		4844	4599	4687	4617
Skatteopplysningen		287	283	321	334
Totalt antall årsverk	6193	6033	5834	6135	6087

Kilde: Skatteetatens årsrapporter

\* Tallene for 2007 er inkludert SITS

og en langt større grad av spesialisering enn tidligere, har gjort det nødvendig å vurdere virkemiddelbruken i kontrollarbeidet. Samtidig som målsettingen om å tilføre flere ressurser til kontroll av næringsdrivende og selskaper ligger fast, ser departementet at dette tar lengre tid enn forutsatt i 2008.

Finansdepartementet viser videre til at veiledningsarbeidet, herunder det forebyggende arbeidet, er et prioritert område som skatteetaten har lyktes i å tilføre langt flere ressurser enn tidligere. Gjennom etableringen av Skatteopplysningen og egne seksjoner for forebyggende veiledning i alle regionene er den samlede ressursinnsatsen på området nær doblet siden 2007.

#### Reduksjon av ressurser til ledelse og administrasjon

Av skatteetatens egen utredning knyttet til stortingsproposisjonen framgår det at reorganiseringen skulle frigjøre ressurser fra administrative funksjoner til faglig oppgaveløsning. Det framgår av utredningen at administrasjonen skulle reduseres med ca. 40 årsverk, og ca. 30 årsverk skulle frigjøres fra ledelse og overføres til faglig produksjon. Samlingen av etatens administrative funksjoner skulle gi mulighet for innsparing av ressurser i regionene. Skattedirektoratet rapporterte at de fleste skattefaglige og administrative produksjonsoppgaver ble samlet i Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) i 2007. Direktoratet innførte en bestiller/leverandør-modell der Skattedirektoratet er bestiller og SITS leverandør. Bestillerrollen innebærer å inngå avtaler om forvaltning og drift på vegne av regionene og oppfølging av bestillingene.

Av intervju med regionene framgår det at sammenslåingen av mange enheter til fem regioner har ført til at antall ledere er redusert. Regionene

har større mulighet for å styre ressursene, og på den måten er ressursutnyttelsen blitt bedre. Ifølge skatteetatens statusrapport for reorganiseringen er antall formelle lederstillinger redusert med 15 prosent.

Tabell 4.13 viser utviklingen i antall årsverk for de ulike enhetene i perioden 2006–2010. Tallene for 2007 er per 1. januar 2008. Tabellen viser at den totale bemanningen i skatteetaten ble redusert i 2007 og 2008, for deretter å øke igjen.<sup>16</sup>

Av tabell 4.13 framgår det at Skattedirektoratet og SITS til sammen hadde 866 årsverk i 2007 og 1091 i 2010. Finansdepartementet og Skattedirektoratet forklarer økningen i antall årsverk på til sammen 225 etter 2007 med overføring av medarbeidere fra regionene til landsdekkende tjenester, utskifting av eksterne konsulenter med egne ansatte, styrket it-drift og forvaltning, og styrket intern utviklingskapasitet. Finansdepartementet viser i brev til at direktoratet har opplyst at alle overføringer av ressurser internt i etaten er gjort for å effektivisere drifts- og forvaltningsvirksomheten og sikre kvalitet og etterlevelse av regelverket.

Tabell 4.14 viser utviklingen av ressursinnsatsen til administrasjon for etatens enheter. Årsverkene for 2007 er hentet fra regionenes egne planer for ressursfordeling i forbindelse med ny organisasjon. Ressurstallene for årene 2008–2010 utgjør summen av antall ansatte i administrative tjenester og dokumentsentrene. Antall ansatte i administrasjon i perioden 2008–2010 utgjør summen av ansatte i administrative tjenester og dokumentsentrene. Antall ansatte kan være høyere enn antall årsverk.

16) Skatteetaten innførte stillingsstopp fra juli 2007 og ut 2008.

**Tabell 4.14 Ressursbruken innen administrasjon i årene 2007–2010 for Oljeskattekontoret, regionene og Skatteopplysningen**

	Administrative tjenester			
	Årsverk	Antall ansatte		
	2007	2008	2009	2010
Oljeskattekontoret, regionene og Skatteopplysningen	447	412	348	369
Andel administrasjon i %	8,7	7,9	6,6	6,9

Kilde: Statistikk fra skatteetaten

Tabellen viser at ressursinnsatsen innen administrative funksjoner for regionene og Skatteopplysningen ble redusert fra 2007 til 2010. Skatteetaten har rapportert at det delvis var en følge av overføring av funksjoner fra regionene og opprettelse av landsdekkende funksjoner i SITS i samme periode.

I intervju med regionene er det uttalt at regionene ser fordeler ved de støttefunksjonene som SITS tilbyr. Opprettelsen av SITS har imidlertid gitt noen praktiske utfordringer. På mindre kontorer kan avstanden til SITS oppleves som stor. To regioner har uttalt at på enkelte områder ble kommunikasjonen med SITS for detaljert og byråkratisk. Ledere på lavere nivå bruker derfor mer tid på mange mindre administrative gjøremål og har dermed mindre ressurser til aktiv ledelse. Det ble uttalt at dette er stedlige ledere som gjennomfører administrativt arbeid uten at det framgår av rapporteringen. Disse regionene stiller derfor spørsmål ved om ressursinnsatsen til administrasjon er blitt redusert ved opprettelsen av SITS.

Frischsenteret har undersøkt om reorganiseringen har ført til mer effektiv ressursbruk og dermed gitt produktivitetstiltak. Undersøkelsen påviste at det var meget vanskelig å finne sammenlignbare ressurstill for oppgaveutførelse før og etter reorganiseringen.

Departementet viser i brev til at reorganiseringen hadde flere mål når det gjelder administrative funksjoner. Like viktig som målsettingen om redusert ressursbruk til administrasjon var behovet for å heve kvaliteten på de administrative oppgavene, spesielt innenfor anskaffelsesvirksomheten og regnskapsføringen. Det er ifølge departementet satt i verk tiltak for å samle de administrative oppgavene for å sikre kvalitet og etterlevelse av regelverket.

Departementet forventer positive effekter av at all aktivitet knyttet til husdrift er samlet i SITS. Etter

mange år med delegert ansvar og gradvis økte kostnader er situasjonen nå at kostnadsutviklingen flater ut. Etter hvert som kontrakter tuftet på standard arealnormer blir forhandlet fram de nærmeste årene, er målsettingen en mer effektiv anvendelse av etatens kontorarealer og budsjettmessige besparelser.

Skattedirektøren uttaler i intervju at etaten etter hvert er blitt mer fornøyd med de tjenestene SITS tilbyr, og at SITS har medført at kostnadene til administrasjon har gått ned. Skattedirektøren påpeker videre at det er færre ressurser knyttet til administrasjon og ledelse i etaten enn før reorganiseringen. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne ressursbruken, da tallgrunnlaget er usikkert.

Finansdepartementet viser i brev til at det ifølge direktoratet ikke er tvil om at ressursbruken til administrative oppgaver i dag er langt mindre enn før omorganiseringen. Etaten er i dag organisert med landsdekkende administrative funksjoner innenfor lønn, personal, regnskap, anskaffelser, husdrift og brukerstøtte. Før reorganiseringen hadde fylkene egne administrasjoner som dekket samtlige av disse funksjonene. Omfanget av endringene gjør at det kan være vanskelig å sammenligne ressursbruken før og etter omorganiseringen. Departementet viser også til en regnskapsanalyse som ble gjennomført i regi av direktoratet i 2011, og som viser utviklingen i prosentvis ressursanvendelse til administrasjon og lederstøtte i regionene de siste tre årene. Analysen viser at administrasjon og lederstøtte i andel av lønnsutgiftene utgjør 9,2 prosent i 2008, 7,7 prosent i 2009 og 6,8 prosent i 2010. Den samme analysen viser at andel dagsverk for lederstøtte og administrasjon i regionene utgjør 24,6 prosent i 2009 og 14,6 prosent i 2010. I analysen forklares nedgangen i andelen dagsverk til ledelse og administrasjon fra 2009 til 2010 med innføring av ny tidsregistreringsrutine.

Skatteetaten har rapportert at bestiller/leverandørmodellen innebærer relativt store endringer i samhandlingen mellom direktoratets avdelinger og SITS. Av skatteetatens årsrapport for 2010 framgår det at Skattedirektøren våren 2010 etablerte programmet Forbedring av it-funksjonen (FORIT), med bakgrunn i to undersøkelser utført av Gartner. Programmet skal følge opp Gartners anbefalinger til forbedring av it-funksjonen samt gjennomgå SITS med mål om å effektivisere enheten. Anbefalingene fra Gartner berører både organisatoriske og teknologiske forhold. Det arbeides med en planleggingshorisont fram til 2015.

### 4.3.2 Styring i skatteetaten

#### Overordnet styring

Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Skattedirektoratet baseres på departementets årlige budsjettproposisjon, departementets årlige tildelingsbrev, direktoratets halvårs- og årsrapport og departementets referater fra rapportmøter og faste møter. Skattedirektøren uttaler i intervju at styringsdialogen med Finansdepartementet er svært god, og at den er tettere enn før.

Skattedirektoratet fikk ny organisering samtidig med reorganiseringen av skatteetaten i 2008. Hensikten var å styrke Skattedirektoratets strategiske funksjoner og å skille ut de produksjonsrettede og tilretteleggende oppgaver, dvs. it-tjenester og administrative støttefunksjoner. Det framgår av Prop. 1 S (2009–2010) at direktoratets strategiske oppgaver blir ivaretatt av fagavdelinger innen regelverk, veiledning og kontroll, innovasjon og utvikling, og styring av regionene.

Finansdepartementet viser i brev til to forhold som legger til rette for at direktoratet nå har en mer strategisk rolle. Det ene er organiseringen av it- og støttefunksjoner i en egen enhet, Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS), som gir direktoratet rom for å dyrke de strategiske funksjonene. Det andre er organiseringen av produksjonen i fem store regioner. Finansdepartementet og Skattedirektoratet viser til at det har stor betydning for de strategiske funksjonene at det ble etablert et porteføljestyre som skal ha oversikt over utviklingsoppgavene i skatteetaten, og på den måten gjøre etaten bedre i stand til å vurdere framtidige utviklingsbehov. Dette er en forutsetning for å kunne foreta langsiktige og strategiske beslutninger knyttet til etatens utvikling.

Av intervjuene framgår det at det er ulike syn på om kontakten med direktoratet er blitt bedre etter reorganiseringen. For eksempel hadde skattefogdene bedre kontakt med direktoratet før reorganiseringen enn det de tilsvarende innkrevingsmiljøene har i dag. For ligningsmiljøene har kontakten blitt tettere etter reorganiseringen. Samtidig var det større handlefrihet og mindre behov for dialog med direktoratet i tidligere organisasjon.

To regioner uttaler i intervju at reorganiseringen har ført til en tettere og mer helhetlig dialog med Skattedirektoratet. Likevel er det fortsatt tilfeller hvor enkelte regioner mener de burde vært mer involvert før direktoratet treffer beslutninger. Det uttales at direktoratets styring kan være for lite strategisk og i stedet for operativ og detaljert, slik at framdriften forsinkes. Flere godkjenningsinstanser kan oppleves som unødvendig byråkratisk. Mange kontaktpunkter mellom direktorat og region kan være krevende. Det hevdes at man ikke alltid vet hvor beslutningen tas.

Det er definert tre forskjellige dialoger som skal håndtere ulike behov og bestillinger i kontakten mellom direktorat og regioner. Det er styringsdialogen, fagdialogen og tjenestedialogen. Regionene har i intervju gitt uttrykk for at det er utfordringer knyttet til bruken av de ulike dialogene med Skattedirektoratet. Det har ikke vært enkelt å skille mellom dialogene, og de er til dels overlappende. De tre dialogene er forklart nærmere i skatteetatens statusrapport for reorganiseringen.

Styringsdialogen skal etter intensjonen fungere som en dialog knyttet til operasjonalisering av strategier og årlige prioriteringer. Dialogen gjennomføres på flere arenaer. Prosesser knyttet til Skattedirektørens strategiske lederforum og til årlige kontraktsmøter er deler av styringsdialogen. Det framgår av intervju med enkelte regioner at styringsdialogen fungerer bedre enn før fordi det nå er tettere kobling til regionavdelingen i direktoratet, som har ansvaret for styring av mål og resultater.

Fagdialogen skal blant annet håndtere fagutvikling, tolkningsspørsmål og faglige virkemidler. Det har vært utfordringer knyttet til fagdialogen der det er mange beslutningsnivåer og noe uklare ansvarsforhold mellom regionavdelingen og rettsavdelingen i direktoratet.

Tjenestedialogen er tenkt å være en utviklingsorientert prosess for å utvikle etatens tjenester. Skatteetaten har rapportert at det var definert 24 tjenesteområder per desember 2010. Av intervju med regionene framgår det at tjenestedialogen kan fungere godt ved store produksjonsløp. Ved tjenester av mindre omfang har enkelte regioner vært mindre fornøyde. Videre opplever regionene det som problematisk at det kommer styrings signaler i fagdialogen og tjenestedialogen som ikke er gjenspeilet i styringsdialogen.

Skattedirektøren uttaler i intervju at de ulike rollene knyttet til dialogene ikke var tilstrekkelig definert i startfasen. Det påpekes at det hele tiden arbeides systematisk med å utvikle de ulike dialogene, og at brukerundersøkelser viser at regionene nå er mer tilfreds med de ulike dialogene enn tidligere. Det framgår også av intervju med regionene at det er satt inn tiltak for å tydeliggjøre og forbedre dialogene.

#### **Planlegging og gjennomføring av reorganiseringen**

Av Finansdepartementets tildelingsbrev til skatteetaten for 2008 framgår det at departementet generelt forventet at resultatene for 2008 skulle ligge på minst samme nivå som for 2006. Det var angitt hvor departementet forventet forbedringer. Av skatteetatens utredning knyttet til stortingsproposisjonen framgår det at gevinstene ved reorganiseringen skulle oppnås i løpet av gjennomføringsfasen.

Skatteetaten har rapportert at i løpet av de tre siste månedene i 2007 ble over 6000 medarbeidere innplassert i den nye organisasjonen. I alt 540 personer ble innplassert i nye lederstillinger, med andre krav til ledelse og samhandling enn tidligere. En viktig forutsetning for omorganiseringen var å flytte oppgaver framfor å flytte ansatte.

I forbindelse med reorganiseringen vedtok Stortinget en lovendring som medførte innføring av riksdekkende vedtakskompetanse. Fordeling av saker og endelige vedtak kan på denne måten gjøres uavhengig av hvilken region eller skattekontor som behandler saken. Skatteetaten har rapportert at i 2008 ble 316 000 personlige skattytere i Oslo behandlet av Skatt nord og Skatt Midt-Norge.

Skatteetaten har rapportert at reorganiseringen førte til at over 2000 ansatte fikk helt eller delvis nye arbeidsoppgaver. Skattedirektøren uttaler i intervju at dette var dobbelt så mange som anslått

i forberedelsene til reorganiseringen. Det var derfor overraskende ut fra de risikovurderingene som ble gjennomført før reorganiseringen. Det bidro til at flere ansatte enn planlagt måtte få opplæring i nye oppgaver. I tillegg måtte erfarne medarbeidere bruke tid på opplæring av ansatte som hadde fått nye oppgaver. Skattedirektøren uttaler at dette var spesielt utfordrende fordi etaten samtidig mistet mange dyktige medarbeidere som følge av et gunstig arbeidsmarked. Skatteetaten har rapportert at dette førte til en midlertidig svekkelse av basiskompetansen på sentrale produksjonsområder det første driftsåret og flere steder også med virkning utover i 2009.

Det framgår av intervju og årsrapporter at Skattedirektoratet valgte å innføre stillingsstopp i juli 2007 for å redusere etatens forbruk. Som følge av den selvpålagte stillingsstoppen rekrutterte etaten kun inn kompetanse som var kritisk for virksomheten i denne perioden. Skatteetaten har rapportert at det var et mindreforbruk i driftsmidler på 192,3 mill. kroner i 2008. Det utgjør 3,4 prosent av samlet driftsbudsjett i 2008. I 2009 ble stillingsstoppen opphevet. Regionene opplyser i intervju at stillingsstoppen førte til en vanskelig ressurs situasjon.

Av skatteetatens årsrapport for 2008 framgår det at kombinasjonen av usikre ressursanslag, manglende kompetanse i oppstartsperioden, store ressursuttak til kompetanseutvikling, for liten kapasitet til god planlegging samt nye roller og prinsipper for oppgaveløsningen, bidro til at produksjonen ikke kunne holdes på ønsket nivå i 2008. Det framgår av skatteetatens statusrapport for reorganiseringen at etaten samtidig innførte flere nye administrative ikt-systemer som skulle betjene den nye organisasjonen, herunder et nytt arkivsystem med post- og saksfordeling som bidro ytterligere til driftsforstyrrelser, forsinkelser i dokumentflyten og ressursbruk til opplæring. Skatteetaten har rapportert at saksbehandlingstidene økte etter reorganiseringen i 2008. Av intervjuene med regionene framgår det at samhandlingen med andre etater ble noe redusert i en periode. Også samhandlingen internt i skatteetaten ble redusert fordi etaten prioriterte å få etablert de nye enhetene i forbindelse med reorganiseringen.

Skattedirektøren uttaler i intervju at etter første kvartal i 2008 måtte Skattedirektoratet gripe inn overfor regionene og gi føringer for å sikre den operative driften. Dette var helt nødvendig for å komme i mål med produksjonen i etaten. Dette

ble nok opplevd som detaljstyring av regionene og kan ha ført til noe misnøye. Finansdepartementet viser i brev til at det er en forutsetning at direktoratet, ut fra etatens samfunnskritiske funksjon, også har kompetanse til å koordinere, og om nødvendig gripe direkte inn i produksjonen.

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 i forkant. Omorganiseringen ble imidlertid mer krevende og møtte flere utfordringer på enkelte områder enn etaten kunne forutse. Blant annet medførte et godt arbeidsmarked større frafall av erfarne revisorer og jurister enn det var naturlig å forvente. Departementet understreker at omorganiseringen er en av de største i offentlig sektor på mange år, og at mange av utfordringene kunne ikke forutses i detalj. Departementet så at reorganiseringsprosessen ville bli krevende, og informerte Stortinget på følgende måte i budsjettforslagene for 2008 og 2009: "Et stramt arbeidsmarked og høy turnover i viktige stillingsgrupper vil i tillegg til pågående omorganisering, kunne medføre særlige utfordringer for etatens oppgaveløsning."

Ifølge Finansdepartementet ble 2008 et særlig utfordrende år for skatteetaten. Gjennom hele året var det en god dialog mellom departementet og Skattedirektoratet vedrørende de utfordringene som oppstod etter omorganiseringen. Departementet ble løpende informert om og støttet beslutningen om å omdisponere ressurser for å sikre de provenykritiske oppgavene. For departementet var det viktig at etaten greide å opprettholde de store inntektsbringende produksjonene på et høyt nivå gjennom hele omstillingsperioden.

Departementet opplyser at stillingsstoppen, sammen med behovet for en umiddelbar omdisponering av ressurser fra kontrollvirksomhet til ligningsarbeid, medførte en negativ utvikling i sentrale deler av skatteetatens kontrollvirksomhet. Særlig gjelder det gjennomføringen av tynge regnskapskontroller. Etatens budsjett ble blant annet av nevnte grunner styrket med 50 mill. kroner i revidert budsjett for 2008.

Finansdepartementet viser til at målene for omstillingen var ambisiøse og noe å strekke seg etter, men de var likevel ikke urealistiske på planleggingsstadiet. Det var ifølge departementet flere forhold som førte til at målene på noen områder ikke er nådd. Enkelte forhold kunne etaten vanskelig ha forutsett, andre forhold kunne

fått mindre konsekvenser om etaten hadde valgt andre framgangsmåter eller justert kursen tidligere. Det er fortsatt behov for forbedringer på enkelte områder, for eksempel i ligningskontroll av næringsdrivende. Finansdepartementet vil imidlertid understreke at det ikke var et fastsatt mål overfor Stortinget at gevinstene av reorganiseringsprosessen skulle realiseres i løpet av gjennomføringsfasen.

Finansdepartementet opplyser at skatteetatens resultater i 2010 på flere områder er bedre enn noen gang, både innenfor deler av kontroll- og innkreving, service og veiledning og innen folkeregisteret. Foreløpige resultater for 2011 viser ifølge Skattedirektoratet at den positive utviklingen fra 2010 fortsetter. Departementet mener at dette viser potensialet i de organisatoriske løsningene som er valgt, og peker samtidig på at det ofte tar tid før resultatene oppnås fullt ut ved store organisasjonsendringer. Ifølge departementet kan likebehandling og rettssikkerhet bedre ivaretas med den nye organisasjonen og det endrede klagesystemet. Departementet viser til at Sivilombudsmannen i årsmelding for 2010 uttaler at etter noen startvansker er det generelle inntrykket at den nye skatteetaten fungerer godt. Departementet opplyser også at skatteetaten har fornyet systemer, strukturer, rutiner og dokumentasjon på flere sentrale deler av etatens virksomhet i denne perioden. Ut fra de utfordringer etaten sto overfor og de resultater som er nådd i perioden 2007–2010, er departementet samlet sett fornøyd med resultatene og prosessen og ser positivt på den videre utviklingen av skatteetaten.

Finansdepartementet opplyser i svarbrevet at Riksrevisjonen etter departementets mening gjennomgående er balansert i analysen av resultatene fra undersøkelsen. Videre mener departementet at undersøkelsen også har fått fram viktige forbedringer i perioden og mulige årsaker til at etaten ikke har full måloppnåelse innen enkeltområder.

Finansdepartementet er for øvrig av den oppfatning at Riksrevisjonens undersøkelse hovedsakelig behandler konkrete resultatforbedringer og effekter på kort sikt, og i liten grad har vurdert betydningen av at skatteetaten med ny organisering er blitt mer robust til å møte framtidige utfordringer.

#### **Fjernledelse**

Skatteetaten bruker begrepet fjernledelse når ledere og medarbeidere som tilhører samme

organisasjonsenhet, er permanent lokalisert på ulike steder.

Omfanget av fjernledelse i skatteetaten økte sterkt som følge av reorganiseringen. Skattedirektoratet rapporterte at i alt 184 ledere utøvet fjernledelse og om lag 800 medarbeidere ble fjernledet etter reorganiseringen i 2008. Skatteetaten har rapportert at en intern undersøkelse i skatteetaten viste at de ansatte som ble fjernledet, så fordelene ved å fortsette å jobbe i hjemkommunen, men det kunne føre til svakere tilhørighet, redusert faglig støtte og gi mindre uformell kontakt. Halvparten av de spurte opplevde fjernledelse som lite tilfredsstillende. Det framgår av intervju med regionene at med mange ansatte per leder på ulike lokasjoner, ble det en ledelsesform som var mer utfordrende for lederne enn for de berørte medarbeiderne.

Fjernledelse er ifølge intervju med regionene fortsatt en utfordring for etaten, men flere tiltak har bidratt til å bedre situasjonen. Etter hvert er de ansatte på små skattekontorer blitt samlet under færre ledere. Det ble tidlig opprettet kontorkoordinatorer på skattekontorene for å kunne følge opp praktiske oppgaver. Dette var oppgaver som ellers ikke var plassert i forbindelse med reorganiseringen. Videre ble det vist til at utbredelsen og bruken av videokonferanseutstyr har gjort det enklere å kommunisere uavhengig av hvor medarbeiderne er lokalisert. Skattedirektøren opplyser at Skattedirektoratet er gitt fullmakt til å kunne legge ned kontorenheter med færre enn fem ansatte per 1. januar 2011.

#### **Samhandling mellom regioner og funksjonsområder**

I valget av organisasjonsmodell ønsket etaten gjennom funksjonsdeling å oppnå økte muligheter for spesialisering innenfor større fagmiljøer. Det framgår av skatteetatens statusrapport for reorganiseringen at etaten var klar over at en svakhet ved funksjonsmodellen var risikoen for mangel på samhandling mellom funksjonene. Ved planleggingen av ny organisering ble det lagt vekt på at regionene skulle kartlegge viktige arbeidsprosesser som går på tvers av to eller flere funksjoner, og hvilket samspill dette ville forutsette. Det framgår av skatteetatens utredning knyttet til stortingsproposisjonen at det også var et mål for reorganiseringen å forbedre samordningen mellom fastsettings- og innkrevingsområdene. Ved å samle fastsettings- og innkrevingsområdet under samme regionleder skulle det legges til rette for positive effekter på begge fagområdene. Brukerne kan henvende seg til ett sted uavhengig

av om det er fastsettings- eller innkrevingsspørsmål. Det var ikke mulig ved tidligere organisering med skattefogd og ligningskonterer. I interne oppdragsbeskrivelser for reorganiseringen ble det påpekt at kvaliteten for veiledningsfunksjonen ville avhenge av godt samarbeid med andre funksjonsområder. Det er fordi veiledningsfunksjonen krever kunnskap om alle funksjonsområdene.

I intervju med skattedirektøren og regionene går det fram at i den første tiden etter reorganiseringen i 2008 var det viktig å etablere de nye enhetene og få gjennomført opplæring lokalt. Samhandling på tvers av både funksjonene og regionene fikk derfor lite oppmerksomhet de to første årene. Skattedirektøren uttalte at i likhet med regionene hadde også Skattedirektoratet oppmerksomheten rettet mot interne forhold den første delen av omstillingsperioden.

Av intervjuene med Skattedirektoratet og regionene framgår det at samhandling har blitt forbedret i 2010. Et eksempel på samarbeid mellom funksjonsområder er at Skatt øst greide å redusere andelene med skjønnsfastsettelse ved samhandling mellom blant annet fastsetting og kontroll- og rettsanvendelse. Videre har funksjonene skattekrim, fastsetting og veiledning samarbeidet om å oppklare bruken av falsk identitet. Det er etablert faste kontaktpunkter i enkelte funksjonsområder mot tilsvarende funksjonsområder i andre regioner. Det er også etablert faste møter mellom ulike funksjonsområder og regioner. Landsdekkende satsingsprosjekter har ført til samarbeid mellom involverte funksjonsområder og regioner. Eksempler på satsingsområder på tvers av regionene er *fiktiv fakturering* og *skatteparadis*, som blant annet involverer skattekrimenehetene i flere regioner. Enkelte regioner opplyser imidlertid i intervju at ulik organiseringen av skattekrimenehetene ikke gjør det naturlig med samarbeid på tvers av regionene.

I intervju med regionene er det uttalt at forholdene ligger bedre til rette for samhandling etter reorganiseringen, men at etaten så langt ikke har klart å utnytte dette fullt ut. Det framgår av intervju med Skattedirektøren at Skattedirektoratet er meget opptatt av at regionene og de ulike funksjonsområdene samarbeider og utarbeider felles planer. Mye av samhandlingen foregår i over hundre faglige nettverk på ulike nivåer. Disse er hovedsakelig initiert av Skattedirektoratet. Direktoratet mener at samhandling er krevende blant annet fordi det ikke er en del av etatskulturen.

Ifølge skatteetatens statusrapport for reorganiseringen arbeider etaten fortsatt med de svakhetene som særlig knytter seg til samhandling på tvers i verdikjeden. Det framgår at målet om et forbedret samarbeid mellom fastsettings- og innkrevningsfunksjonene bare i begrenset grad er realisert.

Det har ikke vært resultatkrav knyttet til måloppnåelse ved samhandling. Skattedirektøren uttaler i intervju at etaten arbeider med utforming av styringsparametre som måler resultater av samhandling mellom funksjonene. På den måten vil etaten kunne få et mer helhetlig fokus.

### 4.3.3 Kompetanse innen de ulike forvaltningsområdene

Av St.prp. nr. 1 (2006–2007) framgår det at omorganiseringen og omfordeling av oppgaver ville medføre behov for endret og høyere kompetanse i etaten. Kompetanseutvikling var derfor var et svært viktig element i organisasjonsutviklingen. Skatteetaten har rapportert at et av de viktigste formålene med omorganiseringen var å bygge større og mer robuste fagmiljøer for å bli bedre til å håndtere stadig mer komplekse oppgaver. Den nye organisasjonsmodellen skulle langt bedre enn tidligere organisasjonsstruktur legge til rette for kvalitetsheving og spesialisering i etatens oppgaveløsning. Det framgår av skatteetatens utredning knyttet til stortingsproposisjonen at de som før reorganiseringen utførte oppgaver som i framtiden blir automatisert eller faller bort, måtte kunne utføre andre og mer kompliserte oppgaver.

Skatteetaten rapporterte i flere år før reorganiseringen om betydelige kompetanseutfordringer, særlig når det gjelder kontroll av næringslivet og avdekking av skattekriminalitet. Det har vært behov for flere revisorer, økonomer og jurister, økt bransjekunnskap og styrking av kompetanse innen kontrollmetodikk og regnskap. Etter reorganiseringen ble mangelen på revisorer, økonomer og jurister i etaten ytterligere forsterket.

Av intervjuer med regionene og av årsrapporter framgår det at reorganiseringen førte til tap i kompetanse ved at erfarne medarbeidere sluttet, og at ca. 2000 medarbeidere fikk helt eller delvis nye oppgaver. Det ble derfor behov for akutt tiltak for å heve grunnkompetansen i regionene, ifølge skatteetatens statusrapport for reorganiseringen. I tillegg hadde reorganiseringen ført til nye roller og prinsipper for oppgaveløsningen. Etter reorganiseringen ble det gjennomført såkalt "skulder til

skulder"-opplæring ved hjelp av erfarne medarbeidere i etaten. Skattedirektøren opplyser i intervju at 40 prosent av opplæringen i 2008 var relatert til reorganiseringen.

Det uttales i intervjuene med regionene at etaten har styrket fagmiljøene blant annet gjennom spesialiseringen i de ulike funksjonene. Spesialisering kan imidlertid også gi mindre fleksibilitet i organisasjonen. Funksjonsområdet veiledning er et eksempel på dette. Spesialiseringen innen fagområder har ført til mindre fleksibilitet for veiledningsfunksjonen ut fra behovet for breddekompetanse.

Det opplyses i intervju at nasjonale satsinger for eksempel på kontrollområdet er viktige for å bygge felles kompetanse på tvers av regionene. Dette bidrar også til likebehandling nasjonalt. I tilknytning til de faglige satsingsområdene er det etablert fagnettverk med mål om kompetanseheving gjennom kunnskapsdeling.

Regionene har uttalt i intervju at de ulike kompetansetiltakene har ført til at kompetansen nå er hevet i forhold til nivået i reorganiseringsperioden. På enkelte fagområder er imidlertid kompetansenivået fortsatt for lavt. Regionene har i intervju pekt på ulike utfordringer. Blant annet nevnes utfordringer knyttet til såkalt breddekompetanse, utenlandsområdet og merverdiavgift.

Finansdepartementet viser i brev til at det ble godt informert om de omfattende kompetansefremmende tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med omorganiseringen. Departementet viser til at all opplæring er gjennomført samtidig som ordinær drift har blitt opprettholdt.

Ifølge departementet har den nye organiseringen gitt grunnlag for økt spesialisering. Dette var nødvendig for å skape robuste og tverrfaglige miljøer. Spesialiseringen gjelder på langt flere fagfelt enn arbeidet mot skattekriminalitet. Departementet er kjent med at skatteetaten blant annet har organisert de store kontroll- og rettsanvendelsesenheter i fagmiljøer som for eksempel områdene internprising og finans, store selskaper, selskapsomdannelse og utland. Også innen området fastsetting er oppgavene samlet og spesialisert. Departementet viser til at direktoratet framholder at dette har økt effektiviteten i ligningsarbeidet, og at det fremmer kvalitet og likebehandling i etatens veiledning ovenfor skattyterne.

Ifølge Finansdepartementet er gjennomføringen av reorganiseringen av skatteetaten et av de største omstillingsprosjektene i norsk statsforvaltning de senere årene. Reformen ble sett på som en viktig og hensiktsmessig fornyelse av offentlig sektor. Den ble gjennomført i nært samarbeid med de tillitsvalgte, ledergruppene i etaten og departementet. Departementet opplyser at skatteetaten var en desentralisert etat med mange mindre kontorer med begrensede ressurser og fagmiljøer, og med til dels doble administrasjoner på fylkesnivå. Sett fra skattyterne og brukeres ståsted var etaten sterkt oppdelt og uoversiktlig. Brukerne måtte forholde seg til tre ulike kontortyper; fylkes-skattekontor, skattefogdkontor og ligningskontor. Betydelige utfordringer på skatte- og avgiftsområdet ville kreve sterkere fagmiljøer med mer spisskompetanse og tverrfaglighet, metodeutvikling og kompetanse rundt virkemiddelbruk.

#### 4.3.4 Skatteetaten som samarbeidspartner

Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) var det i forslaget til reorganisering av skatteetaten lagt til grunn at en mer velfungerende skatteetat ville utgjøre en enda bedre samarbeidspartner for andre offentlige myndigheter. Det framgår videre at ved å styrke fagmiljøene legges det enda bedre til rette for samarbeid og samordning med andre etater, eksempelvis gjennom felles kontrollaksjoner, informasjonsutveksling mv. Ifølge tildelingsbrevene til Skattedirektoratet i perioden 2006–2010 skal etaten prioritere samarbeid med andre kontroll-etater og bransjeorganisasjoner for å bedre etterlevelsen av regelverket.

Skatteetaten samarbeider med blant andre toll- og avgiftsetaten, fiskerimyndighetene, politiet og påtalemyndigheten, både på operativt og på strategisk nivå. Når det gjelder kommunene, er det først og fremst skatteoppkreverne som er samarbeidspart.

Det framgår av intervju med flere av regionene at ledelsen de første årene etter reorganiseringen ikke hadde kapasitet utover å drifte regionene og få på plass en robust organisasjon slik at primærproduksjonen ikke ble skadelidende. Samhandlingen med andre etater ble med det noe redusert i en periode. I tillegg var det en del nettverk mellom etatene som måtte reetableres. En av regionene opplyser i intervju at samhandling med andre etater er blitt enklere etter reorganiseringen fordi etaten nå har færre enheter. Imidlertid kan ulik regioninndeling og organisering av aktuelle offentlige etater vanskeliggjøre samarbeidet.

Finansdepartementet har i flere år påpekt i brev at det er viktig at skatteetaten prioriterer samhandling med andre etater. Dette kommer til uttrykk i tildelingsbrev hvor det blant annet er etterspurt en mest mulig effektiv utnyttelse av informasjon mellom skatteetaten og andre aktører innenfor og utenfor offentlig sektor, herunder spesielt arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet (UDI). Finansdepartementet opplyser at det ikke har mottatt signaler fra andre departementer eller etater om svekket samarbeid. Erfaringer tilsier imidlertid at større endringer i en av flere samarbeidende etater på kort sikt kan skape ubalanse i samarbeidet. På lengre sikt forventes det at slike dynamiske effekter skaper grunnlag for bedre forvaltningspolitiske løsninger. Generelt vil departementet understreke at skatteetaten tar et stort ansvar for at offentlig sektor skal framstå så samlet som mulig overfor borgerne i landet.

#### Faktaboks 4.2 Spørreundersøkelse til skatteoppkreverne

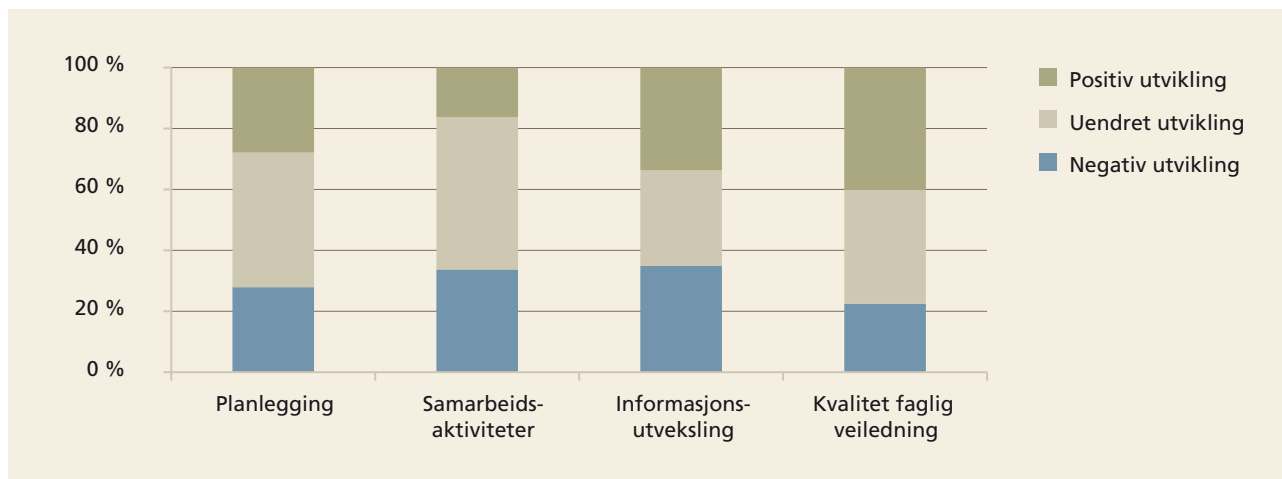
For å belyse i hvilken grad skatteetaten har blitt en bedre samarbeidspartner for eksterne offentlige virksomheter, ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant skatteoppkreverne, politi- og påtalemyndighet, arbeids- og velferdsetaten og toll- og avgiftsetaten. I spørreskjemaundersøkelsen ble etatene spurt om hvordan reorganiseringen av skatteetaten hadde påvirket viktige samarbeidsområder.

I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å krysse av for et svaralternativ mellom –2 og 2 for hvert spørsmål. Dette viste om utviklingen var negativ (–2 og –1), uendret (0) eller positiv (1 og 2) når det gjelder hvordan reorganiseringen hadde påvirket temaet det ble spurt om. Da en av målsettingene ved ROS var at skatteetaten skulle bli en bedre samarbeidspartner, viser svaralternativ **1 og 2 at målsettingen er blitt oppnådd** på det forespurte temaet. **Svaralternativene 0, –1 og –2 viser manglende måloppnåelse** på det aktuelle temaet.

Et spørreskjema med åtte spørsmål ble sendt til 50 skatteoppkreverne. 43 av disse svarte på undersøkelsen. Et spørreskjema med fem spørsmål ble sendt ut til elleve politidistrikter og ti svarte. Spørreskjemaet til de seks tollregionene inneholdt fem spørsmål og ble besvart av alle. Spørreskjemaet som ble sendt til NAV kontroll- og innkreving, hadde fem spørsmål og ble besvart av fire av seks kontorer.

Finansdepartementet viser til at Riksrevisjonens spørreundersøkelse bare ble sendt til et fåtall av skatteetatens mange samarbeidspartnere. Etatens

Figur 4.14 Utviklingen i samarbeidet mellom skatteetaten og skatteoppkreverne



Kilde: Spørreskjema til skatteoppkrevere

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 kontrolltater. Sammen med politietaten, UDI og arbeidstilsynet har etaten også etablert servicekontor for utenlandske arbeidstakere med tilbud i både Oslo, Stavanger og Kirkenes.

Ifølge Finansdepartementet har departementet og skatteetaten har lagt til rette for samhandling og utveksling av informasjon gjennom elektroniske tjenester rettet mot publikum og næringsliv. Skatteetaten er en sterk bidragsyter og initiativtaker til utviklingen av nye ikt-løsninger for forvaltningen og har de senere årene gjennomført og deltatt i flere store tverrsektorielle utviklingsprosjekter. Oppfølging av regjeringens ikt-politikk har blant annet bestått av bidrag til utvikling av Altinn-løsningen,<sup>17</sup> arbeid for felles ikt-arkitektur i forvaltningen, felles løsninger for elektronisk ID og felles løsninger for metadata (data som beskriver dataelementer). Departementet opplyser også at skatteetaten har medvirket til å styrke samarbeidet innenfor tjenesteutvikling i offentlig sektor, blant annet med Brønnøysundregistrene og Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

### Skatteoppkreverne

Det framgår av tildelingsbrev fra Finansdepartementet at skatteetaten har det faglige ansvaret for skatteoppkreverkontorene og skal bidra til kompetanseoppbygging ved skatteoppkreverkontorene. Skattedirektoratet skal arbeide for en god utnyttelse av de samlede kontrollressursene

knyttet til gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen.

Figur 4.14 viser hvordan 43 skatteoppkrevere mener at reorganiseringen av skatteetaten har påvirket samarbeidet med skatteetaten på en rekke områder som vurderes som viktige for oppgaveløsningen i egen etat.

Det framgår av figuren at et flertall av skatteoppkreverne svarte at utviklingen i samarbeidet etter reorganiseringen har vært negativ eller uendret.

Spørsmålene som inngikk i temaet samarbeidsaktiviteter, omhandlet hvordan reorganiseringen hadde påvirket felles tiltak for å forebygge overtredelser på skatte- og avgiftsområdet og gjennomføring av felles kontroller. 16 prosent av respondentene mener at utviklingen på området har vært positiv.

Kvalitet på faglig veiledning omhandler innkreving, arbeidsgiverkontroll og skatteregnskapet. 47 prosent av respondentene mener at utviklingen har vært positiv når det gjelder kvaliteten på skatteetatens faglige veiledning innenfor arbeidsgiverkontroll. Et lite flertall av respondentene mener imidlertid at utviklingen ikke har blitt bedre.

Flere av skatteoppkreverne kommenterer at det har blitt vanskeligere å vite hvem de skal kontakte i skatteetaten etter omorganiseringen. De første to årene etter reorganiseringen måtte skatteoppkreverne bruke samme telefonnummer som publikum for å komme i kontakt med saksbehandlere.

17) Altinn er et felles nettsted for Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

I intervju med Skattedirektoratet og regionene framgår det at de mener samarbeidet mellom skatteetaten og skatteoppkreverne i all hovedsak er blitt bedre, blant annet ved at skatteoppkreverne nå får bedre faglig oppfølging. Dette synet støttes av funnene i spørreundersøkelsen. Flere av regionene har fortalt at samarbeidet var krevende i begynnelsen av reorganiseringsperioden, blant annet i forbindelse med at de måtte etablere nye kontaktpunkter. Det er også påpekt at enkelte skatteoppkrevere savnet den nære relasjonen som de tidligere hadde med det lokale ligningskontoret. Dette gjelder særlig de mindre skatteoppkreverkontorene.

### **Politi**

Skatteetaten må ha et nært samarbeid med politi og påtalemyndighet, spesielt i kampen mot økonomisk kriminalitet. Et flertall av de ti politidistriktene som deltok i undersøkelsen, mener at reorganiseringen ikke har ført til noen endring i samarbeidet. I politidistriktene anser de at det viktigste spørsmålet for oppgaveløsningen er hvordan reorganiseringen av skatteetaten påvirket samarbeidet mellom skatteetaten og politidistriktet i valg av spor i skatte- og avgiftssaker. Med valg av spor menes om saken følges opp som forvaltningssak eller som straffesak. Tre av respondentene svarer at utviklingen på området har vært negativ, mens de resterende sju mener at utviklingen på området har vært uendret. Et par av politidistriktene har også kommentert i spørreskjemaet at samarbeidet med skatteetaten vedrørende valg av spor i skatte- og avgiftssaker kan være krevende.

Respondentene er mest positive til spørsmålet om hvordan reorganiseringen har påvirket kvaliteten på skatteetatens bistand i etterforskningen av saker.

### **Tollregionene**

Skatteetatens samarbeid med toll- og avgiftsetaten er ifølge samarbeidsavtalen mellom de to etatene i hovedsak relatert til etatenes kontrollvirksomhet og skal medvirke til at kontrollressurser benyttes mest mulig effektivt.

Spørreskjemaet, som er besvart av alle de seks tollregionene, viser at samarbeidet med toll- og avgiftsetaten stort sett er uendret etter reorganiseringen.

Ifølge intervjuer med regionene måtte noen forbindelser reetableres i omorganiseringsprosessen,

men samarbeidet med toll- og avgiftsetaten anses nå som tilfredsstillende.

### **Arbeids- og velferdsetaten**

Skatteetatens samarbeid med arbeids- og velferdsetaten gjelder i hovedsak etatenes kontrollvirksomhet og skal medvirke til at kontrollressurser benyttes mest mulig effektivt. Spørreskjemaet, som er besvart av fire av arbeids- og velferdsetatens regionkontorer i kontroll- og innkrevingsavdelingen, viser at respondentene mener samarbeidet med skatteetaten ikke har blitt endret i noen særlig grad som følge av reorganiseringen.

Ifølge intervju med regionene i skatteetaten er samarbeidet med NAV Kontroll og innkreving preget av at begge organisasjonene har vært gjennom omfattende organisatoriske endringer.

## 5 Vurderinger

Skatteetaten ble reorganisert i perioden 2008–2009. Det medførte en betydelig endring både regionalt og sentralt. Gjennom blant annet spesialisering og etablering av sterkere fagmiljøer skulle den nye organiseringen legge grunnlaget for en mer fleksibel og robust virksomhet. Organisasjonsstrukturen skulle legge til rette for bedre oppgaveløsning og ressursutnyttelse, styrket kontrollvirksomhet, bedre innkreving og økt service og veiledning.

Etatens primære aktiviteter, som produksjon av skattekort, selvangivelser og skatteoppgjør, ble gjennomført til fastsatte frister i reorganiseringsperioden. Undersøkelsen viser at styrkingen av skattekrimenhetene i regionene har gitt positive resultater. Etaten har utvidet og profesjonalisert servicetilbudet til brukerne ved å opprette Skatteopplysningen og etablere veiledning som eget funksjonsområde.

Undersøkelsen viser imidlertid at kontrollen av næringsdrivende og selskaper samlet sett ikke er styrket. Både omfang av ligningskontrollen og korrigert beløp etter denne kontrollen er redusert. Det er også gjennomført færre stedlige kontroller. Selv om antall kontroller av merverdiavgiftsoppgaver har økt betydelig, er det bare en mindre økning i avdekket beløp. Etaten har heller ikke vridd ressurser over til kontrollvirksomheten som forutsatt. Undersøkelsen viser også at saksbehandlingstidene økte på flere områder den første tiden etter reorganiseringen, men at det stort sett har vært en positiv utvikling i 2010.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å fastslå at disse svakhetene alene skyldes omorganiseringen. Det er også indikasjoner på at deler av kontrollarbeidet har fått økt kvalitet, selv om omfanget er redusert. Undersøkelsen gir likevel grunn til å stille spørsmål om målet for reorganiseringen, som var styrket kontrollinnsats og bedre innkreving, er realisert slik det var forutsatt i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Undersøkelsen viser også svakheter ved planleggingen og gjennomføringen av reorganiseringen. Blant annet fikk mange flere ansatte enn opprinnelig forventet nye oppgaver. Ressursbruk til administrasjon i regionene er redusert, men

mangler ved rapporteringen for skatteetaten gjør det vanskelig å fastslå om reorganiseringen har ført til en nedgang i ressurser brukt til administrasjon totalt i skatteetaten, slik målet var, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

---

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

#### 5.1.1 Skattekrim

Skattekrimenhetene ble primært opprettet for å arbeide med de tunge og komplekse sakene. Undersøkelsen viser at skattekrimenhetene 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. Dette er positivt og i tråd med målsettingen for reorganiseringen. Resultatforbedringene må også ses i sammenheng med at skatteetaten har mottatt betydelige satsingsmidler på området.

#### 5.1.2 Ligningskontroll

Undersøkelsen viser at antall kontrollerte næringsdrivende og selskaper ved egendefinerte ligningskontroller har gått ned med 44 prosent i perioden 2006–2010. De egendefinerte ligningskontrollene har som viktigste formål å avdekke skatteunndragelser. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall og andel kontroller som har resultert i endret alminnelig inntekt i perioden, både for næringsdrivende og for selskaper. Den beløpsmessige effekten, særlig knyttet til de egendefinerte kontrollene av næringsdrivende, har også blitt redusert. Redusert omfang og effekt av kontrollene viser at skatteetaten ikke har greid å prioritere kontrollen med næringsdrivendes og selskapers selvangivelser etter reorganiseringen, slik målet var, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

#### 5.1.3 Kontroll av merverdiavgiftsoppgaver

Undersøkelsen viser at antall kontrollerte merverdiavgiftsoppgaver har økt med om lag 65 prosent i perioden 2006–2010, mens avdekket merverdiavgift kun har økt med 8 prosent. Det vurderes som positivt at antall kontroller har økt i perioden. Da det i svært liten grad har vært

økning i avdekkede beløp, stilles det likevel spørsmål om denne økningen har gått på bekostning av kvalitet i planlegging og gjennomføring av kontrollene.

#### 5.1.4 Stedlig kontroll

Med stedlige kontroller menes regnskapskontroller, avgrensede regnskapskontroller og formal- og informasjonskontroller. 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 antallet for de mer ressurskrevende regnskapskontrollene er på om lag samme nivå som før reorganiseringen.

Undersøkelsen viser imidlertid at de stedlige kontrollene har gitt vesentlig økning i årlig avdekket beløp for inntekt og merverdiavgift. Dette vurderes som positivt og indikerer at etaten nå har en bedre prosess knyttet til planlegging av kontrollvirksomheten, herunder utvelgelse av kontrollobjekter.

#### 5.1.5 Samlet kontrollvirksomhet og ressursbruk på området

Undersøkelsen viser at summen av andel årsverk til kontrollvirksomhet og skattekrim er redusert. Det framgår videre av undersøkelsen at skatteetatens samlede kontrollvirksomhet<sup>18</sup> overfor næringsdrivende og selskaper har blitt redusert i perioden 2006–2010. Andelen kontrollerte 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.

Manglende frigjøring av ressurser til kontrollvirksomhet har bidratt til den negative utviklingen knyttet til kontroll av næringsdrivende og selskaper. Sett i forhold til de betydelige satsingsmidlene på kontrollområdet synes ikke resultatutviklingen å være i samsvar med forutsetningen ved reorganiseringen. Selv om deler av kontrollen kan ha blitt bedre, viser ressursnedgangen til kontroll av næringsdrivende og selskaper at skatteetatens kontrollvirksomhet ikke er blitt styrket, slik målet var, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

#### 5.1.6 Innkreving

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 prosentenhet i totalt innbetalt merverdiavgift utgjort om lag 190 mill. kroner. Dette understreker betydningen av at skatteetaten har gode innkreivingsrutiner og tett oppfølging av skyldnerne. Selv om også eksterne forhold kan påvirke innkreivingsresultatene, er det grunn til å stille spørsmål ved om målet om bedre innkreiving ved reorganiseringen er nådd.

---

#### 5.2 Svakheter ved planleggingen og gjennomføringen av reorganiseringen

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. Reorganiseringen ble likevel 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 de ble erstattet, fordi skatteetaten hadde stillingsstopp i perioden fra 1. juli 2007 og ut 2008. 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.

Skatteetaten hadde som mål at gevinstene av reorganiseringen skulle realiseres i løpet av gjennomføringsfasen.<sup>19</sup> Med en så stor og omfattende reorganisering er det påregnelig at det i en periode er utfordringer, men det stilles likevel spørsmål om bedre planlegging og gjennomføring kunne redusert omfanget av de negative konsekvensene, 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

18) Dette omfatter utvidede ligningskontroller, kontroll av merverdiavgiftsoppgaver og stedlige kontroller.

19) Dette framgår av skatteetaten utredning knyttet til St.prp. nr. 1 (2006–2007), Skattedirektoratet (2007) Den nye skatteetaten, effektiv og imøtekommende.

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. Det stilles derfor spørsmål om skatteetaten ved planleggingen av reorganiseringen burde ha lagt bedre til rette for å kunne sammenligne ressursbruk før og etter reorganiseringen.

---

### **5.3 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.

#### **5.3.1 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 er positiv, gjenstår det fortsatt noen utfordringer. I 2010 ble det stilt krav om at minst 75 prosent av klagen til skatteklagenemnda skulle behandles innen seks måneder. Undersøkelsen viser at kun 42 prosent av klagesakene ble behandlet innen fristen i 2010. 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, men dette var redusert til om lag 70 prosent i 2010.

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 både på næringsvirksomhet og på privatøkonomiske disposisjoner. Det vurderes derfor som lite tilfredsstillende at det har vært en negativ utvikling i perioden, og at skatteetaten

ikke i større grad har nådd kravene som er satt for disse klagesaksområdene.

#### **5.3.2 Kontorstruktur og veiledning**

Reorganiseringen hadde liten innvirkning på kontorstrukturen i etaten. Fagområdet veiledning ble etablert som et eget funksjonsområde etter reorganiseringen, og Skatteopplysningen ble etablert som en landsdekkende telefontjeneste. I motsetning til tidligere har brukerne nå ett telefonnummer som de kan ringe ved alle henvendelser til skatteetaten. Dette medfører at alle brukerne får samme tilbud ved telefonhenvendelser.

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 brukerne har mest behov for bistand. Av brukerundersøkelser som er utført på området, framgår det også at brukerne ikke er fornøyd med tilgjengeligheten til skatteetaten ved telefon. Det kan derfor stilles spørsmål ved Skatteopplysningens styring av ressurser, og ved om hensynet til service og tilgjengelighet for brukerne blir tilstrekkelig prioritert. Selv om skatteetaten har andre kanaler for å gi informasjon, er tilgjengelighet per 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.

---

### **5.4 Samhandling mellom funksjonsområder, mellom regioner og med andre etater**

#### **5.4.1 Skatteetatens faglige miljøer**

Det var et mål med reorganiseringen å bygge større og mer robuste fagmiljøer. Undersøkelsen gir indikasjoner på at spesialiseringen har styrket deler av etatens faglig miljøer, spesielt for skattekrimområdet. Undersøkelsen viser imidlertid at etaten har noen utfordringer når det gjelder kompetanse innen veiledningsområdet og Skatteopplysningen, der behovet for breddekompetanse er en forutsetning for god oppgaveløsning.

#### **5.4.2 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 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.

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.

#### **5.4.3 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 fire andre offentlige etater 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. For at dette skal lykkes, er det viktig at skatteetaten prioriter samarbeid og samhandling med andre etater, slik det var forutsatt i St.prp. nr. (2006–2007).

## 6 Referanseliste

Listen gjengir de mest sentrale dokumentene som er benyttet i undersøkelsen.

### Regelverk og retningslinjer

*Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006 (økonomireglementet).*

Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

### Rapporter og undersøkelser

Skattedirektoratet (2007) Den nye skatteetaten, effektiv og imøtekommende.

Skattedirektoratet (2010) Rapport til Finansdepartementet om Resultatutvikling og måloppnåelse i omstillingsperioden 2008 og 2009.

Skattedirektoratet (2010) Rapport til Finansdepartementet om Bruk av organisasjons- og styringsstruktur som virkemidler for bedre måloppnåelse.

Frischsenteret (2010) Produktivitet i skatteetaten 2006–2009 med regionene som enhet.

Skatteetaten (2011) Årsrapport for skatteetatens virksomhet 2010.

Skatteetaten (2010) Årsrapport for skatteetatens virksomhet 2009.

Skatteetaten (2010) Rapport for første halvår 2010.

Skatteetaten (2009) Årsrapport for skatteetatens virksomhet 2008.

Skatteetaten (2009) Rapport for første halvår 2009.

Skatteetaten (2008) Årsrapport for skatteetatens virksomhet 2007.

Skatteetaten (2007) Årsrapport for skatteetatens virksomhet 2006.

Skattedirektoratet (2001) Organisering av skatteetaten, prosjektrapport fra ROS-prosjektet.

Næringslivets Sikkerhetsråd (2009) Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelser (KRISINO).

Skattekrim (2007–2010) Årsrapporter for Skattekrim.

Skatteopplysninga (2011) Årsrapport for Skatteopplysninga 2010.

Skatteopplysninga (2010) Årsrapport for Skatteopplysninga 2009.

Skatteopplysninga (2010) Månedrapport for Skatteopplysninga februar 2010.

Skatteopplysninga (2010) Rapport for PSA-perioden 22. mars–30. april 2010.

Skatteopplysninga (2009) Årsrapport for Skatteopplysninga 2008.

Skatteetatens statusrapport for reorganiseringen omfatter:

Skatteetaten (2010) Resultatutvikling og måloppnåelse i omstillingsperioden 2008 og 2009.

Skatteetaten (2010) Omorganisering av skatteetaten, resultatutvikling og måloppnåelse i omstillingsperioden 2008 og 2009.

Skattedirektoratet (2009) Overordnet risikovurdering for skatteetaten i 2010.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2010) Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge.

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning (2010) Produktivitet i skatteetaten 2006–2009 med regionene som enhet.

### Riksrevisjonsrapporter

Dokument 1 (2009–2010) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008.

Dokument 1 (2008–2009) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007.

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

### Styringsdokumenter

Finansdepartementet (2006–2010) Tildelingsbrev til Skattedirektoratet i perioden.

Kvalitetsmeldingen for inntektsåret 2009.

**Stortingsdokumenter**

St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Finansdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Finansdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet.

Prop. 1 S (2009–2010) for Finansdepartementet.

Innst. O. nr. 10 (2006–2007).

Ot.prp. nr. 1 (2006–2007).

Budsjett-innst. S. nr. 6 (2006–2007).

**Statistikk**

Skattedirektoratets nøkkeltallsfiler fra 2006 til og med 2010.

Statistikk fra Skatteopplysningen.

**Brev**

Brev fra Riksrevisjonen til SKD 21. mars 2011.

Brev fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen 21. mars 2010.

E-post fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen 31. mai 2011.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528