



Arkivverket

SKATTEETATEN
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

Vedtak om kassasjon - merverdiavgiftsmanntallet

Dato
19.08.2025

Vår ref.
2024/14841

Deres ref.
2025/2152

Saksbehandler
Hans Knut Trælhaug
arkivar

PB 4013 Ullevål Stadion
0806 Oslo

postmottak@arkivverket.no
48 05 56 66

Org. nr.
961181399

Vi viser til brev av 4. juli 2025, hvor Skatteetaten har oversendt fornyet bevarings- og kassasjonsforslag for informasjon i merverdiavgiftsmanntallet.

I Riksarkivarens vedtak datert 27. september 1995 ble blant annet flere dokumentasjonstyper knyttet til merverdiavgift bestemt bevart.

Skatteetaten ønsker nå å kassere manntallet for registreringspliktige virksomheter i Norge. Materialet stammer fra perioden 1934-2005, har et omfang på om lag 4 000 hyllemeter og består av fysiske arkivmapper for aktive og slettede virksomheter. Mappene for aktive og slettede virksomheter inneholder samme type dokumentasjon. Innholdet i mappene er beskrevet i Skatteetatens brev.

Med hjemmel i arkivloven § 12, jf. arkivforskriften § 16, vedtar Riksarkivaren at de omtalte fysiske arkivmappene for aktive og slettede virksomheter kan kasseres.

Skatteetaten avgjør selv hvor lenge kassabelt materiale må oppbevares, jf. riksarkivarens forskrift § 7-3.

Med hilsen Arkivverket

Kjetil Korslien
områdedirektør

Kjetil Reithaug
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter



Vår dato
04.07.2025

Din/Deres dato
12.11.2024

Saksbehandler
Marcus Liebold

800 80 000
Skatteetaten.no

Din/Deres referanse
2024/14841

Telefon

Org.nr
974761076

Vår referanse
2025/2152

Postadresse
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo

ARKIVERKET

Postboks 4013 Ullevål stadion
0806 OSLO

Att.: Hans Knut Træelhaug

Forslag til fornyede bevarings- og kassasjonsregler for merverdiavgiftsmanntallet

Vi viser til kontakt med Hilde Haugerud, befaring av Skatteetatens arkiver for merverdiavgiftsmanntallet den 31. oktober 2024 og etterfølgende korrespondanse i saken.

Med bakgrunn i drøftingene som ble gjort under befaringen, fremmer Skatteetaten med dette utkast til fornyede bevarings- og kassasjonsregler for godkjenning.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål eller behov for avklaringer.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelse i saken.

Med hilsen

Marcus Liebold
Fagdirektør for dokumentasjonsforvaltning
Skattedirektoratet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Bevarings- og kassasjonsvurdering av merverdiavgiftsmanntallet

Dokumenteier:	Fagdirektør for dokumentasjonsforvaltning v/ Marcus Liebold
Dokumentforfatter:	Fagdirektør for dokumentasjonsforvaltning v/ Marcus Liebold
Dokumentstatus:	Godkjent
Sikkerhetsklassering:	Åpen
Virksomhetsområde:	Virksomhetsstyring
Styringsnivå:	Operasjonelt styrende
Versjonsnummer	1.0
Gjelder fra:	04.07.2025
Sist oppdatert:	04.07.2025
Neste revisjon:	Ved behov
Arkivreferanse:	Elements admin 2025/2152

Innhold

Innledning	3
1 Fylkesskattekontorenes historikk	3
1.1 Arkivskaperens historikk	3
1.2 Arkivskaperens funksjon	4
1.3 Arkivskaperens organisatoriske oppbygging	4
2 Identifisering av arkivmaterialet	5
3 Bevarings- og kassasjonsvurdering	5
3.1 Vurdering av juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov	6
3.1.1 Vurdering av Skatteetatens juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov	6
3.1.2 Vurdering av andre offentlige og private virksomheters juridiske dokumentasjonsbehov	6
3.1.3 Vurdering av borgernes dokumentasjonsbehov	7
3.2 Vurdering av langsiktige bevaringsformål – materialets dokumentasjonsverdi (F1)	7
3.3 Vurdering av langsiktige bevaringsformål – materialets informasjonsverdi (F2)	8
4 Konklusjon – bevarings- og kassasjonsforslag	8

Innledning

Foreliggende dokument er en bevarings- og kassasjonssøknad for merverdiavgiftsmanntallet etter Fylkesskattekontorene, som fremmer en fornyet vurdering av gjeldende arkivmaterialet for bevaring og kassasjon. Dokumentet er utarbeidet med utgangspunkt i anbefalte arbeidsmetoder for vurdering av arkivmateriale for bevaring og kassasjon, som er skissert i Rapport fra Bevaringsutvalget fra 2002. Dokumentet imøtekommer arkivfaglige krav for vurdering av statlige virksomheters fagsaker for bevaring og kassasjon, jf. arkivforskriftens § 16.

Deler av dokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet har tidligere blitt vurdert som bevaringspliktig, jf. «Kassasjonsregler for Skatteetaten» fastsatt av Riksarkivaren i brev av 21.12.1995 med senere tillegg (Riksarkivets saksnummer 94/6303). Jamfør Riksarkivarens vedtak skal følgende dokumentasjon bevares for ettertiden:

- Søknader om registrering, inkludert registreringsmeldinger med tilhørende dokumenter og vedtak om registrering, samt dokumenter som gjelder ajourhold av merverdiavgiftsmanntallet;
- Opphørsmeldinger;
- Egenproduserte rapporter fra bokettersyn og kontrollbesøk;
- Vedtak (kjennelser) i saker om avgiftsfastsettelse på grunnlag av uriktige opplysninger, samt vedtak i saker om ettergivelse og i klagesaker;
- Prosessdokumenter og dommer knyttet til egne avgiftssaker;
- Søknader om særskilt fritak fra avgiftsplikt med tilhørende avgjørelser;
- Oversikter (lister og lignende) over søkere vedrørende refusjon eller tilskudd til bygg;
- Redegjørelser til Riksrevisjonen.

Lav bruksfrekvens og få fremfinningsforespørsler gjør at Skatteetaten nå ønsker å legge frem en fornyet bevarings- og kassasjonsvurdering for saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet.

Dokumentet redegjør innledningsvis for Fylkesskattekontorenes historie samt deres funksjon og organisatoriske oppbygging. Deretter følger en beskrivelse av merverdiavgiftsmanntallet. Til sist skal arkivmaterialet vurderes i henhold til eventuelle juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov samt bevarings- og kassasjonskriteriene, skissert i ovennevnte arbeidsmetodikk, før det så fremmes forslag til bevarings-/kassasjonsvedtak.

1 Fylkesskattekontorenes historikk

I dette kapittelet gis det en kortfattet oversikt over Fylkesskattekontorenes historie, deres funksjon i forhold til forvaltningen av merverdiavgiftsmanntallet og enhetenes organisatoriske oppbygging opp gjennom tidene.

1.1 Arkivskaperens historikk

Fylkesskattekontorene var regionale enheter i den norske skatteforvaltningen, etablert som en del av det statlige skattevesenet for å ivareta faglig ledelse, tilsyn og støtte til de kommunale likningskontorene. Etter hvert som skatteforvaltningen i Norge ble profesjonalisert og sentralisert, ble Fylkesskattekontorene opprettet 1.1.1934 (da med navn Skatteinspektører i fylkene) og fikk ansvar for blant annet veiledning, klagebehandling og kvalitetskontroll innenfor fylkets skatteadministrasjon.

Fylkesskattekontorene var underlagt Riksskattestyret (senere Skattedirektoratet) og spilte en sentral rolle i koordineringen mellom statlige og kommunale nivåer i skatteoppkrevingen og likningsarbeidet.

I forbindelse med forvaltningsreformer og økt behov for effektivisering og digitalisering, ble de kommunale og statlige delene av Skatteetaten gradvis integrert.

Fylkesskattekontorene ble avviklet i 2008 som et ledd i samlingen av Skatteetaten til én helhetlig statlig organisasjon. Etter reformen ble oppgavene deres videreført av regionkontorene i Skatteetaten, med en mer strømlinjeformet og enhetlig struktur på tvers av landet.

Denne utviklingen la grunnlaget for dagens Skatteetaten, som har ansvar for hele skatteforvaltningen i Norge.

1.2 Arkivskaperens funksjon

Fylkesskattekontorene hadde en sentral funksjon i forvaltningen av merverdiavgiftsmanntallet før omorganiseringen av Skatteetaten. De førte og oppdaterte blant annet manntallet over registrerte merverdiavgiftspliktige virksomheter i sitt fylke, behandlet søknader om registrering og avregistrering, og førte tilsyn med at virksomhetene oppfylte pliktene sine etter merverdiavgiftsloven. Kontorene fungerte også som klageinstans i enkelte saker og ga veiledning til både næringslivet og de kommunale likningskontorene i spørsmål om merverdiavgift.

Nedenfor beskrives de av Fylkesskattekontorenes ved forvaltningen av merverdiavgiftsmanntallet ivarettatte oppgaver i detalj:

1. Registrering: Fylkesskattekontorene behandlet søknader fra virksomheter som skulle registreres i manntallet når de oversteg den fastsatte omsetningsgrensen for avgiftspliktig virksomhet (eller hadde rett til frivillig registrering, f.eks. ved utleie av bygg). Registreringen av virksomhetene skjedde i Foretaksregisteret ved Brønnøysundregistrene og var forutsetning til at Fylkesskattekontorenes saksbehandling på virksomhetene kunne igangsettes.
2. Avregistrering: Fylkesskattekontorene fjernet virksomheter fra manntallet når de opphørte, endret virksomhetsform, eller ikke lenger hadde avgiftspliktig omsetning.
3. Vedlikehold av opplysninger: Fylkesskattekontorene sørget for at informasjon i manntallet var oppdatert og korrekt, for eksempel ved navneendringer, endringer i organisasjonsform eller adresse.
4. Tilsyn og kontroll: Fylkesskattekontorene vurderte om virksomhetene som var registrert faktisk oppfylte vilkårene for å være i manntallet, og fulgte opp mangelfulle eller uriktige registreringer.
5. Veiledning og saksbehandling: Fylkesskattekontorene ga informasjon og bistand til næringslivet i spørsmål om registrering, avgiftsplikt og regelverk, samt fattet vedtak i tvilstilfeller.

1.3 Arkivskaperens organisatoriske oppbygging

Fylkesskattekontorenes organisatoriske oppbygging utviklet seg i takt med moderniseringen og profesjonaliseringen av den norske skatteforvaltningen gjennom 1900-tallet.

Etter at staten i 1913 overtok ansvaret for ligningsforvaltningen fra kommunene, ble det etablert et todelt system bestående av Riksskattestyret som sentral fagmyndighet og fylkesskattekontorer som regionale ledd. Fylkesskattekontorene ble etablert i hvert fylke og ledet av en fylkesskattesjef, som rapporterte til Riksskattestyret.

Fylkesskattekontorene var mellom fra 1950-tallet og frem til 1980-tallet strukturert i fagavdelinger tilpasset hovedoppgavene:

- Ligningsavdeling, som førte tilsyn med kommunale likningskontor.
- Merverdiavgiftsavdeling, som forvaltet merverdiavgiftsmanntallet og ga veiledning.
- Klage- og kontrollavdeling, som behandlet klagesaker og førte kontroll med større skattytere.
- Administrasjonsenhet, som håndterte intern drift og personalforvaltning.

Kontorene hadde også spesialiserte saksbehandlere og revisorer med ansvar for ulike næringsområder, og hadde en viktig rolle i kompetanseutvikling og kvalitetskontroll i fylkets skattearbeid.

På 1990-tallet ble det satt i gang flere forvaltningsreformer, med mål om å forenkle og effektivisere Skatteetaten. Dette førte til:

- Økt grad av spesialisering innen fylkesskattekontorene.
- Tettere samarbeid mellom fylkes- og kommunal nivå.
- Gradvis samordning av oppgaver innen skatt og avgift.

Fylkesskattekontorene beholdt sin funksjon som bindeledd mellom Riksskattestyret og kommunene, men fikk også større ansvar for veiledning og kontroll i næringslivet.

Som ledd i Skatteetatens modernisering ble fylkesskattekontorene formelt avviklet i 2008. De tidligere fylkesskattekontorene ble da omorganisert inn i regionkontorer i Skatteetaten, med utvidet ansvar og større geografisk nedslagsfelt, og med en tydeligere linjeorganisering direkte under Skattedirektoratet.

Denne administrative omleggingen markerte slutten på fylkesvise skatteorganer og la grunnlaget for dagens mer enhetlige og digitaliserte Skatteetat.

2 Identifisering av arkivmaterialet

Arkivmaterialet som Skatteetaten fremmer en fornyet bevarings- og kassasjonsvurdering på, består av manntallet for registreringspliktige virksomheter i Norge underlagt lov om omsetningsavgift og lov om merverdiavgift. Materialet spenner over en tidsperiode fra 1934-2005. I løpende meter utgjør arkivaliene en mengde på ca. 4.000 hyllemeter. Arkivmaterialet dokumenterer etterlevelsen av lovpålagt rapporteringsplikt i henhold til ovennevnte lover.

Arkivet består av fysiske arkivmapper for aktive og slettede virksomheter. Aktive virksomheter karakteriserer virksomheter som på Fylkeskontorenes avviklingstidspunkt var i aktiv drift. Slettede virksomheter derimot beskriver selskaper, som i løpet av forvaltningen enten ble kjøpt opp, gikk konkurs, lagt ned eller flyttet fra et fylke til et annet.

Arkivmappene på aktive og slettede virksomheter inneholder samme type dokumentasjon. I mappene finnes standardiserte skjema for registrering av selskaper som hadde en avgiftspliktig omsetning (såkalt samordnet registermelding), vedtak på at selskapene ble registrert med informasjon om når omsetningsoppgavene skulle leveres; dokumentasjon om kontroll av leverte oppgaver, eventuelle purringer dersom oppgaver ikke ble levert, veiledningsdokumentasjon på tolkning av regelverket innen avgiftsområdet samt dokumentasjon om ajourholdt manntall. Dokumentasjon om skjønnsfastsettelse ved manglende levering av oppgaver, som opprinnelig var arkivert i mappene, ble fjernet som ledd i den løpende kassasjonen basert på ovennevnte vedtak fra Riksarkivaren.

Fra og med 1. juli 2001 ble det innført elektronisk forvaltning av merverdiavgiftsmanntallet. Fra dette tidspunktet er ovennevnte dokumentasjon registrert i fagsystemet MVA3, som i henhold til vedtak fastsatt av Riksarkivaren i brev av 10.09.2002 er bevaringspliktig.

3 Bevarings- og kassasjonsvurdering

I kapitlene nedenfor følger en systematisk bevarings- og kassasjonsvurdering av dokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet. Arkivmaterialet vurderes i henhold til arbeidsmetodikken skissert i Rapport fra Bevaringsutvalget, hvorefter arkivmaterialet skal undersøkes om det dokumenterer offentlige organers funksjoner i samfunnet, deres utøvelse av myndighet og rolle i samfunnsutviklingen (bevaringsformal F1), om det inneholder viktig informasjon om forhold i samfunnet på et gitt tidspunkt og samfunnsutviklingen over tid (bevaringsformal F2), om det dokumenterer personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, og i forhold til hverandre (bevaringsformal F3) og om det ivaretar offentlige organers administrative og driftsmessige dokumentasjonsbehov (bevaringsformal F4). Hvert formål har spesifikke bevaringskriterier som legges til grunn for en bevarings- og kassasjonsvurdering av offentlig arkiv. Vurderingen av dokumentasjonen leder til en konklusjon som danner grunnlaget for et bevarings- og kassasjonsforslag som presenteres i kapittel 4 i foreliggende dokument.

Bevaringsformålene F1 og F2 gjelder kulturell og forskningsmessig verdi. Arkivmateriale som har slik verdi, skal bevares permanent, uten tidsbegrensning. De to bevaringsformålene supplerer hverandre og bør vurderes samlet. I praksis er det nok at materialet oppfyller ett av formålene for at det skal bevares.

Bevaringsformålene F3 og F4 omhandler juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov, som oftest er tidsbegrenset. I enkelte tilfeller kan slik dokumentasjon likevel ha varig verdi, for eksempel når den gjelder rettigheter for enkeltpersoner. Det er derfor nødvendig med en grundig verdivurdering for å fastsette en forsvarlig oppbevaringsfrist. For å gi analysen av gjeldende bevaringsformål større

prioritet, innleder Skatteetaten bevarings- og kassasjonsvurderingen med en gjennomgang av de juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov, se kapittel 3.1.

Saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet er unik. Ingen andre offentlige virksomheter råder over samme type materiale. Forholdet tilmåles dog liten betydning i den foreliggende bevarings- og kassasjonsvurderingen, da vurdering av arkiv for redundans som regel sikter på å nysensere hhv. svekke en eventuell bevaringsargumentasjon, noe det ikke er tilfellet her.

3.1 Vurdering av juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov

Som en overordnet forutsetning kan det legges til grunn at dokumentasjon knyttet til forvaltningen av merverdiavgiftsmanntallet må oppbevares så lenge det, av juridiske eller forvaltningsmessige grunner, kan reises tvil om gyldigheten eller holdbarheten av beslutninger og vedtak fattet av Fylkesskattekontorene. Denne dokumentasjonen skal ivareta etterprøvbarehet og etterrettelighet i Skatteetatens prosesser og avgjørelser, ettersom etaten er den juridiske etterfølgeren etter Fylkesskattekontorene.

Et sentralt hensyn i vurderingen av juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov er i hvilken grad dokumentasjonen etterspørres og benyttes som autoritativ kilde og fasit av tredjeparter, både offentlige instanser og private aktører. Dokumentasjonen skal dessuten ivareta borgernes behov for tilgang til dokumentasjon.

3.1.1 Vurdering av Skatteetatens juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov

Skatteetaten har tidligere sett behov for å oppbevare dokumentasjon om merverdiavgiftsmanntallet i sitt arkiv en periode for å kunne verifisere opplysninger i en pågående saksbehandlings- og/ eller klagebehandlingsprosess. Etatens behov for tilgang til saksdokumentasjonen er dekkende med saksbehandlingsreglene nedfelt i Lov om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven), som regulerer gjeldende saksområde og som tilsier at saksforhold kun kan tas opp fem år etter sluttført saksbehandling, i særskilte tilfeller (så som sivilsaker) ti år. En oppbevaringsfrist på ti år for saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet ansees derfor som tilstrekkelig for å ivareta Skatteetatens juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov.

Det konstateres at Skatteetatens behov for tilgang til den papirbaserte saksdokumentasjon i merverdimanntallet, tjue år etter opprettelsen av de yngste saker, har gått ut, samtidig som alle eventuelle klagefrister på feil i saksbehandlingen (eksempelvis avslag på registrering, tvangsregistrering, sletting fra merverdimanntallet) har utløpt. Med unntak av enkelte interne og eksterne fremfinningsforespørsler, som knytter seg til utgående brev fra Fylkesskattekontorene og som er samlet i arkivskaperenes kopibokserier, er arkivmaterialet ikke lenger i administrativ bruk. Dokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet benyttes heller ikke i nåværende saksbehandling.

3.1.2 Vurdering av andre offentlige og private virksomheters juridiske dokumentasjonsbehov

Andre offentlige og private virksomheter, så som kommuner, fylkeskommuner, tilskuddsforvaltende etater, Brønnøysundregistrene eller private revisorer og regnskapsførere, hadde under den pågående saksbehandlingen og/eller klagebehandlingen behov for å verifisere opplysninger om aktuelle selskaper i merverdiavgiftsmanntallet. Dette kunne være i forbindelse med kontroll av leverandører ved fakturabetalingen som ledd i reglene om økonomiforvaltning, kontroll ved stønadsutbetalingen som ledd i den offentlige tilskuddsforvaltningen, i forbindelse med kvalitetskontrollen av registrerte opplysninger som en del av samordningen og registerforvaltningen eller for å oppfylle rettigheter og plikter som fulgte av regnskaps- og/eller revisorloven i forhold til etterprøvbarehet ved mva-håndteringen.

Alle juridiske dokumentasjonsbehov som andre offentlige og private aktører har hatt knyttet til dokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet, har utgått. Som nevnt i kapittel 3.1.2 har også klagefrister i henhold til skatteforvaltningsloven løpt ut, og eventuelle krav kan ikke lenger gjøres gjeldende.

3.1.3 Vurdering av borgernes dokumentasjonsbehov

Borgernes (her enkeltindivider representert i merverdiavgiftspliktige selskaper) dokumentasjonsbehov i forhold til merverdiavgiftsmanntallet knyttet seg primært til å dokumentere rettmessig drift av egen virksomhet ovenfor kunder, samarbeidspartnere eller offentlige instanser ved merkanthile transaksjoner. Fylkesskattekontorenes ordinære saksbehandling og forvaltningen av merverdiavgiftsmanntallet medførte ingen varige konsekvenser for den enkelte.

Borgerne (her enkeltindivider som hadde en relasjon til merverdiavgiftspliktig selskap) kunne også ha interesse av å kontrollere at leverandører eller tjenesteytere ved merkanthile transaksjoner utøvde drift i henhold til gjeldende regler. Særlig ved større innkjøp, der feil fakturering kunne få økonomiske konsekvenser, var dokumentasjonsbehovet stort.

Videre hadde borgerne (her sivilsamfunnet) et mer indirekte, samfunnsmessig dokumentasjonsbehov knyttet til Fylkesskattekontorenes forvaltning av merverdiavgiftssystemet. Gjennom innsynsrett etter offentliglova og kontroll fra Riksrevisjonen, media og andre sivile aktører, kunne borgere følge med på hvordan staten forvaltet skatte- og avgiftsmidler i gjeldende tidsperiode, herunder hvilke kriterier som lå grunn for registrering og sletting fra merverdiavgiftsmanntallet, og hvordan regelverket ble praktisert. Gjeldende praksis sikret rettssikkerhet, likebehandling og tillit til skattesystemet.

Borgernes etterspørsel og bruk av dokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet er svært lav, jf. ovenfor. Legges til grunn at andre aktørers juridiske dokumentasjonsbehov er av tidsavgrenset karakter og har opphørt, vurderes det fra Skatteetatens ståsted som ikke samfunnsøkonomisk forsvarlig å bevare hele den omfangsrige saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet kun for å sikre sivilsamfunnets generelle dokumentasjonsbehov. Her vil andre arkivserier, så som vedtak i klagesaker, kopibokmateriale eller prokoller og møtebøker fra nemndsbehandlinger, som alle er vedtatt bevart, dekke opp samfunnets behov for innsyn i og kontroll med forvaltningen av merverdiavgiftssystemet opp gjennom tidene.

3.2 Vurdering av langsiktige bevaringsformål – materialets dokumentasjonsverdi (F1)

Eventuell langsiktig bevaringsverdi av merverdiavgiftsmanntallet må først og fremst avklares med utgangspunkt i bevaringsformål F1. Dette formålet handler om Fylkesskattekontorenes myndighetsutøvelse og rolle i samfunnet og samfunnsutviklingen. Sentrale kriterier i denne vurderingen er administrativt nivå, saksbehandlingstype og saksbehandlingsledd, ordinære/ekstraordinære oppgaver og pionervirksomhet.

Arkivmaterialet som her drøftes for bevaring og kassasjon, dokumenterer Fylkesskattekontorenes hhv. Skatteetatens myndighetsutøvelse innen forvaltningen av lov om omsetningsavgift og lov om merverdiavgift. Saksdokumentasjonen kan dermed tjene som bevis om hvilken betydning myndighetsutøvelsen har hatt i samfunnet og i samfunnsutviklingen både for enkeltindivider og for ulike befolkningsgrupper m.m.

Dokumentasjonen ble skapt av Fylkesskattekontorene, som administrativt sorterte under Riksskattestyret (senere Skattedirektoratet, se kapittel 1.1 om arkivskaperens historikk) og som opprettet arkiv med hjemmelsgrunnlag i ovennevnte lover. Fylkesskattekontorene, som selvstendige rettssubjekter, hadde en sentral plassering i forvaltningshierarkiet og var gitt myndighet og vidtrekkende fullmakter for oppgaveutførelsen. Selv om arkivmaterialet ble skapt av ulike, regionale Fylkesskattekontorer, representerer dokumentasjonen samme administrative nivå og gjenspeiler en av de sentrale forvaltningsadministrative oppgaver som Fylkesskattekontorene ivaretok.

Saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet kjennetegnes dog av lav kompleksitet på tvers av de enkelte Fylkesskattekontorene og innenfor de to ulike sakstypene aktive og slettede virksomheter. Saksbehandlingen var rutinepreget og regelstyrt og fulgte forhåndsdefinerte kriterier.

Fylkesskattekontorene hadde myndighet til å gjennomføre registrering, kontroll og ajourhold av merverdiavgiftsmanntallet selv. Saksdokumentasjonen ble følgelig ikke sendt andre etater eller forvaltningsnivåer for behandling eller beslutning. Kun et fåtall prinsippaker ble sendt til Riksskattestyret hhv. Skattedirektoratet og deretter til Finansdepartementet for orientering/behandling. Disse saker inngår dog ikke i gjeldende arkiv.

Saksdokumentasjonen representerer Fylkesskattekontorenes primærvirksomhet og ordinære oppgaver knyttet forvaltningen av merverdiavgiftssystemet. Selve merverdiavgiftsmanntallet dokumenterer ingen ekstraordinære oppgaver eller har presedensskapende karakter.

Etter gjennomgang av bevaringskriteriene til bevaringsformål F1, vurderes gjeldende arkivmaterialet ikke til å ha tilstrekkelig dokumentasjonsverdi. Det undersøkes derfor om materialet har nødvendig informasjonsverdi for bevaring for ettertiden.

3.3 Vurdering av langsiktige bevaringsformål – materialets informasjonsverdi (F2)

I tillegg til de ovennevnte F1-kriteriene vil sakdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet også kunne oppfylle flere F2-kriterier. Bevaringskriteriene som her drøftes er tidsspenn og kontinuitet, informasjonstetthet og tematisk variasjon samt lenkbarhet.

Dokumentasjonen spenner over Fylkesskattekontorenes hele administrative eksistens fra 1934–2005 (frem til innføring av elektronisk forvaltning av merverdiavgiftsmanntallet) og fremstår som komplett og sammenhengende. Materialet dekker en delpopulasjon (alle merverdiavgiftspliktige virksomheter i Norge – ved avviklingen av papirbasert forvaltning av merverdiavgiftsmanntallet i 2005 omfattet ordningen 300.000 virksomheter), men er kjennetegnet av stor kontinuitet, noe som er med på å skissere et representativt bilde av saksbehandlingen på merverdiavgiftsmanntallet.

Saksdokumentasjonen er preget av liten tematisk variasjon. Mapper for aktive og slettede virksomheter inneholder samme dokumentasjon uten avvik. Det foreligger m.a.o. stor grad av forutsigbarhet og lav informasjonstetthet i merverdiavgiftsmanntallet, noe som reduserer dokumentasjonens bevaringsverdi.

Saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet kan knyttes til både registreringer i Foretaksregisteret og til vedtak fra klagenemnda for merverdiavgift. Ved feil fastsatt merverdiavgift hadde berørte virksomheter rett til klage, som ble avgjort av nevnte klagenemnd. Vedtak fra klagenemnda for merverdiavgift ble i alle tilfeller arkivert i egen arkivserie i Skattedirektoratet, som var sekretariatet til klagenemnda. Gjeldende arkivserien er vedtatt bevart i henhold til Skatteetatens kassasjonsregler for papirbasert arkiv fra 1995. I enkelte tilfeller (slik som for Fylkesskattekontoret i Oslo) ble klagenemndas vedtak også lagt i virksomhetenes arkivmapper i merverdiavgiftsmanntallet. Det eksisterte dog ingen enhetlig praksis på dette på tvers av Fylkesskattekontorene.

Saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet kan som anført over, også knyttes til registreringer i Foretaksregisteret. Ved søknad av en virksomhet om registrering i manntallet ble en kopi av registreringsskjemaet sendt til Foretaksregisteret, som i positive tilfeller opprettet foretaksnummer. Identifikasjonsnummeret var forutsetningen til at Fylkesskattekontorenes saksbehandling på virksomhetene kunne igangsettes, jf. kapittel 1.2. Ved nedleggelse av virksomheten ble opplysninger i Foretaksregisteret tilsvarende oppdatert. Selv om sakdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet kan knyttes til opplysningene i Foretaksregisteret, ble registerforvaltningen og -oppdateringen utøvd på separat samfunnsoppdrag og på egne vilkår av Brønnøysundregistrene. Opplysningene i gjeldende register fremstår dermed som rettslig uavhengig. Samtlige av virksomhetenes statusendringer er lagret i Foretaksregisteret, som har fullstendig historikk på alle registreringstyper. Registerhistorikken har selvstendig bevaringsverdi, noe som ikke gjelder for saksdokumentasjonen, all den tid saksbehandlingen er avsluttet og forhold ikke lenger kan påklages.

Skatteetaten vurderer det dithen at saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet oppfyller bevaringskriteriet tidsspenn og kontinuitet, men ikke de resterende F2-kriterier. Samlet sett vurderes saksdokumentasjonen derfor ikke til å ha tilstrekkelig informasjonsverdi.

4 Konklusjon – bevarings- og kassasjonsforslag

Analysen over dokumenterer at juridiske og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov knyttet til saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet har utgått. Også vurderingen av de langsiktige bevaringsformålene gir grunnlag for å stadfeste at gjeldende dokumentasjon verken har tilstrekkelig dokumentasjons- eller informasjonsverdi. Skatteetaten foreslår av den grunn at saksdokumentasjonen i merverdiavgiftsmanntallet kasseres med umiddelbar virkning.