



# Innst. S. nr. 151

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:3 (2008–2009)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes innsats mot økonomisk kriminalitet**

Til Stortinget

#### **1. SAMMENDRAG**

##### **1.1 Innledning**

Økonomisk kriminalitet medfører vesentlige omkostninger for samfunnet. Det antas at skatter og avgifter som unndras fellesskapet, utgjør tosifrede milliardbeløp hvert år. I tillegg kommer omkostninger og effektivitetstap i form av blant annet konkurransevridninger og økonomisk tap for forbrukere, investorer og næringslivet generelt. Økonomisk kriminalitet virker nedbrytende på samfunnsmorale, og denne type kriminalitet svekker også grunnlaget for velferdsstaten.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet har i de senere årene vært et sentralt satsingsområde for Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I 2004 la Regjeringen fram en treårig handlingsplan for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Handlingsplanen beskriver ulike tiltak som skal iverksettes. Det administrative ansvaret for oppfølging av planen ble lagt til Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet.

Begrepet økonomisk kriminalitet er i handlingsplanen definert som et samlebegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Denne kriminaliteten er profittmotivert, og skjer ofte med utspring i økonomisk virksomhet som i seg selv er, eller gir seg ut for å være, lovlig. Eksempler på øko-

nomisk kriminalitet er skatte- og avgiftsunndragelser, brudd på konkurranselovgivningen, korrupsjon, konkurskriminalitet, økonomisk utroskap, bedrageri og underslag, misbruk av offentlige støtteordninger og brudd på regnskapsbestemmelser.

Myndighetenes arbeid mot økonomisk kriminalitet er omfattende og involverer mange sektorer og etater. Undersøkelsen er avgrenset til skatteetatens, toll- og avgiftsetatens, arbeids- og velferdsetatens og politi- og påtalemyndighetens innsats på området.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet. Dette er gjort ved å belyse følgende tre problemstillinger:

1. Hvordan bidrar skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten til å realisere Stortingets mål om å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet?
2. Hvordan bidrar politi- og påtalemyndigheten til å realisere Stortingets mål om å bekjempe økonomisk kriminalitet?
3. I hvilken grad er det en samordning mellom de involverte virksomhetene i innsatsen mot økonomisk kriminalitet?

##### **1.2 Oppsummering av undersøkelsen**

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, statistikk, spørreskjemaundersøkelse, intervjuer og spørrelistor. Dokumentanalysen har omfattet gjennomgang av stortingsdokumenter, sentrale styringsdokumenter og Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet og sluttrapport 2004–2007 fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet. I tillegg er instruks, retningslinjer og samarbeidsavtaler for etatens arbeid på området gjennomgått. Undersøkellesperioden for de statistiske analysene

omfatter årene 2004–2007. I tillegg dekker noen av de kvalitative dataene perioden fram til sommeren 2008. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhengen.

### **1.2.1 Skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet**

Skatteetaten og de kommunale skatteoppkreverne gjennomfører flere typer kontrollaktiviteter overfor næringsdrivende og selskaper. Dette omfatter blant annet maskinelle og manuelle kontroller av oppgaver og selvangivelser og stedlige kontroller. Stedlige kontroller deles inn i bokettersyn, avgrensede/begrensede regnskapskontroller og formal- og informasjonskontroller. Kontrollaktivitetene skal bidra til å avdekke feil og unndragelser, og de skal virke forebyggende gjennom å øke skattyters opplevde oppdagelsesrisiko og dermed bidra til økt etterlevelse av regelverket.

Undersøkelsen viser at fylkesskattekontorene og ligningskontorene årlig har utført om lag 10 000 stedlige kontroller i perioden 2005–2007. Av de ulike formene for stedlig kontroll har antall avgrensede regnskapskontroller og formal- og informasjonskontroller økt i perioden, mens antall bokettersyn er blitt redusert. I perioden 2004–2007 ble antall bokettersyn redusert med nesten 16 prosent. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Det er derfor viktig at antall bokettersyn opprettholdes på et nivå som gjør at denne type kriminalitet avdekkes, og at dette kontrollarbeidet dermed kan ha den tilsiktede preventive effekt. Finansdepartementet antar at nedgangen i antall gjennomførte bokettersyn som undersøkelsen viser for den aktuelle perioden, er uttrykk for en midlertidig svekkelse av kontrollområdet som følge av krevende omstillinger i forbindelse med reorganiseringen av skatteetaten. I tillegg har skatteetaten i denne perioden opplevd store utskiftninger i stillinger knyttet til kontrollarbeid. Ifølge Finansdepartementet vil positive effekter av omorganiseringen, samt budsjettiltak i Revidert nasjonalbudsjett for 2008, etter hvert bidra til økt kontrollinnsats.

Det er fastsatt resultatkrav til antall stedlige kontroller som fylkesskattekontorene og ligningskontorene gjennomfører overfor næringsdrivende og selskaper. På landsbasis ble disse kravene i stor grad nådd både i 2006 og i 2007. Undersøkelsen viser imidlertid at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder kravene til, og den faktiske andelen næringsdrivende og selskaper som kontrolleres. I 2007 varierte resultatkravene til andel kontrollerte fra 0,6 prosent i Oslo til 7,4 prosent i Finnmark. Resultatkravene er i stor grad basert på tidligere resultater, ressurser og kompetanse i fylkene, og i mindre grad på risikovurderinger. I undersøkelsen

stilles det derfor spørsmål om resultatkravene i større grad bør være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og om kontrolldekningen i områder med omfattende næringsvirksomhet har vært for lav. Det er et mål for Skattedirektoratet at variasjonen i kontrolldekningen skal utjevnes framover.

For skatteetatens bruk av risiko- og vesentlighetsvurderinger peker Finansdepartementet på at etaten de senere årene har hatt færre nullkontroller som følge av at de riktige objektene har blitt valgt ut for kontroll. Departementet viser i denne forbindelse også til undersøkelsens hovedanalyserapport hvor det framgår at treffprosenten for impulskontroller på landsbasis var 90,1 prosent i 2007, og at dette indikerer at risiko- og vesentlighetsvurderingene ved utvelgelse av kontrollobjekter er god. Departementet er enig i at risiko- og vesentlighetsvurderinger i større grad bør anvendes ved fastsettelse av resultatkrav, og vil ta dette opp i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Undersøkelsen viser at fylkesskattekontorenes og ligningskontorenes ressursbruk til stedlig kontroll i 2006 og 2007 på landsbasis utgjorde om lag ti prosent av den totale ressursbruken ved kontorene. Ressursbruken varierte mellom 7 og 15 prosent i de enkelte fylkene. Skattedirektoratet ga uttrykk for at det forventes at kontrollområdet generelt vil bli styrket ved omorganiseringen av etaten fra 2008.

Undersøkelsen viser at antall stedlige arbeidsgiverkontroller utført av de kommunale skatteoppkreverne har gått ned fra 8 034 i 2004 til 6 778 i 2007. Det landsdekkende resultatkravet om at fem prosent av arbeidsgiverne skal kontrolleres, er ikke nådd for noen av årene. Kontroll med arbeidsgiverne er viktig for å sikre korrekte grunnlagsdata til bruk i den ordinære ligningen. Lønn er en helt sentral del av skattefundamentet, og en nedgang i antall stedlige arbeidsgiverkontroller bidrar til å svekke innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

Finansdepartementet opplyser at nedgangen i antall stedlige kontroller utført av skatteoppkreverne må ses på bakgrunn av at innføringen av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving har vært arbeidskrevende. Departementet slutter seg til at utviklingen på dette området ikke er tilfredsstillende, og ser behovet for at skatteetaten retter særlig oppmerksomhet mot arbeidsgiverkontrollen.

I de senere årene har det vært en stor økning i antall utenlandske arbeidstakere/virksomheter. I svarene fra spørreskjemaundersøkelsen til fylkesskattekontorene ble det blant annet gitt uttrykk for at skatteetaten, og andre etater, mangler oversikt over omfanget av utenlandsk arbeidskraft, og at det derfor er vanskelig å styre og dimensjonere innsatsen. Skattedirektoratet opplyste imidlertid at det har vært satset på informasjon, at det er etablert et servicesenter

i Oslo, at det er gjennomført flere byggeplasskontroller, og at det utvikles et eget kontrollprogram på området.

Etablering av skattekrimenheter har vært et satsingsområde i perioden som undersøkelsen omfatter. Skattekrimenhetene skal på en tydelig og effektiv måte konsentrere etatens innsats mot alvorlig og omfattende skatte- og avgiftskriminalitet. Enhetene skal arbeide med alvorlige saker, dvs. saker som i utgangspunktet skal lede til anmeldelse. Skattekrimenheten i Oslo har vært operativ fra medio 2004, mens de øvrige først kom i gang medio 2005. Undersøkelsen viser at for enkelte fylkesskattekontorer har enhetene hatt en positiv effekt for kontrollarbeidet, mens det for andre kontorer var for tidlig å fastslå effektene.

Undersøkelsen viser at beløpene som fylkesskattekontorene og ligningskontorene har avdekket, når det gjelder både for lite innberettet merverdiavgift og ikke-innberettede inntekter hos næringsdrivende og selskaper, har økt i perioden 2004–2007. I 2007 ble det gjennom de stedlige kontrollene avdekket om lag 980 mill. kroner i for lite innberettet merverdiavgift, og i underkant av 8 000 mill. kroner i ikke innberettede inntekter. Det framgår imidlertid at enkeltkontroller kan gi store utslag i resultatene, og at det i noen av fylkene ble avdekket mindre beløp i 2007 enn i 2004. Skatteoppkrevernes forslag til endring av grunnlag for beregning av arbeidsgiveravgift var forholdsvis stabilt i perioden.

Om lag halvparten av fylkesskattekontorene har ikke målt om kontrollarbeidet har hatt preventive effekter i løpet av perioden. Det registreres at Skattedirektoratet mener at etaten kan bli bedre når det gjelder effektmålinger, og at den fortsatt er inne i en forsøksfase for denne typen målinger.

Undersøkelsen viser at antall anmeldelser fra skatteetaten til politi- og påtalemyndighet har gått ned fra 1 333 i 2004 til 1 162 i 2007. Videre framkommer det at om lag en tredel av fylkesskattekontorene ikke har fulgt anbefalingene i anmeldelsesinstruksen. For skatteetaten i Oslo medførte dette at om lag 1 400 saker per år ikke ble anmeldt som forutsatt i instruksen. Manglende ressurser/prioriteringer ved politidistriktet oppgis som den viktigste årsaken til at lovovertrедelser ikke ble anmeldt i tråd med anmeldelsesinstruksen. Av hensyn til både likebehandlingsprinsippet og det forebyggende arbeidet mot økonomisk kriminalitet er det uheldig med ulik praktisering av anmeldelsesinstruksen.

### **1.2.2 Toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser**

Omorganiseringen av toll- og avgiftsetaten i 2004 hadde som formål å samordne og å få til en bedre ressursutnyttelse, herunder å frigjøre ressurser

til prioriterte kontrolloppgaver. Virksomhetskontroller er et av etatens viktigste virkemidler for å avdekke toll- og avgiftsunndragelser.

Undersøkelsen viser at antall virksomhetskontroller og ressurser som brukes til dette, ikke har økt som forutsatt. For landet som helhet har også andelen kontrollerte særavgiftspliktige gått ned fra 19 prosent i 2004 til 13 prosent i 2007. Tilsvarende har andelen kontrollerte toll- og merverdiavgiftspliktige blitt redusert fra 1,2 prosent i 2004 til 1,0 prosent i 2007. I en periode med sterk økonomisk vekst, og hvor behovet for kontroll og oppfølging av næringslivet har vært stort og økende, stilles det i undersøkelsen spørsmål om toll- og avgiftsetaten har hatt tilstrekkelig fokus på virksomhetskontroller.

Finansdepartementet opplyser at det i hovedtrekk er fornøyd med resultatutviklingen i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll og mener at etaten har hatt et tilstrekkelig fokus på området. Det er stor stabilitet i antallet kontroller per år, mens antallet avdekkede alvorlige overtredelser har økt betydelig. Ifølge departementet er det en utfordring å finne den riktige balansen mellom kontrollvolum og kontrolltype, slik at man kan utnytte tilgjengelige kontrollressurser på en best mulig måte.

Det framgår også av undersøkelsen at treffprosenten ved virksomhetskontroller er høy; den var om lag 80 prosent i 2007. Dette indikerer at risiko- og vesentlighetsvurderingene ved utvelgelse av kontrollobjekter er rimelig god. Høy treffprosent kan også være et uttrykk for at det er mange virksomheter som unndrar avgifter. Det er derfor viktig med et høyt kontrollomfang, både ut fra provenyehensyn og for å unngå konkurransevridning i forhold til virksomheter som deklarerer korrekt.

Det framkommer i undersøkelsen at toll- og avgiftsetaten i begrenset grad har utført målinger av preventive effekter av kontrollarbeidet. Tollregionene gjennomfører imidlertid enkelte oppfølgingskontroller hvor det oppdages nye feil hos de avgiftspliktige. I noen grad skyldes dette at kontrollene dekker andre områder enn ved den første kontrollen, men ofte blir det avdekket at de toll- og avgiftspliktige gjentar samme type feil.

Undersøkelsen viser at toll- og avgiftsetaten anmelder forholdsvis få saker til politiet. I perioden 2004–2007 ble det årlig anmeldt mellom 22 og 38 saker. Med unntak av Tollregion Oslo og Akershus opplyste alle tollregionene at de anmelder i henhold til anmeldelsesveilederen. Det framgår også av undersøkelsen at Tollregion Oslo og Akershus er en av tollregionene som har færrest antall anmeldelser i perioden 2004–2007. Av hensyn til både likebehandlingsprinsippet og det forebyggende arbeidet er det uheldig at Tollregion Oslo og Akershus, som den største tollregionen, har så få anmeldelser.

### 1.2.3 *Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk*

For å sikre velferdsstatens legitimitet er det viktig at arbeids- og velferdsetatens utbetalinger er korrekte, og at det etableres kontrollmekanismer som er egnet til å forhindre og avdekke misbruk av de støtteordningene etaten forvalter. Avdekking av trygde- og stønadsmisbruk er derfor prioriterte arbeidsområder i arbeids- og velferdsetaten. I dette arbeidet benyttes både maskinelle og manuelle kontroller. I 2007 ble det avdekket i underkant av 400 mill. kroner i feilutbetaling/misbruk av trygde- og stønadsytelser.

Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger av trygde- og stønadsmisbruk. Det framgår også at det ikke er fastsatt målkrav til kontrollarbeidet, og at det er svakheter ved Nav Fylkes oppfølging av kontrollarbeidet som gjennomføres på lokalt nivå i etaten. I mer enn halvparten av fylkene var det blant annet ikke etablert rutiner for å sikre at kontrollveiledninger ble fulgt. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at etableringen av forvaltningsenheter, som skal utrede og fatte vedtak i feilutbetalingssaker, vil kunne gi økt oppmerksomhet på kontroll- og oppfølgingsarbeidet i misbrukssaker. Ifølge departementet vil dette også kunne bedre kompetansen på området og føre til en mer effektiv ressursbruk.

Det er også svakheter ved etatens ikt-systemer i arbeidet med å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging med utbetaling av dagpenger, attføring og trygdeytelser. Den største svakheten skyldes manglende muligheter for kommunikasjon og samordning mellom saksbehandlersystemene Arena og Info-trygd. Dette øker risikoen for at organisert misbruk av offentlige stønader ikke avdekkes og forhindres, og at satsinger innen kontrollarbeidet blir lite målrettet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at etaten har tatt i bruk ikt-løsningen Personkortet, som gir en oversikt over alle rettigheter brukeren har, og ytelser som brukeren mottar av etaten. Ifølge departementet er det også under utvikling en systemløsning som skal sikre kommunikasjon mellom ikt-systemene i etaten. Første leveranse av systemet skal etter planen komme høsten 2008.

I perioden 2004–2007 har om lag 26 000 saker årlig vært til vurdering i arbeids- og velferdsetaten som mulige feilutbetalingssaker. Litt over 80 prosent av disse sakene har ifølge etaten vist seg å være faktiske feilutbetalingssaker. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall saker innenfor trygdeområdet som ble vurdert som mulige feilutbetalingssaker i perioden. Nedgangen i antall saker var fra om lag 19 600 saker i 2004 til 16 800 saker i 2007. I enkelte fylker var nedgangen på over 25 prosent i perioden. Å avdekke og forhindre misbruk av trygde-

ordninger forutsetter prioritering av saksområdet. I undersøkelsen stilles det spørsmål om den registrerte nedgangen er i samsvar med etatens mål om å prioritere avdekking av trygde- og stønadsmisbruk. Ifølge svarbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er en sentral årsak til nedgangen i antall feilutbetalingssaker de samlede utfordringene knyttet til drift og omstillingen i etaten.

Undersøkelsen viser for øvrig at det i flere fylker er til dels betydelige restanser av feilutbetalingssaker på områdene dagpenger og attføring. Etaten har heller ikke oversikt over hvor mange av sakene som ikke kan ilegges en reaksjon på grunn av foreldelse. Mangelfulle saksbehandlingsrutiner i etaten kan føre til at misbrukssaker ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at direktoratet innenfor eksisterende systemløsninger vil se på mulighetene for å få oversikt over antall saker som ikke kan ilegges en reaksjon på grunn av foreldelse.

Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten i liten grad har målt eventuelle preventive effekter av kontrollarbeidet. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det ikke gitt systematiserte føringer for effektberegninger av kontrollarbeidets preventive virkning. Direktoratet har sett behovet for å få økt fokus på dette temaet, og tjenestestrategien for kontrollområdet som ble lagt fram i mars 2008, legger derfor opp til økt fokus på preventive tiltak.

I perioden 2004–2007 ble det årlig anmeldt mellom 1 246 og 1 956 saker til politi- og påtalemyndigheten for misbruk av trygde- og stønadsordninger. Nær 70 prosent av de anmeldte sakene gjelder misbruk av dagpenger og attføring. I henhold til anmeldelsesinstruksjonen for trygdeetaten skal alle tilfeller av forsettlig trygde- og stønadsmisbruk anmeldes, mens saker med grov uaktsomhet skal vurderes anmeldt. Undersøkelsen viser at det ikke har vært en enhetlig anmeldelsespraksis i arbeids- og velferdsetaten. I flere fylker var det fastsatt ulike beløpsgrenser for anmeldelser, mens det i mange fylker ikke var fastsatt noen beløpsgrense. Av hensyn til likebehandlingsprinsippet er det uheldig med ulik praktisering av anmeldelsesinstruksjonen. Det registreres at det fra april 2008 er fastsatt nye retningslinjer for anmeldelser i arbeids- og velferdsetaten, som vil kunne skape en mer enhetlig anmeldelsespraksis i etaten, og at det er foretatt en sentralisering av oppgaven til Nav Kontroll og innkreving.

Undersøkelsen viser at flere saker i Nav Helsetjenesteforvaltning kunne vært anmeldt til politiet dersom det hadde vært tilstrekkelige ressurser og god nok kompetanse i organisasjonen til riktig oppfølging. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil Nav Helsetjenesteforvaltning i større grad ta i

bruk alvorlige sanksjonsmidler i oppfølgingen av misbrukssaker.

Det er også påvist svakheter i rutinene for oppfølging av saker hvor det er begjært påtale, men hvor saken er henlagt av politiet. Til sammen gjaldt dette 121 saker i 2006 og 140 saker i 2007. Det er ulike oppfatninger i etaten av hvorvidt det rettslig sett kan ilegges administrative sanksjoner etter en henleggelse i politiet. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet er dette forholdet ikke eksplisitt regulert i dagens retningslinjer, og departementet mener derfor at dagpengesaker der domstolene ikke har ilagt en straffereaksjon, kan være gjenstand for etterfølgende vurdering av utestengning som administrativ reaksjon. Departementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet vil oppdatere retningslinjene i tråd med dette.

#### **1.2.4 *Politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet***

I perioden 2004–2007 ble det på landsbasis anmeldt til sammen 32 592 saker innen økonomisk kriminalitet. Anmeldelsene omfatter flere typer lovbrudd. Bedrageri og utroskap utgjorde den største undergruppen, med 36 prosent av det samlede antallet anmeldelser. Brudd på lignings- og skattebetalingsloven utgjorde den nest største gruppen, etterfulgt av brudd på regnskapsloven.

Av Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet framgår det at oppklaringsprosenten for den anmeldte økonomiske kriminaliteten tradisjonelt har vært, og må forventes å være, høy. Dette skyldes blant annet at gjerningspersonen i slike saker ofte er lett identifiserbar. Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for årene 2004–2007 varierte mellom 70 og 75 prosent. Den allmennpreventive effekten av effektiv og kvalitativt god straffeforfølgning er antatt å være særlig stor når det gjelder økonomisk kriminalitet. Høyere oppklaringsprosent vil derfor være av betydning i arbeidet med å forebygge denne kriminaliteten.

Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i perioden 2004–2007 viser en variasjon mellom politidistriktene på 34 prosentpoeng. I 2007 hadde Oslo politidistrikt en oppklaringsprosent på 54 prosent på området økonomisk kriminalitet. Manglende og varierende oppfølging av anmeldte saker er uheldig ut fra prinsippet om likebehandling.

Politi- og påtalemyndigheten henla i gjennomsnitt 36 prosent av alle avgjorte forhold innen økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007. Undersøkelsen viser at det i denne perioden var en variasjon mellom politidistriktene på 34 prosentpoeng i andel henleggelse av økonomisk kriminalitet.

På landsbasis ble 17 prosent av de ikke oppklarte sakene innen økonomisk kriminalitet henlagt på

grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i perioden 2004–2007. Andelen henlagte forhold grunnet manglende saksbehandlingskapasitet økte fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007. For Oslo politidistrikt økte andelen henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet fra 25 til 58 prosent i samme periode. I tillegg viser undersøkelsen at andelen henleggelse av de oppklarte forholdene i Oslo økte fra 16 prosent i 2004 til 28 prosent i 2007.

Manglende oppfølging kan innvirke på allmennhetens tillit til politiet og viljen til å anmelde lovovertrедelser, samt at det kan påvirke enkeltes motivasjon til å utføre økonomisk kriminalitet. Den mangelfulle oppfølgingen av økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt anses særlig uheldig ut fra det høye antall saker i dette politidistriktet.

Ifølge svarbrevet fra Justis- og politidepartementet er Politidirektoratet enig i at saksfeltet kunne vist noe høyere oppklaringsprosent. Departementet mener imidlertid at undersøkelsen ikke gir grunnlag for å trekke de konklusjoner som er gjort i rapporten. Grunnen til dette er dels at området økonomisk kriminalitet er svært utfordrende å måle kvantitativt, dels at politiets sakstilfang er ulikt fra år til år både på landsbasis og mellom politidistrikter.

I svarbrevet fra Justis- og politidepartementet framgår det også at riksadvokaten advarer mot å trekke for bastante slutninger om at stor variasjon i oppklaringsprosenten over tid ikke er i tråd med prinsippet om likebehandling. Også andre faktorer enn politiets og påtalemyndighetens innsats vil kunne influere sterkt på muligheten for å oppklare en sak. Men riksadvokaten tilføyer at det store antall saker som er henlagt av kapasitetsgrunner, de facto kan gi en viss grad av distriktsvis rettsulikhet.

Ett av tiltakene i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet var opprettelsen av egne spesialenheter for økonomisk kriminalitet, økoteam, i alle landets politidistrikter. Undersøkelsen viser at effektiviteten ved økoteamene varierer over tid og mellom politidistriktene, og at dette gir seg utslag i de overordnede tallene for oppfølgingen av økonomisk kriminalitet i politidistriktene. De viktigste årsakene til manglende stabilitet er personalmessige utskiftninger ved enkelte økoteam, og at ressurser knyttet til økoteamene benyttes til etterforskning av annen kriminalitet i politidistriktet. I undersøkelsen stilles det spørsmål om økoteamene er tilstrekkelig robuste og avskjermet fra den øvrige etterforskningen i politidistriktene til at satsingen utgjør et reelt nasjonalt løft for politi- og påtalemyndighetens innsats mot økonomisk kriminalitet.

Ifølge riksadvokatens merknader til rapporten, tatt inn i Justis- og politidepartementets svarbrev, er økoteamene sårbare for personellutskiftninger. Riks-

advokaten bemerker at utlån av personell fra øko-teamene til å bistå i andre straffesaker ikke nødvendigvis er gal bruk av politidistriktets ressurser. Riksadvokaten er kjent med at personell fra teamene benyttes til finansiell etterforskning i for eksempel narkotikasaker og for å avklare mulighetene for å inndra utbytte. Riksadvokaten anser ikke dette som negativt, men har tvert imot oppfordret til dette. Derimot vil bruk av økoetterforskere til å fylle vaktlister i ordenstjenesten åpenbart ramme den økonomiske straffesaksbehandlingen i distriktene og være uheldig.

Det er et sentralt politisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. I sentrale styringsdokumenter for perioden er inndragning av utbyttet av kriminelle handlinger nevnt blant områdene det skal rettes særlig oppmerksomhet mot. Undersøkelsen viser at politi- og påtalemyndigheten ifølge Politidirektoratet og riksadvokaten ikke har lyktes å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Ut fra både prinsipielle og preventive hensyn er dette lite tilfredsstillende. Justis- og politidepartementet opplyser at Politidirektoratet på oppdrag fra departementet har etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak som kan øke effektiviteten av inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Arbeidsgruppen skal avgi rapport innen utgangen av 2008.

Antall mottatte meldinger om mistenkelige transaksjoner har økt vesentlig de siste årene, fra om lag 1 300 i 2002 til rundt 7 500 i 2007. Økokrim har gjennom opprettelsen av eget etterforskningsteam og nye ikt-systemer økt sin kapasitet på mottak og analyse av innkomne meldinger. Ifølge intervju med Økokrim og sluttrapporten fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet følger politidistriktene i varierende grad opp det økende antall meldinger om mistenkelige transaksjoner som oversendes fra Økokrim. Mangelfull oppfølging av denne type meldinger kan medføre at økonomisk kriminalitet ikke blir etterforsket, og at ulovlig økonomisk utbytte ikke blir inndratt.

### **1.2.5 Samordningen av innsatsen mot økonomisk kriminalitet**

I styringsdokumenter for både skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er det pekt på viktigheten av at etatene samarbeider og samordner sin kontrollvirksomhet med andre etater. Dette kan omfatte utarbeidelse av felles kontrollplaner, samordning av kontrollplaner, felles utvelgelse av kontrollobjekter eller samordnet kontroll. Det er inngått formelle samarbeidsavtaler på området mellom henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten og mellom skatteetaten og den tidligere trykdeetaten.

Fra april 2008 trådte det i kraft en samarbeidsavtale mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten.

Det framgår av undersøkelsen at 40–50 prosent av de regionale enhetene i alle de tre etatene ikke eller i liten grad utveksler opplysninger automatisk etter fastsatte rutiner. Viktige hindringer for dette synes å være at ikt-systemene i liten grad legger til rette for en hensiktsmessig informasjonsutveksling, begrensninger knyttet til regelverket om taushetsplikt og manglende kunnskap om de andre etatenes arbeid. Konsekvensene av at opplysninger ikke blir utvekslet i tilstrekkelig grad mellom etatene, er at viktige kontrollimpulser for etatene kan gå tapt, og at unndragelser og misbruk dermed ikke blir avdekket. I perioder med endringer i etatenes organiseringer, herunder også når etatene får nye medarbeidere, øker behovet for rutiner på området. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om etatene systemmessig burde legge forholdene bedre til rette for utveksling av kontrollopplysninger mellom etatene.

I forbindelse med utveksling av opplysninger mellom etatene viser Arbeids- og inkluderingsdepartementet til at arbeids- og velferdsetatens taushetsplikt per i dag nærmest er absolutt. Utveksling av opplysninger forutsetter at de nødvendige hjemler er til stede, og departementet viser til at det i Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) er lagt fram forslag til nye lovhjemler om informasjonsinnhentning og -utveksling. Etter departementets vurdering legger lovforslaget bedre til rette for samhandling med andre etater, spesielt når det gjelder informasjonsutveksling.

Undersøkelsen viser at en stor andel av de regionale enhetene i de tre etatene i liten grad samordner kontrollplaner, samarbeider om utvelgelse av kontrollobjekter eller deltar i felles kontroller. Noen av de viktigste årsakene til dette oppgis å være at etatene har ulike prioriteringer, kontrollstrategier og kontrollmetoder, og at planleggingen skjer til ulike tidspunkter. Virksomhetenes ressursituasjon og krav til egen måloppnåelse gjør det også vanskelig å prioritere samarbeid om kontrollaktiviteter som ikke er omfattet av etatenes egne kontrollplaner.

Finansdepartementets inntrykk er at samarbeidet mellom etatene gjennomgående fungerer godt i praksis. Departementet er imidlertid enig i at etatenes kontrollaktiviteter i enkelte tilfeller kan ha større effekt hvis de samordnes, kanskje spesielt på regionalt nivå. På den annen side er samordnet kontroll ikke synonymt med effektiv kontroll, da samordning kan ha en kostnad som noen ganger overgår nytten. Ifølge departementet gjelder dette særlig hvis det er liten sammenheng mellom de områder som hver etat har sin kontrollmessige interesse i.

Ifølge Justis- og politidepartementet er det satt i gang et arbeid med å lage en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Bedre koordinering av tiltak

mellom departementene og mellom kontrollatene vil bli vurdert.

Samarbeid mellom politi- og påtalemyndigheten og øvrige etater er viktig for å avdekke og effektivt rettsforfølge økonomisk kriminalitet. Av skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er det kun førstnevnte etat som har inngått en formell samarbeidsavtale med politi- og påtalemyndigheten. Ifølge Skattedirektoratet fungerer samarbeidet med politi- og påtalemyndighet på det overordnede nivå tilfredsstillende. Møtene på sentralt nivå har blant annet blitt brukt til å etablere et regionalt samarbeid mellom etatene, og til å følge opp at det regionale samarbeidet fungerer tilfredsstillende. Selv om det ikke er formelle samarbeidsavtaler mellom henholdsvis toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten og mellom arbeids- og velferdsetaten og politi- og påtalemyndigheten, avholdes det møter mellom de sentrale enhetene i etatene.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom forvaltningsetatene (skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten) og politi- og påtalemyndigheten totalt sett har blitt noe bedre i perioden 2004–2007. Av undersøkelsen framgår det blant annet at de fleste politidistriktene i perioden 2004–2007 har deltatt i kontrollaksjoner med skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten. Undersøkelsen gir likevel klare indikasjoner på at kapasitetsproblemer ved flere politidistrikter gjør at samarbeidet ikke fungerer tilfredsstillende. Dette resulterer både i at færre saker blir anmeldt, og i at anmeldte saker blir henlagt.

Målsettingen med skatteetatens bistandsrevisorordning i politiet er å sikre en mer effektiv straffettslig forfølgning i skattesaker. Gjennom denne ordningen får politidistriktene tilført revisor-, regnskaps- og skatterettslig kompetanse. Antall bistandsrevisorer har økt både i 2006 og 2007, og ordningen er blitt landsdekkende. Undersøkelsen viser at ordningen gjennomgående gir positive effekter for oppfølgingen av skatte- og avgiftssaker i politiet.

Undersøkelsen viser at det er store beløpsmessige variasjoner mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten i de sakene som anmeldes til politi- og påtalemyndighet. En av årsakene til dette kan være at etatene har ulike muligheter for bruk av administrative sanksjoner. Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har relativt gode administrative sanksjonsmuligheter, mens arbeids- og velferdsetaten har begrensede sanksjonsmuligheter. Av undersøkelsen framgår det at Justis- og politidepartementet er i gang med å følge opp sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner, og at departementet håper å kunne fremme en proposisjon for Stortinget våren 2009. Økt og mer ensartet bruk av administrative sanksjoner kan bidra til å redusere

kapasitetsproblemene til politi- og påtalemyndigheten innen området økonomisk kriminalitet. Finansdepartementet støtter vurderingen om at sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner fra 2003 bør følges opp.

Justis- og politidepartementet vil på bakgrunn av blant annet denne undersøkelsen og den nye handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet, som forventes ferdigstilt i juni 2009, vurdere hvordan styringsdialogen med Politidirektoratet og samarbeidet med andre departementer på dette saksfeltet kan videreutvikles og forbedres.

Ifølge Finansdepartementet gir hovedanalyserapporten en balansert framstilling av et vanskelig og sammensatt område. Selv om undersøkelsen viser en reduksjon i antall kontroller i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, mener departementet at kvaliteten på kontrollene har blitt bedre. I den forbindelse viser departementet til etableringen av skattekrimenheter og det økte antallet avdekkede alvorlige overtredelser i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll. I den grad færre kontroller fører til tyngre kontroller og kontroll av større enheter, behøver ikke en nedgang i antall kontroller være negativt. Etter departementets oppfatning er det derfor vanskelig å trekke konklusjoner om hvordan utviklingen av den samlede innsatsen på området i den aktuelle perioden har vært.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at rapporten gir et feilaktig bilde når Riksrevisjonen skriver at innsatsen mot økonomisk kriminalitet ikke er blitt styrket når det gjelder arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygdemisbruk. I denne sammenheng framhever departementet at det i 2005 ble bevilget 10 mill. kroner til trygdeetatens arbeid med å bekjempe trygdemisbruk. Disse midlene ble blant annet brukt til å etablere et kontor i Spania. Departementet mener videre at det ikke er korrekt å kun telle anmeldte saker og antall kontroller. For å få et mer korrekt bilde av innsatsen må man også se på størrelsen på de avdekkede sakene. Departementet understreker også at det er vanskelig å måle de preventive effektene av omtale av misbrukssaker i medier. Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever imidlertid at det er forbedringsmuligheter i etatens innsats mot økonomisk kriminalitet, og det vil framover ha dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om tiltak innenfor arbeidet med kontroll av ytelsesordningene.

### 1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at omfanget av kontroller for blant annet å avdekke økonomisk kriminalitet i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten har vært om lag uendret eller blitt redusert i perioden 2004–2007. Samtidig har andelen oppklarte saker på området økonomisk kriminalitet i

politi- og påtalemyndigheten vært stabil, mens andelen saker som er henlagt av kapasitetsmessige grunner, har økt. Riksrevisjonen er enig med departementene i at det er vanskelig å vurdere den totale innsatsen mot økonomisk kriminalitet i den enkelte etat i perioden. Riksrevisjonen er innforstått med at den totale innsatsen mot økonomisk kriminalitet er avhengig av flere forhold enn antall kontroller og andel oppklarte og henlagte saker, blant annet type kontroller, størrelse på kontroller, avdekkede beløp og preventiv effekt gjennom medieomtale. Riksrevisjonen vil likevel understreke at høyere kontrollomfang og oppklaring er viktig for å styrke både forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen mener derfor at undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål om Stortingets forutsetninger om økt innsats på området er nådd.

Det er også store variasjoner i oppklaringsprosenten mellom de enkelte politidistriktene. Det er lite tilfredsstillende at oppklaringsprosenten varierer så vidt mye mellom politidistriktene, og at andel henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet har økt vesentlig i perioden. Riksrevisjonen registrerer at riksadvokaten mener at det store antall saker som er henlagt av kapasitetsgrunner, kan gi en viss grad av distriktvis rettsulikhet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan manglende oppfølging også innvirke på allmennhetens tillit til politiet og viljen til å anmelde lovovertrедelser. Det kan også påvirke viljen til å utføre økonomisk kriminalitet. Det er særlig uheldig at Oslo politidistrikt, som behandlet nesten 25 prosent av det totale antallet saker med økonomisk kriminalitet, henla nærmere 50 prosent av sakene i perioden 2004–2007.

Politi- og påtalemyndigheten har ikke lyktes med å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Dette anses som lite tilfredsstillende. Riksrevisjonen registrerer at Politidirektoratet på oppdrag fra departementet har etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak som kan øke effektiviteten av inndragning av utbytte fra straffbare handlinger.

Skatteetatens kontrollaktiviteter bidrar til å avdekke store beløp i skatte- og avgiftsunndragelser og har i tillegg en viktig preventiv effekt. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Antall og andel bokettersyn i perioden 2004–2007 har gått ned. Det er i tillegg store variasjoner mellom fylkene når det gjelder kravene til andelen som skal kontrolleres. Resultatkravene er i stor grad basert på tidligere resultater, ressurser og kompetanse i fylkene. Det er uheldig at resultatkravene ikke i større grad er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og Riksrevisjonen ser positivt på at Finansdepartementet vil følge opp dette i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Virksomhetskontroller i toll- og avgiftsetaten er et av de viktigste virkemidlene for å avdekke toll- og avgiftsunndragelser. Toll- og avgiftsetaten har ikke nådd målet om å styrke virksomhetskontrollen, som var en av forutsetningene ved omorganiseringen i 2004. Andel kontrollerte toll- og avgiftspliktige i virksomhetskontrollen var lavere i 2007 enn i 2004, samtidig som ressursbruken til virksomhetskontrollen har gått noe ned. Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet i hovedtrekk er fornøyd med resultatutviklingen i etatens virksomhetskontroll, og mener at etaten har hatt et tilstrekkelig fokus på området. I en periode med sterk økonomisk vekst, og hvor behovet for kontroll og oppfølging av næringslivet har vært stort og økende, vil Riksrevisjonen likevel stille spørsmål om toll- og avgiftsetaten har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på området.

Det var en nedgang i antall saker som ble vurdert som mulige feilutbetalingsaker innenfor trygdeområdet, i perioden 2004–2007. Avdekking av misbruk av trygdeordninger forutsetter høy oppmerksomhet og prioritering av saksområdet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om den registrerte nedgangen er i samsvar med etatens mål om å prioritere avdekking av trygde- og stønadsmisbruk.

En stor andel av de regionale enhetene i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten samordner i liten grad kontrollaktiviteter og utveksler i liten grad opplysninger automatisk etter fastsatte rutiner. Konsekvensene er at viktige kontrollopplysninger kan gå tapt, og at unndragelser og misbruk dermed ikke blir avdekket. Riksrevisjonen vil peke på at manglende samordning bidrar til å svekke Stortingets mål om økt innsats mot økonomisk kriminalitet.

I både skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er det gitt sentrale instruksjoner og veiledninger for hvilke lovovertrедelser som skal anmeldes til politi- og påtalemyndigheten. Det er betydelige variasjoner mellom lokale enheter i samme etat for hvilke overtrедelser som blir anmeldt, og også hvilke beløpsgrenser som utløser anmeldelser. Det er lite tilfredsstillende at alvorlige lovovertrедelser ikke blir behandlet likt i forskjellige deler av landet. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at det er fastsatt nye retningslinjer for anmeldelser i arbeids- og velferdsetaten fra april 2008, og at arbeidet med anmeldelser er sentralisert til Nav Kontroll og innkreving.

Det er også uheldig at det er store beløpsmessige variasjoner mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten i de sakene som anmeldes til politi- og påtalemyndigheten. En av årsakene til slike variasjoner kan være at etatene har ulike muligheter for bruk av administrative sanksjoner. Riksrevisjonen ser det derfor som viktig at sank-



sjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner av 2003 blir fulgt opp av Justis- og politidepartementet. Økt og mer ensartet bruk av administrative sanksjoner kan bidra til å redusere kapasitetsproblemene til politi- og påtalemyndigheten på området økonomisk kriminalitet. Dette kan bidra til å styrke myndighetenes innsats på området, slik Stortinget har forutsatt.

#### 1.4 Departementenes svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev av 27. august 2008.

##### 1.4.1 Justis- og politidepartementet

Statsråden har i brev 12. september 2008 svart:

"(...)

Det er etter min oppfatning viktig å understreke at avdekking av økonomisk kriminalitet ofte er vanskelig, og at avdekking og etterforskning av særlig større saker kan være svært komplisert og kreve betydelige ressurser. Når det i rapporten heter at gjerningspersonen i økonomiske saker ofte er lett identifiserbar, er jeg redd dette feilaktig kan forstås slik at etterforskning av økonomisk kriminalitet gjennomgående ikke er så vanskelig. I mange saker er det vanskelig å finne gjerningspersonen. For eksempel når gjerningspersonene, ofte i den hensikt å dekke sine spor, bruker transaksjoner over landegrensar, bruker skatteparadiser, kompliserte selskapsstrukturer, stråmenn, etc. kan identifisering av gjerningsmannen være svært krevende.

I likhet med Riksrevisjonen er jeg bekymret over at utbytte fra økonomisk kriminalitet ikke inndras i større grad enn i dag. Politidirektoratet har, i samråd med Riksadvokaten og på oppdrag fra Justisdepartementet, nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere hva som kan gjøres for at vinning fra kriminalitet inndras i vesentlig større grad enn tilfelle er i dag. Denne arbeidsgruppen består av representanter for Riksadvokaten, Økokrim, Politidirektoratet og sentrale politidistrikter, og at fristen for å avlevere rapport er utgangen av 2008. Jeg er meget opptatt av dette arbeidet og vil følge saken nøye.

Jeg er enig i at det kan være uheldig ut fra likhetsbetraktninger dersom variasjoner mellom politidistriktene gjenspeiler en ulik behandling av saker om økonomisk kriminalitet. Jeg viser i den forbindelse til at Riksadvokaten advarer mot å trekke for bastante konklusjoner basert på statistikk fra politidistrikter der en rekke andre faktorer kan spille inn. Jeg ønsker i denne sammenheng å presisere at Regjeringen vil arbeide videre for at saker ikke henlegges pga manglende kapasitet. I forhold til antall saker og ulike terskler distriktvis for anmeldelser innenfor området økonomisk kriminalitet, har jeg grunn til å tro at det videre arbeidet med Sanksjonsutvalgets innstilling vil bidra til å rette opp dette.

Avslutningsvis vil jeg benytte anledningen til å understreke at rapporten vil bli brukt aktivt i det nylig igangsatte arbeidet med en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet."

##### 1.4.2 Finansdepartementet

Finansministeren har i brev 12. september 2008 svart:

"(...)

Riksrevisjonen sier seg enig med departementene i at det er vanskelig å vurdere den totale innsatsen mot økonomisk kriminalitet i den enkelte etat i undersøkelsesperioden (2004–2007), og at denne innsatsen er avhengig av flere forhold ved etatenes kontrollarbeid. Riksrevisjonen framhever fem ulike forhold (variabler) av relevans for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, men reduserer sin konkluderende vurdering til kun å omhandle ett forhold (kontrollomfang). Derfor blir det vanskelig å konkludere med at Riksrevisjonens undersøkelse gir grunnlag for å stille spørsmål om Stortingets forutsetninger om økt innsats på dette området er nådd for disse etatenes vedkommende.

Riksrevisjonen peker på at manglende samordning mellom de aktuelle etatene bidrar til å svekke mulighetene til å innfri Stortingets forutsetninger om økt innsats i kampen mot økonomisk kriminalitet. Jeg er bare delvis enig i dette, og vil vise til at det har vært flere betydningsfulle fellesaksjoner de senere årene. Graden av samordning er imidlertid begrenset av at etatene har ulike IKT-systemer, omgås taushetsbelagte opplysninger og har ulike kontrollinteresser. Nyttan ved samordning må derfor veies mot kostnadene.

Riksrevisjonens undersøkelse avdekker relativt marginale variasjoner i aktivitetsnivået i både skatteetatens og toll- og avgiftsetatens kontrollarbeid i undersøkelsesperioden. Samtidig har kvalitetsnivået i perioden økt gjennom etablering av regionale skattekrimenheter i skatteetaten og oppnåelse av høyere treffprosent i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll.

Riksrevisjonens undersøkelse peker imidlertid på forhold som gir grunn til bekymring, nemlig at det var store variasjoner mellom lokale enheter i samme etat for hvilke overtredelser som ble anmeldt og for hvilke beløpsgrenser som utløste anmeldelser. Dette innebærer blant annet brudd på krav til likebehandling, noe Finansdepartementet vil motvirke gjennom oppfølging i styringsdialogen med etatene.

Avslutningsvis vil jeg understreke at Riksrevisjonens undersøkelse dreier seg om et viktig politikk-område, der utviklingen de senere årene klart byr på økende utfordringer for myndighetene og hvor det er behov for økt innsats. Dette er bakgrunnen for styrkingen av skatteetatens budsjett i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett 2008. I Regjeringens arbeid med budsjettet for 2009 er behovet for en ytterligere satsing på arbeidet mot skatte- og avgiftsmunndragelser en av de sentrale vurderinger."

##### 1.4.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Statsråden har i brev 12. september 2008 svart:

"(...)

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen finner at Arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger av trygde- og stønadsmisbruk, og at det er svakheter ved etatens ikt-systemer i arbeidet med å gjennomføre en

effektiv kontroll og oppfølging med enkelte utbetalinger. Videre er det registrert at etaten har restanser av feilutbetalings saker på enkelte områder, og at det ikke foreligger en enhetlig anmeldelses praksis. Dette er forhold som vil bli tatt opp med direktoratet.

Jeg har videre konstatert at etaten i liten grad har målt eventuelle preventive effekter av kontrollarbeidet. I den forbindelse må det påpekes at det kan være vanskelig å avdekke presise effekter fordi mange faktorer kan påvirke forholdet.

Jeg vil påpeke at etter intensivering av arbeidet mot trygdemisbruk i 2001 er tallet på anmeldte personer nesten tredoblet. Etter departementets mening er dette en indikasjon på økt innsats i kampen mot trygdemisbruk. Det vises også til foreslåtte tiltak mot trygdemisbruk i Ot.prp. nr. 76 (2007-2008).

Riksrevisjonens rapport må ses i lys av at Arbeids- og velferdsetaten har vært i en omfattende omstillingsperiode siden 2006 som følge av NAV-reformen, og at denne omstillingsperioden vil vare til 2010.

Det vises for øvrig til departementets utfyllende kommentarer til hovedanalyserapporten i vårt brev av 5.8.2008."

### 1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Økonomisk kriminalitet påfører samfunnet betydelige omkostninger, og Stortinget har forutsatt at myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet skal styrkes.

Riksrevisjonens undersøkelse har omfattet skatteetatens, toll- og avgiftsetatens, arbeids- og velferdsetatens og politi- og påtalemyndighetens innsats på området. Undersøkelsen har vist at det er et forbedringspotensial både når det gjelder kontrollomfang og samordning av kontrollaktiviteter, og at politi- og påtalemyndigheten utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker.

Andelen henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet har økt vesentlig i perioden 2004–2007, og det er store variasjoner i oppklaringsprosenten mellom politidistriktene på området økonomisk kriminalitet. I Oslo politidistrikt er andelen saker som er henlagt av kapasitetsmessige grunner spesielt stor. Riksrevisjonen forutsetter at Regjeringen vil arbeide videre for at saker ikke henlegges på grunn av manglende kapasitet. Riksrevisjonen vil peke på at mangelfull oppfølging av anmeldte saker kan virke negativt inn på viljen til å anmelde straffbare forhold og den enkeltes insentiver til å begå lovbrudd på dette området. Riksrevisjonen ser for øvrig positivt på at Justis- og politidepartementet vil følge nøye opp arbeidet for en mer effektiv inndragning av utbytte fra økonomisk kriminalitet.

Andelen virksomheter hvor skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har gjennomført bokettersyn og virksomhetskontroller, har gått ned i perioden 2004–2007. Da bokettersyn og virksomhetskontroller er sentrale virkemidler i disse etatenes arbeid mot skatte-, toll- og avgiftskriminalitet, mener Riksrevisjonen

det er grunnlag for å stille spørsmål om innsatsen mot økonomisk kriminalitet har økt som forutsatt for disse to etatene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser også at det er store variasjoner mellom de regionale enhetene i henholdsvis skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferdsetatens kontrollarbeid, og hvordan enhetene i etatene følger opp saker med skatte- og avgiftsunndragelser og trygdemisbruk. Riksrevisjonen ser det som viktig at departementene i styringsdialogen følger opp de underliggende etaters anmeldelses praksis.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at utfordringer i forbindelse med omorganiseringer i skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten har svekket kontrollarbeidet, og vil følge utviklingen på området.

Økt internasjonalisering og arbeidsinnvandring i årene framover forventes å gi økte utfordringer i innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Det er derfor viktig at myndighetene prioriterer innsatsen på dette området. Mer ensartet bruk av sanksjoner og bedre samordning av departementene og etatenes innsats vil kunne gi en mer effektiv bekjempelse av denne formen for kriminalitet. Riksrevisjonen ser i denne forbindelse positivt på Justis- og politidepartementets pågående oppfølging av sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner, og at det arbeides med en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet hvor bedre koordinering mellom departementene og mellom kontrolletatene skal vurderes.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Svein Roald Hansen, Synnøve Brenden Klemetrud og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, har merket seg at formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen har gjennomgått innsatsen på dette feltet i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, arbeids- og velferdsetaten og hos politi- og påtalemyndigheten. Det er brukt data for perioden 2004–2007.

Komiteen vil understreke at en effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet er viktig både av allmennpreventive hensyn og for tilliten til politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Økonomisk kriminalitet kan ramme enkeltmennesker direkte. Vanligvis er det imidlertid selskapsinteresser, ideelle eller offentlige interesser som blir skade-

lidende. Det antas at skatter og avgifter som unndras fellesskapet beløper seg til tosifrede milliardbeløp hvert år.

Komiteen vil peke på at avdekking av økonomisk kriminalitet både er avhengig av politiets egeninnsats og innsatsen til kontrollstatene. Det er derfor av stor betydning at også kontrollorganene har kompetanse og materielle og økonomiske ressurser som gjør det mulig å utføre en kvalitativ tilsyns- og kontrollvirksomhet.

Komiteen viser til at på landsbasis har antall stedlige kontroller pr. år utført av skatte- og avgiftsetaten vært forholdsvis stabilt i perioden 2004 til 2007. Fordelingen mellom de ulike kontrolltypene har imidlertid endret seg. Komiteen mener det er urovekkende at antall og andel bokettersyn er gått ned i perioden. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Det er heller ikke tilfredsstillende at den stedlige arbeidsgiverkontrollen utført av de kommunale skatteoppkreverne har gått ned. Det landsdekkende resultatkravet om at 5 prosenten av arbeidsgiverne skal kontrolleres, er ikke oppnådd noen av årene.

Komiteen har merket seg at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder kravene til, og den faktiske andelen av næringsdrivende og selskaper som kontrolleres. I 2007 varierte resultatkravene til antall kontrollerte fra 0,6 prosent i Oslo til 7,4 prosent i Finnmark. Komiteen stiller spørsmål ved begrunnelsen for så store variasjoner i resultatkravene fylkene imellom, og mener departementet må vurdere om resultatkravene i større grad bør være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, slik Riksrevisjonen stiller spørsmål om.

Komiteen har videre merket seg nedgangen i antall anmeldelser i perioden og at en tredjedel av fylkesskattekontorene ikke har fulgt anbefalingene i anmeldelsesinstruksen. For skatteetaten i Oslo medførte dette at om lag 1 400 saker pr. år ikke ble anmeldt som forutsatt i instruksen. Manglende ressurser/prioriteringer ved politidistriktet oppgis som den viktigste årsaken. Dette er en svært uheldig utvikling som det er nødvendig at Regjeringen griper fatt i.

Komiteen viser til at omorganiseringen av toll- og avgiftsetaten i 2004 blant annet skulle bidra til å frigjøre ressurser til prioriterte kontrolloppgaver. Det er derfor urovekkende at undersøkelsen viser at antall virksomhetskontroller og ressurser som brukes til dette, ikke har økt som forutsatt. Det er også variasjoner i antall kontroller av ulike typer virksomheter og det er variasjoner mellom tollregionene. Også på dette området anmelder Oslo og Akershus færre virksomheter enn veilederen skulle tilsi. Det synes ikke logisk at landets største tollregion er en av de regioner som har færrest anmeldelser. Komiteen mener

dette også er forhold departementet må se nærmere på.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger av trygde- og stønadsmisbruk. Det er ikke fastsatt målkrav til kontrollarbeidet og det er svakheter ved Nav Fylkes oppfølging av det lokale kontrollarbeidet. Det er også svakheter ved ikt-systemene som vanskeliggjør et effektivt kontrollarbeid. Komiteen forventer at nye ikt-løsninger som er tatt i bruk, vil gi forbedringer.

Komiteen viser til at det i flere fylker er til dels betydelige restanser av feilutbetalinger på områdene dagpenger og attføring og at etaten ikke har oversikt over hvor mange av sakene som er foreldet. Undersøkelsen viser også at det ikke har vært en enhetlig anmeldelsespraksis i arbeids- og velferdsetaten. Flere fylker har ulike beløpsgrenser for anmeldelser og noen har ikke fastsatt noen beløpsgrense. Komiteen har merket seg at det nå er vedtatt nye retningslinjer for anmeldelser i etaten og at oppgaven er sentralisert. Komiteen regner med at det vil føre til en mer enhetlig praksis.

Komiteen har merket seg at straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet har vært relativt stabil i perioden 2004–2007. Oppklaringsprosenten varierer sterkt mellom politidistriktene. Oslo og Follo har lavest oppklaringsprosent. Undersøkelsen viser også at 17 prosent av de ikke oppklarte sakene ble henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i perioden, og at dette gjaldt 30 prosent av sakene i 2007. Komiteen vil understreke at dette tyder på at økonomisk kriminalitet er blitt lavere prioritert enn forutsatt i handlingsplanen, og at ressursene i politi- og påtalemyndighetene må styrkes på dette området.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre ser det som alvorlig at Oslos politietat ser ut til å ha lavest oppklaringsprosent, og ber spesielt om at hovedstaden får økte ressurser på dette området og at departementet ser spesielt på effektiviteten i Oslos politietat.

Komiteen vil peke på at undersøkelsen viser at samhandlingen mellom de tre kontrollstatene som er med i undersøkelsen, ikke er god nok. Utveksling av informasjon etatene imellom der det er mistanke om ulovligheter, trenger å bli bedre. Lovendringer om utveksling og innhenting av informasjon, som nylig er vedtatt i Stortinget, vil gi etatene bedre muligheter for samhandling. Komiteen forutsetter at nødvendig personvern hensyn ivaretas i denne sammenheng.

Komiteen har merket seg at etatene har ulike muligheter for administrative sanksjoner og at det kan være en av årsakene til de store beløpsmessige

variasjonene mellom etatene når det gjelder saker som anmeldes. Komiteen forventer at økt og mer ensartet bruk av administrative sanksjoner vil bli fulgt opp ved behandlingen av sanksjonsutvalgets innstilling.

Komiteen har videre merket seg at politi- og påtalemyndigheten ikke har lyktes med å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Komiteen regner med at arbeidsgruppen som er etablert for å vurdere tiltak som kan øke effektiviteten på dette området, vil fremme forslag som vil gi forbedringer.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen konkluderer med at undersøkelsen har vist at det er et forbedringspotensial både når det gjelder kontrollomfang og samordning av kontrollaktiviteter, og at politi- og påtalemyndigheten utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker.

Komiteen vil peke på at det har vært et mål å forebygge og å redusere den økonomiske kriminaliteten, og å øke innsatsen i dette arbeidet. Den økonomiske kriminaliteten har stadig også blitt mer internasjonalsert og organisert. Det er viktig at Regjerin-

gen nå tar fatt i de forhold undersøkelsen viser, og forsterker arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet både innenlands og på tvers av landegrensene.

Komiteen har forståelse for at omlegginger og omstillinger både i skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten kan ha hatt betydning også for aktiviteten i arbeidet mot økonomisk kriminalitet i de årene som har vært undersøkt. Komiteen mener derfor det kan være aktuelt med en ny undersøkelse om noen år når omstillingene bl.a. i tilknytning til Nav-reformen har fått virket noen tid.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:3 (2008–2009) – om Riksrevisjonnens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. februar 2009

**Lodve Solholm**

leder

**Ola T. Lånke**

ordfører