

Samanburður á skipulagi og stjórnun skattkerfanna í Noregi, Danmörku, Svíþjóð og á Íslandi

Stjórnsýsluendurskoðun



RÍKISENDURSKOÐUN

Október 1997

Efnisyfirlit

0.	YFIRLIT	5
1.	INNGANGUR	17
1.1	FORSAGA OG HÖFUÐMARKMIÐ.....	17
1.2	UMFANG	18
1.3	FRAMKVÆMD OG AÐFERÐ.....	19
	Verklag	19
	Lýsing á aðferð	20
	Fundir	20
	Aðferðir við sannprófun	21
2.	SKATTYFIRVÖLD OG SKATTKERFI Á NORÐURLÖNDUM	23
2.1	SKATTHEIMTA Á NORÐURLÖNDUM.....	23
2.2	SKATTSTJÓRNSÝSLA Á NORÐURLÖNDUM - YFIRLIT OG GREINING	27
2.2.1	Yfirlit yfir einstök lönd.....	27
2.2.2	Stýring stjórnvalda	30
2.2.3	Verkstjórn og stýring.....	38
2.2.4	Framkvæmdasviðið	42
2.3	SÉRHÆFING OG SAMÞÆTTING.....	46
2.4	HÆFNI.....	51
3.	LÝSING Á TEKJUSKATTSSVIÐINU	57
3.1	TEKJUSKATTLAGNING EINSTAKLINGA	58
3.1.1	Einfaldað framtal.....	59
3.2	SKATTLAGNING FYRIRTEKJA OG FÉLAGA	64
3.2.1	Vandamál við eftirlit.....	64
3.2.2	Vald skattyfirvalda í tengslum við eftirlit með félögum og fyrirtækjum	66
3.3	GREIÐSLA SKATTA	66
3.3.1	Skattgreiðslur	66
3.3.2	Viðurlög við vanskilum.....	67
3.3.3	Vanskilainnheimta (lögheimta).....	70
4.	EFTIRLITSSTEFNA OG FRAMKVÆMD EFTIRLITS	75
4.1	GRUNDVALLARHUGMYNDR UM EFTIRLIT	75
4.2	FRAMKVÆMD EFTIRLITSINS	81
4.3	VANDAMÁL VIÐ EFTIRLIT AÐ MATI SKATTYFIRVALDA.....	90
5.	ÁRANGURSMÆLINGAR	97
5.1	HVERNIG SKATTYFIRVÖLD NOTA ÁRANGURSMÆLINGAR.....	97
5.2	SAMANBURÐUR Á ÁKVEÐNUM ÁRANGURSMÆLITÖLUM	100
5.2.1	Fjárframlög og fjöldi ársverka	100
5.2.2	Leiðréttingar	104
6.	SAMSTARFIÐ MILLI SKATTYFIRVALDA Á NORÐURLÖNDUM	111
6.1	EFTIRLITSSAMSTARF	112
6.2	MAT SKATTYFIRVALDA Á EFTIRLITSSAMSTARFI NORÐURLANDA	113

7. STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN Á SKATTASVIÐINU	117
7.1 SKIPULAG OG FJÁRMUNIR TIL STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUNAR	117
7.2 AFMÖRKUN OG MARKMÏÐ STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUNAR	118
7.3 TILGANGUR STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUNAR Á SKATTASVIÐINU	119
VÍÐAUKI SKATTEFTIRLIT Í FINNLANDI	123
1. SKIPULAG SKATTA- OG GJALDASTJÓRNSÝSLUNNAR	123
2. TEKJUSKATTKERFIÐ	124

0. Yfirlit

Samantekt og helstu niðurstöður

Á reglubundnum samráðsfundi ríkisendurskoðenda á Norðurlöndum var ákveðið að vinna sameiginlegt stjórnsýsluendurskoðunarverkefni. Töldu þeir að skattasviðið hentaði vel sem fyrsta verkefnið á þessu sviði. Sérstökum starfshópi var falið að kanna eftirlitsstarfsemi skattkerfisins, einkum í tengslum við tekjuskatt, og bera saman aðstæður í löndunum. Finnsla ríkisendurskoðunin lagði fram stutta lýsingu á helstu atriðum á skattasviðinu í Finnlandi (viðauki 1). Að öðru leyti tók Finnland ekki þátt í verkefninu og er því ekki með í samanburðinum.

Í skýrslunni er skattheimtan í löndunum borin saman í grófum dráttum og síðan fjallað um eftirtalin atriði:

- skipulag og stjórnun skattkerfisins
- starfslið og menntun
- reglur og eftirlit á tekjuskattssviðinu
- eftirlitsstefnu og framkvæmd eftirlitsins
- samanburð á árangri
- norræna samvinnu á skattasviðinu.

Auk þess er fjallað um ytri og innri endurskoðun á skattasviðinu.

Starfshópurinn hefur ekki umboð til að gera tillögur um aðgerðir. Það fellur í hlut viðkomandi ríkisendurskoðanda innan ramma gildandi reglna. Það að úttektin byggist ekki á ákveðnu vandamáli takmarkar einnig möguleikana til þess að gera tillögur að endurbótum. Athugunin sýnir þó athyglisverðan mun á lykiltölum frá einu landi til annars. Hún leiddi t.d. í ljós nokkurn mun á skipulagi og stjórnun í skatta-stjórnsýslunni og vekur hann upp ýmsar spurningar sem geta orðið upphaf að nánari greiningu og aðgerðum í löndunum. Spurningar, sem vöknudu upp í þessu sambandi, voru m.a. þessar:

- Hvaða áhrif hefur skipting ábyrgðar á skattframkvæmd milli ríkis og sveitarfélaga í Danmörku á skipulag, kostnað og árangur?

- Hvaða áhrif hefur það á íslenska skattkerfið að það lýtur hvorki beinni pólitískri stýringu né heldur er markmiðum og forgangi fylgt eftir af stjórnvöldum þó svo að þingið ákveði fjárframlög til þess og ríkisskattstjóri hafi aðeins takmarkað umboð til að stýra skattframkvæmd?
- Að hve miklu leyti er hægt að gera skattframkvæmd í Noregi skilvirkari með skipulagsbreytingum?
- Endurspeglar breytingar á skattframtölum í Svíþjóð hvað nýtur forgangs við eftirlitið eða eru þær afleiðing af framlögum til starfseminnar? Er fjöldi breytinga eðlilegur?

Auk þess telur starfshópurinn æskilegt að skattyfirvöld á Norðurlöndum reyni, innan ramma norrænnar skattasamvinnu, að bera saman nokkrar lykiltölur. Lykiltölur af þessu tagi nægja ekki einar og sér til að leggja mat á starfseminna en með sama hætti og framangreindar spurningar geta þær skapað grundvöll fyrir umræðu og greiningu á orsökum mismunarins.

Skatthlutföll

Ísland og Noregur voru árið 1995 með lægstu skattbyrðina eða um 30 og 42% af BNP (þjóðarframl.). Í Danmörku og Svíþjóð var skattbyrðin um 50%. Samsetning skatttekna er breytileg eftir löndum. Sem dæmi má taka að í Danmörku er hluti beinna skatta mikill en hluti launatengdra gjalda lítill. Óbeinir skattar á Íslandi eru greinilega stærri hluti af skatttekjunum en í hinum löndunum. Hlutur sveitarfélaganna í beinum skatttekjum er greinilega mestur í Svíþjóð.

Skipulag og stjórnun skattstofnana

Við samanburðinn á skipulagi og stjórn stofnananna var meðal annars litið til skipulags innan skattkerfisins, pólitískrar stýringar frá þingi og ríkisstjórn og miðlægrar verkstjórnunar.

Skipulagið

Skipulag skattkerfisins er mismunandi frá einu landi til annars. Í Svíþjóð og á Íslandi er stjórnun skattheimtunnar að öllu leyti í höndum ríkisins

en í Danmörku á hinn bóginn eru það 275 sveitarfélög sem annast álagningu tekjuskatts. Í Noregi hafa sveitarfélögin einnig ákveðin verkefni á skattasviðinu og jafnframt eru ríkisreknar skattstofur í sveitarfélögum landsins en þau eru alls 435. Danmörk er eina landið þar sem skattastjórnsýsla ríkisins hefur verið sameinuð tollinum. Í öllum löndunum nema Svíþjóð bera þau stjórnvöld, sem annast innheimtu skatta einnig ábyrgð á vanskilainnheimtu. Í Danmörku bera sveitarfélögin þó ábyrgð á innheimtu á vangoldnum sköttum einstaklinga.

Í öllum löndunum eru frumvörp til laga o. fl. undirbúin í ráðuneyti og sérstök miðlæg stofnun sér um stjórnun skattkerfisins þótt skattstofurnar níu á Íslandi séu tiltölulega sjálfstæðar. Alls staðar nema í Svíþjóð eru þrjú stjórnsýslustig og ráðherra ber fulla ábyrgð á allri skattastjórnsýslu ríkisins. Í Svíþjóð eru 23 svæðisbundar skattstofur¹ sem að mestu leyti sjá um alla skattframkvæmdi. Þar ber ríkisstjórnin einnig ábyrgð sameiginlega og stofnanir hafa sjálfstæða stöðu.

Í Noregi og Danmörku eru það aðgreindar stofnanir sem bera ábyrgð á mismunandi sköttum og gjöldum. Skattyfirvöld á Íslandi og í Svíþjóð bera hins vegar ábyrgð á allri álagningu skatta á sínu svæði en taka ekki þátt í innheimtu skatta (Ísland) eða bera einungis ábyrgð á skattinnheimtu sem á sér stað án þvingunaraðgerða (Svíþjóð). Skatteftirliti er sinnt á hinum ýmsu stjórnsýslustigum eða af mismunandi stofnunum á sama stigi nema í Svíþjóð þar sem skattstofurnar bera einar ábyrgð á öllu skatteftirliti. Í Noregi eru það alls átta aðgreindar stofnanir sem annast almenna skattframkvæmd og eru nokkrar þeirra sérhæfðar í hinum mismunandi þáttum skattlagningar. Á Íslandi er það fyrst og fremst skipulag innheimtu og vanskilainnheimtu sem veldur því að margar tegundir stofnana taka þátt í skattframkvæmdinni.

Í Danmörku og Svíþjóð koma þrjár tegundir stofnana við sögu.² Þar hefur verið reynt að leysa þörfina fyrir sérhæfingu innan viðkomandi stofnana. Skattkerfið er samþættara í þessum löndum. Í Svíþjóð er stjórnsýsla sameinuð þannig, að sama stofnun fer með öll skattamál á sama landsvæði nema tollamál og vanskilainnheimtu. Í Danmörku skiptast hins vegar tekjuskattar og óbeinir skattar milli sveitarfélaganna

¹ Innan skattskattstofanna fer starfsemin fram á um 160 mismunandi útibúum þeirra.

² Hér er ekki tekið tillit til þess að oft eru margar stofnanir sömu tegundar en starfa á mismunandi svæðum.

og ríkisins. Rætt hefur verið um aukna samþættingu skattkerfisins í Noregi en það hefur einungis leitt til minni háttar breytinga í þá veru.

Stýring stjórnvalda

Í öllum löndunum eru skattareglur nákvæmlega tilgreindar í lögum og einnig grundvallarreglur um framkvæmd þeirra og hlutverk yfirvalda. Miðstýring skattkerfisins er ekki jafnmikil í Svíþjóð og annars staðar á Norðurlöndum, hvorki að því er varðar úthlutun fjármuna eða fjölda og staðsetningu skattstofa. Í Danmörku og Noregi taka sveitarfélögin ákvörðun um fjárveitingar til þess hluta skattkerfisins sem tilheyrir þeim. Á Íslandi er engin bein stýring af hálfu stjórnvalda á markmiðum og forgangsverkefnum skattkerfisins. Í hinum löndunum er beitt markmiðs- og árangursstýringu og skýrslur um árangur sendar þinginu. Stýringin er í ríkustum mæli magntengd í Danmörku og Noregi þar sem ríkið setur einnig markmið og ramma fyrir skattframkvæmd sveitarfélaga. Að Íslandi undanskildu er skattastjórnsýslunni einnig stjórnað af pólitískt skipuðum nefndum sem m.a. hafa hlutverki að gegna í tengslum við áfrýjun úrskurða. Skattanefndin (Ligningsrådet) í Danmörku er einnig pólitískt skipuð og allar stofnanir innan sænska skattkerfisins hafa stjórn sem skipuð er af ríkisstjórninni.

Stjórnun á framkvæmdarsviðinu

Bæði stefna til lengri eða skemmri tíma og forgangsroðun er ákveðin miðlægt innan skattkerfisins í samræmi við stefnu stjórnvalda. Í Danmörku og Noregi er þetta gert tiltölulega nákvæmlega og mótaðar kröfur sem að hluta til lúta að magni. Told og Skat í Danmörku notar samningsforskrift gagnvart toll- og skattumdæmum. Í öllum löndunum setja miðlæg skattyfirvöld auk þess nákvæm fyrirmæli um beitingu reglna, framkvæmd eftirlits og ákvörðunarferli o.fl. í tengslum við tölvukerfin. Í Svíþjóð er miðlæga framkvæmdastjórnunin frábrugðin því sem er í hinum löndunum að því leyti að embætti ríkisskattstjóra hefur meira svigrúm til að taka ákvarðanir um skipulagið, skipta niður fjármagni og vinnuafli innan stjórnsýslunnar með tilliti til viðmiðunartalna um vinnuálag, ásamt því að móta forskrift um eftirfylgd, en markmið ríkisstjórnarinnar eru á hinn bóginn hvorki nákvæm né fullmótuð. Á Íslandi er hverri skattstofu fyrir sig ákveðin fjárveiting á fjárlögum. Í Danmörku og Noregi eru það sveitarfélögin sem veita fé til skattastjórnsýslu sinnar sem í reynd er ekki háð miðlægri forgangsroðun.

Starfslið og menntun

Í Noregi er sérstakur skattaskóli og í Danmörku er til staðar víðtækt innra menntunarkerfi. Í þessum löndum eru einnig formlegar kröfur um menntun skattfulltrúa. Í Svíþjóð eru haldin námskeið sem sótt eru af starfsmönnum eftir þörfum hvers og eins í stað skyldumenntunar innan stofnana áður. Hæfniskröfur innan skattstjórnsýslunnar hafa breyst, m.a. vegna aukinnar tölvunotkunar, og í öllum löndum er stefnt að því að auka hlutfall háskólamenntaðra. Reynt er að uppfylla þessar nýju kröfur með nýráðningum og, að Íslandi undanteknu, með endurmenntun. Í Svíþjóð hafa sparnaðarkröfur leitt til þess að næstum öll skattyfirvöld hafa jafnframt sagt upp aðstoðarfólki.

Reglur og eftirlit á tekjuskattssviðinu

Ýmislegt er líkt með löndunum að því er varðar þróun á tekjuskattssviðinu. Af svipuðum ástæðum voru gerðar meiri háttar skattaumbætur í þeim öllum í upphafi tíunda áratugarins. Einnig sýnir þróunin að umbótunum fylgja svipuð vandamál og áhættuþættir, m.a. flóknari kerfi og erfiðleikar á að standa við fyrirætlanir um að breyta ekki oft en nauðsyn krefur reglum við skattlagningu fyrirtækja í því skyni að tryggja stöðugleika í framkvæmd.

Í öllum löndunum nema Íslandi hafa einfölduð framtöl verið tekin upp og hefur það leitt til þess að áherslur skatteftirlitsins hafa breyst í átt að eftirliti með gæðum samanburðarupplýsinga og eftirliti með fyrirtækjum. Í Danmörku og Svíþjóð nota meira en 80% einstaklinga einfölduð framtöl þar sem tekjuupplýsingar o.fl. eru forprentaðar. Í Danmörku þarf ekki að skila framtali og skattgreiðandinn getur breytt upplýsingum með símtali eða gegnum Alnetið. Í Noregi nota 45% einstaklinga einfaldaða framtalið og undirbúningur forprentunar stendur yfir. Í Svíþjóð eru auk þess 1,2 miljónir manna skattlagðar sjálfkrafa, þ.e. án þess að nokkru framtali sé skilað.

Vandamál við skatteftirlit eru í stórum dráttum svipuð í löndunum. Við skattlagningu einstaklinga virðast eftirlitsvandamál skattstjórnsýslunnar fara minnkandi þegar frádráttarliðum fækkar og einfölduð framtöl sem og samanburðarupplýsingar frá þeim, sem skylt er að veita þær, verða

viðtækari. Danmörk virðist vera það land sem komið er lengst á því sviði að gera frádráttarreglur fyrir einstaklinga þannig úr garði að eftirlitsþörfin minnki. Ef upplýsingar eru rangar eða þær veittar of seint getur það í öllum löndum leitt til viðurlaga eða valdið grun um afbrot sem varðað getur fangelsi. Á Íslandi eru vægari refsingar við brotum á ákvæðum um upplýsingaskil launagreiðenda annars staðar á Norður-löndum.

Í öllum löndunum á launagreiðandi að halda eftir og skila inn staðgreiðslu skatta starfsmanna. Í Svíþjóð og á Íslandi er bönkum og sambærilegum stofnunum einnig skylt að halda eftir skatti við greiðslu vaxta og arðs af verðbréfum o.þ.h. Við síðbúnum skilum er brugðist með beitingu dráttarvaxta og enn fremur eru til ýmis stjórnunarleg viðurlög sem leggja má á launagreiðendur. Innheimta má skatta þegar í stað, þ.e. ekki er krafist dómsúrskurðar áður en grípa má til þvingunaraðgerða. Starfsreglur eru svipaðar og eru t.d. fyrirmæli um að innheimtuyfirvöld skuli rannsaka fjárhagsstöðu skattgreiðanda. Í Svíþjóð skulu ógreiddar kröfur sem hærri eru en 100 s. kr., settar í vanskilainnheimtu en í Danmörku er skattskuld allt að 12.500 d. kr. reiknuð með fyrirframgreiddum skatti næsta árs. Danska skipulagið hefur í för með sér að verulegur hluti minni háttar skattskulda einstaklinga er greiddur með afdrætti fyrirframgreiddra skatta og þarf því ekki að koma til vanskilainnheimtu. Ef ekki er greitt af fúsum vilja og ekki eru fyrir hendi eignir til að gera fjárnám í má í öllum löndunum gera kröfu um gjaldþrotaskipti.

Markmið og framkvæmd eftirlits

Samanburður á markmiðum og framkvæmd eftirlits tekur meðal annars til:

- grundvallarsjónarmiða
- forgangsröðunar og úrtaksaðferða
- tölvuvæðingar
- eftirlitsaðferða.

Auk þess er fjallað um hvaða vandamál skattkerfin eiga helst við að glíma við eftirlit.

Grundvallarsjónarmið

Ekki liggur fyrir samræmd skilgreining á því hvað af starfsemi skattastjórnsýslunnar telst vera eftirlit. Í Danmörku og Svíþjóð hefur hugtakið „eftirlit“ víðtæka merkingu en á Íslandi nær það ekki lengur yfir athugun í tengslum við álagningu eða skattalagabrot. Bæði í Noregi og Svíþjóð er „eftirlit“ oft notað í þröngri merkingu. Jafnvel skoðanir á markmiði eftirlitsins eru mismunandi þótt í öllum löndunum sé lögð áhersla á fyrirbyggjandi áhrif þess. Í Svíþjóð er skýrt tekið fram í stefnumörkun um eftirlit að markmið þess sé ekki að auka tekjur hins opinbera. Hins vegar er margt líkt með afstöðu til samræmis. Þótt samræmi í beitingu skattareglna sé eðlilegt grundvallarsjónarmið er talið að laga þurfi eftirlitið eftir aðstæðum á hverjum stað þannig að breytilegt sé hvað er athugað og hvernig.

Forgangsröðun og úrtaksreglur

Sú meginforgangsröðun, að beina eftirlitinu að fyrirtækjum og sjá til þess að grunnupplýsingar berist og séu réttar, er áþekkt í öllum löndunum. Ísland hefur nokkra sérstöðu þar sem einfölduð framtöl eru ekki notuð og eftirlitið hefur verið aukið verulega á tíunda áratugnum. Að Svíþjóð undanskilinni hefur mikil áhersla verið lögð á samræmingu milli hinna ýmsu aðila í skattkerfinu. Jafnvel reglur um val á því hvað er til skoðunar eru svipaðar. Stærri fyrirtæki eru rannsökuð með nokkuð reglubundnum hætti og að öðru leyti eru rannsóknarviðfangsefni valin eftir mati á fjárhagslegum hagsmunum, hættum á villum, rangfærslum og óvönduðu atferli. Í sumum löndunum eru ákveðnar atvinnugreinar valdar til eftirlits og ákveðnar athuganir gerðar eftir slembiúrtaki.

Mikið samræmi er í forgangsröðun við eftirlitið. Í öllum löndunum ganga stór fyrirtæki, virðisaukaskattur og svört atvinnustarfsemi/skattalagabrot fyrir. Þar að auki hafa sum landanna lagt sérstaka áherslu á önnur svið, svo sem innheimtu skatta, meiri háttar verklegar framkvæmdir og erlend umsvif.

Tölvuvæðing

Ísland er frábrugðið hinum löndunum í því að öll framtöl eru yfirfarin handvirkt. Í öllum löndunum fara framtölin gegnum ákveðið vélvætt eftirlit í tölvukerfunum. Alls staðar nema á Íslandi eru einnig vélrænar eftirlitsspurningar sem notaðar eru á hverjum stað til að velja þau framtöl

sem á að athuga. Fullkomnust er tölvuvæðingin í Danmörku og Svíþjóð þar sem jafnvel upplýsingar úr ársreikningum fyrirtækja eru til í tölvutæku formi og til eru val- og leitarkerfi til að velja úr skattgreiðendum til frekari rannsóknar. Áframhaldandi þróun tölvuvæðingar á sér stað bæði á Íslandi og í Noregi.

Eftirlitsaðferðir

Þrátt fyrir nokkurn mun á hugtakanotkun í löndunum leiddi athugunin í ljós að aðferðirnar við skatteftirlit eru áþekkar. Tilteknar upplýsingar í framtölum og greinargerðum eru skoðaðar, farið yfir bókhald fyrirtækja og gerðar ýmsar sérstakar athuganir. Í Noregi og Svíþjóð hafa stjórnvöld í auknum mæli tekið að stunda eftirlit innan ramma ákveðinna verkefna. Ekki hefur reynst kleift að meta hvort munur er milli landanna á umfangi eða nákvæmni eftirlitsins. Um slíkan mun getur verið að ræða því að atvinnulíf, heimildir til eftirlits, skipulag fyrirtækja, stjórnun og áreiti ásamt sjálfvirkni og tölvuvæðingu er mismunandi svo að nokkuð sé nefnt.

Mun á eftirlitsaðferðum má rekja til mismunandi skipulags. Að líkindum er það algengara að eftirlitið í Svíþjóð taki til ýmissa tegunda skatta samtímis. Það að mismunandi stofnanir geta samtímis tekið þátt í eftirliti í Danmörku og Noregi hefur einnig í för með sér sérstakar aðstæður og starfshætti. Á Íslandi er það sérstök stofnun sem annast skattrannsókn þegar grunur leikur á um skattalagabrot.

Í Danmörku tengjast breytilegar eftirlitsaðferðir mismunandi eftirlitssviðum. Í Noregi er mikilvægi mismunandi eftirlitsaðferða breytilegt á hinum ýmsu sviðum skattkerfisins. Markmiðið er að samræma ólíkar eftirlitsáætlanir. Í Svíþjóð, og að nokkru leyti á Íslandi, er það hins vegar almenn skoðun að auka beri eftirlitið þótt nota skuli heppilegustu eftirlitsaðferðir í hverju einstöku tilviki.

Í öllum löndunum eru gerðar kröfur um að skattyfirvöld í umdæmunum taki þátt í eftirlitsaðgerðum og rannsóknnum sem stofnað er til að frumkvæði miðlægra yfirvalda. Eftirlit með stórum fyrirtækjum er samræmt í öllum löndunum. Í Danmörku og Noregi eru eftirlitsaðgerðir nú mjög í sviðsljósinu. Í Svíþjóð á sér m.a stað kerfisbundið yfirlit um atvinnugreinar og gerðar eru sérstakar tölfræðilegar eftirlitsathuganir. Á Íslandi fer skatteftirlit nú fyrst og fremst fram á tveimur stærstu skattstofunum auk sérstakrar eftirlitsdeildar hjá embætti ríkisskattstjóra

sem hefur með höndum skatteftirlit á landsbyggðinni. Um 30% af skatteftirlitinu fer fram innan ramma samræmdrar eftirlitsáætlunar sem ákveðin er hjá eftirlitsdeild ríkisskattstjóra.

Vandamál við eftirlitið að mati skattastjórnsýslunnar

Skattyfirvöld í löndunum voru spurð hver væru helstu vandamál við eftirlitið að þeirra mati. Samanburðurinn í skýrslunni miðast fremur við álit manna á vandamálunum en vandamálin í reynd. Auk þess er mismunandi hversu ítarlegar upplýsingarnar frá hverju landi hafa verið. Í öllum löndunum benda skattyfirvöld beint eða óbeint á ýmis vandamál sem tengjast skipulagi og samræmingu, úrtaks- og starfsaðferðum ásamt hæfni starfslíðsins. Í Danmörku er talið að framleiðslumarkmiðin fyrir skatteftirlitið hafi verið of þröng og unnið er að því að móta nýja eftirlitsstefnu. Í Svíþjóð eru uppi vandamál vegna ákveðinna takmarkana á eftirlitsheimildum sem ekki er að finna í hinum löndunum en nú eru komnar fram tillögur um að breyta sænsku reglunum. Bæði í Noregi og á Íslandi er talið að ekki hafi verið veitt nægum fjármunum og mannafla til eftirlits. Þar er einnig talið, eins og í Danmörku, að það sé erfitt að viðhalda nægri þekkingu um hvað sé að gerast á markaðnum þannig að grípa megi til fullnægjandi aðgerða.

Samanburður á árangursmælingum

Í öllum löndunum eru árangursmælingar notaðar, bæði sem innra stjórnartæki og við skýrslugerð fyrir þing og ríkisstjórn. Einnig er unnið að því að þróa frekar mælitölur og skýrslugerð um árangur. Í Danmörku hefur áhersla einkum verið lögð á nokkrar framleiðslumælitölur, m.a. breytingar á fjárhæðum og mælitölur fyrir umfang eftirlits sveitarfélaganna með ýmsum hópum skattgreiðenda. Á Íslandi hefur áhersla einkum verið lögð á að auka tekjur ríkisins. Í Noregi og Svíþjóð eru fjölbreytilegar mælingar sýndar í árlegum skýrslum stofnananna. Í Svíþjóð hefur verið gerð forskrift að eftirfylgd þar sem vega skal saman mörg árangursviðmið og fá þannig nokkrar veigamiklar mælitölur fyrir skilvirkni í skattlagningu og innheimtu, gæði og framleiðni. Byrjað var að nota þessa forskrift á árinu 1997.

Stefnt var að því við þessa úttekt að bera saman nokkrar lykiltölur fyrir skattframkvæmdina og þá einkum skatteftirlit. Þetta reyndist hins vegar

erfitt vegna mismunandi hugtakanotkunar og skilgreiningar auk þess sem aðgangur að upplýsingum var misgreiður. Því hefur einungis reynst kleift að bera saman fáar mælitölur og í engu tilviki gat samanburðurinn tekið til allra landanna. Einnig ríkir nokkur óvissa um hvort upplýsingarnar séu fullkomlega sambærilegar og í sumum tilvikum jafnvel óvissa í útreikningi lykiltalnanna. Niðurstöðurnar ber því að túlka með varúð.

Kostnaður og fjöldi ársverka

Samanburðurinn gefur til kynna að í hlutfalli við fólksfjölda sé bæði minna fjármagni varið og mannafla beint að skattverkefnum í Svíþjóð en í Noregi. Munurinn er verulegur og getur stafað af mismunandi skipulagi, umfangi, notkun einfaldaðra framtala og að munur hafi verið á sparnaðarkröfum stjórnvalda.

Fjöldi ársverka í hlutfalli við fólksfjölda er nokkru hærri á Íslandi en í Noregi. Á Íslandi má skýra þetta með því að þar eru aðrar forsendur vegna stærðar landsins og minni tölvuvæðingar auk þess sem þar er ekki farið að nota einfölduð framtöl við álagningu. Enn fremur virðist fjöldi ársverka hjá innheimtuyfirvöldum þar vera tiltölulega hár. Rannsóknin skapar ekki forsendur til að meta hvort mismunur á fjárframlögum og ársverkum endurspeglar mismun á skilvirkni. Að því er varðar Danmörku hefur ekki reynst unnt að afla upplýsinga um þessa þætti.

Breytingar á eftirliti að frumkvæði skattyfirvalda

Það er ýmsum erfiðleikum bundið að meta árangur eftirlitsins. Háar fjárhæðir eða margar breytingar þurfa ekki að stafa af víðtækara eða virkara eftirliti. Þær geta eins stafað af því að flóknar reglur eða skortur á upplýsingum og aðstoð geri skattgreiðendum erfitt um vik. Mismunandi árangur getur einnig stafað af ólíkri forgangsröðun og fyrirkomulagi eftirlitsins. Sá samanburður, sem gerður er í þessari rannsókn, miðast við skatta sem tengjast tekjuskattsframtalinu og skapar ekki forsendur til að meta orsakir þessa munar. Að því er varðar Noreg var ekki kleift að afla upplýsinga um fjárhæðir og fjölda breytinga til samanburðar.

Eftirlitið að frumkvæði skattyfirvalda í Svíþjóð hafði í för með sér meiri breytingar sem hlutfall af álögðum tekjuskatti en samsvarandi eftirlit í Danmörku. Líklega stafar þetta af því að launatengd gjöld í Svíþjóð eru að miklu leyti innheimt hjá launagreiðendum með annari framtalsaðferð. Séu gjöld launagreiðenda reiknuð með í sænsku lykiltölunni er hlutfallið

í stórum dráttum það sama í löndunum. Eftir árlega álagningu voru meiri breytingar í hlutfalli við álagðan skatt gerðar á Íslandi en í Svíþjóð. Hins vegar vantar upplýsingar um heildarfjárhæð breytinga á Íslandi.

Samanburður á því hve mörgum framtölum er breytt við eftirlit að frumkvæði skattyfirvalda, í hlutfalli við heildarfjölda framtala, bendir til þess að fleiri framtölum sé breytt í Danmörku en í Svíþjóð. Mismunurinn er umtalsverður. Upplýsingar um heildarfjölda breytinganna á Íslandi eru ekki fyrir hendi. Samkvæmt þeim takmörkuðu upplýsingum sem fyrir liggja virðast breytingarnar vera samsvarandi eða fleiri en í Danmörku. Hér verður að hafa í huga að einfölduð framtöl eru ekki notuð á Íslandi og að mikill hluti breytinganna lýtur að launum þar sem frávik eru á framtölum miðað við þær samanburðarupplýsingar sem liggja fyrir .

Auk þess að breytingatíðni á Íslandi er há eru álagningar, sem byggja á áætlun vegna þess að framtali hefur ekki verið skilað, mun fleiri þar en í Svíþjóð. Ein af ástæðunum fyrir því getur verið að áætluð álagning er á Íslandi notuð með beinum hætti sem þrýstiaðgerð til að fá skattgreiðanda til að skila framtali. Í Svíþjóð er meginmarkmiðið með áætlaðri álagningu að stuðla að því að réttur skattur sé lagður á. Aðrir þættir, sem áhrif geta haft í þessu efni, eru skortur á einfölduðum framtölum, vægari viðurlög á Íslandi og önnur tekjuskipting.

Norræn samvinna á skattsviðinu

Á skattsviðinu eru í gildi margir samningar milli Norðurlandanna. Samstarf skattstofnananna á eftirlitssviðinu felst í skiptum á upplýsingum, samræmdri endurskoðun og miðlun reynslu. Í öllum löndunum er reynslan af samstarfinu jákvæð. Þó hafa verið vandamál tengd þeim upplýsingaskiptum sem verða með sjálfvirkum hætti. Einnig hefur umfang annarra upplýsingaskipta verið mjög takmarkað. Í mörgum löndum er talið að miklir möguleikar séu til að þróa samstarfið frekar.

Endurskoðun á skattsviðinu

Að Svíþjóð undanskilinni heyra ríkisendurskoðanir landanna undir þjóðþingin. Eftirlit þeirra tekur til ríkisreiknings í heild en sérstök rannsókn á hinum ýmsu ríkisstofnunum fer ekki fram á hverju ári. Ríkisendurskoðunin í Svíþjóð heyrir hins vegar undir ríkisstjórnina og gerir árlega endurskoðunarskýrslu um ársreikninga ríkisstofnana auk

Þess að meta árangur þeirra. Í Svíþjóð er einnig minni endurskoðunareining sem heyrir beint undir þingið. Í Danmörku og Svíþjóð er auk þess innri endurskoðun innan skattstjórnsýslunnar.

Í öllum löndunum sinna ríkisendurskoðanaembættin bæði fjárhagsendurskoðun og stjórnsýsluendurskoðun. Um þriðjungur endurskoðunarfjármagnsins er notaður við stjórnsýsluendurskoðun nema á Íslandi þar sem hlutfallið er lægra. Endurskoðunarstofnanirnar hafa sjálfstæða stöðu og velja sjálfar hvaða verkefni á sviði stjórnsýsluendurskoðunar á að taka fyrir og hvernig að þeim skuli staðið. Þó er mismunur á rannsóknarheimildum og reglum um skýrslugerð, m.a. vegna mismunar á stjórnskipulegri stöðu stofnananna. Dæmi um svið, sem rannsökuð hafa verið, eru stjórnun og eftirlit við skattlagningu fyrirtækja, áhrif flókinna reglukerfa á vinnugæði og forusta og stjórnun innan skattkerfisins.

1. Inngangur

1.1 Forsaga og höfuðmarkmið

Á norrænu málþingi um stjórnsýsluendurskoðun í Osló 13. - 14. október 1994 voru ræddar hugmyndir um sameiginlegt norrænt stjórnsýsluendurskoðunarverkefni. Bent var á að tilgangurinn með slíku verkefni væri að efla samstarf á þessu sviði auk þess sem úttektin hefði sjálfstætt gildi á sviði opinberrar endurskoðunar. Ákveðið var að finna verkefni þar sem notkun hugtaka og hugmynda væri nokkurn veginn sambærileg. Með tilliti til þessa var skattkerfið valið sem viðeigandi vettvangur fyrir sameiginlegt verkefni.

Ríkisendurskoðunin í Noregi tók að sér að undirbúa sameiginlegt norrænt stjórnsýsluendurskoðunarverkefni á sviði skatta- og gjalda-stjórnsýslu. Minnisblað um þetta var lagt fram á fundi norrænna tengiliða hinn 11. maí 1995. Lagt var til að eftirlit með skattframkvæmd yrði viðfangsefni sameiginlegs norræns stjórnsýslueftirlitsverkefnis. Á fundi tengiliðanna var samstaða um að skipa starfshóp til að gera tillögu að verkefnislýsingu sem fjallað yrði um á næsta norræna málþingi um stjórnsýsluendurskoðun haustið 1995 og stefnt yrði að framkvæmd á árunum 1996 og 1997. Tillaga starfshópsins að verkefnislýsingu var lögð fram og rædd á norrænu málþingi um stjórnsýsluendurskoðun í Kaupmannahöfn 26. - 27. október 1995 og samþykkt í framhaldi af því.

Rigsrevisionen í Danmörku, *Ríkisendurskoðun* á Íslandi, *Riksrevisjonen* í Noregi og *Riksrevisionsverket* í Svíþjóð tóku að fullu þátt í verkefninu. *Statens Revisjonsverk* í Finnlandi gat aðeins tekið takmarkaðan þátt í verkefninu en hefur í staðinn sent starfshópnum stutta lýsingu á finnska skattkerfinu.

Markmið verkefnisins er að lýsa skatteftirliti á Norðurlöndum. Lýsingin á að skapa grunn fyrir efnislega athugun á því sem er líkt og ólíkt með þessum löndum. Verkefnið á einnig að sýna hvaða samvinna er í reynd milli Norðurlandanna á sviði skatteftirlits.

Þetta sameiginlega norræna verkefni er að ýmsu leyti frábrugðið venjulegu landsbundnu stjórnsýslueftirlitsverkefni sem oft miðast við tiltekna afstöðu til vandamáls eða vandamálasviðs. Tilgangurinn með þessu verkefni er meðal annars sá að bera saman mismunandi hliðar á stjórnsýslunni og mynda þannig grundvöll fyrir ítarlegri greiningu að því er varðar einstök lönd. Annað mikilvægt markmið er að skapa faglega umræðu um stjórnsýsluendurskoðun.

1.2 Umfang

Eitt af markmiðum verkefnisins hefur verið að bera saman skipulag stjórnsýslu á sviði skatta á Norðurlöndum, þar á meðal

- að taka saman yfirlit yfir samsetningu skatttekna og skiptingu milli ríkis og sveitarfélaga
- að lýsa uppbyggingu skatta- og gjaldastjórnsýslu
- að gera grein fyrir sérhæfingu
- að gera grein fyrir faglegri þekkingu

Markmiðið hefur verið það að draga fram það sem ólíkt er milli Norðurlandanna og stuðla þannig að auknum skilningi á þeim mun sem er á skipulagi eftirlitsstarfseminnar. Hér er meðal annars um að ræða eftirfarandi spurningar:

- Hvaða munur er á samsetningu skatta og skiptingu þeirra milli ríkis og sveitarfélaga?
- Hver er munurinn annars vegar á stefnu stjórnvalda og hins vegar á nánari afskiptum og stjórn³ þeirra á skattframkvæmdinni?
- Hvað er ólíkt með afskiptum ríkisskattstjóraembætta landanna af skattframkvæmdinni?
- Hver er munurinn á skipulagi skattframkvæmdarinnar?
- Á hvaða meginreglum byggist skipulag stjórnsýslunnar og hvaða sjónarmið ráða þeim verklagsreglum sem settar eru?
- Hvers konar starfsfólk býðst í löndunum og hvernig er menntunarstigi, starfsþjálfun, menntunarstefnu o.þ.u.l. háttað?

³ Með stjórn stjórnvalda er átt við pólitíska stýringu frá þingi og ríkisstjórn.

Starfshópurinn hefur einkum takmarkað könnunina við tekjuskattssviðið. Fyrst hefur verið gerð almenn lýsing á:

- lagagrundvelli á tekjuskattssviðinu
- eftirlitskerfinu
- viðurlagakerfinu
- innheimtakerfinu

Tilgangurinn með lýsingunni er að sýna þann mun á milli landanna sem þýðingu getur haft fyrir fyrirkomulag, skipulagningu og umfang eftirlits skattembættanna.

Starfshópurinn hefur gert nánara yfirlit yfir grundvöll eftirlitsins, aðalatriðin í framkvæmd þess, og hvaða vandamálum eftirlitið stendur frammi fyrir að álitu viðkomandi skattyfirvalda.

Að lokum hefur starfshópurinn reynt að gera samanburð á nokkrum lykiltölum milli Norðurlandanna. Samanburðurinn takmarkast við notkun aðfanga (fjármagns og mannafla) í hlutfalli við íbúafjölda og fjárhæð og tíðni breytinga vegna eftirlits.

Þótt samanburðurinn hafi verið takmarkaður við tiltölulega fá svið hefur það sýnt sig að jafnvel þetta hefur ekki verið vandalaust. Stafar það að hluta til af því að töluleg gögn eru ónóg og að hluta vegna þess að samræmi tölulegra gagna frá þátttökuríkjum er áfátt.⁴

Starfshópurinn hefur einnig gert yfirlit yfir það sem felst í norræna eftirlitssamstarfinu og þá möguleika á endurbótum sem fyrir hendi eru.

1.3 Framkvæmd og aðferð

Verklag

Skýrslan var unnin á þann hátt að fulltrúum hvers lands í vinnuhópnum var falið að skrifa hluta skýrslunnar á sínu tungumáli þó að Íslandi undanskildu. Einstök lönd þýddu framlög hinna þegar fjallað var um svið sem þau báru ábyrgð á. Í tengslum við skýrslugerðina voru haldnir 5

⁴ Sjá einnig í kafla 1.3 Framkvæmd og aðferðir

sameiginlegir fundir með þátttakendum frá hverju landi. Finnland tók ekki virkan þátt í verkefninu en hefur lagt til stutta lýsingu á aðstæðum á skattkerfinu í Finnlandi. Finnska lýsingin í heild fylgir skýrslunni sem fylgiskjal. Þar sem slíkt hefur verið talið heppilegt eru finnskar aðstæður að nokkru leyti tíundaðar í skýrslunni. Verkefnishópurinn hefur valið að kenna skýrsluna við Norðurlönd þótt Finnland hafi ekki tekið þátt í henni. Ekki hefur verið neinn stjórnandi eða skrifstofa fyrir verkefnið heldur var það unnið á þann hátt sem áður er lýst. Ríkisendurskoðunin í Noregi tók að sér sameiginlega textavinnslu og samræmingu á framlagi hvers lands fyrir sig til skýrslunnar.

Lýsing á aðferð

Við gerð skýrslunnar hefur verið lögð áhersla á að safna viðeigandi gögnum um skattstofnanir og eftirlitsstarfsemi einstakra landa á sviði tekjuskatts. Ísland hefur nokkra sérstöðu þar sem skattastjórnsýsla landsins hefur nokkur síðustu ár verið á miklu þróunarskeiði. Ekki er því víst að allar breytingar sem orðið hafa komi fram í skýrslunni. Þannig hefur t.d. ekki verið unnt að gera að fullu grein fyrir breytingum sem átt hafa sér stað á skattframkvæmd frá marsmánuði 1997. Unnið hefur verið á ýmsan hátt úr þeim gögnum sem safnað hefur verið og aukið við þau með greiningu og mati af hálfu vinnuhópsins. Í því skyni að hvert land fengi sem bestan grundvöll til að gera sinn hluta af skýrslunni voru í upphafi gerðar lýsingar á skattastjórnsýslu þáttökulandanna og efni reglugerða á skattsviðinu. Meðan verkið hefur staðið yfir hefur verið samband milli landanna auk þess sem fundir hafa verið haldnir og sími, fax og bréf verið notuð til að vinna úr efni skýrslunnar og móta hana.

Fundir

Í tengslum við skýrslugerðina voru haldnir 5 sameiginlegir vinnufundir með þátttakendum frá Danmörku, Íslandi, Noregi og Svíþjóð.

Fundayfirlit:

Dagsetningar	Fundarstaður	Fundartími
22. - 23. janúar 1996	Kaupmannahöfn	2 dagar
25. - 26. mars 1996	Osló	2 dagar
6. - 7. júní 1996	Stokkhólmur	2 dagar
23. - 24. September 1996	Kaupmannahöfn	2 dagar
16. - 17. Desember 1996	Osló	2 dagar

Aðferðir við sannprófun

Í mars og apríl 1997 var uppkast skýrslunnar sannprófað hjá skattyfirvöldum einstakra landa. Það fór fram á þann hátt að skattyfirvöldum landanna var sent uppkastið til yfirlesturs og sannprófunar. Markmiðið með þessu var að tryggja sem best staðreynda-grundvöll skýrslunnar. Í tengslum við sannprófunina voru haldnir nokkrir fundir með skattyfirvöldum þar sem skýrslan var rædd. Einnig voru gerðar nokkrar athugasemdir við það mat og greiningu sem fram hafði komið.

2. Skattyfirvöld og skattkerfi á Norðurlöndum

2.1 Skattheimta á Norðurlöndum

Í þessum kafla er yfirlit yfir skattbyrði í þeim löndum sem úttektin nær til (tafla 1), hlutfall beinna og óbeinna skatta í heildarskattheimtunni (tafla 2) og skiptingu beinna skatta milli ríkis og sveitarfélaga (tafla 3).

Tafla 1 Skattar sem hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu (BNP), skipt milli beinna og óbeinna skatta og launatengdra gjalda¹

Ár	Danmörk	Ísland	Noregur ²	Svíþjóð
Heildarskatthlutfall				
1970	40,4	30,0	41,2	40,2
1980	45,5	30,7	50,7	49,0
1985	49,1	28,9	49,8	49,9
1990	48,2	31,5	42,5	55,7
1995	50,0	30,7	42,2	50,4
Beinir skattar				
1970	22,8	7,2	13,3	20,3
1980	27,0	8,0	21,5	21,5
1985	29,3	7,0	20,1	20,9
1990	29,7	10,4	16,1	23,4
1995	29,0	11,7	16,0	21,8
Óbeinir skattar				
1970	16,0	19,9	18,2	12,3
1980	17,7	20,2	17,2	13,5
1985	17,5	19,8	18,2	16,5
1990	16,7	19,1	15,4	17,2
1995	15,7	16,5	16,3	14,5
Launatengd gjöld				
1970	1,6	2,9	9,7	7,6
1980	0,8	2,5	12,0	14,1
1985	2,3	2,1	11,5	12,5
1990	1,8	2,0	11,0	15,1
1995	5,3	2,5	9,9	14,1

¹ Tölur um BNP fyrir árið 1995 eru áætlunartölur að því er varðar Danmörku, Ísland og Noreg.

² Hagstofan (Statistisk Sentralbyrå) vinnur nú að ítarlegu yfirliti yfir ríkisreikningana sem hefur valdið breytingum aftur til ársins 1988. Þetta þýðir að tölurnar fyrir Noreg í töflu 1 er ekki hægt að bera beint saman. Þetta er þó ekki metið svo að það hafi áhrif á stefnu þeirrar þróunar sem lýst er í kaflanum.

Heimildir: Danmörk: Statistisk årsbog, Statistisk tiårsoversigt og Statsregnskabet;

Ísland: Ríkisreikningar; Noregur: Statistisk Sentralbyrå, Nasjonalregnskapene; Svíþjóð: Statistiska Centralbyrån, Nationalräkenskaper.

Tafla 1 sýnir að Ísland hefur þá sérstöðu að þar er skattbyrðin áberandi lægst. Árið 1970 var skattbyrði í Danmörku, Noregi og Svíþjóð um það bil 10 prósentum hærri en á Íslandi. Á því tímabili, sem rannsakað var hefur skattbyrði á Íslandi verið stöðug og aðeins breyst um fáein prósentustig. Á sama tímabili jókst hlutdeild skatta og gjalda af þjóðarframleiðslu um um það bil níu prósentustig fram til ársins 1985 í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Árið 1985 var skattbyrði í þessum löndum nálægt 50% af þjóðarframleiðslu.

Eftir það snerist þróunin við í Noregi og skattbyrði tók að lækka. Í Svíþjóð jókst skattbyrði um 6% til viðbótar þar til þróunin snerist við í byrjun tíunda áratugarins. Í Danmörku hefur ekki orðið samsvarandi þróun heldur hefur skattbyrði verið mjög stöðug síðan 1985. Nú er skattbyrði mest í Danmörku og Svíþjóð.

Í Noregi var það fyrst og fremst hækkun beinu skattanna sem jók skattbyrðina á áttunda áratugnum. Það voru einnig þessir skattar sem lækkuðu mest á níunda áratugnum með þeim afleiðingum að heildarskattbyrði lækkaði. Í lok níunda áratugarins hafði það áhrif á skattbyrðina að óbeinu skattarnir lækkuðu í hlutfalli við þjóðarframleiðslu en þeir hafa hækkað aftur í upphafi tíunda áratugarins. Sú lækkun á skattálögum, sem átt hefur sér stað á tíunda áratugnum, er meðal annars vegna lækkaðra launatengdra gjalda.

Í Danmörku voru það einnig breytingar á beinum sköttum sem höfðu mest áhrif til aukningar á heildarálögum. Andstætt því sem gerðist í Noregi voru þessir skattar ekki lækkaðir fyrr en í upphafi tíunda áratugarins. Launatengdu gjöldin hækkuðu á hinn bóginn á sama tíma. Hækkun skatta í Danmörku á tíunda áratugnum má rekja til hærri launatengdra gjalda.

Í Svíþjóð lítur mynstrið öðruvísi út þar sem bein skattlagning sem hlutfall af þjóðarframleiðslu hefur verið stöðug allt tímabilið sem rannsakað var að undanskilinni tímabundinni aukningu í lok níunda áratugarins. Aftur á móti jókst skattbyrði einkum vegna hækkunar á óbeinni skattlagningu og hækkunar launatengdra gjalda. Af töflunni má ráða að frá 1990 hafi hlutfall allra skatta af þjóðarframleiðslu lækkað en lækkunina má þó fremur rekja til beinna og óbeinna skatta en til launatengdra gjalda.

Í töflu 2 er gerð grein fyrir helsta mun sem er á milli skattheimtu í löndunum. Beinir skattarnir hafa mesta þýðingu í Danmörku og voru 58% af skattheimtunni á árinu 1995. Þetta er frábrugðið því sem er í hinum löndunum þremur þar sem beinir skattarnir eru um 40% af allri skattheimtunni. Danska skattkerfið ásamt því íslenska er líka frábrugðin að því leyti að lítill hluti skattteknanna er í formi launatengdra gjalda, eða minna en 10%. Þótt þýðing launatengdu gjaldanna hafi aukist í Danmörku er langt frá að þau hafi sömu þýðingu og í Noregi og Svíþjóð þar sem þau samsvara annars vegar 23% og hins vegar 28% af allri skattheimtunni.

Tafla 2 Hlutfallið milli óbeinna skatta, beinna skatta og launatengdra gjalda í prósentum af heildarskattheimtu

Ár	Danmörk	Ísland	Noregur ¹	Svíþjóð
Beinir skattar				
1970	56,3	24,1	32,2	50,5
1980	59,4	26,1	42,4	43,8
1985	59,7	24,3	40,4	42,0
1990	61,6	33,0	38,2	42,0
1994	58,9	36,8	37,5	42,7
1995	58,0	38,1	37,9	43,3
Óbeinir skattar				
1970	38,7	66,2	44,3	30,6
1980	38,8	65,7	33,9	27,5
1985	35,7	68,4	36,6	33,0
1990	34,8	60,5	35,9	30,8
1994	32,3	55,4	38,6	29,9
1995	31,4	53,8	38,7	28,7
Launatengd gjöld				
1970	4,0	9,7	23,5	18,9
1980	1,8	8,2	23,7	28,7
1985	4,6	7,3	23,0	25,0
1990	3,7	6,4	25,9	27,2
1994	9,1	7,8	23,8	27,4
1995	10,6	8,1	23,4	28,0

¹Tölur fyrir Noreg árið 1995 eru áætlaðar.

Heimildir: Danmark: Statistisk tiårsoversigt og Statsregnskabet; Ísland: Ríkisreikningar; Noregur: Statistisk Sentralbyrå, Nasjonalregnskapene; Svíþjóð: Statistiska Centralbyrån, Nationalräkenskaper.

Hluti óbeinu skattanna af skattheimtunni er stærstur á Íslandi, eða tæp 54% árið 1995. Í hinum löndunum þremur er hlutinn 15-25 prósentustigum lægri. Vægi óbeinu skattanna í íslenska skattkerfinu hefur enn fremur orðið hlutfallslega minna eftir miðbik níunda áratugarins um leið og vægi beinu skattanna hefur aukist verulega. Ekki

hafa orðið verulegar samsvarandi breytingar á samsetningu heildarskattheimtu í hinum löndunum. Aukning launatengdra gjalda í Danmörku á tíunda áratugnum gæti þó verið upphaf að breyttri samsetningu. Í Noregi og Svíþjóð leiddu miklar hækkanir tiltekinna skatta einnig til breytinga á samsetningu heildarskattheimtunnar. Í Noregi voru það hækkanir á beinu sköttunum sem höfðu í för með sér að hlutfallslegt vægi óbeinu skattanna minnkaði þótt stærð þeirra væri óbreytt miðað við þjóðarframleiðslu. Á sama hátt urðu hinar miklu hækkanir á launatengdum gjöldum í Svíþjóð á áttunda áratugnum til þess að hlutfallslegt vægi beinu skattanna minnkaði þótt þeir hækkuðu í hlutfalli við þjóðarframleiðslu.

Tafla 3 Hlutdeild sveitarfélaga í beinum skatttekjum

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
1970	36,7	45,5	37,9	49,9
1980	48,0	41,2	46,0	66,6
1985	44,5	45,2	45,4	66,8 ¹
1990	47,3	46,6	52,6	64,0 ²
1994	50,9	43,5	54,1	78,2
1995	51,2	43,1	50,3 ³	73,1

¹ Auk hluta ríkisins sem nam 32,9% runnu 0,3% til ATP (allmän tilläggspension) sem er opinber eftirlaunastjóður.

² Ríkið 34,7% og ATP 1,2%.

³ Tölur fyrir árið 1995 eru áætlaðar.

Heimildir: Danmark: Statistisk tiårsoversigt og Statsregnskabet; Ísland: Ríkisreikningar; Noregur: Statistisk Sentralbyrå, Nasjonalregnskapene; Svíþjóð: Statistiska Centralbyrån, Nationalräkenskaper.

Í öllum löndunum, að Íslandi undanskildu, hefur hluti sveitafélaganna í beinum skatttekjum aukist ef árin 1970 og 1995 eru borin saman. Á þessu tímabili jókst hlutur sveitarfélaganna í skatttekjunum um samtals 23 prósentustig í Svíþjóð. Aukningin í Danmörku var 14% og í Noregi 12%. Aukningin í löndunum þremur var mest á áttunda áratugnum. Orsökina að baki þessari þróun eru m.a. mjög aukin verkefni sveitarfélaga. Á Íslandi hefur orðið gagnstæð þróun, hlutdeild sveitarfélaganna í beinum skatttekjum minnkaði nokkuð á þessu tímabili.

Hluti sveitarfélaganna af beinum skatttekjum er augljóslega mestur í Svíþjóð eða 73,1% árið 1995. Ýmsar ástæður eru fyrir því að hluti sveitarfélaganna af beinum skatttekjum er svo miklu hærri þar en í hinum löndunum. Helstu skýringar gætu verið að mismunur er á kerfum ríkisstyrkja og jöfnunarsjóða sem beinast að sveitarfélögum ásamt því

að mismunur er á fjármögnunarleiðum og skiptingu verkefna milli ríkis og sveitarfélaga.

2.2 Skattstjórnsýsla á Norðurlöndum - yfirlit og greining

2.2.1 Yfirlit yfir einstök lönd

Eins og sjá má af stuttu yfirliti, sem hér fer á eftir, er skattframkvæmd á Norðurlöndum hvarvetna áþekk. Á mörgum sviðum er hún mjög lík, meðal annars pólitísk stýring skattstjórnsýslunnar, lagaramminn og yfirstjórn skattframkvæmdar. Að Svíþjóð undanskilinni eru þrjú stjórnsýslustig sameiginlegt einkenni, þ.e. miðlægt, svæðisbundið og staðbundið. Danmörk er eina ríkið sem hefur sameinað stjórnsýslu skatta og tolla. Þess ber að geta að fram að sameiningunni annaðist tollstjórnin framkvæmd virðisaukaskatts. Sameining skatta- og tollastjórnsýslunnar var til umfjöllunar í Noregi en frumvarp þar að lútandi náði ekki fram að ganga í norska Stórþinginu. Á Norðurlöndum hafa mismunandi lausnir verið valdar að því er varðar skiptingu verkefna milli stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

Á einu sviði kemur fram mismunur milli landanna sem felst í því að við skipulagningu stjórnsýslunnar er megináherslan annaðhvort lögð á sérhæfingu, þ. e. innbyrðis óháð skattyfirvöld stjórnir hvert sínum huta af skattasviðinu, eða sameiginlega stjórnun þar sem umsjón með öllum tegundum skatta er óskipt á hendi eins stjórnvalds sem annast alla framkvæmd. Þegar um eftirlit er að ræða fer það alls staðar nema í Svíþjóð fram á mörgum stjórnsýslustigum. Sænska skattstjórnsýslan byggist þó í ríkum mæli á samþættingu sem felur í sér að farið er með öll skattamál sama skattgreiðanda á einum stað. Hvort eftirlitið er skipulagt til að taka til allra skatta og gjalda rekstraraðila eða tengist aðeins einstökum tegundum skatta er breytilegt frá einu landi til annars.

Danmörk

Skattar í Danmörku heyra undir skattaráðuneytið en auk ráðuneytisins tilheyra því Told og Skat og Landsskatteretten. Hlutverk ráðuneytisins er að undirbúa löggjöf og taka þátt í mótun skattastefnunnar. Toll- og skattstjóri ber ábyrgð á stjórnunarlegri framkvæmd. Ýmis stjórnunarverkefni á sviði tekjuskatts eru unnin í sameiningu af skattanefndinni (Ligningsrådet) sem er sjálfstæð, og toll- og skattstjóra. Í

skattanefndinni sitja sérfræðingar, pólitískir fulltrúar og fulltrúar hagsmunaaðila. Landskatteretten úrskurðar í kærumálum.

Danmörku er skipt í 31 toll- og skattumdæmi sem bæði sjá um stjórnun virðisaukaskatts og annarra gjalda og hafa eftirlit með 275 sjálfstæðum skattstofum á vegum sveitarfélaga. Skattstofur sveitarfélaganna annast álagningu tekjuskatta og heyra stjórnunarlega undir sveitarstjórnina. Eftirlit á sér stað á öllum stjórnsýslusviðum, þ.e. miðlægt, svæðisbundið og staðbundið.

Álagning og innheimta skatta er fyrst og fremst á vegum sveitarfélaganna, ef svo ber undir, með aðstoð frá umdæmunum en eftirlit með tollum, virðisaukaskatti og öðrum gjöldum er alfarið á vegum toll- og skattumdæmanna. Á mörgum sviðum er um að ræða kærunefndir og borgaranefndir (lekmannsorganer). Úrskurðum stjórnvalda má yfirleitt skjóta til dómstóla.

Finnland

Í Finnlandi heyrir skattlagning undir skattadeild fjármálaráðuneytisins. Miðlæg stjórnun skiptist milli skattastjórnsýslu og tollstjórnar. Skattastjórnsýslan ber ábyrgð á tekju- og fyrirtækjaskatti, eignarskatti, launatengdum styrkjum og veltusköttum. Þá eru 10 svæðisbundnar lénsskattstofur. Lénunum er skipt niður í 118 skattumdæmi (miðað við 1. janúar 1995). Skattumdæmunum er aftur skipt niður í 118 skattstofur og 75 aðrar einingar. Lénsskattstofan ber ábyrgð á beinni og óbeinni skattlagningu, greiðslu skatta, innheimtu og eftirliti. Svæðisbundnar deildir lénsskattstofunnar, skattstofunnar, bera ábyrgð á framkvæmd beinnar skattlagningar. Meðferð kærumála er yfirleitt falin hinum almenna stjórnsýsludómstóli.

Ísland

Íslensk skattyfirvöld, tollstjórar og innheimtustofnanirnar heyra undir fjármálaráðuneytið sem undirbýr og hefur umsjón með löggjöf. Skattyfirvöldin samanstanda af þremur stjórnvöldum, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra og skattstofum.

Skattstofurnar 9 eru mjög sjálfstæðar og bera hver um sig ábyrgð á álagningu skatta í sínu umdæmi. Þetta á bæði við tekjuskatt ríkis og sveitarfélaga og einnig virðisaukaskatt og launatengd gjöld. Hlutverk ríkisskattstjóra er meðal annars að samræma starf skattstofanna með því að búa til viðmiðunarreglur og leiðbeiningar ásamt því að hafa

yfirumsjón með tölvuvinnslu fyrir allt skattkerfið og staðgreiðsluna. Skattstofurnar eru fyrsti aðili sem tekur á móti kærur til úrskurðar en þá má síðan undir kæra til yfirskattanefndar og almennra dómstóla.

Sjálfstætt embætti skattrannsóknarstjóra var stofnað árið 1993 og hefur það með höndum skattrannsóknir að eigin frumkvæði eða samkvæmt ábendingum frá skattstjórum eða ríkisskattstjóra. Skatteftirlit fer nú fyrst og fremst fram hjá ríkisskattstjóra og tveimur stærstu skattstofunum.

Innheimtuembættin eru 29. Þau sjá um mestan hluta innheimtunnar, bæði fyrir ríki og sveitarfélög.

Noregur

Í Noregi ber fjármála- og tollaráðuneytið ábyrgð á skattlagningunni. Ráðuneytið sér um yfirstjórn skattasviðsins og löggjafarstarfið. Framkvæmdin er undir stjórn ríkisskattstjóra og tollstjóra (Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet). Undir ríkisskattstjóra heyra 19 fylkisskattstofur (svæðisbundnar) og 435 staðbundnar skattstofur. Fylkisskattstofurnar sjá um stjórnun virðisaukaskatts og hafa eftirlit með staðbundnum skattstofum. Skattstofurnar eru ríkisstofnanir og sjá þær um álagningu tekju- og eignarskatts. Hverri skattstofu tengist skattanefnd sveitarfélagsins sem að forminu til leggur skattana á og er fyrsti úrskurðaraðilinn í kærumálum.

Undir ríkisskattstjóra heyrir sérstök olúskattstofa sem stjórnar álagningu sérstaks olúskatts. Enn fremur hafa verið settar upp sérstakar miðlægar skattstofur fyrir stór fyrirtæki og erlend málefni (erlenda verktaka og fyrirtæki).

Innheimta tekjuskatts og launatengdra gjalda er í höndum sérstakra innheimtustofa sveitarfélaganna. Þessar stofnanir heyra undir sveitarstjórnirnar. Svæðisbundin fógetaembætti ríkisins (skattefogdkontorer) bera ábyrgð á greiðslum og innheimtu virðisaukaskatts og hafa eftirlit með skattheimtumönnum sveitarfélaganna. Frá 1. júlí 1997 munu þessi fógetaembætti ríkisins verða hluti af skattkerfinu og heyra beint undir embætti ríkisskattstjóra.

Eftirlit fer fram á öllum stigum. Komið hefur verið á fót kærunefndum (að hluta borgaranefndir) á mismunandi stigum. Skatta- og gjaldamálum má skjóta til dómstóla.

Svíþjóð

Í Svíþjóð heyrir skattasviðið undir fjármálaráðuneytið sem undirbýr og hefur umsjón með löggjöf. Stjórnun og framkvæmd er falin ríkisskattstjóra (Ríksskatteverket) sem er sjálfstætt embætti sem lýtur stjórn sem í sitja bæði embættismenn og almennir borgarar. Ríkisskattstjóri er yfirsett stjórnvald fyrir 23 svæðisbundar skattstofur og 10 fógetaembætti (kronofogdmyndigheter). Skattstofurnar eru ríkisstofnanir sem formlega bera ábyrgð á allri skattlagningu og sjálfviljugum greiðslum skatta og gjalda í hverju léni um sig. Þau bera þannig ábyrgð á álagningu virðisaukaskatts, tekjuskatts launþega og fyrirtækja ásamt launatengdum gjöldum. Skattstofurnar skipta starfinu niður á milli útibúa sem bera ábyrgð á skattlagningu hver í sínu umdæmi. Álagning skatta á stærstu fyrirtækin fer þó fram í einu lagi hjá sérstöku útibúi skattstofanna. Skattstofurnar annast allt eftirlit þótt ríkisskattstjóri sjái um samræmingu vissra verkefna.

Fram til 1. janúar 1997 sáu 24 staðbundin fógetaembætti um innheimtu skatta með aðför. 1. janúar 1997 voru þessi 24 fógetaembætti sameinuð í 10. Meðferð kærumála hefst hjá viðkomandi skattstofu þar sem þau eru tekin fyrir af eins konar borgaranefnd tilheyrandi skattstofunni. Síðan má skjóta þeim úrskurði til almenns stjórnsludómstóls.

2.2.2 Stýring stjórnvalda

Í þessum kafla er yfirlit um stýringu stjórnvalda á sviði skatta og gjalda á Norðurlöndum. Í stjórnslustefnu landanna er lögð áhersla á að gera opinbera stjórnslu bæði hagkvæmari og skilvirkari, m.a. með breytingum á stjórnkerfunum. Hugmyndin er sú að yfirsett stjórnvöld ákveði markmið og kröfur um árangur gagnvart undirsettum stofnunum/fyrirtækjum sem að sínu leyti fá frjálsari hendur til að ráðstafa fjármunum og skipuleggja starfsemi sína innan þess ramma sem settur er. Stofnanirnar/fyrirtækin skulu gefa skýrslur um þann árangur sem náðst hefur og yfirsett stjórnvöld meta árangurinn.

Tafla 4 Stýring stjórnvalda: aðalinntak og skipting verkefna

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Ákvæði laga	Tilgreina umfang og stig sköttunar nákvæmlega. Ráðherra er heimilt að setja reglur um framkvæmd skattlagningar.			
Skipting valdsviðs stjórnslu-hafa og skipulag kerfis	Nákvæmlega tilgreint í lögum. Ráðherra skattamála ákveður fjölda toll- og skattumdæma og staðsetningu þeirra.	Nákvæmlega tilgreint í lögum.		Nákvæmlega tilgreint í lögum/ reglugerðum hvaða stjórnvöld skulu vera fyrir hendi, ábyrgðarsvið þeirra og hver ber ábyrgð á ákvörðunum.
Úthlutun fjármagns til skattkerfisins	Fremur nákvæmt, tekur einnig til fjölda stöðugilda.	Fjárhagsáætlun fyrir öll skatt- og innheimtuembætti - ekki nákvæmt - tekur einnig til stöðugilda.	Fremur nákvæmt, tekur einnig til fjölda stöðugilda.	Þrjár rammaáætlanir án nánari útfærslu.
Markmið og stýring árangurs	Fremur nákvæmt í fjárlögum. Samningakerfi og áætlun um álagningu sveitarfélaga.	Engin bein markmið. ¹⁾	Fremur nákvæmt í fjárhagsáætlunartillögu.	Yfirsett markmið um fyrirkomulag og þróun eftirlitsstarfsins.
Eftirfylgd/ eftirlit	Nákvæm skýrslugerð í samræmi við álagningaráætlun.	Engin frá æðstu stjórnvöldum.	Lýsing á árangri í fjárhagsáætlunartilfremur nákvæm.	Stutt efnisleg lýsing til þingsins. (Riksdagen). ²⁾
Önnur pólitísk stýring	Skattanefnd (Ligningsráðet). Stjórnir sveitarfélaga og nefndir.	Engin.	Engin frá ríkinu. Nefndir hjá fylkjum og sveitarfélögum.	Stjórnir ríkisskattstjóra, skattstofanna og fógetaembættanna.
Endurskoðun	Fjárhagsendurskoðun og stjórnsluendurskoðun gerð af Ríkisendurskoðun og endurskoðun sveitarfélaga.	Fjárhagsendurskoðun og stjórnsluendurskoðun á vegum Ríkisendurskoðunar.	Endurskoðun bókhalds og stjórnslu gerð af Ríkisendurskoðun og endurskoðun sveitarfélaga.	Fjárhags- og stjórnsluendurskoðun og árangursmat gert af Ríkisendurskoðun. Endurskoðendur þingsins. Innri endurskoðun stofnananna.

1) Frá 1996 gefur fjármálaráðuneytið út verkefnavisa fyrir allar ríkisstofnanir. Á árinu 1997 fengu stofnanir skattkerfisins erindisbréf.

2) Ný ákvæði gilda þó frá janúar 1997, sbr. ný lög um fjárhagsáætlun ríkisins.

Margt er líkt með stýringu stjórnvalda á skattkerfum Norðurlanda. Ráðherra ber æðstu ábyrgð gagnvart löggjafarþinginu. Hann ber einnig ábyrgð á efnahagsstefnunni í heild þannig að skattasviðið tilheyrir fjármálaráðuneytinu.⁵ Danska kerfið er að nokkru frábrugðið þessu að því leyti að efnahagspólitíkinni er skipt milli þriggja sjálfstæðra

⁵ Hér á eftir er talað um „ráðuneytið“ sem samheiti fyrir þetta stjórnvald í öllum löndunum.

ráðuneyta: efnahagsráðuneytis, fjármálaráðuneytis og skattaráðuneytis. Svíþjóð er einnig lítið eitt frábrugðin að því leyti að í sænska fjármálaráðuneytinu er sérstakur skattaráðherra. Ríkisstjórn Svíþjóðar telst þar að auki vera fjölskipað stjórnvald, þar er ríkisstjórnin í heild ábyrg gagnvart þinginu. Þetta felur meðal annars í sér að ráðherra er ekki persónulega ábyrgur fyrir skattframkvæmdinni. Stofnanirnar skulu á eigin ábyrgð fylgja gildandi reglum og þeim skriflegu tilskipunum sem ríkisstjórnin gefur út.

Löggjöf (lög og reglugerðir)

Skattframkvæmd á Norðurlöndum á það sameiginlegt að vera lögbundin með tiltölulega nákvæmun hætti. Þetta leiðir af lögmatísreglunni (legalitetsprinsippet)⁶ og því að skattastjórnsýslan þarf í ríkum mæli að styðjast við gildar lagaheimildir til að geta framkvæmt aðgerðir sínar og þannig framfylgt skattastefnu stjórnvalda. Það er á valdsviði þjóðþinga⁷ Norðurlandanna að framselja vald sitt til annarrar stofnunar. Við framsal þess afsalar þingið þó ekki neinu af eigin valdi. Hafi til dæmis þingið veitt umsýslustofnun vald til að setja reglur kemur það ekki í veg fyrir að það sjálft geti sett lagareglur á viðkomandi sviði.

Það er almennt viðurkennt að slíkt framsal valds sé nauðsynlegt, meðal annars til að gera þinglega meðferð skilvirkari og lögin auðskildari með því að reglum um nánari framkvæmd sé haldið utan þeirra.⁸ Á Norðurlöndum eru mörkin dregin við það að framsalið nái ekki til ákvörðunar skattstofns og skatthlutfalls. Talið er nauðsynlegt að mæla fyrir um þessi atriði í lögum. Setning reglugerða um einstök atriði skattframkvæmdar er yfirleitt falin viðkomandi ríkisstjórn eða þeim ráðherra sem ábyrgðina ber. Það er einnig svo að ríkisstjórnin getur framselt það vald sem þingið hefur veitt henni. Formlega séð gildir þetta einnig í Svíþjóð. Í sænsku skattalögunum er þetta þó sett fram á mismunandi hátt sem sýnir í raun hvaða ábyrgð stjórnin verður að taka á frekari stýringu og hvað má framselja til lægra settra stjórnvalda.

⁶ Lögmatísreglan fjallar um það að ákveðnar aðgerðir þurfi að styðjast við lagaheimild vegna þess sem í þeim felst. Krafa um lagaheimild felur ekki í sér að reglurnar um aðgerðina þurfi að vera ákveðnar í lögunum sjálfum. Nægilegt er að lögin, eða ákvæði sett með stoð í þeim, veiti einhverjum vald til að framkvæma aðgerðina. (Forvaltningsrett, Eckoff 1990).

⁷ Samheitið þjóðþing eða þing er hér notað um það þing sem kosið er af þjóðinni, það er Folketinget í Danmörku, Riksdagen í Finnlandi og Svíþjóð, Alþingi á Íslandi og Stortinget í Noregi.

⁸ Í Noregi var það lengi almennt álit að ekki væri hægt að framselja skattlagningarvald. Talið var að þetta leiddi af 75. gr. stjórnarskrárinnar, liðum a og d, þar sem segir „Það er hlutverk þingsins ... að leggja á skatta“. Menn hafa nú fyrir löngu horfið frá þessari túlkun og nú efast enginn um að almennt er heimilt að framselja skattlagningarvald, sbr. stjórnarfarsrétt.

Ráðuneytin sjá um að móta skattalöggjöfina með því að útbúa frumvörp til laga og reglugerðir. Það er einnig sameiginlegt einkenni á Norðurlöndum að skattyfirvöld⁹ taka í verulegum mæli þátt í og hafa áhrif á tæknilega og stjórnunarlega mótun skattakerfisins.

Í Danmörku og Svíþjóð hafa sveitarfélögin rétt til að ákveða hlutfall tekjuskatts. Sveitarfélög þessara tveggja landa nota sér þennan möguleika og álagningin er breytileg frá einu sveitarfélagi til annars. Sveitarfélögin í Noregi hafa einnig í orði kveðnu þennan möguleika. Öll norsk sveitarfélög hafa hins vegar valið hámarksálagningu. Á Íslandi ákveður Alþingi efri og neðri mörk tekjuskatts sveitarfélaga sem er breytilegur frá einu sveitarfélagi til annars.

Valdsvið stjórnsýsluhafa og kerfisskipulag

Sameiginlegt einkenni með öllum Norðurlöndum er að grundvallar-ákvæði um hvaða stofnanir eiga að starfrækja og hver skulu vera verkefni þeirra og valdsvið er löggjafarmál. Reglur um málsmeðferð og ákvæði um hvaða stjórnvald skuli taka ákvörðun í skattamálum eru í höfuðatriðum einnig ákveðin í lögum. Heimildir til að setja reglur um nánari framkvæmd eru einnig svipaðar. Í Svíþjóð er það hins vegar ríkisstjórnin sem tilgreinir hvaða ákvörðunarvald ríkisskattstjóri og skattstofnunar hafa. Grundvallarreglan er sú að ákvarðanir skulu teknar af yfirmanni stofnunarinnar en hann má framselja ákvörðunarvaldið til undirmanna sinna.

Nokkur munur er á því milli landanna hverjir það eru sem taka ákvarðanir um innra skipulag skattkerfanna. Í Svíþjóð hefur nýlega verið gerð sú breyting að ríkisskattstjóri getur ákveðið hve mörg útibú hver skattstofa á að hafa og hvar þau eiga að vera. Í Danmörku, á Íslandi og í Noregi er þetta ákveðið með lögum. Skattaráðherrann í Danmörku ákveður fjölda eininga í umdæmunum (toll- og skattumdæmunum) og staðsetningu þeirra.

Fjárframlög

Fjárveitingarvaldið¹⁰ er hvarvetna á Norðurlöndum í höndum þjóðþinganna. Fjárveitingin er í öllum löndunum í formi rammafjárveitingar í

⁹ Ráðuneytið heyrir ekki undir hugtakið skattyfirvöld.

¹⁰ Stjórnarfarsréttarlega er oft litið svo á að skattlagningar- og fjárveitingarvald sé tengt með tilliti til þess að miðlægt ríkisvald skal hafa yfirlit yfir tekjur og gjöld hins opinbera.

tengslum við fjárlög hvers árs.¹¹ Nákvæmni við sundurliðun fjárframlaga er mismunandi.

Í Danmörku er í fjárlögum veitt ákveðinni fjárhæð til ráðuneytisins, Told og skat og Landskatteretten sem er rammafjárveiting til rekstrarútgjalda. Fjárveitingin skiptist í launaramma og ramma fyrir önnur rekstrarútgjöld. Millifæra má fjárhæðir milli mismunandi rekstrarreikninga, þó má ekki millifæra fjárhæðir til launarammans frá rekstrarliðum.

Á Íslandi ákvarðar Alþingi fjárframlög til einstakra stofnana skattkerfisins á þann hátt að tilgreina hversu mikið er ætlað til launa og annarra kostnaðarliða. Gengið er út frá því að ekki sé hægt að fastráða starfsfólk án sérstakrar fjárveitingar. Í raun hafa þó skattstjórnarnir nokkurt svigrúm að því er varðar ráðstöfun fjárveitinganna. Sé um umtalsverðar fjárfestingar að ræða eru veitt sérstök fjárframlög á fjárlögum.

Í Noregi er fjárveitingin sundurliðuð og skipt milli einstakra liða (laun, vörur og þjónusta og fjárfestingar). Fjöldi stöðugilda í skattkerfinu er einnig ákveðinn af þinginu (Stortinget).

Í Svíþjóð er fjárveitingin minnst sundurliðuð og í grundvallaratriðum aðeins þrjár fjárhæðir: ein til ríkisskattstjóra, ein til skattstofanna og ein til fógetaembættanna.

Í Danmörku og Noregi er fjárveitingum einnig skipt milli ríkis og sveitarfélaga. Í Danmörku sjá sveitarfélögin um álagninguna. Á sama hátt sjá sveitarfélögin í Noregi um innheimtu skatta og gjalda (þó ekki virðisaukaskatt). Sveitarstjórnir sem kosnar eru í almennum kosningum sjá um fjárveitingar til skattkerfis sveitarfélaganna í Noregi og Danmörku.

Markmið og árangursstjórnun

Verulegur munur er á því á Norðurlöndunum að hve miklu leyti markmið og forgangur í skattframkvæmd eru ákveðin af stjórnvöldum. Í Danmörku á fjárhagsáætlunin að geyma rekstraryfirlit með upplýsingum um meðal annars fyrri og væntanlegar aðgerðir og árangur á sviði ríkisins. Á Íslandi er engin bein stýring stjórnvalda á markmiðum og

¹¹Ríkisfjárhagsáætlun er notað sem samheiti yfir m.a. fjárlögin í Danmörku og á Íslandi og ríkisfjárhagsáætlunina í Noregi og Svíþjóð.

forgangi í skattfrankvæmd. Í Noregi er stefnt að því að í árlegum fjárlagatillögum verði lögð fram ársskýrsla (*virksomhetsregnskab*)¹² fyrir liðið ár og starfsáætlun fyrir komandi ár þar sem m.a. er gerð grein fyrir kröfum um árangur. Formlegar kröfur af þessu tagi hafa ekki tíðkast í Svíþjóð en hafa nú verið teknar upp með sérstökum fjárlögum (budgettslov). Þingið hefur hingað til ákveðið heildarskipulag starfsemi skattastjórnsýslunnar fyrir yfirstandandi þriggja ára tímabil en ríkisstjórnin hefur ákveðið markmið starfseminnar sem eru kynnt þinginu í frumvarpi til fjárlaga.

Stýring ríkisstjórnanna á markmiðum og forgangsattriðum skattastjórnsýslunnar er einnig mismunandi innan Norðurlandanna. Í Noregi og Svíþjóð gegnir erindisbréfið (*tildelingsbrev*)¹³ aðalhlutverki. Það einkennir erindisbréf að þau ganga út frá markmiðaskilgreiningu þingsins. Í Noregi er erindisbréfið tilkynning um ákvarðanir þingsins og umboð til að nota þær fjárveitingar sem úthlutað hefur verið. Í Danmörku er hægt að gera tiltekna ráðstafanir innan ramma fjárveitinga samkvæmt fjárlögum.

Í Danmörku er tolla- og skattastjórnsýslan með bindandi samning til margra ára við fjármálaráðuneytið sem bæði ákveður fjárveitingar og gerir kröfur í stórum dráttum um árangur og skilvirkni. Í samningnum eru nokkrar lykiltölur sem meðal annars eru markmið fyrir breytingarfjárhæðir (reguleringsbeløb). Ramminn um álagningarstarf sveitarfélaganna er hluti af árlegum álagningaráætlunum, bæði hvað varðar umfang og eiginleika. Áætlanirnar eru gerðar af Told- og Skattestyrelsen og samþykktar af álagningarnefndinni. Á Íslandi hafa stjórnvöld til skamms tíma ekki sett stofnunum erindisbréf eða önnur bein fyrirmæli um markmið og árangur. Sú breyting varð þó á árið 1997 að skattstjórum voru sett erindisbréf þar sem þeim er m.a. ætlað að setja sér markmið til 5 ára í senn. Markmiðin á að endurskoða á 2 ára fresti. Á sama tíma var ríkisskattstjóra einnig sett erindisbréf. Enn fremur hóf fjármálaráðuneytið útgáfu verkefnavísa á árinu 1996 fyrir allar ríkisstofnanir.

Stýring stjórnvalda á markmiðum og árangri skattyfirvalda virðist í meira mæli metin í fjárhæðum í Danmörku og Noregi en í hinum löndunum. Í

¹²Í Noregi samkvæmt 2. gr. fjárveitingareglugerðarinnar. Þeim árangri sem stefnt er að skal lýst í tillögu um fjárhagsáætlun. Einnig hefur árið 1996 verið sett ný efnahagsreglugerð og nýjar kröfur um frankvæmd efnahagsstjórnunar þar sem stefnt er að rekstrarbókhaldi með skýrslugerð um efnahagsstærðir og árangur.

¹³Í Svíþjóð *regleringsbrev*.

Danmörku reynir ríkið óbeint með álagningaráætlunum að stjórna álagningarstarfi sveitarfélaganna. Í Danmörku og Noregi eru stjórnþækin gagnvart skattfyrivöldum sveitarfélaganna lítt þróuð. Sameiginlegt með báðum löndunum er að ríkið stjórnar ekki fjárveitingunum en ákveður hins vegar markmið og ramma fyrir starfsemina. Í Svíþjóð hefur embætti ríkisskattstjóra og skattfyrivöld mikið frelsi innan mjög fastra fjárhagsramma. Skattfyrivöld á Íslandi hafa aftur á móti haft nokkurt frelsi þar sem hingað til hefur í mjög litlum mæli verið um beina stýringu stjórnvalda að ræða á markmiðum og forgangsörðun í skattkerfinu.

Eftirfylgd og eftirlit

Alls staðar á Norðurlöndum, að Íslandi undanskildu, er þess krafist að skattfyrivöld skili ársskýrslu til ráðuneytanna. Í Noregi og Svíþjóð er í ársskýrslum gerð grein fyrir árangri stofnana og eru þær jafnframt grundvöllur að skýrslum til þjóðþinganna. Sundurliðun skýrslunnar í tillögu til fjárhagsáætlunar er hins vegar mjög ólík. Í Svíþjóð hefur skýrslan til þessa verið stutt efnislegt yfirlit um þann árangur sem náðst hefur en í Danmörku og Noregi hefur að miklu leyti verið leitast við að gefa tölulega skýrslu um starfsemina.

Á Íslandi skila allar stofnanir skattkerfisins ársreikningum. Ekki eru gerðar kröfur um frekari ársskýrslur og aðeins fáeinir stofnanir útbúa ársskýrslur í svipuðu formi og gert er annars staðar á Norðurlöndum. Ársreikningarnir eru einnig sendar ríkisbókhaldi og Ríkisendurskoðun. Ef endurskoðuninni lýkur með skýrslu sendir Ríkisendurskoðun hana til viðkomandi ráðuneytis. Ríkisendurskoðun sendir einnig þær skýrslur sem gerðar eru opinberar til Alþingis og gerir grein fyrir þeim gagnvart fjárlaganefndinni ýmist að eigin frumkvæði eða nefndarinnar.

Í Danmörku gefa sveitarfélögin skýrslu um niðurstöður álagningar til toll- og skattstjórnarinnar, þ.e. hvort þau hafa uppfyllt markmið álagningaráætlunarinnar. Sveitarfélögin leggja til upplýsingar í tölfræðilegt yfirlit sem liggur til grundvallar opinberum niðurstöðum álagningar.

Önnur stýring stjórnvalda

Í Danmörku og Svíþjóð er algengt að miðlæg stjórnvöld séu skipuð pólitískt með fulltrúum stjórnmalaflokka.¹⁴ Í Svíþjóð hafa einnig skattfyrivöld og fógetaembætti stjórnir sem tilnefndar eru af ríkisstjórninni.

¹⁴ Ligningsráðet í Danmörku, Ríksskatteverket í Svíþjóð o.s.frv.

Þetta tengist því að í Svíþjóð telst ríkisstjórnin fjölskipað stjórnvald andstætt því sem gildir annars staðar á Norðurlöndum og stofnanir þar hafa sjálfstæða stöðu. Stjórnirnar hafa yfirstjórnarhlutverk og skulu meðal annars samþykkja fjárhagsáætlanir og sjá til þess að stofnunin sé rekin með skilvirkum hætti. Önnur grunneining í pólitískri stýringu að öðru leyti eru nefndir á mismunandi stigum í skattstjórnsýslunni. Pólitísk stýring stofnana með nefndum hefur minnsta þýðingu í Svíþjóð. Þar eru skattanefndirnar hluti af skattstjórnsýslu ríkisins og formenn þeirra opinberir starfsmenn. Aðrir meðlimir eru tilnefndir af sveitarfélögunum. Nefndirnar hafa mismunandi valdsvið í hinum ýmsu löndum en eru dæmigerðar kærunefndir í tengslum við málsmeðferð skattstjórnsýslunnar. Í Noregi annast skattanefndir sveitarfélaganna formlega séð einnig álagningu skatta. Í raun er þetta ákvörðunarvald að miklu leyti framselt til skattstofanna. Á Íslandi er engin önnur pólitísk stjórnun á stofnunum skattkerfisins en Alþingi og fjármálaráðherra.

Endurskoðun

Skipan endurskoðunar á Norðurlöndum er mismunandi. Embætti ríkisendurskoðanda á Norðurlöndum annast öll fjárhagsendurskoðun og stjórnsýsluendurskoðun á starfsemi skattyfirvalda. Í Svíþjóð heyrir ríkisendurskoðunin undir ríkisstjórnina. Ársskýrslur stjórnvalda og skýrslur um árangur eru endurskoðaðar af henni og áritun endurskoðanda, samsvarandi því sem tíðkast þegar um hlutafélög er að ræða, fylgir ársskýrslu hvernar stofnunar. Þingið hefur einnig á að skipa sínum eigin endurskoðendum sem geta gert stjórnsýsluendurskoðun.

Annars staðar á Norðurlöndum heyrir endurskoðun ríkisins algerlega undir þingið. Eftirlitið tekur því til ríkisreikningsins í heild. Sérstakt eftirlit með ríkisstofnunum fer ekki fram árlega.

Ríkisendurskoðandi í Danmörku hefur í samræmi við 9. gr. laganna um dönsku ríkisendurskoðunina gert samning við skattaráðherra um innra eftirlit með toll- og skattyfirvöldum (Told- og skattestyrelsen). Undir stjórn toll- og skattyfirvalda hefur verið stofnuð sérstök innri endurskoðunardeild með allt að 45 starfsmönnum sem annast fjárhags- og stjórnsýsluendurskoðun og gefur skýrslur beint til stjórnar toll- og skattstjóra. Samkvæmt fyrirmælum ríkisstjórnarinnar er í Svíþjóð einungis byrjað að byggja upp innri endurskoðun í skattkerfinu. Samkvæmt reglunum skal ákveða endurskoðunaráætlun fyrir innri endurskoðunina í samráði við ríkisendurskoðunina. Ákveðin samhæfing

á endurskoðunarstarfinu á sér stað milli stofnana en formlegur samningur er ekki fyrir hendi.

2.2.3 Verkstjórn og stýring

Öll Norðurlöndin hafa að mestu falið miðlægu stjórnvaldi (ríkisskattstjóra) verkstjórn og stýringu.¹⁵ Í eftirfarandi töflu er að finna yfirlit yfir verkstjórn á Norðurlöndunum.

Tafla 5 Verkstjórn, stýring, aðalinntak og sundurliðun

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Mörkun stefnu og aðferða	Samningsforskrift, Sundurliðuð og töluleg.	Forgangsröðun og meginreglur.	Fyrirmæli um aðgerðaáætlun - tiltölulega sundurliðaðar árlegar leiðbeiningar og kröfur um forgangsröðun. Að hluta tölulegar og að hluta efnislegar.	Árlegar leiðbeiningar í formi fyrirmæla, forgangsröðunar og meginreglna.
Gerð forsagna og leiðbeininga	Leiðbeiningar og fyrirmæli. Sundurliðað.			
Úthlutun valdsviðs stjórnsýsluhafa	Toll- og skattýfirvöld annast sjálf skipulagningu á sviðinu og hafa m.a. framselt verkefni til einstakra umdæma.	Engin.		Skipt milli skrifstofa. Ákveðnar verklagsreglur.
Úthlutun fjármagns til skatta-stjórnsýslunnar	Samningar við einstök umdæmi.	Engin.	Fjárhagsáætlunartillögur frá umdæmunum.	Úthlutunarkerfi. Fjárhagsramma áætlun.
Markmið og forgangsröðun	Kröfur um tölulegan árangur.	Markmið fyrir eftirlitsstarfsemina.	Sundurliðuð markmið. Vísbendingar um tölulegan árangur.	Fá yfirsett markmið. Eftirfylgdarforskrift Krafa um skilgreiningu markmiða.
Eftirfylgd og eftirlit	Tölulegar upplýsingar Eftirfylgd í tengslum við samninga.	Eftirfylgd eftirlitsáætla og tölulegar upplýsingar.	Innri skýrslur um árangur. Fundir til eftirfylgdar. Gæðaathuganir.	Lénsstjórafundir. Heimsóknir til eftirfylgdar. Áætlanir og tölulegar upplýsingar. Innri endurskoðun.

¹⁵Í Noregi Skattedirektoratet, í Svíþjóð Ríkisskatteverket, á Íslandi ríkisskattstjóri og í Danmörku Toll- og Skattestyrelsen. Hér á eftir er *ríkisskattstjóri* notað sem sameiginlegt heiti.

Inngangur

Mótun stefnu og aðferða

Norðurlönd eiga það sameiginlegt að skattyfirvöld móta stefnu samkvæmt fyrirmælum frá herra stjórnstigi (í Danmörku framkvæmda- yfirliti fjárlaga, í Noregi og Svíþjóð erindisbréfi ríkisstjórnarinnar ríkisstjórnarinnar). Á Íslandi hefur hlutverk ríkisskattstjóra verið sjálfstæðara að því leyti að æðri stjórnvöld hafa ekki gefið út sérstök fyrirmæli í þessum efnum ef frá er talið erindisbréf á árinu 1997. Ríkisskattstjóri setur þó skattstofum verklagsreglur um beitingu á skattareglunum. Í Noregi fer fram nokkur verkstjórn og stýring á einstökum umdæmum hjá fylkisskattstofunum. Þessi verkstjórn og stýring felst m.a í frekari sundurliðun og nánari verkfyrirmælum ríkisskattstjóra. Í Danmörku gera umdæmin sínar eigin áætlanir um eftirlitsstarfið þar sem byggt er á samningi hvers umdæmis við yfirstjórnina og leiðbeiningum hennar. Í Svíþjóð er líka unnið að tilteknum stefnumálum og viðfangsefni hinna ýmsu stofnana í skattkerfinu, bæði fyrir hverja stofnun fyrir sig og einstök útibú hennar.

Fyrirmæli og viðmiðunarreglur

Ríkisskattstjórar allra landanna gefa út viðmiðunarreglur um túlkun og útfærslu álagningar og eftirlits. Þar sem mikill hluti skattaframkvæmdar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er fólgin í yfirgripsmikilli tölvuvinnslu, sem skipulögð er og stjórnað af ríkisskattstjóra, hafa í ríkum mæli verið þróaðar aðferðir til að velja framtöl til frekari skoðunar með kerfisbundnum hætti. Skattaframkvæmdin á Íslandi er ekki eins tölvuvædd innan stjórnsýslunnar og annars staðar á Norðurlöndum. Enn fremur eru tölvukerfin að hluta til hönnuð á hverri skattstofu fyrir sig og því getur verið nokkur munur á þeim.

Bæði vinnureglur um útfærslu álagningar og eftirlits sem og vinnureglur vegna tölvuvinnslunnar eru sundurliðaðar. Í Danmörku gerir Told- og skattestyrelsen árlega álagningaráætlun sem samþykkt er af skattanefndinni (Ligningsrådet). Í Noregi hefur Skattestyrelsen gefið út sérstök fyrirmæli um störf innheimtumanna sveitarfélaganna vegna sameiginlegrar innheimtu.

Valdsvið stjórnsýsluhafa og skipulag kerfis

Alls staðar á Norðurlöndum setja ríkisskattstjórar skattstofunum verklagsreglur og samræma störf þeirra innan þess ramma sem markaður er með löggjöf. Hins vegar er mikill munur á því frjálsræði sem

löggjafinn veitir ríkiskattstjórnunum. Í Danmörku, Noregi og á Íslandi ákveður löggjafinn valdsvið þeirra í aðalatriðum. Í Svíþjóð hefur ríkisskattstjóri (Riksskatteverket) rúmar hendur við að móta sitt innra skipulag. Með breytingu sem nýlega var samþykkt er Riksskatteverket einnig heimilað að ákveða hvernig skattstofurnar eru skipulagðar, meðal annars hvernig og hvar útibú eiga að vera. Riksskatteverket setur einnig starfsreglur sem ákveða mörk og reglur um hvernig framselja má ákvörðunarvald frá lénsskattstjóra til annarra starfsmanna. Innra skipulag í útibúunum er hins vegar ákveðið af hverri skattstofu fyrir sig. Í Noregi ákveður Skattedirektoratet hvernig skipuleggja skal fylkisskattstofurnar. Stjórnvöld ákveða hins vegar valdsvið fylkisskattstofanna. Í Noregi eru fyrirmæli í skattalögum um að í hverju sveitarfélagi skuli vera skattstofa á vegum ríkisins, skattanefnd og yfirskattanefnd. Þar er einnig kveðið á um að Skattedirektoratet setji stjórnunarreglur fyrir skattstofurnar og fylkisskattstofurnar. Í Danmörku er það Told- og Skattestyrelsen sem setur reglurnar. Þegar þeim sleppir hafa toll- og skattsvæðin frjálsar hendur. Á Íslandi þarf fjármálaráðherra að samþykkja breytingar á innra skipulagi skattstofa.

Úthlutun fjármagns til skattastjórnsýslunnar

Fjármagni til skattastjórnsýslunnar er úthlutað eftir mismunandi grundvallarreglum og ólíkum áherslum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Annaðhvort er um að ræða árangursstjórnun eftir samningi við stjórnvöld eða að stofnanirnar sjálfar semji um fjárveitingar við ríkisskattstjóra. Á Íslandi eru fjárframlögin ákveðin af Alþingi.

Í Noregi er fjármagni úthlutað eftir umsókn samkvæmt fjárhagsáætlun frá lægra settum stjórnvöldum. Fjárhagsáætlanir eru lagðar fram frá hverju stjórnsýsluviði. Fjárveitingar til skattastjórnsýslu sveitarfélaga eru hluti af fjárveitingum sveitarfélagsins og eru í raun ótengdar miðlægri forgangs röðun.

Í Svíþjóð ákveður Riksskatteverket fjárveitingar til skattstofanna. Mestum hluta fjárins er úthlutað samkvæmt sérstakri forskrift sem meðal annars tekur tillit til vinnuálags. Viðbótarfjármagni sem skattstofunum er úthlutað vegna aukins eftirlits er þó skipt á eftirlitsverkefni samkvæmt umsóknum. Að undanskildu þessu viðbótarfjármagni er ákvörðun fjármagns til einstakra starfssviða ekki tengd kröfu um að skattstofurnar skuli nota það á þessum sviðum. Skattstofurnar gera sínar eigin fjárhagsáætlanir. Þær miðast fyrst og fremst við það að fjárveitingin í heild sé í samræmi við vinnuálagið.

Markmið og forgangsröðun

Í samræmi við stefnu stjórnvalda hafa ríkisskattstjóraembættin mótað nákvæmari forskriftir til að stýra starfsemi skattstofanna og fylgja henni eftir, þ.e.a.s. hvernig skilgreina skal og mæla árangur starfsins í mismunandi tilvikum.

Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er markmiðs- og árangurstýring grundvallarregla í stjórnsýslu ríkisins. Nokkur munur er þó hér á Noregi og Svíþjóð. Í Noregi mótar Skattedirektoratet sundurliðaðar kröfur um árangur og mælingar á árangri. Í Svíþjóð miðlar Riksskatteverket því markmiði, sem ríkisstjórnin hefur sett fram í erindisbréfinu, til skattstofanna sem sjálfar verða að ákveða markmiðin. Í Svíþjóð hefur skattamálaráðuneytið fastákveðna forskrift fyrir eftirfylgd. Á Íslandi eru ekki sett bein markmið en ríkisskattstjóri samræmir að nokkru leyti eftirlitsstarfsemina.

Eftirfylgd og eftirlit

Eftirfylgd og eftirlit með starfsemi skattstjórnsýslunnar er með ýmsum hætti á Norðurlöndum. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er leitast við að koma á eftirfylgd með notkun miðlægra tölvukerfa sem miðla tölulegum upplýsingum til stjórnenda. Starfsáætlanir eru einkennandi fyrir þessi lönd og að Svíþjóð frátalinni skila skattstjórnir ársskýrslum til miðlægs stjórnvalds (ríkisskattstjóra). Í Noregi og Svíþjóð er slíkum starfsskýrslum gjarnan fylgt eftir með heimsókn frá yfirstjórninni. Í Danmörku ber Ligningsráðet æðstu ábyrgð á eftirfylgd með skattframkvæmd sveitarfélaganna. Umdæmin annast framkvæmd eftirlitsins. Í Noregi bera umdæmin höfuðábyrgð á eftirfylgd með framkvæmdinni þegar um álagningarvinnuna er að ræða en einstakar fylkisskattstofur fara yfir starfsemi skattstofanna í umdæminu. Í Svíþjóð eru það skattstofurnar sjálfar sem bera höfuðábyrgð á eftirfylgd og gæðaeftirliti með framkvæmdinni. Þannig eftirfylgd á sér einnig stað með starfi útibúanna. Starfslið annarra deilda skattstofanna, venjulega lagadeilda, og skrifstofu lénsskattstjóra eða samsvarandi, annast eftirfyldina. Við endurskoðun er notuð forskrift að gæðaeftirfylgd sem Riksskatteverket hefur útbúið. Á Íslandi er eftirlitsdeild ríkisskattstjóra æðra sett stjórnvald þegar um eftirlit er að ræða. Í reynd hefur þróunin orðið þannig að aðeins samræmdum hluta skatteftirlitsins (rannsóknar-áætluninni) er stjórnað af eftirlitsdeild ríkisskattstjóra.

2.2.4 Framkvæmdasviðið

Hér á eftir fer yfirlit yfir grunnskipulagið á sviði tekjuskatts og launatengdra gjalda í löndunum og lýtur það að eftirfarandi þáttum:

- álagningu og eftirliti
- greiðslu og innheimtu (sjálfviljuga og með aðför)
- kærufyrirkomulagi.

Tafla 6 Framkvæmdasvið, yfirlit yfir stofnanir

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Ákvörðun og eftirlit	Skattstofur sveitarfélaga (275) Toll- og skattumdæmi (31)	Skattstofur (9) Ríkisskattstjóri	Skattstofur (435) Innheimtustofur sveitarfélaga (435) Fylkisskattstofur (19) Skattstofur fyrir sérstaka skatta (3)	Skattstofur (23) ¹⁾
Greiðsla og innheimta	Toll- og skattumdæmi (31)	Sýslumenn (24) Gjaldheimtur (4) Tollurinn (1)	Innheimtustofur sveitarfélaga (435)	Skattstofur (23) Fógetaembætti (10)
Kæror	Skatteankenævnet (275) (Ligningsrádet) Landsskatteretten Dómstólar	Skattstofur (9) Yfirskattanefnd Dómstólar	Skattanefnd (435) Yfirskattanefnd (435) Fylkisskattanefnd (19) Ríkisskattanefnd (1) Dómstólar	Skattstofur (23) Dómstólar

1) Starfsemi skattstofanna og fógetaembættanna fer fram á um 160 útibúum þeirra

Álagning

Álagning framangreindra skatta fer fram í hverju skattumdæmi. Að Danmörku undanskilinni er þessi starfsemi í höndum ríkisvaldsins í hinum löndunum. Í Danmörku eru það skattstofur sveitarfélaganna sem ákvarða skattana. Í Noregi skal skattanefnd sveitarfélaganna taka allar ákvarðanir varðandi álagninguna sé öðrum ekki sérstaklega falin hún í lögum. Skattanefndin getur falið skattstofunni, sem er ríkisstofnun, að annast álagninguna. Mikill munur er á því hve margar skattstofur og útibú eru í hverju landi.

Í Noregi og Svíþjóð fer skattlagning sérstakra hópa skattgreiðenda fram á sérhæfðum skrifstofum. Í Svíþjóð er það venjulega sérstakt útibú innan skattumdæmisins sem ber ábyrgð á skattlagningu stærstu fyrirtækja í umdæminu (léninu). Nýlega hefur skipulagi skattstofanna í Stokkhólmi

verið breytt þannig að tilteknum skattstofuútibúum hefur verið falið að annast skattlagningu fyrirtækja og einstaklinga.

Í Noregi eru 3 sérhæfðar skattstofur sem sjá um að leggja skatt á sérstaka hópa skattgreiðenda:

- Aðalskattstofan fyrir erlend málefni
- Aðalskattstofan fyrir stórfyrirtæki
- Olíuskattstofan

Að auki skulu skattstofurnar sjá um og leggja á skatt samkvæmt þeim endurskoðunarskýrslum sem sendar eru frá innheimtustofum sveitarfélaganna að loknu eftirliti með launagreiðendum.

Eftirlit

Á Íslandi og í Svíþjóð er eftirlitið að öllu leyti hlutverk ríkisins. Í Danmörku og Noregi taka bæði sveitarfélög og ríki þátt í eftirlitinu.

Í Danmörku eru það toll- og skattumdæmin sem sjá um eftirlit með launagreiðendum en skattstofurnar í sveitarfélögunum skattleggja bæði fyrirtæki og launþega. Eftirlit með launagreiðendum fer fram með eftirlitsheimsóknum (bókhaldsathugun) eða með því að taka bókhald fyrirtækja til skoðunar.

Á Íslandi eru það skattstofurnar sem hafa eftirlit með innsendum samanburðarupplýsingum og annast venjubundið eftirlit í tengslum við skattlagninguna. Frá haustinu 1996 hefur umfangsmeira eftirlit aðeins verið í höndum stærstu skattstofanna og eftirlitsdeildar ríkisskattstjóra. Eftirlitsdeild ríkisskattstjóra er æðsta yfirvald þegar um skatteftirlit er að ræða. Embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins var sett á fót sem sjálfstæð stofnun árið 1993 og skal að eigin frumkvæði eða samkvæmt tilmælum frá skattstofum framkvæma eftirlit (skattendurskoðun) ef grunur leikur á skattalagabroti.

Í Noregi fara skattstofurnar með álagningarvald og geta í því sambandi krafist þess að fá send frekari bókhaldsgögn og gert athuganir hjá vinnuveitendum og skattgreiðendum. Innheimtustofur sveitarfélaganna bera aðalábyrgð á eftirliti með launagreiðendum. Skattafógetinn (skattefogden) hefur fyrir hönd ríkisins eftirlit með starfi innheimtustofanna. Fylkisskattstofurnar bera ábyrgð á eftirliti með öllum

skatt- og gjaldskyldum. Ríkisskattstjóri sér að nokkru leyti um beint skatteftirlit, m.a. alþjóðlegt eftirlit.

Í Svíþjóð skal sú eining eða útibú sem sér um álagninguna, annast eftirlitið. Það á bæði við um hefðbundið álagningareftirlit og bókhaldseftirlit hjá fyrirtækjum. Hluti af eftirlitsstarfinu er einnig samræmdur innan skattumdæmanna, t.d. með sérstökum verkefnum. Á lénsskattstofunum er venjulega einnig hópur sem ber ábyrgð á eftirliti sem beinist að fjármálaafbrotum í léninu öllu. Misjafnt er hvernig þessi ábyrgð er skipulögð. Þar að auki hafa skattstofurnar í Stokkhólmsléni nokkur útbú sem hafa sérhæft sig í flóknara eftirliti sem beinist að fjármálaafbrotum og eftirliti með stórum fyrirtækjum.

Greiðsla og innheimta

Skipulag greiðslu og innheimtu skatta og gjalda er að hluta til mismunandi.

Alls staðar nema í Svíþjóð taka sveitarfélögin þátt í innheimtu skatta.

Í Danmörku heyrir innheimtan undir Told- og Skattestyrelsen. Staðgreiðsla og fyrir fram greiddur skattur (skattur á A-tekjur og B-tekjur) er greiddur í viðkomandi toll- og skattumdæmi. Sveitarfélögin bera bæði ábyrgð á sjálfviljugri greiðslu og innheimtu skatta í vanskilum en toll- og skattfyfirvöld innheimta skatt sem haldið er eftir af launagreiðslum og launagreiðendum ber að greiða.

Á Íslandi sjá innheimtumenn ríkissjóðs um alla innheimtu opinberra gjalda. Þar er um að ræða sýslumenn, gjaldheimtur og tollstjóra. Sýslumenn eru stærsta innheimtuyfirvaldið (24 embætti) og heyra stjórnskipulega undir dómsmálaráðuneytið. Sýslumenn sjá yfirleitt um innheimtu allra skatta í minni byggðarlögum. Gjaldheimtur (4 embætti) eru stofnanir sveitarfélaga og eru aðeins í stærri sveitarfélögum á Íslandi. Þær hafa tekið að sér innheimtu skatta til ríkisins með samningi við fjármálaráðuneytið.

Tollstjórinn í Reykjavík sér um innheimtu virðisaukaskatts og í vissum tilvikum launatengdra gjalda.

Í Noregi annast innheimtustofur sveitarfélaga innheimtu almennra skatta fyrir ríki, fylki og sveitarfélög ásamt að innheimta gjöld til almannatrygginga (fellesinnkrevingen). Hvert sveitarfélag hefur sína eigin innheimtustofu sem stjórnunarlega heyrir undir sveitarfélagið. Að auki

eru í hverju fylki skattafógetar sem heyra undir ríkið og taka við ýmsum innborgunum og annast ýmsa innheimtustarfsemi, meðal annars innheimtu virðisaukaskatts. Allar skattgreiðslur fara til innheimtustofu í því sveitarfélagi (skattheimtumannsins) þar sem skattgreiðandi á heima. Gjöld vinnuveitenda til almannatrygginga skulu greidd hjá innheimtustofu sveitarfélagsins á þeim stað sem aðalskrifstofa vinnuveitandans er. Skattafógetar bera ábyrgð á eftirliti með starfi innheimtustofunnar við innheimtu launatengdra gjalda á sínu svæði (fylki).

Í Svíþjóð eru fógetaembættin og skattyfirvöld sameinuð í stjórnvalds-einingu sem stjórnað er af ríkisskattstjóra. Skattstofurnar taka við öllum venjulegum skattgreiðslum en fógetaembættin fara með vanskila-innheimtu. Mikill hluti starfsins við skattgreiðslur og eftirlit með þeim fer fram innan sömu einingar/skrifstofu.

Kærum

Að Íslandi undanskildu má í öllum löndunum kæra álagningu skatta til sérstakra borgaranefnda. Í Danmörku og Noregi eru borgaranefndirnar kosnar af sveitarfélögunum og eru þeir fyrsta kærustig.

Í Danmörku er hægt að kæra álagningu skatta til Landskatteretten og síðan til dómstóla eftir málsmeðferð í kæruneftndum sveitarfélaganna eða í toll- og skattumdæmunum. Að undangenginni beiðni frá toll- og skattyfirvöldum getur skattanefndin (Ligningsrådet) í vissum tilvikum fjallað um álagningu skatta og gert breytingar. Ákvörðun skattanefndar má áfrýja til Landsskatteretten. Að því loknu er hægt að leggja málið fyrir dómstóla.

Á Íslandi er skattstofa umdæmisins fyrsta kærustig í deilum milli ríkis og skattgreiðenda. Næsta kærustig er yfirskattanefnd. Úrskurður yfirskattanefndar er endanlegur að því er varðar sjálfa skattfjárhæðina. Ágreiningi um skattskyldu og skattstofna má bera undir dómstóla. Fjármálaráðherra skipar formann og varaformann yfirskattanefndar.

Í Noregi er fyrsta kærustig yfirskattanefnd. Yfirskattanefndin er einnig borgaranefnd þar sem formaður er kosinn af fylkisþinginu og aðrir meðlimir af sveitarstjórninni. Síðan er fylkisskattanefnd, sem kosin er af fylkisþinginu og ríkisskattanefnd kosin af ríkisstjórninni. Kærum til fylkisskattanefndar og ríkisskattanefndar geta aðeins farið fram í málum þar sem skattstofn skattgreiðanda hefur verið hækkaður á lægri kær-

stigum. Þetta hefur í för með sér að deilumál fyrir yfirsattanefnd eru venjulega færð beint til dómstóla ef skattgreiðandi vill halda málinu áfram.

Í Svíþjóð er fyrsta kærustig fólgið í endurmati skattstofanna á fyrri úrskurði. Ef skattstofur og skattgreiðanda greinir á um mál úrskurðar skattanefnd. Slík nefnd er til við hverja skattstofu og telst hluti hennar. Formaður og varaformaður í nefndinni eru tilnefndir af ríkisskattstjóra og skulu vera fastráðnir starfsmenn skattstofunnar. Aðrir meðlimir eru tilnefndir af sveitarfélaginu. Að lokinni meðferð á fyrsta kærustigi er hægt að reka málið fyrir dómstólum. Dómsrannsókn fer fram hjá stjórnarsýsludómstólunum, það er länsskatterätten, kammarrätten og Regeringsrätten.

2.3 Sérhæfing og samþætting

Ein aðferð til að fá yfirlit yfir sérhæfingu og samþættingu í uppbyggingu stjórnarsýslunnar í hinum ýmsu löndum er að rannsaka hvaða og hve mörg stjórnvöld¹⁶ bera ábyrgð á framkvæmd mismunandi þátta í skattlagningunni, þ.e.a.s. álagningu, eftirliti og innheimtu (bæði sjálfviljugri greiðslu og vanskilainnheimtu)

Tafla 7 Yfirlit yfir fjölda stofnana

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Tekjuskattur/launat. gjöld	4*	5	3	2
Óbeinir skattar	2	5	3	3
Sérstök stjórnvöld	-	1	3	-
Heildarfjöldi stjórnvalda	4*	6	8	3

* Fógetaembættin, sem tilheyra sveitarfélögunum teljast hér sérstakt stjórnvald.

Taflan sýnir að stjórnvöld, sem eru sérhæfð til að annast tiltekna þætti sköttunarferlisins eða tiltekna skattgreiðslu, eru flest á Íslandi og í Noregi. Danmörk og Svíþjóð eru með mesta samþættingu í kerfinu með annars vegar fjórar og hins vegar þrjú stig stjórnvalda sem eiga þátt í sköttunarferlinu. Skýringin á því hve margar stofnanir eiga þátt í þessu ferli á Íslandi er fyrst og fremst hve innheimtustofnanir eru margar. Í Noregi er skýringin á fjölda stofnana sú að margar þeirra taka þátt í bæði

¹⁶ Hér er ekki tekið tillit til þess að oft eru mörg sams konar stjórnvöld sem starfa á mismunandi svæðum. Auk þeirra stjórnvalda sem hér eru talin eru í mörgum landanna ákveðin stjórnvöld sem hafa mjög þröngt afmarkaða ábyrgð í tengslum við ákveðinn skatt eða gjald.

álagningu, eftirliti og innheimtu auk þess sem til eru nokkrar sérhæfðar stofnanir.

Að því er varðar tekjuskatta og launatengd gjöld er samþætting kerfa mest í Svíþjóð. Í Svíþjóð er það viðkomandi skattstofa sem sér um álagningu, eftirlit og innheimtu. Það eru þó fólgetaembættin sem sjá um vanskilainnheimtu. Mikillar samþættingar gætir einnig í Danmörku enda þótt úr töflunni megi lesa að fjórar stofnanir komi að hinu venjubundna skattferli. Í Danmörku sjá sveitarfélögin um alla álagningu og eftirlit með tekjuskatti og launatengdum gjöldum. Hefðbundnu skattinnheimtuna annast Told- og Skattestyrelsen en vanskilainnheimtunni er skipt milli stjórnsýslu ríkisins og sveitarfélaganna. Innan sveitarfélaganna eru það ekki sömu aðilar sem sjá um vanskilainnheimtuna og önnur skattaverkefni.

Á Íslandi sjá tvö stjórnvöld um álagningu og eftirlit (ríksskattstjóri og skattstofurnar) og þrjú til viðbótar sjá um innheimtuna. Í Noregi eru þrjú stjórnvöld sérhæfð í mismunandi þáttum sköttunarferlisins (fylkisskattstofur, skattstofur og innheimtustofur sveitarféлага) og þrjú til viðbótar koma við sögu við innheimtuna.

Í Danmörku er víðtæk samþætting þegar um er að ræða óbeina skatta. Bæði álagning, eftirlit og innheimta ýmissa sérskatta og -gjalda, virðisaukaskatts og tolla er í höndum toll- og skattumdæmanna, þótt Told- og skattestyrelsen geti einnig annast ákveðin verkefni. Í hinum löndunum hafa tollyfirvöld ákveðin verkefni á skattasviðinu, t.d. í tengslum við virðisaukaskattinn. Að öðru leyti er það annað skipulag innheimtunnar sem veldur því að kerfið í hinum löndunum er ekki jafn samþætt og í Danmörku.

Greina má tvær stefnur í þróuninni á Norðurlöndum. Annars vegar er aukinni þörf fyrir sérhæfingu mætt með því að setja á laggirnar sérstakar stofnanir eða deildir innan þeirra stofnana sem fyrir eru til að sjá um ákveðna tegund skatta eða skattgreiðendur með skattalega sérstöðu. Hins vegar hefur verið stefnt að því meðal landanna að fækka framkvæmdaðilum eða samhæfa þá og samþætta þannig sköttunarferlið. Í því tilfelli eru þjóðirnar mislangt á veg komnar.

Sérhæfing

Tilhneigingu til að koma á fót sérstöku skattstofum eða deildum fyrir ákveðna hópa skattgreiðenda, ákveðinn skatt eða ákveðinn þátt í

sköttunarframkvæmdum má greina á öllum Norðurlöndunum. Hugsunin sem þar býr að baki er að auka öryggi og skynsamlega nýtingu sérhæfðrar kunnáttu. Sjá má tvær mismunandi skipulagslausnir til að mæta þörfinni fyrir sérhæfingu. Í Noregi og að nokkru leyti á Íslandi hefur henni verið mætt með því að koma á fót sérstökum embættum. Á Íslandi er sérstakt embætti skattrannsóknarstjóra sem annast skal skattrannsókn ef grunur leikur á um skattalagabrot. Í Noregi annast sérstakar skattstofur erlenda skattgreiðendur, stórfyrirtæki og fyrirtæki sem stunda olíuvinnslu.

Í Svíþjóð hefur - andstætt því sem er í Noregi og á Íslandi - þörfinni fyrir sérhæfingu verið mætt með því að setja upp sérstakar deildir innan skattstofanna. Þetta á t.d. við um meðferð á ýmsum sérsköttum (punktskatter) þar sem ein af skattstofunum sér um sköttunina fyrir allt lénið. Einnig eru það venjulega sérstakar deildir innan skattstofa sem sjá um skattlagningu stórra fyrirtækja. Þessar deildir bera einnig sérstaka ábyrgð á endurskoðun þegar grunur leikur á um skattalagabrot. Einnig liggja fyrir tillögur um að sameina innan sænsku skattastjórnsýslunnar skattlagningu stærstu fyrirtækjanna og fyrirtækja með sérstöðu á skatta-sviðinu á einn stað.

Í ríkisgeira skattastjórnsýslunnar í Danmörku einkennist kerfið af samþættingu. En einnig er tilhneiging til sérhæfingar vegna ákveðinna verkefna innan Told- og Skattestyrelsen. Þar hefur nýlega t.d. verið sett á stofn deild til að leiðbeina og líta eftir skattgreiðendum með sérstöðu á sviði skatta. Auk þess hefur verið sett upp sérstök alþjóðleg eftirlitsdeild. Á hinn bóginn hafa ákveðin verkefni verið flutt frá Told- og Skattestyrelsen til umdæmanna og sérhæfingunni haldið, t.d. eftirlit með kolvetnisskatti og raunvaxtakostnaði. Í toll- og skattumdæmunum er einnig verið að þróa til starfa, innan og milli umdæmanna, sérstaka sveit manna sem hefur ákveðna sérhæfða kunnáttu. Á sama hátt og í Svíþjóð á sérhæfingin í Danmörku sér stað innan þeirra embætta sem fyrir eru. Andstætt því sem er í Svíþjóð hefur ákveðnum verkefnum verið bætt á Told- og Skattestyrelsen.

Samþætting

Þótt meira hafi verið um samþættingu í skatta- og gjaldastjórnsýslunni bæði í Danmörku og Svíþjóð samanborið við Noreg og Ísland er nokkur munur á fyrirkomulagi.

Samþættingin í Danmörku hafði í för með sér að tollurinn var sameinaður skattyfirvöldum ríkisins svo að úr varð ein stofnun árið 1990. Þá var jafnvel rætt um að sameina alla skattastjórnsýsluna í eina ríkisstofnun með svæðisbundnum og staðbundnum skrifstofum. Niðurstaðan varð þó að sveitarfélögin héldu sínum verkefnum að undanskildu því að eftirlit með launatengdum gjöldum var flutt til Told og Skattestyrelsen.

Í Svíþjóð er, ólíkt því sem er í Danmörku, farið með flest skattamál innan sama svæðis hjá einni og sömu skattstofu (þó sjá fógetaembættin um vanskilainnheimtu). Aftur á móti hefur sænska skattastjórnsýslan ekki verið sameinuð tollinum. Tollurinn sér einnig um innheimtu ákveðinna skatta og gjalda af innflutningi frá löndum utan EBE.

Í Noregi hefur verið fjallað um spurninguna um aukna samþættingu, meðal annars í svonefndri ROSA-skýrslu frá 1990. Tillagan í ROSA-skýrslunni var sú að stjórnsýslugreinum skatta, tolla og gjalda og skattfógeta yrði slegið saman í eina sameiginlega stjórnsýslu á vegum ríkisins. Þó var lagt til að sveitarfélögin bæru áfram ábyrgð á innheimtu skatta og launatengdra gjalda en eftirlit með launagreiðendum skyldi flytjast til ríkisins. Tillagan hlaut hins vegar dræmar undirtektir á þingi. Aftur á móti leit meirihluti þingsins svo á að mikilvægt væri að auka samstarf milli hinna mismunandi stjórnsýslugreina. Með þetta að leiðarljósi vann fjármálaráðuneytið áfram að samræmingu sem þó skyldi ekki fela í sér sameiningu þessara þriggja stjórnsýslugreina. Vorið 1996 lagði ríkisstjórnin fram frumvarp með nokkrum tillögum sem miðuðu að því að bæta sjálfviljuga og lögpvingaða innheimtu. Eina tillagan, sem samþykkt var eftir umfjöllun þingsins, var að ábyrgð á stjórnun fógetaembættinna skyldi flutt frá fjármálaráðuneytinu til ríkisskattstjóra. Að öðru leyti hafa engar breytingar orðið á stjórnsýslukerfinu.

Tilhneigingu til samþættingar má einnig finna hjá embættunum. Innan toll- og skattumdæmanna í Danmörku og hjá skattstofum í Svíþjóð er stefnt að því að skattgreiðandi hafi aðeins einn tengilið óháð því hvaða skattamál um er að ræða. Í Svíþjóð er hugmyndin sú að skattgreiðandinn þurfi aðeins að snúa sér til einnar og sömu skattstofunnar. Í Danmörku er fyrri deildaskipting innan toll- og skattumdæmanna úr sögunni. Í stað þess skal frá fyrsta apríl 1996 smám saman koma upp mismunandi þjónustuhópum í umdæmunum sem bera eiga heildarábyrgð á fyrirtækjum á sínu svæði. Hugmyndin er sú að fyrirtæki geti snúið sér til sama hóps með allar spurningar sem varða skattlagningu. Enn fremur eru stoðdeildir í umdæmunum. Þær eiga fyrst og fremst að aðstoða við

verkefni þar sem ekki er talið raunhæft að dreifa þekkingu eða takmarkaðri vinnu á marga starfsmenn. Meginhugmyndin að baki umbótunum í Danmörku og Svíþjóð er að bæta þjónustuna við skattgreiðendur. Að mati stjórnvalda eiga umbæturnar auk þess að gera eftirlits- og innheimtustarfið skilvirkara. Þetta á að takast vegna þess að saman safnast á einn stað meiri vitneskja um einstök fyrirtæki heldur en þegar margir aðilar fjalla um mál sama fyrirtækisins.

2.4 Hæfni

Í þessum kafla er leitast við að lýsa hæfni og menntun, einkum þeirra sem starfa við eftirlit innan skattkerfisins.

Tafla 8 Hæfni og menntun

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Meðalstarfsaldur	Hár meðalstarfsaldur, styttri hjá langskólagengnum.			
Hlutfall háskólamenntaðra	Fremur lágt hlutfall háskólamenntaðra, hærra fyrir ýmsa hópa fulltrúa.			
Breytingar að því er varðar hæfni	Aukið hlutfall háskólamenntaðra.			
Aðgerðir til að fá breytta hæfni	Nýráðningar. Endurmenntun. Framhaldsmenntun.	Nýráðningar.	Nýráðningar. Endurmenntun.	Nýráðningar. Endurmenntun. Uppsagnir.
Menntunarkerfi	Innanhúss-Kennsluáætlanir og námskeið. Námskeið utan stofnunar.	Tilsögn á vinnustað. Stutt námskeið hjá ríkisskattstjóra.	Skattaskóli með kennsluáætlun og námskeið.	Námskeið innan stjórnsýslunnar eftir þörfum.
Sérstakar kröfur um hæfni fulltrúa	Háskólamenntun eða innanhúss-kennsluáætlun.	Ekki ákveðnar menntunar-kröfur.	Háskólamenntun eða skattaskóli.	Sömu kröfur og til endurskoðenda og málflytjenda.

Breyttar hæfniskröfur

Það sem einkennir starfslið skattastjórnsýslunnar í þeim löndum sem athugunin náði til er hinn tiltölulega langi starfsaldur starfsmanna en hann er að jafnaði 10 ár eða lengri. Af ýmsum ástæðum er það aðeins á Íslandi sem til eru nokkuð nákvæmar upplýsingar um meðalstarfstíma hjá skattastjórnsýslunni en hann er þar 9,2 ár. Hjá sænsku skattastjórnsýslunni voru einungis upplýsingar frá skattyfirvöldum í Stokkhólmi tiltækar en starfsliðið þar hefur að meðaltali verið í starfi í 12,2 ár.

Í Noregi fengust upplýsingar frá tveimur fylkjum, Hörðalandi og Akershus. Þær sýndu að meðalstarfstími á skattstofunum í þessum fylkjum var milli 15 og 20 ár. Á fylkisskattstofunni var meðalstarfstími endurskoðenda og lögfræðinga 4 - 6 ár en meðalstarfstími annarra starfshópa var milli 10 og 20 ár.

Þetta sýnir sameiginlega tilhneigingu í löndunum - að meðalstarfstími er skemmri fyrir hópa með meiri menntun. Í Svíþjóð endurspeglast þetta í

Því að hjá skattyfirvöldum í Stokkhólmi var meðalstarfstími fulltrúa 10,3 ár en aðstoðarmanna 14,3 ár.¹⁷

Jafnvel þegar um menntun starfsmanna er að ræða er erfitt að fá fullkomnar upplýsingar. Þær upplýsingar sem fengust benda til að það sé sameiginlegt einkenni að tiltölulega lágt hlutfall almenns starfsliðsins hafi háskólamenntun en hlutfall háskólamenntunar er verulega hærra fyrir ýmsa hópa sérfræðinga. Þetta tengist því að í starfsemi skattyfirvalda er að finna mörg verkefni sem krefjast ekki sérhæfingar.

Upplýsingar um hlutfall háskólamenntaðra eru meðal annars til fyrir íslensku skattstofurnar (35%) og sænsku skattstofurnar (32%). Í Svíþjóð eru 56% allra fulltrúa háskólamenntaðir. Í Noregi¹⁸ eru 87% starfsliðsins á fylkisskattstofunum með háskólamenntun. Þetta háa hlutfall tengist því að skyldunám, sem krafist er til að verða skattendurskoðandi, er ígildi háskólamenntunar. Hlutfall starfsmanna með háskólamenntun er þó allmiklu lægra á norsku skattstofunum - um 10%. Mikill mismunur er þó á menntunarstigi á hinum ýmsu skattstofum, ekki síst vegna mikils stærðarmunar þeirra.

Innan toll- og skattumdæmanna í Danmörku eru 5% starfsliðsins með próf frá háskóla eða verslunarháskólapróf. Þessu til viðbótar er hlutfall fulltrúa 30% og aðstoðarmanna 65%¹⁹ og er þá tollstarfsemin meðtalin. Tveim síðarnefndu hópunum er skylt að stunda nám innan stofnunarinnar. Núverandi menntun skattfulltrúa tekur fjögur ár og samsvarar stuttri framhaldsmenntun eftir menntaskóla. (sjá enn fremur hér fyrir neðan). Danska ríkisendurskoðunin hefur í tengslum við fyrri athuganir safnað upplýsingum um menntunarstig innan skattastjórnarsýslunnar árið 1989. Hjá amtsskattstofunum sem rannsakaðar voru og þá tilheyrðu ríkinu, höfðu 23,5% af starfsliðinu háskóla- eða verslunarháskólamenntun eða voru löggiltir sem endurskoðendur hins opinbera. Ef þeir sem fengið höfðu menntun sem fulltrúar hjá skatt- og töllyfirvöldum eru teknir með varð hlutfallið 77,3%. Þessar tölur benda til þess að hlutfall þeirra sem hafa háskólamenntun sé hærra meðal þeirra sem starfa við eftirlit.

Upplýsingar um menntun starfsmanna innan skattastjórnarsýslu sveitarfélaganna voru ekki tiltækar en innan hennar er einnig hægt að afla sér

¹⁷ Við tölfræðilegar athuganir er starfsliði skipt í þrjá hópa: yfirmenn, fulltrúa og aðstoðarmenn.

¹⁸ Tölurnar byggjast á rannsóknum í tveimur fylkjum, Hörðalandi og Akershus.

¹⁹ Tölurnar taka ekki til stjórnunarsviða.

sérstakrar menntunar. Þó má geta þess að við áður nefnda rannsókn á 107 sveitarfélögum komst danska ríkisendurskoðunin að raun um að 5,1% af starfsliðinu hafði háskóla- eða verslunarháskólamenntun. Ef yfirmenn með menntun voru taldir með hjá sveitarfélaginu hækkaði hlutfall þeirra sem hlotið höfðu lengri menntun í 21,3%.

Upplýsingatæknin hefur á síðari árum minnkað vinnuálag við hefðbundin verkefni. Þetta á fyrst og fremst við hjá skattfyrvöldum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Mikið af því starfi, sem áður var handunnið, t.d. skráning og frumathugun á framtölum, fer nú fram í tölvum. Þetta hefur veitt möguleika á því að minnka vinnu við frumathugun en leggja í staðinn áherslu á eftirlit. Þetta hefur einnig valdið því að hæfnisþarfir stofnananna hafa breyst.

Skattfyrvöld allra landanna eiga það sameiginlegt að sækjast nú eftir fleiri háskólamönnum sem numið hafa viðskiptafræði og lögfræði. Kröfur um slíkt eru því gerðar við nýráðningar. Í Noregi og Svíþjóð hefur tölvuvæðingin, gagnstætt því sem er á Íslandi, leitt til þess að of mikið er af ósérhæfðu starfsfólki. Í báðum löndunum hefur þetta starsfólk því verið endurmenntað til starfa við eftirlit. Í Svíþjóð hafa hins vegar jafnframt þessu verið gerðar kröfur til stofnananna um sparnað. Það hefur ekki verið talið mögulegt að ná fram bæði sparnaði og æskilegum breytingum á hæfni án uppsagna. Næstum allar skattstofur hafa því sagt upp aðstoðarfólki samtímis því að ráðið hefur verið nýtt fólk með háskólamenntun. Í Danmörku hefur eðli starfsins breyst á svipaðan hátt og í Noregi og Svíþjóð. Mikill hluti af grunnvinnunni og eftirlitinu fer aftur á móti fram hjá sveitarfélögunum sem einnig ákveða fjárveitingarnar. Engar heildarupplýsingar eru til um það hvort fjárveitingar sveitarfélaganna hafa breyst eða hvaða grundvallarreglum sveitarfélögin beita þegar um er að ræða endurmenntun og nýráðningar. Í skattastjórnarsýslu ríkisins á sér þó stað sama þróun og í hinum löndunum og stefnir hún að auknu eftirliti og fjölmennara háskólamenntuðu starfsliði.

Menntunarkerfi og hæfniskröfur

Aðferðirnar til að tryggja og auka hæfni innan stjórnarsýslunnar eru mismunandi. Í stórum dráttum má segja að í Danmörku og Noregi séu áþekkt kerfi til að auka hæfni þar sem þau einkennast af stofnanakerfi með sérstökum skattaskólum sem starfa samkvæmt ákveðnum námskeiðsáætlunum. Í Danmörku sinna skólarnir bæði skatta- og tollamálum þar sem sömu yfirvöld sjá um bæði skatta og tolla.

Núverandi nám skattfulltrúa í Danmörku tekur 4 ár. Námið miðast við þá sem eru með stúdentspróf eða verslunarpróf. Heildarfjöldi kennslustunda er yfir 2000 og er þar bóknám og verknám sameinað á kerfisbundinn hátt. Nám aðstoðarmanna er miðað við starfsmenn með menntun í skrifstofustörfum. Námið er yfir 1000 kennslustundir og er að nokkru leyti sameiginlegt skyldunám og að nokkru leyti hluti sem miðast við kröfur til mismunandi verkefna. Auk þess hefur verið tekið upp nám fyrir stjórnendur þar sem reyndir starfsmenn, að meðtöldum háskólamönnum, fá markvissa menntun á háskólastigi, t.d. í félagarétti eða skatteftirliti og endurskoðun.

Í Svíþjóð var áður svipað kerfi með 2,5 ára skyldunámi innan skattastjórnsýslunnar fyrir nýja fulltrúa. Hætt hefur verið við þetta kerfi og nú er menntunin fremur löguð að hverjum einstaklingi og mismunandi námskeið sótt eftir þörfum. Efni námskeiðanna er þannig mjög mismunandi. Í Noregi fer námið fram í sérstökum skóla skattyfirvaldanna samtímis því að ráðið er töluvert af starfsfólki með viðeigandi æðri menntun frá háskólum. Í Danmörku stunda fulltrúar og aðstoðarmenn nám hjá toll- og skattyfirvöldum. Stjórnendur stunda nám í Danmarks Forvaltningshøjskole sem er sjálfstæð menntastofnun. Vegna smæðar stjórnsýslunnar á Íslandi fer námið einkum fram með tilsögn á vinnustað og stuttum námskeiðum sem ríkisskattstjóri stendur fyrir.

Innan stofnananna í löndunum sem rannsóknin tók til eru að jafnaði nákvæmar kröfur til hæfni hinna ýmsu fulltrúa. Hjá toll- og skattyfirvöldum í Danmörku er krafan sú að nýráðnir fulltrúar skuli ljúka því fulltrúanámi sem fram fer innan stofnunarinnar hafi þeir ekki samsvarandi menntun við ráðningu. Í Noregi eru gerðar formlegar kröfur um að allir fulltrúar skuli hafa einhverja háskólamenntun á sviði lögfræði eða viðskipta eða hafa lokið námi í hinum sérstöku skattaskólum. Í norska skattaskólanum eru nokkrar námsbrautir sem veita menntun á háskólastigi án þess að því fylgi formlegt starfsheiti.

Af þeim sem gerast skattendurskoðendur í Noregi er krafist þriggja ára háskólamenntunar í reikningsskilum, endurskoðun og skattarétti. Eins og í hinum löndunum er skattendurskoðandi starfsheiti innan skattkerfisins en það nýtur ekki lögverndar.

Á Íslandi og í Svíþjóð eru ekki gerðar sömu formlegu menntunarkröfur til fulltrúa. Á Íslandi er stefnan sú að starfsliðið skuli hafa háskóla-

menntun. Ekki eru þó um það formlegar kröfur. Í reynd eru endurskoðendur hjá ríkisskattstjóra og stærri skattstofunum næstum alltaf háskólamenntaðir. Í Svíþjóð hafa skattyfirvöld sett fram sérstakt kröfumynstur fyrir endurskoðendur. Einkenni þessara krafna er að þær miðast að miklu leyti við nýráðna starfsmenn. Enn fremur er krafist háskólaprófs. Auk þess eru meðal annars kröfur um að lokið sé ákveðnum námseiningum innan stjórnsýslunnar og um starfsreynslu. Starfslið með mikla reynslu, sem ekki hefur háskólamenntun en hefur tileinkað sér samsvarandi kunnáttu á annan hátt er talið uppfylla þessar kröfur.

Fyrir utan þessar kröfur eru ekki neinar skilgreindar hæfniskröfur í Svíþjóð. Í reynd fær þó starfsliðið þá menntun sem þörf er talin á með því að sækja námskeið sem haldin eru innan skattstjórnsýslunnar. Síðast en ekki síst ber hver lénsskattstjóri ábyrgð á að starfsliðið hafi næga hæfni til að sinna þeim verkefnum sem vinna skal.

3. Lýsing á tekjuskattssviðinu

Í löndunum sem athugunin náði til hafa verið gerðar meiri háttar umbætur á skattasviðinu á árunum eftir 1990 og beindust þær einkum að tekjuskatti. Ástæður fyrir umbótunum og eðli þeirra er í höfuðdráttum það sama.

Margir gallar voru á þeim skattkerfum sem í gildi höfðu verið. Kerfin einkenndust af háum jaðarsköttum og flóknum reglum sem voru t.d. talin samfélagsfræðilega vinnulejandi og stuðla að rangri skiptingu á skattbyrðinni og hvatningu til skattsvika.

Með skattaumbótunum átti m.a. að sníða af þessa vankanta með:

- Lægra skatthlutfalli sem að meira eða minna leyti var fjármagnað með breiðari skattstofni.
- Hlutlausari og einsleitari skattlagningu.
- Einfaldari skattareglum.
- Stöðugleika í skattkerfum þegar til lengri tíma væri litið.

Skattaumbæturnar hafa leitt til þess að skattlagning launþega er einfaldari og þær grundvallarreglur, sem hafðar voru að leiðarljósi við skattlagningu launþega, hafa í stórum dráttum einnig staðist tímans tönn.

Skattlagning fyrirtækja einkennist þó ekki af sama einfaldleika í löndunum fjórum. Þegar um skattlagningu fyrirtækja er að ræða hafa kröfur um einfaldleika orðið að víkja fyrir kröfum um hlutleysi og einsleitni. Dæmi um þetta eru reglur sem eru fyrir hendi í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og eiga að skapa hlutleysi á skattasviðinu gagnvart mismunandi fyrirtækjaformum. Markmiðið að skapa hlutleysi hefur í þessu tilviki stuðlað að flóknum reglum sem valda erfiðleikum og kostnaði fyrir bæði skattgreiðendur og skattyfirvöld.

Margt er þannig líkt með ástæðum og uppbyggingu skattaumbótanna í þessum löndum en ýmislegt er einnig ólíkt. Í Noregi var það til dæmis markmið með skattaumbótunum að forðast tvísköttun tekna, t.d. við

arðgreiðslur fyrirtækja. Í Svíþjóð gilda gagnstæðar reglur, þar sem arðgreiðslur fyrirtækja eru tvískattaðar.

Þróunin eftir skattaumbæturnar hefur orðið áþekk í öllum löndunum. Á nokkrum sviðum eru skattareglurnar aftur að verða flóknari og svo virðist sem erfitt muni reynast að standa við markmiðið með umbótunum, þ.e. að skapa aukinn stöðugleika ekki síst í skattlagningu fyrirtækja. Sú staðreynd að öll löndin að Noregi undanteknum hafa búið við veika stöðu ríkisfjármála og haftastefnu í fjármálum kann að hafa aukið þennan þrýsting. Ætla má að það hafi hér einnig áhrif að skattakerfið hefur fleiri markmið en þau sem eru algerlega fjármálalegs eðlis og alltaf er þrýstingur frá mismunandi hagsmunahópum til að reyna að bæta efnahagslega stöðu sína með breytingum á skattareglum.

Fleira er einnig líkt með þeim vandamálum sem þróunin getur haft í för með sér, hvort heldur er á landsvísu eða alþjóðavísu. Aukin alþjóðleg samskipti og ör efnahagsþróun krefst örrari breytinga á skattalöggjöfnni sem aftur hefur í för með sér vandamál fyrir stofnanir og skattgreiðendur við að túlka og aðlaga skattareglurnar. Þetta hefur einnig í för með sér að erfiðara verður fyrir skattgreiðendur að meta til langframa áhrifin af síbreytilegum skattareglum.

Skortur á stöðugleika sést best af því að á árinu 1996 kom að því að aftur þurfti að breyta áður nefndum reglum um tvísköttun hlutafélaga í Noregi og Svíþjóð, en í gagnstæðar áttir.

Auk þeirrar þýðingar sem skattaumbæturnar hafa á skatthlutföll, greiðslur o.fl. hafa á síðustu árum orðið miklar breytingar á framtalsaðferðum í þessum löndum. Hér á eftir er reynt að varpa ljósi á tengsl tekna og frádráttarliða við eftirlitsþörfina og breytingar á eftirlitsþörfnni sem leiðir af því að tekin hefur verið upp tölvuvædd upplýsingaöflun og forprentuð framtöl fyrir einstaklinga.

3.1 Tekjuskattlagning einstaklinga

Tegundir tekna

Lítill munur er á því hvernig tekjur eru skattlagðar í löndunum. Alls staðar eru laun, eftirlaun, launatengdir styrkir o.þ.h. sem og tekjur af fasteignum o.s.frv. tekjuskattsskyld. Vaxtatekjur og aðrar fjármagnstekjur eru einnig skattlagðar beint í öllum löndunum nema á Íslandi.

Þetta breyttist þó á Íslandi frá og með 1997 þegar 10% skattur var lagður á fjármagnstekjur. Munurinn á skattkerfunum á því fyrst og fremst rætur að rekja til mismunandi útfærslu á ákvæðum skattalaga.

Frádráttarliðir

Að Íslandi undanskildu er í öllum löndunum heimilt að draga frá ýmsan kostnað við öflun launatekna. Dæmi um þetta er kostnaður við ferðir til og frá vinnu. Í öllum löndunum má draga frá lífeyrisiðgjöld og vaxtakostnað. Á Íslandi takmarkast þó vaxtafrádrátturinn við vaxtakostnað vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Auk þessa eru í nokkrum löndum mismunandi reglur um til dæmis frádrátt vegna hlutafjárkaupa, sparnaðar og taps við sölu eigna o.fl.

Upplýsingaskyldir aðilar og tegund upplýsinga

Yfirleitt eru sömu aðilarnir upplýsingaskyldir og þær upplýsingar, sem á að senda skattyfirvöldum, svipaðar. Í öllum löndunum eru t.d. launagreiðendur, lífeyrissjóðir, tryggingasjóðir og peningastofnanir upplýsingaskyldar. Í Danmörku og Noregi, þar sem gjald til fagfélaga er frádráttarbært, eru fagfélögin sömuleiðis upplýsingaskyld. Í öllum löndunum er fjármálastofnunum gert að gefa skýrslur um inneignir, vexti og skuldir. Á Íslandi skal þó aðeins veita upplýsingar um reikninga sem veita möguleika á skattahagræðingu, þó ekki um vaxtakostnað vegna öflunar húsnæðis, þótt þessir vextir skapi grundvöll vaxtabóta. Í hinum löndunum eru kröfurnar sundurliðaðar frekar, t.d. skal veita upplýsingar um innistæður á bankareikningum og um ýmis verðbréf. Á Íslandi og í Svíþjóð skulu Fasteignamat ríkisins og „bostadsrättsföreningar veita t.d. upplýsingar um verðmæti og stærð fasteigna.

3.1.1 Einfaldað framtal

Á grundvelli þeirra upplýsinga, sem skattyfirvöld í Danmörku, Noregi og Svíþjóð afla, senda þau út einfaldað skattaframtal til margra skattgreiðenda. Á Íslandi hafa einfölduð skattframtöl ekki verið tekin upp. Í Danmörku og Svíþjóð er skattgreiðendum skylt að fara yfir og leiðrétta ef með þarf þær upplýsingar sem forprentaðar eru á framtalið og bæta við þeim upplýsingum sem skattyfirvöld hafa ekki aðgang að. Í Danmörku er lítið svo á að skattgreiðandi samþykki forprentaða framtalið ef hann hefst ekki að. Í Svíþjóð gilda aðrar reglur því að hver og einn er skyldugur til að senda inn framtal og samþykkja þannig með virkum hætti uppkast skattyfirvalda að framtalinu. Svíþjóð er eina landið

þar sem álagning tekjuskatts getur að hluta farið fram án þess að skattframtali sé skilað. Skattgreiðandi, sem aðeins hefur fjármagnstekjur sem háðar eru eftirliti og upplýsingaskyldu, þarf ekki að skila framtali heldur er hann skattlagður sjálfkrafa. Það eru einkum börn sem eru skattlögð á þennan hátt.

Í Noregi verða skattgreiðendur sem nota einfaldað framtal einnig að staðfesta það að þær upplýsingar sem fyrir hendi eru í miðlægum kerfum séu réttar. Eftir 1997 verður byrjað á norsku tilraunaverkefni með forprentað framtal. Ætlunin er að á 2 - 3 árum komist þetta kerfi á um allan Noreg. Í Finnlandi verður byrjað á tilraunafyrirkomulagi með forprentuð framtöl frá tekjuárinu 1996.

Í Danmörku hefur frá skattaárinu 1994 verið hægt að gera breytingar og viðbætur við framtalið með símtali. Frá 1996 hefur enn fremur verið hægt að nota Alnetið í þessu skyni.

Tafla 9 Yfirlit yfir útbreiðslu einfaldaða framtalsins fyrir einstaklinga í Danmörku, Noregi og Svíþjóð fyrir tekjuárið 1995

	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Fjöldi einfaldaðra framtala	3.888.600	1.417.000	5.417.800
Fjöldi framtala	4.503.800	3.146.200	6.700.200
Fjöldi einfaldaðra framtala í % af heildarfjölda framtala	86,3%	45,0%	80,9%

Taflan sýnir að Danmörk og Svíþjóð eru komin lengst í notkun einfölduðu framtalanna enda miðlæg skráning eftirlitsupplýsinga betri í þessum löndum en í Noregi. Yfir 86% einstaklinga í Danmörku, eða næstum tvöfalt stærra hlutfall en í Noregi, fá sent einfaldað framtal. Ástæður þess að einstaklingar geta ekki notað einfaldað framtal geta t.d. verið tekjur af eigin fyrirtæki eða að skattgreiðandinn hafi ekki búið í landinu allt árið. Það hefur áhrif þegar Svíþjóð er borin saman við hin löndin að þar er fjármagnstekjuskattur lagður á 1,2 milljónir manna með sjálfvirkum hætti. Ef þeir eru taldir með þeim sem eru með einfölduð framtöl hækkar hlutfallið í Svíþjóð upp í 83,7%.

Í Danmörku má skipta þeim einstaklingum sem fá forprentað framtal í tvo flokka. 40% þeirra sem árið 1995 fengu forprentað framtal á árinu 1995 fengu það án meðfylgjandi ársuppgjors þar sem stjórnvöld töldu að þörf væri á viðbótarupplýsingum varðandi eitt eða fleiri atriði. Hinir viðtakendurnir fengu ásamt framtalinu uppkast að ársuppgjöri. Geri

skattgreiðandinn ekki breytingar á forprentaða framtalinu gildir uppkastið sem endanlegt ársuppgjör.

Tafla 10 Fjöldi breytinga sem skattgreiðendur í Danmörku, Noregi og Svíþjóð gerðu í einfaldaða framtalinu fyrir tekjuárið 1995

	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Fjöldi breytinga gerðar af skattgreiðanda	1.015.000	201.600	1.854.400
Fjöldi breytinga í hlutfalli við fjölda einfaldaðra framtala	26,1%	14,2%	34,2%

Tafla 10 sýnir að það er mjög breytilegt hlutfall skattgreiðenda sem gerir breytingar (viðbætur og leiðréttingar) á forprentaða framtalinu. Það hefur þó áhrif á samanburðinn milli Svíþjóðar og hinna landanna að þeir skattgreiðendur í Svíþjóð sem fá sjálfvirka skattlagningu fjármagnstekna skila ekki framtali vegna þessara tekna. Ef þeir eru reiknaðir með sem fá einfölduð framtöl lækkar hlutfall breytinga í Svíþjóð niður í 28,1% en er þó áfram tvöfalt hærra en í Noregi. Að því er varðar Danmörku og Svíþjóð sýnir breytingahlutfallið aðeins fjölda framtala sem hefur verið breytt, þ.e.a.s., skattgreiðandi sem gert hefur fleiri en eina leiðréttingu/viðbót kemur aðeins einu sinni fram í uppgjörinu.

Tölur 9 og 10 sýna að meiri útbreiðsla einfaldaðra framtala í Danmörku og Svíþjóð hefur í för með sér að fleiri skattgreiðendur gera breytingar. Sambandið milli þess fjölda sem fær forprentað framtal og fjölda breytinga er þó ekki einhlítt þar sem í Danmörku er lægri breytingaprósenta þótt þar sé sent út hærra hlutfall forprentaðra framtala en í Svíþjóð.

Kostnaður við ferðir til og frá vinnu, erlendar tekjur og hluti vaxtatekna eru svið þar sem ekki eru sjálfkrafa gefnar skýrslur til skattyfirvalda og framteljandinn verður því alltaf sjálfur að bæta við upplýsingum þar að lútandi.

Ferðafrádrátturinn er helsta orsök breytinga á forprentaða framtalinu en 50% breytinga í Danmörku og 34% breytinganna í Svíþjóð eru vegna hans. Í báðum löndunum er það liðurinn vaxtakostnaður sem veldur næstflestum breytingum. Í Svíþjóð tengjast 21% breytinganna honum og 14% í Danmörku.

Aukið magn miðlægra eftirlitsupplýsinga hefur valdið breyttum áherslum í eftirliti. Eftirlitið fer nú einkum fram með rafrænum samanburði á innsendum upplýsingum frá upplýsingaskyldum aðilum og

framtali launþegans. Þetta þýðir að í löndunum sem nota forprentuð framtöl er áherslan í eftirlitinu ekki lengur í því fólgin að ganga úr skugga um áreiðanleika þeirra heldur hefur það í ríkari mæli beinst að áreiðanleika þeirra upplýsinga sem skattkerfinu eru veittar og auknu eftirliti með álagningu á fyrirtæki með flókin skattframtöl. Í Danmörku kemur forgangsröðunin að nokkru leyti í ljós í miðstýrðum eftirlitsaðgerðum sem beinast að ákveðnum flokkum fyrirtækja, að nokkru leyti með þeim áherslum sem settar eru fram í álagningar-áætluninni. Hafa þarf í huga við skiptingu fjárveitinga milli eftirlits eftir álagningu og eftirlits með sjálfkrafa eftirlitsupplýsingum að þessi tvö verkefni eru annars vegar falin sveitarfélögunum og hins vegar skatt- og tollfyrivöldum í héraði. Það þýðir að ekki er beinlínis hægt að flytja fjármagn milli þessara sviða en mögulegt er að breyta áherslum.

Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar, sem hefur metið afleiðingarnar af sænsku skattaumbótunum, hefur aukið magn eftirlitsupplýsinga ásamt víðtækari staðgreiðslu haft það í för með sér að dregið hefur úr skattsvikum.

Svið þar sem eftirlit er erfitt og þýðing frádráttarreglnanna fyrir eftirlitsþörfina.

Erfiðleikar við eftirlit lúta einkum að frádráttarheimildum; auk þessa eru vaxandi erfiðleikar tengdir því að fjármál einstaklinga eru í auknum mæli orðin alþjóðleg. Í að minnsta kosti tveimur löndunum er einkum bent á örðugleika á fimm sviðum, þ.e. frádráttur vegna notkunar eigin bifreiðar í starfi, frádráttur við hlutabréfakaup, dagpeningar í ferðum vegna starfs og frádráttur vegna vaxtakostnaðar. Þá eru verðmæti hlunninda nefnd í öllum löndunum í þessu sambandi.

Frádráttarreglurnar eru mismunandi í löndunum og miserfiðar í framkvæmd og hefur það áhrif á eftirlitsþörfina. Að því er virðist hefur Danmörk gengið lengst í þá átt að einfalda reglurnar í lögum um skattlagningu einstaklinga og hefur það leitt af sér minni þörf á eftirliti. Dæmi um þetta er ferðafrádrátturinn sem í Danmörku er reiknaður eftir fjarlægðinni milli heimilis og vinnustaðar (frádráttur leyfist því aðeins að fara þurfi a.m.k. 24 km á dag) án tillits til ferðamáta. Síðasta nýjungin, sem innleidd hefur verið, er tölvukerfi sem reiknar daglega ferðafjarlægð. Í Noregi og Svíþjóð er ferðakostnaður yfir ákveðinni lágmarksupphæð frádráttarbær. Auk þess eru sérstakar frádráttarreglur um notkun eigin bifreiðar til að komast á vinnustað.

Eftirlitspörfin vegna almenna frádráttarins vegna kostnaðar við tekjuöflun er einnig minnst í Danmörku. Frádrátturinn tekur til kostnaðar við tvöfalt heimilishald, fagbókmenntir, vinnuaðstöðu á heimilinu o.s.frv. en ekki gjöld til fagfélaga og atvinnuleysistryggingasjóða sem draga má frá sérstaklega ef kostnaðurinn nemur að lágmarki 3.800 d. kr. Í Svíþjóð er samsvarandi lágmark 1.000 s. kr. og þar er framlag til atvinnuleysistryggingasjóðs meðtalið. Dönsku reglurnar takmarka þannig – í samanburði við þær sænsku - þann fjölda launþega sem hagnýtt getur sér þennan eftirlitsfreka frádrátt.

Viðurlög gagnvart launþegum

Í öllum löndunum er hægt að krefjast álags eða sektar ef framtali er skilað of seint. Á Íslandi er hægt að bæta 0,5% við skattstofn fyrir hvern dag eftir að skilafresti lýkur, þó að hámarki 10% berist framtalið áður en álagningu er lokið. Þurfi að áætla framtalsskyldum aðila skattstofn má bæta allt að 15% við áætlunina. Í Noregi er hægt að dæma skattgreiðandann til að greiða sekt sem er tekju- og eignatengd skili hann framtali of seint. Í Danmörku og Svíþjóð er greitt gjald sem að hámarki er 5.000 d. kr. og 2.000 s. kr. Í báðum löndunum er gjaldið óháð tekjum. Í öllum löndunum geta yfirvöld, ef framtal er ekki fyrir hendi, lagt á skatt samkvæmt áætlun með möguleika á viðbótarskatti. Í Noregi geta menn verið dæmdir í fangelsi ef um endurtekið brot á framtalsskyldu er að ræða. Í Svíþjóð getur komið til greina að ákæra menn fyrir að svíkja undan skatti með því að hafast ekki að.

Ef veittar eru rangar upplýsingar í Danmörku er einnig greint á milli ásetnings og grófrar vanrækslu. Við ásetning má leggja á viðbótarskatt upp í 200% af þeirri fjárhæð sem dregin hefur verið undan (við fjárhæðir undir 30.000 d. kr. þó aðeins 100%) og dæma viðkomandi í allt að tveggja ára fangelsi eftir eðli málsins. Við vanrækslu er refsingin viðbótarskattur sem nemur 100% af því sem dregið hefur verið undan (fyrir upphæðir undir 30.000 d. kr. aðeins 50%) eða varðhald ef aðstæður gefa tilefni til þyngingar refsingar. Ef skattgreiðandi endurtekur refsivert athæfi innan 5 ára hækkar sektin venjulega um 25%.

Séu veittar rangar upplýsingar á Íslandi má bæta allt að 25% álagi við áætlaða eða vantalda stofna auk þess sem gera má viðkomandi sekt er nemur allt að tífaldrí þeirri fjárhæð sem reynt hefur verið að svíkja undan skatti. Fyrir gróf fjársvik eða skattsvik er hægt að dæma menn í allt að 6 ára fangelsi.

Í Noregi er við ásetning eða grófa vanrækslu hægt að leggja á viðbótarskatt sem nemur 60% af því sem dregið er undan og dæma í fangelsi allt að 2 ár. Fyrir gróf skattsvik er refsað í Noregi með allt að 6 ára fangelsi.

Í Svíþjóð geta stjórnvöld lagt á viðurlög sem nema allt að 40% af reiknuðum skatti. Dæma má í allt að 6 ára fangelsi fyrir skattsvik en fyrir grófa vanrækslu þó mest 2 ár.

Viðurlög við skattalagabrotum launagreiðenda

Ísland er eina landið þar sem ekki eru viðurlög við því að skila of seint upplýsingum til skattyfirvalda um greiðslur og skatta sem haldið hefur verið eftir af launþega í árslok (launaframtal). Í öðrum löndum er hægt að krefja um slíkar upplýsingar með dagsektum eða öðrum fjárhagslegum viðurlögum. Í Danmörku geta sektirnar mest numið 500 d. kr. á dag. Í Svíþjóð er hægt að dæma launagreiðanda, sem ekki sendir inn eftirlitsupplýsingar, til refsingar sem nemur allt að 6 mánaða fangelsi eða í sérstökum tilvikum fyrir skattsvik þar sem refsirammir er 6 mánaða fangelsi.

Þegar lagðar eru fram rangar upplýsingar er í Danmörku, Noregi og Svíþjóð refsað með sektum eða fangelsi eftir eðli málsins. Á Íslandi er refsing fyrir slíkt einungis sekt.

3.2 Skattlagning fyrirtækja og félaga

Í öllum löndunum er skatthlutfall félaga lægra en skatthlutfall fyrirtækja með ótakmarkaða ábyrgð. Þetta veldur skattalegu misrétti milli rekstrarforma. Til þess að draga úr þessum mismun hafa verið lögfestar sérstakar reglur um sparnað í eigin fyrirtæki í Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

3.2.1 Vandamál við eftirlit

Hér á eftir verður fyrst gerð grein fyrir vandamálum við skatteftirlit almennt hjá félögum og öðrum rekstraraðilum. Síðan verður gerð grein fyrir sérstökum vandamálum þessu tengdu.

Mismunandi skatthlutfall veldur því að í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er erfiðleikum bundið að ákveða hvaða skattlagningarreglum á að beita gagnvart tilteknum tekjum. Það getur t.d. verið erfitt að greina sundur launþega og fyrirtæki. Þar sem þau síðarnefndu bera lægri skatta í Danmörku og Svíþjóð vegna reglnanna um sköttun fyrirtækja felst í þessu möguleiki á skattahagræðingu. Í Noregi er einnig uppi vandamál við að skilgreina hvenær hlutafélag hefur virka eigendur, þ.e.a.s. eigendur sem samtals eiga rétt til arðs af meira en 2/3 hlutum hlutafjárins en þá ber að skattleggja vegna reiknaðra eignatekna. Í Svíþjóð veldur mismunur skattlagningar fjármagnstekna (30%) og tekna einstaklinga af eigin fyrirtæki (allt að 56%) að nauðsynlegt hefur verið að setja sérstakar reglur til að meðhöndla þá skattgreiðendur sem geta valið um hvernig eða hvort þeir vilja taka út hagnað félagsins. Samsvarandi skatthlutfall í Noregi er 28% á fjármagnstekjur og allt að 52,2% á laun og aðrar tekjur einstaklinga o.s.frv.

Eftirlit með skiptingu tekna og gjalda eftir tímabilum hjá bæði fyrirtækjum með ótakmarkaðri ábyrgð og hlutafélögum er vandamál í öllum löndunum. Að Noregi undanskildum nefna öll löndin afskriftahlutföll sem eftirlitsvandamál. Loks benda nokkur á vandamál í sambandi við eigendaskipti að félögum og fyrirtækjum og meðferð skattfrádráttar vegna ójafnaðra tapa.

Hvað einkarekstri viðkemur er eitt helsta vandamálið fólgið í því að skilja á milli útgjalda tilheyrandi rekstrinum og einkaútgjalda eigenda (þessi aðskilnaður getur einnig valdið vandamálum í smærri hlutafélögum). Auk þessa er erfitt að ákvarða verðmæti þess fjármagns sem bundið er í fyrirtækinu og er grundvöllur útreiknings á þeim fjármagnstekjum sem eigandinn á að greiða skatt af. Á Íslandi nefna menn lífeyrisskuldbindingar, starfsmannakostnað og rétta bókfærslu tekna sem svið þar sem við eftirlitsvandamál er að glíma.

Eftir því sem viðskiptin verða alþjóðlegri hafa komið upp vandamál á sviði félagaskattlagningar við að tryggja rétta skattlagningu alþjóðafyrirtækja. Meðal annars með hliðsjón af þessu hefur Told- og Skattestyrelsen í Danmörku sett upp alþjóðlega eftirlitsdeild. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er ákvörðun verðs í innri viðskiptum tengdra fyrirtækja sitt í hvoru landinu svið sem erfitt er að hafa eftirlit með. Samkvæmt reglunum eiga viðskiptin að fara fram á því verði sem gilt hefði ef um ótengd fyrirtæki væri að ræða. Markmiðið með reglunum er að forðast að hagnaði sé kerfisbundið komið fyrir í því landi þar sem

skattareglurnar eru hagstæðari fyrir fyrirtækin. Í Danmörku er glímt við skattaleg vandamál tengd fjárfestingum í atvinnurekstri sem hafa það eitt að markmiði að skapa rekstrartap sem síðan færast til lækkunar öðrum (persónulegum) tekjum rekstraraðila.

Í Svíþjóð er skattlagning sameignarfélaga (handelsbolag), sem ekki eru sjálfstæðir skattaðilar, svið með sérstök eftirlitsvandamál þar sem hluthafar eru oft skattskyldir í mismunandi lénum.

3.2.2 Vald skattfyrvalda í tengslum við eftirlit með félögum og fyrirtækjum

Eftirlit með félögum byggist á bókhaldi þeirra. Í öllum löndunum hafa skattfyrvöld auk aðgangs að bókhaldinu aðgang að öðrum skjölum sem hafa þýðingu fyrir skattlagninguna, t.d. bréfaskiptum, samningum, athugasendum endurskoðenda o.s.frv. Enn fremur hafa skattfyrvöld heimild til að framkvæma eftirlit á staðnum, m.a. telja birgðir og leggja mat á húsbúnað, vélar og rekstrarvörur og kanna starfsmannahald. Í Danmörku, á Íslandi og í Noregi hafa yfirvöld rétt til að sinna þessu eftirliti fyrirvaralaust en í Svíþjóð er krafist úrskurðar dómara.

Loks hafa yfirvöldin möguleika á að leita upplýsinga hjá þriðja aðila. Það geta m.a. verið viðskiptavinir, birgjar og endurskoðandi félagsins.

3.3 Greiðsla skatta

Í öllum löndunum eru reglurnar þær að kæra vegna álagðra skatta frestar ekki innheimtu. Dráttarvextir reiknast allan tímann jafnvel meðan málið er fyrir dómstólum. Vaxtakostnaður er þó breytilegur frá einu landi til annars.

3.3.1 Skattgreiðslur

Fyrir venjulega launþega eru aðstæður er varða innheimtu skatta mjög líkar í öllum löndunum fjórum. Launþegar afhenda launagreiðanda skattkort sem sýnir skatthlutfall eða svipaðar upplýsingar. Launagreiðandi skal halda eftir af launum staðgreiðslu í samræmi við upplýsingar á skattkortinu og til greiðslu skattaskulda ef svo ber undir.

Enn fremur skal launagreiðandi halda eftir tryggingagjöldum launþega. Þau eru mismunandi frá einu landi til annars.

Vinnuveitandi skal af sjálfsdáðum gera grein fyrir og skila skatti starfsmanna með tilheyrandi innheimtueyðublaði (yfirlýsingu) í sama eða næsta mánuði eftir útborgun launa. Í Noregi á þó að skila afdreginni staðgreiðslu annan hvern mánuð. Ef launagreiðandi í Svíþjóð eða á Íslandi heldur of litlu eftir af launum starfsmanns bera þeir í sameiningu ábyrgð á eftirstöðvunum. Starfsmaðurinn er þó fyrst krafinn um greiðslu. Í Noregi ber launagreiðandinn einn ábyrgð á eftirstöðvum skattsins.

Ef launagreiðandinn vanrækir að draga af eða skila staðgreiðslu geta skattyfirvöld krafist hann um ógreiddan skatt ef svo ber undir. Komi í ljós við eftirlit að launagreiðandi hafi ekki haldið eftir skatti af tekjum samkvæmt gildandi reglum, er um tvo möguleika að ræða. Annaðhvort er skatturinn lagður á við næstu álagningu eða launagreiðandinn fær fyrirmæli um að halda eftirstöðvunum eftir á yfirstandandi skattári. Í Svíþjóð og á Íslandi er bönkum og öðrum fjármálastofnunum og fleiri aðilum skylt að halda eftir skatti þegar vextir og arður eru greiddir út.

Á Íslandi og í Danmörku bera makar sameiginlega ábyrgð á skattaskuldum hvors annars. Sams konar ákvæði eru ekki í Svíþjóð eða Noregi. Ef afdreginn skattur hefur ekki verið greiddur er það launagreiðandinn einn sem ber ábyrgð á greiðslu skattsins. Í öllum löndunum liggja sektir eða fangelsi við brotum á þessum ákvæðum.

Sá sem hefur tekjur af atvinnurekstri ber sjálfur ábyrgð á að skattar og gjöld séu greidd. Einnig í þessu tilviki skulu greiðslur fara fram mánaðarlega. Í Noregi falla skattar af atvinnurekstrartekjum í gjalddaga með jöfnum greiðslum fjórum sinnum á ári.

Í öllum löndunum skulu lögaðilar greiða fyrir fram á hverju tekjuári skatt sem miðast við tekjur fyrra árs, í Danmörku við þrjú síðastliðin ár. Í Danmörku er þetta þó valfrjálst fyrir fyrirtæki þar sem fyrsta tekjuár hófst fyrir 29. janúar 1992. Ef fyrirtæki kjósa að greiða ekki skatt fyrir fram hækkar skatthlutfallið.

3.3.2 Viðurlög við vanskilum

Mismunandi er hvaða viðurlögum beitt er í löndunum gegn launagreiðendum sem ekki gera grein fyrir afdregnum sköttum eða inna greiðslur of seint af hendi.

Tafla 11 Vaxtakostnaður ef greiðslum seinkar eða þær falla niður

Refsingar	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Vaxtakostnaður	1,3% fyrir hvern byrjaðan mánuð. ¹⁾	1% á dag, þó mest 10%.	15% ²⁾ á ári 12% á ári.	2%-6% + 1% fyrir hvern byrjaðan mánuð.
Stjórnunarleg viðurlög	Afturköllun leyfis, stytur innheimtutími, krafist tryggingar.	Tímabundið bann við atvinnurekstri.	Styttur innheimtutími.	Afturköllun F-skattseðils.

1)1,3% greiðast af þeim sem skila of seint afdregnum A-skatti. Ef skattgreiðandi greiðir eigin skatt of seint leggjast 1% vextir á skuldina fyrir hvern byrjaðan mánuð.

2)15% við seinkun á staðgreiðslu.

Hafi skattgreiðandi eða launagreiðandi sem haldið hefur eftir skatti, ekki greitt skattinn, álag vegna eftirstöðva eða vexti á gjaldaga er send áminning um greiðslu og innheimtubréf. Á Íslandi setur viðkomandi skattstofa áætlaðan skatt í innheimtu innan 7 daga frá gjalddaga í stað þess að senda innheimtubréf. Fresturinn, sem skattgreiðanda gefst áður en krafan er send til lögheimtu eru breytilegir. Allan tímann sem innheimta stendur yfir reiknast vanskilavextir sem þó er breytilegur frá einu landi til annars. Í Danmörku eru þeir 1,3% fyrir hvern byrjaðan mánuð. Á Íslandi leggst á 1% álag á dag fyrstu 10 dagana. Eftir það reiknast almennir dráttarvextir samkvæmt vaxtalögum af skuldinni. Í Noregi eru vextir 15% frá gjalddaga til greiðsludags ef um staðgreiðslu er að ræða. Í öðrum tilvikum eru vextir 12%. Í Svíþjóð leggjast á vanskilavextir ef skatturinn er ekki greiddur á réttum tíma. Þeir eru 2% ef skatturinn er greiddur fyrir lok þess mánaðar sem gjalddagi er í, 4% ef hann er greiddur í næsta mánuði á eftir og 6% ef hann greiðist í öðrum mánuði eftir gjalddagamánuðinum. Síðan hækka þeir um 1% fyrir hvern byrjaðan mánuð þar til skatturinn er greiddur.

Í öllum löndunum er hægt að beita stjórnunarlegum viðurlögum ef greitt er of seint eða fyrir önnur brot á skattalögum. Þar er um að ræða sviptingu hins svokallaða F-skattseðils í Svíþjóð, afturköllun leyfis í Danmörku, tímabundið bann við atvinnurekstri á Íslandi og styttingu uppgjörstíma staðgreiðslu í Noregi.

Verktakar í Svíþjóð geta sótt um að fá F-skattseðil sem er einskona skattkort fyrir verktaka. Hafi verktakinn ekki þetta skattkort ber verkkaupi ábyrgð á greiðslu skatta og gjalda í stað verktaka. Þetta hefur í för

með sér að erfitt verður fyrir verktakann að fá verkefni eða viðskiptavini. Áhrifin eru mjög svipuð og af sviptingu leyfa í danska kerfinu (sjá hér að neðan). Afturköllun F-skattseðils hefur ekki í för með sér stöðvun atvinnurekstrar en það verður erfitt að stunda hann í reynd.

Í Svíþjóð hafa reglur um F-skatt/F-skattseðil verið áhrifaríkt úrræði til að fá skattgreiðendur með atvinnurekstur til að greiða skattskuldir sínar. Margir skattgreiðendur með áætlaðan skatt hafa skilað framtali eftir hótun um afturköllun F-skattseðils. Afturkalla má F-skattseðil vanti greinargerð eða ef greiðslufall verður á bráðabirgðaskatti eða endanlegum skatti, virðisaukaskatti eða launatengdum gjöldum og skatti sem halda skal eftir með afborgunum. Einnig má afturkalla F-skattseðil ef vanrækt er að skila skattskýrslu eða ef skattgreiðandi afhendir aðeins skýrslu með svo takmörkuðum upplýsingum að hún getur ekki verið grundvöllur álagningar.

Í Danmörku eru einnig möguleikar á að beita refsingum gegn atvinnurekanda ef hann innir ekki af hendi skattgreiðslur sem hann hefur haldið eftir eða hann greiðir of seint. Komi þetta fyrir tvisvar sama árið eða skuldi viðkomandi hinu opinbera verulegar fjárhæðir er hægt að stytta greiðslufrestinn. Sé þessi stytta gjaldfrestur ekki virtur getur skattaráðherrann krafist þess að vinnuveitandinn setji tryggingu sem er jafnhá og öll skattaskuldin.

Sams konar reglur (styttur frestur, trygging) gilda einnig í Danmörku fyrir nýstofnuð fyrirtæki hafi eigandi, forstjóri eða stjórnarmeðlimir síðustu fimm ár tengst fyrirtæki sem ekki hefur fylgt þeim reglum sem gilda um staðgreiðslu.

Í því skyni að draga úr vanskilum á sköttum hafa enn fremur verið sett ný ákvæði í Danmörku sem meðal annars fela í sér að afturkalla má starfsheimildir ef skattskuldir fara fram úr ákveðinni fjárhæð. Svo virðist sem fjölmargar afturkallanir árin 1992 og 1993 hafi haft fyrirbyggjandi áhrif þar sem aðeins 14 starfsheimildir voru afturkallaðar á fyrra helmingi ársins 1995. Það hefur hins vegar sýnt sig að hægt er að fara í kringum ákvæðin, meðal annars með því að ráða starfsmenn sem hafa starfsleyfi eða með því að halda ógreiddum skuldum undir neðri mörkum, þ.e.a.s. undir 100.000 d. kr.

Svipuð ákvæði eru í gildi á Íslandi þegar um er að ræða vanskil á virðisaukaskatti, gjöldum launagreiðenda og staðgreiðslu sem haldið hefur

verið eftir. Í slíkum tilvikum er hægt að loka viðkomandi fyrirtæki (tímabundið bann við rekstri). Lögin mæla ekki sjálf fyrir um það hvaða fjárhæðir þarf að vera um að ræða svo að koma megi við lokun. Til þessara aðgerða er sjaldan gripið.

Í Noregi getur innheimtustofa sveitarfélags krafist þess að launagreiðandi, sem sýnt hefur grófa vanrækslu við skil á afdreginni staðgreiðslu, fái styttri greiðslufrest en venjulegt er. Þetta þýðir að gera má vinnuveitanda skylt að greiða staðgreiðsluna eftir hverja útborgun. Þar að auki hafa í mörgum sveitarfélögum og hjá ríkinu verið tekin upp skattvottorð sem sönnun þess að menn skuldi ekki skatta eða gjöld til hins opinbera. Til þess að fá verkefni frá hinu opinbera þurfa menn að sýna skattvottorðið.

3.3.3 Vanskilainnheimta (lögheimta)

Á Íslandi og í Noregi sjá sömu yfirvöld um vanskilainnheimtu og móttöku greiðslna af sjálfsdáðum. Fjárnámsyfirvöld annast innheimtuna í Noregi þegar krafa um slíkt kemur frá innheimtustofu sveitarfélagsins. Einnig geta skattyfirvöld (samkvæmt beiðni) veitt innheimtustofu sveitarfélagsins sérstaka heimild til að krefjast fjárnáms í eign til tryggingar skuld skuldara við hið opinbera. Í Danmörku eru skattgreiðslur af sjálfsdáðum inntar af hendi hjá Told- og Skattestyrelsen. Vanskilainnheimta á tekjuskattsskuldum er í höndum sveitarfélaganna. Í Svíþjóð er einnig annað yfirvald, fógetaembættin, sem taka innheimtuna að sér ef ekki er greitt af fúsum vilja. Skattstofurnar og fógetaembætti eru hins vegar hluti af sömu einingu með ríkisskattstjóra sem æðra stjórnvald.

Tafla 12 Innheimtuyfirvöld sem sjá um vanskilainnheimtu

Vanskilainnheimta	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Innheimtuyfirvald	Told och skatt (fógetaembætti sveitarfélaga).	Sýslumenn Gjaldheimtur Tollyfirvöld.	Fjárnámsyfirvöld (namsrett/namsmann) Skattheimtumaður.	Fógetaembættin.

Innheimtu skatta og opinberra gjalda má í öllum löndunum að jafnaði framkvæma tafarlaust, þ.e.a.s. ekki er krafist dómsúrskurðar til að beita megi þvingunaraðgerðum. Í öllum löndunum er það kröfuhafi sem krefst gjaldþrotaskipta. Dómstólar í viðkomandi landi þurfa síðan að kveða upp úrskurð þar að lútandi.

Aðferðir við vanskilainnheimtu eru svipaðar í löndunum fjórum. Sé skattaskuldin ekki greidd þrátt fyrir kröfu frá innheimtuyfirvöldum er næsta stig fjárnám með tilheyrandi kostnaði fyrir skuldara. Þessi kostnaður er breytilegur frá einu landi til annars.

Fylgst er vélrænt með útborgun skattinneignar í öllum löndunum. Inneign er skuldajafnað við skattkröfur. Nægi þetta ekki til að greiða kröfuna er komið að því að innheimta eftirstöðvar. Áður en endanleg álagning liggur fyrir geta danskir skattgreiðendur gert upp eftirstöðvarnar án viðurlaga þegar ljóst er að of litlu hefur verið haldið eftir af „A-skatti“. Síni endanleg álagning eftirstöðvar getur skattgreiðandi að sjálfsdáðum greitt eftirstöðvarnar fyrir 1. júlí og komist með því hjá 9% vaxtaálagi. Sé þetta ekki gert eru skatteftirstöðvar allt að 12.500 d. kr. lagðar við fyrirframgreiðslu næsta árs. Skatteftirstöðvar umfram 12.500 d. kr. eru innheimtar með þremur mánaðarlegum greiðslum þegar að lokinni álagningu. Vanræki skattgreiðandinn þessar greiðslur kemur til greina að innheimta þær með þvingunaraðgerðum.

Í Svíþjóð er lagt svo fyrir að skattyfirvöld skuli afhenda hærri kröfur en sem svarar til 80 d. kr. til fógetaembættisins. Tillaga er uppi í Svíþjóð um að taka upp svonefndan skattareikning og hækka lágmarksfjárhæðina í tengslum við það. Í tillögunni felst að hver skattgreiðandi fái skattreikning þar sem öllum sköttum og gjöldum er safnað saman. Markmiðið er að ná aukinni skilvirkni með því að hafa eitt innheimtukerfi í stað margra eins og nú er. Sé skuld á reikningnum má innheimta fjárhæðina.

Í Svíþjóð verða yfirvöld að rannsaka fjárhagsstöðu skattgreiðanda áður en gripið er til aðgerða því að ákveðnar reglur gilda um verndun einstaklinga í þessu efni. Samsvarandi reglur gilda ekki um fyrirtæki. Rannsóknin getur takmarkast við að athuga möguleikana á að gera kröfu í laun og samsvarandi greiðslur til greiðslu skattskuldarinnar. Samsvarandi verndarreglur á Íslandi takmarka heimildir við að launagreiðandi, eða sá sem innir af hendi greiðslur sem eru ígildi launa til skattgreiðandans, haldi eftir allt að 75% af greiðslunum.

Svipaðar verndarreglur eru einnig til í Danmörku með því að yfirvöldum er skylt, þegar þau halda eftir hluta af launum, að tryggja að skattgreiðandi fái það sem nauðsynlegt er til framfærslu hans og fjölskyldu hans. Í Danmörku má í mesta lagi halda eftir 20% af launum.

Sé meira en 15% haldið eftir skulu yfirvöld í hverju tilviki hafa öruggar upplýsingar um að skattgreiðandinn fái það sem hann nauðsynlega þarfnast. Í Danmörku er enn fremur hægt, gagnstætt því sem er í Svíþjóð og á Íslandi, að stöðva ákveðnar opinberar greiðslur til einstaklinga ef viðkomandi skuldar skatt. Þetta á meðal annars við um styrki vegna lyfja og tannlækninga. Á Íslandi er vaxtaendurgreiðslum og barnabótum skuldajafnað á móti skattaskuld beggja maka (þ.e.a.s. makar bera sameiginlega ábyrgð á skattaskuldum).

Í öllum löndunum nema Íslandi er venjulega gerð fullkomin athugun á efnahag áður en meiri háttar kröfur eru lagðar fram. Athugunin nær til tekna, lausafjár og fasteigna. Á Íslandi geta innheimtuyfirvöld ekki krafist þess við fjárnám að að fá að sjá framtal skuldara. Þó svo væri er ekki tryggt að allar eignir komi fram. Þá hafa bankar t.d. ekki almenna upplýsingaskyldu gagnvart skattyfirvöldum nema í undantekningartilvikum. Innheimtuyfirvöld verða því að taka upplýsingar skuldara góðar og gildar nema þegar um fasteignir og bifreiðar er að ræða þar sem þau hafa aðgang að ökutækjaskrá og skrá um fasteignir.

Í Noregi gera yfirvöld allvíðtæka rannsókn á stöðu skuldara áður en fjárnám fer fram. Fræðilega séð má gera fjárnám í öllum eignum skuldara, þó með vissum undantekningum. Skuldarinn á m.a. rétt á húsnæði ásamt tilheyrandi búnaði, fötum og persónulegum munum. Skattheimtumaður getur einnig krafist þess að launagreiðandi haldi eftir hluta af launum skuldara. Þetta, ásamt staðgreiðslu, má þó ekki fara yfir 60% af launum.

Séu eignir fyrir hendi og verndarreglurnar virtar, er gert fjárnám í þeim vegna vanskila á sköttum. Venjulega er haldið uppboð á fasteignum og lausafé. Þar sem því verður við komið er skuldara oft gefinn kostur á því að selja eignina á frjálsum markaði. Í öllum löndunum fellur kostnaður við uppboð á uppboðspóla. Kostnaðurinn er mjög breytilegur frá einu landi til annars og er mismunandi eftir því hvort um er að ræða fasteignir eða lausafé.

Ef eignir bús hrökkva ekki fyrir skuldum má krefjast gjaldþrotaskipta fyrir dómstóli. Í Noregi, Danmörku og á Íslandi ber þeim sem krefst gjaldþrotaskipta að greiða sýslumanni eða fólgeta tryggingu fyrir þeim kostnaði sem af því hlýst. Kostnaður við gjaldþrotaskipti er mjög breytilegur en hann er 750 d. kr. í Danmörku, 10.725 d. kr. í Noregi og 12.975 d. kr. á Íslandi. Finnist nægar eignir í búinu endurgreiðist

tryggingin að fullu eða að hluta. Finnist hins vegar engar eða ónógar eignir í búinu gildir krafan áfram. Fyrningartími krafanna er breytilegur.

Í Svíþjóð greiðir ríkið enga tryggingu við kröfu um gjaldprotaskipti. Nægi eignirnar í búinu ekki til að greiða kostnaðinn við skiptin greiðir ríkið það sem eftir stendur.

4. Eftirlitsstefna og framkvæmd eftirlits

Í kafla 4.1 er fjallað um grundvallarhugmyndir um eftirlit en í kafla 4.2 er fyrst og fremst fjallað um framkvæmd eftirlitsins. Í kafla 4.3 er vikið að þeim vandamálum sem að mati skattfyrivalda er við að glíma í skattkerfum landanna.

4.1 Grundvallarhugmyndir um eftirlit

Tafla 13 Yfirlit yfir helstu markmið eftirlitsins.

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Eftirlit er aðgerðir sem eiga að	Hindra undandrätt frá skatti. Skapa réttar forsendur.	Koma upp um undandrätt frá skatti. Koma á réttlátri skattlagningu.	Hindra undandrätt frá skatti.	Gera skattlagningu mögulega. Vefengja upplýsingar.
Markmið eftirlitsins	Auknar skattektjur. Fyrirbyggjandi áhrif. Réttlátir skattar.		Að hindra undandrätt frá skatti. Fyrirbyggjandi áhrif.	Einhugur um reglurnar. Athugun á beitingu þeirra.
Álit á samræmi	Samræmd beiting laga. Eftirlit með frávikum lagað eftir aðstæðum á hverjum stað.			
Forgangsbatriði	Grunnupplýsingar. Fyrirtæki. Samræming.	Fyrirtæki. Samræming. Aukið eftirlit.	Grunnupplýsingar. Fyrirtæki. Samræming.	Grunnupplýsingar. Fyrirtæki.
Úrtaksreglur	Stór fyrirtæki. Atvinnugreinar. Verulegar skekkjur. Málefni.	Stór fyrirtæki. Atvinnugreinar. Hætta á villum. Slembiúrtak.	Stór fyrirtæki. Stærstu upphæðir. Tillit til fyrirbyggjandi áhrifa.	Stór fyrirtæki. Stórar upphæðir. Hætta á villum. Samkvæmt áætlun.

Eftirlitshugtakið

Nokkur munur er á því hvernig hugtakið eftirlit er skilgreint og notað í löndunum. Skattframkvæmdin er þess eðlis að líta má svo á að flest það sem gert er sé að nokkru leyti þáttur í eftirlitinu. Í þrengri skilningi má að hluta líta á eftirlit sem sérstakan vinnuþátt og að hluta sem þátt í mörgum öðrum aðgerðum.

Skilgreining hugtaksins eftirlit er víðtækust í Danmörku og Svíþjóð. Í Svíþjóð er hugtakið frumeftirlit notað um það vélræna eða handvirka

eftirlit sem alltaf er krafist til þess að álagning fari formlega fram. Þar er m.a. um að ræða leiðréttingar á villum frá tölvukerfinu, leiðréttingar vegna þess að nauðsynlegar upplýsingar vantar, venjubundnar aðgerðir vegna leiðréttinga sem skattgreiðendur hafa gert o.s.frv. Litið er á frumeftirlitið sem hluta af þeirri grunnaðgerð sem alltaf verður að fara fram. Samsvarandi aðgerðir teljast einnig eftirlit í Danmörku.

Þegar framtaldar upplýsingar eru dregnar í efa og rannsókn þarf að fara fram til að sannreyna þær breytist umfjöllunin úr grunnaðgerð í það sem í Svíþjóð nefnist aukið eftirlit. Þetta gerist einkum að frumkvæði skattstofunnar og má sleppa því samkvæmt venjulegum verklagsreglum því að auðvitað má ljúka máli óháð því hvort rannsókn fer fram (útbúa skattseðil, samþykkja umsókn, leggja á skatt/gjald). Öll verk sem unnin eru vegna þess að aukið eftirlit fer fram, skal tilgreina sem slík í tímaskýrslu, þ. á m. vinnu við að velja úrtakið.

Í Svíþjóð kemur oft fyrir að hugtakið eftirlit er notað í merkingunni aukið eftirlit. Þetta er ekki fjarri því hvernig Norðmenn nota eftirlitshugtakið. Þar er með eftirliti átt við allar aðgerðir sem gripið er til í því skyni að hindra eða koma upp um undandrátt frá skatti. Í Noregi er greint á milli eftirlits með upplýsingum annars vegar og hins vegar bókhaldseftirlits (þ.e. eftirlits með bókkaldi sem er grundvöllur ársreiknings og framtals). Í Noregi er hugtakið eftirlit einnig oft notað í þrengri merkingu en samkvæmt skilgreiningu skattyfirvalda á því. Þá er átt við bókhaldseftirlitið sem sinnt er af sérstakri deild innan eftirlitsdeilda fylkisskattstofanna, skattstofanna og innheimtustofnana sveitarfélaganna.

Á Íslandi hefur skilgreiningin á eftirliti til skamms tíma verið tiltölulega víð. Skatteftirlit er nú skilgreint sem starf unnið til að koma á réttlátri skattlagningu og koma upp um undandrátt frá skatti. Skilgreiningin nær þó ekki yfir athugun á skattframtölum fyrir álagningu og rannsókn á skattsvikum.

Tilgangur eftirlitsins

Greinilegur munur er á því hvernig tilgangur eftirlitsins er skilgreindur í löndunum. Frá því skömmu eftir 1980 hefur það verið meginregla við eftirlitið í Noregi að taka tillit til verðmætis. Í þessu felst að haga skal eftirlitinu á þann hátt að upp komist um sem mest af því sem dregið

hefur verið undan skatti, samtímis því sem áhersla er lögð á fyrirbyggjandi áhrif.

Á Íslandi hefur verið litið á eftirlit frá tekjuspjónarmiði. Tilgangurinn hefur fyrst og fremst verið að auka tekjur ríkisins. En einnig hefur skatteftirlitinu verið ætlað að hafa fyrirbyggjandi áhrif og stuðla þannig að því að auka skatttekjur þegar til lengri tíma er litið. Litið hefur verið svo á að þessi áhersla hefði jafnframt í för með sér réttlátari skattlagningu.

Í Danmörku hefur einnig verið bent á að tilgangurinn með eftirlitinu sé að auka tekjur en eins og á Íslandi hafa fyrirbyggjandi áhrif verið talin vega þungt. Þetta hefur meðal annars komið fram í aðgerðum gegn svartri atvinnustarfsemi. Einnig er það talið mikilvægt að eftirlitið taki til allra leiðréttinga og breytinga hvort heldur er skattgreiðendum í hag eða óhag. Þetta endurspeglar meginmarkmið skattframkvæmda í öllum löndunum - að réttur skattur skuli lagður á og greiddur á réttum tíma.

Andstætt því sem gildir á Íslandi og í Danmörku er megintilgangur skatteftirlits í Svíþjóð *ekki* sá að auka tekjur hins opinbera heldur er áherslan lögð á fyrirbyggjandi áhrif eftirlitsins. Tekið er fram að eftirlitið hafi tvennan tilgang, að rannsaka hvort skattlagningin virkar eins og til er ætlast og stuðla að aukinni virðingu fyrir reglum skattkerfisins. Frumeftirlit á að sjá til þess að skattframkvæmd sé virk en viðbótareftirlitið á fyrst og fremst að hafa áhrif á þróunina. Á hinn bóginn hefur ríkisstjórnin í Svíþjóð lagt áherslu á skilvirkara skatteftirlit í því augnamiði að styrkja fjárhag ríkisins og því hefur hún úthlutað skattastjórnsýslunni ákveðnum aukafjárveitingum til að vinna ítarlegra eftirlit.

Unnið er að úttekt á eftirlitsstefnunni í Danmörku og Svíþjóð.

Samræmi

Skilgreining á samræmi er áþekk hjá skattyfirvöldum á Norðurlöndum. Gengið er út frá því í öllum löndunum að skattlagningin skuli vera samræmd í þeim skilningi að gildandi skattareglum skuli beitt á sama hátt gagnvart öllum skattgreiðendum og í öllum deildum skattastjórnsýslunnar. Þegar um er að ræða samræmi í skatteftirliti eru skoðanir einnig svipaðar. Litið er svo á að eftirlitið skuli aðlagð

aðstæðum á hverjum stað og því sé óhjákvæmilegt að einhvers mismunar gæti.

Jafnframt er ekki talið æskilegt að frávikin verði allt of mikil. Í Danmörku og Noregi reyna stjórnvöld að minnka mismuninn með miðlægri skilgreiningu á markmiði með skattframkvæmd á hverjum stað. Í Svíþjóð hefur önnur aðferð verið valin með því að gengið er út frá árangri í reynd og samanburði milli skattstofa. Í erindisbréfi ríkisstjórnarinnar er þannig tekið fram að ríkisskattstjóri skuli grípa til ráðstafana gagnvart skattstofum sem skila áberandi lakari árangri en vera ætti sé mið tekið af meðalárangri.

Í dönsku lögunum um skattastjórnsýslu er mælt fyrir um að skattlagning sveitarfélaganna skuli fara fram með réttmætum og samræmdum hætti í landinu öllu. Þessu er m.a. reynt að ná fram með árlegum álagningaráætlunum sem bæði eru samdar og samþykktar af Told- og Skattestyrelsen og af Ligningsrádet. Í áætlununum eru t.d. tilgreind markmið um umfang eftirlits gagnvart mismunandi hópum skattgreiðenda og áhugaverð málefni sem sveitarfélögin geta sinnt við eftirlitið. Samkvæmt löggjöfinni skal Told- og Skattestyrelsen auk þess hafa eftirlit með skattframkvæmd sveitarfélaganna en það fer fram með stöðugu samstarfi milli toll- og skattumdæmanna og sveitarfélaganna, meðal annars í tengslum við þær áætlanir sem sveitarfélögin gera um eftirlitið.

Talið er æskilegt að nokkurs breytileika gæti í skipulagi eftirlits. Ef skatteftirlit verður fyrirsjáanlegt er hætta á að til verði svið þar sem undandráttur frá skatti getur verið tiltölulega hættulítill. Reynt er því að hafa það breytilegt hvaða atvinnugreinar eða flokkar fyrirtækja lenda í úrtaki, hvað er rannsakað og hvaða eftirlitsaðferðum er beitt. Á Íslandi hefur þessi viðleitni orðið til þess að slembiúrtak og kerfisbundið eftirlit með mismunandi atvinnugreinum einkenna þá miðlægu eftirlitsáætlun sem gerð er. Þegar þessari áætlun sleppir virðast skattstofur á Íslandi hafa tiltölulega sjálfstæða stöðu þótt ríkisskattstjóri geti formlega séð gert kröfu um samræmingu og upplýsingar. Þetta kann að hluta að stafa af því að árangursstjórnun er enn sem komið er í mjög litlum mæli beitt í stjórnsýslu íslenska ríkisins.

Áherslur

Á Íslandi er það forgangsatridi í skatteftirliti að auka og samhæfa eftirlitið í landinu. Skatteftirlit hefur ekki verið veigamikill þáttur af starfinu á íslenskum skattstofum, að minnsta kosti ekki fram til ársins 1993. Í ársbyrjun það ár var komið á fót eftirlitsdeild hjá ríkisskattstjóra. Eftir það hafa eftirlitsmöguleikar hjá skattstofunum aukist. Sérstakar eftirlitsdeildir voru settar upp á þremur stærstu skattstofunum og sérstakur eftirlitsmaður var ráðinn á þrjár aðrar skattstofur. Eftirlitið hefur síðan aukist verulega. Fyrirhugað er að um 30% eftirlitsins fari fram innan ramma eftirlitsáætlunar fyrir landið allt þar sem úrtaki og framkvæmd er að miklu leyti stjórnað af eftirlitsdeild ríkisskattstjóra. Frá og með haustinu 1996 er allt eftirlit, að undanskildu eftirliti í tengslum við álagningu, í höndum ríkisskattstjóra og tveggja stærstu skattstofanna.

Forgangsatridin í Danmörku, Noregi og Svíþjóð eru í höfuðdráttum eins. Þau felast í því að sjá um að grunnupplýsingar berist og séu réttar í upphafi þannig að hægt sé að byggja á þeim rétta álagningu skatta. Einfaldaðar aðferðir við framtal í þessum löndum hafa leitt til þess að eftirlit beinist meira að fyrirtækjum. Þar sem álagning á venjulega launþega byggir næstum alfarið á upplýsingum frá fyrirtækjum o.fl. fer í reynd mikill hluti eftirlits með skattlagningu einstaklinga fram með því að rannsaka upplýsingar sem fyrirtækin láta í té. Þetta er ein af ástæðum þess að stór fyrirtæki eru rannsökuð með reglubundnum hætti bæði í Noregi og Svíþjóð. Á Íslandi er stefnt að því að slíkt eftirlit fari einnig fram reglulega.

Ríkisskattstjóraembættið í Noregi hefur staðið fyrir upplýsinga- og leiðbeiningaþjónustu fyrir þá endurskoðendur sem sjá um færslu bókhalds í því skyni að stuðla að sem réttustum eftirlitsupplýsingum fyrir skattkerfið. Vísir að samskonar þjónustu er að finna í hinum löndunum.

Í Danmörku beinist eftirlit toll- og skattumdæmanna fyrst og fremst að fyrirtækjum og þeim upplýsingum sem þau láta í té vegna skattlagningar launþega o.fl. Sveitarfélögin sjá um eftirlit með tekjuskatti. Umfang eftirlitsins sýnir að fyrirtækin ganga fyrir. Markmiðin hafa verið skilgreind nánar síðari ár og eru þau tilgreind fyrir hina ýmsu flokka fyrirtækja. Á sama hátt hafa þau málefni, sem fjallað er um í álagningaráætluninni, enn frekar beinst að sviðum er tengjast skattlagningu fyrirtækja.

Í úttekt á eftirlitsstefnunni í Danmörku sem nú stendur yfir kemur fram að eftirlit sveitarfélaganna ætti í auknum mæli að geta beinst að atvinnurekendum og fyrirtækjum. Starfshópur innan innanríkisráðuneytisins athugar einnig möguleikana á að hvetja sveitarfélögin í ríkara mæli til eftirlits með fyrirtækjum. Nú fá sveitarfélögin að halda allri þeirri fjárhæð sem eftirlit með einstaklingum gefur af sér. Þegar um fyrirtæki er að ræða renna aðeins 12% til sveitarfélaganna.

Á Íslandi er það einnig stefna að beina eftirlitinu í auknum mæli að fyrirtækjum. Við hina árlegu álagningu er þó álíka miklum tíma varið til eftirlits með launþegum og til eftirlits með atvinnurekendum og lögaðilum. Þetta er ekki talið viðunandi. Ein ástæðan er sú að meira er tiltækt af samanburðarupplýsingum er varða launþega. Á Íslandi eru heldur ekki til einfölduð framtöl og tölvuvæðing ekki svo þróuð sem í hinum löndunum.

Í Noregi felst annað mikilvægt forgangsatriði í því að samræma verkefni og fjárveitingar til skattstofanna og að koma á nánú samstarfi milli hinna ýmsu aðila sem starfa að eftirliti. Mikilvægt er talið að gera þá ábyrgð, sem ríkisskattstjóri ber á allri skattfrankvæmd, sýnilega, sem og ábyrgð fylkisskattstofanna innan viðkomandi fylkis. Einnig er talið að samræmdar aðgerðir séu til hagsbóta fyrir hið opinbera þar sem nauðsynlegt eftirlit verði auðveldara og upplýsingar yfirgrípsmeiri. Meðal annars er hinum ýmsu eftirlitsaðilum ætlað að samræma eftirlitsáætlanir sínar.

Í Danmörku og á Íslandi er þörf á meiri samræmingu í starfi þeirra sem annast skattfrankvæmd. Í Danmörku er þörf á slíkri samræmingu milli sveitarfélaganna og toll- og skattumdæma á vegum ríkisins. Á Íslandi þarf annars vegar að samræma frekar störf þeirra tveggja stofnana sem annast skatteftirlit og hins vegar frankvæmd innheimtu ríkis og sveitarfélaga.

Úrtaksreglur

Á Íslandi, í Noregi og Svíþjóð fer fram reglubundið, endurtekið eftirlit - samkvæmt áætlun - með stærri fyrirtækjum. Í Svíþjóð eru rannsóknir á stærstu fyrirtækjunum samræmdar á landsvísu. Ákveðið er að fyrirtæki með tiltekinn fjölda starfsmanna skuli endurskoðuð á 5 til 10 ára fresti. Í Noregi sér Sentralskattkontoret um stærstu fyrirtækin. Einnig eru samsvarandi ákvæði um að stærstu fyrirtækin skuli athuguð með jöfnu

millibili en viðkomandi fylkisskattstofur mega sjálfar ákveða hvaða stærð fyrirtækja skuli taka fyrir. Í Noregi og Svíþjóð byggist þetta reglulega eftirlit á ítarlegri bókhaldsendurskoðun.

Í Danmörku er gert ráð fyrir í álagningaráætluninni að sveitarfélögin skuli athuga tekjuskattlagningu stærstu fyrirtækjanna að minnsta kosti þriðja hvert ár. Til þess að koma þessu í kring upplýsir Told- og Skattestyrelsen sveitarfélögin um hver þessi fyrirtæki séu en sveitarfélögin ákveða sjálf hvaða fyrirtæki skuli tekin til athugunar. Formlega séð geta sveitarfélögin valið aðferðina við eftirlitið. Í reynd felur þetta eftirlit næstum alltaf í sér bæði samband við fyrirtækið og bókhaldsskoðun á starfsstöð.

Að öðru leyti byggist eftirlitið í öllum löndunum á úrtaki og er þá einkum tekið mið af fjárhæðum, hættu á villum, vísvitandi rangfærslum eða undanskoti. Í Danmörku er mælt svo fyrir í álagningaráætlun að sveitarfélögin skuli aðeins velja úr til eftirlits framtöl með umtalsverðum villum sem telja má að hafi nokkurn veginn sömu merkingu. Eins og áður hefur komið fram eru á hverju ári tilgreind í áætluninni ákveðin málefni sem áhugavert gæti verið að athuga við eftirlitið.

Undantekningu frá meginreglunum er fyrst og fremst að finna á Íslandi þar sem hefðbundið eftirlit fer fram innan ramma miðlægrar eftirlitsáætlunar. Hluti af því beinist að ákveðnum atvinnugreinum. Áætlunin gerir ráð fyrir að allar helstu atvinnugreinar verði rannsakaðar á 5 til 10 ára fresti. Áætlunin felur einnig í sér rannsóknarverkefni valin með slembiúrtaki og sérstakar rannsóknir á ákveðnum sviðum, t.d. vegna þess að breytingar hafi orðið á lögum.

Í Danmörku fer einnig fram úrtak sem einkum byggist á atvinnugreinum og svo var einnig áður í Svíþjóð. Ákvarðanir um eftirlit með tilteknum atvinnugreinum í Noregi og Svíþjóð eru venjulega teknar í héraði. Sú regla að valið sé úr með slembiúrtaki á sér hins vegar enga samsvörun í hinum löndunum. Í Svíþjóð eru að vísu gerðar vissar athuganir með slembiúrtaki en megintilgangurinn er þá ekki að fara ofan í saumana á þeim viðfangsefnum sem valin eru heldur að fá tölfræðilega marktækar upplýsingar.

4.2 Framkvæmd eftirlitsins

Tafla 14 Yfirlit yfir forgangsatríði við eftirlit

	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Áherslur	Svört atvinnu- starfsemi. Virðisaukaskattur. Atvinnurekendur. Greiðslur.	Sýndarfyritæki. Virðisaukaskattur. Fyrirtæki.	Svört atvinnu- starfsemi. Virðisaukaskattur. Atvinnurekendur. Útlönd o.fl.	Afbrot. Virðisaukaskattur. Fjármagnsskattar. Greiðslur.
Tölvuvæðing	Framtöl. Grunneftirlit. Eftirlitsatriði. Bókhald. Stuðningur við úrtak.	Framtöl. Upplýsingaeftirlit. Eftirlit með launum.	Framtöl. Grunneftirlit. Eftirlitsatriði.	Framtöl. Grunneftirlit. Eftirlitsatriði. Bókhald. Stuðningur við úrtak.
Tegund eftirlits	Sértækt. ¹ Samræmt. ¹ Álagningareftirl. ² Hlutaeftirlit ² Endurskoðun ²	Skrifborðseftirlit. Endurskoðun. Skattsvik.	Sannprófun upplýsinga. Bókhaldseftirlit.	Skrifborðseftirlit. Endurskoðun.
Tegund forgangseftirlits	Samræmt eftirlit. Vinnuveitenda- eftirlit.	Endurskoðun. Heimsóknir á starfsstöð.	Mismunandi eftir því hver í hlut á.	Það sem hentar. Aukin endurskoðun.
Aðgerðir og rann- sóknir á landsvísu	Svört atvinnu- starfsemi. Fyrirtæki.	Eftirlitsáætlun.	Svört vinna. Samtímaeftirlit.	Fyrirtæki. Sala hlutafjár. Ýmsar rannsóknir.

¹ Við eftirlit hjá Told og Skat.² Skipting eftirlits á vegum sveitarfélaganna frá 1997.

Forgangur í reynd

Nokkur munur er á því hvaða atriði hafa nú forgang við eftirlit. Munurinn felst að hluta í því hvernig forgangurinn er settur fram með skjalfestum fyrirmælum. Skjalfest fyrirmæli stjórnvalda um eftirlit í Danmörku og Noregi - og sá forgangur sem þar er tilgreindur - er ítarlegri en í hinum löndunum. Í Danmörku er fyrst og fremst ástæða til að veita athygli áherslu á mismunandi málefni í álagningaráætluninni þar sem fjallað er um ýmis atriði skattlagningar í smærri atriðum. Í Noregi er forgangurinn almennari.

Frá árinu 1990 hefur uppbygging skattaeftirlits aukist verulega á Íslandi, m.a. vegna þess að tekið var upp fjölþrepa virðisaukaskattur. Á Íslandi hefur einnig eftirlit með fyrirtækjum eflst. Í stað þess að rannsaka fyrst og fremst kostnað fyrirtækja er nú meiri áhersla lögð á tekjurnar og áhættuþætti í umhverfi fyrirtækja. Kröfur frá hagsmunasamtökum atvinnulífsins um það að skattkerfið beini spjótum sínum að sýndar-fyrirtækjum aukast stöðugt.

Eins og áður er getið hefur eftirlit með stærri fyrirtækjum forgang í öllum löndunum. Nú er einnig lögð aukin áhersla á eftirlit með

virðisaukaskatti, svartri atvinnustarfsemi og skattaafbrotum í öllum löndum. Í Svíþjóð er sérstök áhersla lögð á skattlagningu fjármagnstekna einstaklinga. Í Noregi er áherslan hins vegar á skattlagningu atvinnurekenda sem talin er þýðingarmikið svið og einkum að auka gæði eftirlitsins á þessu sviði. Í Noregi er einnig lögð áhersla á þróunarverkefni, erlent eftirlit og eftirlit með sérstökum atvinnugreinum og verkefnum.

Í Danmörku er mikil áhersla lögð á að eftirlitið stuðli að því að sá skattur sem á er lagður verði einnig greiddur. Í samningum Told og Skattestyrelsen mörg undanfarin ár er tekið fram að markmiðið sé að minnka verulega vanskil. Meðal annars á að þróa tölvuvinnslu til að auka skilvirknina. Í Svíþjóð hafa aðgerðir til að draga úr vanskilum einnig fengið sérstakan forgang. Í hinum löndunum er innheimtan einnig talin mikilvæg en ekki hefur verið lögð sérstök áhersla á hana.

Tölvuvæðing

Eftirlit í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er í ríkum mæli tölvuvætt. Einkum hefur þetta svið þróast í Danmörku og Svíþjóð. Eins og í Noregi eru öll framtöl tölvuskráð. Framtöl sem ekki uppfylla nauðsynlegar kröfur til að álagning geti farið fram eru tekin út til leiðréttingar eða fullvinnslu. Auk þess er notað úrtakskerfi til að velja úr framtöl til ítarlegri rannsóknar. Sú rannsókn fer að mestu fram með skjávinnslu. Önnur framtöl eru ekki rannsökuð frekar.

Í þessum þremur löndum sem og á Íslandi eru augljósar villur leiðréttar við skráninguna og öll fara framtölin í gegnum vélræna grunnathugun. Í Noregi eru fáar vélrænar athuganir sem skylt er að gera en ýmsar rökrænar prófanir gerðar þegar skattupplýsingar eru færðar inn í tölvukerfin.

Eftirlitsspurningar eru forritaðar og má keyra þær móti skráðum upplýsingum. Í öllum löndunum þremur er því stjórnað á hverjum stað eða af skattstofu hvaða eftirlitsspurningar á að nota til að velja framtöl til frekari athugunar. Í Noregi og Svíþjóð er þess gætt að samræmi sé á milli stofnana annars vegar og fylkja hins vegar. Skattstofurnar geta skipulagt sína eigin eftirlitspakka og viðeigandi spurningar. Þannig er einnig mögulegt að velja eftirlitsspurningar og mörk fjárhæða þannig að hæfilegur fjöldi framtala sé flokkaður frá til frekari athugunar.

Í Danmörku og Svíþjóð eru einnig til staðlaðar, tölvutækar bókhaldsupplýsingar fyrir fyrirtækin sem notaðar eru við athugun framtala. Einnig er til úrtaks- og leitarkerfi til að leita í bókhaldsupplýsingum, upplýsingum í framtali o.fl. til að finna skattgreiðendur sem heppilegt getur verið að velja úr til endurskoðunar eða annars eftirlits. Í Noregi er til umræðu að koma upp tölvutæku kerfi með bókhaldsupplýsingum og slíkt þróunarstarf er einnig hafið á Íslandi. Stefnt er að því að öll fyrirtæki á Íslandi sendi skattyfirvöldum ársreikninga sína á stöðluðu formi frá og með árinu 1998.

Á Íslandi er farið yfir öll framtöl með handvirkum hætti. Því næst eru upplýsingarnar í framtalinu tölvuskráðar. Upplýsingar frá launagreiðendum eru einnig skráðar og framtalin laun borin vélrænt saman við þessar upplýsingar. Að öðru leyti er ekki beitt tölvutækni við grunneftirlit og ekki er fyrir hendi kerfi vélrænna eftirlitsspurninga eða leitarkerfi til að velja eftirlitsverkefni.

Mismunandi eftirlitsaðferðir

Eftirlitsaðgerðir sem beitt er hafa að nokkru leyti mismunandi merkingu. Þannig er fyrir hendi:

- mismunur á notkun hugtaka
- svipað innihald í reynd
- óvissa um hugsanlegan mismun á umfangi og ítarleika
- mismunur vegna mismunandi kerfisskipulags.

Mismunur á hugtakanotkun

Margvíslegur hugtakamismunur er milli eftirlitsaðferða í hinum ýmsu löndum. Hjá Told og Skat í Danmörku er greint á milli sértæks eftirlits/endurskoðunar og samræmds eftirlits/endurskoðunar. Sértækt eftirlit tekur til sérstakra hluta af skattalöggjöfnni eða beinist að sérstökum hlutum reglugerðakerfisins, t.d. vinnuveitendaeftirlit, virðisaukaskattseftirlit eða eftirlits með skyldu til að veita eftirlitsupplýsingar. Samræmt eftirlit/endurskoðun er umfangsmeira en sértækt eftirlit og snýst venjulega um heildarstöðu skatta og gjalda hjá fyrirtæki. Áhersla í eftirliti á hinum ýmsu sviðum fer eftir mikilvægi og áhættu. Þegar um virðisaukaskatt er að ræða er greint á milli mismunandi tegunda eftirlits: bókhaldseftirlits, greiðslueftirlits og samtímaeftirlits. Á tekjuskattssviðinu er nánara eftirlit skilgreint sem: „þær aðgerðir sem fram fara eftir afhendingu framtals, yfirlestur og/eða leit og sem yfirleitt hafa í för með sér að haft er samband við skattgreiðandann“. Nú er unnið

að því að breyta þessu eftirlitshugtaki með því að skipta eftirlitinu í álagningareftirlit, endurskoðun ákveðinna þátta og endurskoðun.

Ofangreind lýsing er ekki fjarri lýsingum á mismunandi tegundum eftirlits á Íslandi og í Svíþjóð en þar er gerður mismunur á skrifborðs-eftirliti og endurskoðun. Þessar tegundir eftirlits má nota við ýmsar tegundir skatta og það getur - þegar um endurskoðun er að ræða - tekið til fleiri skatta samtímis. Í Noregi er gerður greinarmunur á bókhaldseftirliti og eftirliti með upplýsingum. Bókhaldseftirlit er umfangsmikið eftirlit sem fyrst og fremst á sér stað úti í fyrirtækjunum en eftirlit með upplýsingum er takmarkaðra eftirlit með ákveðnum upplýsingum í framtölum. Það er einkum í Noregi og Svíþjóð sem notaðir eru ýmsir undirflokkar af eftirlitsaðferðunum bókhaldseftirliti og endurskoðun.

Það er þannig mismunandi hvað eftirlitið kallast og hvort það er skilgreint sem sérstök tegund eftirlits. Sömu aðgerðir er nefnilega hægt að gera innan ramma einhverrar annarrar tegundar eftirlits. Dæmi um þetta er að í Noregi telst bókhaldseftirlit ekki taka til takmarkaðs eftirlits með bókhaldsgögnum við eftirlit með virðisaukaskatti eða innheimtu gjalda launagreiðenda og staðgreiðslu skatta. Á Íslandi og í Svíþjóð er slíkt eftirlit hins vegar skilgreint sem sérstök tegund endurskoðunar.

Á myndinni hér fyrir neðan er sýnd innbyrðis afstaða ýmissa tegunda eftirlits í mismunandi löndum og umfang og nákvæmni þess.

Tafla 15 Sambandið á milli ákveðinna tegunda eftirlits að því er varðar umfang og nákvæmni.

	Lítið Mikið	
Danmörk	Nánari yfirferð	
	Sértækt eftirlit	Samræmt eftirlit
Ísland	Skrifborðseftirlit	Endurskoðun
Noregur	Verkefnaeftirlit	Bókhaldseftirlit
Svíþjóð	Skrifborðseftirlit	Endurskoðun

Svipað innihald í reynd

Að því er ráða má af þessari athugun eru eftirlitsaðferðirnar í öllum löndunum mjög áþekkar þrátt fyrir mismunandi notkun hugtaka. Í öllum löndunum er þannig haft:

- *Eftirlit með ákveðnum upplýsingum í tekjuframtali*
Takmarkað eftirlit með upplýsingum í tengslum við framtöl. Eftirlitið fer þannig fram að farið er yfir þær upplýsingar sem skattstofurnar hafa aðgang að og óskað er eftir frekari upplýsingum t.d. með bréfaskiptum, símtölum eða heimsóknum til skattgreiðanda eða skattstofu. Sannleiksgildi upplýsinganna er metið með hliðsjón af öðrum samanburðarupplýsingum.
- *Eftirlit með ákveðnum upplýsingum í öðrum framtölum og skýrslum*
Rannsókn á upplýsingum í virðisaukaskattskýrslum, innheimtu gjalda vinnuveitenda og fyrirframgreiddra skatta og sérskatta. Rannsóknaraðferðirnar eru hliðstæðar við þær sem notaðar eru við rannsókn framtala.
- *Eftirlit með bókhaldi*
Eftirlit með bókhaldi fyrirtækja og annarra atvinnurekenda í því skyni að kanna hvort tiltekna upplýsingar séu réttar, til að koma upp um upplýsingar sem leynt hefur verið og/eða rannsaka bókhald og fleira sem liggur til grundvallar þeim upplýsingum sem gefnar eru í framtölum. Eftirlitið getur hafist með því að aflað er samanburðarupplýsinga frá öðrum skattstofum, skattgreiðendum o.fl. til að bera þær saman við bókhaldsgögn. Eftirlitið getur farið fram með því að skattstofan biður um bókhaldið eða með heimsókn til skattgreiðandans. Greina má á milli mismunandi tegunda rannsókna eftir

Því hvort þær beinast að ákveðinni spurningu, ákveðnum skatti, ákveðinni athöfn eða atvinnugrein, hvort þær séu gerðar samkvæmt áætlun eða með úrtaki og hvort rannsóknin fer fram sem sértæk aðgerð eða er liður í verkefni með fleiri svipuðum rannsóknum. Eftirlitið getur einnig farið fram sem liður í sérstökum rannsóknum, t. d. yfirlitsrannsóknum eða tölfræðilegum athugunum.

- *Sértækt eftirlit*

Sértækt eftirlit getur t.d. falist í því að athuga hvort fyrirtækið er skráð eins og vera ber og því að ganga úr skugga um að samanburðarupplýsingar séu réttar o.fl.

Í Svíþjóð hafa skattstofurnar í auknum mæli tekið upp verkefnaeftirlit. Svo er einnig í Noregi þar sem stjórnvöld krefjast þess að fylkis-skattstofur framkvæmi minnst eitt „atvinnugreinar- eða verkefniseftirlit“ á ári. Í Noregi er krafist skýrslu um reynslu af slíkum verkefnum og að henni sé dreift til annarra skattstofa. Á Íslandi hefur eftirlitsdeild ríkisskattstjóra unnið að því að tryggja að reynsla ákveðinna skattstofa af tilteknum verkefnum skili sér til annarra skattstofa. Samsvarandi kröfur eru ekki gerðar í Svíþjóð en reynslu er þó miðlað í nokkrum mæli.

Óvissa um hugsanlegan mismun á umfangi og ítarleika

Við þessa athugun hefur ekki verið kleift að meta hvort munur er á umfangi eftirlitsins eða ítarleika milli landanna. Ýmislegt bendir til að ekki sé ólíklegt að slíkur munur sé fyrir hendi, meðal annars vegna mismunar á

- atvinnulífi
- eftirlitsheimildum
- skipulagi
- stjórnun og hvatningu
- sjálfvirkni og tölvuvæðingu.

Mismunandi skipulag

Munur er á eftirlitsaðferðum sem rekja má til mismunandi skipulags. Í u.þ.b. 40% endurskoðunareftirlits eða bókhaldsskoðunar í Svíþjóð er bæði tekjuskattur og virðisaukaskattur og innheimta á gjöldum launagreiðenda og staðgreiðslu skatta athuguð. Í þrem af hverjum fjórum tilvikum beinist eftirlitið að fleiri en einum þessara skatta.

Í Danmörku og Noregi er einnig stefnt að því að sameina eftirlit með fleiri sköttum og gjöldum. En þar sem ábyrgðin hvílir á mörgum

stofnunum er líklegt að samþætting sé minni. Bókhaldseftirlit á fylkisskattstofum í Noregi hefur samkvæmt venju fyrst og fremst beinst að virðisaukaskatti en hefur smátt og smátt verið aukið til þess að taka einnig til tekjuskatts og gjalda vinnuveitenda. Í Danmörku annast toll- og skattumdæmin samræmt eftirlit sem venjulega felur í sér alla rannsókn á skatta- og gjaldamálum fyrirtækisins, þar með töldum tollum. Stefnt er að því að eftirlitið skuli unnið í samvinnu við hlutaðeigandi sveitarfélag. Vilji sveitarfélagið ekki taka þátt í því geta toll- og skattumdæmin rannsakað tekjuskattinn á eigin spýtur. Það að mismunandi stofnanir geta unnið saman að eftirliti í Danmörku og Noregi hefur einnig í för með sér sérstakar aðstæður og starfshætti.

Á Íslandi annast sérstakt stjórnvald - skattrannsóknarstjóri - skattrannsókn þegar grunur leikur á skattsvikum. Eins og í hinum löndunum er hægt að vísa rannsókninni til lögreglu og ákærvalds. Þegar grunur leikur á afbrotum vinna skattyfirvöld þannig venjulega með löggæslu- yfirvöldum og ef svo ber undir einnig með fólga- og tollyfirvöldum.

Forgangsröð eftirlitsaðferða

Í Danmörku eru mismunandi eftirlitsaðferðir tengdar einstökum eftirlitssviðum. Um forgang milli sviða er að ræða en ekki milli aðferða. Það er markmið að samræma eftirlit ríkis og sveitarfélaga. Þegar gerð er áætlun um eftirlit skal því bjóða hinum aðilanum að taka þátt í henni. Hjá Told og Skat er lögð áhersla á samræmt eftirlit. Meðal annars með tilliti til tekjuskattsframkvæmdar sveitarfélaganna er einnig stefnt að því að auka og styrkja eftirlit með launagreiðendum sem Told og Skat ber ábyrgð á.

Á Íslandi velja skattstofurnar sjálfar hluta eftirlitsverkefnanna innan ramma eftirlitsáætlunar ríkisskattstjóra. Að öðru leyti ákveða skattstofurnar sjálfar hvaða eftirlit fari fram og hvaða aðferðum skuli beitt. Ríkisskattstjóri hefur mælt með því að endurskoðun hjá eða heimsóknir til stórra og meðalstórra fyrirtækja hafi forgang.

Í Noregi er mikilvægi eftirlitsaðferða mismunandi eftir stofnunum. Bókhaldseftirlit úti í fyrirtækjunum fer einkum fram á vegum eftirlitsdeilda fylkisskattstofanna. Einfaldari athugun á bókhaldi getur einnig farið fram hjá innheimtustofu sveitarfélagsins. Skattstofurnar geta einnig athugað bókhald en það er venjulega minnsti hluti eftirlitsins. Það eru fyrst og fremst stærri skattstofurnar sem hafa möguleika á slíku eftirliti. Þar sem stofnanir gegna mismunandi hlutverki í norska skatteftirlitinu

eiga fylkisskattstofurnar að setja upp sameiginlega eftirlitsáætlun fyrir allt fylkið. Mikil áhersla er lögð á að koma á samræmingu og samstarfi milli hinna ýmsu stofnana. Eftirlitsáætlunin stýrir að vissu marki eftirlitsvinnu innan skattstofanna. Innheimtustofur sveitarfélaganna hafa hins vegar frjálsari hendur um val verkefna.

Innheimtustofurnar eru ábyrgar fyrir eftirliti með launagreiðendum hver á sínu svæði. Enn fremur kemur skýrt fram í skipuriti yfir starfsemi skattkerfisins að fylkisskattstofurnar skuli eiga frumkvæði að og bera ábyrgð á samræmingu á eftirliti með launagreiðendum í fylkinu öllu.

Í Svíþjóð ber hver skattstofa og sérhvert útibú hennar fulla ábyrgð á eftirliti og eftirlitsaðferðum á sínu svæði. Meginreglan er sú að velja þá aðferð sem hæfir hverju sinni. Almenn stefna innan stjórnsýslunnar er þó sú að auka skuli umfang eftirlitsins. Hver skattstofa mótar stefnu sína með hliðsjón af stefnu stjórnvalda. Skattstofurnar taka í mismiklum mæli ákvarðanir um eftirlitsaðgerðir eða veita mismunandi tegundum eftirlits forgang. Margar skattstofur setja upp endurskoðunar- eða eftirlitsáætlanir fyrir lénið í heild. Auk þess gera stjórnvöld kröfur um að hver skattstofa skuli gera sína eftirlitsáætlun.

Í löndunum er það einnig krafa frá ríkisskattstjóraembættunum að svæðisbundnar og staðbundnar stofnanir taki þátt í eftirliti og rannsóknnum sem embættin eiga frumkvæði að.

Eftirlitsaðgerðir og -rannsóknir sem taka til alls landsins

Eftirlitsaðgerðir á landsvísu eiga sér stað í öllum löndunum. Eins og áður hefur komið fram fara 30% eftirlitsaðgerða á Íslandi fram innan ramma áætlunar sem ákveðin er af ríkisskattstjóra. Í Svíþjóð samræmir ríkisskattstjóri endurskoðun vegna skatteftirlits stærstu fyrirtækja landsins. Sérstök eftirlitsaðgerð á landsvísu sem beinist að fyrirtækjum fer á sama hátt fram í Danmörku. Í Noregi fer samræmingin í kerfinu fram á þann hátt að Sentralskattekontoret, sem er venjuleg skattstofa, sér um stærri fyrirtæki. Bókhaldseftirlit er fyrst og fremst á vegum fylkisskattstofanna sem annast það í starfsstöðvum fyrirtækjanna. Markmiðið er að Sentralskattekontoret auki bókhaldseftirlitið úti í fyrirtækjunum. Eins og kemur fram í 6. kafla er samtíma eftirlit liður í eftirlitssamstarfi Norðurlandanna.

Þar að auki fara ýmsar aðrar eftirlitsaðgerðir fram í öllum löndunum. Þær sem nú eru á dagskrá eru aðgerðir gegn svartri atvinnustarfsemi í Danmörku og Noregi og aðgerðir sem beinast að fjármagnstekjum einstaklinga í Svíþjóð. Í Noregi var gert átak gegn svartri atvinnustarfsemi á árunum 1992-1996. Að áttakinu loknu var niðurstaða norska ríkisskattstjórans sú að greina megi góðan árangur af því, m.a. aukið aðhald frá sveitarfélögum og samtökum ýmiss konar. Ríkisskattstjóri hefur fyrirskipað að áttakinu gegn svartri starfsemi skuli haldið áfram sem hluta venjubundinnar starfsemi skattkerfisins.

Í Svíþjóð hafa nokkrar skattstofur unnið kerfisbundið yfirlit um ýmsar atvinnugreinar. Nokkur fyrirtæki innan atvinnugreinanna hafa verið endurskoðuð og reynsla af eftirlitsaðferðum, sviðum o.fl. er tekin saman og henni miðlað. Miðlæg samræming á vali á atvinnugreinum til athugunar er ekki fyrir hendi í norska atvinnugreina- og verkefnaeftirlitinu en hins vegar eru í gildi tilmæli um að reynslu skuli miðlað. Í Noregi er einnig gert yfirlit í tengslum við svo nefnda skiptingarforskrift (delningsmodellen)²⁰ meðal annars í því skyni að leiða í ljós ranga beitingu reglnanna.

Í Svíþjóð eru einnig gerðar sérstakar tölfræðilegar samanburðarathuganir. Markmiðið er að fá tölfræðilega traustar upplýsingar um það hvernig hinir ýmsu hlutar reglukerfisins virka og hvaða vandamál eru fyrir hendi. Samsvarandi aðgerðir eiga sér ekki stað í hinum löndunum. Hins vegar eru í öllum löndunum ýmsar eftirlitsaðgerðir sem beinast að hlutum reglukerfisins, t.d. vegna þess að um nýja lagasetningu er að ræða eða mikil hætta er talin á mistökum.

4.3 Vandamál við eftirlit að mati skattyfirvalda

Aðspurð bentu skattyfirvöld í löndunum sjálf á vandamál á þeim sviðum sem nefnd eru í eftirfarandi töflu. Þessar upplýsingar hafa verið mis ítarlegar eftir löndum. Ítarlegastar hafa þær verið frá Noregi. Eftirfarandi framsetning byggist í aðalatriðum á lýsingum viðkomandi skattyfirvalda á vandamálunum. Ef upplýsingar hafa legið fyrir voru vandamálin borin saman við aðstæður í hinum löndunum. Þetta þýðir að samsvarandi vandamál geta verið fyrir hendi í öðrum löndum án þess að þau hafi verið nefnd sérstaklega. Samanburður byggist því fremur á túlkun

²⁰ Forskrift að skiptingu fjármagnstekna og og tekna einstaklinga hjá ákveðnum fyrirtækjum.

skattýfirvalda á vandanum en vandanum í reynd. Eftirfarandi mynd sýnir vandamál sem viðkomandi skattýfirvöld hafa beint eða óbeint bent á.

Tafla 16 Tilgreind vandamál

Vandamálasvið	Danmörk	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Takmörkun á valdi				x
Skipulag og samræming	X	X	x	x
Forgangur eftirlits		X	x	
Framleiðslumarkmið	X			
Markaðseftirlit	X	X	x	
Úrtaks- og starfsaðferðir	X	X	x	x
Hæfni	X	X	x	x

Takmarkanir á valdi til eftirlits

Í svörum við fyrirspurnum í tengslum við þessa athugun lagði sænski ríkisskattstjórinn sérstaka áherslu á að takmarkanir á eftirlitsvaldi sköpuðu vanda. Þessar takmarkanir eru meðal annars þær að skattýfirvöld mega ekki gera óvæntar rannsóknir án dómsúrskurðar og að endurskoðun má ekki gera hjá þriðja aðila.²¹ Endurskoðun má heldur ekki gera á yfirstandandi reikningsskilatímabili. Þessar reglur tóku gildi í Svíþjóð 1994. Nú liggur fyrir greinargerð með tillögu um að veita skattýfirvöldum aftur þetta vald í því skyni að efla skatteftirlitið. Samskonar takmarkanir hafa ekki verið í hinum löndunum.

Það er líka nefnt sem vandamál í Svíþjóð að skattýfirvöld mega yfirleitt aðeins endurskoða hjá skattaðilum ef nafn þeirra og kennitala er þekkt. Þetta veldur erfiðleikum við að ná til fyrirtækja sem ekki hafa skráð starfsemi sína. Skattýfirvöld hafa heldur ekki vald til að krefjast persónuskilríkja eða stunda kerfisbundnar athuganir á almennum vettvangi. Í þessu tilviki eru heldur ekki samskonar takmarkanir í hinum löndunum en fyrir liggur greinargerð með tillögu um að veita sænskum skattýfirvöldum slíkt vald.

²¹ Efnislega þýðir þetta að endurskoðun má ekki gera í því skyni að afla upplýsinga um annan en þann sem sætir endurskoðun.

Á sviði virðisaukaskatts og launatengdra gjalda telur sænski ríkisskattstjórinn að úrtak eftirlitsverkefna mætti bæta verulega ef skattyfirvöld fengju aðgang að fleiri upplýsingum til að byggja úrtakið á. Ef upplýsingarnar eiga að koma að fullum notum er álitid að þær þyrftu að vera tiltækar á tölvuskjá. Dæmi um upplýsingar, sem sænski ríkisskattstjórinn telur æskilegar, eru upplýsingar um hvort forsvarsmáður fyrirtækis hafi verið dæmdur fyrir bókhaldsafbrot eða hafi tengst mörgum gjaldþrotum. Í Danmörku er nú rætt um að hafa kerfisbundna skráningu á slíkum upplýsingum.

Skipulag og samræming

Í Noregi hefur verið bent á að skipulagsuppbyggingin skapaði vandamál við eftirlitið. Þar sem mörg stjórnvöld geta haft tilefni til að rannsaka sama skattgreiðanda skapast hætta á tvíverknaði, samræmingarvandamálum o.fl. Samræming eftirlitsaðgerða er því eitt af mikilvægari stefnumálum stjórnsýslunnar en þessum stefnumálum hefur hingað til ekki verið hægt að framfylgja svo sem æskilegt væri. Nærtækt vandamál er hvernig koma megi á skilvirku eftirliti þegar margar af skattstofum fylkjanna eru ekki nógu stórar til að ráða sérhæft starfslið. Spurningin er hvernig samt sem áður væri hægt að nýta staðbundna þekkingu beint og óbeint við eftirlitið. Þetta er talið æskilegt m.a til þess gera val á eftirlitsverkefnum markvissara. Athugun ríkisendurskoðunarinnar í Noregi hefur einnig leitt í ljós vandamál í tengslum við samvinnu og samræmingu stjórnvalda sem sinna mismunandi verkefnum við bókhaldseftirlit.

Líkt og í Noregi eru margar skattstofur tiltölulega litlar á Íslandi og í Danmörku. Eftirlitsaðilar á hverju svæði er þó verulega færri en í Noregi. Hins vegar hafa þær breytingar, sem gerðar hafa verið á skipulagsuppbyggingunni í sænska skattkerfinu m.a. miðað að því að bæta samræminguna, mynda traustar einingar fyrir eftirlitið og nýta við eftirlitið þá þekkingu sem aflað er í daglegu starfi við framtöl skattgreiðenda o.fl. Þrátt fyrir að stofnanirnar séu umtalsvert stærri í Svíþjóð er enn stefnt að því að fækka þeim, stækka einingar og sameina hluta af skattlagningu fyrirtækja til að auka hæfni eftirlitsins og efla starfsemina.

Í sænska kerfinu eru það hins vegar aðrar stofnanir sem sjá um lögheimtu skatta og gjalda, þ.e. fógetaembættin. Þótt skattstofurnar og innheimtukerfið séu skipulagsheild með ríkisskattstjóra sem yfirsett stjórnvald hefur rannsókn sænsku ríkisendurskoðunarinnar leitt í ljós að heildar-

yfirsýn yfir innheimtuna skortir. Unnið er nú kerfisbundið að því innan stjórnarsýslunnar að bæta úr þessu.

Forgangsroðun eftirlits

Annað vandamál, sem norsk skattyfirvöld hafa bent á er að það hefur reynst erfiðara en reiknað var með að beina kröftunum að auknu eftirliti með atvinnurekendum og öðru sem krefst sérstaks eftirlits. Eins og í Danmörku og Svíþjóð hefur notkun einfaldaðra framtala m.a. haft það að markmiði að létta álag þannig að meiri kröftum megi beina að ítarlegra eftirliti. Flestar skattstofur eru þó litlar sem veldur því að eftirlitsstarfið situr á hakanum miðað við önnur aðkallandi dagleg verkefni. Á meira en helmingi hinna 435 skattstofa eru færri en 5 starfsmenn. Á 20% skattstofanna eru fleiri en 10 starfsmenn en aðeins 20 stærstu skattstofurnar eru með fleiri en 30 starfsmenn.

Í Danmörku hefur verið talið að sveitarfélögin hefðu ekki næga hvatningu til að sinna eftirliti. Því hafa verið gerðar breytingar á ráðstöfun á sköttum einstaklinga þannig að sveitarfélögin fá nú allar tekjur af þeim nettóhækkunum sem leiða af eftirlitinu. Að því er varðar skatta fyrirtækja er samskonar hvatning ekki fyrir hendi þar sem sveitarfélögin fá aðeins 12% af nettóhækkuninni. Eins og áður hefur komið fram er nú vinnuhópur að athuga spurninguna um að hvetja sveitarfélögin til eftirlits með sköttum fyrirtækja.

Á Íslandi er einnig talið erfitt að beina jafnmiklum kröftum að eftirliti sem æskilegt væri, einkum eftirliti með fyrirtækjum. Vegna þess hve tölvuvæðingin er skammt á veg komin krefst skattlagning launþega allt of mikils vinnuafis. Þar hefur einnig sýnt sig að eftirlitið hefur að nokkru leyti mætt afgangi vegna þess að það starfsfólk sem ráðið er til eftirlitsstarfa þarf að vinna önnur störf þegar álagið er mest. Líklegt er að slík vandamál séu í einhverjum mæli fyrir hendi í öllum löndum.

Í Svíþjóð hefur gengið erfiðlega að auka eftirlit. Forsendurnar hafa þó verið aðrar m.a. vegna samræmds kerfis, verulega stærri starfseininga og víðtækrar notkunar einfaldaðra framtala. Þótt skatteftirlit í Svíþjóð hafi ekki verið aukið svo sem æskilegt væri hefur það skapað veruleg vandamál. Hins vegar hefur hagræðing frumvinnslu og áhersla á eftirlit valdið því að samsetning starfsliðsins hefur ekki reynst heppileg. Næstum allar skattstofur hafa því sagt upp fólki og um leið hefur nýtt fólk verið ráðið.

Framleiðslumarkmið.

Í Danmörku hefur markmið skatteftirlitsins miðast við stærð breytinganna og einnig að bæta innheimtu álagðra skatta og gjalda. Komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að þessi markmið séu of þröng. Í stefnuskrá (verksamhetsidé) Told og Skattestyrelsen segir að „verkefni skuli leysa með aukinni áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir, réttaröryggi og góða þjónustu við almenning“. Í því skyni að standa vörð um réttarkerfið og gæði úrskurða ber sveitarfélögunum, samkvæmt síðustu álagningar-áætlun, að senda tolla- og skattumdæmunum tölulegar upplýsingar um afgreiðslu kærumála á álagningartímabilinu. Told og Skattestyrelsen hefur einnig skipað hóp sem vinnur að því að finna eftirlitsstefnu sem tekur tillit til skatttekna, fyrirbyggjandi áhrifa og réttaröryggis og einnig skyldna skattyfirvalda við önnur stjórnvöld, þar með talið EBE.

Í Svíþjóð stendur einnig yfir úttekt á eftirlitsstefnu skattyfirvalda.

Markaðseftirlit

Á Íslandi vinnur embætti ríkisskattstjóra að því að koma á nánari samvinnu milli embættisins og ýmissa félaga eða fulltrúa atvinnu-markaðarins í því skyni að afla frekari upplýsinga um málefni markaðarins. Enn fremur hefur yfirumsjón eftirlitsdeildar embættisins með samræmdu eftirliti á landsvísu haft í för með sér öflun ýmissa upplýsinga sem áður voru ekki fyrir hendi. Þar sem öll rannsókn á skattalagabrotum er á hendi skattrannsóknarstjóra ríkisins safnar það embætti einnig veigamiklum upplýsingum. Fram að þessu hefur upplýsingamiðlun á milli ólíkra embætta verið lítil.

Í Noregi er skortur á markaðseftirliti talið vandamál. Hvernig á að hafa vitneskju um það sem í reynd fer fram á markaðinum svo að grípa megi til fullnægjandi aðgerða? Þar getur að hluta verið um að ræða ólöglegt framferði sem bregðast skal við með eftirlitsaðgerðum en einnig getur verið um yfirsjónir að ræða sem bregðast má við með aðgerðum í formi bættra eða breyttra upplýsinga eða breytinga á reglukerfinu.

Þetta vandamál og sömuleiðis mismunandi aðgerðir við öflun upplýsinga um það sem á sér stað á markaðinum eru að líkindum fyrir hendi í öllum löndunum. Í Danmörku hefur Told- og Skattestyrelsen sett upp sérstaka deild sem meðal annars á að skrá fjármálastarfsemi í vafasamari hlutum danska efnahagslífsins. Upplýsingum um veitur í skattframkvæmdinni og -löggjöfni er safnað í nánú samstarfi við eftirlitshóp sveitarfélagsins. Með hliðsjón af þessum upplýsingum er eftirlitsaðgerðum beint að þeim.

Yfirlitin um atvinnuvegina og tölfræðilegu rannsóknirnar í Svíþjóð eru einnig dæmi um markaðseftirlitsaðgerðir. Við rannsóknir sínar hefur sænska ríkisendurskoðunin varpað fram þeirri spurningu hvort ekki sé þörf fyrir virkari samhæfingu á landsvísu í skattkerfinu að því er varðar eftirlit með skattalagabrotum. Það gæti til dæmis farið fram með skráningu og rannsóknum á umfangi skattaafbrotá, hvar þau eiga sér stað og hvernig vinna megi gegn þeim.

Úrtaks- og starfsaðferðir

Skatteftirlit byggt á úrtaki er alltaf bundið óvissu. Eftirlitsstarfsemin er einnig að miklu leyti tilviljanakennd og einstaklingsbundin. Í Noregi hefur verið litið á það sem vandamál að of litlum fjármunum er varið til kerfisbundinnar þróunar úrtaksáðferða og verklagsreglna. Skattyfirvöld í hinum löndunum nefna einnig úrtaks- og starfsáðferðir sem vandamál. Eins og fram hefur komið hér á undan er þörf á nákvæmara úrvali í Noregi. Sænsku skattyfirvöldin hafa einnig bent á að nákvæmni við úrtak á eftirlitsverkefnum skapi vanda þótt aðrar orsakir liggi þar að baki. Í Svíþjóð er einnig talið að betri hönnun og nýting tölutækra úrtaks- og leitarkerfa geti leyst vandann.

Í Danmörku og Svíþjóð hefur verið unnið kerfisbundið að því að þróa og tölvuæða úrtaksáðferðirnar. Í Svíþjóð er enn unnið að þessu og áhersla verið lögð á að kenna starfsmönnum að nota þessi kerfi. Samþjappaðra skipulag og stærri starfseiningar í Svíþjóð auðvelda einnig þróun ýmissa eftirlitssviða hjá einstökum skattstofum. Á Íslandi hefur auk vinnu við ný rekstrarframtöl verið unnið að þróun úrtaksáðferða vegna fyrirhugaðrar tölvuendurskoðunar á rekstrarframtölum og úrtaksáðferða vegna frekara eftirlits. Í Svíþjóð fara einnig fram umræður um að samhæfa endurskoðunarvinnu einstakra skattstofa frekar og jafnframt að auka endurskoðun í formi verkefna til að nýta betur aðstöðu og mannafla.

Hæfni

Í Danmörku eiga bæði Told og Skat sem og sveitarfélögin í erfiðleikum með að fá hæft fólk til starfa og halda því. Þetta á ekki síst við um skattendurskoðendur. Fyrir bragðið er oft skortur á sérfræðilpekkingu ekki síst hjá litlum skattstofum sveitarfélaganna og því er örðugt fyrir þær að sinna umfangsmiklum endurskoðunum.

Á Íslandi benda skattyfirvöld á nokkur hæfnisvandamál. Erfitt er að halda uppi nægjanlegri hæfni eftirlitsstarfsmanna á litlu skattstofunum í dreifbýlinu. Eftirlit, þ.e. eftirlit eftir álagningu, hefur því farið minnkandi hjá þessum skattstofum. Nú er eftirlitinu fyrst og fremst sinnt af tveimur stærstu skattstofunum auk sérstakrar eftirlitsdeildar hjá ríkisskattstjóra.

Hluti vandans í Noregi eru smáar einingar, skortur á samhæfingu og samstarfi auk úrtaks- og vinnuaðferða. Vandann má og rekja að einhverju leyti til hæfni starfsfólks þó að það sé ekki talið standa kerfinu fyrir þrifum.

Í Svíþjóð er heldur ekki talið að skortur á hæfu starfsfólki sé vandamál. Þegar endurskoðunarstarfsemin var að miklu leyti flutt til útibúanna á árinu 1992 komu hins vegar upp vandamál við að byggja upp og halda við nægjanlegri hæfni innan þeirra. Skattyfirvöld hafa brugðist við þessum vanda með ýmsum aðgerðum á undanförunum árum. Auk hins nauðsynlega uppbyggingartímabils hefur verið gert átak í því að móta kröfur til skattendurskoðenda og gera áætlanir um menntun og þjálfun nýliða og endurmenntun endurskoðenda. Auk þess hefur verið hönnuð forskrift að gæðamati á endurskoðun. Sænski ríkisskattstjórinn lítur nú svo á að hæfni innan eftirlitssviðsins sé góð eða a.m.k. viðunandi.

5. Árangursmælingar

5.1 Hvernig skattyfirvöld nota árangursmælingar

Skattyfirvöld í einstökum löndum nota í meira eða minna mæli árangursmælingar bæði sem innri stjórnþæki og við skýrslugjöf til stjórnvalda. Hér á eftir verður lýst nokkrum af þeim árangursmælitölum sem taldar eru mikilvægar í einstökum löndum. Í öllum löndunum er nú unnið að verkefnum sem miða að því að þróa frekar skýrslugjöf um árangur, skilgreina markmið o.s.frv.

Danmörk

Innan ríkisgeirans má einkum nefna þrjár tegundir árangursmælinga. Hækkun skatttekna vegna eftirlits er sú árangursmæling sem fyrst og fremst er notuð til að lýsa starfsemi Told- og Skattestýrslens. Þessi árangursmæling er einnig hluti af langtímasamningi stofnunarinnar við fjármálaráðuneytið. Annað meginmarkmið er að lækka vanskil skatts. Þriðja markmiðið er að auka vægi upplýsinga og leiðbeininga.

Innan sveitarstjórnanna er í árlegum álagningaráætlunum sett ákveðin markmið um magn og gæði sem einstakar skattstofur skulu uppfylla t.d. álagningarhlutfall, þ.e. fjöldi framtala einstaklinga og fyrirtækja sem fá nákvæma athugun í hlutfalli við fjölda skattgreiðenda og fyrirtækja í umdæminu. Sveitarfélögin gefa upp árangur sinn í álagningarskýrslunum (Ligningsstatistikken).

Ísland

Áhersla hefur hingað til verið lögð á að auka tekjur ríkisins. Í ljósi þess beinist eftirlitið einkum að því að afla sem mestra skatttekna en minni áhersla lögð á beinar fyrirbyggjandi aðgerðir.

Skattyfirvöld á Íslandi sýndu á árinu 1996 ákveðið frumkvæði í fyrirbyggjandi eftirliti en þá voru haldnir upplýsinga- og leiðbeiningafundir með völdum atvinnugreinum á ákveðnu svæði á landinu. Stefnt er að því að meta árangur af þessu framtaki á árinu 1997.

Noregur

Í Noregi fara fram ýmsar árangursmælingar á vinnu skattstofanna. Helstu niðurstöður eru settar fram í frumvarpi til fjárlaga og þar koma einnig fram helstu markmið og kröfur um árangur frá stjórnvöldum fyrir næsta ár. Í fjárlagafrumvarpi síðastliðins árs var gerð grein fyrir eftirfarandi atriðum í tengslum við eftirlitið:

- fjölda eftirlitsaðgerða á starfstöðvum atvinnurekenda og áætlun um hækkun ríkistekna í kjölfarið
- árangri í tengslum við „Herferð gegn svartri atvinnustarfsemi“ metin í hækkun skatttekna

Í erindisbréfi norska fjármálaráðuneytisins til ríkisskattstjóra er ekki nákvæmlega tiltekið hvaða lykiltölur og greinargerðir á að taka saman. Þess í stað er ríkisskattstjóra gert að taka saman upplýsingar sem lýsi best umfangi eftirlitsins. Ráðuneytið nefnir eftirfarandi lykiltölur sem áhugaverðar:

- skatttekjur skipt á tegundir skatta og gjalda
- fjölda skatt- og gjaldskyldra
- árangur í hlutfalli við kostnað
- árangur af eftirliti
- skattskuldir
- kærumál (umfang, afgreiðslutími og árangur)

Í tengslum við erindisbréfið útbýr ríkisskattstjóri markmiðslýsingu, kröfur og lykiltölur fyrir skattkerfið sem heild. Embættið skilar einnig ráðuneytinu skýrslu um árangurinn.

Enn fremur eru árlega gerðar skýrslur um hlutfall eftirstöðva skatta og gjalda hjá hinum ýmsu flokkum skattgreiðenda. Auk þessa eru árlega gerðar skýrslur um árangur af eftirliti innheimtustofnana sveitarfélaganna. Skýrslan er víðtæk og felur m.a. í sér upplýsingar um:

- fjölda eftirlitsaðgerða
- fjölda stöðugilda við eftirlit
- heildarfjárhæð sem eftirlit beinist að
- árangur af endurálagningu vegna eftirlits
- fjölda tilkynninga til ákærvaldsins
- eftirlit í gjaldþrotamálum

Svíþjóð

Í Svíþjóð er mikið magn árangursupplýsinga tiltækt innan skattastjórn-sýslunnar en ekki hefur verið talið æskilegt að nota einstakar árangursmælingar til að stýra eftirlitinu. Hættan á því að skattyfirvöld tækju ranga stefnu hefur verið talin of mikil. Þess í stað hefur verið leitast við að flokka upplýsingarnar og beina sjónum skattstofanna að meginmarkmiðunum.

Í „erindisbréfinu“ mótar ríkisstjórnin meginstefnu fyrir skattstofurnar ásamt meginskipulagi og forgangi í skattastjórn-sýslunni. Yfirleitt hafa ekki verið sett nákvæm markmið um árangursmælingar. Í árlegum viðmiðunarreglum ríkisskattstjóra hafa heldur ekki verið sett nein töluleg markmið en þess er getið að skattstofurnar skuli sjálfar setja sér markmið.

Til að þróa árangursstjórnunina hefur ríkisskattstjóri þróað forskrift að eftirliti með árangri. Forskriftina skal nota við skýrslugjöf til ríkisstjórnarinnar um árangur, við innri árangursstýringu og við samskipti milli ríkisskattstjóra og skattyfirvalda er varða árangur. Forskriftin kemur til framkvæmda frá og með 1997 en það mun taka nokkur ár áður en allar upplýsingar í henni verða aðgengilegar.

Eftirfylgdarforskriftin er ítarleg og byggist á meginmarkmiðinu um réttan skatt með réttum hætti. Í forskriftinni eru tilgreindar helstu árangursstærðir ásamt þeim viðmiðum og markmiðum sem nota skal til að mæla árangurinn. Tilgangurinn er að draga saman mismunandi viðmið og mynda nokkrar lykiltölur sem sýni árangur skattyfirvalda, svo sem skilvirkni skattlagningar og innheimtu, gæði og framleiðni. Hugmyndin er sú að fá markmið muni m.a. auðvelda mat og samanburð milli léna og skapa virkari stýringu.

Einnig á sér stað þróun í notkun árangursupplýsinga. Í „erindisbréfinu“ gefur ríkisstjórnin til kynna að minnka skuli mun á árangri milli skattstofa. Þetta á að gerast þannig að ríkisskattstjóri muni beina sérstökum kröfum um bætta árangur til þeirra skattstofa þar sem árangur er lakastur. Ríkisskattstjóri hefur hingað til ekki fylgst sérstaklega með árangri en mun gera það. Hins vegar hefur hver skattstofa um sig fylgst með árangri sínum.

Að því er innheimtuna varðar hefur ríkisskattstjóri sett ákveðið markmið um tölulegan árangur og er honum fylgt eftir.

5.2 Samanburður á ákveðnum árangursmælitölum

Til að varpa ljósi á framleiðni og skilvirkni í skattastjórnsýslu Norðurlanda var ákveðið að bera saman lykiltölur sem sýndu muninn á fjárframlögum til og fjölda ársverka við skattframkvæmd í löndunum. Auk þess var talið skipta máli að bera saman mismunandi árangur af aðgerðum skattfyrivalda, einkum við eftirlit. Einnig var talið áhugavert að rannsaka skattgreiðslur sem rekja má til eftirlits, það er að segja hinar beinu tekjur af eftirlitinu.

Með tilliti til þessa taldi starfshópurinn æskilegt að bera saman eftirtalin atriði:

- kostnað og fjölda ársverka í hlutfalli við íbúafjölda:
 - til skattframkvæmdar
 - til eftirlits
- eftirlitstíðni, þ.e. fjölda eftirlitsaðgerða í hlutfalli við heildarfjölda framtala og uppgjöra.
- breytingatíðni, þ.e. fjölda breyttra framtala í hlutfalli við heildarfjölda framtala
- hlutfall skatthækkana sem fást greiddar
- breytingar sem hlutfall af heildarsköttum
- tapðar skattkröfur sem hlutfall af heildarsköttum

Að mörgu leyti reyndist erfitt að bera þessi atriði saman. Ein ástæðan var sú að skattfyrvöldin í löndunum nota ekki sömu hugtök og skilgreiningar. Það leiddi til þess að á mörgum sviðum var ekki hægt að afla ótvíræðra og þar með sambærilegra upplýsinga frá öllum löndunum. Önnur ástæðan var sú að umbeðnar upplýsingar fengust ekki frá skattfyrvöldum sumra landanna.

Í ljósi þessa var ekki hægt að gera samanburð á öllum þeim sviðum sem voru talin hafa þýðingu og vera áhugaverð. Því var valinn sá kostur að bera saman - að svo miklu leyti sem upplýsingarnar gerðu kleift - fjárframlög til skattframkvæmdar og fjölda og stærð breytinganna.

5.2.1 Fjárframlög og fjöldi ársverka

Skilgreining

Ríkisendurskoðun

Við úttektina voru afmörkuð þau verkefni þar sem reikna þurfti kostnað og fjölda ársverka. Þessi afmörkun var nauðsynleg því að skattyfirvöld í löndunum sinna fleiri verkefnum en hreinum skattaverkefnum. Því var ekki tekið tillit til eftirtalinna verkefna í uppgjörinu:

- tolls
- manntals
- fasteignamats
- réttarkerfa, þ.e. lögreglu, dómstóla o.fl. í tengslum við skattamál

Kostnaðurinn og mannaflinn tekur því aðeins til stjórnunar í tengslum við skattframkvæmd, hefðbundið eftirlit og innheimtu. Gerð er nánari grein fyrir þessum þáttum fyrir einstök lönd hér á eftir.

Danmörk

Samkvæmt skattastjórnsýslulögunum sér hvert sveitarfélag um sig um álagninguna. Inn í heildarkostnað við skattframkvæmd í Danmörku verður því að taka með upplýsingar um kostnað sveitarfélaganna.

Gert er ráð fyrir því að álagningaráætlanir sveitarfélaga geymi sérstakt uppgjör á áætluðum kostnaði og fjölda ársverka við álagningarstarfið. Told- og skattestyrelsen hafði sett viðmiðunarreglur um reikniaðferðina og gert yfirlit yfir þau verkefni sem uppgjórið skyldi miðast við. Markmið uppgjörins var að skapa - á sambærilegum grundvelli - möguleika til að meta áætlaðan kostnað, bæði í heild og fyrir einstök sveitarfélög.

Álagningaráætlanir sveitarfélaganna eru sendar svæðisskrifstofunum en kostnaðaráætlanir þeirra eru ekki sameinaðar, m.a. vegna þess að þær eru gerðar út frá mismunandi forsendum í sveitarfélögunum.

Það hefur því ekki verið mögulegt að afla trausta upplýsinga um kostnað sveitarfélaganna né heldur fjölda ársverka vegna skattaverkefna, hvorki áætlaðan né í reynd. Danmörk er því ekki með í eftirfarandi samanburði.

Ísland

Íslensku upplýsingarnar um fjölda ársverka við skattkerfið og innheimtu skatta eru tiltölulega traustar þar sem bróðurpartur þeirra byggir á

skráningu stofnananna. Um fjórðungur ársverkanna er á hinn bóginn að verulegu leyti byggður á áætlun og varðar einkum vissa hluta af verkefnum innheimtuyfirvalda.

Athygli vekur að ársverk við innheimtu skatta og gjalda samsvara um 30% af heildarársverkum í skatta- og innheimtakerfinu.

Nokkur óvissa er um heildarkostnað í skatta- og innheimtakerfinu á Íslandi. Kostnaður við skattkerfið sjálft liggur þó ljós fyrir. Óvissan stafar fyrst og fremst af því að kostnaður innheimtuyfirvalda vegna innheimtu opinberra gjalda er áætlaður.

Noregur

Flest ársverk í skattkerfinu eru vegna skattstofanna og manntals-skrifstofanna eða um 50%. Upplýsingar um fjölda ársverka þessara yfirvalda eru mjög traustar.

Ákveðin óvissa er tengd fjölda ársverka annarra stofnana sem að skattkerfinu koma. Þannig er talsverð óvissa um fjölda ársverka við innheimtustofnanir sveitarfélaganna en áætlað er að þær taki til sín um 25% af heildarársverkafjölda. Áætluð eru 10% til stjórnunarverkefna (10% er viðmiðunartala frá skattastjórnsýslunni). Enn fremur er fjöldi ársverka nokkurra minni stofnana skattkerfisins algerlega byggður á áætlun.

Gengið er út frá kostnaði fyrir skattstjórnsýsluna á árinu 1995. Heildarkostnaði er skipt á fjölda stöðugilda sem notuð eru við hin ýmsu verkefni. Upplýsingar um kostnað við skattastjórnsýslu sveitarfélaganna liggja ekki fyrir en hann er áætlaður 300.000 d. kr á ársverk (meðalkostnaður á ársverk fyrir hinn hlutann af skattastjórnsýslunni).

Svíþjóð

Sænsku upplýsingarnar um fjölda ársverka eru byggðar á uppgjöri yfir tíma sem varið er til skattaverkefna hjá viðkomandi skattstofum. Upplýsingar liggja fyrir um hlutdeild einstakra skattstofa í bæði stjórnunarkostnaði og kostnaði stuðningsdeilda og kostnaðinum skipt eftir tímanotkun við einstök verk. Fjöldi ársverka hjá innheimtakerfinu, sem reikna má á skattaverkefni, er áætlaður. Tímanotkuninni í uppgjörinu er skipt með hliðsjón af kostnaðarútreikningum ríkisskattstjóra á hinum ýmsu þáttum innheimtustarfseminnar og innheimtuárangri.

Kostnaður við skattframkvæmd er birtur í ársskýrslu ríkisskattstjóra. Reiknað er með öllum kostnaði, þ.e. við starfslið, húsnæði, tölvuvinnslu sem og öðrum kostnaði sem til fellur. Kostnaður við innheimtu á sköttum er reiknaður á þann hátt að kostnaði við innheimtu í ýmsum tegundum dómsmála, sbr. ársskýrsluna, er skipt niður eftir innheimtri fjárhæð.

Kostnaður tollyfirvalda við störf við virðisaukaskatt o.fl. sem og önnur smærri skattverkefni hjá öðrum stofnunum en stofnunum skattkerfisins eru ekki reiknuð með í sænsku upplýsingunum.

Almennt má telja að upplýsingarnar frá Svíþjóð séu nokkuð traustar.

Samanburður

Í eftirfarandi töflu er sýndur bæði fjöldi ársverka og kostnaður við skattframkvæmd í einstökum löndum árið 1995. Vegna samanburðar var valið að reikna kostnað og fjölda ársverka í hlutfalli við fólksfjölda. Eins og fram hefur komið gætir nokkurrar óvissu bæði um heildarkostnað og fjölda ársverka og því óvíst að upplýsingarnar séu fyllilega sambærilegar.

Tafla 17 Kostnaður (í milljónum danskra króna) og ársverk í skattstjórnsýslunni

	Fjöldi íbúa	Kostnaður 1995		Ársverk 1995	
		Millj. d.kr	d.kr. á íbúa	Alls	á 1000 íbúa
Danmörk		-	-	-	
Ísland	267 000	117	438	495	1,9
Noregur	4 348 000	2 355	542	7 893	1,8
Svíþjóð	8 816 000	3 379	383	9 276	1,1

Athugasemd: Fjárhæðirnar eru umreiknaðar í danskar krónur á gengi Danmarks Nationalbank, ársmeðaltali fyrir 1995. 100 kr. í gjaldmiðli viðkomandi landa samsvara eftirfarandi fjárhæðum í dönskum krónum: Ísland: 8,65; Noregur: 88,45; Svíþjóð: 78,65.
Heimild: Danmarks Statistik: Statistisk Årbog 1996.
Notuð er norska skilgreiningin á ársverki. Eitt ársverk er skilgreint sem 1800 unnir tímar (leyfi og önnur fjarvera er ekki reiknuð með).

Hugsanleg skýring á hærri kostnaði og fleiri ársverkum á Íslandi en í Svíþjóð er sú að íslenska skattstjórnsýslan vinnur við nokkuð önnur skilyrði en skattstjórnsýslan á hinum Norðurlöndunum, ekki síst með tilliti til stærðar landsins miðað við íbúafjölda. Tiltölulega lítil tölvunotkun við álagninguna og engin einfölduð framtöl kunna einnig að hafa áhrif á vinnuafslnotkun. Taflan sýnir að notkun ársverka var næstum sú sama á Íslandi og í Noregi, jafnframt því sem kostnaður á

Íbúa var verulega hærri í Noregi. Möguleg skýring gæti legið í breytingum á gengi norsku krónunnar á undanförunum árum miðað við myntir hinna landanna sem og miklum fjölda stofnana í norska skattkerfinu auk herra launastigs í Noregi.

Lykiltölurnar benda til þess að kostnaður og fjöldi ársverka í hlutfalli við íbúafjölda sé minni í Svíþjóð en í Noregi. Þótt túlka beri upplýsingarnar með varúð eru ákveðin atriði sem geta skýrt þennan mun. Til dæmis er sænska kerfið samhæfðara og einingar þess stærri. Landfræðilegur mismunur gæti líka haft áhrif. Enn fremur er líklegt að meiri notkun einfaldaðra framtala í Svíþjóð stuðli að minni kostnaði á íbúa og færri ársverkum. Einnig má nefna að til sænskra stjórnvalda hafa almennt verið gerðar meiri kröfur um sparnað en til þeirra norsku.

Samanburðurinn gefur til kynna að sænska skattastjórnsýslan sé ekki eins ódýr og sú norska. Þessi rannsókn gefur þó ekki forsendur til að meta hvort þetta endurspeglir einnig mismun á skilvirkni. Það eru því ekki nægar upplýsingar fyrir hendi til að gera samanburð á árangri, þjónustu og gæðum skattastjórnsýslunnar í einstökum löndum.

5.2.2 Leiðréttingar

Leiðréttingar, sem gerðar eru á skattstofum eru einn helsti mælikvarði á eftirlitsstarf skattyfirvalda í löndunum. Við úttektina var því reynt að bera saman þær fjárhæðir sem leiðréttingar (í hlutfalli við skattgreiðslur) í einstökum löndum leiða af sér. Einnig var reynt að gera samanburð á tíðni breytinga í löndunum, það er fjölda breytinga í hlutfalli við heildarfjölda framtala.

Í úttektinni var miðað við að leiðréttingar séu afleiðing eftirlitsaðgerðar af hálfu skattyfirvalda þannig að breytingar vegna tímabila (periodiseringar) og tapsfrádráttur töldust einnig með. Það þýðir að leiðréttingar sem einstakir skattgreiðendur gera eða tilkynna sjálfir reiknast ekki sem leiðréttingar. Skattlagning samkvæmt áætlun, þegar framtal hefur ekki borist, telst heldur ekki með sem afleiðing af virkri eftirlitsaðgerð. Enn fremur teljast ekki með breytingar á sköttum sem rætur eiga að rekja til dómsúrskurðar.

Fjárhæðirnar gefa til kynna skattaleg áhrif leiðréttinganna en skattyfirvöld hafa reiknað þau með því að nota meðalálagningsprósentu á hverjum stað.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir leiðréttingarfjárhæðum og fjölda leiðréttinga í hverju landi fyrir sig.

Danmörk

Í Danmörku er fjöldi leiðréttinga notaður sem framleiðslumarkmið hvort sem leiðréttingarnar hafa í för með sér meiri eða minni tekjur fyrir hið opinbera. Þetta er meðal annars vegna þess að brúttóleiðréttingar endurspeгла að mati skattyfirvalda best þá vinnu sem innt hefur verið af hendi. Sem framleiðslumarkmið tryggja brúttóleiðréttingar auk þess réttaröryggi en notkun nettóleiðréttinga beinist fremur að þeim skatttekjum sem afla má með eftirlitsviðleitni skattyfirvalda. Við þessa rannsókn er vegna samanburðar valið að nota nettóleiðréttingar.

Leiðréttingarnar ná bæði til ríkis og sveitarfélaga. Ekki er tekið tillit til hliðrunar tímabila í leiðréttingum sveitarfélaga. Leiðréttingarfjárhæðir, sem fram koma sem tilfærsla milli mismunandi tegunda tekna, eru reiknaðar með, umreiknaðar í skattfjárhæðir. Leiðréttingar sem eytt er með afskrift eða niðurfærslu eru skráðar sem árangur. Einnig reiknast sem leiðrétting hækkun sem að nokkru eða öllu leyti er jöfnuð með framlögðu tapi frá fyrra ári.

Í fjölda leiðréttinga eru aðeins taldar með leiðréttingar sem sveitarfélögin gera og veldur það vanmati á heildarfjölda leiðréttinga á skattasviðinu í Danmörku. Hver skattgreiðandi kemur aðeins fyrir einu sinni og því aðeins að leiðréttingarnar í heild hafi valdið breytingu á skattskyldum tekjum.

Ísland

Aðeins eru tiltækar upplýsingar um fjárhæð og fjölda nettóleiðréttinga eftir álagningu. Tilfærsla fjárhæða á framtalinu sem ekki hefur þýðingu fyrir skattlagninguna var ekki reiknuð sem leiðrétting. Upplýsingar um breytingar vegna lækkunar tapsfrádráttar lágu ekki fyrir.

Noregur

Leiðréttingar vegna breytinga á framtali í tengslum við venjulega álagningarmedferð: Fjárhæðirnar eru lagðar saman vélrænt þannig að tilfærsla þeirra er tekin með sem -/+ breyting. Árið 1995 var

nettóleiðréttingin um 10,6 milj. n. kr. Hinar leiðréttu fjárhæðirnar tengjast einstökum skattárum.

Leiðréttingarnar tengjast breytingum á venjulegum tekjum og ná yfir skrifstofueftirlit og eftirlitsstarfsemi skattstofanna. Tölurnar taka þannig ekki til árangurs af bókhaldseftirliti fylkisskattstofanna. Árangur af þessu eftirliti var 800 milljónir norskra króna tekjuauki á árinu 1995 og getur hann tengst mörgum skattárum. Leiðréttingar, sem skattstofurnar gerðu vegna stórfyrirtækja og erlendra málefna, eru ekki teknar með.

Í Noregi eru upplýsingar um fjölda breyttra framtala ekki tiltækar þar sem tilfærsla fjárhæða reiknast sem tvær breytingar.

Þar sem upplýsingarnar frá Noregi eru annars eðlis en frá samanburðarlöndunum eru þær ekki teknar inn í samanburðinn hér á eftir.

Svíþjóð

Í Svíþjóð var frá og með 1995 tekið upp nýtt upplýsingakerfi og vænst er að með því fáiast traustari upplýsingar en áður. Fyrsta árið bar þó nokkuð á skráningarskekkjum. Ýmsar villur hafa fundist og verið leiðréttar. Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra er þó enn að finna skekkjur sem hafa áhrif á upplýsingar um skattalegan árangur eftirlitsins, t.d. voru skráningarvillur að hluta skráðar sem eftirlit að frumkvæði skattstofu.

Þar sem rangar fjárhæðir varða bæði hækkánir og lækkánir er þó talið að nettóbreytingin vísi í rétta átt. Í skýrslu fyrir 1995 hefur því ríkisskattstjóri valið að birta upplýsingar um nettóbreytinguna. Upplýsingar um hækkánir, lækkánir og nettóbreytingar eru fyrir hendi frá fyrri árum.

Í Svíþjóð er framtali talið breytt ef skattyfirvöldin breyta upplýsingum í því. Breytingarnar þurfa því ekki að valda breytingum á skatti - tilfærsla af fjárhæð á framtali reiknast þannig einnig sem breyting. Það er mat ríkisskattstjóra að breytingar vegna tilfærslu séu undantekningar. Þær hafa því að líkindum litla þýðingu við samanburð á fjölda breytinga. Þær hafa ekki áhrif á samanburð skattalegra nettóáhrifa.

Breytingar, sem stafa af villum í útreikningi eða samlagningu í framtölum og skattstofurnar finna sjálfar, eru taldar með í Svíþjóð sem árangur af eftirliti að frumkvæði skattstofu. Vegna samanburðar er slíkum breytingum hins vegar sleppt við þessa úttekt. Til að fækka

breytingum vegna reiknivillna hefur verið notuð aðferð skattyfirvalda til að reikna út breytingar vegna eftirlits að frumkvæði skattyfirvalda.

Breytingar á tapsfrádrætti, sem verða eftir umreikning (það er breytingu á áður álögðum skatti), teljast ekki með til skattalegra áhrifa eftirlitsins að frumkvæði skattyfirvalda. Hins vegar teljast reiknuð skattaleg áhrif af breytingum á tapsfrádrætti með í sköttum ársins þótt þau leiði ekki til skattlagningar á sama ári.

Til að gera upplýsingarnar um tíðni leiðréttinga samanburðarhæfar hefur fjöldi þeirra sem eingöngu bera fjármagnstekjuskatt og skila því ekki skattframtali verið tekinn með í heildarfjölda skattframtala.

Skattyfirvöld birta upplýsingar um fjölda framtala sem breytt er vegna eftirlits að frumkvæði skattyfirvalda og orsakir þeirra. Breytt framtöl vegna þessarar tegundar eftirlits eru reiknuð út sem hlutfall af heildarfjölda breytinga.

Áhrif leiðréttinga í fjárhæðum

Hér á eftir er gerður samanburður á þeim fjárhæðum sem leiðréttingar leiða af sér í hlutfalli við skattgreiðslur í einstökum löndum og reynt að skýra mismun milli landanna.

Þess skal getið í upphafi að meiri hækkun skatttekna vegna skatteftirlits telst betri árangur en minni hækkunir. Háar fjárhæðir þurfa þó ekki að þýða umfangsmeira eða betra skatteftirlit. Ástæðan getur verið að útfærsla skattreglnanna og gæði þeirrar þjónustu og ráðgjafar, sem skattstofurnar veita, valda því að skattgreiðendur eiga erfitt með að veita skattyfirvöldum réttar eða fullnægjandi upplýsingar. Mismunandi umfang leiðréttinga getur einnig gefið til kynna mismunandi forgang, skipulag og framkvæmd eftirlitsins. Það getur til dæmis verið mismunandi hvaða flokkar skattgreiðenda eða svið sæta eftirliti og í sumum tilvikum þarf að gera upp á milli fjölda eftirlitsaðgerða og þess hversu ítarlegar þær eru.

Með þetta í huga er erfitt að meta orsakir mismunandi umfangs leiðréttinga. Slíkt krefðist ítarlegri rannsókna en mögulegar hafa verið við þessa athugun.

Í eftirfarandi töflu eru sýndar fjárhæðir sem leiðréttingar leiddu af sér í hlutfalli við skattgreiðslur í einstökum löndum.

Tafla 18 *Álagður tekjuskattur og nettóbreytingar á skatti við eftirlit að frumkvæði skattyfirvalda*

	Álagðir skattar og gjöld í tengslum við tekjuskattsálagninguna í milljörðum d.kr.	Breytingar (netto) í milljónum d.kr.	Breyting á skatti (nettó) við eftirlit að frumkvæði skattyfirvalda, í % af álögðum skatti		
			Alls	Við árlega álagningu	Eftir árlega álagningu
Danmörk	286,2	4.592	1,6		
Ísland	5,9	109			1,8
Noregur					
Svíþjóð	291,4	6.458	2,2	1,1	1,2

Athugið: Tómir reitir þýða að upplýsingar eru ekki tiltækar/skiptingin á ekki við.

Í sænsku upplýsingunum eru undanskildar leiðréttingar sem stafa af rangri talningu. Sænsku upplýsingarnar eru vegna álagningarársins 1995 þ.e.a.s. tekjuárs 1994 eða fyrri ára.

Dönsku upplýsingarnar varða leiðréttingar gerðar 1995. Þessar leiðréttingar varða fyrst og fremst tekjuárið 1993. Skipting í breytingar við árlega álagningu og breytingar gerðar eftir árlega álagningu á ekki við í Danmörku. Íslensku upplýsingarnar varða tekjuárið 1994.

Í Svíþjóð leiddi eftirlit að frumkvæði skattyfirvalda á árinu 1995 til 2,2% hækkunar skatta frá álagningu. Í Danmörku var hækkunin 1,6%. Sé mið tekið af fólksfjölda eru lagðir á hærri skattar í tengslum við tekjuskattsálagninguna í Danmörku en í Svíþjóð. Skýringin er að skattgreiðslur í Danmörku byggjast að miklu leyti á tekjuskatti og launatengd gjöld greiðast af launþega í tengslum við skattlagningu tekna. Í Svíþjóð greiðast hins vegar launatengd gjöld að mestu með vinnuveitendagjaldi sem ákveðið er með sérstöku framtalsferli og er því ekki tekið með í töfluna. Þetta þýðir að upplýsingarnar eru ekki alveg sambærilegar. Sé sænska vinnuveitendagjaldið tekið með í samanburðinn, bæði með tilliti til fjárhæðar álagðs gjalds og nettóhækkunar þess, lækkar breytingarprósentan í tæp 1,6%. Þetta þýðir aftur að nettóupphæð breytinga í hlutfalli við álagðan skatt er svo til eins í Svíþjóð og Danmörku.

Breytingatíðni

Hér á eftir er gerður samanburður á breytingatíðni í einstökum löndum. Breytingatíðnin er mælikvarði á fjölda framtala sem breytt er. Hér gildir það sama og um fjárhæð breytinga að túlka má háa breytingatíðni sem betri árangur af eftirliti skattastjórnsýslunnar en lága breytingatíðni. En af sömu ástæðum og taldar voru upp varðandi fjárhæð breytinga krefðist það ítarlegri rannsókn en hér hafa verið mögulegar að meta mismun á breytingatíðni.

Í eftirfarandi töflu er sýnd breytingatíðni sem afleiðing af eftirliti að frumkvæði skattfirvalda í einstökum löndum árið 1995 og einnig fjöldi álagninga sem byggja á áætlun í hlutfalli við fjölda framtala.

Tafla 19 Fjöldi framtala 1995, fjöldi breyttra framtala vegna eftirlits að frumkvæði skattfirvalda og fjöldi álagninga, sem byggja á áætlun

	Fjöldi framtala	Prósenta framtala sem breytt er við eftirlit að hálfu skattfirvalda			Prósenta áætlaðra álagninga
		Alls	Árleg álagning	Eftir árlega álagningu	
Danmörk	4.624.000	8,0			
Ísland	221.000			3,1	5,2
Noregur					
Svíþjóð	8.192.000	5,1	4,1	1,1	0,7

Athugið: Tómir reitir þýða að upplýsingar eru ekki tiltækar/skiptingin á ekki við.

Í sænsku upplýsingunum eru undanskildar leiðréttingar sem stafa af rangri talningu. Auk þess er fjöldi þeirra sem fjármagnsskattur er lagður á sjálfkrafa reiknaður með í fjölda framtala. Sænsku upplýsingarnar eru vegna álagningarársins 1995 þ.e.a.s. tekjuársins 1994

Dönsku upplýsingarnar eiga aðeins við skattfrumkvæmdir sveitarfélaganna.

Breytingatíðnin fyrir Danmörku á við árið 1993. Dönsku upplýsingarnar eru úr Ligningsstatistikken fyrir tekjuárið 1993.

Íslensku upplýsingarnar eru fyrir tekjuárið 1994.

Taflan sýnir m.a. að 8% framtala er breytt í Danmörku vegna eftirlits að frumkvæði skattstofu. Í Svíþjóð er um 5% framtala breytt. Óvíst er þó hvort upplýsingarnar eru fyllilega sambærilegar. Hins vegar er mismunurinn það mikill að líklegt er að breytingatíðnin sé hærri í Danmörku en í Svíþjóð. Séu rangar leiðréttingar eða samtölur sem sleppt er í sænsku upplýsingunum teknar með hækkar breytingatíðnin í 6%, þ.e. breytingatíðnin verður áfram verulega lægri en í Danmörku.

Þar sem leiðréttingar fyrir álagningu eru ekki hluti af íslenska eftirlits-hugtakinu eru engar upplýsingar teknar saman um heildarfjölda framtala sem breytt er vegna eftirlits fyrir og eftir álagningu að frumkvæði skattfirvalda. Nokkrar skattstofur hafa þó á síðustu árum skráð þessar breytingar²²⁾. Sé gengið út frá þessum upplýsingum má áætla að breytingatíðnin í heild á Íslandi sé svipuð eða hærri en í Danmörku og sé ef til vill allt að 10% af heildarfjölda framtala.

Lítill vinna er fólgin í verulegum hluta leiðréttinganna og hátt hlutfall áætlunarframtala er meðal annars vegna þess að ekki eru notuð einfölduð framtöl á Íslandi. Mikill hluti breytinganna er vegna launa þar sem um er

²²⁾Tiltækar eru upplýsingar frá stærstu skattstofunum sem sjá um 65% af framtölunum.

að ræða frávik frá samanburðarupplýsingum. Enn fremur hafa skattyfirvöld kerfisbundið hafnað ákveðnum tegundum frádráttarliða í rekstrarframtölum, svo sem lífeyrissjóðsframlagi einstaklinga í rekstri á þeirri forsendu að ekki sé um rekstrarútgjöld að ræða. Dómstólar hafa hins vegar nýlega hafnað þessari túlkun skattyfirvalda á frádráttarbærni framlags í lífeyrissjóð.

Auk hárrar breytingatíðni var fjöldi áætlanafamtala vegna þess að framtölum var ekki skilað eða þeim skilað of seint til að ná álagningu meira en sjö sinnum algengari á Íslandi en í Svíþjóð á árinu 1995. Áætlunarframtöl eru um 5% af heildarfjölda framtala á Íslandi. Í næstum helmingi tilvika skila þó framteljendur framtölum fyrir lok kærufrests.

Við þessa úttekt hefur ekki reynst kleift að gefa einhlíta skýringu á því hvers vegna áætluð álagning er svo miklu algengari á Íslandi en í Svíþjóð. Ein skýring getur verið óskilvirkt viðurlagakerfi gagnvart þeim skattgreiðendum sem ekki senda inn framtal. Afleiðing þess getur verið sú að íslensk skattyfirvöld noti áætlun til að beita slíka skattgreiðendur þrýstingi. Í Svíþjóð er meginmarkmiðið með áætlaðri álagningu hins vegar það að stuðla að réttlátri skattlagningu. Tiltölulega stór hluti þeirra skattgreiðenda sem sæta áætlaðri álagningu á Íslandi eru ógreiðslufærir skuldarar. Annar þáttur sem að líkindum hefur áhrif á mismuninn er útbreiðsla einfaldaðra framtala í Svíþjóð. Einnig er sú skýring hugsanleg að munur á eðli tekna skattgreiðenda og skattareglum valdi nokkru um mismuninn á fjölda áætlaðra álagninga.

6. Samstarfið milli skattyfirvalda á Norðurlöndum

Samstarf milli norrænu skattyfirvaldanna á sviði skatteftirlits er vaxandi og verður stöðugt virkari hluti eftirlitsins. Mikilvægur samningur á þessu sviði er „Samningur milli Norðurlanda um aðstoð í skattamálum“ frá 7. desember 1989. Samningurinn tók gildi 8. maí 1991. Samningurinn er á milli Danmerkur, Færeyja, Grænlands, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar. Það felst í almennum ákvæðum samningsins að aðildarríkin skuldbinda sig til að veita hvert öðru aðstoð í skattamálum að því er varðar:

- Vitneskju um skjöl
- Upplýsingar í skattamálum
- Útvegum framtalseyðublaða og annarra skattheyðublaða
- Aðgerðir til að forðast skattlagningu í fleiri en einu aðildarríki
- Innheimtu skatta
- Yfirfærslu skatta
- Innheimtu skatta og tryggingu skattkrafna

Í samningnum eru ýmsar skilgreiningar á skatthugtakinu og viðmiðunarreglur um hvernig samningsbundið samstarf skal fara fram. Það er vert að vekja athygli á því að samningurinn tekur einnig til virðisaukaskatts. Samningurinn er bindandi og þykir efla samvinnu milli landanna.

Auk ofangreinds samnings hafa eftirtaldir samningar verið gerðir:

- Samningur milli Norðurlanda um innheimtu og yfirfærslu skatta (Trekavtalen).
Hann kveður á um innheimtu og yfirfærslu skatta milli landanna, þar með talið skattafrátt og fyrirframgreiðslu skatta.
- Samningur samkvæmt 20. gr. í samningi frá 7. desember 1989 milli Norðurlanda um aðstoð í skattamálum.
Í honum eru ýmsar skilgreiningar á gjöldum með tilvísun til löggjafar einstakra landa.

6.1 Eftirlitssamstarf

Ýmsar tegundir eftirlitssamstarfs eru milli Norðurlanda. Mikilvægustu tegundirnar eru:

- Skipti á sjálfvirkum samanburðarupplýsingum
- Skipti á öðrum samanburðarupplýsingum
- Skipti á upplýsingum um atvinnugreinar
- Upplýsingar um hjálparstarf
- Upplýsingar um skattgreiðendur
- Samtímaendurskoðun
- Samstarf milli ráðuneyta, skattstjóra o. fl.

Samvinnan tekur til skipta á ýmiss konar upplýsingum og hefur aukist í heild á síðari árum. Ekki er að svo stöddu skylt að nota tölvutækt efni við flutning upplýsinga milli landa. Samkvæmt upplýsingum frá Skattedirektoratet í Noregi eru gerðar um 10 - 13 samtímaendurskoðanir (bókhaldseftirlit) á ári.

Vandamál við afhendingu og notkun samanburðarupplýsinga

Samkvæmt upplýsingum frá skattyfirvöldum hefur það verið vandkvæðum háð að yfirfæra allt það magn gagna sem sjálfvirku samanburðarupplýsingarnar skapa. Gagnayfirfærslan á að byggjast á OECD-staðli. Umræður hafa farið fram um það milli landanna hvað skuli felast í slíkum staðli. Til dæmis hefur mismunandi framtalsskylda launþega í einstökum löndum skapað óvissu um hvaða upplýsingar skuli teknar með. Á fundi norrænna eftirlitsstjóra í júní 1996 voru teknar ákvarðanir um þann OECD-staðal sem á að gilda á Norðurlöndum.

Eitt vandamál við skipti á upplýsingum, þar með töldum samanburðarupplýsingum, er að þær eru oft sendar of seint til að nota meggi þær við venjulega álagningu í viðtökulandinu.

Gildi þeirra upplýsinga sem felast í sjálfvirku samanburðarupplýsingunum minnkar venjulega með tímanum. Þetta á einkum við ef ekki er hægt að nota þær við venjulega álagningu. Norski ríkiskattstjórinn gerir ráð fyrir að byrjunarerfiðleikarnir við yfirfærslu sjálfvirku samanburðarupplýsinganna muni minnka smátt og smátt. Upplýsingarnar

eru nú að mestu yfirfærðar svo snemma á álagningarárinu (í apríl) að hægt verður að nota þær við álagningu ársins.

Skipulagning upplýsingaskipta milli Norðurlanda

Það eru yfirsett skattýfirvöld hvers lands sem bera ábyrgð á upplýsingaskiptum milli Norðurlanda. Upplýsingaskiptin eiga sér stað miðlægt milli skattembætta einstakra landa. Í Noregi annast þau sérstök alþjóðadeild í eftirlits- og bókhaldsdeild ríkisskattstjóra. Það á bæði við um sjálfkrafa og sjálfviljugar samanburðarupplýsingar og beiðnir um aðstoð. Í sérstökum tilvikum getur skattstofa haft beint samband við skattstofur í öðrum löndum en þá aðeins til að auka við upplýsingar sem skipst hefur verið á. Í Danmörku og í Svíþjóð sér alþjóðadeild Told og Skat og sænska ríkisskattstjóraembættisins um afgreiðslu upplýsingabeiðna.

Miðlun reynslu og fundir, t.d. fundir eftirlitsstjóra Norðurlanda

Fundir norrænna eftirlitsstjóra eru haldnir einu sinni á ári. Verkefnahópar við eftirlit heyra undir eftirlitsstjórana og halda þeir fundi eftir þörfum. Á fundum eftirlitsstjórana er m.a. farið yfir ýmis mál er varða eftirlits-samstarfið, þar á meðal samtímaendurskoðun og skipti á samanburðarupplýsingum milli Norðurlandanna. Önnur atriði, svo sem þróun upplýsingatækninnar og barátta gegn skattalagabrotum, hafa verið rædd á fundunum.

Samtímaeftirlit

Með samtímaeftirliti er átt við skatteftirlit sem fram fer samtímis (einkum bókhaldseftirlit) hjá stórum fyrirtækjum sem reka starfsemi í mörgum löndum. Ekki hafa verið sett upp hlutlæg viðmið um hvaða fyrirtæki skuli sæta samtímaeftirliti. Val þeirra fer fram samkvæmt tillögum frá einstökum löndum. Áður en eftirlitið fer fram eru haldnir sameiginlegir undirbúningsfundir þar sem nánari áætlun er gerð um framkvæmd eftirlitsins. Samið er um tímaáætlun og stjórnandi valinn til að samræma eftirlitið. Stjórnanda hvers verkefnis skal yfirleitt velja frá því landi sem gert hefur tillögu um það samtímaeftirlit sem um er að ræða. Við lok eftirlitsverkefnis eða samtímaeftirlits skal halda fund þar sem gert er yfirlit um verkefnið og það metið. Enn fremur skal gera yfirlitsskýrslu um eftirlitsverkefnið þegar því lýkur.

6.2 Mat skattýfirvalda á eftirlitssamstarfi Norðurlanda

Danmörk

Almenn afstaða til eftirlitssamstarfsins er jákvæð. Dönsk skattyfirvöld hafa sérstaklega bent á að eftirlitssamstarfið hafi leitt til aukinnar vitneskju um skattkerfi annarra landa og samstarfið verið mjög þroskandi fyrir þá starfsmenn sem þátt hafa tekið í samtímaeftirlitinu.

Oftast er staðið við þau þriggja mánaða tímamörk sem sett hafa verið þegar beðið er um aðstoð. Skil upplýsinga í þessum tilvikum hafa einnig dafnað.

Meðal vandamála er tengjast samstarfinu var sérstaklega nefnt að árangur samstarfsins var ekki skráður í Resultatkravsystemet (REKS) þar sem önnur aðföng og árangur er metinn. Það getur einnig valdið erfiðleikum að reglurnar um eftirlitssamstarf Norðurlandanna eru lítið þekktar innan skattastjórnsýslunnar. Reynt er að bæta úr þessu með því að dreifa upplýsingum til skattstofa.

Annað vandamál getur verið að eftirlitssamstarf yfir landamæri getur fallið utan venjulegra stjórnunaraðferða þar sem skattastjórnsýslan er ekki að öllu leyti búin undir slíkt samstarf.

Ísland

Reynsla Íslendinga af eftirlitssamstarfinu er yfirleitt jákvæð enda þótt Ísland hafi fram til þessa ekki verið virkur þáttakandi í samstarfinu. Það er að hluta til vegna þess að á Íslandi eru fá stórfyrirtæki og fjölþjóðafyrirtæki en tungumálaerfiðleikar hafa einnig skipt hér nokkru máli.

Deildarstjóri eftirlitsdeildar ríkisskattstjóra tekur fyrir Íslands hönd þátt í tveimur starfshópum innan eftirlitssamstarfsins. Þar er annar vegar um að ræða starfshóp um svarta atvinnustarfsemi og hins vegar samstarf um tölvuvæðingu í eftirliti.

Noregur

Reynsla ríkisskattstjóra af m.a. samtímaendurskoðunum og eftirlitssamstarfi milli Norðurlanda er í meginatriðum jákvæð. Helstu athugasemdir eru eftirfarandi:

- Samtímaeftirlit er mjög dýrt.
- Meiri samvinna milli Norðurlanda er æskileg á sviði skatta og eftirlits og upplýsingaskipta.

Að öðru leyti er vísað til þess sem áður er lýst varðandi síðbúna afhendingu á samanburðarupplýsingum og vandamál við tölvuvædda yfirfærslu. Skattastjórnsýslan þarfnast þess að sjálfvirku samanburðarupplýsingarnar séu tiltækar í apríl á næsta ári eftir tekjuárið.

Svíþjóð

Svíþjóð hefur að mestu sömu reynslu af eftirlitssamstarfinu og hin löndin. Lík tungumál, menning og stjórnarfar á Norðurlöndum stuðla að því að léttu samstarfið. Ríkisskattstjóri telur mikla þróunarmöguleika vera fyrir hendi að því er varðar eftirlitsaðferðir, upplýsingaskipti og löggjöf.

Eitt vandamál sem áhersla er lögð á er staðgreiðsla skatta þeirra launþega sem vinna í öðru Norðurlandanna en heimaríkinu en skattleggja ber í heimaríkinu. Í slíkum tilvikum getur verið erfiðleikum háð að fá henni skilað til heimaríkisins.

Sameiginlegt mat á samstarfinu

Að frumkvæði skattstjóra Norðurlandanna var á árinu 1994 komið á fót starfshópi sem hefur samið og lagt fram skýrslu um upplýsingaskipti milli Norðurlandanna. Ástæðan fyrir skýrslunni var sú að fram hafði komið gagnrýni á skipti á samanburðarupplýsingum og einkum sjálfkrafa skipti á slíkum upplýsingum en sú skoðun var ríkjandi að á því sviði væri samstarfið ekki fullnægjandi.

Í skýrslunni er fjallað um ýmis atriði er varða eftirlitssamstarfið. Þau mikilvægustu eru talin upp hér á eftir:

Tegund samstarfs	Mat skýrslunnar á samstarfinu
Sjálfvirk skipti á samanburðarupplýsingum	Virka ekki vel. Vandamál er varða tölvukerfi, kennslu, skort á kunnáttu skattfulltrúa og lága forgangsstöðun í einstökum löndum.
Sjálfviljug (spontana) skipti á samanburðarupplýsingum	Virka ekki sem best. Skipst er á of fáum upplýsingum. Upplýsingar berast allt of seint og gæðin eru mjög breytileg. Skortur á upplýsingum til baka til sendanda.
Beiðnir um aðstoð	Fátíðar. Skattfulltrúar þekkja möguleikana ekki nógu vel. Of langur afgreiðslutími.
Persónuupplýsingar um skattgreiðendur	Skortur á öruggum og einhlítum persónuupplýsingum er veruleg hindrun við skipti á samanburðarupplýsingum. Má leysa með því að taka upp TIN (Taxpayer Identification Number) sem í reynd getur verið kennitala skattgreiðanda eða fyrirtækis.
Samtímaeftirlit	Samstarfið metið algerlega fullnægjandi.
Skýrslur til eftirlitsstjóranna	Starfshópurinn leggur til að á hverju ári sé þar til bærur yfirvöldum falið að gera sameiginlega skriflega skýrslu um skipti á samanburðarupplýsingum og um eftirlitssamstarfið.

7. Stjórnsýsluendurskoðun á skattasviðinu

Í kafla 2.2.2 er fjallað um aðra endurskoðun en þá sem gerð er af ríkisendurskoðunarembættunum, þ.e. endurskoðun sveitarfélaga, innri endurskoðun skattstjórnsýslunnar og endurskoðendur þingsins í Svíþjóð.

Í öllum löndum er greint á milli fjárhagsendurskoðunar og stjórnsýsluendurskoðunar. Þótt bæði sé munur á tilgangi og framkvæmd eru mörkin milli þessara tegunda endurskoðunar hvorki skýr né ótvíræð. Heiti þeirra eru einnig breytileg eftir löndum. Í Noregi er einnig sérstaklega tilgreind stjórnлагаendurskoðun (konstitusjonell-) sem meðal annars hefur þann tilgang að rökstyðja mat þingsins á því hvort láta skuli ríkisstjórn eða ráðherra svara til saka fyrir meðferð á fjármunum ríkisins.

Eins og fram kemur í kafla 2.2.2 er mismunandi hvort með fjárhagsendurskoðun er átt við úttekt á öllum ríkisreikningunum eða ársskýrslum einstakra stofnana. Fjárhagsendurskoðun er í öllum löndum gerð með tilliti til mikilvægis og áhættu.

Hér á eftir er í stuttu máli gerð grein fyrir tilgangi stjórnsýsluendurskoðunar.

7.1 Skipulag og fjármunir til stjórnsýsluendurskoðunar

Í Danmörku er ríkisendurskoðunin ekki deildaskipt þar sem mismunandi tegundir endurskoðunar eru gerðar af sömu deildum. Í hinum löndunum hafa ríkisendurskoðanirnar valið þann kost að skipuleggja stjórnsýsluendurskoðun í sérstökum deildum. Í Noregi var þetta gert með skipulagsbreytingu 1. janúar 1996. Stjórnsýsluendurskoðunin tekur yfirleitt til sín um 25%-30% af heildarfjárframlögum til stofnananna. Hlutfallið er þó nokkru lægra á Íslandi.

Í öllum löndunum eru stofnanirnar sjálfstæðar og ákveða sjálfar hvaða stjórnsýsluendurskoðanir skuli gera og hvernig. Að Svíþjóð undanskilinni tekur rannsóknarheimildin einnig til ríkisstjórnar og ráðherra. Í öllum löndunum eru það yfirleitt embættismenn sem ákveða hvaða

rannsóknir skuli gera. Í Noregi geta „skoðunarmenn“ - þingskipuð sérfræðinganefnd fyrir ríkisendurskoðunina - einnig tekið ákvörðun um rannsókn. Þingskipaðir skoðunarmenn í Danmörku geta einnig haft frumkvæði að því að ríkisendurskoðun framkvæmi rannsóknir. Á Íslandi og í Svíþjóð eru stofnanirnar hreinræktaðar embættismannastofnanir.

Alls staðar nema í Svíþjóð er þjóðþingunum gerð grein fyrir skýrslum um stjórnsýsluendurskoðun. Í Danmörku eru skýrslur ríkisendurskoðunar afhentar endurskoðendum ríkisins sem taka ákvörðun um hvort þær skuli sendar áfram til þingsins. Á Íslandi gefur Ríkisendurskoðun forseta þingsins skýrslur um stjórnsýsluendurskoðun og gerir einnig reglulega, að eigin frumkvæði, fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir rannsóknnum sínum. Auk þess fá allir þingmenn skýrslurnar í upplýsingaskyni.

Í Noregi beinir ríkisendurskoðunin fyrst og fremst skýrslum sínum til viðkomandi ráðherra og stofnunar. Skýrslurnar eru ekki gefnar út en eru opnar almenningi hjá þeirri stofnun sem rannsökuð er séu þær ekki taldar trúnaðarmál vegna eðlis umfjöllunarefnisins. Sé það metið svo að stofnunin sem rannsökuð er geri ekki viðeigandi ráðstafanir eða gera skuli þinginu grein fyrir rannsókninni af öðrum ástæðum gefur ríkisendurskoðunin skýrslu til þingsins að undangenginni ákvörðun sérfræðinganefndarinnar (kollegiet).

Þar sem sænska ríkisendurskoðunin heyrir undir ríkisstjórnina er skýrslum frá stjórnsýsluendurskoðuninni alltaf beint til viðkomandi stofnunar eða ríkisstjórnarinnar. Skýrslurnar eru einnig birtar opinberlega. Ekki eru gefnar út formlegar skýrslur til þingsins en venjulega fá viðkomandi nefndir upplýsingar um rannsóknina með því að þeim eru sendar skýrslur.

7.2 Afmörkun og markmið stjórnsýsluendurskoðunar

Nokkuð er mismunandi hvernig stjórnsýsluendurskoðun er skilgreind í löndunum og hvernig markmið aðgerðanna er sett fram. Í Danmörku er tilgreint í lögum um ríkisendurskoðunina að hún skuli annast stjórnsýsluendurskoðun. Með þessu er átt við að stofnunin skuli meta hvort nauðsynlegrar hagsýni hafi verið gætt við meðferð fjármuna og framkvæmd starfsemi sem heyrir undir ríkisbókhaldið. Á svipaðan hátt er tilgreint í íslensku löggjöfinni um ríkisendurskoðun að stofnunin geti gert stjórnsýsluendurskoðun, þ.e.a.s rannsakað stjórnsýsluna og hvort

notkun ríkisfjármuna teljist skilvirk. Gera skal ráðuneytum og þeim sem málið varðar viðvart um það sem ábótavant er og leggja skal fram tillögur um úrbætur.

Í Noregi er stjórnsýsluendurskoðun skilgreind sem kerfisbundið mat á notkun og umsjón opinberra fjármuna og tekna með tilliti til verkefna, notkunar fjármuna og árangurs sem náðst hefur. Markmiðið er að vekja athygli stjórnvalda og þings á aðstæðum sem koma í veg fyrir skilvirkni og ef við á gera tillögur um aðgerðir sem leiða til sparnaðar og betri nýtingar á fjármunum samfélagsins.

Í Svíþjóð er gefið upp að markmið með stjórnsýsluendurskoðun (skilvirkniendurskoðun) sé almennt að auka skilvirkni og framleiðni með því að rannsaka starfsemi ríkisins. Markmiðið er að veita ríkisstjórninni upplýsingar sem að gagni koma við að rannsaka starfsemi ríkisins, stuðla að aukinni skilvirkni í stjórnsýslu ríkisins og miðla þekkingu til ýmissa hagsmunaaðila.

7.3 Tilgangur stjórnsýsluendurskoðunar á skattasviðinu

Á Íslandi hefur ríkisendurskoðun hingað til ekki gert neina beina stjórnsýsluendurskoðun á skattasviðinu. Þó var árið 1992 vinna skattstofnanna við virðisaukaskatt tekin til skoðunar þar sem sérstök áhersla var lögð á innra eftirlit í tengslum við endurgreiðslu virðisaukaskatts. Einnig kannaði stofnunin að beiðni þingsins afleiðingar af ýmsum breytingum á skattalögum m.a. áhrif lækkunar virðisaukaskatts af matvælum og hag ríkisins, heimilanna og fyrirtækja. Árið 1997 er fyrirhuguð rannsókn á stærsta tölvukerfi ríkisins en það lýtur að tekjuöflunarkerfi þess.

Í Danmörku gerir ríkisendurskoðunin ýmsar stórar rannsóknir á skattasviðinu og fjallar þá jafnvel um stjórnsýslu sveitarfélaganna á þessu sviði. Dæmi um rannsóknir eru:

- Skýrsla endurskoðenda ríkisins nr. 11/89 um skilvirkni álagningar
- Skýrsla endurskoðenda ríkisins nr. 13/90 um ógreidda skatta og gjöld
- Skýrsla endurskoðenda ríkisins nr. 5/93 um stjórnun og eftirlit með sköttum félaga

Ríkisendurskoðunin hefur einnig rannsakað virðisaukaskattseftirlitið og kynnt niðurstöður hennar fyrir skoðunarmönnum ríkisins. Sem liður í endurskoðun eftirlits Told- og Skattestýrelsens með skattastjórnsýslu

sveitarfélaganna kemur einnig fyrir að ríkisendurskoðunin fari yfir hluta af starfi sveitarfélaganna við að leggja á skatta. Í þessum tilvikum ber endurskoðunin meiri svip af stjórnsýsluendurskoðun og gagnrýni er beint til toll- og skattumdæmanna ef svo ber undir.

Í Noregi hefur stjórnsýsluendurskoðun ríkisendurskoðunar síðastliðin fimm ár einkum verið beint að:

- greiningu á skilvirkni í skattastjórnsýslunni og framkvæmd á stefnu þingsins varðandi endurskipulagningu og fjárfestingu í tölvubúnaði
- gæðum í starfsemi stofnana með sérstöku tilliti til nýrra og flókinna reglukerfa
- stjórnun og eftirlitsaðgerðum milli mismunandi sviða í skattastjórnsýslunni með sérstakri áherslu á hlutfallið milli yfirumsjónar ríkisins og ábyrgðar sveitarfélaganna á framkvæmdum

Þessi rannsóknarsjónarmið verða óbreytt næstu ár. Á árinu 1997 eru fyrirhuguð tvö verkefni er varða skatta og gjöld. Annað verkefnið tengist skilvirkni og gagnsemi viðurlagakerfisins í skattalöggjöfinni. Hitt verkefnið mun beinast að skilvirkni við greiðslu og innheimtu tolla, skatta og virðisaukaskatt.

Meðal annars vegna álags á sænska skattkerfið í tengslum við skattaumbætur, skipulagsbreytingar og breytta starfshætti voru færri stjórnsýsluendurskoðanir á skattasviðinu á fyrri helmingi tíunda áratugarins en áður hafði verið. Rannsóknir voru þó gerðar á greiðslutíma ýmissa sérskatta, stjórnun innheimtukerfisins, eftirliti með virðisaukaskatti og meðferð skattalagabrota.

Nýtt markmið stjórnsýsluendurskoðunarinnar felur í sér að skattasviðið nýtur nú forgangs og rannsóknarstarfið mun því aukast. Árið 1996 var lögð fram stefnukönnun m.a. í þeim tilgangi að gera grein fyrir langtímastefnu fyrir rannsóknirnar og varpa ljósi á mögulega áfanga. Við könnunina var þróuð forskrift til að lýsa skattasviðinu á sem einfaldastan hátt og leggja grundvöll að því að sjá skilvirknina á sviðinu frá fleiri hliðum. Þrjú rannsóknarmarkmið voru ákveðin:

- áhrif reglukerfisins
- eftirlit skattastjórnsýslunnar
- brottfall innstreymis skattfjár til ríkisins

Með þessari stefnu á að leitast við að breyta rannsóknunum í þá veru að þær beinist meira en áður að áhrifunum á skattgreiðendur og þjóðfélagið í heild. Verkefni, sem nú er í gangi á sviði afskrifta á sköttum, felst í því að rannsaka eftirlit með erlendum fjárfestingum. Áætlanir beinast að öðru leyti einkum að rannsókn á áhrifum skattareglna. Verkefni, sem getur orðið áhugavert að ráðast í eru meðal annars áhrif skattlagningar á lítil fyrirtæki, áhrif reglna um frádrátt af launatekjum sem og áhrif þess að nýta skattkerfið sem styrkjakerfi.

VIÐAUKI Skatteftirlit í Finnlandi

Lýsing embættis ríkisskattstjóra í Finnlandi (Skattestyrelsen) að beiðni Statens Revisionsverk í tengslum við könnun á skatteftirliti á Norðurlöndum.

1. Skipulag skatta- og gjaldastjórnsýslunnar

a) Samsetning skatttekna: sjá hjálagt tölfræðiyfirlit²³

b) Lýsing á skipulagi skatta- og gjaldastjórnsýslunnar

Skattastjórnsýslan heyrir undir fjármálaráðuneytið og samanstendur af ríkisskattstjóra og 10 lénskattstofum. Lénskattstofurnar í Kymene og S:t Michels- léni hafa verið sameinaðar í lénskattstofu Suðaustur-Finnlands. Skattar og söluskattar, sem innheimtir eru í tengslum við innflutning, eru í höndum tollyfirvalda sem heyra undir fjármálaráðuneytið.

Sjálf skattlagningin og vinna sem henni tengist heyrir í reynd undir lénskattstofurnar. Ríkisskattstjóri tekur ekki þátt í skattframkvæmdinni ef frá er talið eftirlit og tölvuþjónusta. Ríkisskattstjóri sér um að skipuleggja og stjórna starfseminni innan skattastjórnsýslunnar. Embættið gerir árlega samning við lénskattstofurnar um árangursstjórnun og fylgir honum jafnframt eftir.

Ríkið sér nú einnig um framkvæmd skattlagningar fyrir hönd sveitarfélaganna. Til ársins 1960 voru í Finnlandi sérstakar staðbundnar stofnanir sem sáu um skattlagningu bæði fyrir ríki og sveitarfélög. Fram til ársins 1986 voru einnig í Finnlandi sérstakar söluskattstofur sem heyrðu undir ríkisskattstjóra og sáu um söluskattframkvæmd. Í byrjun árs 1986 voru þessar söluskattstofur lagðar niður og starfsemin flutt til lénskattstofanna. Í tengslum við setningu laga um skattframkvæmd

²³ Fylgir ekki með þessari skýrslu.

hættu skattstofurnar að starfa sem sjálfstæðar, staðbundnar stofnanir og urðu hluti af skipulagsheild lénsskattstofanna.

c) Sérhæfing

Af sögulegum ástæðum, það er að segja vegna þess að skattalög hafa verið sett á mismunandi tímum, hefur skattastjórnsýslan verið skipulögð og sérhæfð eftir tegundum skatta. Hins vegar hefur verið lögð fram framtíðaráætlun um skattastjórnsýsluna þar sem hún er samhæfð, þ.e. skipulagið á að taka mið af þörfum skattgreiðandans. Þetta felur í sér að skattastjórnsýslan stefnir að því að viðskiptavinurinn fái alla þjónustu sem hann þarfnast á sama stað eða hjá sömu skattstofu.

d) Hæfni starfsliðsins

Vegna þess hve starfsliðið er fjölmennt og verkefnið breytileg er menntunarstig mjög mismunandi, allt frá þeirri alþýðuskólamenntun sem áður var við lýði og samsvarar núverandi grunnskólamenntun til háskólamenntunar. Markmiðið er að verkefnum við skattframkvæmd sem krefjast fagkunnáttu verði sinnt af fólki með háskólapróf á sviði lögfræði eða viðskiptafræði þar sem sérstök áhersla er lögð á skattamál.

Innan skattastjórnsýslunnar er mikil áhersla lögð á að viðhalda og efla fagkunnáttu starfsfólksins. Við nýráðningar eða breytingar á verkefnum fer í fyrsta lagi fram kynning á hinum nýju verkefnum. Auk þess er bæði hjá ríkisskattstjóra og lénsskattstofunum skipulögð viðbótar- og sérmenntun fyrir starfsliðið. Hver starfseining getur einnig innan ramma fjárveitinga sinna aflað sé aðkeyptrar fræðsluþjónustu. Stefna skattastjórnsýslunnar í starfsmannamálum er nú til endurskoðunar. Í tengslum við hana er fyrirhugað að skattastjórnsýslan móti menntunarstefnu fyrir starfsliðið og geri viðeigandi þróunaráætlun. Vilji er til þess móta menntunina þannig að hún nýtist sem best við þau verkefni sem starfsfólkið stendur frammi fyrir.

2. Tekjuskattkerfið

Tekju- og eignaskattur sem byggir á skattframtölum er árlega lagður á einstaklinga og félög. Tegundir tekna eru nokkrar svo sem launatekjur, eignatekjur, rekstrartekjur eða tekjur af landbúnaði. Árið 1996 var gerð tilraun til að einfalda skattlagningu einstaklinga. Skattlagning launþega byggir á upplýsingum frá launagreiðendum. Launþeginn sendir því aðeins inn sérstaka skattskýrslu óski hann eftir leiðréttingu eða að auka við upplýsingar að baki álagningunni. Launagreiðandinn, sem yfirleitt er vinnuveitandinn, er ábyrgur fyrir staðgreiðslunni. Virðisaukaskattsskyld fyrirtæki sem og bændur sjá um greiðslu virðisaukaskatts og tilheyrandi skýrslugjöf til ríkisins.

Staðbundnar einingar lénskattstofanna, þ.e. skattstofurnar, leggja á tekju- og eignaskatt. Með verkefni sem tengjast virðisaukaskatti fer miðlæg eining innan lénsins sem ber mismunandi heiti eftir lénum. Hver lénskattstofa annast einnig miðlægt öll launatengd gjöld. Skattaftirlitið hefur verið sameinað hjá eftirlitseiningum lénskattstofanna. Fyrirhugað er að taka upp skatteftirlit hjá staðbundnum skattstofum. Nú felst eftirlitið hjá þeim einkum í álagningareftirliti en í framtíðinni er gert ráð fyrir því að þær sinni auknu eftirliti í samræmi við þarfir skattstofanna og sem taki til allra tegunda skatta. Nú þegar er vaxandi hluti af öllum rannsóknum hjá eftirlitsdeildum lénskattstofanna samræmdar rannsóknir, þ.e. þær fela í sér rannsókn á að minnsta kost tveimur tegundum skatta.

Árið 1996 lagði skattastjórnsýslan áherslu á þjónustu við viðskiptavini og skattaftirlit í allri starfsemi sinni. Skattaftirlitið er í fyrirrúmi, meðal annars vegna þess að í nýjustu lögum um skattastjórnsýsluna er henni sérstaklega falið skatteftirlit sem verkefni. Í þeirri hlutverkaskilgreiningu sem ákveðin er fyrir skattastjórnsýsluna er sérstakur þáttur um eftirlit. Markmiðið er að færa skatteftirlitið frá eftirliti eftir á þ.e. eftirliti byggðu á framtölum til samtímaeftirlits sem meðal annars fer fram á grundvelli upplýsinga frá utanaðkomandi aðilum. Eftirlit skattastjórnsýslunnar á að færast frá eftirliti með einstaklingum til eftirlits með fyrirtækjum. Á þennan hátt er ekki aðeins litið eftir fyrirtækjunum með tilliti til þeirra eigin skatta heldur einnig með tilliti til þeirra upplýsinga sem þau gefa varðandi aðra skattgreiðendur. Auk eigin skatta fyrirtækjanna er fylgst með því að skil á virðisaukaskatti og launatengdum gjöldum séu eðlileg. Eftirlitið er skipulagt þannig að fyrirtækjum er skipt í tvo flokka, stórfyrirtæki og önnur fyrirtæki. Með stórfyrirtækjum er haft reglubundið eftirlit út frá þeirri röksemd að stórfyrirtækin halda eftir og greiða jafnframt meiri hluta þeirra skatta sem skattkerfið innheimtir. Eftirlit

með stórfyrirtækjunum á að tryggja að ríkið fái skattgreiðslurnar með skilum. Með eftirliti með öðrum fyrirtækjum eykst traust og trúnaður skattgreiðenda gagnvart skattheimtunni. Árið 1996 er aðaláhersla eftirlits, auk eftirlits með stórfyrirtækjum, lögð á að fletta ofan af og koma í veg fyrir gráa hagkerfið. Skilvirkt skatteftirlit krefst þess að eftirlitsmöguleikar breytist úr skrifborðseftirliti á framtölum í eftirlit í starfstöðvum fyrirtækja. Skilvirkara skatteftirlit krefst þess einnig að á öllum sviðum skattlagningar sé horfið frá óvirkri skráningu á viðskiptavinum en þeir í þess stað leitaðir uppi. Í þessu skyni verður í auknum mæli beitt tölvuvinnslu og samanburðarupplýsingum frá utanaðkomandi aðilum, einkum öðrum stofnunum.

Undir stjórn eftirlitsdeildar ríkisskattstjóra hafa í mörg ár verið þróuð tölvuforrit til að velja út fyrirtæki til frekara eftirlits. Í tengslum við verkefni tengt gráa hagkerfinu hefur verið þróað tölvuforritið HATVA en þar er reynt með upplýsingum sem fást utan skattkerfisins að finna þau fyrirtæki sem þarf að rannsaka. Forritið finnur viðfangsefnið á grundvelli utanaðkomandi upplýsinga og upplýsinga sem skattkerfið sjálft býr yfir.

Það sem einkum hefur orðið til þess að gera skatteftirlitið skilvirkara er að tölvueftirlit hefur verið tekið upp í skattkerfinu. Við tölvueftirlit er gert yfirlit yfir bókhaldskerfi fyrirtækisins og athugun á þeim upplýsingum sem fengnar eru á tölvutæku formi með acl-efirlitsforritinu áður en sjálft skatteftirlitið hefst. Þetta eftirlit annast sérmenntaðir tölvueftirlitsmenn. Með því að nota SESAM-forritið, sem fengið er frá Svíþjóð geta allir eftirlitsmenn sem þátt taka í skatteftirlitinu unnið úr þeim upplýsingum sem tölvueftirlitsmaðurinn hefur aflað. Hingað til hefur tölvueftirlit einungis verið notað þegar um stórfyrirtæki er að ræða. Í framtíðinni, þegar það verður algengara að upplýsingar úr bókhaldi fyrirtækja verði á tölvutæku formi, getur og mun tölvueftirlit einnig ná til meðalstórra og jafnvel lítilla fyrirtækja. Tölvueftirlit er einnig notað til að safna saman samanburðarupplýsingum.

Skattkerfið getur innheimt eða skuldfært áætlaða skatta ef skattgreiðandinn skilar ekki skattskýrslu eða greiðir ekki launatengd gjöld eða virðisaukaskatt. Auk þess er hægt að hækka skatta og gjöld í tengslum við endurupptöku mála og leggja á þá dráttarvexti. Hafi skattgreiðandi af ásetningu látið undir höfuð leggjast að greiða skatt getur skattkerfið krafist rannsóknar fyrir dómstólum sem leitt getur til dóms fyrir skatta- eða bókhaldsbrot. Refsingin getur annaðhvort verið sekt eða

fangelsi. Auk refsingar ber hinum dæmda að greiða þann skatt sem undan hefur verið dreginn.

c) Heimildir til skatteftirlits

Samkvæmt hinum ýmsu skattalögum hefur skattastjórnsýslan rétt til að fá upplýsingar í tengslum við álagningu skatta og gjalda, bæði frá skattgreiðanda sjálfum og frá utanaðkomandi aðilum. Sé ekki orðið við því að veita upplýsingar getur skattastjórnsýslan ef svo ber undir óskað aðstoðar lögreglu til að framtalsskyldu verði fullnægt. Einnig má með refsiaðgerðum knýja skattgreiðendur til að uppfylla framtalsskylduna.

Valdsvið skattkerfisins er víðtækast við framkvæmd skattrannsóknar. Við rannsóknina er heimilt að taka til athugunar allt það efni sem tengist atvinnurekstri skattgreiðanda og getur haft áhrif á skattlagningu. Samkvæmt núverandi vinnureglum við rannsóknir geta skattyfirvöld sjálf ákveðið með hvaða hætti þau snúa sér til fyrirtækisins áður en rannsóknin hefst. Hægt er að tilkynna og semja við fyrirtækið um rannsóknina eða hefja rannsókn án þess að það sé tilkynnt fyrir fram. Ef fyrirtækið neitar rannsókn geta skattyfirvöld fengið aðstoð lögreglu til að ljúka rannsókninni. Skattrannsókn má gera einungis í því skyni að fá samanburðarupplýsingar um aðra skattgreiðendur. Rannsóknir vegna samanburðar er þó ekki hægt að gera hjá peningastofnunum.

Vegna verkefnisins sem beinist að gráa hagkerfinu hefur ákvæðunum um framtalsskyldu verið breytt þannig að skattyfirvöld hafa betri möguleika til að afla upplýsinga. Þetta hefur valdið því að þau vandamál sem tengjast eftirliti og aðgangi að upplýsingum við einstakar eftirlitsaðgerðir hafa minnkað. Eftir stendur það vandamál að skattyfirvöld geta ekki aflað samanburðarupplýsinga hjá peningastofnunum, þótt reynslan hafi sýnt að peningastofnanir hafa oft upplýsingar um fjármagnshreyfingar, einnig hjá fyrirtækjum sem ekki færa neitt bókhald.

Með auknum alþjóðaviðskiptum er það orðið vandamál að skattyfirvöld fá engar upplýsingar um alþjóðlegt peningastreymi milli Finnlands og annarra landa. Yfirleitt er litlar miðlægar upplýsingar að finna um þetta peningastreymi og Finnlandsbanki telur sér ekki skylt að veita skattyfirvöldum slíkar upplýsingar þótt þær væru fyrir hendi hjá bankanum. Þessi upplýsingaþörf þykir sérstakt vandamál við norræna

samvinnu þegar vitað er að annars staðar á Norðurlöndum er mjög gott samstarf milli viðkomandi skattyfirvalda og ríkisbanka. Í Noregi fluttist til dæmis ábyrgðin á að fylgjast með gjaldeyrisviðskiptum yfir til skattyfirvalda þegar gjaldeyrisviðskipti voru gefin frjáls og ríkisbankinn leystur undan eftirlitsábyrgð.

d) Markmið og árangursmælingar við skatteftirlit

Í tengslum við árangursstjórnunina hafa skattyfirvöld þróað mælingar- aðferðir sem nota má til að meta með sambærilegum hætti árangur skattyfirvalda og hvernig hann samræmist settum markmiðum. Innan skatteftirlitsins er einnig verið að þróa tölvustutt eftirfyldarkerfi sem nota má til að lýsa og greina árangur skatteftirlitsins betur en nú er hægt. Markmiðið með nýja eftirfyldarkerfinu er að laga eftirfyldgina betur að aðstæðum hverju sinni. Hjalagðar eru nýjar tölulegar upplýsingar um árangur skatteftirlitsins árið 1995.²⁴

²⁴ Fylgir ekki með þessari skýrslu.