

1240. Nefndarálit

um frv. til l. um samþykkt á ríkisreikningi fyrir árið 1991.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur haft frumvarp til laga um samþykkt á ríkisreikningi fyrir árið 1991 til athugunar.

Fyrir nefndina hafa komið fulltrúar fjármálaráðuneytis, sem hafa gert grein fyrir uppsetningu reikningsins, og ríkisendurskoðandi sem gerði grein fyrir skýrslu Ríkisendurskoðunar og yfirskoðunarmanna ríkisreiknings vegna endurskoðunar ríkisreiknings 1991.

Í endurskoðunarskýrslu yfirskoðunarmanna ríkisreiknings fyrir árið 1991 er lagt til af hálfu yfirskoðunarmanna að ríkisreikningur verði samþykktur með eftirtöldum breytingum:

1. Að framlag að fjárhæð 1.633.431 þús. kr. til Framkvæmdasjóðs Íslands, fjárlagaliður 01-173, verði ekki samþykkt sem útgjöld ársins 1991 en færist sem framlag í ríkisreikningi ársins 1992.
2. Að færð sé til baka lánveiting Endurlána ríkissjóðs til Hafnabótasjóðs vegna framkvæmda við Sandgerðishöfn að fjárhæð 287.336 þús. kr. en á móti lækki ógreidd gjöld um sömu fjárhæð.
3. Niðurstöðutölur reikningsins breytist til samræmis við þetta.

Í áritun Ríkisendurskoðunar í ríkisreikningi fyrir árið 1991 segir m.a.: „Í ríkisreikningi 1991 er framlag ríkissjóðs til Framkvæmdasjóðs Íslands fært til gjalda hjá forsætisráðuneytinu. Þetta er byggt á 13. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1992 sem staðfest voru 24. janúar 1992 og heimila fjármálaráðherra að yfirtaka skuldir Framkvæmdasjóðs Íslands að fjárhæð allt að 1.700 millj. kr. á því ári. Fjármálaráðherra hefur þegar nýtt þessa heimild samkvæmt samkomulagi við Framkvæmdasjóð, dags. 9. mars 1992. Það er álit Ríkisendurskoðunar að færa beri nefnt framlag til gjalda í ríkisreikningi 1992 í stað 1991 og því sýnir rekstrarreikningur A-hluta ríkissjóðs á árinu 1991 verri afkomu sem þessu nemur.“

Í bréfi fjármálaráðherra og ríkisbókara til forseta Alþingis segir m.a. um ofangreint efni: „Gjalda- og tekjufærslur eru óháðar því hvenær greitt er eða innheimt. Skuldbindingar sem falla til á fjárhagsárinu eru færðar til bókkunar samkvæmt stöðu verkefna. Þetta á t.d. við vegagerð, hafnagerð og byggingarframkvæmdir, svo og ábyrgðir ríkissjóðs sem augljóslega eru tapaðar. Hvenær bókkun á sér stað ræðst þannig af mati á því, hvenær til skuldbindinganna er stofnað, en ekki af hinni formlegu afgreiðslu Alþingis. Með þessu telur ráðuneytið að ríkisreikningurinn gefi sem réttasta mynd af efnahag ríkissjóðs á hverjum tíma.“

Nefndin hefur fengið á sinn fund fulltrúa fjármálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar þar sem aðilar hafa gert grein fyrir þeim sjónarmiðum er liggja að baki afstöðu þeirra til þessa tiltekna máls. Meiri hlutinn nefndarinnar telur óviðunandi að slíkur ágreiningur komi upp milli ráðuneytis og Ríkisendurskoðunar og að reikningsfærslur í ríkisreikningi séu þess vegna óvissu háðar. Mikilvægt er að samræmis sé gætt við færslur á skuldbindingum ríkissjóð. Meiri hlutinn telur mjög mikilvægt að allar athugasemdir yfirskoðunarmanna ríkisreiknings, er varða reikningsskil ríkisins, verði teknar til gaumgæfilegrar athugunar og ríkisreikningsnefnd taki þær til umfjöllunar.

Samkvæmt lögum er ríkisreikningsnefnd ætlað það hlutverk að vera fjármálaráðherra til ráðuneytis um atriði er varða uppsetningu fjárlaga og ríkisreiknings og önnur atriði er hafa meginþýðingu fyrir það reikningslega kerfi er lögum er ætlað að tryggja. Í nefndinni eiga sæti ríkisbókari, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, ríkisendurskoðandi, hagstofustjóri og fulltrúar Þjóðhagsstofnunar og Seðlabanka Íslands.

Fyrirverandi fjármálaráðherra ákvað á árinu 1990 að beita sér fyrir heildarendurskoðun á uppgjöri og framsetningu ríkisreiknings og fjárlaga svo og að gera tillögur um nauðsynlegar breytingar á lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga. Verkefnið er unnið á vegum ríkisreikningsnefndar. Nefndinni er kunnugt um að ríkisreikningsnefnd hefur að undanfögnu lagt mikla vinnu í þetta verkefni og hillir nú undir lok þess. Meiri hlutinn leggur á það þunga áherslu að ríkisreikningsnefnd ljúki verkefninu sem allra fyrst.

Í áritun löggiltra endurskoðenda Framkvæmdasjóðs Íslands í ársreikningi sjóðsins fyrir árið 1991 segir m.a.:

„Í rekstrarreikningi 1991 er fært til tekna framlag frá ríkissjóði að upphæð 1.633 millj. kr. Byggist þetta á heimildarákvæði til fjármálaráðherra samkvæmt lánsfjárlögum sem samþykkt voru 23. janúar 1992 og fjármálaráðherra hefur þegar nýtt sér, sbr. samkomulag við Framkvæmdasjóð, dags. 9. mars 1992. Þar sem ákvörðun um þetta framlag ríkissjóðs lá ekki fyrir á árinu 1991 sýnir rekstrarreikningur Framkvæmdasjóðs betri afkomu sem þessu nemur svo og eigið fé hans í árslok 1991.“

Í ljósi athugasemda yfirskoðunarmanna ríkisreiknings, Ríkisendurskoðunar og löggiltra endurskoðenda Framkvæmdasjóðs Íslands við ríkisreikning ársins 1991 og reikninga Framkvæmdasjóðs telur meiri hlutinn eðlilegt að sama athugasemd fylgi ríkisreikningi 1991. Er með því samræmi milli reiknings Framkvæmdasjóðs og ríkisreiknings, en hvorugum reikningnum breytt. Þá skal tekið fram að ekki er deilt um ábyrgð ríkissjóðs á fjárhag Framkvæmdasjóðs Íslands.

Þá leggja yfirskoðunarmenn ríkisreiknings enn fremur til að færð sé til baka lánveiting Endurlána ríkissjóðs til Hafnabótasjóðs vegna framkvæmda við Sandgerðishöfn að fjárhæð 287.336 þús. kr. en á móti lækki ógreidd gjöld um sömu fjárhæð. Er það í samræmi við athugasemdir Ríkisendurskoðunar við fjárlagalið Hafnamála.

Í fjárlögum fyrir árið 1992 og árið 1993 voru undir liðnum veitt framlög til að mæta afborgunum og fjármagnskostnaði vegna ofangreindrar lántöku. Meiri hlutinn mun við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 1994 taka tillit til athugasemda yfirskoðunarmanna og Ríkisendurskoðunar er þetta tiltekna mál varða og haga framlögum í samræmi við það.

Að lokinni athugun nefndarinnar á frumvarpinu og með vísun til þess sem segir í nefndaráliti leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði samþykkt.

Með nefndaráliti þessu fylgir greinargerð Ríkisendurskoðunar frá 21. apríl 1993 um árangur við innheimtu opinberra gjalda.

Alþingi, 6. maí 1993.

Sturla Böðvarsson,
varaform., frsm.

Einar K. Guðfinnsson.

Gunnlaugur Stefánsson.

Árni M. Mathiesen.

Össur Skarphéðinsson.

Guðjón Guðmundsson.

Fylgiskjal.**Greinargerð Ríkisendurskoðunar um árangur
við innheimtu opinberra gjalda.**

(21. apríl 1993.)

I.

Í athugasemdum við frumvarp til laga um samþykkt ríkisreiknings 1991 og áður í svari fjármálaráðherra við fyrirspurn Árna M. Mathiesen um innheimtan virðisaukaskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda er aðferð Ríkisendurskoðunar við mælingu á árangri við innheimtu opinberra gjalda gerð að sérstöku umfjöllunarefni. Er hún talin órökrétt auk þess sem hún geti aðeins leitt til rangrar niðurstöðu. Í svari við nefndri fyrirspurn er Ríkisendurskoðun jafnframt vænd um að fjalla einhliða og á neikvæðan hátt um það, sem aflága fer við innheimtu opinberra gjalda auk þess sem þar er á mjög ótvíræðan hátt látið að því liggja að stofnunin valdi ekki því verkefni að fjalla um og meta árangur við innheimtu skatta. Þvert á móti sé umfjöllun stofnunarinnar til þess eins fallin að veikja tiltrú gjaldenda á því skattheimtukerfi, er þjóðin býr við auk þess sem hún missi marks sem aðhald að þeim sem vinna að innheimtumálum.

Af þessu tilefni og þar sem hér er um mjög alvarlegar aðfinnslur að ræða í garð Ríkisendurskoðunar af hálfu fjármálaráðuneytisins þykir ekki verða hjá því komist að gera sérstaka grein fyrir þeim aðferðum, sem stofnunin hefur um árabil beitt við mælingu á árangri við innheimtu opinberra gjalda.

II

Í athugasemdum með ofangreindu frumvarpi svo og í svari við nefndri fyrirspurn er réttilega bent á að óhjákvæmilegt sé að í jafnvíðamiklum innheimtukerfum eins og staðgreiðslu og virðisaukaskatti hljóti á hverjum tíma að vera nokkrar eftirstöðvar. Um þetta segir m.a. svo orðrétt í svarinu við fyrirspurn Árna M. Mathiesen:

"Auk krafna, sem ekki innheimtast á réttum tíma af ýmsum orsökum er stór hluti eftirstöðva á hverjum tíma kröfur sem innheimtast alls ekki eða aðeins að óverulegum hluta af tilgreinanlegum ástæðum."

Að mati ráðuneytisins eru hinar tilgreinanlegu ástæður fyrir því að stór hluti eftirstöðva á hverjum tíma innheimtast ekki einkum tvær og skekkja þær óhjákvæmilega "venjulegar mælingar á innheimtuárangri" eins og það er orðað. Annars vegar er um að ræða áætlanir skattstjóra á þá, sem ekki skila lögboðnum skýrslum og skilagreinum, og hins vegar kröfur á þá, sem teknir hafa verið til gjaldprotaskipta. Loks nefnir það dráttarvexti til sem þriðja atriðið, sem skekki enn frekar allar venjulegar mælingar á innheimtuárangri. Síðan segir svo orðrétt í svari ráðherra:

"Þessi atriði sem hér hafa verið talin, gera það að verkum að mæling innheimtu eins og hún er oftast, sbr. t.d. skýrslu Ríkisendurskoðunar um ríkisreikning fyrir árið 1991, er órökrétt og getur aðeins leitt til rangrar niðurstöðu að mati fjármálaráðuneytisins."

Eins og tekið er fram í svari ráðherra telst aðferð sú, sem Ríkisendurskoðun beitir, bæði hin venjulega og sú sem oftast er beitt. Þannig beitti fjármálaráðuneytið henni um árabíl með sama hætti og Ríkisendurskoðun. Þá hefur t.d. Reykjavíkurborg beitt þessari sömu aðferð við mat á innheimtuárangri. Nú er hins vegar skyndilega komin upp sú staða að fjármálaráðuneytið telur aðferðina ófullnægjandi því hún sé órökrétt jafnframt því sem hún gefi beinlínis ranga mynd af ástandi innheimtumálanna. Að auki er gefið í skyn að Ríkisendurskoðun, sem þó er sögð beita hinni "venjulegu" og hefðbundnu aðferð, hafi ekki fullkomin efnistöð á málinu og gangi nánast það eitt til að fjalla um þessi atriði á einhliða og neikvæðan hátt. Afleiðingin sé sú að tiltrú gjaldenda á skattkerfinu í heild sinni veikist og umfjöllunin missi marks sem aðhald af þeim sem vinna að innheimtumálum. Í ljósi þess að Ríkisendurskoðun notar hina venjulegu aðferð að mati ráðuneytisins eru framangreindar fullyrðingar óskiljanlegar.

Aðferð sú, sem fjármálaráðuneytið beitir nú við mælingu á innheimtuárangri, er í stórum dráttum á þá lund að kannað er hvað innheimst hefur upp í skattkröfur, sem myndast á hverju ári að liðnum tilteknum tíma frá lokum þess árs, er þær stofnuðust. Ráðuneytið heldur dráttarvöxtum af vangoldnum sköttum ætíð utan við þann stofn, sem til innheimtu er og árangursmælingar taka mið af. Í þessu felst

meginmunurinn á aðferð ráðuneytisins annars vegar og Ríkisendurskoðunar hins vegar varðandi mat á þeim stofni, sem til innheimtu er á hverju tímabili. Þá sérgreindir ráðuneytið í sínum mælingum áætlanir skattstjóra og kröfur í þrotabú eftir því, sem upplýsingar leyfa. Að öðru leyti vísast til þess, sem sagt er í svari fjármálaráðherra um aðferðir ráðuneytisins í þessum efnum.

III

Aðferð sú, sem Ríkisendurskoðun beitir við mat á innheimtuárangri, felst í því að taka ógreiddar skattkröfur, þ.e. höfuðstól, álög og dráttarvexti, eins og þær eru bókaðar í ríkisreikningi í upphafi hvers reikningsárs, bæta við þær þeim kröfum, sem stofnast á árinu, þ.e. álagningunni og áföllnum dráttarvöxtum. Frá þeirri fjárhæð, sem þannig er fundin, dregst niðurfærsla krafna í árslok eins og henni er lýst hér á eftir. Þetta telst vera sá stofn, sem er til innheimtu og birtist hann í ríkisreikningi. Síðan er athugað hvað innheimst hefur upp í þennan stofn.

Til nánari skýringar skal þess getið að í niðurfærslu krafna felst, að allar skuldir aðila þar sem gjaldþrotaskiptum er lokið, ásamt dráttarvöxtum og viðurlögum á þær, eru færðar niður að fullu en skuldir þeirra, sem eru undir skiptum, eru færðar niður um 75%. Framangreindar forsendur að baki niðurfærslu skattkrafna voru á sínum tíma ákveðnar að frumkvæði Ríkisendurskoðunar í fullu samráði við ríkisbókhaldið. Ljóst er að við niðurfærslu skattkrafna af framangreindu tagi falla um leið niður mikið af skattkröfum, sem byggja á áætlunum skattstjóra en þær tengjast eðli málsins samkvæmt oftar en ekki aðilum, sem eru til skiptameðferðar.

Framangreindri aðferð hefur verið beitt bæði af Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytinu við mælingu á innheimtuárangri um árabíl og hefur hvorki verið fundið sérstaklega að því né aðferðin gagnrýnd að marki fyrr en nú af hálfu fjármálaráðuneytisins. Með vísan til þess, sem hér að framan er rakið, má því vera deginum ljósara að Ríkisendurskoðun er ekki á nokkurn hátt að brydda á vafasömum nýjungum við umræddan útreikning eins og fljótt á litið mætti álykta af umfjöllun fjármálaráðuneytisins um málið.

Helsta ástæða þess að Ríkisendurskoðun hefur ætíð talið eðlilegt og sjálfsagt að nota umrædda aðferð er sú, að tekju- og innheimtufjárhæðir í ríkisreikningi og fjárlögum eru samsettar úr eftirstöðvum fyrri ára eins og þær standa í upphafi hvers reikningsárs að viðbættri álagningu opinberra gjalda, þ.m.t. áætlun skattstjóra. Mæling á innheimtuárangri hefur að sjálfsögðu tengst uppgjöri hvers reikningsárs og því hefur ekki verið talið eðlilegt að miða árangursmælinguna við annað tímabil en það, sem til umfjöllunar er hverju sinni. Ríkisreikningur er í eðli sínu ekkert annað en ársreikningur ríkissjóðs og er reikningsár hans almanaksárið eins og hjá flestum öðrum bókhaldsskyldum aðilum. Þær árangursmælingar Ríkisendurskoðunar, sem fjármálaráðuneytið tekur sérstaklega til umfjöllunar í svari sínu, er að finna í endurskoðunarskýrslu fyrir árið 1991. Sú skýrsla fjallar eðli málsins samkvæmt um þróun og stöðu mála í árslok 1991, þ.m.t. eftirstöðvar skatta, en ekki um stöðu þeirra krafna, sem til innheimtu voru á árinu 1991, t.d. á tilteknum tímamökum á árinu 1992 eins og raunin er í mælingum þeim, sem ráðherra kynnis í svari sínu. Að þessu leyti eru mælingarnar ekki sambærilegar.

Fjármálaráðherra gerir mikið úr því að áætlanir skattstjóra skekki mjög mælingar á innheimtuárangri. Bendir hann á að þær séu yfirleitt verulega hærri en raunveruleg álagning á grundvelli síðbúinna framtala frá þeim, sem áætlað er á, ef slík gögn berast á annað borð. Í sjálfu sér er þetta á margan hátt réttmæt ábending af hálfu ráðherra. Hins vegar má samt ekki í þessu sambandi líta fram hjá þeirri staðreynd að þetta er í fullu samræmi við lagaboðin, sem áætlanir af þessu tagi byggja á, sbr. t.d. 95. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Þar, eins og í öðrum sambærilegum heimildum, er beinlínis lagt fyrir skattstjóra að áætla skattstofna svo ríflega að eigi sé hætt við að fjárhæðir séu áætlaðar lægri en þær eru í raun og veru.

Að mati fjármálaráðherra er megintilgangurinn með áætlunum skattstjóra sá að þvinga fram skil á skýrslum og skilagreinum. Hann getur þess hins vegar ekki að áætlanir þessar eru fullgildar skattkröfur, sem innheimta ber með algerlega sama hætti og aðrar skattkröfur. Við innheimtu þeirra er heimilt að beita sömu þvingunar- og tryggingaraðgerðum og varðandi staðgreiðslu og virðisaukaskatt svo dæmi séu tekin. Þannig getur innheimtunaður stöðvað atvinnurekstur þess, sem

er í vanskilum með greiðslu virðisaukaskatts, er byggist á áætlun skattstjóra, með sama hætti og gildir um skatt, sem ákvarðaður er á grundvelli framtals gjaldanda. Áætlun skattstjóra er að þessu leyti ekki síður ætlað að skapa innheimtumanni skilyrði til þess að hefjast handa við innheimtu og að beita strax öllum þeim virku og áhrifaríku úrræðum sem hann býr yfir, svo sem stöðvun rekstrar og fjárnámi. Innheimtumenn þurfa því alls ekki að bíða eftir því að gjaldandi skili réttum skýrslum eins og ráðherra gefur í skyn í svari sínu.

Þá má geta þess að í ríkisreikningi er enginn greinarmunur gerður á uppruna tekna að þessu leyti. Í ríkisreikningi er gerð grein fyrir tekjum ríkissjóðs af sköttum í heild sinni án þess að gerður sé greinarmunur á því hvað af þeim á rætur að rekja til framtalinna tekna og hvað til áætlana skattstjóra. Af þessum sökum er erfitt að undanskilja áætlanir skattstjóra frá öðrum skattkröfum þegar meta á innheimtuárangur því þær eru tekjufærðar í ríkisreikningi með sama hætti og aðrar skatttekjur. Rétt er og að undirstrika að í niðurfærslu á skattkröfum í ríkisreikningi er að sjálfsögðu eðli málsins samkvæmt töluvert af áætlunum skattstjóra.

Að mati Ríkisendurskoðunar er afar hæpið gera lítið úr gildi jafn þýðingarmiklis úrræðis skattyfirvalda og áætlanir skattstjóra eru. Um árabíl hefur ráðuneytið ásamt skattyfirvöldum með réttu lagt á það ríka áherslu að í innheimtufrankvæmdinni sé ekki ástæða til að gera greinarmun á því hvort skattar byggja á framtali gjaldanda sjálfra eða áætlunum skattstjóra. Sömu innheimtuúrræðum beri að beita í þessum tilvikum. Telja verður óskynsamlegt að breyta þeirri afstöðu nú.

Eins og áður er komið fram eru skattkröfur á hendur þrotabúum, þar sem skiptum er lokið, teknar inn í þá niðurfærslu á kröfum, sem Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að gera við mat á innheimtuárangri. Á sama hátt er 75% af skattkröfum á hendur þrotabúum, sem eru undir skiptum teknar inn í niðurfærsluna. Ástæða þess að 25% krafna á hendur þrotabúum eru ekki teknar út er sú að í ljósi þeirra virku innheimtuúrræða, sem innheimtumenn búa yfir, verður að ætla að oftar en ekki gefist þeim tækifæri til þess að tryggja kröfur ríkissjóðs að hluta eða öllu leyti með fjárnámi í eignum gjaldanda.

Í þessu sambandi má benda á að meginhluti innheimtustarfsins lýtur að því að fást við vanskilaaðila. Þeim, sem að jafnaði standa í skilum, þarf yfirleitt lítið að sinna því sú innheimta skilar sér yfirleitt fyrirhafnarlaust eða fyrirhafnarlítið. Með þetta í huga virðist því ekki óeðlilegt að gera ráð fyrir því að eitthvað af aðgerðum innheimtumanna gagnvart aðilum, sem stefna í gjaldþrot beri árangur, a.m.k. að hluta. Engu síður má sjálfsagt deila um hvort niðurfærsluhlutfallið vegna skattkrafna á hendur þrotabúum, þar sem skiptum er ekki lokið, skuli vera hærra eða lægra en nefnd 75%. Á nákvæmlega sama hátt má setja spurningamerki við þá ákvörðun fjármálaráðuneytisins að undanskilja kröfur af þessu tagi algerlega við útreikning á innheimtuárangri.

Til fróðleiks má geta þess að frá árinu 1988 hafa beinar afskriftir skattkrafna ríkissjóðs numið um 4,6 milljörðum króna og því til viðbótar voru kröfur ríkissjóðs færðar niður um 5,5 milljarða í árslok 1991. Á þessu tímabili hafa skattkröfur ríkissjóðs þannig verði afskrifaðar bæði með beinum og óbeinum hætti um samtals 10,1 milljarð. Þessar svo mjög háu afskriftir og þróunin í þessum efnum felur í sér ákveðna vísbendingu um að eitt og annað megi betur fara við innheimtu opinberra gjalda. Einkum á þetta þó við um virðisaukaskatt og staðgreiðslu en eins og áður segir eru þau úrræði, sem innheimtumenn geta beitt við innheimtu þeirra, mjög virk og því líkleg til þess að skila árangri ef þeim er beitt tímanlega.

Varðandi meðferð á dráttarvöxtum af vangoldnum skattkröfum er þess að geta að þeir verða ekki svo léttilega rofnir frá innheimtu skattkröfunnar sjálfrar. Í fyrsta lagi er innheimta þeirra lögbundin, þ.e.a.s. þá skal reikna og innheimta undanbragðalaust rétt eins og skattinn sjálfan. Nægir í þessu sambandi að vísa t.d. til 28. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, 110. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt og 28. gr. laga um virðisaukaskatt. Þá er þess að geta að dráttarvextir eru alls ekki eingöngu refsikennd viðurlög heldur er þeim eins og öðrum vöxtum almennt ætlað að viðhalda verðgildi hinnar vangoldnu kröfu og að bæta það tjón, sem kröfuhafi verður sannanlega fyrir vegna þess að krafa hans er ekki greidd á tilsettum tíma. Með þetta í huga er það ekki eins sjálfsagt og ráðuneytið vill vera láta að halda dráttarvöxtum fyrir utan árangursmælingar. Í þessu sambandi má geta þess að í samræmi við ákvörðun ráðuneytisins ber að ráðstafa greiðslum, sem berast vegna krafna í

vanskilum, fyrst upp í dráttarvexti viðkomandi gjaldárs og síðan höfuðstól og er sú ákvörðun í fullu samræmi við það, sem almennt tíðkast við innheimtu krafna, sem eru í vanskilum, t.d. í bankakerfinu.

Vegna umfjöllunar um endurgreiðslur í virðisaukaskattkerfinu í tilefni þess að Ríkisendurskoðun gaf í skyn að þær væru sá hluti kerfisins, sem hvað viðkvæmastur væri gagnvart mistökum og misnotkun, þykir rétt að benda á að hækkun eða lækkun endurgreiðslna á milli ára er e.t.v. ekki besti mælikvarðinn á það hvort endurgreiðslurnar séu veikleiki í þessu kerfi eða ekki. Hvernig staðið er að framkvæmd segir að mati Ríkisendurskoðunar í raun mun meira í því sambandi. Sá þáttur hefur verið kannaður af stofnunni og leiddi sú athugun í ljós að skattyfirvöld eiga í nokkrum erfiðleikum við framkvæmd og eftirlit með þessum þætti kerfisins.

Þá má í þessu sambandi vekja athygli á því, sem haft var eftir nýskipuðum skattrannsóknarstjóra í DV hinn 26. febrúar s.l. en þar segir hann m.a.:

"Því miður er sterkur grunur um að menn nái út fjármunum úr ríkissjóði annaðhvort með því að lækka útskattskil sín eða beinlínis með endurgreiðslum.. Það er verið að offæra innskatt á skýrslur m.a. vegna rekstrargjalda sem ekki tilheyra atvinnurekstrinum. Það er að koma fram núna að gjaldendur eru farnir að læra á kerfið. Það kallar á hertar aðgerðir."

IV

Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan fjallar Ríkisendurskoðun í sinni athugun á innheimtuárangri og mati á honum um skatttekjur í heild sinni. Fjármálaráðuneyti kýs hins vegar að beina sjónum að nánar afmörkuðu þáttum innheimtunnar, þ.e.a.s. það kannar innheimtu á höfuðstól þeirra krafna, sem stofnast á hverju ári, gengur á álagningarárinu og næsta ári þar á eftir. Að sjálfsögðu er þessi aðferð upplýsandi um þennan tiltekna þátt innheimtunnar. Af reynslunni má vissulega ráða að fyrstu misserin eftir að skattkrafa er í gjalddaga fallin skipta líklega mestu máli varðandi innheimtuárangurinn.

Á hinn bóginn verður ekki horft fram hjá þeirri staðreynd að þær kröfur, sem til innheimtu eru hjá innheimtumönnum ríkissjóðs á hverjum tíma, eru mun fleiri en þær, sem ráðuneytið tekur með í útreikning sinn. Af þessum sökum er ekki hægt að fallast á að aðferð ráðuneytisins segi alla söguna af því hvernig innheimtan gangi hverju sinni .

Eins og reyndar er tekið fram í svari við margnefndri fyrirspurn eru innheimtutölur og innheimtuhlutföll ekki einhlítir mælikvarðar á árangur eða ástand í innheimtumálum. Það liggur í augum uppi að báðar þær aðferðir, sem hér hafa verið gerðar að untalsefni, hafa sín takmörk. Í ljósi þessa sætir það furðu hve gagnrýni ráðuneytisins í garð Ríkisendurskoðunar í margnefndu svari sínu við fyrirspurn Árna M. Mathiesen er á köflum ómakleg og ómálefnaleg. Málflutningur ráðuneytisins í nefndu svari er þeim mun undarlegri þegar til þess er litið að Ríkisendurskoðun notar aðferð, sem ráðuneytið notaði sjálf um árabíl við þessar mælingar, jafnframt því sem það viðurkennir að sé hin venjulega aðferð er oftast sé notuð við mælingar af þessu tagi.