

Dokument nr. 3:12

(1999–2000)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innføring
av skatter**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:12 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innføring av skatter.

Riksrevisjonen, 9. juni 2000.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Finansdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Finansdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Finansdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter

1 INNLEDNING

Et av skatte- og avgiftsadministrasjonens hovedmål er å sikre riktig innbetaling av skatter og avgifter, jf. blant annet St.prp. nr. 1 (1997–98). Det er derfor en viktig oppgave å sørge for kvalitet i innkreivingsarbeidet slik at fastsatte, ikke-innbetalte beløp (restanser) blir så lave som mulig.

Innkrevning av skatter til stat, kommune og fylkeskommune samt avgiftene til folketrygden, utføres av de kommunale skatteoppkreverne. Skatteoppkreverne er faglig underlagt Skattedirektoratet og skattefogdkontorene, mens den enkelte kommune har det administrative ansvaret. Skatteoppkrevernes plikter følger av skattebetalingsloven og Instruks for skatteoppkrevere. Innkreivningen kan deles inn i frivillig innbetaling og innfordring. Skatteoppkreveren skal iverksette innfordringstiltak dersom krav står uoppgjort etter forfall.

I de senere årene er det blitt rapportert om synkende restanseprosent for skatt og folketrygdavgift. Restansene utgjør imidlertid fortsatt betydelige beløp for skattekreditorene. For inntektsåret 1996 utgjorde restansene på skatt pr. 30. juni 1998 i underkant av 1,8 milliarder kroner på landsbasis. Av dette utgjorde krav vedrørende forskuddsordningen (personlige skattytere og næringsdrivende) ca. 1,6 milliarder kroner. Akkumulerte restanser for skatter utgjorde på samme tidspunkt 8,8 milliarder kroner. Om lag to tredjedeler av den totale restansmassen i skatte- og avgiftsforvaltningen var knyttet til de kommunale skatteoppkrevernes innfordringsansvar.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å analysere om skatteoppkrevernes innfordringsarbeid er effektivt. Effektiv innfordring forutsetter bl.a. rask iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak og løpende oppfølging av restanser. Med bakgrunn i skatteoppkreverinstruksen er det undersøkt i hvilken grad det blir iverksatt innfordringstiltak tilstrekkelig raskt etter forfall, og i hvilken grad det blir iverksatt hensiktsmessige innfordringstiltak. Undersøkelsen belyser også hvordan den faglige styringen og oppfølgingen av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid er ivaretatt av Skattedirektoratet gjennom mål- og resultatstyring.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen ble oversendt Finansdepartementet ved brev av 14. februar 2000. Rapportens revisjonskriterier og fakta-

del er tidligere blitt forelagt Skattedirektoratet til uttalelse ved brev av 10. november 1999. Finansdepartementet har i brev av 15. mars 2000 kommentert rapporten. Departementets kommentarer til undersøkelsen er behandlet i punkt 3. Rapporten følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er utført i 15 kommuner av ulik størrelse målt etter innbyggertall. Utgangspunktet for undersøkelsen er restskatt fra inntektsåret 1996.

Datagrunnlaget har vært ulike dokumenter og regnskapsdata (restanselister) fra de 15 utvalgte skatteoppkreverkontorene. Totalt er 932 enkeltsaker med restanser over 10 000 kroner analysert i forhold til tidspunkt for iverksettelse av innfordringstiltak og hvilke tiltak som er benyttet. Det er også gjennomført intervjuer ved skatteoppkreverkontorene som inngår i undersøkelsen. Videre har det vært gjennomført dokumentanalyse av stortingsproposisjonene fra Finansdepartementet, tildelingsbrevene til Skattedirektoratet og Skattedirektoratets prioriteringsmeldinger.

Organisering og ressurser

Kommunene bestemmer selv organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen og ressursbruken for å løse innfordringsoppgavene. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruk (årsverk) til innfordringsarbeidet pr. 10 000 innbyggere. Forholdstallet varierer fra 0,67 til 3,53. Det vurderes som uheldig dersom enkelte kommuners prioriteringer medfører at innfordringen av skatter og avgifter ikke blir ivaretatt som forutsatt i skatteoppkreverinstruksen. Det er også uheldig dersom kommunale prioriteringer medfører at innfordringstiltakene overfor skattedebitorene i stor grad varierer etter hvilken kommune de er bostatt i. Kommunene kan imidlertid mangle incitamenter til å prioritere innfordringsarbeidet, da det er liten sammenheng mellom en kommunes inntekter og resultatene av skatteinnkreivningen i kommunen. Det er dessuten flere faktorer enn den direkte ressurstilgangen som påvirker effektiviteten på innfordringsområdet. Eksempler på dette er organisering,

kompetanse og tilgang til maskinelle opplysninger om skattedebitorenes inntekts- og formuesforhold.

Tidspunkt for iverksettelse av innfordringstiltak

Skatteoppkreverinstruksen krever at det uten unødig opphold skal settes i verk innfordringstiltak overfor skattekrav som står uoppgjort etter forfall.

Undersøkelsen viser at det ikke var iverksatt innfordringstiltak innen en måned etter forfall overfor 39 % av restansene over 10 000 kroner i utvalget. Dette vurderes som ikke å være i samsvar med skatteoppkreverinstruksens krav om rask iverksettelse av innfordringen. Videre er det registrert ulikheter mellom de enkelte kommunene med hensyn til hvor raskt innfordringen kommer i gang. Både ut fra resultatperspektiver, samt individual- og allmennpreventive hensyn, er det viktig at innfordringsprosessen startes opp raskt. Det anses også som viktig at skatteoppkreverne framstår som aktive kreditorer slik at debitorerne i størst mulig grad prioriterer betaling av skattekrav, og at innfordringen kommer i gang før debitor eventuelt får foretatt disposisjoner slik at midler og formuesgjenstander blir vanskelig tilgjengelige for eller unndratt skatteoppkreveren. Derfor kan det være et problem at en betydelig andel av restanseporteføljen ikke er under aktiv innfordring den første tiden etter at kravene har forfalt. Det kan også være uheldig at det er ulik praksis mellom kommunene med hensyn til hvor raskt innfordringen kommer i gang.

Virkemidler i innfordringsarbeidet

Påleggstrekk

I skatteoppkreverinstruksen kommer det fram at dersom det er grunn til å anta at skyldner mangler evne til å gjøre opp skyldig beløp straks, kan skatteoppkreveren vurdere å benytte påleggstrekk alene som innfordringstiltak, dersom dette kan forventes å føre til dekning av kravet med renter innen rimelig tid (normalt seks måneder, jf. merknadene til instruksjonen).

Påleggstrekk er et innfordringstiltak som er mye benyttet av skatteoppkreverne. Det er iverksatt eller forsøkt påleggstrekk overfor 60 % av restansene over 10 000 kroner i utvalget.

Det framgår av undersøkelsen at i saker hvor påleggstrekk er forsøkt eller iverksatt, ble dette gjort mer enn en måned etter forfall i 36 % av sakene. Dette anses som avvik i forhold til skatteoppkreverinstruksens krav om at innfordringstiltak skal settes raskt i gang.

Undersøkelsen viser at det i 49 % av sakene hvor det er registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk, synes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne. Dette innebærer at nytt tiltak ikke er iverksatt eller er iverksatt sent. Det er registrert store forskjeller mellom kommunene med hensyn til

oppfølging av påleggstrekk. Manglende rutiner for oppfølging av påleggstrekk kan gi dårligere innfordringsresultat. Dersom et innfordringstiltak ikke gir resultater, bør skatteoppkreveren raskt vurdere andre tiltak. Det reises spørsmål ved om de undersøkte skatteoppkreverne har en tilstrekkelig aktiv og bevisst innfordringsstrategi overfor sine debitorer.

Det følger av skatteoppkreverinstruksen at når påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon, eventuelt at kravet sikres ved utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekket løper.

Av undersøkelsen går det fram at nesten halvparten av alle restanser over 60 000 kroner ikke var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som det var iverksatt påleggstrekk. Det stilles spørsmål ved om skatteoppkreverne i større grad burde ha forsøkt å sikre kravene mens påleggstrekket løp, eller eventuelt vurdert andre innfordringstiltak.

Undersøkelsen viser også at flere skatteoppkrevere har uttalt at det ikke gjennomføres undersøkelser av debitors økonomiske situasjon, slik skatteoppkreverne er pålagt, før iverksettelse av trekk. Det reises spørsmål ved om bruken av påleggstrekk er mer utbredt blant skatteoppkreverne enn forutsetningene i skatteoppkreverinstruksen med merknader tilsier.

Utlegg

Skatteoppkreveren skal i henhold til skatteoppkreverinstruksen alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon. Utlegg er et tvangstiltak hvor skatteoppkreveren oppnår sikkerhet i et formuesgode som tilhører en skyldner.

Det bør være begjært utlegg hos skattyter innen rimelig tid etter forfall hvis ikke annet hensiktsmessig tiltak er iverksatt, eller det har vært innbetalinger. Det framgår av undersøkelsen at det i 44 % av sakene over 20 000 kroner ikke var tatt eller forsøkt utlegg, iverksatt andre hensiktsmessige tiltak eller registrert innbetalinger innen fire måneder etter forfall.

Det er store variasjoner mellom kommunene som inngår i undersøkelsen, med hensyn til hvor stor andel av de større restansene som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg. Enkelte skatteoppkrevere benytter ikke utlegg som innfordringstiltak i særlig grad. Andre skatteoppkrevere benytter begjæringer om utlegg aktivt, noe som kan føre til at skattytere oftere betaler eller tar kontakt for å finne løsninger som for eksempel betalingsavtaler. Ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til uheldig forskjellsbehandling av skattedebitorer. Det kan også gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje og medføre dårligere innfordringsresultat.

Tyngre innfordring: tvangssalg og konkurs

Ifølge skatteoppkreverinstruksen må skatteoppkreverne til enhver tid holde særskilt oversikt over restanser hvor kravene er sikret ved utlegg, og snarest begjære tvangsdekning når det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at bruken av tvangssalg er meget begrenset. Det er tatt pant i formuesgoder i 47 % av sakene hvor det er gjennomført utleggsforretning. I de sakene hvor det er tatt pant i formuesgoder, er det forsøkt eller gjennomført tvangssalg i 11 % av tilfellene. Det foreligger ikke tall for hvor mange som har betalt etter at det ble tatt pant i formuesgode.

Dersom skyldig beløp ikke kan påregnes oppgjort ved ordinære innfordringstiltak, skal det – når skatteoppkreveren finner det hensiktsmessig – vurderes om vilkårene etter konkurslovgivningen for å begjære skyldner konkurs kan antas oppfylt.

Det framgår av undersøkelsen at det var begjært konkurs overfor 13 % av debitorerne med store akkumulerte restanser (over 100 000 kroner for årene 1992–96). Generelt gjelder det at skatteoppkreverne bør være tilbakeholdne med å begjære alminnelige lønnstakere konkurs. Det er imidlertid grunn til å anta at en del skattytere har opparbeidet seg store skatterestanser som følge av næringsvirksomhet, da om lag 40 % av skattedebitorerne i utvalget har hatt utskrevet forskuddsskatt i den aktuelle perioden.

Enkelte skatteoppkrevere opplyste at det særlig er kompetansen i forhold til gjennomføring av den tyngre innfordringen som er en begrensende faktor.

Mål- og resultatstyring

Nytt økonomireglement i staten med funksjonelle krav til økonomiforvaltning, fastsatt av Finansdepartementet, trådte i kraft 10. januar 1997. Her er det fastslått at departementet innenfor sitt ansvarsområde skal fastsette mål- og resultatkrav. Det er nedfelt i bevilgningsreglementet at de resultater som tilsiktes oppnådd skal beskrives i budsjettforslaget, og at det skal rapporteres om oppnådde resultater for siste regnskapsår.

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for skatte- og avgiftsforvaltningen. Skattedirektoratet har det overordnede faglige ansvaret for de kommunale skatteoppkreverne. Den direkte kontakten med skatteoppkreverne utøves hovedsakelig gjennom skattefogdkontorene.

Det har i de senere årene vært økende bruk av mål- og resultatstyring overfor de kommunale skatteoppkreverne. Som ledd i styringsdialogen med skattefogdene har Skattedirektoratet fra og med 1. januar 1999 utarbeidet delmål med tilknyttede resultatindikatorer for skattefogdenes styring og oppfølging av skatteoppkreverne. Første rapportering var pr. 30. juni 1999. All rapportering fra skatteoppkreverne til Skattedirektoratet foregår via skattefogd-

kontorene. Det ble innført resultatkrav for en del av indikatorene fra 31. desember 1999.

Mål- og resultatstyringen kan bidra til bedre oppfyllelse av de kravene som settes til skatteoppkreverne i bl.a. skatteoppkreverinstruksen. Det er lagt opp til at det overfor den enkelte kommune skal settes resultatmål i samarbeid med skatteoppkreveren. Det bør imidlertid ikke legges opp slik at dette fører til store forskjeller mellom kommunene med hensyn til aktivitetsnivået i innfordringen. Mulighet for reell oppfølging og vurdering av resultatene er viktig. Skattefogdene mangler de administrative virkemidlene som er nødvendige for å påvirke skatteoppkrevernes arbeid med skatteinnfordringen. Viktige virkemidler for skattefogdene blir dermed motivasjon, faglig veiledning og bistand for å bidra til bedre oppfyllelse av resultatmålene.

Avslutning

Resultatene fra undersøkelsen gir indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder innfordringsarbeidet, ikke praktiseres som forutsatt. Det er videre avdekket variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Det er i tillegg reist flere spørsmål rundt organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Det må imidlertid understrekes at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier, bl.a. ut fra at skatteoppkreverkontorenes størrelse og kompetanse varierer og sammensetningen av debitormassen og næringsstrukturen i kommunene er forskjellig. Skatteoppkreverens erfaringer med den enkelte debitor vil også kunne være utslagsgivende for prosessen. Skatteoppkreverinstruksen setter samtidig minstekrav til systematikk i innfordringsarbeidet i forhold til tidsforløp og bruken av virkemidler. Både av hensyn til likebehandling av skattytere og til offentlige inntekter er det uheldig dersom innfordringsarbeidet varierer for mye mellom kommunene, og at utlegg og tyngre innfordringstiltak ikke brukes som forutsatt i skatteoppkreverinstruksen.

3 FINANSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Finansdepartementet har i brev av 15. mars 2000 gitt kommentarer til rapporten. Skattedirektoratet har i brev av 28. februar 2000 til departementet gitt sine merkader til rapporten. Departementet er enig i at skatterestansene fortsatt utgjør betydelige beløp, og at det er et forbedringspotensiale for skatteinnkrevningen til tross for at restanseprosentene i de senere årene har vært synkende.

Organisering og ressurser

Ifølge departementet har Skattedirektoratet uttalt at de faglig overordnede virksomhetene, direktoratet og skattefogdkontorene, har en forholdsvis velfungerende dialog med skatteoppkreverkontorene. I denne sammenheng er bl.a. det faglige instruksjonsregelverket et viktig virkemiddel. Etterlevelse av faglig instruksjon forutsetter imidlertid bl.a. nødvendige ressurser, og det er den enkelte kommune som avgjør om slike ressurser skal tilføres de kommunale skatteoppkreverne. Organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen innebærer begrensede sanksjonsmuligheter overfor de kommunale skatteoppkreverne. Departementet opplyser at det i St.prp. nr. 1 (1999–2000) påpekes at det er et kommunalt ansvar å stille tilstrekkelige ressurser til rådighet for å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Det kan være et problem når små kommuner samler alle oppgaver vedrørende kommunens økonomiforvaltning under ledelse av en økonomisjef, slik at vedkommende også er skatteoppkrever. Erfaringen fra slike kommuner er at innfordring av skatt og folketrygdavgift lett kommer i skyggen av andre arbeidsoppgaver i kommunen.

Bruk av innfordringstiltak

Departementet har merket seg resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse av innkrevningen av restanser vedrørende restskatt for 1996, og mener dette indikerer at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen til dels ikke praktiseres som forutsatt. Dette knytter seg både til tidspunktet for iverksettelse av innfordringstiltak og til virkemidlene i innfordringsarbeidet.

Når det gjelder bruken av påleggstrekk, uttaler departementet at det ikke er realistisk å stille krav om at tiltaket bør være iverksatt innen en måned etter forfall slik det er gjort i undersøkelsen. Det vises til at det ved mislighold må sendes ut varsel etter tvangssalgbyrdelsesloven § 4-18 med betalingsfrist på 14 dager, og at påleggstrekk først vil bli vurdert noen dager etter fristutløp. Da vil det allerede ha gått omkring tre uker. I mellomtiden skal skatteoppkreveren foreta lovpålagte undersøkelser og varsle arbeidsgiver om trekkpålegget. Departementet bemerker imidlertid at det i undersøkelsen delvis er tatt hensyn til dette ved den definisjonen av forfallsdato som er benyttet.

Departementet har også merket seg at det i mange saker synes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne ved avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk, og at det stilles spørsmål ved om kravene i større grad burde vært forsøkt sikret med utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekk løper. Rutinene for å sikre skattekrav og vurdere egnede innfordringstiltak er gode i mange kommuner, men det erkjennes at flere kommuner ikke har noen aktiv og bevisst innfordringsstrategi overfor sine debitorer. I sistnevnte tilfeller stopper

ofte innfordringsprosessen dersom påleggstrekk ikke er mulig, noe departementet anser som uakseptabelt. Skattedirektoratet og skattefogdkontorene fokuserer på viktigheten av at skatteoppkreverkontorene er raske til å sikre krav og vurdere egnede innfordringstiltak. Det vises til at Skattedirektoratet tar sikte på å øke oppmerksomheten på innfordringsstrategi, bl.a. gjennom skatteoppkreverkontorenes rutinebeskrivelser samt ved oppfølging gjennom styringsdialogen med skatteoppkreverkontorene.

Departementet konstaterer at en del skatteoppkrevere ikke har kunnskap om debitors økonomiske situasjon før de nedlegger påleggstrekk, slik tvangssalgbyrdelsesloven krever. Det påpekes at Skattedirektoratet vil arbeide videre med dette bl.a. ved den pågående revisjonen av skatteoppkreverinstruksen.

Departementet bekrefter at bruken av tvangssalg som innfordringstiltak ved skatteoppkreverkontorene er begrenset. Tvangssalg vurderes ofte som lite hensiktsmessig ved skatteoppkreverkontorene. Årsaken er ofte at dekningsobjektet er overbeheftet. Erfaringen tilsier imidlertid at tvangssalg også oppleves som ubehagelig i små kommuner. Departementet ser et forbedringspotensiale på dette området, spesielt når skatteoppkreverne har pant i motorvogn eller annet løsøre. Det opplyses at skattefogdene er oppmerksomme på disse forholdene ved ettersyn, og at det ofte fører til pålegg om forbedringer.

Ifølge departementet tilsier erfaringene at skatteoppkreverkontorene er svært tilbakeholdne med å bruke konkursinstituttet, og flere små og mellomstore kommuner har gitt tilbakemelding om at de ikke benytter tiltaket. Etter departementets syn er den begrensede bruken av konkursinstituttet uheldig av preventive hensyn. Skattedirektoratet har opplyst at bruk av konkursbegjæring er erfaringsmessig er betalingsfremmende, og at tiltaket derfor bør benyttes i større grad. Departementet viser til at Skattedirektoratet arbeider for å få en sterkere fokusering på bruk av konkursinstituttet som innfordringstiltak, spesielt ved at skattefogdene gir pålegg om forbedringer.

Departementet opplyser at skattefogdkontorene jevnlig holder kurs og gir faglig opplæring for skatteoppkreverne for å motvirke at manglende kompetanse er en begrensende faktor for bruk av ulike innfordringstiltak. Det nevnes også at direktoratet i ulike fora har anbefalt skatteoppkreverkontorer som ikke har særnamsmannsmyndighet, å søke om å få det, da slik myndighet kan gi større effektivitet i skatteinnfordringen.

Mål- og resultatstyring

Etter departementets vurdering er det viktig at skatteoppkreverkontorene har et bevisst forhold til sine resultater, og at det oppnås felles forståelse for at mål- og resultatstyring, inkludert økt bruk av resultatkrav, vil være viktige virkemidler for å oppnå bedre resultater. Det vises til at Skattedirektoratet i

1999 foretok en ressursmessig prioritering av skattefogdkontorene for å styrke den faglige og ressursmessige kapasiteten innen skatteoppkreivingsområdet.

Oppsummering

Finansdepartementet har merket seg at resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse gir indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreiverinstruksjonen om innfordring av skatt ikke praktiseres som forutsatt. Ifølge departementet arbeider Skattedirektoratet løpende med dette, og direktoratet tar sikte på å følge opp flere av forholdene som undersøkelsen påpeker, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet.

Avslutningsvis bemerker departementet at det kan stilles spørsmål om de påpekte forholdene vedrørende praktiseringen av bestemmelsene i skatteoppkreiverinstruksjonen til dels kan være et resultat av organiseringen av den kommunale skatteoppkreiverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring. Etter departementets vurdering kompliserer dette mulighetene for et enhetlig konsept for målformuleringer, styringsdirektiver, resultatindikatorer og resultatkrav. Dette kan også være en årsak til variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Samtidig presiseres det at den lokale forankringen av skatteinnkreivingen i seg selv vil kunne føre til slike variasjoner.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet er enig i at skatterestansene fortsatt utgjør betydelige beløp, og at det er forbedringspotensiale for resultatet av skatteinnkreivingen. Departementet gir også uttrykk for at undersøkelsen indikerer at bestemmelsene i skatteoppkreiverinstruksjonen ikke praktiseres som forutsatt både i forhold til bruk av virkemidler og tidspunkt for iverksettelse av innfordringstiltak.

Det bemerkes at det synes som om enkelte skatteoppkreiverkontorer ikke har en tilstrekkelig aktiv og bevisst innfordringsstrategi overfor sine debitorer. Undersøkelsen viser også at bruken av innfordringstiltak, både med hensyn til tid og type, varierer til dels betydelig mellom de undersøkte kommunene og kommunegruppene. Dette gjelder spesielt iverksettelse av nye tiltak ved avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk og bruk av utlegg for å sikre kravene. De små kommunene har større andel avvik enn de andre undersøkte kommunegruppene i forhold til dette. Bruken av tyngre innfordringstiltak (tvangs salg og konkurs) er meget begrenset. Dette gjelder særlig i de små kommunene hvor dette ikke var forsøkt i de aktuelle sakene.

Det anses ikke å være i samsvar med skatteoppkreiverinstruksjonen at innfordringsprosessen stopper opp dersom påleggstrekk ikke er mulig. Det er viktig

at skatteoppkreiverne raskt sikrer krav og vurderer hensiktsmessige innfordringstiltak. Sen og manglende iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak, samt variasjonen mellom kommuner i forhold til bruk av tiltak, er uheldig både i forhold til innfordringsresultat, preventive hensyn og forskjellsbehandling av skattytere.

Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirektoratet tar sikte på å følge opp flere av de forholdene som undersøkelsen påpeker vedrørende praktiseringen av bestemmelsene i skatteoppkreiverinstruksjonen, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet. Departementet viser i sine kommentarer til flere tiltak i denne sammenheng, bl.a. revisjon av skatteoppkreiverinstruksjonen, ressursmessig prioritering av skattefogdkontorene samt kurs og opplæring for skatteoppkreivere.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig dersom enkelte kommuners prioriteringer medfører at innfordringsarbeidet ikke blir utført som forutsatt i skatteoppkreiverinstruksjonen, og at innfordringstiltakene overfor debitorene kan variere etter hvilken kommune de er bosatt i. Det vurderes også som uheldig dersom innfordringsarbeidet svekkes som følge av organiseringen, bl.a. ved at organiseringen skaper problemer for utøvelsen av den faglige instruksjons- og veiledningsmyndigheten. Det vises i denne forbindelse til departementets vurdering av delt faglig og administrativ styring, der det framgår at denne delingen kompliserer mulighetene for et enhetlig konsept for målformuleringer, styringsdirektiver, resultatindikatorer og resultatkrav.

På bakgrunn av ovenstående vil Riksrevisjonen reise spørsmål om de svakhetene i innfordringsarbeidet som undersøkelsen har påvist, kan løses ved de tiltakene departementet viser til at Skattedirektoratet arbeider med, eller om større administrative og organisatoriske endringer av skatteoppkreiverfunksjonen vil være nødvendige for å ivareta sentrale elementer som likebehandling og effektivitet i innfordringsarbeidet.

5 FINANSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Finansdepartementet som i brev av 23. mai 2000 har svart:

«Det vises til brev av 3. mai 2000, hvor dokument nr. 3:x (1999–2000) til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter er oversendt Finansdepartementet til uttalelse.

Departementet har merknader til følgende punkter i dokumentet:

Punkt 3 med overskrift 'Finansdepartementets kommentarer':

Departementet har i brev av 15. mars 2000 kommentert Riksrevisjonens rapport. I departementets

brev er det flere ganger vist til uttalelser fra Skattedirektoratet. I dokumentet til Stortinget er direktoratets uttalelser flere steder gjengitt som departementets uttalelser. Under overskriften 'Bruk av innfordringstiltak' gjelder dette annet avsnitt første setning, tredje avsnitt andre og tredje setning, fjerde avsnitt første setning, hele femte avsnitt, sjette avsnitt første setning og sjuende avsnitt første setning. Departementet ber om at teksten i dokumentet til Stortinget på disse stedene justeres i henhold til teksten i brev av 15. mars 2000.

Punkt 4 med overskriften 'Riksrevisjonens bemerkninger':

I tredje avsnitt er det uttalt at '... variasjoner mellom kommuner i forhold til bruk av tiltak, er uheldig både i forhold til innfordringsresultat, preventive hensyn og forskjellsbehandling av skattytere'.

Ifølge undersøkelsen er det variasjoner mellom kommunene både med hensyn til tidspunkt for iverksetting av innfordringstiltak, og med hensyn til bruken av virkemidler i innfordringsarbeidet. Som det påpekes av Riksrevisjonen er dette dels en konsekvens av at skatteinnkrevningen er lagt til hver enkelt kommune og at det i en slik desentralisert organisasjonsmodell vil kunne være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier. I tillegg vil skatteoppkreverens erfaring med den enkelte debitor kunne gi seg utslag i enkelte variasjoner mellom kommunene når det gjelder gjennomføringen av skatteinnkrevningen. Undersøkelsen indikerer imidlertid også at variasjonene skyldes manglende bruk av viktige tiltak og lavere effektivitet enn ønskelig ved enkelte kontor. Departementet er enig i at slike variasjoner er uheldig.

I femte avsnitt er det uttalt at 'Skattedirektoratet tar sikte på å følge opp flere av de forhold som undersøkelsen påpeker ...'

Departementet vil bemerke at denne oppfølgingen ikke er ledd i en ny satsing fra Skattedirektoratets side, men inngår som en del av Skattedirektoratets løpende arbeid for utøvelse av den faglige instruksjonsmyndigheten overfor skatteoppkreverne.

For dokumentet i sin helhet legger departementet vekt på at undersøkelsen kan tyde på at for sen iverksettelse av innfordringstiltak og manglende iverksettelse av hensiktsmessige virkemidler i innfordringsarbeidet, er et problem. Riksrevisjonens si-

tuasjonsbeskrivelse understøttes av Skattedirektoratets erfaringer.

Departementet vil avslutningsvis bemerke at Skattedirektoratet har nedlagt betydelig arbeid og ressurser i den faglige oppfølgingen av skatteoppkrevervirksomheten. Særlig i perioden etter 1.7.1997, da skattefogdene ble en del av skatteetaten, har Skattedirektoratet gjennom aktiv bruk av skattefogdene prioritert arbeidet med oppfølging av skatteoppkrevervirksomheten. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse praktiseres bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen likevel ikke som forutsatt. Finansdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål om større administrative og organisatoriske endringer av skatteoppkreverfunksjonen er nødvendig.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet i all hovedsak slutter seg til Riksrevisjonens funn og konklusjoner.

Generelt vil Riksrevisjonen bemerke at når departementet i sitt brev gjentatte ganger viser til en underliggende virksomhet som Skattedirektoratet, vil det være rimelig å oppfatte dette som også å være dekkende for departementets egne synspunkter og kommentarer. Teksten i dokumentet er på bakgrunn av dette ikke justert.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet er enig i at forskjellsbehandling av skattytere i innfordringsprosessen er uheldig. Etter Riksrevisjonens vurdering bør ulike innfordringsstrategier være relatert til den enkelte sak, og ikke til den enkelte kommune.

Riksrevisjonen vil understreke at Finansdepartementet i sine kommentarer til undersøkelsen har påpekt at den delte faglige og administrative styringen av de kommunale skatteoppkreverne kompliserer mulighetene for styring og kontroll ved blant annet oppstilling av målformuleringer og bruk av resultatindikatorer og resultatkrav. Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet har merket seg Riksrevisjonens spørsmål om større administrative og organisatoriske endringer av skatteoppkreverfunksjonen er nødvendige.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. mai 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Innfordring av skatter

Innhold

	Side
Sammendrag	9
1 Innledning	11
1.1 Mål	11
1.2 Problemstillinger	11
2 Metoder og gjennomføring	12
3 Revisjonskriterier	14
3.1 Overordnede mål og prioriteringer i skatteetaten	14
3.2 Lovgrunnlaget for innfordringsarbeidet	14
3.3 Den interne organisering og styring på skatteoppkreverkontorene	16
4 Faktabeskrivelse	17
4.1 Innfordringsprosessen	17
4.1.1 Innledning	17
4.1.2 Påleggstrekk	18
4.1.3 Utlegg	20
4.1.4 Tvangssalg	22
4.1.5 Konkurs	23
4.1.6 Forhold som kan bidra til å forklare skatteoppkrevernes virkemiddelbruk i innfordringsprosessen	24
4.2 Mål- og resultatstyring	27
5 Vurderinger	29
5.1 Organisering og ressurser	29
5.2 Tidspunkt for iverksettelse av innfordringstiltak	29
5.3 Virkemidler i innfordringsarbeidet	30
5.3.1 Påleggstrekk	30
5.3.2 Utlegg	30
5.3.3 Tyngre innfordring: tvangssalg og konkurs	31
5.4 Mål- og resultatstyring	31
5.5 Oppsummering	31

Sammendrag

Innkrevning av skatter til stat, kommune og fylkeskommune, samt avgiftene til folketrygden, utføres av de kommunale skatteoppkreverne. Skatteoppkreverne er faglig underlagt Skattedirektoratet og skattefogdkontorene, mens den enkelte kommune har det administrative ansvaret. Deres plikter følger av skattebetalingsloven og Instruks for skatteoppkreverne. Skatteoppkreverne skal bl.a. iverksette innfordringstiltak dersom krav som skatteoppkreveren har til innkreving står uoppgjort etter forfall.

Det er i de senere årene blitt rapportert om synkende restanseprosjenter vedrørende skatt og folketrygdavgift. Restansene utgjør imidlertid fortsatt betydelige utestående fordringer for skattekreditorene. For inntektsåret 1996 utgjorde restansene på skatt pr. 30. juni 1998 i underkant av 1,8 milliarder kr på landsbasis. Av dette utgjorde krav vedrørende forskuddsordningen ca. 1,6 milliarder kr (1,05 % av utlignet skatt).

Formålet med undersøkelsen har vært å gjennomføre en analyse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Effektiv innfordring forutsetter løpende oppfølging av restanser og rask iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak. Undersøkelsen fokuserer i hovedsak på skatteoppkrevernes bruk av ulike virkemidler i innfordringsprosessen og på hvilket tidspunkt tiltakene iverksettes. Undersøkelsen er utført i 15 kommuner av ulik størrelse mht. innbyggertall. Utgangspunktet har vært restanser vedrørende restskatt for inntektsåret 1996.

Kommunene bestemmer selv organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen og ressursbruken for å løse innfordringsoppgavene. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruk til innfordringsarbeidet.

Undersøkelsen viser at det overfor 39 % av restansene over 10 000 kr i utvalget ikke var iverksatt innfordringstiltak innen en måned etter forfall. Det er videre registrert ulikheter mellom de enkelte kommunene med hensyn til hvor raskt innfordringstiltakene settes i gang. På bakgrunn av skatteoppkreverinstruksens forutsetninger om rask iverksettelse av innfordringen vurderes det som lite tilfredsstillende at en betydelig del av restanseporteføljen ikke er under aktiv innfordring den første tiden etter at kravet er forfalt. Ut fra resultatperspektiver, samt individual- og allmennpreventive hensyn, er det viktig at innfordringsprosessen startes opp raskt. Det kan også være uheldig at det er ulik praksis mellom kommunene mht. hvor raskt innfordringen kommer i gang.

Det framgår av undersøkelsen at det i saker hvor

påleggstrekk var forsøkt eller lagt ned, ble dette i 36 % av sakene gjort mer enn en måned etter forfall. I fire kommuner var over halvparten av forsøkte eller nedlagte påleggstrekk foretatt senere enn en måned etter forfall. Dette anses som avvik i forhold til skatteoppkreverinstruksens.

Undersøkelsen viser at det i 49 % av sakene hvor det er registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk, synes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne. Det er registrert store forskjeller mellom de enkelte kommunene mht. oppfølging av påleggstrekk.

Av undersøkelsen går det også fram at om lag halvparten av alle restanser over 60 000 kr ikke var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som det var nedlagt påleggstrekk. Det stilles spørsmål ved om skatteoppkreverne i større grad burde ha forsøkt å sikre kravene mens påleggstrekk løp, eller eventuelt vurdert andre innfordringstiltak.

I tilfeller hvor påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon. Det framgår av undersøkelsen at det for 44 % av restansene over 20 000 kr ikke var tatt eller forsøkt utlegg eller iverksatt annet hensiktsmessig tiltak innen fire måneder etter forfall. Det er store variasjoner mellom kommunegruppene og enkeltkommunene mht. hvor stor andel av restansene over 20 000 kr som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg. Ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til forskjellsbehandling av skattedebitorer og gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje.

Skatteoppkreverne må til enhver tid holde særskilt oversikt over restanser hvor kravene er sikret ved utlegg, og snarest begjære tvangsdekning når det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at bruken av tvangssalg er meget begrenset. Det er tatt pant i formuesgoder i 47 % av sakene hvor det er forsøkt eller gjennomført utleggsforretning. Av disse tilfellene er det forsøkt eller gjennomført tvangssalg i kun 11 % av sakene. Det stilles spørsmål ved om den begrensede bruken av tvangssalg er i samsvar med skatteoppkreverinstruksens.

Undersøkelsen viser at det var begjært konkurs overfor 13 % av debitorerne med store akkumulerte restanser (over 100 000 kr for årene 1992–96). Andelen konkursbegjæringer i forhold til antall store restanser kan synes noe lav. Det stilles derfor spørsmål ved om konkursinstituttet benyttes etter forutsetningene ved skatteoppkreverkontorene.

Resultatene fra undersøkelsen gir indikasjoner på at bestemmelsene gitt i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder innfordringsarbeidet, ikke praktiseres som forutsatt ved skatteoppkreverkontorene. Det er videre avdekket variasjoner mellom kommunene

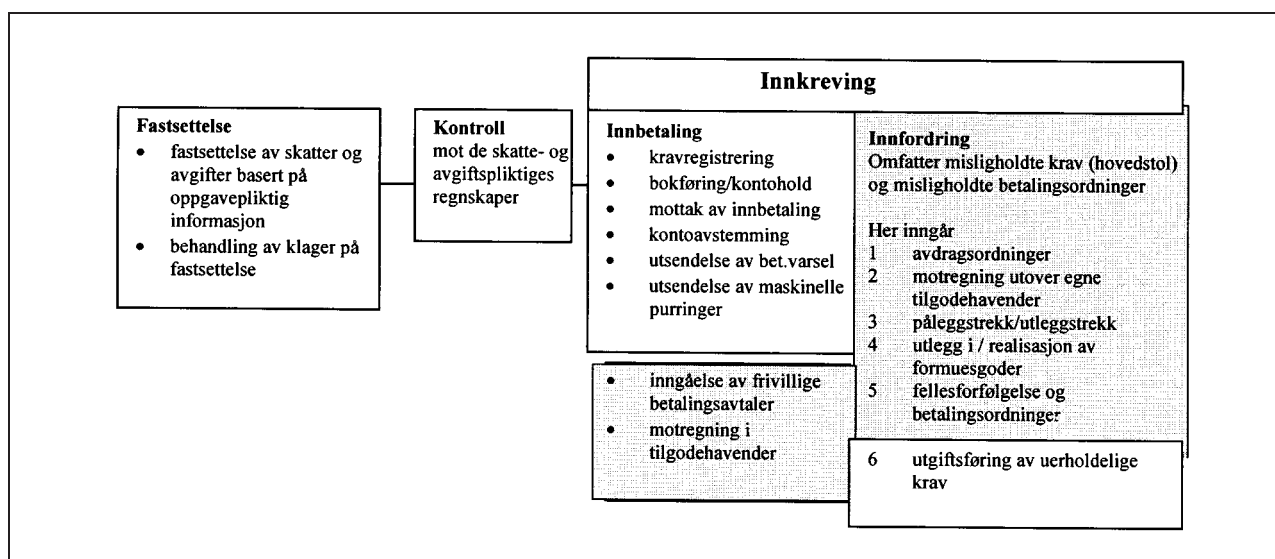
mht. gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Det er også reist en del spørsmål rundt organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

1 Innledning

Det er i de senere år blitt rapportert om synkende restanseprosent for skatt/folketrygdavgift. Selv om restanseprosentene synes lave, utgjør restansene fortsatt betydelige beløp i utestående fordringer for skattekreditorene.

For inntektsåret 1996 utgjorde restansene på skatt pr. 30. juni 1998 i underkant av 1,8 milliarder kr. Av dette utgjorde krav vedrørende forskuddsordningen ca. 1,6 milliarder kr (1,05 % av utlignet

skatt) mot 159 millioner kr vedrørende etterskuddsordningen. På grunnlag av restansetallene for inntektsåret 1996 er det i undersøkelsen valgt å se på skatteoppkrevernes innfordringsarbeid overfor skatteyttere som omfattes av forskuddsordningen, dvs. restskatte. To tredjedeler av den totale restansemassen i skatte- og avgiftsforvaltningen var knyttet til skatteoppkrevernes innfordringsansvar.¹



Figur 1.1 Skatte- og avgiftsforvaltningens primære arbeidsoppgaver vedrørende skatt og folketrygdavgift

Figur 1.1 gir en framstilling av skatte- og avgiftsforvaltningens primære arbeidsoppgaver vedrørende skatt og folketrygdavgift. Disse er knyttet til funksjonene fastsettelse, kontroll og innkreving.

Innkreving kan deles inn i frivillig innbetaling og innfordring. Hovedanalysen har fokus på hvordan skatteoppkreverne gjennomfører innfordringsarbeidet, jf. de skraverne feltene.² Dette innebærer at analysen fokuserer på innfordringstiltak som iverksettes etter siste ordinære purring. Innfordringsprosessen må etter dette tidspunkt initieres og iverksettes. Den enkelte saksbehandler hos skatteoppkreveren må foreta valg mht. videre dekningsforfølgelse for å sikre best mulig innfordring av kravet.

1.1 MÅL

Målet har vært å gjennomføre en analyse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Effektiv innfordring forutsetter kontinuerlig oppfølging av restanser og iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak. Det har også vært et mål å belyse forhold som kan bidra til å forklare skatteoppkrevernes virkemiddelbruk i innfordringsarbeidet. I tillegg har det vært et mål å kartlegge mål- og resultatstyringen fra Skattedirektoratets side vedrørende skatteoppkrevernes innfordringsarbeid.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

- I hvilken grad blir det iverksatt innfordringstiltak tilstrekkelig raskt etter forfall?
- I hvilken grad blir det iverksatt hensiktsmessige innfordringstiltak?
- Hvordan er den faglige styringen og oppfølgingen av skatteoppkrevernes innkreivingsarbeid ivaretatt?

¹ St.prp. nr. 1 (1997–98) Finans- og tolldepartementet.

² Innfordring omfatter også behandling av saker i.h.t. gjeldsordningsloven. Dette inngår ikke i denne analysen.

2 Metoder og gjennomføring

Datagrunnlaget i undersøkelsen har vært ulike dokumenter, regnskapsdata og intervjudata fra 15 utvalgte skatteoppkrevere. Det har vært gjennomført dokumentanalyse av Stortingsproposisjonene fra Finans- og tolldepartementet, tildelingsbrevene til Skattedirektoratet og Skattedirektoratets prioriteringsmeldinger.

I tillegg har det vært en gjennomgåelse av restanselister (unntakslistene) for restskatt fra skatteregnskapet ut fra utvalgskriteriene inntektsår og beløpsgrenser for de 15 utvalgte skatteoppkreverne. Utgangspunktet for undersøkelsen er restskatt fra inntektsåret 1996. Restanser over 10 000 kr er valgt ut fra vesentlighetsvurderinger. De utvalgte sakene er benyttet for å fastslå hvor stor andel av restansesmassen som er uten tiltak en viss tid etter forfall, og for å

belyse bruken av påleggstrekk som tiltak i innfordringsprosessen. Det er her særlig lagt vekt på tid, oppfølging og beløpsgrenser.

For innfordringstiltakene utlegg og tvangssalg er restanser over 20 000 kr valgt ut. Det er i tillegg registrert skattytere med akkumulerte restanser over 100 000 kr for inntektsårene 1992–96 når det gjelder konkurs. Utvalgskriteriene er fastsatt på bakgrunn av hovedanalysens formål og problemstillinger. Utvalget på 15 kommunale skatteoppkrevere er skjønnsmessig valgt ut. Det er her tatt hensyn til kommunenes størrelse målt i innbyggertall og behovet for en viss geografisk spredning. I de 15 kommunene er det i overkant av 400 000 innbyggere totalt.

De utvalgte kommunene har blitt delt inn i fire grupper etter innbyggertall, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1 Oversikt over kommunene i undersøkelsen

Kommunegrupper	Antall innbyggere i kommunen	Antall kommuner i gruppen	Antall enheter i utvalget	%-vis utvalg	Enheter i utvalget
Små kommuner	0–5 000	245	4	1,6 %	Hobøl, Åmot, Austevoll, Skjervøy
Mellomstore kommuner	5 001–20 000	150	6	4,0 %	Eidsvoll, Elverum, Lunner, Fjell, Lenvik, Stjørdal
Store kommuner ...	20 001–50 000	31	3	9,7 %	Bodø, Ringerike, Skedsmo
Største kommuner	50 001 +	9	2	22,2 %	Tromsø, Trondheim

For de to gruppene med inntil 20 000 innbyggere er hele restanselisten gjennomgått. For gruppen med 20 001–50 000 innbyggere er en tredjedel av restanselisten gjennomgått, mens det for de to største kommunene er en femtedel av restanselistene, dvs. seks datoer av løpenumrene, gjennomgått. Dette er begrunnet ut fra behovet for å avgrense undersøkelsen.

Restanselistene er benyttet som kilde for informasjon om hvilke tiltak som er iverksatt og når dette har skjedd. Det presiseres at det kan være iverksatt tiltak som ikke er oppført i merknadsrubrikken i restanselistene. Omfanget av dette antas imidlertid å være lite da Skattedirektoratet har innskjerpet bruken av merknadsrubrikken flere ganger. Restanselistene er tatt ut pr. 25. september 1998 for en kommu-

ne, pr. 19. oktober 1998 for ti kommuner og pr. 1. februar 1999 for fire kommuner. Ulike datoer for uttak av restanselistene antas ikke å medføre metodiske problemer. I undersøkelsen har det vært fokusert på innfordringsprosessen i den første tiden etter avregningen, og alle restanselistene inneholder opplysninger om innfordringsprosessen i minst ti måneder etter avregningstidspunktet.

Det er gjennomført intervju ved de 15 utvalgte skatteoppkreverkontorene. En intervjuguide ble gjennomgått med spørsmål vedrørende bl.a. skatteoppkreverens bruk av virkemidler, organisering, ressursbruk og planlegging/resultatoppfølging. Det ble fra hvert møte skrevet referat som senere ble verifisert av skatteoppkreverne.

For å forenkle undersøkelsen er forfallsdato for alle restskatter fra ordinær avregning og FSA³-avregning satt til 1. januar 1998. For disse skattyterne er det undersøkt om det er iverksatt innfordrings tiltak innen 1. februar 1998. Dette for å ta hensyn til medgått tid til skatteoppkrevernes planlegging av innfordringsarbeidet, lovpålagt varsling av debitor og treghet i betalingsystemet med mer.

Utlegg av ligning og ordinær avregning av forskuddspliktige skattytere ble for inntektsåret 1996 foretatt i slutten av september 1997. Restskatt over 1 000 kr forfalt til betaling i to terminer, tre uker og 12 uker etter at ligningen var lagt ut. Hvis første termin ble misligholdt, forfalt hele kravet til betaling.⁴ For personer som leverte FSA ble ligning og avregning foretatt i juni 1997. Forfallstidspunkt for restskatt for disse fulgte de samme datoer som for den ordinære ligningen.

For skattytere med restskatter fra avvikende avregningsdatoer (klagesaker/endrings saker) er forfall

i undersøkelsen satt til tre måneder etter avregningsdato, dvs. at det er undersøkt om tiltak er iverksatt senest fire måneder etter avregningen.

Som tiltak i undersøkelsen regnes bl.a.: inngåelse av betalingsavtaler, forsøk på påleggstrekk, nedlagte påleggstrekk, motregning, bistandsbegjæring til annen kommune eller bistandsordningen med utlandet ved skattefogden i Oslo og Akershus, utlegg og konkurs. Hvis det har kommet innbetalinger innen en måned etter forfall er dette ansett som likeverdig med tiltak. Varsler, betalingspåminnelser og -oppfordringer etc. er ikke ansett som innfordrings tiltak i denne sammenheng.

I kapittel 4.1 benyttes uttrykket avvik. Hver enkelt sak er vurdert mot revisjonskriteriene og utvalgskriteriene i kapittel 2. De sakene som ikke oppfyller revisjonskriteriene, er i denne sammenheng regnet som avvikssaker.

³ Forenklet selvangivelse.

⁴ Jf. skattebetalingsloven § 23.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som gjelder for den enkelte forvaltningsrevisjon. For å utlede relevante revisjonskriterier i undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i Stortingets forutsetninger gitt ved lovvedtak og årlige budsjettvedtak.

Skattebetalingsordningen, med kommunale skatteoppkrevere, følger av skattebetalingsloven § 48 nr. 1.⁵ Skatteoppkreverne hører administrativt inn under hver enkelt kommune, men er underlagt Skattedirektoratets faglige instruksjonsmyndighet vedrørende innfordring av skatt og folketrygdavgift og kontrollfunksjonen overfor arbeidsgiverne.

Utkast til revisjonskriterier ble oversendt Skattedirektoratet og senere drøftet i møte 14. juni 1999.

3.1 OVERORDNEDE MÅL OG PRIORITERINGER I SKATTEETATEN

Stortingsproposisjoner

I St.prp. nr. 1 (1997–98)⁶ framkommer det at et av skatte- og avgiftsadministrasjonens hovedmål er å sikre riktig innbetaling av skatter og avgifter. Dette innebærer bl.a. å sørge for kvalitet i innkrevingsarbeidet, og å bidra til at fastsatte, ikke innbetalte beløp (restanser) er så lave som mulig. Det er i samme dokument uttrykt at skatteetaten i 1998 har som hovedmål at skatter og avgifter skal innbetales og avregnes riktig og til rett tid, samtidig som restanser på skatter og avgifter under fellesinnkrevningen skal være stabilt lave.⁷ Det vises også til «Strategier for skatteetaten 1996–2000».

Tildelingsbrev

Skatteetatens forutsetninger og mål kommer også fram i Skattedirektoratets tildelingsbrev for 1998, hvor det er nedfelt at en av skatteetatens prioriterte oppgaver er å styrke kvaliteten på den faglige styringen og oppfølgingen av de kommunale skatteoppkreverne. I tillegg skal arbeidet med kvalitetsheving og effektivisering av innbetalings- og innfordringsarbeidet videreføres. Som ett av flere delmål er det påpekt at nye utestående og forfalte restskatter skal ligge på et stabilt lavt nivå sammenlignet med foregående år.⁸

Prioriteringsmeldinger

Utfra tildelingsbrev utarbeider Skattedirektoratet årlige prioriteringsmeldinger. Disse meldingene over-

sendes samtlige skattefogder, som har overordnet faglig ansvar for skatteoppkreverne.⁹ Det er uttrykt i prioriteringsmeldingen for 1998 at prioriteringene omfatter hele skatteetaten, inkludert det faglige ansvaret for de kommunale skatteoppkreverne. I prioriteringsmeldingene framkommer det at flere av etatens strategier og resultatmål er rettet mot økt kvalitet på etatens tjenester og produkter.¹⁰ De kvalitetsforbedrende tiltak skal:

«... bidra til å forbedre resultatene og forberede etaten på omstilling. Resultatene viser at vi fortsatt har et forbedringspotensiale m.h.t. kvalitet på våre tjenester og produkter. Det gjelder alle nivåer i etaten og berører både de store produksjonsoppgavene og den mer individuelle saksbehandlingen ...»

Det overordnede mål om kvalitet i innfordringsarbeidet og lave restanser er til en viss grad konkretisert i meldingen.

Mål- og resultatstyring

Nytt økonomireglement i staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, med utdypning gjennom Funksjonelle krav til økonomiforvaltning, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996, trådte i kraft 10. januar 1997. Hovedregelen for økonomistyring er nedfelt i reglementets § 3. Det er her fastslått at departementet innenfor sitt ansvarsområde skal fastsette mål- og resultatkrav. Dette er nedfelt i bevilgningsreglementets § 2 som fastslår at de resultater som tilsiktes oppnådd, skal nedfelles i budsjettforslaget. Det skal rapporteres på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater.

3.2 LOVGRUNNLAGET FOR INNFORDRINGSARBEIDET

Skatteoppkreverne har ansvar for å innfordre skatter og avgifter som ikke er betalt innen forfall, jf. skatteoppkreverinstruksjonen av 5. februar 1996, gitt med hjemmel i skattebetalingsloven § 56 nr. 1. I skatte-

⁵ Lov av 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt.

⁶ St.prp. nr. 1 Finansdepartementet Programkategori 23.20 Skatte- og avgiftsadministrasjonen, s. 46.

⁷ St.prp. nr. 1 (1997–98) Kap. 1618 Skattedirektoratet – skatteetaten, s. 66.

⁸ Skatteetatens tildelingsbrev 1998, s. 5 og 13.

⁹ Etatslederansvaret for skattefogdene ble overført fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet f.o.m. 1. juli 1997.

¹⁰ Prioriteringer for skatteetatens virksomhet i 1998 – Skattedirektoratet.

oppkreverinstruksen framgår vilkår for skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Instruksen utgjør en del av grunnlaget for revisjonskriteriene. Forutsetningen for at innfordring kan iverksettes er at det foreligger et forfalt krav som en bestemt skattyter hefter for.

I skatteoppkreverinstruksens § 3-1 framkommer det bl.a. at skatteoppkreveren skal iverksette nødvendige sikrings- og innfordringstiltak. Hvis et krav står uoppgjort etter forfall følger det av § 3-3 nr. 1 at det uten unødig opphold skal settes i verk innfordringstiltak hjemlet i lov og forskrift, dvs. så raskt som mulig etter de innledende skritt i innfordringsprosessen.

Tidsaspektet i innfordringsarbeidet er også understreket i § 3-3 nr. 3 som fastslår at skatteoppkreveren ved sin vurdering av innfordringstiltak skal legge avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldner blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater.

Det er viktig å komme i gang med innfordringsarbeidet så raskt som mulig for å få innbetalt restskatten. Mulighetene for å oppnå gode og effektive betalingsordninger eller lønnstrekk hos skattyter er bedre tidlig i innfordringsprosessen. Tidsaspektet er også viktig for å unngå at skattyter pådrar seg store akkumulerte restskatter som kan svekke betalingsevnen, og for å unngå at skattyter foretar disposisjoner vedrørende sine formuesgoder som forfordeler andre kreditorer eller som på annen måte fører til at formuesgodene ikke blir tilgjengelige for skatteoppkreverne. Rask iverksettelse av tiltak kan også begrunnes ut fra likhets- og rettferdighetshensyn og allmennpreventive hensyn.

Et innfordringstiltak som ofte brukes er påleggstrekk i skattyters lønn eller trygdeytelse. Tvangsfullbyrdelsesloven §§ 7-21 til 7-24 bruker begrepet «utleggstrekk». For skatteoppkreverens bruk av påleggstrekk gjelder også særbestemmelser gitt i medhold av skattebetalingsloven, jf. skattebetalingsloven § 40 a. Påleggstrekkforskriften med hjemmel i skattebetalingsloven har slike særbestemmelser.

Påleggstrekk

Bruk av påleggstrekk som innfordringstiltak følger av skatteoppkreverinstruksens § 3-3 nr. 4. Et grunnvilkår er at det aktuelle innfordringstiltaket er hensiktsmessig ut fra alder og størrelse på skattekravet, og at det forutsettes å være det tiltaket som gir best innfordringsmessig resultat.¹¹

For å vurdere bruken av påleggstrekk som et hensiktsmessig innfordringstiltak, er det utledet tre revisjonskriterier med utgangspunkt i skatteoppkreverinstruksens:

- Påleggstrekk bør være iverksatt/forsøkt iverksatt innen rimelig tid etter forfall.

- Avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk bør følges opp med nye innfordringstiltak.
- Hvis kravet ikke kan forventes dekket innen seks måneder ved påleggstrekk, bør det begjæres utlegg.¹²

Påleggstrekk er ofte en effektiv måte å få innbetalt restskatt på. Det er imidlertid et tiltak som har sine begrensninger, da det forutsetter at skattyter har arbeid eller mottar andre ytelser som det kan nedlegges påleggstrekk i. Skattyters arbeidsgiver har plikt til å nedlegge det påleggstrekket som skatteoppkrever oppgir ved utbetaling av skyldnerens lønn og mulige andre godtgjørelser og ytelser som kan gjøres til gjenstand for trekk etter pålegg. Trygdekontoret har en tilsvarende plikt for trygdeytelser. Trekket skal gjennomføres med den trekkprosenten eller det trekkbeløpet som oppgis av skatteoppkreveren på angitt blankett.

Det er et vilkår for bruk av påleggstrekk at skyldneren ikke kan gjøre opp det skyldige beløp straks. Uteblitt oppgjør skal ha sin årsak i manglende betalingsvilje.¹³ Skatteoppkreveren skal vurdere hurtigere innfordringstiltak dersom dekning normalt ikke kan ventes innen seks måneder ved bruk av påleggstrekk. For de tilfeller hvor tidsbegrensningen blir overskredet, og skatteoppkreveren ikke finner å kunne benytte hurtigere innfordringstiltak, må kravet sikres ytterligere mens påleggstrekk løper. Skatteoppkreverne må følge opp at trekket innbetales, eventuelt om arbeidsgiver sender trekkpålegget i retur. Ved mislighold kan trekkansvar gjøres gjeldende overfor arbeidsgiver.

Etter dekningsloven § 2-7 og påleggstrekkforskriften av 21. august 1981 nr. 8989 § 4 skal trekket begrenses slik at skyldneren får beholde tilstrekkelige midler til livsopphold. Dette innebærer at det må skje en reell vurdering av debtors økonomiske stilling og trekkets størrelse før trekket nedlegges/sendes.

Utlegg

Ifølge skatteoppkreverinstruksens § 3-3 nr. 5 må skatteoppkrever i andre innfordringstilfeller enn de som er nevnt i § 3-3 nr. 4 alltid vurdere hurtigere innfordring enn påleggstrekk gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon, eventuelt at kravet sikres ved utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekket løper. Det er i denne prosessen viktig å sikre kravet raskt for å oppnå så god sikkerhet og prioritet som mulig. Det bør være begjært utlegg (eller sendt utleggsbegjæring til namsmannen/

¹¹ Skatteoppkreverinstruksens § 3-1 nr. 1 og § 3-3 nr. 4 med merknader av 23. desember 1996, s. 9.

¹² Skatteoppkreverinstruksens § 3-3 nr. 4 med merknader av 23. desember 1996, s. 9.

¹³ Skatteoppkreverinstruksens § 3-3 nr. 4 med merknader av 23. desember 1996, s. 9.

bistandsbegjæring til annen kommune) hos skattyter innen rimelig tid etter forfall dersom ikke annet hensiktsmessig tiltak er iverksatt eller innbetalinger er registrert.

Tvangsrealisasjon

Ifølge skatteoppkreverinstruksen § 3-6 nr. 1 skal skatteoppkreveren til enhver tid holde særskilt oversikt med restanser hvor kravet er sikret med utlegg, og når han eller hun finner det hensiktsmessig snarest begjære tvangsdekning. I § 3-6 nr. 2 framkommer det at skatteoppkreveren uten særskilt fullmakt fremmer begjæring om tvangsdekning overfor namsmannen eller namsretten. Hvis ikke påleggstrekk, betalingsavtaler eller andre innfordringstiltak fungerer tilfredsstillende bør skatteoppkrever vurdere tvangsrealisasjon av utleggs pantet. Det samme gjelder saker hvor utleggsforretning er det første innfordringstiltaket. Når det er tatt utleggs pant bør pantet normalt realiseres relativt raskt slik at skattekravet kan bli helt eller delvis dekket. Det er i undersøkelsen tatt utgangspunkt i skattekrav hvor det er gjennomført utleggsforretning og tatt utlegg i formuesgoder. Det er for disse undersøkt hvor mange det er forsøkt eller gjennomført tvangsrealisasjon overfor.

Konkurs

Dersom skatteoppkreveren har forsøkt alle andre relevante innfordringstiltak uten å få dekket inn skattekravet, kan skattyter begjæres konkurs. Dette følger av skatteoppkreverinstruksen § 3-8 nr. 1:

«Dersom skatteoppkreveren under sin behandling av innfordringssak kommer fram til at skyldig beløp ikke kan påregnes oppgjort ved ordinære innfordringstiltak, skal det – når skatteoppkreveren finner det hensiktsmessig – vurderes om vilkårene etter konkurslovgivningen for å begjære skyldner konkurs kan antas oppfylt.»

Av merknadene til paragrafen framkommer det at konkurs bare kan åpnes når skyldneren er eller presumeres å være insolvent, jf. konkursloven §§ 60–63. Skatteoppkreveren fremmer selv, etter egen avgjørelse og uten spesiell fullmakt, begjæring om konkurs overfor vedkommende skifterett.¹⁴ Av merknadene til skatteoppkreverinstruksen § 3-8 nr. 1 følger at skatteoppkreveren i tillegg til konkurslovens formelle vilkår, skal foreta en vurdering av flere momenter, bl.a. kravets størrelse, fare for prioritetstap, dekningsmuligheten i forhold til kostnaden, gjentatte lovbrudd, drift for kreditorenes regning og forholdet til omstøtelige disposisjoner. I tillegg følger det av merknadene at skatteoppkreveren generelt bør være tilbakeholden med å begjære alminnelige lønnsinntakere konkurs.

¹⁴ Skatteoppkreverinstruksen § 3-8 nr. 2.

For skattytere med over 100 000 kr i akkumulert restskatt i løpet av 1992–96, er det undersøkt om det er begjært eller gjennomført konkurs overfor disse. Beløpet er valgt ut fra en totalvurdering hvor det bl.a. er tatt hensyn til kostnadene forbundet med konkurs.

3.3 DEN INTERNE ORGANISERING OG STYRING PÅ SKATTEOPPKREVERKONTORENE

Årsplan

Skatteoppkreveren skal utarbeide en årsplan for kontorets virksomhet.¹⁵ Arbeidsoppgavene til skatteoppkreverne er omfattende og regulert i et relativt komplisert regelverk. Instruksens fastslår at det derfor er viktig at arbeidet utføres etter oppsatte årsplaner. Dette både av hensyn til skatteoppkreverens styring av arbeidet, og behovet for å synliggjøre og dokumentere arbeidsoppgaver og eventuelle ressursbehov fra kommunen.

Generell rutinebeskrivelse

Alle skatteoppkrevere er pålagt å utarbeide en generell rutinebeskrivelse for virksomheten.¹⁶ Det framkommer av instruksens at den enkelte skatteoppkrever kan bygge på beskrivelser foretatt av andre, men det forutsettes i så fall at disse tilpasses det enkelte kontor. Rutinebeskrivelsen skal på en konkret måte beskrive utførelsen av de oppgaver som er pålagt skatteoppkreveren.

Samarbeidsrutiner

Den kommunale skatteoppkreveren skal i samråd med ligningssjefen arbeide for å utvikle samarbeidsrutiner med sikte på å oppnå bedre løsninger av etatenes oppgaver.¹⁷ Skjønns ligninger kan være et problemområde som krever kontakt mellom skatteoppkrever og ligningskontor. Noen skattytere henvender seg til ligningskontoret i forbindelse med fastsettelse av skattetrekk. Dersom trekket settes for lavt vil dette kunne få konsekvenser for skatteoppkrever, da resultatet kan bli betydelige restskatter og restanser. Det kan derfor være av betydning at skatteoppkrever bidrar med nødvendige opplysninger til ligningskontoret som fastsetter skattetrekket.

Betryggende internkontroll

Skatteoppkreveren skal, dersom det er flere tilsatte ved kontoret, organisere en betryggende internkontroll så langt dette er mulig.¹⁸ God internkontroll i innfordringsarbeidet skal sikre at eventuelle uregelmessigheter oppdages i størst mulig grad og så raskt som mulig.

¹⁵ Skatteoppkreverinstruksens § 1-2 nr. 1.

¹⁶ Skatteoppkreverinstruksens § 1-2 nr. 1.

¹⁷ Skatteoppkreverinstruksens § 1-2 nr. 5.

¹⁸ Skatteoppkreverinstruksens § 1-5 nr. 6.

4 Faktabeskrivelse

Etter en gjennomgang av restanselistene for de utvalgte kommunene er antall skattytere med restanser for 1996 vist i tabell 4.1. Restansesituasjonen pr. 30.

juni 1998 for inntektsåret 1996 for de 15 kommunene framgår av tabell 4.12.

Tabell 4.1 Utvalget fordelt på kommunegrupper

Kommunegrupper	Innbyggertall	Antall skattytere med restanser for 1996 pr. tidspunkt for uttak av restanselister	Antall skattytere med restanser over 10 000 kr pr. tidspunkt for uttak av restanselister. (Prosentvis andel i parentes)	Antall skattytere med restanser over 20 000 kr (Prosentvis andel i parentes)	Antall skattytere med total restanse fra inntektsårene 1992–96 på over 100 000 kr
Små kommuner (4) ..	Opp til 5 000 innbyggere	169	70 (41 %)	42 (25 %)	10
Mellomstore kommuner (6)	5 001–20 000 innbyggere	807	380 (47 %)	241 (30 %)	120
Store kommuner (3) .	20 001–50 000 innbyggere	449	236 (53 %)	172 (38 %)	70
Største kommuner (2)	Over 50 001 innbyggere	543	246 (45 %)	155 (29 %)	60
Sum		1 968	932 (47 %)	610 (31 %)	260

Tabellen viser at nesten halvparten (47 %) av alle gjenstående restanser for inntektsåret 1996 pr. dato for uttak av restanselistene var på over 10 000 kr. Andelen av restanser over 10 000 kr i forhold til det totale antall restanser i kommunene varierer mellom 41 % for gruppen små kommuner til 53 % for gruppen store kommuner. Det er forholdsvis liten variasjon mellom kommunegruppene.

Kommunenes portefølje av restanser ca. ett år etter avregning inneholder ca. 30 % andel restanser over 20 000 kr. Enkelte restanser er knyttet til ligningsfastsettelse som ikke er utlagt ved ordinær ligning, men dette er kun et fåtall.

I de utvalgte kommunenes (eller deler av kommunenes) restanseporteføljer er det totalt 260 debitorer som hver skylder over 100 000 kr samt eventuelle renter og gebyrer i restskatt for de fem inntektsårene 1992–96. Disse debitorene utgjør 13 % av det totale antall debitorer i utvalget fra 1996-ligningen. Debitorer som har en samlet restanse på over 100 000 kr for de samme årene, men som ikke har restanse fra inntektsåret 1996, er ikke tatt med. Det presiseres at det er restansebeløpet pr. dato for uttak av restanselister som er lagt til grunn for gruppering av restansene.

4.1 INNFORDRINGSPROSESSEN

4.1.1 Innledning

Skatteoppkreverinstruksen forutsetter at krav som står ubetalt etter forfall skal søkes inndrevet uten unødig opphold ved hjelp av innfordringstiltak hjemlet i lov. Instruksens fokuserer bl.a. på hvor viktig det er å komme raskt i gang med å kreve inn skyldig skatt. Effektiv innfordring forutsetter imidlertid også iverksettelse av hensiktsmessige virkemidler og jevnlig oppfølging av restanser.

Etter forfall for betaling av restskatt er det en del skattytere som av ulike grunner ikke har betalt skatten. Skattytere som har vanskeligheter med å betale restskatt ved forfall tar enkelte ganger kontakt med skatteoppkreveren med sikte på å få til en betalingsordning. Overfor skattytere som ikke selv tar kontakt, skal skatteoppkreveren sette i gang en innfordringsprosess for å søke og få dekket kravet.

Det er undersøkt hvor raskt skatteoppkreverne kommer i gang med innfordringen av skattekrav, jf. skatteoppkreverinstruksens § 3-3 nr. 1 «uten unødig opphold». Det innebærer at innfordringstiltak skal settes i verk så raskt som mulig. På bakgrunn av dette er det undersøkt om skatteoppkreverne har iverksatt innfordringstiltak innen en måned etter forfall, jf. kapittel 2 Metoder og gjennomføring.

Tabell 4.2 Andelen restanser uten tiltak en måned etter forfall fordelt på kommunegruppene

Kommunegrupper	Innbyggertall	Andel restanser uten tiltak en måned etter forfall
Små kommuner	Opp til 5 000	36 %
Mellomstore kommuner	5 001–20 000	41 %
Store kommuner	20 001–50 000	47 %
Største kommuner	Over 50 001	30 %
Alle kommuner i utvalget		39 %

Tabell 4.2 viser at for 39 % av restansene var det ikke iverksatt tiltak innen en måned etter forfall. Andelen restanser uten tiltak en måned etter forfall er lavest i gruppen største kommuner (30 %) og høyest i gruppen store kommuner (47 %). I en kommune var 5 % av restansene uten tiltak en måned etter forfall, mens for en annen kommune var denne andelen på 62 %. De andre kommunene i utvalget lå innenfor dette intervallet.

For 12 av 15 kommuner var andelen restanser uten tiltak innen en måned etter forfall på over 30 %. Av disse var det fem kommuner hvor mer enn 50 % av antall restanser var uten tiltak en måned etter forfall.

4.1.2 Påleggstrekk

Åtte av skatteoppkreverne undersøkte ikke debitorenes økonomiske stilling før påleggstrekk ble nedlagt. Disse brukte faste prosentsatser for påleggstrekk. Dette ble begrunnet ut fra ressursmessige hensyn. Skatteoppkreverne oppga at det var mindre ressurskrevende å behandle eventuelle klager på påleggstrekk enn å gjennomføre forundersøkelser av debitorens økonomi. Noen skatteoppkrevere opplyste at de sendte et varsel/skriv hvor skattyter fikk beskjed om at påleggstrekk vil bli lagt ned med et bestemt beløp eller en bestemt prosentsats av inntekten pr. måned med mindre skattyter klaget innen en fastsatt frist. Seks av skatteoppkreverne svarte at de undersøkte den økonomiske situasjonen til debitor på forhånd. En skatteoppkrever besvarte ikke dette spørsmålet.

Tabell 4.3 Bruken av påleggstrekk fordelt på de ulike kommunegruppene i utvalget

Kommunegrupper	Antall 1996-restanser	Antall påleggstrekk forsøkt/iverksatt	Andel påleggstrekk forsøkt eller iverksatt ift. antall restanser
Små kommuner	70	38	54 %
Mellomstore kommuner	380	217	57 %
Store kommuner	236	138	58 %
Største kommuner	246	165	67 %
Alle kommuner i utvalget	932	558	60 %

Påleggstrekk er et enkelt innfordringstiltak som krever relativt lite ressursbruk. Tiltaket benyttes derfor ofte av skatteoppkreverne, jf. tabell 4.3. Med unntak av tre kommuner i utvalget er det lagt ned eller forsøkt lagt ned påleggstrekk overfor mer enn halvparten av restansene for inntektsåret 1996. Det er lagt ned eller forsøkt påleggstrekk overfor 60 % av restansene i utvalget. Påleggstrekk er oftest benyttet av de største kommunene hvor to av tre restanser blir forsøkt inndrevet ved hjelp av dette virkemiddelet.

Skatteoppkrevernes bruk av påleggstrekk er undersøkt på følgende måter:

Tid

Påleggstrekk bør være iverksatt eller forsøkt iverksatt innen rimelig tid. For å belyse dette er det under-

søkt om påleggstrekk er iverksatt eller forsøkt iverksatt innen en måned etter forfall. Forfall settes til 1. januar 1998 for alle saker med normal avregningsdato, jf. kapittel 2 Metoder og gjennomføring.

Oppfølging

Avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk bør følges opp med ytterligere/andre tiltak.

Beløpsstørrelse

Beløpets størrelse må ikke være større enn at det normalt må kunne forventes dekning innen seks måneder. For å belyse dette er det sett på beløp over 60 000 kr (10 000 kr pr. måned). Hvis det er nedlagt påleggstrekk for større beløp må innbetalingene være så høye at hele restansen kan dekkes innen maksimalt seks måneder.

I undersøkelsen av skatteoppkrevernes bruk av påleggstrekk er det analysert avvik i forhold til hvert enkelt kriterium ovenfor: tid, oppfølging av avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk og beløpsstørrelse.

Tid

Tabell 4.4 viser antall avvik i forhold til tid. Tid er undersøkt ut fra følgende forhold:

- 1 Det er kun tatt med restanser hvor det er forsøkt lagt ned eller lagt ned påleggstrekk. Avvik er restanser hvor det er forsøkt lagt ned eller lagt

ned påleggstrekk senere enn en måned etter fastsatt forfallsdato. Et unntak er saker hvor det har vært innbetalinger innen en måned etter forfallsdato.

- 2 Restanser hvor det ikke framgår at påleggstrekk er forsøkt lagt ned eller lagt ned fanges opp under punkt 4.1.1 Innledning eller under punkt 4.1.3 Utlegg. For enkelte skattytere med 1996-restanser over 10 000 kr dekker løpende innbetalinger fra nedlagt påleggstrekk opp restanser for tidligere inntektsår. Disse skattyterne er regnet med under påleggstrekk selv om de høsten 1998 / vinteren 1999 ennå betalte på gammel restskatt og ikke 1996-restansen.

Tabell 4.4 Andelen avvik pga. tid fordelt på kommunegruppene i utvalget

Kommunegrupper	Antall 1996-restanser	Antall påleggstrekk forsøkt/iverksatt	Antall avvik pga. tid	Andel avvik pga. tid ift. antall påleggstrekk forsøkt eller iverksatt
Små kommuner	70	38	12	32 %
Mellomstore kommuner	380	217	76	35 %
Store kommuner	236	138	63	46 %
Største kommuner	246	165	48	29 %
Alle kommuner i utvalget	932	558	199	36 %

Andelen restanser hvor kriteriene for tid ikke er oppfylt er i tabell 4.4 definert som avvikssaker. Tabellen viser at i 36 % av sakene er påleggstrekk iverksatt eller forsøkt iverksatt mer enn en måned etter den innlagte forfallsdato. Andelen avvikssaker varierer for de ulike kommunegruppene fra 29 % avvik for gruppen største kommuner til 46 % avvik for gruppen store kommuner.

Det er store variasjoner mellom de enkelte kommunene. Fem kommuner har under 30 % avvik pga. tidsfaktoren, mens fire kommuner har over 50 % avvikssaker. Blant disse har to kommuner hhv. 68 % og 69 % avvik.

Oppfølging av avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk

Tabell 4.5 viser antall saker i forhold til manglende oppfølging. Det er undersøkt om det er iverksatt nye tiltak i saker hvor påleggstrekk er forsøkt uten resultat, eller i saker hvor påleggstrekket har stanset opp som følge av mislighold fra arbeidsgivers side eller at debitor har sluttet hos vedkommende arbeidsgiver. Det er benyttet skjønn for å analysere avvik i hver enkelt sak. I tilfeller hvor det har vært tvil om det har vært god nok oppfølging er saken ikke regnet som avvikssak.

Tabellen viser antall saker hvor det er registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk. Den viser også antall saker hvor det er vurdert å være avvik pga. at skatteoppkrever ikke har iverksatt nye tiltak innen rimelig tid etter at påleggstrekket er registrert avbrutt. Den prosentvise andelen avvik mht. oppfølging i forhold til antall avbrutte påleggstrekk er vist i høyre kolonne.

Tabell 4.5 Antall saker med manglende oppfølging i form av nytt tiltak fordelt på kommunegruppene i utvalget

Kommunegrupper	Antall 1996-restanser	Antall påleggstrekk forsøkt/iverksatt	Antall avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk	Antall avvik pga. manglende nytt tiltak etter avbrutt påleggstrekk	Andel avvik pga. manglende oppfølging ift. antall avbrutte påleggstrekk
Små kommuner	70	38	21	14	67 %
Mellomstore kommuner	380	217	61	27	44 %
Store kommuner	236	138	53	21	40 %
Største kommuner	246	165	93	49	53 %
Alle kommuner i utvalget .	932	558	228	111	49 %

Totalt for hele utvalget er det avvik i 49 % av sakene pga. dårlig oppfølging etter at det er registrert avbrutt påleggstrekk. Tabellen viser at det er størst andel avvik blant de minste kommunene i utvalget. Det er her registrert avvik i to av tre saker. For en del av de mindre kommunene er utvalget og antall avvik så få, at en enkelt sak kan få stor innvirkning på prosentandelen. Gruppen store kommuner har en avviksandel på 40 %. Det er imidlertid relativt små utslag for hver av kommunegruppene i forhold til gjennomsnittet for hele utvalget.

I en av de minste kommunene er det registrert åtte avbrutte påleggstrekk og samtlige (100 %) er vurdert som avvik pga. manglende oppfølging. I en av kommunene fra gruppen mellomstore kommuner er

det tilsvarende registrert avvik i syv av ni saker (78 %), mens tre av fem kommuner i denne gruppen har under 40 % avvik. For de store og største kommunene er det i to kommuner hhv. 26 % og 35 % avvik, mens det i de tre andre er registrert over 50 % avvik.

Beløpsstørrelse

Tabell 4.6 viser antall saker hvor det er vurdert avvik i forhold til beløpsstørrelse. Restanser på restskatter for inntektsåret 1996 over 60 000 kr pr. dato for restanseliste er tatt med. I undersøkelsen er det lagt til grunn at restansene (hovedstol) ut fra innbetalingsenes størrelse må kunne forventes dekket innen seks måneder.

Tabell 4.6 Antall avvik pga. beløpsstørrelse

Kommunegrupper	Antall påleggstrekk forsøkt/iverksatt	Antall avvik pga. beløpsstørrelse	Andel avvik pga. beløpsstørrelse
Små kommuner	38	7	18 %
Mellomstore kommuner	217	53	24 %
Store kommuner	138	30	22 %
Største kommuner	165	15	9 %
Alle kommuner i utvalget	558	105	19 %

For ca. en femtedel av restansene i utvalget hvor påleggstrekk er forsøkt eller lagt ned vurderes kravet som så stort at det vanskelig kan dekkes i løpet av seks måneder. Andelen avvik er minst i gruppen største kommuner.

4.1.3 Utlegg

Dersom påleggstrekk eller andre letter innfordringstiltak ikke forventes å føre til dekning av kra-

vet innen rimelig tid skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon, eventuelt at kravet sikres ved utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekk løper.¹⁹ Utlegg er et tvangstiltak hvor skatteoppkreveren oppnår sikkerhet i et formuesgode som tilhører en skyldner. Skattekrav er grunnlag for at en utleggsforretning kan gjennomføres, jf. skattebetalingsloven § 32.

¹⁹ Jf. skatteoppkreverinstruksen § 3-3 nr. 5.

Tabell 4.7 Antall restanser over 20 000 kr hvor det er tatt utlegg eller forsøkt tatt utlegg

Kommunegrupper	Antall restanser over 20 000 kr	Antall restanser over 20 000 kr hvor det er tatt utlegg eller forsøkt tatt utlegg	Andel av restanser over 20 000 kr hvor det er forsøkt eller tatt utlegg
Små kommuner	42	9	21 %
Mellomstore kommuner	241	116	48 %
Store kommuner	172	104	60 %
Største kommuner	155	57	37 %
Alle kommuner i utvalget	610	286	47 %

Tabell 4.7 viser at ca. halvparten av restansene over 20 000 kr er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg. Det er store variasjoner mellom kommunegruppene og enkeltkommuner mht. hvor stor andel av de større restansene som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg. I gruppen små kommuner i utvalget er 21 % av de største restansene sikret eller forsøkt sikret ved utlegg, mens andelen i gruppen stør-

ste kommuner er på 37 %. For gruppen store kommuner er andelen oppe i 60 %.

Det bør være begjært utlegg hos skattyter innen rimelig tid etter forfall hvis ikke annet hensiktsmessig tiltak er iverksatt eller det har vært innbetalinger. På bakgrunn av dette er det undersøkt hva skatteoppkrever har gjort innen fire måneder etter forfall mht. utlegg.

Tabell 4.8 Antall saker hvor det ikke er forsøkt eller tatt utlegg innen fire måneder etter forfall, iverksatt annet hensiktsmessig tiltak eller registrert innbetalinger

Kommunegrupper	Antall restanser over 20 000 kr	Antall restanser over 20 000 kr hvor det ikke er forsøkt eller tatt utlegg innen fire måneder etter forfall og hvor det ikke er iverksatt annet hensiktsmessig tiltak eller registrert innbetalinger	Andel avvikssaker av totalt antall restanser over 20 000 kr
Små kommuner	42	25	60 %
Mellomstore kommuner	241	106	44 %
Store kommuner	172	80	47 %
Største kommuner	155	57	37 %
Alle kommuner i utvalget	610	268	44 %

Tabell 4.8 viser at det er registrert avvik i 44 % av sakene med restanser over 20 000 kr i utvalget. Prosentandelen avvik er høyest i de minste kommunene og lavest i de største. En av de minste kommunene hadde på tidspunktet for uttak av restanseliste 16 restanser fra inntektsåret 1996 på over 20 000 kr. Ingen av restansene var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg og 14 av sakene er vurdert som avvikssaker. De mellomstore og store kommunene ligger omtrent på gjennomsnittsnivået for alle kommunene i utvalget. En av de mellomstore kommunene har en avvikssandel på 70 %.

Sikring av store restanser mens påleggstrekk løper

I merknadene til skatteoppkreverinstruksens § 3-3 nr. 5, s. 9, uttaler Skattedirektoratet at for de tilfeller hvor tidsbegrensningen overskrides, og skatteoppkreveren ikke finner å kunne benytte hurtigere innfordringstiltak, må kravet sikres ytterligere mens påleggstrekk løper.

Tabell 4.9 Antall restanser over 60 000 kr hvor påleggstrekk er forsøkt eller iverksatt og som samtidig er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg

Kommunegrupper	Antall 1996-restanser over/lik 60 000 kr hvor det er eller forsøkt nedlagt påleggstrekk	Antall restanser over 60 000 kr som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som påleggstrekk løper eller er forsøkt iverksatt	Andel restanser over 60 000 kr som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som påleggstrekk løper eller er forsøkt iverksatt
Små kommuner	3	0	0 %
Mellomstore kommuner	49	25	51 %
Store kommuner	24	15	63 %
Største kommuner	17	10	59 %
Alle kommuner i utvalget	93	50	54 %

Tabellen viser at noe over halvparten av alle restanser over 60 000 kr pr. dato for uttak av restanseliste fra inntektsåret 1996 var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som påleggstrekk løper.

Intet til utlegg

Under intervjuene ble skatteoppkreverne spurt om hvordan de fulgte opp «intet til utlegg»-sakene. Deres resultat er «intet til utlegg» svarte tre skatteoppkrevere at de vurderte konkursbegjæring hvis debitor var næringsdrivende. To svarte at ny utleggsforretning ble vurdert innen to år, og ni oppga at man avventer/overvåker for eksempel om debitor mottar lønn eller trygd (AA-register, tryggedata) eller mottar noe annet av verdi (for eksempel arv). Flere av skatteoppkreverne svarte at man i hvert fall avbryter foreldelsesfristen, selv om resultatet er intet til utlegg. Tre skatteoppkrevere opplyste i tillegg at varsel om utlegg er effektivt overfor en del skattytere for å påvirke betalingsviljen.

Skatteoppkreverne i to mellomstore kommuner oppga at skattekravene har for dårlig prioritet i utleggssaker. Dette ble trukket fram som et problem ved utlegg i fast eiendom og som en betydelig hindring for å kunne drive så effektivt innfordringsarbeid som ønskelig.

Særnamsmannskompetanse

Skatteoppkreverne i 14 av de 15 kommunene har særnamsmannskompetanse. Det er egen namsmannsmyndighet som normalt blir benyttet. Skatteoppkreveren i en mellomstor kommune oppga at de ikke hadde slik kompetanse. Grunnen til dette var at kommuneadministrasjonen ikke ønsket dette, og at skatteoppkreveren mente at lensmannen hadde bedre oversikt over og gjennomslagskraft overfor debitorer.

4.1.4 Tvangssalg

Skatteoppkreverne må til enhver tid holde særskilt oversikt over restanser hvor kravene er sikret ved utlegg, og snarest begjære tvangsdekning når det er hensiktsmessig.²⁰ Skatteoppkreveren kan benytte påleggstrekk alene som innfordringstiltak dersom dekning av kravet kan forventes innen rimelig tid.²¹ I andre innfordringstilfeller må som tidligere nevnt skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon, eventuelt at kravet sikres ved utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekk løper, jf. punkt 4.1.3 Utlegg.

Tabell 4.10 Antall forsøkte eller gjennomførte tvangssalg i forhold til antall utleggssaker

Kommunegrupper	Antall restanser over 20 000 kr hvor det er tatt utlegg eller forsøkt tatt utlegg	Antall saker hvor det er tatt utlegg i formuesgode	Andel saker hvor utleggsforretning har resultert i utlegg	Antall tvangssalg forsøkt eller gjennomført	Andel tvangssalg forsøkt eller gjennomført ift. antall saker hvor det er tatt utlegg i formuesgode
Små kommuner	9	4	44 %	0	0 %
Mellomstore kommuner	116	57	49 %	11	19 %
Store kommuner	104	46	44 %	2	4 %
Største kommuner	57	28	49 %	2	7 %
Alle kommuner i utvalget	286	135	47 %	15	11 %

²⁰ Jf. skatteoppkreverinstruksen § 3-6 nr. 1.

²¹ Jf. skatteoppkreverinstruksen § 3-3 nr. 4.

Kolonne tre i tabell 4.10 viser antall saker i utvalget hvor det faktisk er tatt utlegg i et formuesgode. Det er kun tatt med saker hvor det i merknadsrubrikken framgår at utlegg er tatt eller hvor det ved intervju på skatteoppkreverkontorene er opplyst at det er tatt utlegg i formuesgode. Det er ikke tatt hensyn til om utlegget er sikret nødvendig rettsvern.²² I kolonne fire vises den prosentvise andelen av forsøkte utlegg hvor utleggsforretning faktisk har resultert i utlegg. Kolonne fem viser antall forsøkte og gjennomførte tvangssalg begjært av skatteoppkreverne, og kolonne seks viser den prosentvise andelen forsøkte eller gjennomførte tvangssalg i forhold til antall saker med utlegg i formuesgode.

Tabell 4.10 viser at det i saker hvor det ble forsøkt eller gjennomført utleggsforretning, resulterte nesten halvparten at det ble tatt utlegg i et formuesgode. Tabellen viser at det i 11 % av sakene hvor det faktisk ble tatt utlegg også ble fulgt opp med forsøk på eller gjennomføring av tvangssalg av formuesgode med sikte på hel eller delvis dekning av skattekravet.

Skatteoppkrevernes vurdering vedrørende bruk av tvangssalg i innfordringsprosessen

Det generelle inntrykket fra intervjuene er at tvangssalg vurderes når alle andre muligheter er forsøkt, og etter at debitor har fått muligheter til å gjøre opp for seg. Det vil si at tvangssalg vurderes i saker hvor løpende innfordring i form av påleggstrekk, betalingsavtaler eller andre tiltak ikke gir resultater og en samtidig har et tjenlig utlegg. 13 av skatteoppkreverne oppga «ikke dekning» som den vanligste årsaken til at man eventuelt ikke begjærte tvangssalg. Fire skatteoppkrevere oppga for dårlig prioritet som årsak og to oppga at panteobjektene ofte var overbeheftet. I en av de små kommunene ble det nevnt at tiden er en begrensende faktor, mens skatteoppkreveren i en mellomstor kommune opplyste at kapasitet og kunnskap er en begrensnig. En av skatteoppkreverne svarte at man kanskje har vært for hensynsfull, og at man bør være raskere i innfordringsprosessen.

Fem skatteoppkrevere svarte i tillegg at begjæring om tvangssalg fungerer som et pressmiddel overfor debitor mht. å gjøre opp for seg eller for å

komme fram til en løsning. Begjæring om tvangssalg fører ofte til at man oppnår kontakt og løsninger med vedkommende debitor, og at betalingsavtaler/ordninger inngås og/eller at hele eller deler av kravet blir innbetalt.

Skatteoppkreveren i en stor kommune opplyste at de har fått kritikk av skattefogden på grunn av for lite bruk av tvangssalg. Skatteoppkreveren i en av de små kommunene opplyste at de ikke hadde begjært tvangssalg de tre siste årene. I en annen av de små kommunene ble det svart at det er vanskelig med tvangssalg pga. små forhold. En skatteoppkrever svarte at tvangssalg har vært dårlig fulgt opp (kun tre varsler om tvangssalg i 1998). Skatteoppkreveren i en liten kommune opplyste at tvangssalg ikke følges tilstrekkelig opp pga. at dette er tidkrevende og at de ikke har kapasitet til oppfølgingen.

4.1.5 Konkurs

Skatteoppkrevernes konkursstrategi utformes utfra betraktninger om hensiktsmessighet. Når det finnes hensiktsmessig, skal det vurderes om konkurs skal begjæres, herunder om vilkårene for å begjære konkurs er tilstede, jf. skatteoppkreverinstruksen § 3–8 nr. 1. Konkurs kan bare åpnes når skyldneren er eller presumeres å være insolvent. Etter konkursloven § 62 antas insolvens i alminnelighet å foreligge dersom begjæringen kommer inn til skifteretten innen tre måneder etter at det er holdt en resultatløs utleggsforretning, dvs. at dekning ikke oppnås hos skyldneren. Insolvens antas også å foreligge dersom framgangsmåten i konkursloven § 63 er benyttet. I tillegg til konkurslovens formelle vilkår har Skattdirektoratet forutsatt at skatteoppkreveren vurderer en del momenter før avgjørelse tas om konkurs skal begjæres eller ikke. Generelt gjelder i tillegg at skatteoppkreveren bør være tilbakeholden i forhold til det å begjære alminnelige lønsmottakere konkurs, jf. skatteoppkreverinstruksen § 3-8 og § 3-3 nr. 3.

Det er i undersøkelsen registrert antall debitorer med 1996-restanser som har akkumulerte restanser (hovedstoler) på over 100 000 kr for årene 1992–96. Det er deretter talt opp antall begjærte eller gjennomførte konkurser blant disse debitorene. Fire av ti debitorer i utvalget med store restanser har hatt utskrevet forskuddsskatt.

²² Jf. skatteoppkreverinstruksen § 3-3 nr. 6.

Tabell 4.11 Antall konkurser i forhold til store restanser

Kommunegrupper	Antall debitorer med akkumulert restanse (hovedstol) på over 100 000 kr fra inntektsårene 1992–96	Antall konkurser	Andel konkurser ift. antall store restanser
Små kommuner	10	0	0 %
Mellomstore kommuner	120	12	10 %
Store kommuner	70	14	20 %
Største kommuner	60	7	12 %
Alle kommuner i utvalget	260	33	13 %

Tabell 4.11 viser at det overfor 13 % av skattyterne i utvalget med store akkumulerte restanser var begjært eller gjennomført konkurs.

Under intervjuene med skatteoppkreverne ble det bl.a. spurt om for hvilke typer skatte- og avgiftskrav det var aktuelt å begjære konkurs. Fem skatteoppkrevere oppga at dette var aktuelt for alle typer krav. De andre svarte at det i første rekke var overfor arbeidsgivere at konkurs var aktuelt. I en av de største kommunene ble det nevnt at det i tillegg til sistnevnte også var aktuelt overfor personlige skattytere med store akkumulerte restanser bl.a. i forbindelse med ryddeaksjoner i restansmassen. En av skatteoppkreverne mente at de kunne begjære konkurs med grunnlag i restskatter oftere, og at de må vise en hardere linje mht. bruk av konkurs.

På spørsmål om de har noen nedre grense for når man vurderer å begjære konkurs svarte et flertall at de ikke har dette, og at vurderingene er skjønnsmessige. Enkelte skatteoppkrevere uttalte at det var viktig å konsentrere seg om gjengangerne, dvs. skattyterne med restanser for flere år. Ni av skatteoppkreverne svarte at konkurs ble vurdert som et egnet virkemiddel for å stoppe useriøse næringsdrivende/arbeidsgivere. En skatteoppkrever mente også at konkurs var egnet virkemiddel ved mistanke om svart økonomi. Seks opplyste at konkurs var absolutt siste utvei. To skatteoppkrevere svarte at konkurs ble benyttet for å stoppe voksende restanser, og når debitor har brutt inngåtte betalingsavtaler.

4.1.6 Forhold som kan bidra til å forklare skatteoppkrevernes virkemiddelbruk i innfordringsprosessen

Skatteoppkrevernes innfordringsarbeid kan påvirkes av flere forhold, bl.a.

- skatteoppkrevernes kapasitet (tid, ressurser, organisering, kompetanse m.m.)
- skattebetalers betalingsevne og -vilje

- manglende samsvar mellom forskuddstrekk/utskrevet forskuddsskatt og utlignet skatt
- skjønnsfastsettelse av ligning
- etterligning pga. utført kontroll
- sammensetningen av skattytermassen og næringsstrukturen i kommunene
- økonomiske konjunkturer

I intervjuene med de utvalgte skatteoppkreverne ble det i tillegg til spørsmål knyttet til selve innfordringsarbeidet samt mål- og resultatstyring, også forsøkt å finne mulige andre forhold som kan påvirke skatteinnfordringen. Det ble bl.a. tatt opp problemstillinger vedrørende ressurser og kompetanse ved skatteoppkreverkontorene.

Ressurser

Skatteoppkreverne er administrativt underlagt den enkelte kommune som bevilger ressurser til virksomheten mht. stillingshjemler, lønn, IT-løsninger, kontorlokaler og kursvirksomhet mv.

På spørsmål om skatteoppkrevers egen vurdering av om det er avsatt tilstrekkelig med ressurser fra kommunen svarte syv ja og åtte nei. I en av de mellomstore kommunene hvor det ble svart nei har skattefogden i en ettersynsrapport uttalt at kontoret bør tilføres ett ekstra årsverk. Blant de kommunekasserne som svarte nei, mente en at 0,5 årsverk var nødvendig økning av ressurser, mens fire mente at ytterligere ett årsverk var nødvendig. To skatteoppkrevere mente at de hadde behov for to nye årsverk. En skatteoppkrever uttalte at kompetanseheving hos de ansatte er viktigere enn å ansette flere medarbeidere. De to største kommunene i undersøkelsen svarte at det ikke er avsatt tilstrekkelig med ressurser til innfordringsarbeidet.

Blant skatteoppkreverne, spesielt i de store og største kommunene, er det hovedsakelig den tyngre innfordringen etter utlegg som vil bli prioritert ved en eventuell ressurstilførsel.

Tabell 4.12 Årsverk benyttet til innfordring og restansesituasjonen

Kommuner	Innbyggertall pr. 1. jan. 1998	Tot. ant. årsverk hos skatteopp- kreveren benyttet til skatteområdet	Årsverk til innfordring av skatter	Andel årsverk til inn- fordring av skatter	Årsverk pr. 10 000 innbyggere i kommunen til inn- fordring av skatter	Restanse pr. 30. juni 1998 -restskatt fra inntektsåret 1996 ²³ (i mill. kr)	Restanse pr. 30. juni 1998 ift. årsverk til inn- fordring av skatter (i mill. kr)	Restanse- prosent ift. utlignet skatt ²⁴
Skjervøy	2 973	3,0	0,75	25 %	2,52	0,43	0,57	0,71
Hobøl	4 156	4,0	1,0	25 %	2,41	0,93	0,93	0,68
Austevoll	4 305	3,0	0,5	17 %	1,16	1,60	3,20	0,94
Åmot	4 449	5,5	1,5	27 %	3,37	1,12	0,74	0,94
Lunner	8 148	2,0	1,0	50 %	1,23	2,25	2,25	0,82
Lenvik	11 029	10,5	2,8	27 %	2,54	4,53	1,61	1,51
Eidsvoll	16 979	16,5	6,0	36 %	3,53	8,30	1,38	1,50
Elverum	17 879	14,0	4,0	29 %	2,24	4,16	1,04	0,76
Fjell	17 469	7,0	2,5	36 %	1,43	6,26	2,50	1,10
Stjørdal	17 928	6,0	1,2	20 %	0,67	3,53	2,94	0,69
Ringerike	27 664	13,6	4,0	29 %	1,45	9,81	2,45	1,05
Skedsmo	37 102	18,0	8,5	47 %	2,29	20,13	2,36	1,31
Bodø	40 388	21,0	10,5	50 %	2,60	12,84	1,22	0,90
Tromsø	57 485	24,5	7,0	29 %	1,22	23,47	3,35	1,16
Trondheim	145 778	66,0	32,0	48 %	2,20	53,40	1,66	1,00

Det er store variasjoner i antall årsverk som benyttes til innfordring pr. 10 000 innbyggere i de 15 kommunene. Forholdstallet varierer fra 0,67 i Stjørdal til 3,53 i Eidsvoll.

Restanser pr. 30. juni 1998 er sett i forhold til antall årsverk til innfordring for de 15 skatteoppkreverne, jf. kolonnen som viser restanse pr. 30. juni 1998 i forhold til årsverk til innfordring av skatter (i mill. kr). Det er store forskjeller på restanser pr. årsverk for de ulike skatteoppkreverne. Det varierer fra 0,57 for Skjervøy til 3,35 for Tromsø.

Samlede restanser pr. 30. juni 1998 for inntektsåret 1996 for de 15 kommunene er ca. 150 millioner kr, dvs. i underkant av 10 % av samlede restanser på landsbasis. Restanseprosenten for de utvalgte kommunene varierer fra ca. 0,70 til 1,50. Den gjennomsnittlige restanseprosenten for alle landets skatteoppkrevere var i 1996 1,04. Stjørdal, som er den kommunen i undersøkelsen som har lavest antall årsverk til innfordring pr. 10 000 innbyggere, har også den laveste restanseprosenten. Eidsvoll, som har høyest antall årsverk til innfordring pr. 10 000 innbyggere, har den nest høyeste restanseprosenten.

Syv skatteoppkrevere ga uttrykk for at de opplevde prioriteringen av skatteinnfordringen fra de kommunale myndigheters side (politiske myndigheter og kommunens øverste administrasjon) som tilfredsstillende. Disse skatteoppkreverne svarte at kommunens holdning er positiv og at området er godt prioritert. Det er forståelse for at skatteinnfor-

dring gir midler til kommunekassen. Skatteområdet oppfattes ikke som lavere prioritert enn andre områder i disse kommunene. Seks skatteoppkrevere mente derimot at området er lavt prioritert. En skatteoppkrever uttalte at det er liten forståelse i kommunen for at økt ressurstilgang til skatteinnkreving kan øke kommunens inntekter. Ti skatteoppkrevere svarte at lønnsnivået for innfordringspersonalet er lavt sammenlignet med tilsvarende stillinger ellers i kommunen. En skatteoppkrever ga uttrykk for at dette fører til at det er vanskelig å beholde kvalifisert personell.

I utvalget svarer for øvrig syv skatteoppkrevere at det avsettes tilstrekkelige ressurser til faglig oppdatering i form av eksterne kurs mv. Seks skatteoppkrevere mente derimot at det ikke avsettes tilstrekkelige ressurser til slike aktiviteter. En av disse oppga også manglende tid og kapasitet til oppdatering, etterutdanning og kurs som de største hindringene for å kunne utføre en så effektiv innfordring som ønskelig. Et flertall, 13 av 15 skatteoppkrevere, svarte at de har tilfredsstillende IT-løsninger og annet verktøy for å kunne utføre innfordringsarbeidet på en hensiktsmessig måte. I to små kommuner ble det svart at de ikke hadde tilfredsstillende IT-løsninger. De fleste skatteoppkreverne har eller skal kjøpe programmet Innfordring 2000.

Skatteoppkreverne er avhengige av tilgang til ulike registre for å få opplysninger om debtors inntekts- og formuesforhold. Det kom fram at flere skatteoppkrevere ønsket lettere tilgang til enkelte databaser og registre. Syv skatteoppkrevere oppga manglende tilgang til databaser og registre som et stort problem. Det ble opplyst at en forbedring på dette området vil kunne gjøre innfordringsarbeidet

²³ Jf. oppgaver over skatterestanser m.m. pr. 30. juni 1998 til Innkrevingsavdelingen – Skattedirektoratet.

²⁴ Jf. oppgaver over skatterestanser.

mer effektivt. AA (Arbeidsgiver/Arbeidstaker) -registeret vurderes av skatteoppkreverne som mangelfullt og lite oppdatert. Det savnes også direkte tilgang til tryggedata og ligningsdata vedrørende formue, samt tilgang til opplysninger om skattyteres konti (bank- og verdipapirkonti m.m.).

Kompetanse

Under intervjuene ble skatteoppkreverne spurt om hvilken kompetanse de mener er nødvendig for å arbeide med innfordring og om skatteoppkreverkontoret har denne kompetansen.

Ifølge 12 av skatteoppkreverne er lang erfaring fra området nødvendig for å arbeide med innfordring på en effektiv måte. Syv svarte at det er nødvendig med juridisk kompetanse. Skatteoppkreveren i en av de små kommunene opplyste at de har tilstrekkelig kompetanse, men at for lite tid til innfordringsarbeid er det største problemet.

Av de 15 skatteoppkreverne vurderte 11 å ha den kompetansen ved kontoret som er nødvendig for å gjennomføre innfordringsarbeidet på en effektiv måte. To svarte at de delvis har denne kompetansen, og to opplyste at de ikke har det. Seks skatteoppkrevere oppga at det er behov for mer juridisk kompetanse ved deres kontor. Dette gjelder særlig for arbeidet med tyngre innfordring.

På spørsmål om man har problemer med at medarbeidere slutter, svarte 13 skatteoppkrevere at turnover blant de ansatte var lav. To skatteoppkrevere svarte at man hadde problemer med at medarbeidere slutter, og at dette spesielt gjaldt på ledernivå.

Fullmakter

Skatteoppkrevernes fullmakter vedrørende skatteinnfordringen er fastsatt av Skattedirektoratet. Fullmaktene inneholder bestemmelser om avdragstider og beløpsgrenser og regulerer hvilke avtaler skatteoppkreverne kan inngå med debitorerne. Fullmaktene ble siste gang endret pr. 1. januar 1999.

Fire skatteoppkrevere oppfatter fortsatt fullmaktene som for begrensede. Det ble uttalt at begrensede fullmakter kan medføre forsinkelser i innfordringsprosessen ved at saker må sendes til skattefogden og evt. Skattedirektoratet for behandling. Det ble i tillegg opplyst at søknader til skattefogden har blitt underlagt strengere vurderinger i den senere tid, slik at mulighetene til å inngå ulike avtaler med debitor er for begrensede. Det ble vist til at gode forslag til ulike avtaler er blitt avslått med henvisning til nye avslagsgrunner. En skatteoppkrever hevdet at søknadene til skattefogden og saksbehandlingen hos skattefogden og Skattedirektoratet er den største hindringen for å kunne drive en så effektiv innfordring som ønskelig.

Andre forhold

Press fra debitorer

Lokaliseringen av skatteoppkreverne og deres arbeidsoppgaver medfører stor grad av nærhet og kontakt med debitorer. Ingen av skatteoppkreverne svarte at negative reaksjoner fra skattedebitorerne er med på å påvirke deres innfordringsarbeid. De fleste svarte at trusler og negative kommentarer forekommer sjelden eller av og til. To skatteoppkrevere svarte at dette skjer relativt ofte.

Kunnskap om lokale forhold

Skatteoppkreverne i 12 kommuner vurderte at kunnskap om lokale forhold er viktig for en effektiv innfordring. Kunnskap om lokale forhold og nærhet betraktes som hensiktsmessig for å kunne vurdere enkeltsaker og oppnå kontakt med debitor for raskt å sette i verk tiltak i innfordringsprosessen. Skatteoppkreveren i en av de mellomstore kommunene svarte at kunnskap om lokale forhold kan medføre både fordeler og ulemper, og at man nok går litt lempeligere fram i mindre kommuner enn i byene. Vedkommende understreket samtidig at dette oppveies av bedre kjennskap til debitors betalingsvilje. I en av de små kommunene uttales det også at små forhold kan føre til at skatteoppkreveren i enkelte tilfeller kan være noe lempelig overfor debitor.

Innblanding fra kommunens administrative og politiske ledelse

De fleste skatteoppkreverne har ikke opplevd innblanding i innfordringsarbeidet fra kommunens øverste administrative ledelse eller politikere i løpet av de siste fem årene.

To skatteoppkrevere har imidlertid opplevd dette ved flere anledninger på begynnelsen av 1990-tallet. En skatteoppkrever har opplevd at kommunens administrasjon ved ett tilfelle har tilbakekalt en utleggsforretning. En annen skatteoppkrever har opplevd innblanding i en konkurssak.

Uformelle tiltak

Seks skatteoppkrevere benytter uformelle tiltak ofte eller i stor grad, og seks andre benytter dette av og til. Det er særlig bruk av telefonhenvendelser til debitor det vises til i denne sammenheng. Flere av disse skatteoppkreverne ga uttrykk for at dette er et effektivt virkemiddel, spesielt på kveldstid. Telefonhenvendelser benyttes ikke bare for å komme i kontakt med debitor, men også for å komme i kontakt med arbeidsgivere og andre som kan gi opplysninger om skattyter. Skatteoppkreveren i en av de største kommunene har også forsøkt å sende brev til skattytere uten kontorets logo, noe som har fungert relativt godt. I den andre av de største kommunene svarte man at det er behov for mer utradisjonelle virkemidler i innfordringsarbeidet i tiden framover.

Planlegging og rapportering – måling av ressursbruk

En skatteoppkrever i en av de små kommunene oppga at det foretas målinger av ressursbruk knyttet til innfordringsarbeidet. Fire i gruppen større og store kommuner svarte at dette vil bli forsøkt i løpet av 1999, og at man holder på med å utarbeide planer i forhold til resultatindikatorer nå. Det vises til kapittel 4.2 om mål- og resultatstyring.

Kontroller

En av skatteoppkreverne i de mellomstore kommunene mente at all tiden som brukes i forbindelse med kontroll, henvendelser og korrespondanse med mange spørsmål fra Skattedirektoratet, skattefogden, kommunerevisjonen m.fl. er den største hindringen i forhold til det å kunne utføre en så effektiv innfordring som ønskelig. Vedkommende uttalte at det brukes omtrent et årsverk på sistnevnte oppgaver, og at det virker som om det er en del dobbeltkontroller, samt at noe av kritikken fra de ulike virksomhetene blir noe teoretisk. Andre skatteoppkreverer har også uttalt at denne type aktiviteter binder opp betydelige ressurser.

Samarbeidsrutiner med ligningsetaten vedrørende innfordringen

Ifølge skatteoppkreverinstruksen § 1-2 nr. 5 skal skatteoppkreveren i samråd med ligningssjefen arbeide for å utvikle samarbeidsrutiner mellom skatteoppkreverkontor og ligningskontor. Skatteoppkrever og ligningskontor er administrativt to forskjellige etater, men begge driver saksbehandling knyttet til kommunens skattytere slik at et godt samarbeid mellom disse kan gi en mer effektiv innfordring.

Fem av skatteoppkreverne svarte at det er opprettet formelle samarbeidsrutiner med ligningskontoret i kommunen. Blant de ti andre som ikke har noen formelle skriftlige rutiner omkring dette, understreket flere at det eksisterer et betydelig uformelt samarbeid mellom etatene med møter, informasjonsutveksling og telefonkontakt. Med unntak for en skatteoppkrever mente de resterende at samarbeidet i praksis fungerer godt. En av dem som oppga at samarbeidet er formalisert, vurderte samarbeidet som meget godt og opplyste at det finnes et eget opplegg for skattytere som skjønnsignes. Blant dem som opplyste at samarbeidet fungerer godt, er det enkelte (fire) som nevnte at samarbeidet omkring forskuddsutskrivningen og skattytere som blir skjønnsignet, burde vært bedre.

4.2 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for skatte- og avgiftsforvaltningen. Etatslederansva-

ret for skattefogdetaten ble overført fra Finansdepartementet til en nyopprettet innkrevingsavdeling i Skattedirektoratet fra 1. juli 1997. Skattedirektoratet er dermed skattefogdenes faglige og administrative overordnede myndighet. Innkrevingsavdelingen har ansvaret for styring og oppfølging innenfor innkrevingsområdet vedrørende skatte- og avgiftsforvaltningen, bl.a. gjennom utarbeidelse av forskrifter, instruksjer og interne meldinger. Skattedirektoratet har også det overordnede faglige ansvaret for de kommunale skatteoppkreverne. Den direkte kontakten med skatteoppkreverne utøves hovedsakelig via skattefogdkontorene. Skatteoppkreverne er administrativt underlagt kommunene, jf. kapittel 3. Skattedirektoratet har utarbeidet instruksjer for den faglige oppfølgingen overfor skattefogdkontorene og skatteoppkreverne på innkrevingsområdet, jf. «Instruks for skattefogdens innkrevingsarbeid og oppgaver overfor skatteoppkreverne» og «Instruks for skattefogdens ettersyn og restansekontroll hos skatteoppkreverne». Begge instruksene trådte i kraft 1. februar 1999.

Riksrevisjonen har flere ganger påpekt svakheter ved den overordnede faglige styringen av de kommunale skatteoppkreverne, jf. bl.a. Dokument nr. 3:8 (1995–96). Ny skatteoppkreverinstruks ble fastsatt 5. februar 1996 og regulerer skatteoppkrevernes ansvar vedrørende skatteinnkrevingen. Skatteoppkreveren skal bl.a. utarbeide årsplan og generell rutinebeskrivelse for gjøremålene på skatteområdet. Norges Kemner- og kommunekassererforbund har med bistand fra Skattedirektoratet utarbeidet en veiledning for planlegging og resultatoppfølging til bruk i den kommunale skatteinnkrevingen (SPOR-prosjektet (Skatteinnkreving, planlegging og resultatoppfølging)). Veiledningen er et hjelpemiddel for skatteoppkreverne til å oppfylle kravene i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder utarbeidelse av årsplan og generell rutinebeskrivelse.

Skattedirektoratet har fra og med 1. januar 1999 etablert et opplegg for mål- og resultatstyring overfor skattefogdene og skatteoppkreverne på skatteområdet. Som ledd i styringsdialogen med skattefogdetaten har Skattedirektoratet fra og med 1. januar 1999 utarbeidet delmål med tilknyttede resultatindikatorer for skattefogdenes styring og oppfølging av skatteoppkreverne. Første tidspunkt for rapportering var 30. juni 1999. All rapportering fra skatteoppkreverne til Skattedirektoratet foregår via skattefogdkontorene.

For styring og oppfølging av skatteoppkreverne er det utarbeidet fire delmål og 13 resultatindikatorer. For funksjoner som operativt utføres på de kommunale skatteoppkreverkontorene, er det to delmål:

- «Utliknede skatter og avgifter skal innkreves»
- «Veiledning og kontroll av arbeidsgivere skal skje i riktig omfang og holde et fastsatt faglig nivå»

Det er to delmål for funksjoner som operativt utføres på skattefogdkontorene:

- «Faglig styring og oppfølging av skatteoppkreverne skal holde et fastsatt faglig nivå»
- «Faglig bistand og saksbehandling i skatteoppkrevingen skal være effektiv»

Det vil fra 31. desember 1999 bli innført resultatkrav for en del av indikatorene.

5 Vurderinger

Et av skatte- og avgiftsadministrasjonens hovedmål er å sikre riktig innbetaling av skatter og avgifter. Dette innebærer bl.a. å sørge for kvalitet i innkreivingsarbeidet og å bidra til at fastsatte, ikke innbetalte beløp (restanser) er så lave som mulig. I de senere år er det blitt rapportert om synkende restanseprosjenter for skatt og folketrygdavgift. Restansene utgjør imidlertid fortsatt betydelige beløp for skattekreditorene.

Undersøkelsen omfatter 15 kommunale skatteoppkreveres innfordringsarbeid overfor restanser vedrørende restskatt for inntektsåret 1996. For inntektsåret 1996 utgjorde restansene på skatt pr. 30. juni 1998 i underkant av 1,8 milliarder kr på landsbasis. Av dette utgjorde krav vedrørende forskuddsordningen ca. 1,6 milliarder kr (1,05 % av utlignet skatt) mot 159 millioner kr (0,7 % av utlignet skatt) vedrørende etterskuddsordningen. Akkumulerte restanser vedrørende ordinære skatter utgjorde på samme tidspunkt 8,8 milliarder kr. Om lag to tredjedeler av den totale restansmassen i skatte- og avgiftsforvaltningen var knyttet til skatteoppkrevernes innfordringsansvar.

5.1 ORGANISERING OG RESSURSER

Skatteoppkreverkontorene hører administrativt inn under kommunene, men er faglig underlagt Skattedirektoratets og skattefogdenes instruksjonsmyndighet vedrørende innfordring av skatt og folketrygdavgift samt kontrollfunksjonen overfor arbeidsgivere. Kommunene bestemmer selv ressursbruken for å løse oppgavene og organiseringen av arbeidet. Fra statens side har det vært utvist varsomhet med innblanding overfor kommunene med hensyn til bemanning og organisering ved det enkelte skatteoppkreverkontor. Det har imidlertid tidligere vært fokusert på at det er uheldig dersom den som formelt er ansvarlig for skatteinnkrevingen i en kommune, i stor grad har sine gjøremål og interesser rettet mot andre oppgaver enn skatteoppkreivingsoppgavene, jf. bl.a. Riksrevisjonens Dokument nr. 3:8 (1995–96). Det ble der uttrykt at organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen i den enkelte kommune kan skape problemer for utøvelsen av den faglige instruksjons- og veiledningsmyndigheten.

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruk (årsverk) til innfordringsarbeidet pr. 10 000 innbyggere. Forholdstallet varierer fra 0,67 til 3,53. Seks av

15 skatteoppkrevere opplyste at innfordringsområdet var lavt prioritert i kommunen. Det vurderes som uheldig dersom enkelte kommuners prioriteringer medfører at innfordringen av skatter og avgifter ikke blir ivaretatt som forutsatt i skatteoppkreverinstruksen. Det vurderes også som uheldig dersom kommunale prioriteringer medfører at innfordringstiltakene overfor skattedebitorer i stor grad varierer etter hvilken kommune de er bosatt i. Kommunene kan imidlertid mangle incitament til å prioritere innfordringsarbeidet, da det er liten sammenheng mellom en kommunes inntekter og resultatene av skatteinnkrevingen i kommunen. Det er dessuten flere faktorer enn den direkte ressurstilgangen til skatteoppkreverne som påvirker effektiviteten på innfordringsområdet, bl.a. organisering, kompetanse, tekniske hjelpemidler og tilgang til ulike registre og databaser. Det er et uttalt ønske fra skatteoppkreverne om lettere tilgang til maskinelle opplysninger om skattedebitorerens inntekts- og formuesforhold.

Det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av at ressurstilgangen til skatteoppkreverfunksjonen bestemmes av kommunen samtidig med at staten ved Skattedirektoratet og skattefogdkontorene har den faglige instruksjonsmyndigheten.

5.2 TIDSPUNKT FOR IVERKSETTELSE AV INNFORDRINGSTILTAK

Skatteoppkreverinstruksen krever at det uten unødig opphold skal settes i verk innfordringstiltak overfor skattekrav som står uoppgjort etter forfall. Undersøkelsen viser at det for 39 % av restansene over 10 000 kr i utvalget ikke var iverksatt innfordringstiltak innen en måned etter forfall (forfall og tiltak er definert i kapittel 2 Metoder og gjennomføring). I 12 av 15 undersøkte kommuner var andelen på over 30 %. Fem av de undersøkte kommunene hadde ikke iverksatt tiltak overfor mer enn halvparten av restansene over 10 000 kr pr. 1. februar året etter ligningsåret eller over fire måneder etter fastsettelsen i klage- og endringssaker. Dette vurderes ikke å være i samsvar med skatteoppkreverinstruksens forutsetninger om rask iverksettelse av innfordringen. Det anses som viktig at skatteoppkreverne framstår som aktive kreditorer slik at debitorer i størst mulig grad prioriterer betaling av skattekrav.

Både ut fra resultatperspektiver samt individual- og allmennpreventive hensyn er det viktig at innfordringsprosessen startes opp raskt. Rask oppstart av

innfordringsarbeidet vil i mange tilfeller kunne gi bedre innfordringsresultater. Det vurderes som vesentlig at innfordringen kommer i gang før debitor eventuelt får foretatt disposisjoner slik at midler og formuesgjenstander blir vanskelig tilgjengelige for eller unndratt skatteoppkreveren. Det kan derfor være et problem at en betydelig del av restanseporteføljen ikke er under aktiv innfordring den første tiden etter at kravene er forfalt. Det kan også være uheldig at det er ulik praksis mellom kommuner mht. hvor raskt innfordringen kommer i gang.

5.3 VIRKEMIDLER I INNFORDRINGS-ARBEIDET

5.3.1 Påleggstrekk

Det framgår av undersøkelsen at påleggstrekk er et innfordringstiltak som er mye benyttet av skatteoppkreverne. Påleggstrekk er ofte det første eller ett av de første innfordringstiltakene som blir forsøkt etter gjennomførte purrerutiner.

Undersøkelsen viser at påleggstrekk generelt er iverksatt senere enn en måned etter forfall i 36 % av sakene hvor det ble nedlagt eller forsøkt iverksatt, dvs. etter 1. februar året etter ligningsåret eller over fire måneder etter vedtaket for klage- og endringssaker. I fire av kommunene var dette tilfellet i over halvparten av de aktuelle sakene. To av disse kommunene hadde ikke forsøkt eller lagt ned påleggstrekk innen en måned etter forfall i nesten 70 % av sakene. Dette anses som avvik i forhold til skatteoppkreverinstruksens krav om at innfordringstiltak skal settes raskt i gang.

I en del tilfeller vil skattytere med restanse på over 10 000 kr også ha misligholdt 1. termin for betaling av restskatten. Dette innebærer at restskatten forfalt senest i månedsskiftet oktober/november 1997, og at skatteoppkreveren ved nedleggelse av påleggstrekk etter 1. februar året etter ligningsåret allerede har tapt flere trekk måneder. En følge av dette kan bli tap av skatteinntekter.

Med bakgrunn i innsamlede intervjudata er det grunn til å anta at bruken av påleggstrekk kunne vært mer effektiv dersom skatteoppkreverne i større grad hadde hatt bedre oversikt over skattyternes inntekts- og arbeidsforhold. Mer oppdaterte og lettere tilgjengelige registre, bl.a. arbeidsgiver/-arbeidstakerregister, kan være til hjelp for skatteoppkreverne i denne kartleggingen.

Undersøkelsen viser at det i 49 % av sakene hvor det er registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk synes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne. Dette innebærer at nytt tiltak ikke er iverksatt eller er iverksatt sent. Det er registrert store forskjeller mellom de enkelte kommunene mht. oppfølging av påleggstrekk. Manglende rutiner for oppfølging av nedlagte påleggstrekk kan gi dårligere innfordringsresultat.

Skatteoppkreveren bør så tidlig som mulig registrere manglende innbetalinger fra nedlagte påleggstrekk, analysere årsakene og fortsette innfordringsprosessen med andre tiltak. Dersom et innfordringstiltak ikke gir resultater, bør skatteoppkreverne raskt vurdere andre tiltak. Det reises spørsmål om de undersøkte skatteoppkreverne har en tilstrekkelig aktiv og bevisst innfordringsstrategi overfor sine debitorer.

Det er registrert en del bruk av påleggstrekk overfor større restanser. For 19 % av restansene i utvalget hvor påleggstrekk er forsøkt eller lagt ned, vurderes kravene som så store i forhold til de terminvise innbetalingene at de vanskelig kan dekkes i løpet av seks måneder. Det følger av skatteoppkreverinstruksens at når påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utlegg og dekningsaksjon, eventuelt at kravet sikres ved utleggspant eller på annen betryggende måte mens påleggstrekket løper.

Undersøkelsen viser at nesten halvparten av alle restanser over 60 000 kr ikke var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg samtidig som det var nedlagt påleggstrekk. Det stilles derfor spørsmål ved om skatteoppkreverne i større grad burde ha forsøkt å sikre kravene mens påleggstrekket løp, eventuelt vurdert andre innfordringstiltak.

I merknadene til skatteoppkreverinstruksens står det bl.a. at påleggstrekk i mange tilfelle vil medføre at full dekning oppnås senere enn ved utlegg, og at tiltaket heller ikke nødvendigvis vil være særlig arbeidsbesparende fordi skatteoppkreveren plikter å skaffe seg oversikt over skyldnerens økonomiske situasjon før trekk nedlegges. Flere av skatteoppkreverne har uttalt at det ikke gjennomføres undersøkelser av debtors økonomiske situasjon før nedleggelse av trekk. Det reises spørsmål ved om bruken av påleggstrekk er mer utbredt blant skatteoppkreverne enn forutsetningene i skatteoppkreverinstruksens med merknader tilsier.

5.3.2 Utlegg

Skatteoppkreveren skal alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og dekningsaksjon.

Undersøkelsen viser at nesten halvparten av restansene over 20 000 kr ikke var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg på det tidspunkt restanselistene som er benyttet i undersøkelsen, ble skrevet ut.

Det bør være begjært utlegg hos skattyter innen rimelig tid etter forfall hvis ikke annet hensiktsmessig tiltak er iverksatt, eller det har vært innbetalinger. Undersøkelsen viser at det i 44 % av sakene over 20 000 kr ikke var tatt eller forsøkt utlegg, iverksatt andre hensiktsmessige tiltak eller registrert innbetalinger innen fire måneder etter forfall (dvs. 1.

mai året etter ligningsåret eller fire måneder etter forfallsdato for klage- og endringssaker).

Det er store variasjoner mellom kommunegruppene og enkeltkommuner mht. hvor stor andel av de større restansene som er sikret eller forsøkt sikret ved utlegg. Dette viser at skatteoppkreverne vurderer bruken av innfordringstiltaket utlegg ulikt. Enkelte skatteoppkrevere benytter ikke utlegg som innfordringstiltak i større utstrekning. Andre skatteoppkrevere benytter begjæringer om utlegg aktivt, noe som kan føre til at skattytere oftere betaler eller tar kontakt for å finne løsninger som for eksempel betalingsavtaler. Ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til uheldig forskjellsbehandling av skattedebitorer. Det kan også gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje.

5.3.3 Tyngre innfordring: tvangssalg og konkurs

Skatteoppkreverne må til enhver tid holde særskilt oversikt over restanser hvor kravene er sikret ved utlegg, og snarest begjære tvangsdekning når det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at bruken av tvangssalg er meget begrenset. Det er tatt pant i formuesgoder i 47 % av sakene hvor det er gjennomført utleggsforretning. Av disse er det forsøkt eller gjennomført tvangssalg i kun 11 % av sakene. Dette viser at skatteoppkreverne ikke vurderer tvangssalg som et særlig hensiktsmessig innfordringstiltak.

Den mest vanlige årsaken til at tvangssalg benyttes lite, er at skatteoppkreverne vurderer at tiltaket ikke vil gi dekning av skattekravet. Det er også påpekt at tvangssalg ofte er vanskeligere å gjennomføre i små kommuner enn i større kommuner, og at hensynet til debitor er et moment for ikke å realisere utleggspant. Dette kan føre til en uheldig forskjellsbehandling av skattytere. Det synes som om skatteoppkreverne i mange saker venter for lenge med tvangsrealisasjon av utleggspantet. Når det er oppnådd utleggspant i et formuesgode, bør skatteoppkreveren snarest mulig vurdere tvangssalg for å søke dekning av skattekravet. I en del tilfeller vil panteobjektet, typisk kjøretøyer og driftsløsøre, tape verdi over tid, og sen iverksettelse av tvangssalg kan derfor medføre redusert dekning for skattekreditorer. Det stilles spørsmål ved om skatteoppkrevernes manglende bruk av tvangssalg er i samsvar med skatteoppkreverinstruksen.

Undersøkelsen viser at det var begjært konkurs overfor 13 % av debitorer i utvalget med store akkumulerte restanser. Generelt gjelder det at skatteoppkreverne bør være tilbakeholdne med å begjære alminnelige lønnstakere konkurs. Det er imidlertid grunn til å anta at en del skattedebitorer med store restanser har opparbeidet seg restskattrestanser som følge av næringsvirksomhet da om lag 40 % av disse skattedebitorer har hatt utskrevet forskuddsskatt i den aktuelle perioden. Alminnelige lønnstakere vil

sjelden kunne opparbeide seg så store restanser over flere år pga. ordningen med utskrevet forskuddstrekk/skattekort og adgangen for skatteoppkrever til å bruke påleggstrekk for innfordring av restskatt. Dersom alminnelige lønnstakere likevel skulle ende opp med stor skattegjeld, kan dette være en indikasjon på svikt ved forskuddsutrivningen ved ligningskontoret og/eller i innfordringsarbeidet til skatteoppkreveren. Andelen konkursbegjæringer i forhold til antall store restanser kan synes noe lav. Det stilles derfor spørsmål ved om konkursinstituttet benyttes etter forutsetningene ved skatteoppkreverkontorene.

Enkelte skatteoppkrevere opplyste at det særlig er kompetansen i forhold til gjennomføringen av den tyngre innfordringen som er en begrensende faktor. Dette kan forklare at omfanget av tyngre innfordringstiltak etter sikringsstadiet synes begrenset i forhold til det som er forutsatt i skatteoppkreverinstruksen. Det forhold at innfordringen ofte stopper opp på sikringsstadiet uten videre forfølgning, blir også påpekt av skattefogdene i rapporteringen til Skattedirektoratet vedrørende skatteoppkrevernes innfordring og restansesituasjon pr. 30. juni 1999.

5.4 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Det har i de senere år vært økende bruk av mål- og resultatstyring overfor de kommunale skatteoppkreverne. Dette kan bidra til bedre oppfyllelse av kravene som settes til skatteoppkreverne i bl.a. skatteoppkreverinstruksen. Det er lagt opp til at det overfor den enkelte kommune skal settes resultatmål i samarbeid med skatteoppkreveren. Det bør imidlertid ikke legges opp slik at dette fører til store forskjeller mellom kommunene mht. aktivitetsnivået i innfordringen. Det er viktig at reell oppfølging og vurdering av resultatene er mulig. Skattefogdene mangler de administrative virkemidler som er nødvendige for å påvirke skatteoppkrevernes arbeid med skatteinnfordringen. Viktige virkemidler for skattefogdene blir dermed motivasjon, faglig veiledning og bistand for å bidra til bedre oppfyllelse av resultatmålene.

5.5 OPPSUMMERING

Resultatene fra undersøkelsen gir indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder innfordringsarbeidet, ikke praktiseres som forutsatt ved skatteoppkreverkontorene. Det er videre avdekket variasjoner mellom kommunene mht. gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen. Det er også reist en del spørsmål rundt organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Det må imidlertid understrekes at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være

nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier da skatteoppkreverkontorenes størrelse varierer og sammensetningen av skattytermassen og næringsstrukturen i kommunene er forskjellige. Skatteoppkrevers erfaringer med den enkelte debitor vil også kunne være utslagsgivende for prosessen. Skatteoppkreverinstruksen setter samtidig minstekrav til systematikk i innfordringsarbeidet

innenfor forannevnte rammer i forhold til tidsforløp og bruken av virkemidler. Både av hensyn til likebehandling av skattytere og offentlige inntekter er det uheldig dersom tiden og virkemiddelbruken i innfordringsarbeidet varierer for mye mellom kommunene samt at tiltak iverksettes sent og at utlegg og tynge innfordringstiltak ikke brukes i tilstrekkelig grad.