

Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:11
(2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse av
innføring i skatteetaten og
toll- og avgiftsetaten



241 491

Dokument nr. 3:11

(2003–2004)

**Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i
skatteetaten og toll- og avgiftsetaten**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:11 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

Riksrevisjonen, 19. mai 2004.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Bruken av innfordringstiltak	2
2.2 Andre forhold	4
3 Finansdepartementets kommentarer	4
4 Riksrevisjonens bemerkninger	8
5 Finansdepartementets svar	9
6 Riksrevisjonens uttalelse	10
Vedlegg: Rapport	11

Finansdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av innføring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten

1 INNLEDNING

Et av skatteetatens og toll- og avgiftsetatens overordnede mål er å sikre riktig og rettidig innbetaling av avgifter og toll. Stortinget har gitt sin tilslutning til det overordnede målet for de to etatene i forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene.¹

Skatteetaten ved skattefogdkontorene i hvert fylke (18 kontorer²) har ansvaret for innkreving av innenlandsk merverdiavgift. Skattedirektoratet har det direkte ansvaret for styringen og oppfølgingen av skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid.³ Toll- og avgiftsetaten ved tolldistriktene (ti distrikter⁴) har ansvaret for innkrevingen av merverdiavgift ved innførsel, særavgifter og toll. Toll- og avgiftsdirektoratet har det direkte ansvaret for styringen og oppfølgingen av tolldistriktenes innkrevingsarbeid. Per 31. desember 2002 var de akkumulerte restansene på merverdi- og investeringsavgift ved skattefogdkontorene om lag 6,2 mrd. kroner, og de akkumulerte restansene ved tolldistriktene var på samme tidspunkt på om lag 1,6 mrd. kroner.

For å sikre statens inntekter er det viktig at innkrevingen av skatter, avgifter og toll gjennomføres effektivt og i overensstemmelse med regelverket på området. En god innføringsstrategi bør derfor inneholde elementer som kan bidra til reduserte restanser. Dette omfatter blant annet hensiktsmessige og hurtig iverksatte innføringstiltak og effektiv ressursbruk. De sentrale retningslinjene på innføringsområdet fra henholdsvis Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet gir anvisninger for hvordan innføringsarbeidet skal gjennomføres.

Formålet med undersøkelsen har vært å dokumentere og vurdere i hvilken utstrekning skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter nødvendige og hensiktsmessige virkemidler i innføringsarbeidet, herunder hvor tett kravene følges opp. Det er også undersøkt om utleggsforretninger⁵ avholdt av henholdsvis skattefogdkontorene og de ordinære nams-

mennene oppfyller lovens krav til verdsettelse og heftelseskontroll. Likeledes er den overordnede styringen og oppfølgingen av etatens innføringsarbeid undersøkt og vurdert.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapporten ble i brev av 25. februar 2004 sendt Finansdepartementet og Justisdepartementet. Justisdepartementet har gitt sine kommentarer til rapporten via Finansdepartementet, som i brev av 17. mars 2004 har kommentert de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementenes kommentarer til undersøkelsen er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på data innhentet ved dokumentanalyse, saksgjennomgåelse, spørreskjemaundersøkelse og intervjuer. Dokumentanalysen omfatter blant annet stortingsproposisjoner, tildelingsbrev, instruksjoner og retningslinjer på området og andre sentrale dokumenter for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

I saksgjennomgåelsen ble bruken av innføringstiltak for utvalgte restanser ved tolv skattefogdkontorer og sju tolldistrikter analysert. For å belyse innføringsarbeidet før og etter innføringen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgift (MVA3) ved skattefogdkontorene, ble det benyttet to utvalg av restanser med om lag to års forskjell i forfallstidspunkt. Til sammen er ca. 2 800 saker gjennomgått og vurdert. Utvalget gir ikke grunnlag for en statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innføringsarbeid, men gir likevel en god indikasjon på hvordan innføringen er utført i det tidsrommet undersøkelsen dekker.

Det ble sendt et eget spørreskjema til Oslo og Akershus tolldistrikt vedrørende store restanser knyttet til vektårsavgiften⁶ for motorvogner. For å kartlegge skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innføringsarbeid ble det gjennomført intervjuer med representanter fra ti av tolv utvalgte skattefogdkontorer og fem av sju utvalgte tolldistrikter. I tillegg har Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet gitt skriftlige svar på spørsmål om blant annet

¹ Jamfør St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet for budsjettterminene 2000 til 2004.

² Oslo og Akershus har ett felles kontor.

³ Etatslederansvaret for skattefogdkontorene ble 1. juli 1997 overført fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet.

⁴ Fra 1. januar 2004 ble toll- og avgiftsetatens lokalforvaltning omdannet fra ti tolldistrikter til seks tollregioner.

⁵ Prosess som innebærer tvangssikring av krav overfor en skyldner som ikke oppfyller sin forpliktelse.

⁶ Årlig avgift lagt på tyngre motorkjøretøy (lastebil og semitrailer) basert blant annet på totalvekt, antall aksler og avgassutslipp.

styringen og oppfølgingen av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid.

2.1 Bruken av innfordringstiltak

Det er viktig at innfordringsprosessen kommer raskt i gang slik at debitorerne på et tidlig tidspunkt blir gjort oppmerksomme på at kreditor har til hensikt å innføre kravene, og eventuelle utleggspant⁷ kan få rettsvern foran øvrige kreditorer. I tillegg er en rask oppfølging viktig av allmennpreventive hensyn. De første innfordringstiltakene som normalt iverksettes dersom kravene ikke blir betalt ved forfall, er å sende ut varsel med etterfølgende begjæring om utlegg.

Undersøkelsen viser at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ikke tilfredsstillende Skattedirektoratets minstekrav for når tiltakene skal være gjennomført. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til disse tiltakene ble gjennomført var henholdsvis 37 dager (krav: 15 dager), 91 dager (krav: 60 dager) og 150 dager (krav: 90 dager). Sammenlignet med utvalgte restanser med forfall i 2000 innebar dette en vesentlig økning både i andelen tiltak som ikke oppfylte etatens egne krav, og i den gjennomsnittlige tiden fra forfall til tiltakene ble gjennomført.

For tolldistriktene viser undersøkelsen at 65 % av varslene for de utvalgte restansene var sendt senere enn 15 dager etter forfall. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til varslene ble sendt var 30 dager. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til utleggsbegjæringene ble sendt var 85 dager, og varierte fra 63 dager til 165 dager. 70 % av utleggsbegjæringene ble sendt senere enn 60 dager etter forfall. Det framgår også av undersøkelsen at varsler for ubetalt vektårsavgift ble sendt skyldnerne opptil 14 måneder etter at kravene forfalt til betaling, mens utleggsbegjæring for de samme kravene kunne bli sendt opptil 16 måneder etter forfall.

Den lange saksbehandlingstiden for varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger kan redusere muligheten for å oppnå pantesikkerhet og dermed dekning for kravene. For skattefogdkontorene vurderes det som særlig uheldig at saksbehandlingstiden for disse innfordringstiltakene økte vesentlig fra 2000 til 2002.

Skattefogdkontorene benytter i utgangspunktet særnamskompetansen bare i kontorkommunen, men kan etter samtykke fra Skattedirektoratet også velge å bruke særnamsmenn utenfor kontorkommunen. For de utvalgte restansene med forfall i 2002 ble 55 % av utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn, mens 45 % av forretningene ble avholdt av de ordinære namsmennene. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorenes

særnamsmenn og de ordinære namsmennene var henholdsvis 37 og 58 dager.

Tvangsfullbyrdsloven angir at namsmannen som hovedregel skal verdsette de formuesgodene det blir tatt utlegg i og føre verdsettelsene inn i namsboken. I forarbeidene til loven⁸ framgår det at både hensynet til debitor og kreditor tilsier at formuesgodene som hovedregel skal verdsettes ved avholdelse av utleggsforretninger. For debitorerne gjør verdsettelsen det enklere å sikre seg mot at det tas utlegg i mer enn det som er nødvendig. Verdsettelsen gjør det også lettere for kreditorerne å følge opp at formuesgodene gir tilstrekkelig sikkerhet for kravene. Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene som særnamsmenn i større grad enn de ordinære namsmennene verdsetter formuesgodene det blir tatt utlegg i. Av de utvalgte utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene var 86 % i overensstemmelse med lovens krav til verdsettelse, mens tilsvarende for de ordinære namsmennene var 9 %. Det anses som lite tilfredsstillende at en så stor andel av utleggsforretningene avholdt av de ordinære namsmennene ikke er i overensstemmelse med lovens krav om verdsettelse. Manglende verdsettelse og lang saksbehandlingstid vil kunne redusere effektiviteten i og resultatet av det videre innfordringsarbeidet.

Det er den videre oppfølgingen av utleggsforretningene som kan gi dekning for kravene. Retningslinjene for skattefogdkontorene fastslår at når utleggsforretningene er tinglyst, bør det straks vurderes tvangsrealisasjon. I innfordringshåndboken for Tollvesenet framgår det at begjæring om tvangssalg bør vurderes så raskt som mulig etter at to uker har gått fra underretning om avholdt utleggsforretning ble sendt skyldner, hvis ikke andre innfordringstiltak er mer hensiktsmessige.

Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og tolldistriktene i svært begrenset utstrekning benytter tvangsdekning⁹ som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. Skattefogdkontorene hadde begjært tvangsdekning i 12 % av de avholdte utleggsforretningene med utlegg, mens tolldistriktene tilsvarende hadde begjært tvangsdekning i 9 % av sakene. En av årsakene til at tvangsdekning ikke blir begjært oftere, er at utleggsobjektene kan være overbeheftet. I de tilfellene hvor tvangsdekning ble benyttet, brukte både skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående lang tid fra utleggsforretningene var avholdt til begjæringer om tvangsdekning ble sendt. Skattefogdkontorene brukte i gjennomsnitt om lag ti måneder for restansene med forfall i 2000, mens gjennomsnittet var om lag fem måneder for 2002. I de tre tilfellene hvor tolldistriktene hadde begjært tvangsdekning, var det gått mer enn ett år siden utleggsforretningene ble avholdt. Skattefogdkontorenes og tolldistriktenes bruk

⁸ Jamfør Ot.prp. nr. 65 (1990–91).

⁹ Tvangsrealisasjon av et formuesgode etter begjæring fra en av pantekreditorerne.

⁷ Pant i formuesgode, stiftet ved en utleggsforretning.

av tvangsdekning som innfordringstiltak vurderes som lite tilfredsstillende og kan ikke ses å være i overensstemmelse med etatenes målsetting om effektiv innfordring. En av grunnene til dette synes å være at skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående ikke har klare strategier for å følge opp utleggsforretninger og bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak.

I saker hvor skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har sikkerhet for kravene, framgår det både av retningslinjene for skattefogdkontorenes innfordringsarbeid og av Tollvesenets innfordringshåndbok at konkurs bør begjæres dersom de avgiftspliktiges totale restanser har nådd over bestemte beløpsgrenser.

For de utvalgte avgiftspliktige ved skattefogdkontorene viser undersøkelsen at det ikke var åpnet konkurs i 17 % av sakene hvor de avgiftspliktige hadde sum restanser større enn eller lik 100 000 kroner. Ingen av disse avgiftspliktige hadde løpende betalingsavtaler eller påleggstrekk¹⁰. Av 80 avgiftspliktige med totale restanser på vektårsavgiften større enn eller lik toll- og avgiftsetatens anbefalte beløpsgrense for å begjære konkurs, var det åpnet konkurs hos halvparten, hvorav én etter begjæring fra tolldistriktet. For den andre halvparten var konkurs ikke åpnet, men påleggstrekk (utleggstrekk) var ilagt i fire tilfeller. De 40 avgiftspliktige det ikke var åpnet konkurs mot, hadde gjennomsnittlige restanser på om lag 20 000 kroner over den anbefalte beløpsgrensen for når konkurs bør begjæres. Det forelå ikke løpende betalingsavtaler for noen av disse avgiftspliktige. Restansene var heller ikke gjenstand for innfordring ved at det var sendt begjæring om tvangsdekning.

Undersøkelsen viser at konkurs var begjært av skattefogdkontorene i 44 % av utleggsforretningene hvor det ikke ble stiftet utleggspant, mens tolldistriktene hadde begjært konkurs i 6 % av sakene. Fire av de sju tolldistriktene hadde ikke begjært konkurs i noen saker. En av årsakene til tolldistriktenes lave andel konkursbegjæringer var at en overvekt av restansene som var grunnlag for utleggsforretningene, var lavere enn etatens anbefalte grense for å begjære konkurs. Skattefogdkontorene brukte i gjennomsnitt 152 dager i 2000 og 80 dager i 2002 før de begjærte konkurs etter at de resultatløse utleggsforretningene var avholdt. Ved de tre tolldistriktene hvor konkurs var blitt begjært hadde det i gjennomsnitt gått 370 dager.

Av innfordringsmessige hensyn er det viktig at konkurs blir begjært så raskt som mulig dersom andre tiltak ikke gir dekning for kravene. For skattefogdkontorene vil en tidlig sendt konkursbegjæring også være avgjørende for om restansene vil bli behandlet som prioriterte fordringer ved konkursbe-

handlingen, og for om disposisjoner kan bli omstøtt til fordel for kreditorene i konkursboet. Undersøkelsen indikerer at verken skattefogdkontorene eller tolldistriktene benytter konkursinstituttet slik retningslinjene foreskriver. Det framgår av undersøkelsen at skattefogdkontorene begjærte konkurs raskere for de utvalgte restansene fra 2002 enn for restansene fra 2000.

Undersøkelsen viser at flere av skattefogdkontorene ikke hadde prioritert å bruke påleggstrekk som innfordringstiltak. Påleggstrekk er det viktigste innfordringstiltaket overfor restanser som er overført til restkravinnfordring (uerholdelighetsført). For skattefogdkontorene samlet utgjorde disse restansene ca. 1,6 mrd. kroner per 31. desember 2002. Undersøkelsen viser også at oppfølgingen av misligholdte påleggstrekk er mangelfull ved enkelte skattefogdkontorer. Det vurderes som lite tilfredsstillende at bruken av påleggstrekk ikke blir prioritert av samtlige skattefogdkontorer, og at flere av kontorene har mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk.

Både skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter motregning¹¹ som innfordringstiltak. Der hvor IT-systemene er lagt til rette for maskinell motregning, vurderte etatene dette som et effektivt innfordringstiltak. For skattefogdkontorene gjaldt dette egne restitusjonsutbetalinger, utbetalinger av landbruksstilskudd og til gode skatt som utbetales av skatteoppkreverne. Bruken av øvrige motregningsmuligheter varierte mellom skattefogdkontorene, men ingen av kontorene benyttet muligheten til å motregne i krav de avgiftspliktige hadde mot kommunene eller fylkeskommunene alene. Den viktigste motregningsmuligheten for toll- og avgiftsetaten var restitusjonsbeløpene hos skattefogdkontorene. Toll- og avgiftsetatens IT-systemer er i liten grad tilrettelagt for maskinell motregning. Maskinell motregning kan bare foretas i refusjonsutbetalinger fra eget toll-distrikt og ikke i utbetalinger fra andre toll-distrikter. Motregning er et enkelt og effektivt innfordringstiltak dersom det følges opp og gjennomføres maskinelt. Det er derfor viktig at etatene legger til rette for at maskinell motregning kan gjennomføres i størst mulig grad.

Ett av toll- og avgiftsetatens virkemidler ved innfordring av ubetalt vektårsavgift for kjøretøyer er inndragning av kjennemerkene. Undersøkelsen viser at for avgiftspliktige med totale restanser større enn eller lik 50 000 kroner i vektårsavgift var kjennemerkene bare inndratt for 39 % av de avgiftspliktige. For flere av kjøretøyene, hvor kjennemerkene ikke var inndratt, var det ubetalt vektårsavgift for flere år. Dette viser at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benytter inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet.

¹⁰ Tvangsmessig trekk i skyldners lønn eller lignende ytelser for å få dekket kravet.

¹¹ Motregning innebærer at to krav avregnes mot hverandre og faller bort så langt de dekker hverandre.

2.2 Andre forhold

Skattefogdkontorene skal sørge for uerholdelighetsføring (RI-føring) av krav når vilkårene for dette foreligger. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom skattefogdkontorene i andelen krav som er uerholdelighetsført, og at flere skattefogdkontorer ikke følger etatens interne saksbehandlingsregler for uerholdelighetsføring. For de undersøkte skattefogdkontorene varierte andelen uerholdelighetsførte krav i forhold til akkumulerte restanser fra 11,2 % til 40,9 % per 31. desember 2002. Uerholdelighetsførte krav vil fortsatt bestå overfor skyldnerne, men oppfølgingen skal være mer begrenset enn for de ordinære kravene. De store variasjonene i uerholdelighetsføringen anses som lite tilfredsstillende og kan redusere effektiviteten i innfordringsarbeidet.

De påviste svakhetene og avvikene i innfordringsarbeidet viser at det har vært mangelfull intern kontroll og oppfølging ved flere av de skattefogdkontorene og tolldistriktene undersøkelsen omfatter. Av undersøkelsen framgår det at skattefogdkontorene og tolldistriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Rutinebeskrivelsene skal blant annet bidra til at innfordringsarbeidet blir gjennomført på en effektiv måte ved at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt innen fastsatte frister. Rutinebeskrivelsene skal også sikre en mest mulig lik saksbehandling innen de enkelte skattefogdkontorene og tolldistriktene. Det anses som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter. Skattedirektoratet har iverksatt tiltak for å bedre dette forholdet ved skattefogdkontorene.

Et viktig hjelpemiddel for å kunne gjennomføre effektiv innfordring er hensiktsmessige IT-systemer som i størst mulig grad sørger for maskinell saksbehandling og oppfølging av kravene. Toll- og avgiftsetatens IT-systemer er i liten grad tilrettelagt for maskinell oppfølging av utestående krav. Undersøkelsen viser at manglende funksjonalitet ved etatens IT-systemer reduserer effektiviteten i innfordringsarbeidet. Dette synes å være særlig framtreddende i forhold til toll- og avgiftsetatens innfordring av vektårsavgiften som gjelder et stort antall debitorer. Det forhold at innkrevingen av etatens ulike kravtyper skjer i to forskjellige IT-systemer, svekker også muligheten for en samordnet og effektiv innfordring.

Direktoratens styring av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innkrevingsarbeid skjer gjennom prinsippene for mål- og resultatstyring. De overordnede føringene for arbeidet blir gitt i disponeringskrivene for virksomhetene. Kvantitative resultatkrav (plantall) for innkrevingsarbeidet blir fastsatt i dialog mellom direktoratene og de enkelte skattefogdkontorene og tolldistriktene. Det bør vurderes å innføre mer sammenlignbare mål og resultatindika-

torer for styringen av de to etatens innfordringsarbeid. Det stilles også spørsmål ved om restanseprosenten er et hensiktsmessig resultatmål, da denne prosenten i tillegg til innbetalinger også blir påvirket av avskrivninger av restanser som ikke lenger lar seg innfordre.

I resultatkravene for tolldistriktene er restanser som oppstår i forbindelse med blant annet etterberegninger i virksomhetskontroller, holdt utenfor. Toll- og avgiftsdirektoratet begrunner dette med en mulig motstrid mellom resultatmålene for innfordring av kontrollkrav¹² og resultatmålene fastsatt for kontrollvirksomheten. Dersom restansene knyttet til virksomhetskontrollen ikke er inkludert ved fastsettelsen av de årlige resultatkravene, vil dette kunne få uheldige innvirkninger på tolldistriktenes prioritering av disse restansene i innfordringsarbeidet.

Undersøkelsen viser svakheter i rutiner og i den interne kontrollen ved skattefogdkontorene og tolldistriktene. Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet skal følge opp skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennom blant annet stedlige ettersyn. Undersøkelsen viser at Skattedirektoratet har gjennomført ettersyn ved sju skattefogdkontorer i 2003, og at kontorenes interne kontroll ble prioritert høyere enn tidligere. Toll- og avgiftsdirektoratet har ikke gjennomført ettersyn ved tolldistriktene i perioden 2000–2003. Det var planlagt fem kontroller i 2003, men disse ble utsatt ett år på grunn av omorganisering i etaten fra 1. januar 2004. Ved at styringen er basert på mål og resultater er det viktig at overordnet myndighet har en god oppfølging av den interne kontrollen i virksomhetene. De påviste svakhetene gir indikasjoner på at direktoratenes oppfølging ikke har vært tilstrekkelig i den perioden undersøkelsen omfatter.

3 FINANSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Finansdepartementet har i brev av 17. mars 2004 gitt kommentarer til rapporten om Riksrevisjonens undersøkelse av innfordringen i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Justisdepartementet har i brev av 15. mars 2004 til Finansdepartementet gitt sine kommentarer til rapporten vedrørende forhold som berører de ordinære namsmennene. Kopi av Justisdepartementets brev var vedlagt Finansdepartementets kommentarer.

Finansdepartementet bemerker innledningsvis at det finner rapporten interessant og nyttig i arbeidet for å forbedre innkrevingen.

Etter Finansdepartementets oppfatning bygger undersøkelsen på et lite utvalg av den totale kravmengden i etatene. Departementet stiller derfor spørsmål om undersøkelsen gir et tilstrekkelig

¹² Krav som er fastsatt etter gjennomførte kontroller.

grunnlag for å generalisere funnene til å gjelde den generelle innfordringspraksisen. At utvalget av krav på toll- og avgiftsetatens område trolig i det vesentlige utgjør kontrollkrav, medfører etter departementets vurdering at undersøkelsen gir et lite tilfredsstillende grunnlag for å trekke generelle slutninger og for å sammenligne virkemiddelbruken i de to etatene. Departementet peker på at driften ved skattefogdkontorene i 2002 ble sterkt påvirket av at det ble innført et nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA 3) per 1. juli 2001, noe som ga seg utslag blant annet i lengre saksbehandlingstider. Departementet peker også på at etatene skal være mer tilbakeholdne med å tvangsrealisere utlegg og med å begjære konkurs, dersom fastsettelsen er påklaget eller brakt inn for domstolene.

Departementet bemerker at økningen i akkumulerte restanser for merverdiavgift og investeringsavgift fra 2001 til 2002 er påvirket av ett krav på 620 mill. kroner. Departementet opplyser videre at utlignet merverdiavgift økte med ca. 21,7 % i det samme tidsrommet, noe departementet mener vil kunne ha påvirket restansesituasjonen i den aktuelle perioden. Finansdepartementet opplyser for øvrig at restansesituasjonen i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har bedret seg i løpet av 2003, og at akkumulerte restanser per desember 2003 var 6 055 mill. kroner, dvs. en nedgang på 141 mill. kroner sammenlignet med desember 2002. Aktive restanser ble redusert med 217 mill. kroner fra 2002 til 2003. Videre opplyser departementet at akkumulerte restanser ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet i desember 2003 var på 1 081 mill. kroner, dvs. en nedgang på 565 mill. kroner fra 2002. Nedgangen skyldes i hovedsak at kontrollkravene ble redusert med 422 mill. kroner fra 2002 til 2003. Finansdepartementet anser at restansesituasjonen er under kontroll, men vil fortsatt ha fokus på at etatene iverksetter tiltak for å bedre situasjonen ytterligere. Det gjelder spesielt tiltak i skatteetaten for å redusere restansene knyttet til merverdiavgift.

Bruken av innfordringstiltak

Utsending av varsel, utleggsbegjæring og avholdelse av utleggsforretning

Undersøkelsen viser at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæring og utleggsforretninger ikke tilfredsstillende Skattedirektoratets minstekrav for når disse tiltakene skal være gjennomført. Finansdepartementet bemerker til dette at forholdene i 2002 var påvirket av usikkerhet og etterslep vedrørende reskontroføringen i MVA3, noe som medførte at Skattedirektoratet valgte å forlenge fristen for utsending av varsler i 2002. Denne fristforlengelsen førte til at tidspunktet for utsending av utleggsbegjæring og avholdelse av utleggsforretninger også ble forskjøvet. For at skattemyndighetene skal ha nødvendig tillit, er det viktig at det ikke

blir sendt ut krav som ikke er korrekte. På bakgrunn av den usikkerhet som forelå, mener departementet at direktoratets beslutning om å forlenge fristen var riktig. Departementet opplyser at utskrivning av varsler fra skatteetaten for tre terminer i 2003 viser at ca. 70 % av varslene ble sendt ut 0–15 dager etter terminforfall, og at ca. 20 % ble sendt ut 16–25 dager etter forfall. Departementet anser nå situasjonen for utsending av varsler som tilfredsstillende. Departementet opplyser videre om vesentlige forbedringer i forhold til 2002 når det gjelder oversending av utleggsbegjæring til det ordinære namsmannsapparatet og avholdelse av utleggsforretninger som særnamsmann, men mener det fortsatt er behov for ytterligere forbedringer før resultatene blir tilfredsstillende.

Departementet påpeker at utvalget i forhold til toll- og avgiftsetaten tar utgangspunkt i gamle restanser, noe som innebærer en stor sannsynlighet for at restansene er kontrollkrav. Departementet viser til at slike krav erfaringsmessig ofte blir påklaget, og at det ved klage kan søkes om oppsettende virkning. Innfordringen av kontrollkrav vil derfor etter departementets syn normalt ta vesentlig lengre tid enn innfordring av andre krav. Som eksempel nevner departementet at det sendes i gjennomsnitt 760 varsler per måned for tollkreditt, og at disse varslene normalt sendes 9–10 dager etter forfall. Det er svært få av disse sakene som ikke gjøres opp, og som må tvangsinnkreves, dels fordi det er stilt sikkerhet for de kravene som belastes tollkreditten, men også fordi tollkreditten stenges med mindre kravene betales. Fordi undersøkelsens utvalg i liten grad omfatter krav som er belastet tollkreditten, eller andre krav fastsatt på ordinær måte, gir den etter departementets vurdering et ufullstendig bilde av hvor rask oppfølgingen av ubetalte krav er på toll- og avgiftsetatens område.

For vektårsavgiften forventer Finansdepartementet en vesentlig bedret innfordring i framtiden. Departementet viser til at innkrevingen av vektårsavgift er overført fra Oslo og Akershus tolldistrikt til Tollregion Midt-Norge, med en egen avdeling i Bodø fra 1. januar 2004. Restanser som forfalt før 1. januar 2004, skal fortsatt innkreves av Oslo og Akershus tolldistrikt. Det er også iverksatt tiltak for å gi bedre systemmessig støtte for innkrevingen av vektårsavgift. Departementet opplyser videre at Toll- og avgiftsdirektoratet skal etablere purrerutiner for alle kravtyper, herunder retningslinjer for utsending av utleggsbegjæring, og at direktoratet vurderer å nedfelle disse i en egen instruks.

Departementet viser til at undersøkelsen avdekker forskjeller i behandlingstiden for utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmann og de ordinære namsmennene, og at skattefogdkontorene som særnamsmann i større grad enn de ordinære namsmennene verdsetter formuesgodene det blir tatt utlegg i. Departementet viser og-

så til at undersøkelsen indikerer at det bør legges til rette for økt effektivisering og kvalitetsheving i oppgaveløsningen til ordinære namsmenn.

Når det gjelder spørsmålet som er reist fra Riksrevisjonen om særnamsmyndighet for toll- og avgiftsetaten, viser departementet til at toll- og avgiftsetaten i forhold til skatteetaten har et betydelig mindre antall krav hvor det ikke betales kort tid etter forfall slik at tvangsinnfordring må iverksettes. Ifølge departementet skyldes dette at rettidig betaling for krav som toll- og avgiftsetaten har ansvaret for, i det vesentlige sikres gjennom ulike ordninger med sikkerhetsstillelse. For årsavgiften, hvor behovet for særnamsmyndighet har vært størst, er dette løst ved at kravene overføres til Statens innkreivingsentral for tvangsinnfordring. Departementet peker på at dersom toll- og avgiftsetaten skal tildeles kompetanse til å opptre som særnamsmann, vil dette medføre behov for kompetanseheving og tilrettelegging av saksbehandlingssystemer. Finansdepartementet vurderer det derfor som mer hensiktsmessig å legge til rette for en bedre oppgaveløsning innenfor dagens organisering av namsmannsapparatet, enn at toll- og avgiftsetaten skal få særnamsmyndighet. Finansdepartementet viser for øvrig til brev fra Justisdepartementet vedrørende ytterligere merknader omkring forhold som er avdekket i undersøkelsen, om det ordinære namsmannsapparatet. Ifølge Justisdepartementet skal det om kort tid fremmes en odelstingsproposisjon om den sivile rettspleie på grunnplanet hvor det foreslås en endring i organiseringen av disse oppgavene. Det vil blant annet bli forslått at namsmannsoppgavene blir samlet under politiets ledelse i alle distriktene. Justisdepartementet opplyser også at det vil bli arbeidet for å få mer effektive rutiner på området.

Tvangsdekning

Finansdepartementet mener at Riksrevisjonens beskrivelse i rapporten om at det er den videre oppfølgingen av utleggsforretningene som kan gi dekning for kravene, er for snever. Departementet påpeker at en panterett stiftet ved utleggsforretning indirekte kan gi dekning ved at heftelsen fungerer som et hinder for frivillig omsetning av formuesgjenstanden. Pantet kan også gi dekning ved frivillig realisasjon, samt gi dekning dersom foranstående panthaver krever gjenstanden realisert.

Departementet registrerer at Riksrevisjonens undersøkelse viser at skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter tvangsdekning som innfordrings tiltak i begrenset utstrekning, og at kontorene brukte lang tid fra utleggsforretningene var avholdt, til begjæringer om tvangsdekning ble sendt. Departementet har også merket seg Riksrevisjonens vurdering av at skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående mangler klare strategier for oppfølging av utleggsforretninger og for bruken av tvangsdekning

som innfordringstiltak. Departementet opplyser at både Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer tvangssalg som en dekningsmulighet som bør utnyttes bedre, dersom forholdene ellers tilsier det. I tillegg opplyser departementet at skatteetaten fra februar 2004 har fått forbedret funksjon for tvangsdekning, og at Skattedirektoratet vil følge opp hvordan denne dekningsadgangen benyttes.

Departementet er uenig i at undersøkelsens funn gir grunnlag for å trekke en så entydig konklusjon som Riksrevisjonen etter departementets oppfatning gjør, med hensyn til bruk av tvangsrealisasjon som virkemiddel. Departementet peker igjen på at en begjæring om tvangsdekning ikke er den eneste måten å følge opp en utleggsforretning på, og at det kan være flere grunner både til at pantet ikke blir realisert, og at det tar lang tid. Departementet nevner at innkreverne for det første skal være tilbakeholdne med å realisere et utlegg dersom grunnlaget for kravet er påklaget eller brakt inn for domstolene. At tiden fra utlegg er stiftet til pantet begjæres realisert blir lang, vurderes i disse tilfellene ikke som kritikkverdige av departementet. Departementet viser videre til at en panterett i et formuesgode ikke alltid vil medføre dekning selv om pantet har verdi ved et frivillig salg, og at et tvangssalg i noen tilfeller vil gi dårligere dekning enn om salget skjer frivillig. Departementet nevner som eksempel panterett i en ideell andel av bolig. Departementet mener at slike forhold kan forklare hvorfor man er tilbakeholden med å begjære tvangsdekning og heller avventer et frivillig salg. Departementet nevner også at dekningsloven § 2–10 har en vesentlig begrensning i adgangen til å begjære tvangsdekning av fast eiendom som truer skyldnerens bolig.

Konkurs

Riksrevisjonens undersøkelse indikerer at verken skattefogdkontorene eller tolldistriktene benytter konkursinstituttet slik retningslinjene gir føringer for. Finansdepartementet vil her presisere at retningslinjene både i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten legger vekt på å gi veiledende retningslinjer for bruk av konkurs, av hensyn til individuelle tilpasninger. Departementet understreker også at når retningslinjene benytter *bør*, er det for å signalisere at det ved hvert enkelt skattefogdkontor og tolldistrikt vurderes om begjæring bør sendes eller ikke. Som for tvangsdekning skal innkrever være tilbakeholden med å fremme konkursbegjæring dersom grunnlaget for kravet er påklaget eller brakt inn for domstolene. Departementet peker på at konkurs er et svært inngripende virkemiddel med store konsekvenser for debitor, og er derfor skeptisk til praksisendringer for bruken av konkursinstituttet som i større grad enn i dag bidrar til å automatisere konkurs som virkemiddel.

Finansdepartementet opplyser for øvrig at bru-

ken av både konkurvarsvarsel og konkurrsbegjæringer i skatteetaten har økt fra 8 010 tiltak i 2002 til 10 720 tiltak i 2003. Departementet opplyser videre at Toll- og avgiftsdirektoratet vil vurdere om det skal framgå tydeligere for tollregionene når det er forventet at konkurrsinstituttet benyttes, dersom forholdene ellers tilsier det.

Påleggstrekk

Departementet registrerer at Riksrevisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at flere av skattefogdkontorene ikke har prioritert bruken av påleggstrekk som innfordringstiltak, og at enkelte kontorer har mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk. Departementet opplyser at det i 2003 totalt ble nedlagt 2 139 påleggstrekk, mens det ble nedlagt 957 påleggstrekk i 2002, det vil si en økning på 123 %. Departementet opplyser også at MVA3 siden februar 2004 har fått en ny funksjonalitet for maskinell oppfølging av påleggstrekk, hvor avvikende innbetalinger, både beløps- og tidsmessig, vil framkomme på saksbehandlers arbeidsliste. Dette vil ifølge departementet legge til rette for en kontinuerlig og mer effektiv oppfølging av påleggstrekkene. Departementet opplyser at direktoratet i gjeldende retningslinjer har gitt utfyllende redegjørelser for hvordan regelverket og bruken av alle sider ved påleggstrekk skal praktiseres. Økt systemstøtte og forbedrede retningslinjer vil etter Finansdepartementets vurdering gi grunnlag for å forvente at påleggstrekk vil bli benyttet oftere og fulgt bedre opp i framtiden.

Motregning

Departementet har registrert at Riksrevisjonen vurderer det som viktig at etatene legger til rette for maskinell motregning i størst mulig grad. Finansdepartementet er enig i at det ved framtidig utvikling av etatenes forvaltningssystemer bør legges til rette for utvidet maskinell motregning. Særlig er dette aktuelt i toll- og avgiftsetaten. Hvilken prioritet dette arbeidet bør gis, må etter departementets syn vurderes opp mot den totale ressursituasjonen i etatene.

Inndragning av kjennemerker på kjøretøy

Riksrevisjonens undersøkelse viser at for avgiftspliktige med totale restanser større enn eller lik 50 000 kroner i vektårsavgift, var kjennemerkene inndratt for bare 39 % av de avgiftspliktige. Departementet er uenig i Riksrevisjonens konklusjon om at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benytter inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet. Departementet viser til at den fysiske inndragningen av kjennemerker gjennomføres ved ressurskrevende og målrettede kontroller, som for eksempel stoppkontroller, kontroller på parkeringsplasser og kontroller i forbindelse med gren-

sepassering og fergeanløp. Det forutgående vedtaket om inndragning har en funksjon selv om skiltene ikke fysisk blir beslaglagt, da det ikke vil være mulig å få registrert kjøretøyet på ny eier uten at det misligholdte kravet dekkes. Finansdepartementet er enig med Toll- og avgiftsdirektoratet i at det er tilfredsstillende når kjennemerker har blitt inndratt fra 39 % av kjøretøyene med restanser knyttet til vektårsavgiften.

Andre forhold

Uerholdelighetsføring

Finansdepartementet viser til Skattedirektoratets løpende oppfølging av den samlede restansmassen med restkravsstatus, og peker på at overføringen av krav til slik status holder seg beløpsmessig stabil. Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av manglende skriftlige framstillinger for uerholdelighetsførte krav eller saksbehandlingsblad vedrørende grunnlaget, har direktoratet ifølge departementet presisert gjeldende retningslinjer på området overfor skattefogdkontorene. Når direktoratet gjennomgår skattefogdkontorenes lokale rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet, vil det også vurdere om retningslinjenes krav til uerholdelighetsføring er tilfredsstillende behandlet i rutinebeskrivelsene.

Rutiner – intern kontroll

Departementet har registrert at undersøkelsen viser at ingen av skattefogdkontorenes rutinebeskrivelser var oppdatert etter innføringen av MVA3, og at ingen av tolldistriktene hadde rutinebeskrivelser for alle deler av innfordringsarbeidet. Departementet opplyser at samtlige skattefogdkontorer nå har oppdatert sine rutinebeskrivelser. Skattedirektoratet vil gjennomgå beskrivelsene for å sikre at de har god kvalitet og framstår som relativt enhetlige, men med rom for lokale tilpasninger. I forhold til Riksrevisjonens bemerkninger om manglende rutinebeskrivelser i toll- og avgiftsetaten, peker departementet på at tollregionene gjennom Innfordringshåndboken har tilgjengelig oppdaterte rutiner for sin oppgaveløsning. Toll- og avgiftsdirektoratet har opplyst til departementet at en vil følge opp at det også blir utarbeidet lokale rutiner, og at statusen i tollregionene blir gjennomgått. Ifølge departementet har Toll- og avgiftsdirektoratet bedt tollregionene om at særskilte rutiner for oppfølging av kontrollkrav blir utarbeidet i løpet av 1. halvår 2004.

Finansdepartementet stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å utforme egne rutiner for intern kontroll på innkrevingsområdet. Departementet anfører at intern kontroll i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten både er knyttet til kontrollhandlinger som er nedfelt i instruks og arbeidsrutiner i etatene, og etterprøving av at kontrollhandlinger er utført. For å sikre god intern kontroll i etatene er det derfor etter

Finansdepartementets vurdering viktig at kontroll-handlinger primært innlemmes i instruksjer og rutinebeskrivelser slik at kontroll i størst mulig grad utføres samtidig med arbeidsutførelsen. Departementet ser det også som viktig at avvik fra bestemmelsene avdekkes og følges opp.

IT-systemer

Finansdepartementet har merket seg at undersøkelsen indikerer at det er behov for å legge til rette for mer maskinell oppfølging av krav i toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid, og vil følge opp dette i samarbeid med toll- og avgiftsetaten. Departementet vil imidlertid bemerke at det ikke er nødvendig at innkreving av alle kravtyper håndteres i samme system, så fremt systemene som benyttes legger til rette for en effektiv innfordring.

Styring – oppfølging

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at man i utgangspunktet bør tilstrebe sammenlignbare mål og resultatindikatorer for de to etatenes innfordringsarbeid. Departementet presiserer at det i denne sammenheng er viktig at man også tar hensyn til kravtypene som etatene har ansvaret for, og til hvilke virkemidler som etatene har til hjelp i innkreivingsarbeidet. Departementet har til kontinuerlig vurdering muligheten for forbedring og harmonisering av styringsdialogen. Dette gjelder også utviklingen av mål og resultatindikatorer for de to etatene. Departementet opplyser at toll- og avgiftsetaten vil vurdere nye resultatindikatorer og resultatmål i forbindelse med at etaten skal innføre ny strategiplan fra 1. januar 2005. I denne forbindelse vil spørsmålene som Riksrevisjonen tar opp i sine vurderinger vedrørende resultatmål og resultatindikatorer bli nærmere drøftet.

Finansdepartementet er for øvrig ikke enig med Riksrevisjonen i at svakhetene i rutiner og intern kontroll ved skattefogdkontorene og toll-distriktene gir grunnlag for en generell konklusjon om at direktoratens oppfølging ikke har vært tilstrekkelig i den perioden undersøkelsen omfatter.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Statens inntekter fra merverdiavgift, toll og særavgifter utgjør årlig omlag 190 mrd. kroner. Selv om størstedelen av de fastsatte avgifter og toll blir rettidig innbetalt eller innfordret, utgjorde de akkumulerte restansene ca. 7,1 mrd. kroner ved utløpet av 2003.

Riksrevisjonen vil presisere at utvalget av restanser som er lagt til grunn for undersøkelsen, ikke gir grunnlag for statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og toll-distriktenes innfordringsarbeid. Størrelsen på utvalget i toll- og avgiftsetaten reflek-

terer antall krav som ble vurdert som aktuelle for undersøkelsen. For å kunne vurdere oppfølgingen av kravene i innfordringsprosessen, var det nødvendig å ta utgangspunkt i krav som lå noe tilbake i tid. Kontrollkrav fastsettes etter gjennomførte kontroller. Disse kravene skal reflektere de beløpene som i utgangspunktet burde vært fastsatt ved riktig håndtering og behandling fra de avgiftspliktiges side. Kontrollkravene utgjør beløpsmessig en stor andel av etatens restanser. Riksrevisjonen mener på denne bakgrunn at utvalget i undersøkelsen er relevant for å vise sentrale sider ved etatens oppfølging av restanser, herunder bruken av de ulike innfordringstiltakene.

Merverdiavgiftssystemet MVA3 ble innført i skatteetaten 1. juli 2001. Det har vært problemer med ytelse og funksjonalitet i dette systemet. For å gi en best mulig beskrivelse og vurdering av skattefogdkontorenes innfordringsarbeid, ble det derfor benyttet to utvalg i undersøkelsen. Dette omfatter et utvalg før innføringen av MVA3 og et utvalg av restanser med forfall fra april til august 2002, ca. ett år etter innføringen av systemet. Etter Riksrevisjonens vurdering burde oppstartsproblemene ved innføringen av MVA3 derfor være tatt hensyn til.

Bruken av innfordringstiltak

Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og toll-distriktene ikke i tilstrekkelig grad benytter tilgjengelige virkemidler i innfordringsarbeidet, og at tidspunktet for iverksettelse av enkelte tiltak ikke gjenspeiler etatenes målsetting om en effektiv innfordring. En viktig del av innfordringsarbeidet er å sikre kravene med utleggspant i debtors eiendeler. Riksrevisjonen vil peke på betydningen av at også krav som er påklaget blir forsøkt sikret ved utleggspant eller ved at debitor stiller frivillig sikkerhet.

Det framgår av undersøkelsen at en vesentlig del av utleggsforretningene avholdt av de ordinære namsmennene ikke er i overensstemmelse med lovens krav til verdsettelse. Manglende verdsettelse av formuesgodene, sammen med mangelfulle undersøkelser om andre heftelser, kan redusere effektiviteten og resultatet av innfordringsarbeidet. Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet mener at toll- og avgiftsetaten ikke har behov for særnamsmyndighet, og at Justisdepartementet arbeider med å bedre namsmannsfunksjonen.

Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og toll-distriktene i begrenset utstrekning benytter tvangsdekning som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. Riksrevisjonen er innforstått med at det av ulike årsaker kan være vanskelig å begjære tvangsdekning av enkelte utleggsobjekter, og at det derfor kan gå noe tid før tvangsdekning iverksettes. Riksrevisjonen vil likevel peke på at en av grunnene til at tvangsdekning ikke ble benyttet i større grad ved

skattefogdkontorene og tolldistriktene, synes å være mangelfulle strategier for oppfølging av utleggsforretningene. Undersøkelsen viser blant annet at ett skattefogdkontor som hadde prioritert tvangsdekning som innfordringstiltak, hadde økt andelen begjæringer om tvangsdekning fra 11 % til 67 %. Dette gir etter Riksrevisjonens vurdering indikasjoner på at det foreligger et forbedringspotensial på området.

Finansdepartementet er uenig i Riksrevisjonens vurdering om at inndragning av kjennemerker ikke benyttes i tilstrekkelig grad i innfordringsarbeidet. Det vises blant annet til at dette tiltaket er ressurskrevende, og at vedtakene om inndragning av kjennemerker også har en funksjon selv om ikke kjennemerkene fysisk blir inndratt. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vurderer inndragelse av 39 % av kjennemerkene fra avgiftspliktige som skylder mer enn 50 000 kroner i vektårsavgift som tilfredsstillende.

Andre forhold

Funn fra undersøkelsen viser at toll- og avgiftsetatens IT-systemer i liten grad er tilrettelagt for maskinell oppfølging av kravene. Undersøkelsen indikerer at manglende innfordringsfunksjonalitet ved etatens IT-systemer reduserer effektiviteten i innfordringsarbeidet. Riksrevisjonen vil generelt peke på at det er viktig at virksomheter som har ansvaret for innkrevingen av store deler av statens inntekter, har IT-systemer som er tilrettelagt for en effektiv innfordring.

Av undersøkelsen framgår det at skattefogdkontorene og tolldistriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Dette kan ha en negativ innvirkning på kvaliteten og effektiviteten i innfordringsarbeidet. Riksrevisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter.

5 FINANSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Finansdepartementet som i brev av 22. april 2004 har svart:

«Det vises til brev av 2. april 2004 fra Riksrevisjonen til Finansdepartementet, hvor det bes om uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i ovennevnte sak. Generelt vil jeg vise til departementets brev av 17. mars 2004 med kommentarer til undersøkelsen. Nedenfor følger enkelte kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger i pkt. 4.

Riksrevisjonen anfører at de akkumulerte restansene fra merverdiavgift, toll og særavgifter var ca. 7,1 mrd. kroner ved utgangen av 2003. Departemen-

tet vil her vise til at samlede mva-restanser var om lag 6,1 mrd. kroner, hvorav om lag 3,5 mrd. kroner var uerholdelighetsført og krav knyttet til konkursbo. Det vil si at akkumulert aktiv restanse for mva. utgjorde om lag 2,6 mrd. kroner ved utgangen av 2003. Departementet vil videre opplyse at 98,9 % av fastsatte krav for avgiftsåret 2002 var innbetalt innen utgangen av 2003. Som anført tidligere, anser departementet at restansesituasjonen er under kontroll. Departementet vil imidlertid fortsatt ha fokus på at etatene iverksetter tiltak for ytterligere bedringer, spesielt gjelder dette tiltak for å redusere restansene for merverdiavgift.

Finansdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen er enig i at utvalget av restanser som er lagt til grunn for undersøkelsen ikke gir grunnlag for statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid. Riksrevisjonen mener likevel at undersøkelsen er relevant for å vise sentrale sider ved etatenes oppfølging av restansene.

Finansdepartementet vil for sin del fastholde at utvalget ikke gir et helhetlig bilde av innkreivingsaktivitetene i toll- og avgiftsetaten, da undersøkelsen i liten grad har fokus på toll- og avgiftsetatens oppfølging av ordinære krav.

Når det gjelder utvalget av krav på skattefogdenes område, mener Riksrevisjonen at oppstartsproblemene ved MVA3 er tatt hensyn til ved at undersøkelsen tar utgangspunkt i utvalg før innføring av MVA3 og et utvalg av restanser med forfall fra april til august 2002. Departementet vil her bemerke at blant annet etterslep av saker fra 2001, for eksempel saker knyttet til skjønnsfastsettelse, påvirket forvaltningen av merverdiavgiften også i 2002. Departementet vil dermed opprettholde synspunktet om at undersøkelsen bygger på et utvalg fra en atypisk periode mht. å belyse skatteetatens innkreivning av merverdiavgift. Resultatbedringen i 2003 synes å støtte denne vurdering.

Riksrevisjonen peker ellers på at en av grunnene til at tvangsdekning ikke ble benyttet i større grad ved skattefogdkontorene og tolldistriktene, synes å være mangelfulle strategier for oppfølging av utleggsforretningene. Finansdepartementet vil ikke utelukke at bruken av tvangsdekning som innfordringstiltak kan utnyttes bedre både av skattefogdkontorene og av tollregionene. Departementet kan likevel ikke slutte seg fullt ut til Riksrevisjonens konklusjon, og vil peke på at det foreligger klare retningslinjer i begge etatene for hvordan tvangsrealisasjon skal benyttes som virkemiddel i innfordringen. Departementet vil også anføre at tvangsrealisasjon er et sterkt virkemiddel og at det foreligger betydelige praktiske og rettslige begrensninger mht når et utleggspant kan tvangsrealiseres. Bruken av tvangsrealisasjon som dekningsmulighet må derfor bygge på en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle.

Riksrevisjonen tar videre opp at skattefogdkontorene og tolldistriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Jeg vil her vise til departementets brev av 17. mars 2004, hvor det fremgår at skattefogdkontorene har foretatt en revisjon og oppdatering av sine rutinebeskrivelser. Det er videre opplyst at tollregionene gjennom Innfordringshåndboken har tilgjengelig oppdaterte rutiner for sin oppgaveløsning, og at det skal utformes lokale rutinebeskrivelser der dette er hensiktsmessig.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det på flere områder foreligger et forbedringspotensial for skatteetatens og toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid. Riksrevisjonen vil peke på at en mer effektiv innfordring vil kunne gi en ikke ubetydelig inntekt for staten, selv om den bare fører til en forholdsvis liten reduksjon i akkumulerte restanser. Riksrevisjonen registrerer at departementet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet har iverksatt eller planlegger tiltak som skal bedre flere av de svakhetene som undersøkelsen har avdekket.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. mai 2004

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten

Innhold

	Side
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Formål og problemstillinger	13
1.3 Avgrensning	14
2 Gjennomføring og metode	15
2.1 Innledning	15
2.2 Datainnsamling	15
2.2.1 Dokumentanalyse	15
2.2.2 Saksgjennomgåelse	15
2.2.3 Spørreundersøkelse – Oslo og Akershus tolldistrikt	17
2.2.4 Besøk ved skattefogdkontorene og tolldistriktene	17
2.2.5 Spørreundersøkelse – Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet	17
2.3 Dataanalyse og datakvalitet	17
3 Revisjonskriterier	19
3.1 Mål, prioriteringer og overordnede krav til innfordringsarbeidet	19
3.1.1 Krav til mål- og resultatstyring	19
3.1.2 Mål og prioriteringer i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten	19
3.1.3 Overordnede krav til innfordringsarbeidet	19
3.2 Nærmere om etatenes krav til innfordringsarbeidet	20
3.3 Andre kriterier	21
4 Faktadel	23
4.1 Bruk av innfordringstiltak	23
4.1.1 Varsel	23
4.1.2 Utleggsbegjæring	25
4.1.3 Utleggsforretninger	27
4.1.4 Tvangsdekning	30
4.1.5 Konkurs	32
4.1.6 Påleggstrekk – utleggstrekk	36
4.1.7 Betalingsavtaler	37
4.1.8 Motregning	38
4.1.9 Arrest	39
4.1.10 Inndragning av kjennemerker på kjøretøyer	40
4.1.11 Andre tiltak – forhold	40
4.2 Tollkreditt – sikkerhetsstillelse	40
4.3 Uerholdelighetsføring	40
4.4 Organisering, ressurser og kompetanse	42
4.5 Mål- og resultatstyring – oppfølging	43
4.6 Strategi, rutinebeskrivelser og internkontroll	45
4.7 Samordning og samarbeid mellom etatene	47
4.8 IT-systemer	47
5 Vurderinger	49
5.1 Bruken av innfordringstiltak	49
5.2 Andre forhold	51

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av skatte- og avgiftssystemene. Dette omfatter arbeidet med skatte- og avgiftslovgivningen og den administrative styringen av skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Etatenes overordnede mål er å sikre riktig fastsettelse og riktig og rettidig innbetaling av skatter, avgifter og toll.

Skatteetaten ved skattefogdkontorene i hvert fylke (18 kontorer¹) har ansvaret for å innkreve merverdiavgift² og arveavgift. I tillegg skal skattefogdkontorene innkreve enkelte andre fordringer, som for eksempel saksomkostninger og tvangsmulkt. Skattedirektoratet har det direkte ansvaret for styringen og oppfølgingen av skattefogdkontorenes innkreivingsarbeid.³ I 2002 var det registrert 307 000 merverdiavgiftspliktige, og det ble innbetalt ca. 128 mrd. kroner i merverdi- og investeringsavgift.⁴ Per 31. desember 2002 var de akkumulerte restansene på merverdi- og investeringsavgift ca. 6,2 mrd. kroner.

Toll- og avgiftsetaten ved tolldistriktene (10 distrikter⁵) har ansvaret for å innkreve merverdiavgift ved innførsel, særavgifter og toll. Antall toll- og avgiftspliktige virksomheter er ca. 40 000.⁶ I tillegg krever tolldistriktene inn avgifter fra privatpersoner, for eksempel årsavgiften på motorvogner. Toll- og avgiftsdirektoratet har det direkte ansvaret for styringen og oppfølgingen av tolldistriktenes innkreivingsarbeid. Toll- og avgiftsetaten innkrevde i 2002 ca. 124 mrd. kroner i toll og avgifter, og de akkumulerte restansene var per 31. desember 2002 ca. 1,6 mrd. kroner.

For å sikre statens inntekter er det viktig at innkreivningen av skatter, avgifter og toll gjennomføres på en faglig god og effektiv måte. En god innfordringsstrategi bør derfor ha i seg elementer som kan bidra til reduserte restanser, hensiktsmessige og hurtig iverksatte innfordringstiltak, effektiv ressursbruk og til at arbeidet utføres på en faglig god måte. De sentrale retningslinjene på innfordringsområdet fra

henholdsvis Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet gir enkelte anvisninger på hva en god innfordringsstrategi er, og visse føringer for bruken av de ulike innfordringstiltakene. Begrepet innfordringstiltak er i rapporten brukt på de virkemidlene som skattefogdkontorene og tolldistriktene setter i verk for å inndrive krav som ikke er betalt ved forfall. Etatene har i hovedsak de samme innfordringstiltakene til disposisjon. Enkelte forskjeller er omtalt i rapportens faktadel, hvor de ulike tiltakene er nærmere beskrevet.

Riksrevisjonen har i tidligere antegnelser til statsregnskapet påpekt enkelte kritikkverdige forhold vedrørende innfordringsarbeidet ved skattefogdkontorene og tolldistriktene. I Dokument nr. 1 (1999–2000) ble det pekt på svakheter ved skattefogdkontorenes rapportering og oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser. Saken ble i Dokument nr. 3:1 (2001–2002) foreslått avsluttet med henvisning til at eldre avgiftsrestanser skulle følges opp av skattefogdkontorene ved maskinelle dekningskontroller, og at forholdet fra Riksrevisjonens side ville bli fulgt opp gjennom den løpende revisjonen. I Dokument nr. 1 (2001–2002) ble det pekt på svakheter ved toll- og avgiftsetatens innfordring av årsavgift for motorvogner. Saken ble i Dokument nr. 3:1 (2002–2003) foreslått avsluttet med henvisning blant annet til at innfordringen av årsavgiften var foreslått overført til Statens innkreivingsentral.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med undersøkelsen har vært å dokumentere og vurdere i hvilken utstrekning skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter nødvendige og hensiktsmessige virkemidler i innfordringsarbeidet, herunder hvor tett kravene følges opp. I denne sammenheng er det kartlagt i hvilken grad virkemiddelbruken og oppfølgingen av kravene varierer mellom kontorene/etatene, og eventuelle årsaker til dette. Kvaliteten på avholdte utleggsforretninger og den overordnede styringen og oppfølgingen av etatens innfordringsarbeid er også blitt vurdert. Til disse formålene har det vært knyttet følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad benytter etatene nødvendige og hensiktsmessige virkemidler i innfordringsarbeidet, herunder tyngre innfordringstiltak, og hvordan er oppfølgingen av tiltak som er satt i verk?

¹ Oslo og Akershus er ett felles kontor.

² Investeringsavgiften ble avskaffet 1. oktober 2002.

³ Etatslederansvaret for skattefogdkontorene ble 1. juli 1997 overført fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet.

⁴ Beløpet inkluderer merverdiavgift på ca. 61 mrd. kroner som oppkreves av toll- og avgiftsetaten ved innførsel fra utlandet.

⁵ Fra 1. januar 2004 ble toll- og avgiftsetatens lokalforvaltning omdannet fra ti tolldistrikter til seks tollregioner.

⁶ Jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Finansdepartementet. Antallet toll- og avgiftspliktige virksomheter er ikke omtalt i senere proposisjoner.

- 2 Hvordan er kvaliteten på avholdte utleggsforretninger med hensyn til verdsettelse og heftelseskontroll?
- 3 I hvilken grad varierer virkemiddelbruken i innfordringsarbeidet mellom kontorene og etatene, og hva er eventuelle årsaker til det?
- 4 I hvilken grad varierer rutine og praksis når det gjelder å velge ut krav for uerholdelighetsføring⁷, og er vilkårene for uerholdelighetsføringen oppfylt?
- 5 Hvordan er den overordnede styringen og oppfølgingen av innfordringsarbeidet ivaretatt av departementet og direktoratene?

1.3 AVGRENSING

For skattefogdkontorene omfatter undersøkelsen innfordring av merverdi- og investeringsavgift og er avgrenset mot skattefogdkontorenes innfordring av øvrige kravtyper. Innfordring av årsavgift for motorvogner ble fra 2002 overført til Statens innkrevingsentral. Toll- og avgiftsetaten hadde tidligere ikke tvangsinnfordret årsavgiften etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven, men begrenset innfordringstilskene til å gjelde utsendelse av puringer og avskilting. Undersøkelsen omfatter derfor ikke innfordring av årsavgift for motorvogner.

⁷ Uerholdelighetsføring omfatter også skattefogdkontorenes overføring av krav til restkravinnfordring (RI-saker), jf. Skattedirektoratets interne melding av 28. november 2000.

2 Gjennomføring og metode

2.1 INNLEDNING

Faktainnsamlingen i undersøkelsen har foregått ved dokumentanalyse, saksgjennomgåelse, spørreskjemaundersøkelse og intervjuer. Foreløpige revisjonskriterier ble oversendt Finansdepartementet i november 2002. Kriteriene ble diskutert i møte med representanter fra departementet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet 19. desember 2002. På bakgrunn av dette møtet og departementets skriftlige tilbakemelding 17. januar 2003 ble det foretatt enkelte justeringer i revisjonskriteriene.

2.2 DATAINNSAMLING

2.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har omfattet stortingsproposisjoner, tildelingsbrev, prioriteringsmeldinger, strategiplaner, instruksjoner og retningslinjer på området og disponeringsskriv og årsrapporter for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Dokumentanalysen er først og fremst brukt til å utlede revisjonskriterier, men er også benyttet til å framskaffe statistiske data over etatenes avgiftsrestanser og ressursbruk til innfordringsarbeidet.

2.2.2 Saksgjennomgåelse

For å undersøke innfordringsarbeidet i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten ble det innhentet restanselister fra tolv skattefogdkontorer⁸ og sju tolldistrikter⁹. Dette innebærer at samtlige tolldistrikter er inkludert i undersøkelsen med unntak av de tre distriktene som inngikk i foranalysen. Når en skulle velge ut skattefogdkontorer, ble det tatt hensyn til størrelsen

på kontorene, ønsket om geografisk spredning og oppnådde resultater. De tre skattefogdkontorene som ble undersøkt i foranalysen, inngår ikke i fakta-grunnlaget for rapporten.

For de tolv skattefogdkontorene i undersøkelsen ble det for hvert kontor gjennomgått to restanselister. Fra den ene restanselisten, datert 1. oktober 2002, ble det valgt ut enkeltrestanser fra 6. termin 1999 til 4. termin 2000. De fleste av disse restansene hadde forfall i 2000. Det ble kun valgt ut en termin for hver avgiftspliktig. Fra den andre restanselisten, datert 22. mai 2003, var det restanser for 1. termin 2002 som ble valgt ut. De fleste av disse restansene hadde forfall fra april til august 2002. For begge utvalgene var det et kriterium at restansene skulle utgjøre minst 10 000 kroner. Årsaken til at det i undersøkelsen er benyttet to ulike utvalg av restanser med om lag to års forskjell i forfallstidspunkt, var for å belyse innfordringsarbeidet før og etter innføringen av MVA3¹⁰. De utvalgte restansene ble sendt til de respektive skattefogdkontorene for at kontorene skulle opplyse om hvilke innfordringstiltak som var satt i verk, og tidspunktet for disse. Tilbakemeldingene fra skattefogdkontorene ble gitt ved at kontorene sendte utskrifter fra MVA3 over registrerte innfordringstiltak for de aktuelle restanseterminene. I tillegg ble det foretatt oppslag i MVA3s boregister for å innhente opplysninger om det eventuelt var åpnet gjeldsordning eller konkurs i de avgiftspliktiges bo. Antall utvalgte restanser med forfall i 2000 var 1 417 (4,5 %) av en populasjon på 31 521 avgiftspliktige med restanser, mens antall utvalgte restanser med forfall i 2002 var 1 088 (3,4 %) av en populasjon på 31 852.

⁸ Østfold, Oslo og Akershus, Oppland, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

⁹ Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland, Østfold, Rogaland, Trøndelag og Møre, Nordland, Troms og Finnmark.

¹⁰ MVA3 er et forvaltningssystem for behandling av merverdiavgift og investeringsavgift som skatteetaten tok i bruk fra 1. juli 2001.

Tabell 1 Antall utvalgte restanser med forfall i 2000 og 2002 ved de undersøkte skattefogdkontorene, gjennomsnittlig beløp for de utvalgte restansene og gjennomsnittlig sum restanser for de utvalgte avgiftspliktige (kroner)

Skattefogdkontor	2000			2002		
	Antall restanser (avg.pl.)	Gj.snittlig beløp for utvalgte restanser	Gj.snittlig sum restanser for utvalgte avg.pl.	Antall restanser (avg.pl.)	Gj.snittlig beløp for utvalgte restanser	Gj.snittlig sum restanser for utvalgte avg.pl.
Østfold	100	52 433	260 149	78	34 999	252 163
Oslo og Akershus ...	599	47 739	384 413	462	60 143	421 793
Oppland	68	59 205	361 810	58	33 208	281 493
Vestfold	89	50 062	258 266	70	44 169	281 052
Telemark	47	23 118	247 007	37	25 048	345 613
Aust-Agder	37	28 168	159 056	18	32 897	273 893
Rogaland	116	58 048	205 395	91	39 320	259 469
Møre og Romsdal ..	81	56 971	224 659	60	43 071	224 916
Sør-Trøndelag	96	46 049	246 874	75	57 085	359 494
Nordland	91	46 763	198 771	71	51 989	268 129
Troms	60	44 001	274 975	45	42 066	315 185
Finnmark	33	40 296	109 127	23	63 164	247 402
Totalt	1 417	48 302	300 122	1 088	50 123	341 208

Restanselister fra de sju tolldistriktene, datert 4. oktober 2002, ble gjennomgått for å velge ut aktuelle enkeltrestanser for nærmere undersøkelse av innfordringsarbeidet, herunder bruken av de ulike innfordringstiltakene. Kriteriene for utvelgelse av restansene var forfallsdato fra 1. januar 1998 til 30. juni 2001 og at de var større enn eller lik 5 000 kroner. For toll- og avgiftspliktige/kundenumre som hadde flere restanser som oppfylte disse kriteriene, ble bare den største restansen valgt ut. Lister med utvalgte restanser ble oversendt de respektive tolldistriktene for at de skulle påføre opplysninger om hvilke innfordringstiltak som var satt i verk, og tidspunktet for

disse. Fordi toll- og avgiftsetaten ikke hadde IT-systemer som gav fullstendig oversikt over innfordringstiltakene, ble tilbakemeldinger over iverksatte tiltak gitt ved en manuell opplisting i Excel-regneark. Ved analysen av disse dataene ble det påvist enkelte feil og mangler, og tolldistriktene ble derfor bedt om å gjennomgå sine opplysninger på nytt og eventuelt korrigere tidligere opplysninger. De utvalgte restansene utgjorde totalt 335 (9,3 %) av en populasjon på om lag 3 600 avgiftspliktige med restanser. Restanser på vektårsavgift for motorvogner var ikke en del av utvalget eller den nevnte populasjonen.

Tabell 2 Antall utvalgte restanser med forfall i tidsrommet fra 1. januar 1998 til 30. juni 2001 ved de undersøkte tolldistriktene, gjennomsnittlig beløp for de utvalgte restansene og gjennomsnittlig sum restanser for de utvalgte toll- og avgiftspliktige/kundenummer (kroner)

Tolldistrikt	Antall restanser (toll- og avg.pl./kundenumre)	Gj.snittlig beløp for utvalgte restanser	Gj.snittlig sum restanser for utvalgte toll- og avg.pl.
Oslo og Akershus	206	514 356	855 558
Østfold	41	37 937	52 345
Hedmark og Oppland	11	217 187	450 701
Rogaland	24	83 476	132 896
Trøndelag og Møre	24	64 251	96 350
Nordland	42	270 199	294 176
Troms og Finnmark	14	27 678	39 844
Totalt	335	351 904	578 571

2.2.3 Spørreundersøkelse – Oslo og Akershus tolldistrikt

For Oslo og Akershus tolldistrikt ble det i tillegg til gjennomgåelsen av innfordringstiltakene vedrørende enkeltrestanser, jf. punkt 2.2.2, også sendt et spørreskjema vedrørende store restanser knyttet til vektårsavgiften for motorvogner. Spørreskjemaet omfattet totalt 92 avgiftspliktige. Kriteriet for utvelgelse var at de avgiftspliktige hadde en samlet restanse på vektårsavgift som var større enn eller lik 50 000 kroner. De utvalgte restansene hadde forfall fra 12. desember 1993 til 23. august 2002, men ingen av de utvalgte avgiftspliktige hadde bare restanser med forfall i 2002. Spørsmålene i skjemaet gjaldt i hvilken grad det var satt i verk innfordringstiltak med hovedvekt på tyngre tiltak som tvangsdekning og konkurs. I tillegg var det stilt spørsmål om avskilting av motorvogner som tiltak. Tolldistriktet hadde svarfrist 31. januar 2003.

2.2.4 Besøk ved skattefogdkontorene og tolldistriktene

For å kartlegge skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid nærmere ble det gjennomført intervjuer med representanter fra ti av de tolv utvalgte skattefogdkontorene og fra fem av de sju utvalgte tolldistriktene. Skattefogdkontorene var i de fleste tilfeller representert ved skattefogdene, lederne for innkrevingsavdelingene og en eller flere medarbeidere fra de samme avdelingene. Tolldistriktene var i intervjuene representert ved tollkassererne og en eller flere medarbeidere fra tollkassereravdelingene. Ved ett av tolldistriktene deltok også fungerende tolldistriktssjef.

De viktigste områdene som ble berørt i intervjuene, var organisering, kompetanse, strategi, rutiner og bruken av de ulike innfordringstiltakene. I hovedsak ble det stilt de samme spørsmålene til skattefogdkontorene og tolldistriktene, men enkelte spørsmål var bare aktuelle for en av etatene. Eksempler på dette er bruken av egen særnamsmyndighet ved skattefogdkontorene og bruken av tollkreditt/sikkerhetsstillelse ved tolldistriktene. Det ble utlevert intervjuguider når møtene begynte. Intervjuene ble gjennomført med bruk av opptaksutstyr med unntak for ett av skattefogdkontorene. Det ble skrevet referater fra samtlige intervjuer. For å sikre at datagrunnlaget gav et korrekt bilde av de berørte temaene, ble referatene sendt til de aktuelle skattefogdkontorene og tolldistriktene, slik at de kunne foreta eventuelle rettelser og gi utdypende kommentarer til referatene. Verifiserte referater ble returnert til Riksrevisjonen.

I tillegg ble det ved besøkene hos skattefogdkontorene gjennomgått konkrete saker knyttet til betalingsavtaler, påleggstrekk, uerholdelighetsføring

(RI-føring)¹¹ og utleggsforretninger med pant avholdt av henholdsvis skattefogdkontorene som særnamsmenn og de ordinære namsmenn. Utvalget av saker, med unntak av RI-sakene, ble gjort ved at Skattedirektoratet kjørte ut lister over tiltak som var registrert gjennomført i tidsrommet fra 1. januar 2002 til 30. juni 2002. For å velge ut RI-saker ble det skrevet ut restanselister i MVA3, datert 25. februar 2003, hvor kun restkravene var tatt med. I tillegg var listene avgrenset til å gjelde restanser med forfall fra 1. januar 1998 til 31. desember 2000. Ved tilfeldig utplukk ble inntil 20 saker fra hver sakskategori gjennomgått for hvert skattefogdkontor. Oversikt over hvilke saker som var valgt ut for gjennomgåelse, ble oversendt skattefogdkontorene, slik at de på forhånd kunne hente fram de aktuelle saksmappene. Når det gjelder påleggstrekk og betalingsavtaler, var det spesielt overholdelsen og oppfølgingen av disse tiltakene som ble undersøkt, mens det for RI-sakene var dokumentasjonen av saksbehandlingen som ble undersøkt. De aktuelle utleggsforretningene ble gjennomgått for å kartlegge om kravene til verdsettelse og heftelseskontroll var oppfylt.

2.2.5 Spørreundersøkelse – Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet

For å innhente ytterligere opplysninger om enkelte av temaene som ble berørt i intervjuene ved skattefogdkontorene og tolldistriktene, ble det oversendt spørsmål til Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet som skulle besvares skriftlig. De viktigste temaene som ble berørt, var direktoratenes styring og oppfølging av henholdsvis skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid, i hvilken grad det har skjedd samordning mellom etatene på området, og enkelte spørsmål knyttet til etatenes IT-systemer.

2.3 DATAANALYSE OG DATAKVALITET

Innsamlede data fra saksgjennomgåelsen og spørreskjemaet ble registrert i Excel-regneark for nærmere analyse. I analysen ble det i det vesentlige benyttet gjennomsnittsberegninger og frekvensberegninger. Ved noen av gjennomsnittsberegningene er svært avvikende enkeltverdier utelatt fra beregningene. Dette ble gjort fordi disse enkeltsakene bidrog til å trekke opp gjennomsnittet betydelig i forhold til de øvrige sakene ved hvert skattefogdkontor, tolldistrikt og totalt. Det er forskjellige årsaker til de avvikende verdiene, for eksempel at kravene var gitt oppsettende virkning på grunn av klage på fastsettelse

¹¹ Skattefogdkontorene foretar ingen egentlig uerholdelighetsføring av merverdiavgiftsrestanser, men overfører uerholdelige krav til såkalt restkravinnfordring (RI). RI-kravene skal ha en mindre aktiv oppfølging.

sen, eller at kravene var overført til innkreving lang tid etter forfall. De avvikende verdiene kan også skyldes feil i de opplysningene som er grunnlaget for beregningene, da flere av dataene har sitt grunnlag i manuelle registreringer, eller at tiltakene av andre grunner faktisk er satt i verk med så avvikende tidsverdier. I faktabeskrivelsen er gjennomsnittstall hvor de avvikende verdiene er utelatt, benevnt som *justert gjennomsnitt*. De aktuelle tabellene viser gjennomsnittet både før og etter utelatelsen av disse

verdiene. I tilknytning til tabellene er det forklart hva som menes med svært avvikende verdier.

Utvalget av restanser i saksgjennomgåelsen gir ikke grunnlag for en statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid, men indikerer sammen med intervjuer, spørreundersøkelse og øvrig datainnsamling hvordan oppfølgingen av restanser har blitt utført i det tidsrommet undersøkelsen dekker.

3 Revisjonskriterier

3.1 MÅL, PRIORITERINGER OG OVERORDNEDE KRAV TIL INNFORDRINGSARBEIDET

3.1.1 Krav til mål- og resultatstyring

I økonomireglement for staten (§ 3) er det stilt krav om at departementet innenfor sitt ansvarsområde skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger uten uhjemlede overskridelser, samt rapportere oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte, jf. bevilgningsreglementet §§ 2 og 13. For å oppnå en formålstjenlig rapportering skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt. Hver virksomhet skal for sine ansvarsområder utarbeide årsplan/virksomhetsplan for å beskrive hvordan de skal nå de mål som er fastsatt i tildelingsbrevet, jf. § 6, uten å overskride tildelt bevilgning. Det skal også avgis rapport i henhold til fastsatte mål i samsvar med fastsatt framgangsmåte for resultatrapportering.

3.1.2 Mål og prioriteringer i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten

Både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har som et overordnet mål å sikre riktig fastsettelse og riktig og rettidig innbetaling av skatter, avgifter og toll, jf. St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet.¹² Stortinget har ved budsjettbehandlingene gitt sin tilslutning til det overordnede målet for etatene.

I Finansdepartementets tildelingsbrev til skatteetaten for 2002 er det satt opp tre delmål for innkrevingsarbeidet. Disse er at fastsatte avgifter skal innkreves, at innkrevingen skal holde et fastsatt faglig nivå, og at saksbehandlingen i avgiftsinnkrevingen skal være effektiv. Et godt faglig nivå forutsetter at arbeidet skjer i tråd med gjeldende lover og forskrifter på innfordringsområdet.¹³ I tillegg er det i tildelingsbrevet presisert at det i innkrevingsarbeidet skal legges vekt på å prioritere den delen av arbeidet som har størst provenymessig betydning, og at etaten skal holde fokus på restanseutviklingen, blant annet at

akkumulert utestående og forfalt merverdiavgift bør være på et stabilt lavt nivå. De samme delmålene og prioriteringene ble fastsatt i tildelingsbrevene for 2000 og 2001. For enkelte delmål er det fastsatt en eller flere resultatindikatorer, slik at det på en enklere måte kan fastslås om delmålet blir nådd eller ikke, jf. veiledningen til skattefogdkontorenes resultatindikatorer fra desember 2000. Ut fra departementets tildelingsbrev utarbeider Skattedirektoratet årlige meldinger hvor det gis føringer for etatens mål og prioriteringer. I meldingene for 2001 og 2002 har direktoratet framhevet hvor viktig det er at skattefogdkontorene utvikler gode lokale rutinebeskrivelser og innfordringsstrategier.

Finansdepartementet har i tildelingsbrevet til toll- og avgiftsetaten for 2002 fastsatt to delmål for innkrevingsarbeidet. For det første skal andelen krav som er rettidig innbetalt, økes, og for det andre skal restansenivået i etaten reduseres.¹⁴ Det er også framhevet i tildelingsbrevet at innkrevingen skal være effektiv. De samme delmålene og kravet til en effektiv innfordring, om ikke med eksakt lik ordlyd, er også fastsatt i tildelingsbrevene for 2000 og 2001. Med bakgrunn i departementets tildelingsbrev utarbeider Toll- og avgiftsdirektoratet årlige disponeringsskriv til de enkelte tolldistriktene. For innkrevingsområdet ble det i disponeringsskrivene for 2001 blant annet pekt på at distriktene skal holde fokus på fortsatt forbedring i egne rutiner, herunder organisere arbeidet slik at ressursene utnyttes best mulig.

3.1.3 Overordnede krav til innfordringsarbeidet

I Finansdepartementets instruks til skatteetaten og toll- og avgiftsetaten om innkreving av skatter, toll og avgifter¹⁵ pålegges disse å fastsette interne instruksjoner for innkrevingsarbeidet innenfor egen virksomhet, inkludert underliggende virksomhet. Det stilles også krav om at strategier, prioriteringer og målkrav på innkrevingsområdet blir inntatt som en del av virksomhetens disponeringsskriv til underliggende driftsenheter. De fastsatte prioriteringer og

¹² St.prp. nr. 1 (1999–2000) s. 44, St.prp. nr. 1 (2000–2001) s. 55 og St.prp. nr. 1 (2001–2002) s. 54.

¹³ Sentrale lover er tvangsfullbyrdsloven (1992), dekningsloven (1984), konkursloven (1984), panteloven (1980), foreldelsesloven (1979), skattebetalingsloven (1952) og tinglysingsloven (1935).

¹⁴ Ifølge Tollvesenets strategiplan 2001–2004 skal restansenivået måles eksklusive kontrollkrav.

¹⁵ Instruks til Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren om innkreving av skatte-, toll- og avgiftskrav under skatteetaten og toll- og avgiftsetaten (innkrevingsinstruksen), fastsatt av Finansdepartementet 10. juni 1998.

målkraft må reflekteres i virksomhetsplanen til hver driftsenhet.

Departementets instruks¹⁶ fastslår at det skal være trygghende, effektive og hensiktsmessige styringssystemer og rutiner, herunder internkontroll som dekker alle sider ved innkrevingsarbeidet. Disse skal sikre at eventuelle feil eller brudd på fastsatte rutiner avdekkes og rapporteres til overordnet organ innen rimelig tid.

Både departementets innkrevingsinstruks¹⁷ og «Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten»¹⁸ stiller krav om at hver virksomhet/enhet som har ansvar for innkreving, må ha en rutinebeskrivelse for innkrevingsarbeidet. Rutinebeskrivelsen skal inneholde en nærmere beskrivelse av i hvilke tilfeller de enkelte innfordringstiltakene bør settes i verk. Det må blant annet være fastsatt hvordan tvangsmidler skal brukes (når det skal tas utlegg, når utlegget skal realiseres, mv.), og hvilken formell dokumentasjon som skal underbygge avgjørelsene. Det er viktig å sikre at fordringer og eventuelle renter ikke blir foreldet, jf. lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Alle innfordringstiltak som settes i verk, skal registreres på en slik måte at det ved oppslag på en debitor er mulig å få en oversikt over status i innkrevingsarbeidet.

Av departementets innkrevingsinstruks¹⁹ framgår det at Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren har et selvstendig ansvar for å samordne retningslinjer og strategier på innkrevingsområdet. Skattedirektøren har i tillegg et særskilt ansvar for å få harmonisert regelverket og IT-løsninger på innkrevingsområdet for de to etatene. I instruks²⁰ står det også at reskontro og eventuelle innfordringssystemer i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten skal tilpasses hverandre. En slik tilpasning skal blant annet sikre et hensiktsmessig samvirke og en optimal informasjonsutveksling mellom etatene.

3.2 NÆRMERE OM ETATENES KRAV TIL INNFORDRINGSARBEIDET

Skattedirektoratet fastsatte 1. mars 2000 instruks på innkrevingsområdet. Ifølge instruks²¹ skal det påses at det settes i verk tilfredsstillende innfordringstiltak for avgiftskrav som står uoppgjort etter forfall, og som er til innfordring hos skattefogden i medhold av embetsverkloven²² § 5 1. ledd. Videre må det på-

ses at det settes i verk tiltak som forhindrer foreldelse av krav som står udekket i reskontro, og at innfordringsarbeidet er i samsvar med gjeldende lover, instruks og retningslinjer. Skattedirektoratet har også utarbeidet en særskilt instruks for skattefogdenes innkrevingsarbeid.²³ Av instruks²⁴ framgår det at iverksettelse av innfordringstiltak skal skje ut fra en helhetlig innfordringsstrategi og en plan for innfordringen i forhold til den enkelte skyldner. På ethvert trinn av saksbehandlingen må det kunne dokumenteres hvilke innfordringstiltak som er satt i verk. For å utfylle instruks har Skattedirektoratet utarbeidet retningslinjer for skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid.²⁵ Det er ikke meningen at retningslinjene skal detaljregulere den innkrevingsaktiviteten som skjer ved skattefogdkontorene. Med unntak av noen minstekrav fra direktoratet, blant annet bestemte tidsfrister vedrørende utsendelse av varsler, sikring av kravene ved utlegg og dokumentasjon av saksbehandlingen, er det hver skattefogds ansvar å påse at det skjer en tilfredsstillende innkrevingsaktivitet i forhold til det oppkreveransvaret kontoret er tillagt.

Varsler skal i henhold til minstekravene som hovedregel sendes senest 15 dager etter forfall.²⁶ Ifølge minstekravene bør utleggsbegjæringer til de ordinære namsmennene normalt sendes senest 21 dager etter at varslene er blitt sendt. Utleggsbegjæringene skal være sendt senest innen neste ordinære terminforfall, det vil si innen 60 dager etter forfall. Dersom utleggsforretningene blir avholdt av skattefogdkontorenes egne særnamsmenn, skal forretningene være avholdt innen 13 uker (90 dager) etter forfall.

I henhold til «Økonomiinstruks for Tollvesenet»²⁷ er det lederen av innkrevings- og regnskapsavdelingen i Toll- og avgiftsdirektoratet/tolldistriktssjefene som har ansvaret for at det etableres rutiner for innfordring av etatens restanser, herunder at det skal være fastsatt bestemmelser for rettslig inndrivning og eventuell utgiftsføring av restanser.²⁸ De som er ansvarlige for innkrevingen, skal etter instruks påse at det settes i verk fristavbrytende tiltak slik at hovedkrav og eventuelle renter og omkostninger ikke foreldes. Innfordringsarbeidet skal i

¹⁶ Departementets innkrevingsinstruks punkt 2.2.

¹⁷ Departementets innkrevingsinstruks punkt 2.4.

¹⁸ Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten punkt 7-5.

¹⁹ Departementets innkrevingsinstruks punkt 2.1.

²⁰ Departementets innkrevingsinstruks punkt 2.3.

²¹ Skattedirektoratets instruks på innkrevingsområdet § 4-1.

²² Lov om delvis Omordning av det civile Embedsværk, 29. juni 1894.

²³ Instruks for skattefogdens innkrevingsarbeid og oppgaver overfor skatteoppkreverne, fastsatt av Skattedirektoratet 7. januar 1999.

²⁴ Instruks for skattefogdens innkrevingsarbeid § 3-1.

²⁵ Retningslinjer for skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid, Skattedirektoratets innkrevingsavdeling november 1999.

²⁶ Retningslinjene og minstekravene til skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid ble revidert i desember 2002. Av disse framgår det at utsendelse av varsel i MVA3 skal skje sentralt for hele landet og normalt to uker etter forfall.

²⁷ Økonomiinstruks for Tollvesenet, fastsatt av Toll- og avgiftsdirektøren 9. november 1998. Denne ble erstattet av en ny økonomiinstruks for Tollvesenet, fastsatt av Toll- og avgiftsdirektøren 2. mai 2002.

²⁸ Økonomiinstruks for Tollvesenet av 1998 punkt 2.4.5.1. Økonomiinstruks for Tollvesenet av 2002 punkt 2.4.6.

henhold til «Innfordringshåndbok for Tollvesenet»²⁹ gjennomføres på en slik måte at innfordringen skjer så raskt som mulig og med minst mulig kostnader, og slik at utestående beløp i størst mulig grad blir innbetalt. Det er i innfordringshåndboken ikke fastsatt noen absolutte minstekrav for når de ulike innfordringstiltakene skal settes i verk, men i toll- og avgiftsetatens systemer og purrerutiner er det fastsatt enkelte tidsfrister for når varsel/purring skal sendes skyldnerne. I purrerutinene er det bestemt at varsler skal sendes om lag 14 dager etter forfall, men rutinene varierer noe etter hvilken kravtype som skal innfordres. For enkelte kravtyper er det også satt frister for når utleggsbegjæring skal være sendt. Begjæring om utlegg for tollkredittkrav skal produseres ca. 14 dager etter at varslene ble sendt.

En utleggsforretning er bare en sikring av kravet og er i utgangspunktet verdiløs i dekningsmessig forstand. Det er den videre oppfølgingen av utlegget som eventuelt gir dekning for kravene. Det framgår derfor av skattefogdenes retningslinjer³⁰ at når en utleggsforretning er tinglyst, bør skattefogden straks vurdere tvangsrealisasjon. Hvis tvangsrealisasjon antas å ville gi dekning, bør tvangssalg begjæres dersom ikke den avgiftspliktige kommer med et realistisk forslag til oppgjør. I Tollvesenets innfordringshåndbok³¹ framgår det at begjæring om tvangssalg bør vurderes så raskt som mulig etter at to uker har gått fra underretning om avholdt utleggsforretning ble sendt skyldner, dersom ikke andre innfordringstiltak er mer hensiktsmessige.

I retningslinjene til skattefogdkontorene³² er det et minste terskelbeløp som anviser når konkurs bør begjæres, samtidig som retningslinjene understreker at preventive og økonomiske hensyn kan tilsi at konkurs bør begjæres også for krav under dette terskelbeløpet. I saker hvor skattefogdkontorene ikke har etablert noen sikkerhet for kravene, foreskriver retningslinjene at konkurs bør begjæres snarest mulig dersom den avgiftspliktiges totale restanse har overskredet en bestemt beløpsgrense. Disse beløpsgrensene er veiledende og danner utgangspunktet for en helhetsvurdering i hver enkelt sak. I retningslinjene er det satt opp åtte momenter som skal vektlegges ved vurderingen om konkurs skal begjæres, og vilkårene for at skattefogden skal trekke sin konkursbegjæring. I Tollvesenets innfordringshåndbok³³ framgår det at konkursforfølgning bør vurderes der annen innfordring, som utlegg og tvangsdekning, ikke vil

medføre dekning av utestående beløp. I håndboken er det gitt et veiledende minste terskelbeløp for når konkurs bør begjæres. Hvis de samlede kravene overstiger dette terskelbeløpet, bør konkurs begjæres dersom ikke andre innfordringstiltak framstår som mer formålstjenlige.

3.3 ANDRE KRITERIER

Uerholdelighetsføring av krav

Av «Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten»³⁴ framgår det at et krav er uerholdelig når fortsatt innkreving per dato ikke vil gi dekning. Slike krav kan da føres ut av reskontro og internregnskapet. Kravet vil fortsatt bestå overfor debitor. Departementet er gitt myndighet til å uerholdelighetsføre krav uten beløpsgrenser på bestemte vilkår. Myndigheten til å uerholdelighetsføre krav kan helt eller delvis delegeres til underliggende virksomheter når det er hensiktsmessig og forsvarlig.

I Skattedirektoratets interne melding av 28. november 2000³⁵ er skattefogdkontorene gitt myndighet til å uerholdelighetsføre krav som ikke lenger lar seg innfordre. Betegnelsen uerholdelighetsføring omfatter også overføring av krav på merverdi- og investeringsavgift til restkravinnfordring. Skattefogdene skal sørge for at overføring til restkravinnfordring skjer når vilkårene for dette foreligger.

I regnskapsinstruks for Tollvesenet, fastsatt av Toll- og avgiftsdirektøren 9. november 1998, er distriktstollsjefene innenfor gitte beløpsgrenser gitt myndighet til å uerholdelighetsføre krav som det anses urealistisk å oppnå dekning for.³⁶ I regnskapsinstruksen (punkt 10.2) er det gitt nærmere retningslinjer for hva som skal legges til grunn ved en uerholdelighetsføring. Bestemmelsene om uerholdelighetsføring (myndighet og nærmere retningslinjer) fra mai 2002 er tatt inn i økonomiinstruksen for Tollvesenet, jf. instruksens punkt 2.4.7 med underpunkter.

Namsmannens arbeid med utleggsforretninger

Tvangsfullbyrdsloven³⁷ bestemmer at namsmannen som hovedregel skal verdsette de formuesgodene det blir tatt utlegg i, og føre disse inn i namsboken. Formuesgodene skal verdsettes til det beløp som de antas å innbringe ved tvangsdekning, og verdsettelsen skal skje etter namsmannens alminnelige skjønn. Namsmannen bør undersøke lett tilgjengelige kilder, slik som takster og eventuelle bransje-

²⁹ Innfordringshåndbok for Tollvesenet, utgitt av Toll- og avgiftsdirektoratet, Innkrevings- og regnskapsavdelingen, innfordringskontoret, 1. september 1995 med senere endringer.

³⁰ Retningslinjer for skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid, del II punkt 4.6.

³¹ Innfordringshåndbok for Tollvesenet, kapittel 12 punkt 12.2.

³² Retningslinjer for skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid, del II punkt 4.9.

³³ Innfordringshåndbok for Tollvesenet, kapittel 13 punkt 13.1.1 og 13.2.1, oppdatert 1. november 2000.

³⁴ Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten punkt 7-6.

³⁵ Denne meldingen avløste direktoratets interne melding av 11. desember 1998.

³⁶ Jamfør Økonomiinstruks for Tollvesenet av 1998, punkt 2.4.5.4.

³⁷ Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring av 26. juni 1992, § 7-18 2. og 3. ledd, jf. § 7-11 3. ledd.

registre. Verdsettelse er likevel ikke nødvendig dersom det er åpenbart at tvangsdekning av formuesgodene vil gi saksøkeren full dekning. Like viktig som verdsettelsen er at det finnes opplysninger om foranstående heftelser i formuesgodet. Tvangsfullbyrdesloven bestemmer derfor at namsmannen skal anmerke i utleggsforretningen om det er andre begrensede rettigheter i formuesgodet som han kjenner til. Tilsvarende regelverk gjelder også for skattefogdene som særnamsmenn, jf. embetsverkloven § 5 1. ledd og skattebetalingsloven § 40 a.

Motregning

Motregning er et ulovfestet prinsipp i norsk rett og innebærer at to krav avregnes mot hverandre og faller bort så langt de dekker hverandre. Ett av vilkårene for å kunne gjennomføre tvungen motregning er at kravene må bestå mellom de samme partene. Skattefogdkontorene har gjennom lovverket fått en utvidet motregningsrett ved at de kan motregne selv om gjensidighetsvilkåret ikke er oppfylt.³⁸ I tillegg til krav den avgiftspliktige har mot staten, kan skattefogdkontorene motregne i krav den avgiftspliktige har mot fylkeskommunene alene, kommunen alene og folketrygden. Tolldistriktene har ikke tilsvarende utvidet motregningsadgang.

Inndragning av kjennemerker på kjøretøyer

I medhold av motorvognavgiftsloven³⁹ og Stortingets avgiftsvedtak har Finansdepartementet utferdi-

get forskrift av 29. juni 2000 om vektårsavgift for kjøretøy. Forskriften fastslår at det er toll- og avgiftsetaten som har hovedansvaret for å avskilte motorkjøretøyer som er begjært avskiltet på grunn av skyldig avgift. Forskriften gir bestemmelser om beregning og utskrivning av avgiften og hva tolldistriktene skal gjøre overfor avgiftspliktige som ikke har betalt ved forfall. Finansdepartementets forskrift av 15. desember 1989 nr. 1247 om Tollvesenets avskilting m.m. bestemmer at tolldistriktssjefen uten nærmere varsel kan inndra kjennemerker på kjøretøy som er blitt begjært avskiltet i medhold av motorvognavgiftsloven § 5.

Bevilling for salg og skjenking av alkohol

Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. av 2. juni 1989 (alkoholloven) gir blant annet bestemmelser om bevilling for salg og skjenking av alkohol, samt bestemmelser om inndragning av slik bevilling. Enkelte av bestemmelsene gir føringer vedrørende forholdet mellom de kommunale bevillingsmyndigheter og skatte- og avgiftsmyndighetene. Før kommunestyrene avgjør en søknad om bevilling for salg og skjenking av alkohol, kan det innhentes uttalelse fra skatte- og avgiftsmyndighetene.⁴⁰ Bevillingshaver må blant annet oppfylle lovens krav om uklanderligandel i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.⁴¹ Skatte- og avgiftsmyndighetene skal av eget tiltak gi opplysninger til bevillingsmyndigheter om forhold de har avdekket som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet.⁴²

³⁸ Embetsverkloven § 5 3. ledd, jf. skattebetalingsloven § 32 nr. 2.

³⁹ Lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter av 19. juni 1959.

⁴⁰ Jamfør alkoholloven § 1-7 andre ledd.

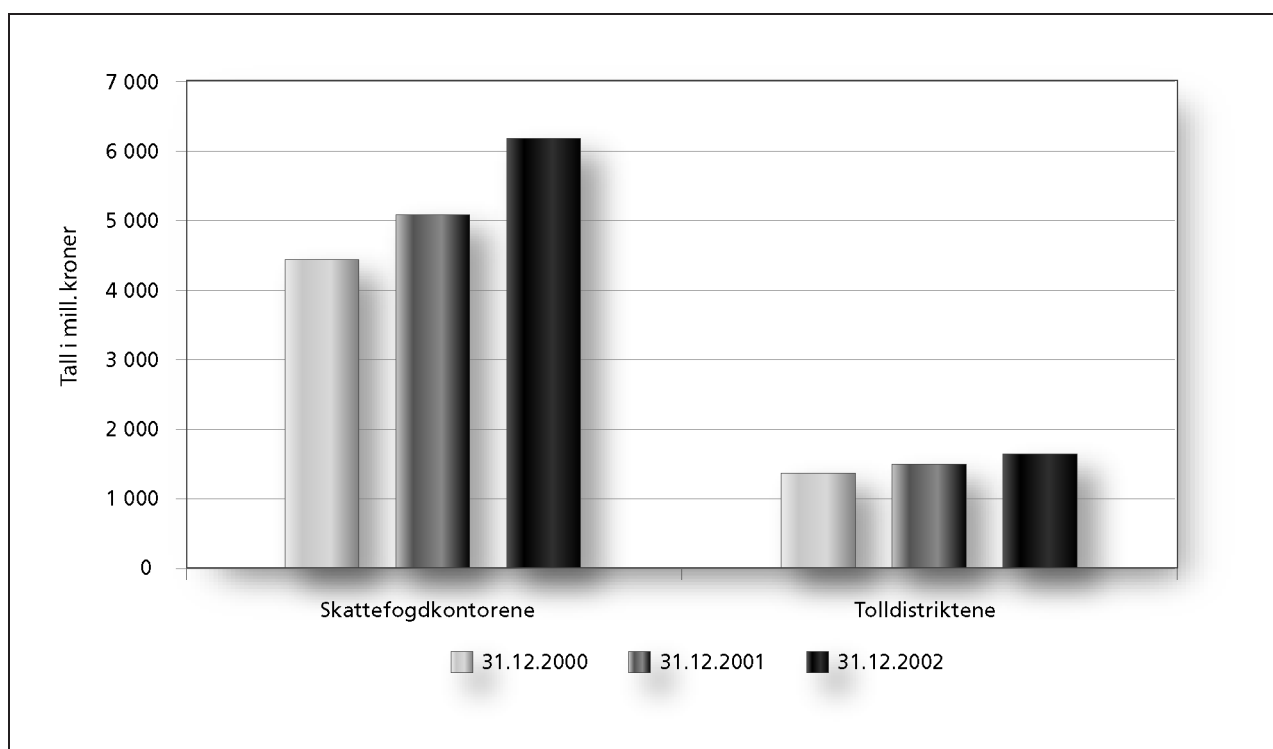
⁴¹ Jamfør alkoholloven § 1-7b første ledd.

⁴² Jamfør alkoholloven § 1-15 andre ledd.

4 Faktadel

Akkumulerte restanser for merverdiavgift og investeringsavgift ved skattefogdkontorene var 6 196 mill. kroner per 31. desember 2002. Dette utgjør om lag 5,1 % av fastsatte avgifter for 2002. De akkumulerte restansene økte fra 2000 til 2002 med 1 757 mill. kroner (40 %). Ved tolldistriktene var de akku-

mulerte toll- og avgiftsrestansene 1 646 mill. kroner per 31. desember 2002. Dette utgjør om lag 1,3 % av det som var fastsatt av toll og avgifter for 2002. Det var en økning fra 2000 til 2002 med 308 mill. kroner (23 %). Det vises for øvrig til kapittel 4.5 hvor etatens mål- og resultatkrav er nærmere omtalt.



Figur 1 Akkumulerte restanser for merverdiavgift og investeringsavgift ved alle landets skattefogdkontorer og for toll og avgifter ved alle landets tolldistrikter per 31.12.2000, 31.12.2001 og 31.12.2002

4.1 BRUK AV INNFORDRINGSTILTAK

4.1.1 Varsel

Når et krav ikke betales innen forfall, er det å anse som misligholdt, og kreditor kan inndrive kravet ved tvang. En forutsetning for å kunne begjære utlegg eller nedlegge påleggstrekk⁴³ er at debitor er varslet etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18. Skattefogdkontorene og tolldistriktene bruker standardiserte varsler, det vil si varsler med tekst som tilfredsstillende kravene i tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18.

I MVA3 blir varsel produsert og sendt fra Skattedirektoratet for alle landets skattefogdkontorer. Ifølge skattefogdkontorene ble de sentrale varslene i

2002 sendt ca. 20 dager etter forfall. Enkelte av skattefogdkontorene mente at dette var for lang tid etter forfall, og sendte derfor selv en del manuelle varsler direkte for å redusere tiden. Østfold skattefogdkontor sendte i 2002 ca. 30 % av sine § 4-18 varsler manuelt⁴⁴ og oppgav i intervjuet at disse ble sendt ca. 14 dager etter forfall.

Tabell 3 på neste side viser antall varsler⁴⁵ som er sendt for utvalgte restanser ved skattefogdkontorene med forfall i henholdsvis 2000 og 2002. Den viser også gjennomsnittlig og justert gjennomsnittlig tid fra forfall til varslene ble sendt, og hvor stor andel av varslene som ble sendt senere enn 15 dager etter for-

⁴³ Å nedlegge påleggstrekk gjelder bare for skattefogdkontorene.

⁴⁴ Jamfør statistikk over bruk av MVA3 for 2002 – Skattedirektoratet.

⁴⁵ Varsler i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18.

Tabell 3 Varsler sendt av skattefogdkontorene for utvalgte restanser med forfall i 2000 og 2002

Skattefogdkontor	2000				2002			
	Antall varsler	Gj.snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁴⁷	%-andel varsler over 15 dager	Antall varsler	Gj.snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁴⁷	%-andel varsler over 15 dager
Østfold	66	31	22	47	72	52	35	79
Oslo og Akershus	486	23	20	20	381	51	37	96
Oppland	49	32	23	29	54	31	31	94
Vestfold	66	30	27	82	58	64	36	97
Telemark	19	30	30	53	32	53	31	91
Aust-Agder	31	21	16	26	17	84	39	88
Rogaland	79	59	37	89	77	43	37	95
Møre og Romsdal	61	58	39	64	50	56	42	86
Sør-Trøndelag	76	29	29	58	70	49	42	97
Nordland	61	37	30	92	59	80	39	98
Troms	43	55	33	44	32	60	42	100
Finnmark	28	75	34	50	20	47	40	100
Totalt	1 065	33	25	43	922	53	37	94

fall. I 2000 ble varslene produsert i MVA2⁴⁶, mens de i 2002 ble produsert i MVA3. I tabellen er det bare tatt med varsler dersom de var registrert som det første innfordringstiltaket for de aktuelle terminene. I 2000 ble varsel brukt som det første innfordringstiltaket for 75 % av restansene, mens tilsvarende andel i 2002 var 85 %. Avviket mellom antall restanser og antall varsler skyldes at det var satt i verk andre innfordringstiltak, for eksempel betalingsordninger, konkursvarsler eller konkursbegjæringer før varsler ble sendt, eller at det ikke var sendt varsler til skyldnerne for de aktuelle restanseterminene.

Totalt for de tolv undersøkte skattefogdkontorene viser tabellen at justert gjennomsnittlig antall dager fra forfall til varslene ble sendt, økte fra 25 dager i 2000 til 37 dager i 2002, det vil si en økning på 48 %. For restansene med forfall i 2000 hadde skattefogdkontorene i Aust-Agder og Oslo og Akershus det laveste justerte gjennomsnittlige antallet dager fra forfall til varslene ble sendt, med henholdsvis 16 og 20 dager. Skattefogdkontorene i Rogaland og Møre og Romsdal hadde det tilsvarende høyeste antallet dager, med henholdsvis 37 og 39 dager. For restansene med forfall i 2002 var det skattefogdkontorene i Oppland og Telemark, begge med 31 dager, som hadde det laveste justerte gjennomsnittlige antall dager fra forfall til varslene ble sendt, mens skattefogdkontorene i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms, alle med 42 dager, hadde det høyeste antallet dager. Alle de undersøkte skattefogdkontorene med unntak for Rogaland hadde en økning fra 2000 til

2002 i justert gjennomsnittlig antall dager fra forfall til varslene ble sendt. Størst økning hadde skattefogdkontorene i Oslo og Akershus og Aust-Agder, med henholdsvis 17 dager (85 %) og 23 dager (144 %).

Av tabell 3 framgår det også at andelen av varslene som ble sendt senere enn 15 dager etter forfall, utgjorde 43 % for de utvalgte restansene med forfall i 2000, mens tilsvarende andel for restansene med forfall i 2002 var 94 %. Av de undersøkte skattefogdkontorene hadde Oslo og Akershus i 2000 den laveste andelen av varsler sendt senere enn 15 dager etter forfall, mens Nordland skattefogdkontor hadde den tilsvarende høyeste andelen, henholdsvis 20 % og 92 %. For varsler sendt i 2002 hadde Østfold skattefogdkontor den laveste andelen med 79 %, mens samtlige varsler i utvalget for Troms skattefogdkontor og Finnmark skattefogdkontor var sendt senere enn 15 dager etter forfall. Alle skattefogdkontorene i undersøkelsen hadde en økning fra 2000 til 2002 i andelen varsler sendt senere enn 15 dager etter forfall. Størst økning hadde skattefogdkontorene i Oppland og Oslo og Akershus, med henholdsvis 65 og 76 prosentenheter.

Varsler for ordinære tollkredittkrav blir produsert maskinelt i Tvinn-innkreving⁴⁸ og sendt fra Toll- og avgiftsdirektoratet om lag ti dager etter forfall, mens varsler for særavgiftskrav blir framstilt maskinelt i Agresso⁴⁹ og sendt fra de enkelte tolldistriktene. I tillegg blir manuelle varsler for enkelte andre kravtyper, for eksempel kontrollkrav, sendt fra toll-distriktene.

⁴⁶ MVA2 var det tidligere merverdiavgiftssystemet.

⁴⁷ Varsler som er sendt senere enn 180 dager etter forfall, er ikke tatt med ved beregning av justert gjennomsnittlig antall dager. For restanser med forfall i 2000 og 2002 utgjorde dette henholdsvis 26 og 58 varsler totalt for de tolv skattefogdkontorene.

⁴⁸ Tvinn-innkreving er innkrevingsmodulen i toll- og avgiftsetatens Tvinn-system. Tvinn er toll- og avgiftsetatens fortollings-system for elektronisk overføring av innførsels- og utførselsdeklarasjoner.

⁴⁹ Et økonomisystem som blant annet benyttes til innkreving av bilavgifter og innenlandske særavgifter.

Tabell 4 Varsler sendt av tolldistriktene for utvalgte restanser med forfall i tidsrommet 1. januar 1998–30. juni 2001

Tolldistrikt	Antall varsler	Gj.snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁵⁰	%-andel varsler over 15 dager
Oslo og Akershus	99	109	34	69
Østfold	27	34	21	63
Hedmark og Oppland	7	41	8	14
Rogaland	14	81	25	64
Trøndelag og Møre	15	27	27	53
Nordland	8	37	37	75
Troms og Finnmark	12	71	36	75
Totalt	182	81	30	65

Tabell 4 viser antall varsler som er sendt for utvalgte restanser ved tolldistriktene med forfall i tidsrommet 1. januar 1998–30. juni 2001, gjennomsnittlig og justert gjennomsnittlig tid fra forfall til varslene ble sendt, og andelen av varslene som ble sendt mer enn 15 dager etter forfall. Varsel var brukt som det første innfordringstiltaket i 182 (54 %) av de 335 utvalgte restansene. De presiseringene som er gitt vedrørende tabell 3 for skattefogdkontorene med hensyn til hvilke varsler som er tatt med i beregningene, gjelder tilsvarende for tabell 4 for tolldistriktene.

Justert gjennomsnittlig antall dager fra forfall til varsler ble sendt, var totalt 30 dager for de undersøkte tolldistriktene. Av tolldistriktene hadde Hedmark og Oppland det laveste justerte gjennomsnittlige antallet dager fra forfall til varslene ble sendt med 8 dager, mens Nordland tolldistrikt hadde det høyeste antallet med 37 dager. Av tabellen framgår det også at andelen av varslene som ble sendt senere enn 15 dager etter forfall, utgjorde totalt 65 % for de undersøkte tolldistriktene. Andelen varsler som ble sendt senere enn 15 dager etter forfall, var lavest for Hedmark og Oppland tolldistrikt med 14 % og høyest for Nordland tolldistrikt og Troms og Finnmark tolldistrikt, begge med 75 %.

Vektårsavgiften for motorvogner, som blir innkrevd av Oslo og Akershus tolldistrikt, inngår ikke i restanseutvalget i tabell 4. Vektårsavgiften forfaller til betaling i to terminer, henholdsvis i februar og i august. Oslo og Akershus tolldistrikt opplyste i intervjuet at varsler for begge terminene blir sendt samlet i tidsrommet mars-april året etter at kravene er forfalt til betaling. Det vil si at varsler vedrørende vektårsavgiften for 2002 ble sendt i mars-april 2003. Tolldistriktet opplyste at årsaken til at varslene ikke

blir sendt tidligere, er at innfordringskontoret er avhengig av å få tilbakemeldinger fra utskrivningskontoret ved tolldistriktet med hensyn til om beløpene er korrekt beregnet. En annen årsak som ble nevnt, var at utsendelser av varsler ble gjort manuelt, og dette var svært ressurskrevende fordi det gjaldt et stort antall krav.

Et annet forhold som ble nevnt av Oslo og Akershus tolldistrikt, var innkreving av forsinkelsesrenter på vektårsavgiften, herunder utsendelse av varsler. Distriktet opplyste at rentene for vektårsavgiften måtte beregnes manuelt, og at rentekravene ikke kan legges inn i IT-systemet. Dette innebar at distriktet måtte holde manuell oversikt over disse rentekravene, og det ble derfor svært vanskelig å følge opp innkrevingen av disse. Tolldistriktet opplyste i intervjuet at det har ventet i flere år på et IT-system som kan beregne og reskontroføre disse rentekravene, men at det ennå ikke var bestemt når dette skulle komme.

4.1.2 Utleggsbegjæring

Med tvangskraftig tvangsgrunnlag⁵¹ kan det begjæres utlegg i debtors eiendeler for å dekke kreditors tilgodehavende. Begjæring om utlegg sendes normalt til den ordinære namsmannen i det distriktet hvor debitor har sitt hjemting, for at utleggsforretninger skal bli avholdt. De fleste intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de vanligvis ikke undersøkte debtors eventuelle formuesgoder før utleggsbegjæring ble sendt til de ordinære namsmennene. Enkelte av de intervjuede tolldistriktene opplyste at de til en viss grad undersøkte debtors formuessituasjon, og at eventuelle opplysninger ble påført begjæringen.

⁵⁰ I justert gjennomsnitt antall dager er varsler sendt senere enn 180 dager etter forfall ikke tatt med i beregningen. Totalt for de syv tolldistriktene utgjorde dette 21 varsler.

⁵¹ Det vil blant annet si at kravet må være forfalt, og at det må ha gått minst 14 dager fra varselet ble sendt.

Tabell 5 Utleagsbegjæringer sendt fra skattefogdkontorene til ordinære namsmenn for utvalgte restanser med forfall i 2000 og 2002

Skattefogdkontor	2000				2002			
	Antall utleggsbegjæringer	Gj. snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁵²	%-andel over 60 dager	Antall utleggsbegjæringer	Gj. snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁵²	%-andel over 60 dager
Østfold	17	57	57	35	19	69	69	63
Oslo og Akershus	43	64	64	28	40	109	96	75
Oppland	32	68	58	34	35	77	77	69
Vestfold	30	79	72	63	13	74	74	46
Telemark	5	44	44	20	6	79	79	50
Aust-Agder	14	62	62	36	7	74	74	43
Rogaland	50	93	77	44	44	94	94	73
Møre og Romsdal	37	109	97	46	22	77	77	55
Sør-Trøndelag	20	92	92	85	34	114	109	85
Nordland	47	76	65	45	26	101	101	88
Troms	18	49	49	33	12	85	85	33
Finnmark	21	110	74	57	11	134	134	91
Totalt	334	80	71	45	269	93	91	70

Tabell 5 viser antall utleggsbegjæringer sendt til de ordinære namsmennene, den gjennomsnittlige og den justerte gjennomsnittlige tiden fra forfall til begjæringene ble sendt, og andelen utleggsbegjæringer som er sendt senere enn 60 dager etter forfall. I tabellen er bare de første utleggsbegjæringene for de enkelte restansene tatt med.⁵³ For de utvalgte restansene med forfall i 2000 og 2002 utgjorde dette henholdsvis 334 og 269 sendte utleggsbegjæringer til de ordinære namsmennene.

Den justerte gjennomsnittlige tiden fra forfall til utleggsbegjæringene ble sendt, økte totalt for de tolv skattefogdkontorene fra 71 dager i 2000 til 91 dager i 2002, det vil si en økning på 20 dager (28 %). Alle skattefogdkontorene som ble undersøkt, med unntak av Møre og Romsdal, hadde økning i justert gjennomsnittlig antall dager fra 2000 til 2002. Finnmark skattefogdkontor hadde den største økningen med 60 dager (81 %).

Av de utvalgte restansene med forfall i 2000 var 45 % av utleggsbegjæringene sendt senere enn 60 dager etter forfall, mens tilsvarende for restansene med forfall i 2002 var 70 %. I 2000 hadde Telemark skattefogdkontor (20 %) og Oslo og Akershus skattefogdkontor (28 %) de laveste andelen av utleggs-

begjæringer sendt senere enn 60 dager etter forfall, mens skattefogdkontorene i Vestfold og Sør-Trøndelag hadde de høyeste andelen, med henholdsvis 63 % og 85 %. Av de undersøkte skattefogdkontorene hadde ni kontorer en økning fra 2000 til 2002 i andelen utleggsbegjæringer sendt senere enn 60 dager etter forfall, to kontorer hadde uendret andel, og ett skattefogdkontor hadde redusert andel. I 2002 var det skattefogdkontorene i Troms og Aust-Agder som hadde de laveste andelen med begjæringer sendt senere enn 60 dager etter forfall, med henholdsvis 33 % og 43 %. Skattefogdkontorene i Nordland og Finnmark hadde de tilsvarende høyeste andelen med 88 % og 91 %.

Tre av tolldistriktene som ble intervjuet, opplyste at utleggsbegjæringer blir sendt om lag en uke etter at tidsfristen på varslene har gått ut. Dette innebærer at utleggsbegjæringer blir sendt fire–fem uker etter forfall. Et annet tolldistrikt opplyste at det ikke har fastsatt noen tidsfrist for når utleggsbegjæringer skal sendes, men at det vurderte dette i hver enkelt sak. Det femte tolldistriktet opplyste at tidspunktet for når utleggsbegjæringene ble sendt, varierte fra fem uker til 16 måneder⁵⁴ etter forfall avhengig av hvilken kravtype som ble innfordret.

⁵² Utleagsbegjæringer som er sendt senere enn 270 dager etter forfall, er ikke tatt med ved beregning av justert gjennomsnittlig antall dager. For restanser med forfall i 2000 og 2002 utgjorde dette henholdsvis ni og tre utleggsbegjæringer totalt for de tolv skattefogdkontorene.

⁵³ Dersom det var åpnet konkurs i den avgiftspliktiges bo like før eller etter at restansene forfalt til betaling, og bobehandlingen førte til at de første utleggsbegjæringene ble sendt etter at bobehandlingen var avsluttet eller innstilt, er heller ikke disse begjæringene tatt med i tabellens datagrunnlag.

⁵⁴ Fristen på 16 måneder gjaldt for vektårsavgiften. Krav med grunnlag i vektårsavgiften inngår ikke i tabell 6.

Tabell 6 Utleggsbegjæringer sendt av tolldistriktene til ordinære namsmenn for utvalgte restanser med forfall i tidsrommet 1. januar 1998–30. juni 2001

Tolldistrikt	Antall utleggsbegjæringer	Gj.snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁵⁵	%-andel utleggsbegjæringer over 60 dager
Oslo og Akershus	66	133	78	79
Østfold	18	83	63	39
Hedmark og Oppland	5	71	71	20
Rogaland	7	127	93	86
Trøndelag og Møre	14	107	85	57
Nordland	8	184	165	100
Troms og Finnmark	10	160	116	70
Totalt	128	126	85	70

Tabell 6 viser antall sendte utleggsbegjæringer, den gjennomsnittlige og den justerte gjennomsnittlige tiden fra forfall til begjæringene ble sendt, og andelen utleggsbegjæringer som er sendt senere enn 60 dager etter forfall. I tabellen er bare de første utleggsbegjæringene for de enkelte restansene tatt med.⁵⁶ For de utvalgte restansene utgjorde dette totalt 128 utleggsbegjæringer. Den justerte gjennomsnittlige tiden fra forfall til utleggsbegjæringene ble sendt, var for alle de undersøkte tolldistriktene 85 dager og varierte for de undersøkte tolldistriktene fra 63 dager til 165 dager. Andelen av utleggsbegjæringene som ble sendt senere enn 60 dager etter forfall, var totalt 70 %. Fem av de sju undersøkte tolldistriktene hadde en høyere andel enn 50 % av utleggsbegjæringer sendt senere enn 60 dager etter forfall.

4.1.3 Utleggsforretninger

For enkelte offentlige innkrevingsmyndigheter, inkludert skattefogdkontorene, er det gitt særregler slik at disse selv kan avholde utleggsforretninger ved at de er gitt særnamnskompetanse direkte i medhold av lov. Skattefogdkontorene benytter i utgangspunktet særnamnskompetansen bare i kontorkommunen,

men de kan etter samtykke fra Skattedirektoratet også velge å bruke den utover kontorkommunen. Toll- og avgiftsetaten har ikke særnamnskompetanse, og tolldistriktene må derfor sende alle sine utleggsbegjæringer til de ordinære namsmennene. Toll- og avgiftsdirektoratet sendte i 2001 en forespørsel til Finansdepartementet med anmodning om at etaten skulle få tildelt særnamnsmyndighet på linje med skatteetaten. Ifølge direktoratet har de mottatt tilbakemelding fra Finansdepartementet om at departementet ikke ser det som formålstjenlig å ta opp denne saken med Justisdepartementet, idet Justisdepartementet har uttrykt en holdning som snarere går mot færre enn flere særnamsmenn.

Tabell 7 på neste side viser antall utleggsforretninger avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn, den gjennomsnittlige og den justerte gjennomsnittlige tiden fra forfall til forretningene ble avholdt, og andelen utleggsforretninger som er avholdt senere enn 90 dager etter forfall for de tolv undersøkte skattefogdkontorene. I tabellen er bare de første avholdte utleggsforretningene for de enkelte restansene tatt med.⁵⁷ For de utvalgte restansene med forfall i 2000 og 2002 utgjorde dette henholdsvis 349 og 317 avholdte utleggsforretninger av skattefogdkontorene som særnamsmenn.

⁵⁵ Utleggsbegjæringer som er sendt senere enn 270 dager etter forfall, er ikke tatt med ved beregning av justert gjennomsnittlig antall dager. Totalt for de syv tolldistriktene utgjorde dette 13 utleggsbegjæringer.

⁵⁶ Dersom det var åpnet konkurs i den avgiftspliktiges bo like før eller etter at restansene forfalt til betaling, og bobehandlingene førte til at de første utleggsbegjæringene ble sendt etter at bobehandlingen var avsluttet eller innstilt, er heller ikke disse begjæringene tatt med i tabellens datagrunnlag.

⁵⁷ Dersom det var åpnet konkurs i de avgiftspliktiges bo like før eller etter restansene forfalt til betaling, og bobehandlingene førte til at de første utleggsforretningene etter forfall ble avholdt etter at bobehandlingene var avsluttet eller innstilt, er heller ikke disse forretningene tatt med i tabellens datagrunnlag.

Tabell 7 Utleggsforretninger avholdt av skattefogdskontorene som særnamsmenn for utvalgte restanser med forfall i 2000 og 2002

Skattefogdkontor	2000				2002			
	Antall avholdte utleggsforretninger	Gj. snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁵⁸	%-andel over 90 dager	Antall avholdte utleggsforretninger	Gj. snittlig antall dager	Justert gj.snittlig antall dager ⁵⁸	%-andel over 90 dager
Østfold	30	106	106	63	21	208	177	90
Oslo og Akershus	218	172	155	85	194	167	161	87
Oppland	3	70	70	0	5	103	103	60
Vestfold	20	172	143	70	26	135	125	62
Telemark	9	129	129	56	17	62	62	24
Aust-Agder	11	75	75	9	3	175	175	100
Rogaland	10	155	101	50	14	187	156	71
Møre og Romsdal	7	211	177	100	11	134	100	64
Sør-Trøndelag	26	140	140	92	14	160	160	100
Nordland	1	52	52	0	3	186	69	33
Troms	14	188	105	57	9	166	166	89
Finnmark	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	349	159	142	77	317	160	150	80

Den justerte gjennomsnittlige tiden fra forfall til utleggsforretningene ble avholdt, økte totalt for de undersøkte skattefogdskontorene fra 142 dager i 2000 til 150 dager i 2002, det vil si en økning på 8 dager (6 %). Åtte av skattefogdskontorene hadde en økning fra 2000 til 2002 i justert gjennomsnittlig antall dager fra forfall til avholdt utleggsforretning, mens det var tre kontorer som hadde en reduksjon. Finnmark skattefogdkontor avholdt verken i 2000 eller 2002 egne utleggsforretninger for de utvalgte restansene. Av de utvalgte restansene med forfall i 2000 ble 77 % av utleggsforretningene avholdt senere enn 90 dager etter forfall, mens tilsvarende for restansene med forfall i 2002 var 80 %. Åtte av skattefogdskontorene hadde en økning i andelen fra 2000 til 2002, mens tre kontorer hadde en reduksjon. I 2002 var det skattefogdskontorene i Telemark og Nordland som hadde de laveste andelen av utleggsforretninger avholdt senere enn 90 dager etter forfall, med henholdsvis 24 % og 33 %. Skattefogdskontorene i Aust-Agder og Sør-Trøndelag hadde de høyeste andelen, begge med 100 %.

Tabell 8 på neste side viser antall og andel utleggsforretninger avholdt av henholdsvis særnamsmenn og ordinære namsmenn for de utvalgte restansene ved skattefogdskontorene. I tillegg vises den gjennomsnittlige tiden fra begjæringene om utlegg ble sendt, til forretningene ble avholdt. For de utvalgte restansene hos skattefogdskontorene med forfall i 2000 og 2002 ble det totalt avholdt henholdsvis 1 051 og 680 utleggsforretninger.⁵⁹ For restansene med forfall i 2000 er litt over halvparten (52 %) av utleggsforretningene avholdt av skattefogdskontorene som særnamsmenn. Denne andelen økte til 55 % for de undersøkte restansene med forfall i 2002. Av tabellen framgår det at det er store variasjoner når det gjelder andelen av utleggsforretninger som skattefogdskontorene hadde avholdt som særnamsmenn. Av de undersøkte kontorene hadde Oslo og Akershus skattefogdkontor både i 2000 og 2002 de høyeste andelen med henholdsvis 82 % og 83 %. Finnmark skattefogdkontor hadde tilsvarende de laveste andelen i 2000 og 2002 med henholdsvis 0 % og 7 %. Kontoret opplyste at de bare brukte særnamskompetansen når det ble tatt utlegg i debtors innestående på bankkonto.

⁵⁸ Utleggsforretninger som er avholdt senere enn 360 dager etter forfall, er ikke tatt med ved beregning av justert gjennomsnittlig antall dager. For restanser med forfall i 2000 og 2002 utgjorde dette henholdsvis 16 og 13 utleggsforretninger totalt for de tolv skattefogdskontorene.

⁵⁹ Dersom det er avholdt to eller flere utleggsforretninger for den samme restansen, er også disse inkludert i det totale antallet.

Tabell 8 Utleggsforretninger avholdt av skattefogdkontorene og de ordinære namsmennene for utvalgte restanser ved skattefogdkontorene med forfall i 2000 og 2002

Skattefogdkontor	Antall utleggsforretninger		Særnamsmann				Ordinær namsmann			
			% -andel		Gj.snittlig antall dager		% -andel		Gj.snittlig antall dager	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Østfold	86	53	62	47	48	76	38	53	73	92
Oslo og Akershus	410	265	82	83	42	36	18	17	58	59
Oppland	62	48	10	13	30	15	90	87	67	61
Vestfold	64	51	39	75	46	22	61	25	58	67
Telemark	44	26	68	73	42	20	32	27	33	45
Aust-Agder	36	13	42	38	40	35	58	62	37	39
Rogaland	87	63	20	24	47	75	80	76	42	54
Møre og Romsdal	71	39	15	31	70	33	85	69	57	51
Sør-Trøndelag	57	53	53	34	72	31	47	66	45	52
Nordland	68	33	6	12	12	17	94	88	59	51
Troms	38	22	42	41	32	46	58	59	59	57
Finnmark	28	14	0	7	-	0	100	93	64	50
Totalt	1 051	680	52	55	44	37	48	45	56	58

Åtte av de tolv skattefogdkontorene i undersøkelsen hadde en økning i andelen utleggsforretninger avholdt av egne særnamsmenn fra 2000 til 2002. Vestfold var det skattefogdkontoret som hadde den største økningen i andelen avholdte utleggsforretninger av egne særnamsmenn, fra henholdsvis 39 % for restansene med forfall i 2000 til 75 % for 2002. Tilsvarende var det Østfold skattefogdkontor som hadde den største nedgangen, fra en andel på 62 % i 2000 til 47 % i 2002.

Samtlige av de ti skattefogdkontorene som ble intervjuet i undersøkelsen, gav uttrykk for at de ønsket å bruke særnamsmyndigheten i større grad. De fleste av disse opplyste at ressursituasjonen ved kontoret og lange reiseavstander var de viktigste årsakene til at ikke egen særnamsmyndighet ble mer brukt. Enkelte av skattefogdkontorene gav uttrykk for at dersom kontoret enten fikk anledning til å belaste utgiftene til særnamsmyndigheten i skatteregnskapet, eller at skattefogdkontoret fikk gebyrinntektene, slik som de kommunale skatteoppkreverne, ville ordningen kunne bli brukt i betydelig større grad.

Tabell 8 viser også gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de aktuelle utleggsforretningene delt inn i utleggsforretninger avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn og av de ordinære namsmennene. Ved beregning av saksbehandlingstiden er det tatt utgangspunkt i datoene som er registrert i MVA3-systemet, det vil si fra utleggsbegjæringene er sendt til forretningene er registrert avholdt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for utleggsforretninger avholdt av skattefogdkontorenes sær-

namsmenn var for de utvalgte restansene med forfall i 2000 og 2002 henholdsvis 44 og 37 dager, mens tilsvarende gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de ordinære namsmenn var 56 og 58 dager.

Av særnamsmennene hadde fire av skattefogdkontorene en økning i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra 2000 til 2002, mens sju av skattefogdkontorene hadde en reduksjon. Den største økningen i saksbehandlingstiden blant særnamsmennene hadde skattefogdkontorene i Østfold og Rogaland, begge med 28 dager (henholdsvis 58 % og 60 %). Sør-Trøndelag skattefogdkontor hadde den største nedgangen med 41 dager (57 %). For de ordinære namsmennene var det Østfold fylke som hadde den største økningen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid med 19 dager (26 %). Fordi tabellen for de ordinære namsmennene viser den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for fylkene som helhet, kan det være betydelige variasjoner mellom de ordinære namsmennene i hvert fylke. De fleste av skattefogdkontorene som ble intervjuet, gav uttrykk for at lang saksbehandlingstid hos enkelte av de ordinære namsmennene var et problem med hensyn til å få til en effektiv innfordring.

Tvangsfullbyrdelsesloven⁶⁰ bestemmer at namsmannen som hovedregel skal verdsette de formuesgodene det blir tatt utlegg i, og føre disse inn i namsboken. Loven bestemmer også at namsmannen før det blir tatt utlegg i et formuesgode, skal undersøke om det er andre heftelser i formuesgodet, og eventuelt anmerke disse i namsboken.

⁶⁰ Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring av 26. juni 1992, § 7-18 2. og 3. ledd, jf. § 7-11 3. ledd.

Tabell 9 Utleddsforretninger hvor formuesgodene er verdsatt i henhold til lovens krav, og hvor det er undersøkt/anført i namsboken om det er andre heftelser i formuesgodene

Skattefogdkontor	Særnamsmann			Ordinær namsmann		
	Totalt antall	Har verdsatt %-andel	Har undersøkt om heftelser %-andel	Totalt antall	Har verdsatt %-andel	Har undersøkt om heftelser %-andel
Østfold	16	100	6	17	0	12
Oslo og Akershus	42	74	0	14	14	7
Oppland	10	100	0	19	0	0
Vestfold	17	88	6	17	12	24
Aust-Agder	8	100	75	19	11	5
Rogaland	10	100	10	17	6	12
Møre og Romsdal	20	95	0	18	6	11
Sør-Trøndelag	10	90	0	20	5	25
Troms	20	65	0	17	24	6
Finnmark	0	-	-	24	13	0
Totalt	153	86	6	182	9	10

Tabell 9 viser at ved de ti besøkte skattefogdkontorene ble totalt 335 utleggsforretninger undersøkt med hensyn til om formuesgodene det var tatt utlegg i, var verdsatt i henhold til lovens krav, og om det var foretatt undersøkelser vedrørende andre heftelser i formuesgodet. De undersøkte utleggsforretningene var avholdt i tidsrommet 1. januar 2002 til 30. juni 2002. Av totalt 153 utleggsforretninger avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn var 86 % av utleggsforretningene i tråd med lovens krav til verdsettelse. Hos fire av de undersøkte skattefogdkontorene var samtlige av formuesgodene verdsatt. Skattefogdkontorene i Troms og Oslo og Akershus hadde den laveste andelen av utleggsforretninger hvor formuesgodene var blitt verdsatt, med henholdsvis 65 % og 74 %. Av totalt 182 utleggsforretninger avholdt av de ordinære namsmennene var 9 % av forretningene i tråd med lovens krav til verdsettelse. I to av fylkene, Østfold og Oppland, var ingen av utleggsforretningenes formuesgoder verdsatt. Ingen av utleggsforretningene hvor verdsettelse var unnlatt, var begrunnet i unntaksbestemmelsen for verdsettelse.

Av de undersøkte utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn og av de ordinære namsmennene var det for henholdsvis 6 % og 10 % av forretningene dokumentert at det var undersøkt om det forelå andre heftelser i utleggsobjektet og/eller at heftelser var anført i namsboken. Aust-Agder skattefogdkontor som særnamsmyndighet hadde den høyeste andelen (75 %) av utleggsforretninger hvor det var foretatt heftelseskontroll. For fem av skattefogdkontorene som særnamsmyndighet var det ikke foretatt noen heftelseskontroll.

Alle de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de gjorde undersøkelser om debtors formuesgoder i løsreregisteret, eiendomsregisteret og motorvognregisteret for utleggsforretninger som avholdes med kontorets særnamskompetanse. I tillegg un-

dersøkte noen skattefogdkontorer i registre som inneholdt ligningsdata, og i Verdipapirsentralen. Flere av skattefogdkontorene gav uttrykk for at de ordinære namsmennene ikke foretok tilstrekkelige grundige undersøkelser for å finne tjenlige formuesgoder før de avholdt utleggsforretningene.

4.1.4 Tvangsdekning

Når kreditorene har fått utlegg og derved pantesikkerhet i et formuesgode, kan dette utlegget begjæres realisert. Forutsetningen er imidlertid at panteprioriteten for utlegget er så god at eventuelle foranstående panthavere får full dekning ved realisasjonen. Tvangsdekningen gjennomføres av namsmannen/namsretten. En utleggsforretning er bare en sikring av kravet og er i utgangspunktet verdiløs i dekningsmessig forstand. Det er derfor den videre oppfølgingen av utlegget som gir en eventuell dekning for kravet.

Retningslinjene for skattefogdkontorene fastslår at når utleggsforretningen er tinglyst, bør skattefogden straks vurdere tvangsrealisasjon. I innfordringshåndboken for Tollvesenet framgår det at begjæring om tvangssalg bør vurderes så raskt som mulig etter at to uker har gått fra underretning om avholdt utleggsforretning ble sendt skyldner, hvis det ikke er andre innfordringstiltak som er mer hensiktsmessige.

Om lag halvparten av de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de hadde som fast rutine at tvangsdekning skulle vurderes raskt, det vil si kort tid etter at utleggsforretningene med utlegg var avholdt. Ett av disse kontorene hadde likevel ikke fulgt denne rutinen på halvannet år, og utleggsforretningene fra denne perioden var derfor ikke blitt vurdert for tvangsdekning. Den andre halvparten av skattefogdkontorene hadde ikke noen bestemt tidsfrist for når tvangsdekning skulle vurderes. Ingen av skatte-

fogdkontorene som ble intervjuet, gav uttrykk for at de hadde noen bestemt beløpsgrense (størrelse på kravene) som avgjorde om tvangsdekning skulle begjæres.

Flertallet av skattefogdkontorene som ble intervjuet, opplyste at varslene de sendte om tvangsdekning, alltid var reelt ment, det vil si at de hadde til hensikt å gå videre med en begjæring om tvangsdekning dersom betaling ikke skjedde på bakgrunn av varslene. Flere av kontorene gav uttrykk for at utleggsobjektene ofte viste seg å være av lav verdi og/eller var overbeheftet. Dette gjorde at tvangsdekning var uaktuelt i mange saker. Ett av kontorene opplyste at «... på grunn av en gjennomgående lav verdi på pantene er det bare aktuelt med tvangssalg i en liten andel, anslagsvis 2–3 % av sakene». Et annet kontor beskrev sitt arbeid med tvangsdekning slik: «Varsel sendes som regel uten at pantet vurderes særlig nøye. Kontoret har få saker med tvangsdekning. Det er en tung prosess bl.a. pga. sameieproblematikk og at pantet ofte er overbeheftet. Sakene blir dessuten liggende i namsretten uten at det skjer noe. Kontoret har ingen rutiner for tidsfrister og beløpsgrenser.»

Flere av skattefogdkontorene opplyste at arbeidet med tvangsdekning ikke hadde vært prioritert de siste årene, men enkelte av kontorene hadde satt i verk tiltak for å øke bruken av dette tiltaket. Eksempler på tiltak som ble nevnt, var utarbeidelse av nye rutiner, kompetanseheving på området hos medarbeiderne og nedsettelse av en særskilt arbeidsgruppe for å gjennomgå eldre utleggsforretninger.

Tabell 10 viser antall avholdte utleggsforretninger med utlegg for de utvalgte restansene, antall og andel av disse hvor det var begjært tvangsdekning, og gjennomsnittlig tid fra utleggsforretningene ble avholdt til det var begjært tvangsdekning for de tolv undersøkte skattefogdkontorene.

For restansene med forfall i 2000 ble det totalt avholdt 252 utleggsforretninger med utlegg, og det var begjært tvangsdekning i 22 (9 %) av disse sakene. For restansene med forfall i 2002 var det avholdt 184 utleggsforretninger med utlegg og begjært tvangsdekning i 29 (16 %) av sakene. Både for restansene med forfall i 2000 og 2002 var det fire skattefogdkontorer som ikke hadde begjært tvangsdekning for noen av de avholdte utleggsforretningene. Ett av disse kontorene hadde ikke begjært tvangsdekning for restansene fra 2000 eller fra 2002. Oslo og Akershus skattefogdkontor, som har det høyeste antallet avholdte utleggsforretninger med utlegg, hadde en nedgang i andelen begjæringer om tvangsdekning fra 9 % for restansene med forfall i 2000 til 6 % for restansene fra 2002. Skattefogdkontoret i Rogaland hadde en tilsvarende økning i andelen begjæringer om tvangsdekning fra 11 % til 67 %. Dette var den høyeste andelen av begjæringer om tvangsdekning i undersøkelsen. Skattefogdkontoret i Rogaland opplyste i intervjuet at det hadde nedsatt en arbeidsgruppe som gjennomgikk samtlige utleggsforretninger med utleggspant for å vurdere grunnlaget for tvangssalg og eventuelt begjære tvangsdekning.

Det gjennomsnittlige antallet dager fra utleggsforretning var avholdt til tvangsdekning ble begjært, var 294 dager for restansene med forfall i 2000, mens gjennomsnittet for restansene med forfall i 2002 var 147 dager. Det høyeste gjennomsnittlige antall dager hadde skattefogdkontoret i Møre og Romsdal med 593 dager, knyttet til to restanser for 2000. Dette kontoret hadde ikke begjært tvangsdekning for noen av de utvalgte restansene i 2002. Vestfold skattefogdkontor brukte 57 dager på én begjæring i 2000, mens kontoret brukte 41 dager i gjennomsnitt for tre begjæringer i 2002. Dette var det la-

Tabell 10 Begjærte tvangsdekninger av skattefogdkontorene for utvalgte restanser med forfall i 2000 og 2002

Skattefogdkontor	2000				2002			
	Antall utl.forr. m/utlegg	Begjæring om tvangsdekning		Gj.snittlig antall dager	Antall utl.forr. m/utlegg	Begjæring om tvangsdekning		Gj.snittlig antall dager
		Antall	%-andel			Antall	%-andel	
Østfold	20	0	0	-	12	1	8	154
Oslo og Akershus	82	7	9	363	66	4	6	175
Oppland	17	0	0	-	25	1	4	240
Vestfold	16	1	6	57	11	3	27	41
Telemark	7	0	0	-	7	4	57	100
Aust-Agder	10	2	20	105	3	0	0	-
Rogaland	18	2	11	223	15	10	67	200
Møre og Romsdal	25	2	8	593	8	0	0	-
Sør-Trøndelag	23	3	13	102	25	5	20	104
Nordland	11	4	36	323	4	1	25	114
Troms	16	1	6	427	4	0	0	-
Finnmark	7	0	0	-	4	0	0	-
Totalt	252	22	9	294	184	29	16	147

Tabell 11 Begjærte tvangsdekninger av tolldistriktene for utvalgte restanser med forfall i tidsrommet 1. januar 1998–30. juni 2001

Tolldistrikt	Antall utl.forr. m/utlegg	Begjæringer om tvangsdekning		Gj.snittlig antall dager
		Antall	%-andel	
Oslo og Akershus	18	1	6	397
Østfold	4	0	0	–
Hedmark og Oppland	0	0	0	–
Rogaland	1	0	0	–
Trøndelag og Møre	3	2	67	466
Nordland	1	0	0	–
Troms og Finnmark	5	0	0	–
Totalt	32	3	9	443

veste gjennomsnittet blant de undersøkte skattefogdkontorene.

Flertallet av de intervjuede skattefogdkontorene gav uttrykk for at tvangsdekning ikke var et effektivt og/eller et viktig tiltak. Dette ble blant annet begrunnet med at tiltaket hadde vært lite brukt ved kontorene, at saksbehandlerne opplevde at MVA3 var noe tungvint å bruke når det gjaldt tvangsdekning, at det på grunn av overbeheftede utleggsobjekter var lite penger å få inn på tiltaket, at det ofte var lang saksbehandlingstid hos namsmannen/tingretten, og at det var et ressurskrevende tiltak å gjennomføre for kontorene. Ett av kontorene uttrykte seg slik: «... *tvangsdekning er det tiltaket som har vært minst brukt ved kontoret, og tiltaket vurderes derfor verken som særlig viktig eller effektivt.*» Et annet skattefogdkontor uttalte følgende: «*Med hensyn til effektiviteten krever tvangssalg mye ressurser, f.eks. er mange utleggsforretninger med pant ikke reelle, og det tar tid å kontrollere hvem som er reelle eller ikke.*»

De intervjuede tolldistriktene hadde gjennomgående få saker hvor de begjærte eller vurderte det som aktuelt å begjære tvangsdekning. Ett av tolldistriktene anslo at det i 2002 hadde begjært 5–7 tvangsdekninger, mens et annet distrikt anslo at det dreide seg om 5–10 begjæringer. Et tredje tolldistrikt opplyste at formuesgodene ofte var av liten verdi og/eller var overbeheftet med andre panteheftelser, slik at det var lite hensiktsmessig å begjære tvangsdekning.

Det framkom av intervjuene at tolldistriktene hadde litt ulike rutiner med hensyn til bruken av tvangsdekning som innfordringstiltak. Ett av tolldistriktene opplyste at det ikke hadde faste beløpsgrenser eller tidsfrister som avgjorde om og når tvangsdekning skulle begjæres. Et annet tolldistrikt hadde satt opp en beløpsgrense som var med på å avgjøre om kontoret skulle begjære tvangsrealisasjon av utleggspant i fast eiendom. Ett av tolldistriktene sendte av og til varsel om tvangsdekning selv om det ikke var aktuelt å begjære, mens et annet tolldistrikt understreket at det hadde til hensikt å begjære hvis varsel om tvangsdekning ble sendt.

Tabell 11 viser antall avholdte utleggsforretninger med utlegg for de utvalgte restansene, antall og andel av disse hvor det var begjært tvangsdekning, og gjennomsnittlig tid fra utleggsforretningene ble avholdt til det var begjært tvangsdekning for de sju undersøkte tolldistriktene. Tvangsdekning var begjært i tre (9 %) av 32 avholdte utleggsforretninger med utlegg, og i alle de tre tilfellene ble tvangsdekning begjært mer enn ett år etter at utleggsforretningene var avholdt. Trøndelag og Møre tolldistrikt hadde begjært tvangsdekning i to av de tre utleggsforretningene det hadde avholdt, mens Oslo og Akershus tolldistrikt hadde begjært tvangsdekning i én av 18 avholdte utleggsforretninger.

Til Oslo og Akershus tolldistrikt ble det sendt et eget spørreskjema vedrørende restanser på vektårsavgiften. Av 92 avgiftspliktige med totale restanser større enn eller lik 50 000 kroner var det for 30 av disse avholdt utleggsforretninger med utlegg. Ifølge tolldistriktet var sju av disse forsøkt tvangsrealisert, eller restansene var gjenstand for tvangsdekning ved at begjæringer var sendt namsmyndighetene og ikke trukket tilbake.

Selv om tvangsdekning ikke ble så mye benyttet, gav flere av tolldistriktene uttrykk for at dette tiltaket var nyttig fordi det hjalp distriktene til å komme i en dialog med skyldnerne. Ett av tolldistriktene sa det slik: «*Fordi kontoret har så få saker om tvangsdekning, har dette tiltaket ingen direkte stor økonomisk betydning, men som trussel og preventiv virkning er det viktig at muligheten til å begjære tvangsdekning foreligger.*»

4.1.5 Konkurs

Konkurs innebærer at hele debtors formue beslaglegges til fordel for samtlige av hans eller hennes kreditorer. Debtors bo tas under tingrettens behandling som konkursbo enten ved at én av kreditorene begjærer konkurs, eller ved at debitor selv begjærer oppbud.

I retningslinjene til skattefogdkontorene er det satt opp et minste terskelbeløp som anviser når konkursbegjæring bør benyttes. I saker hvor skattefog-

dene ikke har noen sikkerhet for kravet, foreskriver retningslinjene at konkurs bør begjæres snarest mulig dersom den avgiftspliktiges totale restanse har kommet over en bestemt beløpsgrense. De fleste skattefogdkontorene som ble intervjuet, opplyste at de i stor grad forholdt seg til retningslinjenes nedre beløpsgrense for når konkurs burde benyttes. Ett av kontorene mente imidlertid at retningslinjenes beløpstærkel var for høy, og at kontoret uten beløpsgrense ville ha begjært konkurs for vesentlig lavere restanser enn det gjorde i dag. Et annet kontor uttalte at det i utgangspunktet benyttet en nedre beløpsgrense som var om lag det dobbelte av det retningslinjene anviste.

Fra 1. november 2000 har også tolldistriktene hatt fullmakt til å begjære konkurs. På spørsmål til Toll- og avgiftsdirektoratet om hvordan tolldistriktenes bruk av konkursinstituttet var blitt fulgt opp fra direktoratets side, svarte direktoratet at en det første året mottok kopi av alle konkursbegjæringer som ble framsatt. Utover dette fulgte direktoratet opp bruken av konkurs som innfordringstiltak ved sin gjennomgåelse av de halvårlige restanserapportene på debitornivå. Av Tollvesenets innfordringshåndbok framgår det at konkursforfølgning bør vurderes der annen innfordring, som utlegg og tvangsdekning, ikke vil gi dekning av utestående beløp. I håndboken er det angitt et veiledende nedre terskelbeløp for når det bør begjæres konkurs. De fleste intervjuede tolldistriktene opplyste at de fulgte innfordringshåndbokens veiledende norm for vurdering av konkursbegjæringer.

Debitors bo skal tas under konkursbehandling når dette begjæres av vedkommende selv eller av en kreditor, såfremt vedkommende debitor er insolvent, jf. konkursloven § 60. Insolvens foreligger når debitor ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, og debtors forpliktelser overstiger verdien av eiendelene, jf. konkursloven § 61. Etter konkursloven § 62 antas insolvens i alminnelighet å foreligge blant annet hvis det er avholdt en utleggsforretning i løpet av de tre siste månedene før konkursbegjæring er sendt tingretten, uten at dette gav dekning eller sikkerhet for kravet. Debitor antas også å være insolvent dersom vilkårene i konkursloven § 63 er oppfylt. Det vil blant annet si at det er sendt et bevislig krav til debitor, og at konkursvarsel er forkynt.

De fleste av skattefogdkontorene gav i intervjuene uttrykk for at de oftere begjærte konkurs på grunnlag av konkursloven § 62 enn § 63. Ett av disse kontorene brukte stort sett bare § 62 som grunnlag og begrunnet det med at det var mest effektivt og krevde mindre oppfølging av den enkelte saksbehandler enn begjæringer basert på § 63. Ett av de kontorene som hadde en overvekt av begjæringer grunnet på § 63, oppgav som årsak at det ved å bruke konkursloven § 63 slapp å vente på at utleggsforretningene ble avholdt, og dermed kunne begjære konkurs raskere.

To av de fem intervjuede tolldistriktene opplyste at konkursloven § 62 ble brukt oftere som konkurss grunnlag enn § 63. Ett av disse distriktene mente at det var enklere å møte i tingretten med en insolvenspresumsjon basert på konkursloven § 62 enn med § 63. Flere av distriktene mente at spørsmålet ikke var aktuelt for dem siden de hadde begjært få eller ingen konkurser etter at de fikk fullmakt til det i november 2000. Ett av tolldistriktene som ikke hadde brukt konkursvirkemidlet, fortalte at distriktet nå hadde to krav på henholdsvis 0,4 og 1,4 mill. kroner hvor det vurderte å begjære konkurs. Kravet som gjaldt 1,4 mill. kroner, var foreløpig til klagebehandling i Toll- og avgiftsdirektoratet, mens kravet på 0,4 mill. kroner hadde vært en langvarig sak, hvor det ifølge distriktet virket som om debitor hadde problemer med betalingsviljen og ikke betalingsevnen.

Tabellene 12 og 13 viser blant annet forholdet mellom antall resultatløse utleggsforretninger og bruken av konkursbegjæringer som innfordringstiltak. Det er ikke foretatt noen beløpsmessig avgrensing av restansene med hensyn til hvilke utleggsforretninger som utgjør tabellenes datagrunnlag. I de tilfellene hvor det for den enkelte restanse var avholdt flere utleggsforretninger eller begjært konkurs flere ganger, er bare den første forretningen eller begjæringen tatt med. Utleggsforretninger som var avholdt etter at konkursbegjæringene var sendt, er ikke med i grunnlaget for antall forretninger. Når det gjelder konkursbegjæringene, er alle tatt med uavhengig av om det forelå insolvenspresumsjon, og uavhengig av hvilken presumsjon dette var.

Ifølge tabell 12 på neste side var det for utvalgte restanser med forfall i 2000 begjært konkurs i 279 (44 %) av totalt 635 saker hvor det var avholdt utleggsforretninger med resultat intet til utlegg. For restansene med forfall i 2002 var det også begjært konkurs i 44 % av sakene. Skattefogdkontoret i Vestfold hadde den høyeste andelen konkursbegjæringer for restansene med forfall i 2000 ved at det var begjært konkurs i 67 % av utleggsforretningene, mens Nordland skattefogdkontor hadde den laveste andelen med 20 %. For restansene med forfall i 2002 hadde skattefogdkontoret i Troms med 72 % den høyeste andelen konkursbegjæringer, mens Aust-Agder skattefogdkontor hadde den laveste andelen med 20 %. Av de undersøkte skattefogdkontorene var det halvparten av kontorene som hadde økt prosentandelen av konkursbegjæringer i forhold til avholdte forretninger fra 2000 til 2002, mens den andre halvparten hadde en reduksjon. Tabell 12 viser også at det gjennomsnittlige antall dager fra utleggsforretningene ble avholdt til konkursbegjæringene ble sendt, var 152 dager for restansene med forfall i 2000 og 80 dager for restansene med forfall i 2002.

Tabell 12 Utleddsforretninger med intet til utlegg – konkursbegjæringer for utvalgte restanser med forfall i 2000 og 2002 ved skattefogdkontorene

Skattefogdkontor	2000				2002			
	Antall utl.forr. m/intet utlegg	Konkursbegjæringer		Gj.snittlig antall dager	Antall utl.forr. m/intet utlegg	Konkursbegjæringer		Gj.snittlig antall dager
		Antall	%-andel			Antall	%-andel	
Østfold	51	12	24	188	33	10	30	73
Oslo og Akershus	260	122	47	174	195	80	41	92
Oppland	30	13	43	142	20	5	25	67
Vestfold	39	26	67	140	35	19	54	67
Telemark	26	8	31	170	17	8	47	47
Aust-Agder	23	9	39	75	10	2	20	142
Rogaland	53	29	55	84	46	28	61	57
Møre og Romsdal	36	13	36	251	30	8	27	104
Sør-Trøndelag	31	18	58	124	27	15	56	79
Nordland	49	10	20	176	27	14	52	83
Troms	21	12	57	88	18	13	72	62
Finnmark	16	7	44	161	8	5	63	120
Totalt	635	279	44	152	466	207	44	80

Tabell 13 Utleddsforretninger med intet til utlegg – konkursbegjæringer for utvalgte restanser med forfallsdato fra 1. januar 1998 til 30. juni 2001 ved tolldistriktene

Tolldistrikt	Antall utl.forr. m/intet til utlegg	Konkursbegjæringer		Gj.snittlig antall dager
		Antall	%-andel	
Oslo og Akershus	50	3	6	391
Østfold	15	0	0	–
Hedmark og Oppland	6	2	33	240
Rogaland	6	0	0	–
Trøndelag og Møre	13	1	8	566
Nordland	6	0	0	–
Troms og Finnmark	1	0	0	–
Totalt	97	6	6	370

Tabell 13 viser at konkurs var begjært i 6 (6 %) av totalt 97 utvalgte saker hvor det er avholdt utleggsforretninger med intet til utlegg. Fire av de sju tolldistriktene hadde ikke begjært konkurs i noen saker. En av årsakene til tolldistriktenes lave andel konkursbegjæringer var at en overvekt av restansene som var grunnlag for de avholdte utleggsforretningene, var lavere enn etatens anbefalte grense for å begjære konkurs. Ved de tre distriktene hvor konkurs var blitt begjært, hadde det i gjennomsnitt gått 370 dager fra utleggsforretningene ble avholdt. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste blant annet dette: «Man har imidlertid sett en mindre nedgang i antall konkursbegjæringer som fremsettes av tolldistriktene. Noe av årsaken til dette er at krav i større grad oppstår hos kunder som har stilt sikkerhet, og at man derfor ikke har behov for å begjære konkurs. Av de totale restansene utgjør kontrollkrav flest krav i

antall, og konkurs fremsettes her som hovedregel ikke så lenge det pågår en klagesaksbehandling.»

Tabell 14 viser antall og andel av de utvalgte avgiftspliktige som hadde total restanse større enn 100 000 kroner ved tidspunktet for utkjøringene av restanselistene, og hvor konkurs⁶¹ ikke har vært åpnet etter 31. januar 1997. For å komme fram til antall avgiftspliktige hvor konkurs ikke var åpnet, er det benyttet opplysninger fra MVA3s boregister eller undersøkt om det var registrert tiltakskode fordringsanmeldelse på de utvalgte restanseterminene. Dersom det er registrert en aktiv betalingsavtale eller påleggstrekk på den avgiftspliktige, er heller ikke disse en del av tabellens datagrunnlag.

⁶¹ Dette omfatter også åpning av gjeldsordning etter lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner av 17. juli 1992. Forholdet vil videre i framstillingen bli behandlet og benevnt som konkurs.

Tabell 14 Avgiftspliktige ved skattefogdkontorene hvor konkurs ikke har blitt åpnet etter 31. januar 1997 av de utvalgte avgiftspliktige med restanser fra 2000 og 2002

Skattefogdkontor	2000			2002		
	Antall avg.pl. i utvalget	Avg.pl. hvor konkurs ikke var åpnet og restanser > 100 000		Antall avg.pl. i utvalget	Avg.pl. hvor konkurs ikke var åpnet og restanser > 100 000	
		Antall	%-andel		Antall	%-andel
Østfold	100	11	11	78	6	8
Oslo og Akershus	599	107	18	462	118	26
Oppland	68	16	24	58	21	36
Vestfold	89	14	16	70	11	16
Telemark	47	1	2	37	3	8
Aust-Agder	37	4	11	18	1	6
Rogaland	116	10	9	91	21	23
Møre og Romsdal	81	3	4	60	5	8
Sør-Trøndelag	96	10	10	75	19	25
Nordland	91	18	20	71	10	14
Troms	60	7	12	45	4	9
Finnmark	33	3	9	23	5	22
Totalt	1 417	204	14	1 088	224	21

For de avgiftspliktige med utvalgte restanser som forfalt i 2000, var det ikke åpnet konkurs i 204 (14 %) av sakene hvor de avgiftspliktige hadde sum restanser større enn 100 000 kroner. Tilsvarende var det for restansene med forfall i 2002 ikke åpnet konkurs i 224 (21 %) av totalt 1 088 saker hvor de avgiftspliktige hadde sum restanser større enn 100 000 kroner. I forhold til utvalgte restanser med forfall i 2000 hadde skattefogdkontorene i Nordland og Oppland de høyeste andelene av avgiftspliktige med sum restanser større enn 100 000 kroner hvor det ikke var åpnet konkurs, med henholdsvis 20 % og 24 %. Skattefogdkontorene i Telemark og Møre og Romsdal hadde de laveste andelene med henholdsvis 2 % og 4 %. Tilsvarende for de utvalgte restansene med forfall i 2002 hadde skattefogdkontorene i Oslo og Akershus og Oppland de høyeste andelene med henholdsvis 26 % og 36 %, mens Aust-Agder med 6 % og Østfold, Telemark og Møre og Romsdal med 8 % hadde de laveste andelene.

For avgiftspliktige med totale restanser på vektårsavgiften større enn eller lik toll- og avgiftsetatens anbefalte beløpsgrense for å begjære konkurs, svarte Oslo og Akershus tolldistrikt at det var åpnet konkurs hos 40 av disse. Av disse konkursene var én åpnet etter begjæring fra tolldistriktet. For 40 andre avgiftspliktige med totale restanser som oversteg denne beløpsgrensen, var konkurs ikke åpnet. For fire av disse var det ilagt påleggstrekk (utleggstrekk). De 40 avgiftspliktige hvor det ikke var åpnet konkurs, hadde gjennomsnittlige restanser på om lag 20 000 kroner over den anbefalte beløpsgrensen for når konkurs bør begjæres. For ingen av disse avgiftspliktige forelå det løpende betalingsavtaler. Restansene var heller ikke gjenstand for innfordring ved at det var sendt begjæring om tvangsdekning.

En konkursbegjæring som blir sendt tingretten av en kreditor, kan fritt trekkes tilbake av den kreditoren som har sendt begjæringen, forutsatt at konkurs ikke allerede har blitt åpnet. For å trekke konkursbegjæring tilbake krevde de fleste skattefogdkontorene som ble intervjuet, at minst 50 % av det totale kravet ble innbetalt, og at det ble inngått en betalingsordning for restbeløpet. To av skattefogdkontorene uttalte at konkursbegjæringene bare ble trukket mot fullt oppgjør fra debitor. Ingen av tolldistriktene som ble intervjuet, opplyste at de hadde noen faste rutiner med hensyn til når konkursbegjæring skulle trekkes tilbake. Dette skyldtes blant annet at flere av distriktene sjelden hadde brukt konkursbegjæring som innfordringstiltak. To av tolldistriktene pekte likevel på at det ble foretatt en konkret vurdering i hver enkelt sak.

De fleste skattefogdkontorene opplyste at de konkursvarslene og betalingsoppfordringene som ble sendt, var reelt ment, og at kontorene hadde til hensikt å begjære skyldnerne konkurs. Ett av skattefogdkontorene gav uttrykk for at når kontoret hadde sendt konkursvarsler, ble dette stort sett alltid fulgt opp med konkursbegjæring hvis ikke varslene resulterte i innbetalinger. Et annet skattefogdkontor opplyste at konkursvarslene og betalingsoppfordringene ikke alltid ble fulgt opp med konkursbegjæring, selv om disse tiltakene ikke resulterte i innbetalinger. Dette skyldtes kapasiteten ved kontoret når det gjaldt å overholde frister for når begjæringene skal være sendt. To av de fem intervjuede tolldistriktene gav uttrykk for at konkursvarslene som de sendte, var reelt ment. Et annet tolldistrikt sendte ofte konkursvarsler i tilfeller hvor distriktet ikke hadde til hensikt å begjære konkurs. Dette gjaldt spesielt overfor krav som lå under den anbefalte nedre beløpsgrensen for å begjære konkurs.

Samtlige av skattefogdkontorene som ble intervjuet, anså konkurs som et viktig og/eller effektivt innfordringstiltak. Ett av kontorene uttrykte det slik: «Konkurs vurderes som et effektivt og viktig tiltak. Kontoret anslår at en tredjedel av sakene hvor det er begjært konkurs, ender med full dekning uten at konkurs blir åpnet. En tredjedel ender med at konkurs blir åpnet. En tredjedel ender med en eller annen form for betalingsordning.» Et annet skattefogdkontor hadde disse synspunktene: «Konkurs er det viktigste tiltaket mht. å få et raskt oppgjør. Skattefogdkontoret vil heller ikke framstå som en finansieringsinstitusjon for næringslivet. Skattefogdkontoret oppfatter det som en plikt å begjære insolvente bedrifter konkurs av konkurransehensyn i forhold til de bedriftene som betaler sin merverdiavgift.»

På spørsmål om hvordan Toll- og avgiftsdirektoratet vurderte konkursinstituttet som innfordringstiltak med hensyn til viktighet og effektivitet, svarte direktoratet blant annet at konkursinstituttet var et viktig tiltak, og da særlig overfor næringslivskunder. For større krav mente direktoratet at det var ønskelig at tolldistriktene startet konkursprosessen før utlegg var begjært. De fleste tolldistriktene gav i intervjuene uttrykk for at det var vanskelig for dem å mene noe om hvor viktig og effektivt konkurs som innfordringstiltak er, siden de hadde få saker å relatere det til. Ett av tolldistriktene pekte imidlertid på at det måtte skilles mellom bilavgifter og tollkreditt. For bilavgifter, hvor restansebeløpene til den enkelte avgiftspliktige ofte var små, ble konkurs sjelden brukt som tiltak, mens for restanser på toll og andre særavgifter ble konkurs av distriktet vurdert som et viktig virkemiddel. Dette skyldtes både at beløpene var større, og at de preventive hensynene ofte var mer framtreddende.

4.1.6 Påleggstrekk – utleggstrekk

Påleggstrekk er et innfordringstiltak som innebærer at det tas beslag i debtors lønn, trygd eller lignende ytelser. Skattefogdkontorene kan enten inndrive kravene selv ved administrativt påleggstrekk⁶² eller benytte formen utleggstrekk ved å sende begjæring om utlegg til de ordinære namsmennene. Tolldistriktene har ikke tilsvarende lovhjemmel til å ilegge et administrativt påleggstrekk og må derfor oversende begjæring om utlegg til ordinær namsmyndighet, hvor de kan anmode om at det blir nedlagt utleggstrekk.

Alle de ti skattefogdkontorene som ble intervjuet, opplyste at de brukte påleggstrekk som innfordringstiltak. De fleste kontorene gav uttrykk for at påleggstrekk i hovedsak ble brukt overfor personer som var slettet fra merverdiavgiftsmanntallet, og hvor restansene var overført til RI-status. Ett av kontorene uttalte at det også brukte påleggstrekk mot personlig næringsdrivende som har lønnet arbeid ved siden av virksomheten. Flere av skattefogdkontorene opplyste at bruken av påleggstrekk ikke hadde vært prioritert i 2002. Dette ble blant annet begrunnet med bemanningssituasjonen og med at det var ressurskrevende å følge opp trekkene. I tillegg uttalte et skattefogdkontor følgende: «Bruken av påleggstrekk på RI-saker fører ofte til at det kommer inn ettergivelsessøknader, noe som gir atskillig merarbeid for kontoret.» To av kontorene, som ikke hadde prioritert påleggstrekk i 2002, hadde planer om å øke ressursbruken på dette området i 2003.

Ni av de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de før de satte i verk påleggstrekkene, sendte skyldnerne et skjema hvor de ble oppfordret til å gi opplysninger vedrørende inntekter, utgifter og forsørgelsesbyrde. De fleste av kontorene tok også kontakt med arbeidsgivere for blant annet å undersøke om det var andre offentlige trekk ilagt i skyldnerens inntekter.

Tabell 15 Utvalgte påleggstrekk ved skattefogdkontorene som var registrert i MVA3 i tidsrommet 1. januar 2002 til 30. juni 2002

Skattefogdkontor	Antall påleggstrekk	Antall overholdte påleggstrekk	Antall misligholdte påleggstrekk	%-andel iverksatte innfordringstiltak mot arbeidsgiver ved mislighold
Østfold	19	15	4	0
Oslo og Akershus	15	11	4	0
Oppland	10	8	2	50
Vestfold	17	11	6	0
Aust-Agder	12	11	1	100
Rogaland	8	7	1	100
Møre og Romsdal	19	10	9	44
Sør-Trøndelag	2	2	0	-
Troms	15	14	1	0
Finnmark	27	16	11	9
Totalt	144	105	39	21

⁶² Skattefogdkontorene er gitt hjemmel til selv å nedlegge påleggstrekk i medhold av embetsverkloven § 5, jf. skattebetalingsloven § 33 nr. 1.

Ved besøk hos de ti skattefogdkontorene ble det gjennomgått til sammen 167 saker hvor det var ilagt påleggstrekk. Av disse ble 23 av påleggstrekkene returnert eller av andre grunner ikke satt i verk. Påleggstrekkene som ble gjennomgått, var et tilfeldig utvalg av de påleggstrekkene som var registrert i MVA3 første halvår 2002. Tabell 15 viser at av 144 påleggstrekk ble totalt 105 påleggstrekk (73 %) overholdt av arbeidsgiverne/trekkpliktige⁶³, mens 39 av trekkene (27 %) var misligholdt av arbeidsgiverne. Misligholdt vil si vesentlig avvik i beløp og/eller tid i forhold til det nedlagte trekket eller eventuelt totalt misligholdt av påleggstrekket. Tabellen viser også at fire av skattefogdkontorene ikke hadde sendt varsel eller satt i verk andre innfordringstiltak overfor arbeidsgivere som hadde misligholdt påleggstrekket. Flere av disse skattefogdkontorene opplyste at de enten ikke hadde noen oppfølging av påleggstrekkene, eller at de ikke hadde noen fast rutine for oppfølgingen fordi de avventet et system for maskinell oppfølging av påleggstrekkene i MVA3.

Oppfølgingen av påleggstrekkene hos de andre kontorene skjedde ved å gjennomgå restanselister. Enkelte kontorer gjennomgikk listene flere ganger per måned, mens andre kontorer gjorde det én gang hver måned for å følge opp om beløpene var innbetalt i henhold til påleggstrekket. Fire kontorer opplyste at de hadde gjort arbeidsgiverne ansvarlige for å betale påleggstrekkene når disse ikke hadde trukket skyldnerne i henhold til pålegget. Ett skattefogdkontor opplyste at det hadde begjært en arbeidsgiver konkurs for manglende betaling av påleggstrekk.

Av de fem besøkte tolldistriktene hadde fire toll-distrikter mellom fem og ti utleggstrekk løpende til enhver tid, mens Oslo og Akershus tolldistrikt hadde over 200 utleggstrekk løpende. Oppfølgingen av ut-

leggstrekkene varierte noe mellom tolldistriktene og mellom saksbehandlerne i hvert distrikt. For alle tolldistriktene var det en manuell oppfølging av utleggstrekkene, som foregikk ved gjennomgåelse av restanselister, bruk av forfallsbøker eller innlegging av forfallsdatoer i Microsoft Outlook. Ett tolldistrikt gav uttrykk for at det ikke alltid fikk opplysninger fra namsmennene om endring eller bortfall av utleggstrekk etter klage eller lignende, og at dette gjorde det vanskelig å følge opp utleggstrekkene.

4.1.7 Betalingsavtaler

Både skattefogdkontorene og tolldistriktene har innenfor gitte grenser fullmakter til å inngå betalingsavtaler med de avgiftspliktige. Betalingsavtalene innebærer at skattefogdkontorene eller tolldistriktene forplikter seg til å unnlate visse innfordringstiltak som ellers kunne vært satt i verk i avtaletiden, mot at skyldner overholder avtalen. Betaling i henhold til avtalen skjer normalt ved engangsbeløp eller ved faste månedlige avdrag.

Alle de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de har benyttet seg av betalingsavtaler i sitt innfordringsarbeid. Fem av skattefogdkontorene brukte betalingsavtaler som innfordringstiltak i stor grad, mens fire av de andre kontorene gav uttrykk for at de hadde en restriktiv praksis når det gjaldt å inngå betalingsavtaler. Ett av skattefogdkontorene opplyste at det brukte betalingsavtaler i svært liten grad fordi slike avtaler kunne resultere i uthaling av tid.

Ved besøk hos de ti skattefogdkontorene ble det gjennomgått inntil 20 betalingsavtaler per skattefogdkontor. Ved Oslo og Akershus skattefogdkontor ble det gjennomgått inntil 20 betalingsavtaler for hvert av de to fylkene. Totalt for alle de besøkte

Tabell 16 Utvalgte betalingsavtaler ved skattefogdkontorene som var registrert innvilget i MVA3 i tidsrommet 1. januar 2002 til 30. juni 2002

Skattefogdkontor	Antall betalingsavtaler	Misligholdte betalingsavtaler			Innfordringstiltak ved avvik i beløp		
		Antall totalt	Antall avvik i tid	Antall avvik i beløp	Antall	%-andel	Gj.snittlig antall dager
Østfold	19	8	2	6	5	83	62
Oslo og Akershus	39	24	11	13	9	69	106
Oppland	20	12	3	9	8	89	127
Vestfold	19	8	2	6	5	83	82
Aust-Agder	10	7	0	7	6	86	32
Rogaland	1	0	-	-	-	-	-
Møre og Romsdal	20	15	9	6	5	83	69
Sør-Trøndelag	19	13	2	11	11	100	46
Troms	21	10	5	5	5	100	85
Finnmark	1	0	-	-	-	-	-
Totalt	169	97	34	63	54	86	77

⁶³ Videre i teksten vil arbeidsgiver bli benyttet som en generell betegnelse for trekkpliktige.

skattefogdkontorene ble det gjennomgått 169 betalingsavtaler. Tabell 16 viser at skattefogdkontorene i Rogaland og Finnmark hadde inngått én betalingsavtale hver i den perioden som ble undersøkt. Disse kontorene opplyste at de i svært liten grad inngår betalingsavtaler. Det ene kontoret oppgav at det mottok få søknader om betalingsavtaler, og at det for å inngå en avtale krevde at skyldnerne dokumenterte hvordan betalingene skulle finansieres. Den restriktive linjen skyldtes blant annet dårlige erfaringer med overholdelse av betalingsavtaler.

Av tabellen framgår det at 97 (57 %) av betalingsavtalene i den undersøkte perioden ble misligholdt enten helt eller delvis. Delvis misligholdt innebar at enten betalingstidspunktet eller avdragsbeløpet avvek i forhold til betalingsavtalen. For halvparten av skattefogdkontorene var over 50 % av de undersøkte betalingsavtalene misligholdt. Flere av skattefogdkontorene opplyste at de var restriktive med å inngå betalingsavtaler med skyldnere som hadde brutt en tidligere avtale, men enkelte av skattefogdkontorene gav uttrykk for at en tidligere brutt avtale ikke var til hinder for en ny avtale, dersom det hadde gått lang tid siden forrige avtale. De fleste skattefogdkontorene opplyste at de ved inngåelse av betalingsavtaler krevde frivillig sikkerhetsstillelse eller at det ble avholdt en utleggsforretning. Dette gjaldt særlig ved inngåelse av betalingsavtaler over lengre tidsrom og/eller betalingsavtaler for større beløp. Noen kontorer krevde også at de avgiftspliktige var å jour med omsetningsoppgaver for å inngå betalingsavtaler.

Av de 97 misligholdte betalingsavtalene var 34 (35 %) av avtalene misligholdt ved at betalingstidspunktene avvek i forhold til avtalen, mens det for 63 (65 %) av betalingsavtalene var helt eller delvis manglende innbetaling av avtalt beløp. For sistnevnte mislighold var det satt i verk innfordring mot 54 (86 %) av debitorerne, og i gjennomsnitt hadde det gått 77 dager fra mislighold oppstod til innfordringstiltak ble satt i verk. Fire av de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de fulgte opp betalingsavtalene hver måned ved en manuell gjennomgåelse av restanselistene og eventuelt oppslag i reskontro. Et annet kontor fulgte opp avtalene på samme måte, men annenhver måned. Enkelte av skattefogdkontorene opplyste at de ikke hadde en fast rutine for oppfølgingen av avtalene, eller at det var opp til den enkelte saksbehandler hvordan oppfølgingen skulle skje.

De fem intervjuede tolldistriktene opplyste at de hver for seg har innvilget mellom 2 og 26 søknader om betalingsavtaler i 2002. Ved inngåelse av betalingsavtaler over seks måneder begjærte ett av tolldistriktene utlegg dersom skyldnerne ikke kunne stille frivillig sikkerhet for kravet. Et annet distrikt uttalte at så lenge en betalingsordning pågikk, ville en avvente med å begjære utlegg. Ett av tolldistriktene anslo at ca. 15 av 20 betalingsavtaler som ble innvilget

i 2002, ikke var overholdt. Fire av tolldistriktene uttalte at de fulgte opp betalingsavtalene manuelt en eller flere ganger hver måned, mens ett tolldistrikt fulgte opp avtalene ved de aktuelle forfallsdatoene. Ett av tolldistriktene opplyste at betalingsavtalene utgjorde få saker, men at de var ressurskrevende å følge opp. Et annet distrikt nevnte at det er viktig med individuell oppfølging av betalingsavtalene, og at få saker har medført at dette har gått greit. Tolldistriktet uttalte videre at ett innfordringssystem ville ha gjort det enklere i forhold til dagens to systemer (Agresso og Tvinn-innkrevning). Alle tolldistriktene opplyste at innfordringen ble gjenopptatt ved mislighold av betalingsavtalene. Enkelte av tolldistriktene gav uttrykk for at de etter en individuell vurdering kunne inngå nye betalingsavtaler med skyldnere som tidligere hadde misligholdt en avtale.

4.1.8 Motregning

Motregning innebærer at to krav avregnes mot hverandre og faller bort så langt de dekker hverandre. Både skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter seg av motregning som innfordringstiltak.

I tillegg til restitusjoner av merverdiavgift opplyste alle de intervjuede skattefogdkontorene at de også motregnet i krav som de avgiftspliktige har på landbrukstilskudd, og i de avgiftspliktiges eventuelle til gode skatt, som utbetales av de kommunale skatteoppkreverne. Skattefogdkontorene uttalte gjennomgående at disse tre motregningsmulighetene var enkle og effektive innfordringstiltak, da de i stor grad ble utført maskinelt i MVA3-systemet.

Skattefogdkontorenes bruk av øvrige motregningsmuligheter varierte mellom kontorene. Om lag halvparten av skattefogdkontorene svarte i intervjuene at ovennevnte muligheter for motregning var de eneste som ble brukt, mens de øvrige kontorene opplyste at de brukte en eller flere andre motregningsmuligheter. Eksempler som ble nevnt, var utbetalinger fra Aetat, refusjon av mineraloljeavgift fra toll- og avgiftsetaten, rovvilterstatning fra Fylkesmannen og faktura utbetalinger fra økonomitjenesteavdelingen ved eget kontor. Når det gjelder den siste motregningsmuligheten, uttalte enkelte av skattefogdkontorene at denne motregningsmuligheten var blitt mindre benyttet de siste årene. Dette skyldtes at ansvaret for utbetalinger fra flere statlige virksomheter var blitt flyttet fra skattefogdkontorene til virksomhetene selv. Ingen av de intervjuede skattefogdkontorene benyttet seg av muligheten til å motregne i krav de avgiftspliktige hadde mot kommunene eller fylkeskommunene. Årsaken til det var blant annet at nødvendige data fra kommunene og fylkeskommunene var vanskelig tilgjengelige. De fleste skattefogdkontorene gav uttrykk for at arbeidet med manuell motregning var svært ressurskrevende.

For at motregning skal være et aktuelt og effektivt innfordringstiltak, gav de fleste skattefogdkon-

torene uttrykk for at de aktuelle IT-systemene må være lagt til rette for maskinelle motregninger. Ett av skattefogdkontorene uttalte at det her kunne ligge ubenyttede motregningsmuligheter, men for at motregning skulle kunne bli et effektivt innfordringstiltak, måtte det bli laget avregningsrutiner mellom Agresso og MVA3. Flere av skattefogdkontorene opplyste at det i en tidlig fase i utviklingen av MVA3 var planlagt å inkludere et offentlig motregningsregister i systemet, det vil si et register hvor utbetalinger fra både kommuner, fylkeskommuner og stat var samlet. Dette har det ikke blitt noe av ennå.

Skattedirektoratet vurderte at dagens IT-systemer i akseptabel grad var tilrettelagt for å gjennomføre en effektiv motregning, men at dette var et område i utvikling. Det ble blant annet pekt på at et nytt skatteregnskap vil ha en funksjonalitet som åpner for utveksling av elektronisk informasjon, og som vil kunne gjennomføre motregning for alle aktører som tilpasser sine egne systemer til det nye systemet. Skattedirektoratet opplyste at det i MVA3 ble arbeidet med å kunne overføre filer elektronisk til skatteoppkreverne og tollkassererne med daglige restitusjoner, slik at disse skal kunne gjøre motkrav gjeldende.

Den viktigste motregningsmuligheten for toll- og avgiftsetaten var ifølge tolldistriktene restitusjonsbeløpene hos skattefogdkontorene. Samtlige tolldistrikter som ble intervjuet, benyttet denne muligheten for motregning. Tolldistriktene fikk daglig oversendt lister fra skattefogdkontorene over avgiftspliktige med restitusjonsbeløp. Ett av tolldistriktene opplyste at det fikk oversendt lister fra bare ett av de to skattefogdkontorene i sin region, men at dette var i henhold til avtale mellom tolldistriktet og det aktuelle skattefogdkontoret. Gjennomgående var de intervjuede tolldistriktene fornøyd med ordningen som var etablert for å motregne i skattefogdenes restitusjonsbeløp.

De fleste tolldistriktene uttalte at de også motregnet i interne refusjonsbeløp ved tolldistriktet. Utbetalinger av refusjoner fra tolldistriktene kan skje i to forskjellige IT-systemer, Agresso eller Tvinn-innkrevning. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at disse systemene delvis var tilrettelagt for intern motregning. Når det gjaldt motregning i utbetalinger fra andre tolldistrikter, gav de fleste uttrykk for at dette var vanskelig å gjennomføre, fordi distriktene ikke hadde oversikt over utbetalinger eller restanser i andre tolldistrikter.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det i Tvinn-innkrevning var en sperre som gjør at refusjoner ikke kan bli utbetalt til kunder som har forfalt krav i samme distrikt. Dersom kundene har restanser i et annet distrikt, vil refusjonene kunne bli utbetalt, men det kommer et varsel på utbetalingsforslaget om at kundene har restanse i et annet distrikt. Når det gjelder utbetalinger i Agresso innenfor samme distrikt, blir det ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet

automatisk lagt inn fem ventedager før utbetalingene skjer. Ved utbetalinger til avgiftspliktige vil eventuelle restanser bli motregnet forutsatt at den avgiftspliktige er registrert med det samme kundennummeret både for utbetalingen og for restansen. Det skjer dermed ingen maskinell motregning overfor krav i andre distrikter verken i Tvinn eller Agresso. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det var utviklet og testet en motregningsrapport i Agresso. Fordi det ble avdekket feil i testen, og fordi arbeidet med å utvikle systemet av ulike årsaker har stanset, har denne funksjonaliteten ikke blitt satt i produksjon.

Fra 25. november 2002 ble det innført et nytt kunderegister i Tvinn. Det nye registeret bruker enten organisasjonsnummer eller fødselsnummer som kundennummer, det vil si en unik identifisering av den toll- og avgiftspliktige. I Agresso er det ikke innført noe tilsvarende nytt kunderegister. Ved gjennomgåelse av restanselister framgikk det at enkelte avgiftspliktige var registrert med opptil 10–15 forskjellige kundenumre.

Ingen av de intervjuede tolldistriktene benyttet mulighetene for å motregne i andre statlige utbetalinger. Dette ble blant annet forklart med at andre motregningsmuligheter ikke er blitt vurdert, eller at distriktene ikke hadde oversikt over andre muligheter. For at det skulle være aktuelt å benytte seg av andre motregningsmuligheter, mente flere av tolldistriktene at det måtte legges til rette for maskinelle rutiner, og at det eventuelt opprettes et sentralt motregningsregister. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det hadde påbegynt et arbeid der en vurderte mulighetene for større automatisering av motregningen, for eksempel gjennom filoverføringer. Dette arbeidet har imidlertid blitt nedprioritert på grunn av andre systemoppgaver. Direktoratet presiserte at dette arbeidet vil bli forsøkt gjenopptatt så snart dette er mulig.

4.1.9 Arrest

Arrest er et tiltak for midlertidig å sikre krav før kreditorene har fått tvangskraftige krav overfor skyldnerne. Reglene om arrest finnes i tvangsfullbyrdesloven kapittel 14. De intervjuede skattefogdkontorene og tolldistriktene gav gjennomgående uttrykk for at arrest som tiltak var lite brukt. Om lag halvparten av skattefogdkontorene og ett av tolldistriktene opplyste at de hadde benyttet arrest i 2002. Samtlige av disse opplyste at arrest ble brukt i forbindelse med kontroller utført av henholdsvis fylkesskattekontorene og kontrollavdelingen ved tolldistriktet. For at arrest skulle være effektivt, ble det av flere skattefogdkontorer og tolldistrikter pekt på betydningen av et nært samarbeid mellom fylkesskattekontorene og tolldistriktenes kontrollavdelinger. Det var forskjeller mellom skattefogdkontorene med hensyn til hvordan samarbeidet med fylkesskattekontorene var formalisert. Enkelte kontorer hadde

utarbeidet skriftlige avtaler eller rutiner, andre hadde muntlige avtaler, mens noen opplyste at de ikke hadde noen særskilte avtaler med fylkesskattekontorene vedrørende arrest. Noen av skattefogdkontorene som ikke hadde formalisert samarbeidet med fylkesskattekontorene, planla å gjennomføre dette i løpet av 2003. Ett av tolldistriktene opplyste at innfordringskontoret hadde holdt kurs om bruken av arrest overfor andre avdelinger ved distriktet.

4.1.10 Inndragning av kjennemerker på kjøretøyer

Til Oslo og Akershus tolldistrikt ble det sendt et eget spørreskjema vedrørende 92 avgiftspliktige med totale restanser større enn eller lik 50 000 kroner i vektårsavgift. På spørsmål om kjennemerke har blitt inndratt for ett eller flere av de avgiftspliktiges kjøretøyer, svarte tolldistriktet at det var inndratt kjennetegn for 36 (39 %) av de 92 avgiftspliktige, mens det ikke var inndratt noen kjennetegn for 55 avgiftspliktige. For én av de avgiftspliktige ble spørsmålet ikke besvart. For flere av kjøretøyene hvor kjennemerkene ikke var inndratt, var det ubetalt vektårsavgift for flere år. Enkelte av disse kjøretøyene hadde ubetalte avgifter i opptil ti år, det vil si for årene fra 1993 til 2002.

4.1.11 Andre tiltak – forhold

De fleste skattefogdkontorene og tolldistriktene opplyste at de i liten grad pleide å ringe opp skyldnerne som et virkemiddel i innfordringsarbeidet. På spørsmål om i hvilken grad skattefogdkontorene oppsøkte skyldnerne som en del av innfordringsarbeidet, svarte de fleste at de bare oppsøkte skyldnerne når de som særnamnsmyndighet avholdt utleggsforretninger på skyldners bosted eller forretningssted. Ett av tolldistriktene opplyste at skyldnerne ble oppsøkt hvis det var vanskelig å komme i kontakt med dem på andre måter. De øvrige tolldistriktene drev sjelden eller aldri noen oppsøkende virksomhet. På spørsmål om bruk av frivillig sikkerhetsstillelse og realisasjon svarte de fleste skattefogdkontorene og tolldistriktene at dette ble brukt, men i begrenset utstrekning.

Skattefogdkontorene og tolldistriktene ble spurt om i hvilken grad bevillingsreglene i alkoholloven⁶⁴ hadde betydning i innfordringsarbeidet. De fleste skattefogdkontorene opplyste at de på forespørsel fra de kommunale bevillingsmyndighetene gav opplysninger om de aktuelle virksomhetenes restansesituasjon, men færre kontorer tok på eget initiativ kontakt med bevillingsmyndighetene. Flere av skattefogdkontorene mente at alkohollovgivningens bestemmelser hadde en innfordringsmessig betydning.

Det ble blant annet pekt på at innbetalinger av merverdiavgift i en del tilfeller skjedde for å hindre inndragning av bevillinger. Ett av skattefogdkontorene gav følgende beskrivelse: «*Henvendelser som er basert på opplysningsplikten, gir ikke så mye i innfordringsmessig sammenheng. Kontoret bruker i disse tilfellene mye tid på undersøkelser ift. avgiftspliktige som kanskje ikke har noen restanser. De sakene hvor kontoret har meldeplikt ut fra størrelsen på den avgiftspliktiges restanse, betyr mye mer rent innfordringsmessig. Kontoret velger da ut store restanser som det opplyses om til næringsetaten. Det sendes et varsel til den avgiftspliktige hvor det framgår at han kan miste skjenkebevillingen om han ikke betaler den skyldige merverdiavgift. Dette fører ofte til raske innbetalinger.*» Ingen av tolldistriktene opplyste at de hadde noe samarbeid med kommunale bevillingsmyndigheter i denne sammenheng.

4.2 TOLLKREDITT – SIKKERHETSSTILLELSE

Innvilgelse av tollkreditt innebærer at de som innfører varer fra utlandet, slipper å betale toll og avgifter ved innførselstidspunktet, men gis utsettelse med innbetalingen med ca. én måned. Innfordringshåndboken for Tollvesenet inneholder relativt detaljerte retningslinjer for saksbehandlingen av tollkreditten. Dette gjelder både vilkårene for innvilgelse av tollkreditt, fastsettelse av kredittgrense, sikkerhetsstillelse, kredittovervåking og stenging av tollkreditten. Toll- og avgiftsdirektoratet har i disponeringsskrivene til tolldistriktene for både 2001 og 2002 framhevet at en god kredittadministrasjon er et viktig restansereduserende tiltak. Tolldistriktene som ble intervjuet, var gjennomgående fornøyd med systemene og rutinene som brukes i saksbehandlingen av tollkredittdordningen. Det ble særlig pekt på at ordningene med å sette kredittgrense og å kreve sikkerhetsstillelse har redusert risikoen for tap på tollkreditten. Tolldistriktene får hver fjortende dag lister fra et kredittovervåkingsselskap over selskaper hvor det har skjedd endringer i kreditt-rating eller andre forhold som har betydning for kredittvurderingen, for eksempel betalingsanmerkninger. Enkelte av tolldistriktene opplyste imidlertid at kreditt-ratingen var basert på inntil ett år gamle regnskapstall. Dette medførte at raske endringer i virksomhetenes kredittverdighet kunne være vanskelig å fange opp.

4.3 UERHOLDELIGHETSFØRING

Et krav er uerholdelig når fortsatt innkreving per dato ikke vil gi dekning. Skattefogdkontorene og tolldistriktene foretar uerholdelighetsføring ved at kravene omkodes til henholdsvis restkravinnfordring (RI-krav) og langtidsovervåking. Begge disse for-

⁶⁴ Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. av 2. juni 1989, § 1-7, § 1-7b og § 1-15.

Tabell 17 Andel restkrav av akkumulerte restanser per 31.12.2000, 31.12.2001 og 31.12.2002 fordelt per skattefogdkontor og totalt

Skattefogdkontor	%-andel restkrav 31.12.2000	%-andel restkrav 31.12.2001	%-andel restkrav 31.12.2002
Østfold	33,3	34,2	33,4
Oslo og Akershus	34,8	29,0	25,8
Oppland	39,7	35,9	33,3
Vestfold	9,5	15,1	11,2
Telemark	18,4	19,9	19,0
Aust-Agder	29,5	26,1	29,4
Rogaland	47,2	38,9	23,1
Møre og Romsdal	31,1	27,1	28,9
Sør-Trøndelag	36,6	31,1	29,2
Nordland	46,3	43,1	40,9
Troms	32,7	26,7	28,8
Finnmark	26,3	36,4	32,1
Totalt	34,3	30,4	26,7

mene for overføring er nedenfor benevnt som uerholdelighetsføring, fordi det i begge tilfellene skal gjøres en vurdering av uerholdelighet. Kravene som er uerholdelighetsført, vil fortsatt bestå overfor skyldnerne, men oppfølgingen skal være mer begrenset enn for de ordinære kravene.

Skattefogdkontorene skal sørge for uerholdelighetsføring av krav når vilkårene for dette foreligger. Vilråene for uerholdelighetsføring er fastsatt i skatteetatens interne retningslinjer⁶⁵. For alle de 18 skattefogdkontorene utgjorde uerholdelighetsførte krav ca. 1 584 mill. kroner per 31. desember 2002. Dette var en økning på ca. 62 mill. kroner fra 31. desember 2000.

Tabell 17 viser andelen uerholdelighetsførte krav i forhold til akkumulerte restanser for de tolv undersøkte skattefogdkontorene. Andelen uerholdelighetsførte restanser utgjorde totalt for de undersøkte skattefogdkontorene 26,7 % per 31. desember 2002. Dette er en nedgang på 7,6 prosentenheter fra 31. desember i 2000. For åtte av de tolv skattefogdkontorene i undersøkelsen har andelen uerholdelighetsførte krav blitt redusert fra 31. desember 2000 til 31. desember 2002. Andelen uerholdelighetsførte krav per 31. desember 2000 varierte fra 9,5 % for skattefogdkontoret i Vestfold til 47,2 % for Rogaland. Tilsvarende variasjon per 31. desember 2002 var fra 11,2 % for skattefogdkontoret i Vestfold til 40,9 % for Nordland. Av skattefogdkontorene som ble intervjuet, svarte seks av kontorene at de ikke har noen faste rutiner for å gjennomgå restansmassen med sikte på å finne krav som det er aktuelt å utgiftsføre på grunn av uerholdelighet. Enkelte av skattefogdkontorene opplyste at uerholdelighetsføring av krav ikke har vært prioritert den siste tiden av ressursmessige årsaker.

⁶⁵ Skattedirektoratets meldinger, Sk nr internt, 28. november 2000.

Ved uerholdelighetsføring skal skattefogdkontorene i henhold til skatteetatens interne retningslinjer utarbeide en samlet skriftlig framstilling som inneholder alle nødvendige opplysninger med eventuell dokumentasjon og skattefogdkontorets vurderinger. Det kreves blant annet omfattende opplysninger om skyldners inntekts- og formuesstilling når det gjelder fortid og nåtid, samt en vurdering av utsiktene framover. Ved besøkene hos skattefogdkontorene ble det gjennomgått totalt 201 saker som var utgiftsført som uerholdelige, for å kartlegge om saksbehandlingen var i tråd med retningslinjene. De fleste restansene var utgiftsført i perioden 2000–2002.

Av tabell 18 på neste side framgår det at av totalt 201 gjennomgåtte saker var det i 84 (42 %) av sakene ikke utarbeidet egne skriftlige framstillinger eller saksbehandlingsblad vedrørende uerholdelighetsføringene. I de resterende 117 (58 %) sakene var det utarbeidet behandlingsblad i forbindelse med utgiftsføringene, men i 100 av disse sakene var saksbehandlingsbladene mangelfulle med hensyn til opplysninger og vurderinger i forhold til retningslinjenes krav. For tre av de undersøkte skattefogdkontorene var henholdsvis 70 %, 95 % og 100 % av sakene uerholdelighetsført uten at dette framgikk av et eget saksbehandlingsblad. I intervjuene oppgav det ene av disse kontorene at det ble notert på restanselistene hvilke forhold som lå til grunn for uerholdelighetsføringene, mens det andre kontoret opplyste at det etter innføringen av MVA3 ikke ble brukt skjemaer eller behandlingsblad for uerholdelighetsføring. Ved det tredje kontoret var det avdelingsvis forskjeller, hvor den ene avdelingen benyttet behandlingsblad, mens den andre ikke brukte det. De fleste skattefogdkontorene som hadde utarbeidet behandlingsblad, opplyste i intervjuene at skjemaene ble underskrevet av både saksbehandler og skattefogd eller avdelingsleder. Ved ett av kontorene ble

Tabell 18 Saksbehandling ved uerholdelighetsføring (RI-saker)

Skattefogdkontor	Totalt antall saker	Utarbeidet skriv		Ikke utarbeidet skriv	
		Antall	%-andel	Antall	%-andel
Østfold	20	10	50	10	50
Oslo og Akershus	37	11	30	26	70
Oppland	20	18	90	2	10
Vestfold	19	0	0	19	100
Aust-Agder	13	12	92	1	8
Rogaland	21	20	95	1	5
Møre og Romsdal	17	16	94	1	6
Sør-Trøndelag	19	16	84	3	16
Troms	20	1	5	19	95
Finnmark	15	13	87	2	13
Totalt	201	117	58	84	42

behandlingsbladene bare underskrevet av saksbehandlerne.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det totalt var uerholdelighetsført om lag 1,44 mill. kroner per 30. oktober 2003 fordelt på 16 toll- og avgiftspliktige. Tolldistriktene som ble intervjuet, opplyste at det bare var i ett av de to IT-systemene som brukes i innkrevingsarbeidet (Agresso), at restansene kan kodes som uerholdelighetsført. Tre av de intervjuede tolldistriktene oppgav at de rutinemessig gjennomgikk restansmassen for å vurdere kravene med hensyn til uerholdelighet. Flere av distriktene uttalte at relativt få krav hadde blitt utgiftsført på grunn av uerholdelighet. Avgjørelser i saker som gjelder uerholdelighet, tas enten av tolldistriktssjefen, Toll- og avgiftsdirektoratet eller Finansdepartementet avhengig av beløpsstørrelse og hvorvidt det er krav etter avsluttet konkurs eller ikke. Fra 1. januar 2004 vil Toll- og avgiftsdirektoratet få utvidede fullmakter knyttet til utgiftsføring. Ett av tolldistriktene opplyste i intervjuet at det bare var for bilavgiftsrestansene, og da i det vesentlige vektårsavgiften, at det ble utarbeidet egne skriv hvor det redegjøres for restansen, hva som er gjort av innfordringstiltak, og hvorfor det foreslås å utgiftsføre restansen som uerholdelig. For tollkredittkrav og andre særavgiftskrav opplyste distriktet at det ikke ble foretatt noen reell uerholdelighetsføring med utarbeidelse av egne skriv som godkjennes enten av tolldistriktssjefen eller Toll- og avgiftsdirektoratet. Tolldistriktet hadde likevel opprettet et eget arkiv med slike saker. Det hadde årlig blitt lagt om lag fem saker i dette arkivet, og totalt var det arkivert 30–35 saker.

4.4 ORGANISERING, RESSURSER OG KOMPETANSE

I intervjuene opplyste de fleste skattefogdkontorene at innfordringsarbeidet var organisert i én avdeling. Ved enkelte større kontorer var innfordringsarbeidet fordelt på flere avdelinger, mens medarbeiderne ved

noen mindre kontorer arbeidet dels med innfordring, dels med andre arbeidsoppgaver. De fleste tolldistriktene er organisert i tre avdelinger, henholdsvis en administrasjonsavdeling, en toll- og kontrollavdeling og en innkrevings- og regnskapsavdeling.

Ifølge en kartlegging foretatt av Skattedirektoratet i 2001 brukte skattefogdkontorene på landsbasis i gjennomsnitt 26,4 % av ressursene til innkrevingsarbeid. Andelen som ble brukt til innkrevingsarbeid, varierte fra 16,0 % i Finnmark til 32,2 % i Hordaland. Ser en på ressurser som bare var brukt til innfordringsarbeid og tvangsinnsfordringstiltak, var gjennomsnittlig andel for skattefogdkontorene 17,0 %, med en variasjon fra 6,4 % i Sør-Trøndelag til 22,4 % i Oslo og Akershus. Skattedirektoratet opplyste at det ikke var blitt gjennomført noen tilsvarende ressurskartlegging overfor skattefogdkontorene etter den som ble utført i 2001.

Fem av skattefogdkontorene beskrev ressursituasjonen som tilfredsstillende. De fem andre skattefogdkontorene opplyste at ressursituasjonen ikke var tilfredsstillende. Årsaker som ble nevnt, var ustabil og for lav bemanning, stort sykefravær og permisjoner, samt redusert framdrift i innfordringsarbeidet på grunn av svakheter ved MVA3. Ifølge disse kontorene hadde den vanskelige ressursituasjonen gått ut over effektiviteten i innfordringsarbeidet. Ett av disse kontorene opplyste at det hadde måttet nedprioritere og nesten stanse helt med sentrale innfordringstiltak på grunn av lav bemanning. Om lag halvparten av skattefogdkontorene opplyste at det var lav turnover ved kontorene, med unntak av juristene. Ett kontor fortalte at juristene vanligvis sluttet etter å ha vært ved kontoret i to til tre år.

På spørsmål opplyste Skattedirektoratet at det ikke var foretatt noen kompetansekartlegging overfor skattefogdkontorene i 2002 eller 2003. Direktoratet har imidlertid oppfordret skattefogdkontorene til selv å foreta slik kartlegging. Direktoratet gav uttrykk for at skattefogdkontorenes innfordringsfaglige kompetanse generelt sett var god, men direktoratet ønsket å styrke formalkompetansen. Direktoratet

pekte i denne forbindelse på at det blant annet var satt i gang kurs i samarbeid med Høgskolen i Agder (Innfordring av pengekrav).

De intervjuede skattefogdkontorene opplyste at det var en kombinasjon av formal- og realkompetanse ved kontorene. De fleste som arbeidet med innkreving, hadde ikke høyere utdanning, men hadde gjennomgående lang erfaring fra innfordringsarbeid. Ved de fleste skattefogdkontorene var det ansatt en eller flere jurister. Juristene ble ved flere av kontorene i begrenset grad benyttet i selve innfordringsarbeidet, men hadde ofte arbeidsoppgaver blant annet knyttet til gjeldsordnings- og konkurssaker, søknadsbehandling og oppfølging av skatteoppkreverne i fylkene. Skattefogdkontorene vurderte gjennomgående sine medarbeideres kompetanse som tilfredsstillende for å kunne utføre en effektiv og kvalitativt god innfordring. Alle de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at medarbeiderne fikk muligheter til å delta på kurs for faglig oppdatering. De fleste kontorene sendte medarbeidere på Skattedirektoratets kurs i innfordringsfaglige emner. Mange kontorer opplyste at de også deltok på regionale kurs i samarbeid med de kommunale skatteoppkreverne, og at de avholdt interne kurs og fagmøter om innfordringsrelaterede emner. Ett av skattefogdkontorene opplyste at det hadde foretatt en intern kartlegging av kompetansebehovet ved kontoret, og at det ut fra denne skulle legge en kompetanseplan.

Ifølge årsrapporten for 2002 har toll- og avgiftsstaten brukt om lag 495 årsverk til fastsettelse og innkreving av toll og avgifter. For innfordringsfunksjonen i tolldistriktene isolert ble det i 2002 brukt ca. 14 årsverk, og dette var fem årsverk mindre enn i 2000. Av disse 14 årsverkene ble ca. ti årsverk benyttet ved Oslo og Akershus tolldistrikt. For de øvrige ni tolldistriktene varierte antall årsverk til innfordringsfunksjonen fra 0,2 årsverk i Hedmark og Oppland til ett årsverk i Rogaland.

Tre av de intervjuede tolldistriktene oppgav at ressursituasjonen var vanskelig, og at dette førte til mindre effektiv innfordring enn ønsket. Ressursituasjonen henger sammen med det enkelte tolldistrikts egne prioriteringer. Ett distrikt formulerte dette slik: *«En kan alltid bruke mer ressurser til innfordring, men når man må prioritere mellom de ulike oppgavene i regnskaps- og innkrevingsavdelingen, blir innfordring ofte en salderingspost.»* Ved et annet tolldistrikt ble innfordringsarbeidet i hovedsak utført av kontorets juridiske rådgiver, og distriktet gav uttrykk for stor sårbarhet i den forbindelse. To av tolldistriktene var nokså tilfredse med ressursituasjonen. Ett av disse distriktene svarte slik: *«Ressursituasjonen ved kontoret vedrørende innfordring vurderes som tilfredsstillende, og har vært det lenge. Dette gjelder også i forhold til fleksibilitet og sårbarhet.»* De fleste intervjuede tolldistriktene gav uttrykk for at det hadde vært en lav turnover ved distriktene.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det ikke var foretatt noen generell kartlegging av kompetansen ved tolldistriktene verken i 2002 eller i 2003. Direktoratet vurderte generelt tolldistriktenes kompetanse som god, men pekte på at kompetansen kunne variere noe over tid, for eksempel på grunn av større utskiftninger i personalet. Direktoratet gav uttrykk for at det i utgangspunktet var tolldistriktenes ansvar for å vurdere egen kompetanse og eget kompetansebehov. Toll- og avgiftsdirektoratet hadde i enkelttilfeller lagt til rette for sentral opplæring, blant annet på området kredittadministrasjon. For øvrig opplyste direktoratet at det bidrar med opplæring knyttet til enkeltområder på det årlige innfordringsseminaret.

De fleste intervjuede tolldistriktene hadde medarbeidere med tollfaglig bakgrunn og/eller lang realkompetanse som arbeidet med innfordring. Ved flere av kontorene ble også jurister benyttet i innfordringsarbeidet. Tolldistriktene vurderte selv sin kompetanse på området som tilfredsstillende. Samtlige av tolldistriktene opplyste at saksbehandlerne fikk muligheter til faglige oppdateringer, men ett av tolldistriktene gav samtidig uttrykk for at det var for lite midler til kurs og kompetansehevende tiltak. Kurstilbudene omfattet alt fra mindre kurs og seminarer i regi av Toll- og avgiftsdirektoratet til vektallskurs på høyskolenivå.

4.5 MÅL- OG RESULTATSTYRING – OPPFØLGING

Skattedirektoratet opplyste at de utøver sin mål- og resultatstyring etter økonomireglementet for staten. Målene blir fastsatt i en styringsdialog mellom direktoratet og skattefogdkontorene. Grunnlaget for styringsdialogen er et foreløpig disponeringsskriv fra direktoratet som inneholder budsjett, delmål og kritiske suksessfaktorer med tilhørende styringsparametere og statistikk. De kritiske suksessfaktorene er bindeledd mellom styringsparameterne og delmålene og viser hva det enkelte skattefogdkontor skal prioritere i inneværende år. Styringsparameterne som måler skattefogdkontorenes resultater, er både kvantitative og kvalitative, med tilhørende resultatkrav delt i to kategorier. Den første kategorien er felles resultatkrav fastsatt av Skattedirektoratet. Disse resultatkravene, som sier noe om blant annet saksbehandlingstid og ettersyn, er like for alle skattefogdkontorene. Den andre kategorien er differensierte resultatkrav fastsatt etter en dialog med skattefogdkontorene. Med utgangspunkt i landskrav fastsatt av direktoratet foreslår hvert skattefogdkontor resultatkrav for eget fylke basert på blant annet tidligere resultater, ressursituasjonen og markedsforholdene. Forslagene blir drøftet i et styringsdialogmøte mellom direktoratet og skattefogdkontorene. Direktoratet påser at de samlede resultatkravene for skattefogdkontorene samsvarer med det kravet som er stilt til landet som helhet, før resultatkravene blir endelig

Tabell 19 Andelen innbetalt merverdiavgift og investeringsavgift (i prosent)

	I-1		
	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Landsresultat	99,2	99,3	99,0
SFK, med høyest andel	99,6	99,7	99,3
SFK, med lavest andel	98,7	98,8	98,3

fastsatt av direktoratet. I det endelige disponerings-skrivet fra direktoratet blir landskravene og fylkeskravene presentert for skattefogdkontorene.

Skattedirektoratet har for innkreving av merverdiavgift og investeringsavgift fastsatt en kvantitativ resultatindikator med tilhørende resultatkrav. Indikatoren (I-1) viser andelen av innbetalt avgift siste år i forhold til sum krav avgift siste år.

Tabell 19 viser at per 31. desember 2002 var andelen av innbetalt avgift 99,0 % på landsbasis. Dette var en reduksjon i forhold til både 2000 og 2001 med henholdsvis 0,2 og 0,3 prosentenheter. Tabellen viser også at den høyeste og laveste andelen innbetalt avgift per 31. desember 2002 for de enkelte skattefogdkontorene var lavere enn tilsvarende andel på samme tidspunkt i 2000 og 2001. Skattedirektoratet opplyste i årsrapporten for 2002 at dette blant annet skyldtes problemene med implementeringen av MVA3. Skattedirektoratet har ikke fastsatt resultatkrav for andel innbetalt merverdiavgift per 31. desember 2002, da det etter en endring bare skal fastsettes resultatkrav per 30. juni i året etter avgiftsåret. Per 30. juni 2003 var resultatkravet på landsbasis 99,1 %, mens det oppnådde resultatet ble 98,6 %, det vil si et negativt avvik på 0,5 prosentenheter.

Skattedirektoratet opplyste at det følger opp de enkelte skattefogdkontorene gjennom hele året, ved tertialrapporteringer, konferanser og styringsdialogmøter. I tillegg gjennomføres det stedlige kvalitetskontroller⁶⁶ ved skattefogdkontorene. I 2003 avholdt direktoratet kontroller ved sju skattefogdkontorer. Målet med kontrollene var blant annet å bidra til å sikre kvaliteten i oppgaveløsningen, med fokus på etterlevelse av lover og retningslinjer. Ifølge direktoratet har det vært fokusert mer på skattefogdkontorenes internkontroll ved ettersynene i 2003 enn ved tidligere ettersyn. For 2003 har direktoratet på fagområdet innfordring fokusert på skattefogdkontorenes bruk av innfordringsstrategier målt opp mot restansene. I etterkant av kvalitetskontrollene blir det utarbeidet rapporter med tiltak og tidsfrister som skal godkjennes av både direktoratet og skattefogdkontorene. Flertallet av de besøkte skattefogdkontorene vurderte at styringsdialogen med Skattedirektoratet i hovedsak var god. Kontorene var tilfredse med at de hadde mulighet til å komme med innspill eller synspunkter i styringsdialogmøtene, og gav uttrykk for at direktoratet var lydhørt overfor deres

innspill og synspunkter. De fleste skattefogdkontorene gav også uttrykk for at de fastsatte resultatkravene for innfordringsarbeidet var realistiske. Ett av kontorene mente imidlertid at resultatkravene for 2003 ikke var så realistiske som de kunne vært, fordi kravene var blitt fastsatt før resultatene for 2002 var kjent.

Om lag halvparten av de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at det hadde vært vanskelig å styre og følge opp innfordringsarbeidet fordi det ikke var mulig å ta ut tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon fra MVA3. Det ble blant annet nevnt at det ikke var mulig å ta ut resultatrapporter for resultatindikatorene I-1.1⁶⁷ og I-1.2⁶⁸. Ett av skattefogdkontorene mente at mål- og resultatstyringen hadde vært bedre tidligere. Det ble blant annet pekt på at Skattedirektoratet hadde sluttet å gi ut det årlige heftet «Mål og prioriteringer», noe som etter kontorets syn hadde ført til at mer styringsinformasjon ble inntatt i budsjettokumenter og brev. Dette hadde ifølge kontoret gjort at målene og resultatkravene var mindre oversiktlige og systematiske enn før. Det samme kontoret mente også at det hadde blitt mange styringssignaler å forholde seg til samtidig, ettersom direktoratet har innført flere nye styringsparametere og tertialrapportering. Et annet skattefogdkontor mente at det var en svakhet ved restanseprosenten i MVA3 at den ikke skilte mellom det som var utgiftsført, og det som var innbetalt. Restanseprosenten kunne derfor ifølge kontoret gi et misvisende bilde av innfordringsarbeidet, ved at «*man kan utgiftsføre seg til et godt resultat*». Et tredje skattefogdkontor mente at gode innfordringsresultater ikke ble belønnet, og viste til at det til dels var restansene som styrte tildelingen av midler. Kontoret mente dette var feil, fordi en dermed favoriserte de kontorene som har de største restansene og svakeste resultatene.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det er etatens strategiplan som gir de overordnede føringene for resultatmålene på innkrevingsområdet. I årlige disponeringsskriv til tolldistriktene signaliserer direktoratet hvilke enkeltområder med angitte tiltak tolldistriktene skal legge særlig vekt på i det kommende året, og hvilke tiltak direktoratet vurderer vil gi best effekt i forhold til å nå strategiplanens lang-

⁶⁷ Prosentandel innbetalt merverdiavgift og investeringsavgift siste år.

⁶⁸ Prosentandel innbetalt merverdiavgift og investeringsavgift siste fem år.

⁶⁶ Tidligere benevnt som ettersyn.

Tabell 20 Restanseprosjenter, siste år og akkumulerte, for toll- og avgiftsetaten per 31.12.2000, 31.12.2001 og 31.12.2002 (i prosent)

	Siste års restanser			Akkumulerte restanser		
	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Landsresultat, eks. kontrollkrav	0,32	0,42	0,22	0,74	0,82	0,66
Landsresultat, inkl. kontrollkrav	0,42	0,53	0,68	1,06	1,14	1,29

siktige resultatmål. Med utgangspunkt i disse føringene skal tolldistriktene i sine årsplaner konkretisere tiltak og foreslå plantall for omfang av fastsatte krav og restanser. Årsplanene gjennomgås av Toll- og avgiftsdirektoratet, og eventuelle kommentarer blir vanligvis gitt til tolldistriktene i budsjettmøter. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste videre at tolldistriktene hvert år avgir en årsrapport der måloppnåelsen i forhold til årsplanen kommenteres. Rapportene blir benyttet i vurderingen av hvilke områder og tiltak tolldistriktene bør prioritere påfølgende år.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det i forbindelse med Strategiplan for Tollvesenet 2001–2004 ble besluttet å gå bort fra konkrete resultatmål for krav som oppstår i forbindelse med blant annet etterberegninger i virksomhetskontroller. Årsaken til dette var ifølge direktoratet at resultatmål for innføring av kontrollkrav på mange måter ville stå i motstrid til resultatmålene fastsatt for kontrollvirksomheten. Samtidig som Toll- og avgiftsdirektoratet besluttet å gå bort fra de konkrete resultatmålene, ble det gitt føringer for hvilke tiltak tolldistriktene skulle sette i verk for å sikre en god innkreving av disse kravene.

Toll- og avgiftsetaten måler innkrevingsresultatene i form av restanseprosjenter og ikke som andel innbetalt av sum krav slik skatteetaten gjør. Etaten benytter seg av to restanseprosjenter, hvor den ene måler siste års restanser i forhold til fastsatt toll og avgift siste år, mens den andre måler akkumulerte restanser i forhold til fastsatt toll og avgift siste år. Av tabell 20 framgår det at landsresultatet for akkumulerte restanser eksklusive kontrollkrav har blitt redusert med 0,08 prosentenheter fra 2000 til 2002. I samme periode økte landsresultatet for akkumulerte restanser inklusive kontrollkrav med 0,23 prosentenheter.

På spørsmål til Toll- og avgiftsdirektoratet om i hvilken grad restanseprosjenten vurderes som et hensiktsmessig resultatkrav når det gjelder å måle kvaliteten og effektiviteten på innfordringsarbeidet, svarte direktoratet at ethvert konkret resultatkrav vil kunne være beheftet med feilkilder. Direktoratet har imidlertid ikke funnet andre målemetoder som er mer hensiktsmessige, og gjennom lang erfaring i bruk av restanseprosjenten som resultatkrav vil man etter direktoratets syn være godt kjent med de feilkilder som kan gjøre seg gjeldende.

De fleste tolldistriktene opplyste i intervjuene at de vurderte mål- og resultatstyringen til Toll- og av-

giftsdirektoratet som god. Flertallet av tolldistriktene oppfattet resultatkravene som realistiske og mente at resultatrapporteringen i hovedsak gav et riktig og dekkende bilde av innfordringsarbeidet. Flere av distriktene hadde imidlertid enkelte kritiske synspunkter på styringen og oppfølgingen av innkrevingsarbeidet. Ett av tolldistriktene savnet et system som kunne gi oversikt over alle typer saker og status for disse, samt en relevant løpende styringsinformasjon. Et annet tolldistrikt pekte på at resultatmålingen medførte mye manuelt arbeid, siden resultatene ikke kunne tas direkte ut av systemene, og at det kunne ligge mange feilkilder i denne håndteringen av resultatene. Et tredje tolldistrikt gav uttrykk for at resultatrapporteringen var veldig skjematisk, og at innfordringsarbeidet ble bedre beskrevet i kontorets egen virksomhetsplan.

4.6 STRATEGI, RUTINEBESKRIVELSER OG INTERNKONTROLL

Strategi

I Finansdepartementets instruks til skatteetaten og toll- og avgiftsetaten om innkreving av skatter, toll og avgifter, stilles det krav om at strategier på innkrevingsområdet inntas som en del av virksomhetens disponeringsskriv til underliggende driftsenheter.

I skatteetatens mål og prioriteringer for 2001 og 2002 har direktoratet blant annet framhevet viktigheten av at skattefogdkontorene utvikler gode lokale innfordringsstrategier. Det framgår av Skattedirektoratets instruks for skattefogdenes innkrevingsarbeid at iverksettelse av innfordringstiltak skal skje ut fra en helhetlig innfordringsstrategi og en plan for innfordringen i forhold til den enkelte skyldner. Ingen av de intervjuede skattefogdkontorene hadde utformet noe eget strategidokument, men seks av kontorene hadde inntatt enkelte opplysninger om egen innfordringsstrategi i virksomhetsplanen. Fire av skattefogdkontorene opplyste at de hadde en egen innfordringsstrategi, selv om denne ikke var nedtegnet skriftlig. Enkelte av kontorene pekte også på at det lå en viss innfordringsstrategi i MVA3. Det ble også nevnt av noen skattefogdkontorer at medarbeidere ved kontorene i 2003 skulle delta på kurs om innfordringsstrategi i regi av Skattedirektoratet. Enkelte av skattefogdkontorene opplyste at arbeidet med å utvikle en helhetlig innfordringsstrategi ikke

har vært prioritert på grunn av problemene som hadde vært knyttet til implementeringen av MVA3.

Skattedirektoratet opplyste at det la føringer for hva innfordringsstrategiene skal omfatte, blant annet gjennom signaler som gis i forbindelse med seminarer om innfordringsstrategier og i styringsdialogmøtene, men at det ikke har blitt stilt krav til skattefogdkontorene om at innfordringsstrategiene skal være nedfelt skriftlig. Dette skyldes ifølge direktoratet blant annet at skattefogdkontorene er forpliktet til å ha oppdaterte lokale rutinebeskrivelser. I tillegg til å beskrive arbeidsprosessene, skal de lokale rutinebeskrivelsene også gjenspeile kontorenes lokale innfordringsstrategier. Både rutinebeskrivelsene og innfordringsstrategiene må ifølge direktoratet vurderes fortløpende.

I Toll- og avgiftsdirektoratets disponeringsskriv til tolldistriktene for 2001 og 2002 er tolldistriktene bedt om særlig å prioritere arbeidet med en god kredittadministrasjon for å nå målet om reduserte restanser. Direktoratet opplyste at det ikke hadde vurdert det som formålstjenlig at det enkelte tolldistrikt skulle utarbeide en egen innfordringsstrategi, men at det tilligger direktoratet som overordnet enhet å legge strategier for etatens oppgaveløsning innenfor området. Ifølge direktoratet er det tolldistriktene som har ansvaret for å finne fram til de tiltakene som i størst mulig grad støtter opp om strategien og de målkravene som til enhver tid gjelder. Ingen av de intervjuede tolldistriktene hadde utformet noe eget strategidokument, men to av distriktene hadde tatt inn enkelte opplysninger om egen innfordringsstrategi i sine årsplaner. Ett av de fem intervjuede tolldistriktene opplyste at det hadde en egen innfordringsstrategi selv om den ikke var nedtegnet skriftlig.

Rutinebeskrivelser

Departementets innkrevingsinstruks stiller krav om at hver enkelt enhet som har ansvar for innkreving, må ha en rutinebeskrivelse for innkrevingsarbeidet. Rutinebeskrivelsen skal blant annet inneholde en nærmere beskrivelse av i hvilke tilfeller de enkelte innfordringstiltak bør settes i verk.

I Skattedirektoratets mål og prioriteringsmeldinger for 2001 og 2002 har direktoratet blant annet framhevet hvor viktig det er at skattefogdkontorene utvikler gode lokale rutinebeskrivelser. Sju av de intervjuede skattefogdkontorene opplyste at de hadde utarbeidet rutinebeskrivelser for alle deler av innfordringsarbeidet, men at ingen av rutinebeskrivelsene hadde blitt oppdatert etter innføringen av MVA3. De tre øvrige intervjuede skattefogdkontorene hadde utarbeidet beskrivelser for enkelte av områdene, mens de brukte Skattedirektoratets retningslinjer for de resterende områdene. Flere av de skattefogdkontorene som ikke hadde oppdaterte rutinebeskrivelser, opplyste at de enten arbeidet med dette, eller at de hadde planer om å starte arbeidet i løpet av 2003.

Skattedirektoratet opplyste at det i oktober 2003 bad alle skattefogdkontorene om å oppdatere sine lokale rutinebeskrivelser innen utgangen av 2003.

I økonomiinstruksen for Tollvesenet er det stilt krav om at tolldistriktene skal utarbeide rutinebeskrivelser som tar hensyn til direktoratets retningslinjer innenfor de enkelte saksområder, samt føringer som gis i disponeringsskriv. I Toll- og avgiftsdirektoratets disponeringsskriv for 2001 ble det blant annet pekt på at distriktene skulle holde fokus på fortsatt forbedring av egne rutiner på innkrevingsområdet. Ingen av de fem intervjuede tolldistriktene hadde utarbeidet egne lokale rutinebeskrivelser for alle deler av innfordringsarbeidet, men to av distriktene opplyste at de hadde rutinebeskrivelser for enkelte av områdene. Distriktene uttalte at de i stor grad benyttet seg av Tollvesenets innfordringshåndbok i arbeidet. Enkelte av distriktene savnet oppdateringer av håndboken på noen områder. Direktoratet opplyste at det ikke har hatt en totalgjennomgåelse av distriktenes rutinebeskrivelser, men at dette tidvis var blitt kontrollert i forbindelse med avholdte innfordringsettersyn. Toll- og avgiftsdirektoratet gav uttrykk for at det kunne være behov for å foreta en noe mer målrettet gjennomgåelse, og at direktoratet ville vurdere dette i forbindelse med framtidige innfordringsettersyn.

Intern kontroll

I henhold til innkrevingsinstruksen⁶⁹ skal tolldistriktene og skattefogdkontorene også ha etablert en betryggende intern kontroll for å sikre at eventuelle feil og brudd på fastsatte rutiner i innkrevingsarbeidet blir avdekket. Av de intervjuede skattefogdkontorene var det bare ett av kontorene som oppgav at det hadde utarbeidet skriftlige rutiner for intern kontroll på innkrevingsområdet, mens ingen av de intervjuede tolldistriktene hadde utarbeidet slike rutiner. De fleste skattefogdkontorene og tolldistriktene hadde ingen særskilt begrunnelse for at de ikke hadde skriftlige rutiner for intern kontroll. Ett av skattefogdkontorene uttalte imidlertid at arbeidet med å utarbeide rutiner for intern kontroll ikke har vært prioritert på grunn av ressursituasjonen, og kontoret avventet derfor om det kom noe fra Skattedirektoratet vedrørende intern kontroll. Ett av tolldistriktene begrunnet manglende skriftlige rutiner for intern kontroll på innfordringsområdet med at det var små og oversiktlige forhold i tolldistriktet.

De fleste av skattefogdkontorene og tolldistriktene som ikke hadde utarbeidet rutiner for intern kontroll, uttalte at de likevel gjennomførte enkelte tiltak for å følge opp innfordringsarbeidet ved kontoret el-

⁶⁹ Instruks til Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren om innkreving av skatte-, toll- og avgiftskrav under skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, fastsatt av Finansdepartementet 10. juni 1998.

ler distriktet. Omfanget av og hvilke tiltak dette var, varierte mellom de ulike skattefogdkontorene og tolldistriktene. Tiltak som ble nevnt av flere skattefogdkontorer, var gjennomgåelse av restanselister, oppfølging av saksbehandlers arbeidslister i MVA3 og at utgående brev ble underskrevet av både saksbehandler og skattefogd eller avdelingsleder. Toll-distriktene framhevet særlig den halvårslige gjennomgåelsen av restanselistene som blir videresendt til Toll- og avgiftsdirektoratet. Av andre tiltak som ivaretok internkontrollen, nevnte toll-distriktene blant annet samarbeid om enkeltsaker mellom saksbehandler og avdelingsledelse, at utgående brev med juridiske vurderinger ble underskrevet av både saksbehandler og avdelingsledelse, og at de fleste brev som ble brukt, var standardbrev som med jevne mellomrom ble gjennomgått for eventuelle oppdateringer.

Skattedirektoratet opplyste at rutiner for intern kontroll på innkrevingsområdet skal være inkludert i skattefogdkontorenes lokale rutinebeskrivelser, og det ble i den forbindelse vist til direktoratets brev til skattefogdkontorene av 8. oktober 2003. Ifølge dette brevet bør rutinene for intern kontroll blant annet omfatte rutiner for oppfølging av at arbeidsoppgavene ved kontorene blir gjennomført, rutiner for oppfølging og kontroll av saksbehandlingen (kvalitetssikring), rutiner for riktig forståelse og bruk av regelverket og rutiner for dokumentasjon av gjennomførte internkontroller.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det har fokusert vesentlig mer på toll-distriktenes internkontroll på regnskapsområdet enn på innkrevingsområdet. Dette skyldes ifølge direktoratet at det på regnskapsområdet er enklere å påvise eventuelle avvik. Direktoratet gav imidlertid uttrykk for at det vil bli arbeidet videre med dette, og at regionaliseringen av toll-distriktene med opprettelse av en egen controllerfunksjon i hver region vil gi bedre muligheter til å følge opp dette området.

4.7 SAMORDNING OG SAMARBEID MELLOM ETATENE

Ifølge innkrevingsinstruksen⁷⁰ har både Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren et selvstendig ansvar for å samordne retningslinjer og strategier på innkrevingsområdet. Slik samordning skal underbygge en mest mulig effektiv utnyttelse av de samlede innkrevingsressursene i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

Både Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det var jevnlig møter på ledelsesnivå mellom etatene, og at det i tillegg var kontakt

på fagnivå for å vurdere mulighetene for samordning og fellesaktiviteter. Ifølge Skattedirektoratet utvekslet etatene meldinger av betydning for oppgaveløsningen og vurderte også mulighetene for felles opplæringsaktiviteter. Skattedirektoratet gav uttrykk for at samarbeidet og samordningen skjedde i et så stort omfang som skatteetaten hadde nytte av. Toll- og avgiftsdirektoratet framhevet lemping som innfordringstiltak og utgiftsføring som områder hvor det hadde skjedd en samordning av retningslinjene mellom etatene. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at det hadde vært lite kontakt mellom etatene fram til nå vedrørende strategier på innfordringsområdet, men at det ville være naturlig med mer kontakt i forbindelse med etatens arbeid med ny strategiplan som skal gjelde fra 2005.

Skattedirektøren har ifølge innkrevingsinstruksen et særskilt ansvar for å få til harmonisering av regelverk og IT-løsninger for innkreving innenfor de to etatenes ansvarsområder. Både Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at etatene er omfattet av arbeidet med ny skatteinnkrevingslov der intensjonen er å sammenstille og samordne regler om innkreving av skatter, toll og avgifter. Toll- og avgiftsdirektoratet pekte på at dette ville kunne føre til større grad av samordning av retningslinjer mellom etatene. Skattedirektoratet opplyste at det legges opp til at informasjonen i MVA3 skal gjøres tilgjengelig for toll- og avgiftsetaten når det har fått utviklet et eget innfordringssystem. De fleste skattefogdkontorene som ble intervjuet, opplyste at de hadde en form for samarbeid med toll-distriktet, og tilsvarende opplyste alle de intervjuede toll-distriktene at de samarbeidet med de fleste skattefogdkontorene i sin region. Det var likevel variasjoner mellom de ulike skattefogdkontorene og toll-distriktene med hensyn til omfang og i hvilken form samarbeidet foregikk. Samarbeidet var mest utbredt i forbindelse med toll-distriktenes motregning i til gode merverdiavgift som utbetales av skattefogdkontoret. Enkelte av skattefogdkontorene og toll-distriktene opplyste at saksbehandlerne samarbeidet i enkeltsaker, særlig i arrest- og konkurssaker. Det ble ifølge de fleste skattefogdkontorene og toll-distriktene avholdt årlige eller halvårslige møter mellom skattefogdkontorene og toll-distriktene på ledelsesnivå.

4.8 IT-SYSTEMER

Skatteetaten innførte fra 1. juli 2001 et nytt forvaltningssystem for behandling av merverdiavgift og investeringsavgift (MVA3). MVA3 inneholder en innfordringsmodul som skattefogdkontorene benytter i innfordringsarbeidet. På spørsmål om i hvilken grad skattefogdkontorene anså MVA3 som et tilfredsstillende hjelpemiddel når det gjaldt å gjennomføre en god innfordring (kvalitet, effektivitet), svarte seks av kontorene at de ikke var fornøyd med hvordan

⁷⁰ Instruks til Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren om innkreving av skatte-, toll- og avgiftskrav under skatteetaten og toll- og avgiftsetaten 10. juni 1998.

MVA3 fungerer, mens fire kontorer opplyste at de totalt sett var ganske fornøyd. Svakheter som ble framhevet, var blant annet at responstiden var for lang, at systemet var for ustabil (mange feilmeldinger), at standardtekstene i de nye brevmalene kunne vært bedre, at det var vanskelig å redigere standardbrevene i systemet, at systemet manglet elementer som blant annet skyggereskontro mot deltakere i ansvarlige selskaper, oppfølgingsmodul for påleggstrekk og betalingsavtaler, samt at det for enkelte arbeidsoperasjoner var for mange tastetrykk. De fire kontorene som totalt sett var ganske fornøyd, trakk blant annet fram som positivt at MVA3 gav en bedre oversikt over enkeltsaker når det gjaldt å gjennomføre tiltak, enn MVA2 gjorde, og at systemet gav bedre analyse- og oppfølgingsmuligheter enn tidligere, blant annet når det gjelder strategier. Skattedirektoratet opplyste at det i MVA3 nå er mulig å ta ut mer detaljerte restanselister enn før. I motsetning til det tidligere systemet kan det nå tas ut restanselister både per dags dato og tilbake i tid. Ifølge Skattedirektoratet innebærer dette at en lettere kan måle effekten av ulike strategiske valg ved at det er mulig å sammenligne ulike tidsrom og tiltak. De nye restanselistene bidrar også til en bedre styringsinformasjon enn det gamle systemet. Når det gjelder ny modul i MVA3 for oppfølging av påleggstrekk og betalingsavtaler, opplyste Skattedirektoratet at denne modulen var planlagt satt i drift ca. 1. januar 2004.

I toll- og avgiftetaten skjer regnskapsføring og innkreving av toll og avgifter i to forskjellige IT-systemer. For innkreving av innførselsavgifter, det vil si merverdiavgift, toll og særavgifter, er det Tvinn-innkreving som benyttes, mens Agresso brukes ved innkreving av innenlandske særavgifter. Flere av tolldistriktene uttrykte misnøye med at en ikke hadde ett innfordringsystem som kunne håndtere alle kravtypene. Tolldistriktene pekte videre på at deler av innfordringsarbeidet i stor grad måtte gjøres ma-

nuelt, noe som ifølge flere distrikter reduserte effektiviteten i innfordringsarbeidet.

Ifølge innkrevingsinstruksen skal oppslag på en debitor gi oversikt over status i innkrevingsprosessen. Etter Toll- og avgiftsdirektoratets oppfatning ivaretar Agresso og Tvinn føringene i innkrevingsinstruksen ved at det foreligger innfordringskoder (Tvinn) og reklamasjonskoder (Agresso). Direktoratet opplyste at koder knyttet til ordinært purreløp blir satt automatisk av systemene, og at øvrige koder blir lagt inn manuelt i forbindelse med saksbehandling. For enkelte krav vil det kunne være behov for utfyllende informasjon som ikke dekkes gjennom kodestrukturen. Dette vil ifølge direktoratet kunne håndteres gjennom bruk av tekst- og kommentarfelt. I Agresso har en også historiske koder tilgjengelig.

Toll- og avgiftsdirektoratet gav også uttrykk for at det hadde vært ønskelig med et IT-system som i større grad enn i dag kunne gi saksbehandlingstøtte, men at en hadde søkt å dekke dette behovet ved at Agresso og Tvinn var tilført funksjonalitet utover det som har vært vanlig i reskontrosystemer. Direktoratet opplyste at innfordringsarbeidet i stor grad skjer ved bruk av standardbrev og standardskjemaer, som vil bli mer tilgjengelige når Innfordringshåndboken blir lagt ut på etatens intranett. Første versjon, som dekker ca. 50 % av håndboken, vil bli lagt ut i løpet av 2003. Direktoratet gav uttrykk for at effektiviteten i innfordringsarbeidet kunne ha vært økt noe gjennom mer teknisk saksbehandlingstøtte, og at dette ville hatt mest effekt for krav på vektårsavgiften. Både Agresso og Tvinn har standardrapporter som er tilrettelagt for bruk i forbindelse med oppfølging av innfordringsarbeidet. I og med at omfanget av antall restanser var relativt lavt i etaten, mente Toll- og avgiftsdirektoratet at tilgjengelige systemrapporter var tilstrekkelige både for direktoratets og tolldistriktenes behov med hensyn til styring og oppfølging av innfordringsarbeidet.

5 Vurderinger

For å sikre statens inntekter er det viktig at innkrevingen av avgifter og toll gjennomføres på en effektiv måte hvor det settes i verk nødvendige og hensiktsmessige innfordringstiltak hurtigst mulig. Undersøkelsen viser at restansene for merverdiavgift og investeringsavgift ved skattefogdkontorene har økt de senere årene. Per 31. desember 2002 utgjorde restansene om lag 6,2 mrd. kroner. De akkumulerte restansene ved tolldistriktene har også vist en økning og utgjorde på samme tidspunkt om lag 1,6 mrd. kroner. Selv om utvalget av restanser som undersøkelsen bygger på, ikke gir grunnlag for en statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid, gir resultatet av saks gjennomgåelsen sammen med intervjuene, spørreundersøkelsen og øvrig datainnsamling et godt grunnlag for å vurdere oppfølgingen av restanser i det tidsrommet undersøkelsen dekker.

5.1 BRUKEN AV INNFORDRINGSTILTAK

Varsel – sikring av kravene ved utlegg

Dersom kravene ikke blir betalt ved forfall, er utsendelse av varsel med etterfølgende begjæring om utlegg normalt de første innfordringstiltakene som settes i verk. Det er viktig at innfordringsprosessen kommer raskt i gang, slik at debitorerne på et tidlig tidspunkt blir gjort oppmerksomme på at kreditor har til hensikt å innfordre kravene, og slik at eventuelle utleggs pant kan få rettsvern foran øvrige kreditorer. I tillegg er en rask oppfølging av kravene viktig av allmennpreventive hensyn.

Undersøkelsen viser at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæring og utleggsforretninger ikke tilfredsstiller Skattedirektoratets minstekrav for når disse tiltakene skal være gjennomført. For de utvalgte restansene med forfall i 2002 var 94 % av varslene, 70 % av utleggsbegjæringene som ble sendt til de ordinære namsmennene, og 80 % av utleggsforretningene avholdt av særnamsmennene ved skattefogdkontorene ikke i tråd med fastsatte krav. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til disse tiltakene ble gjennomført, var henholdsvis 37 dager, 91 dager og 150 dager. Dette innebærer at direktoratets krav for de utvalgte restansene i 2002 ble overskredet med 147 % for varslene, 52 % for utleggsbegjæringene og 67 % for egne utleggsforretninger. Sammenlignet med utvalgte restanser med forfall i 2000 innebar dette en vesentlig økning både i andelen tiltak som ikke oppfylte eta-

tens egne krav, og i den gjennomsnittlige tiden fra forfall til tiltakene ble gjennomført.

For tolldistriktene var 65 % av varslene for de utvalgte restansene sendt senere enn 15 dager etter forfall. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til varslene ble sendt, var 30 dager. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til utleggsbegjæringene ble sendt, var 85 dager og varierte fra 63 dager til 165 dager. 70 % av utleggsbegjæringene ble sendt senere enn 60 dager etter forfall. Det framgår også av undersøkelsen at varsler for ubetalt vektårsavgift ble sendt skyldnerne opptil 14 måneder etter at kravene forfalt til betaling, mens utleggsbegjæring for de samme kravene kunne bli sendt opptil 16 måneder etter forfall.

Den uforholdsmessig lange saksbehandlingstiden for utsendelse av utleggsbegjæring og avholdelse av utleggsforretninger vil kunne redusere muligheten for å oppnå pantsikkerhet og dermed dekning for kravene. Det vurderes også som uheldig at Toll- og avgiftsdirektoratet ikke har fastsatt retningslinjer for når utleggsbegjæring skal sendes for alle kravtyper. Dette kan føre til ulik praksis mellom tolldistriktene med hensyn til hvordan de bruker utleggsbegjæring som innfordringstiltak. For skattefogdkontorene vurderes det som særlig uheldig at saksbehandlingstiden for disse innfordringstiltakene har økt vesentlig fra 2000 til 2002.

Skattefogdkontorene benytter i utgangspunktet særnamskompetansen bare i kontorkommunen, men de kan etter samtykke fra Skattedirektoratet også velge å bruke den utover kontorkommunen. For de utvalgte restansene med forfall i 2002 ble 55 % av utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn, mens 45 % av forretningene ble avholdt av de ordinære namsmennene. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorenes særnamsmenn og de ordinære namsmennene var henholdsvis 37 og 58 dager. Tvangsfullbyrdsloven angir at namsmannen som hovedregel skal verdsette de formuesgodene det blir tatt utlegg i, og føre verdsettelse inn i namsboken. I forarbeidene til loven⁷¹ framgår det at både hensynet til debitor og kreditor tilsier at formuesgodene som hovedregel skal verdsettes ved avholdelse av utleggsforretninger. For debitorerne gjør verdsettelsen det enklere å sikre seg mot at det tas utlegg i mer enn det som er nødvendig. Verdsettelsen gjør det også lettere for kreditorerne å

⁷¹ Jamfør Ot.prp. nr. 65 (1990–91).

følge opp at formuesgodene gir tilstrekkelig sikkerhet for kravene. Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene som særnamsmenn i større grad enn de ordinære namsmennene verdsetter formuesgodene det blir tatt utlegg i. Av de utvalgte utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene var 86 % i overensstemmelse med lovens krav til verdsettelse, mens tilsvarende for de ordinære namsmennene var 9 %. Det anses som lite tilfredsstillende at en så stor andel av utleggsforretningene avholdt av de ordinære namsmennene ikke er i overensstemmelse med lovens krav om verdsettelse. Manglende verdsettelse og lang saksbehandlingstid vil kunne redusere effektiviteten i og resultatet av det videre innfordringsarbeidet.

Toll- og avgiftsetaten har ikke særnamskompetanse, og tolldistriktene må derfor sende sine utleggsbegjæringer til de ordinære namsmennene. Det stilles spørsmål ved om ikke også toll- og avgiftsetaten av hensyn til effektiviteten i innfordringsarbeidet burde gis muligheter for å ha egen særnamskompetanse, slik skattefogdkontorene og de kommunale skatteoppkreverne har. Status ved inngangen til 2004 er at små, kommunale skatteoppkreverkontorer med ansvar for innkreving av relativt begrensede skatte- og avgiftsbeløp kan få denne myndigheten, mens for eksempel Oslo og Akershus tolldistrikt, som årlig innkrever flere titalls milliarder kroner i toll og avgifter, ikke har tilsvarende myndighet.

Tvangsdekning

Det er den videre oppfølgingen av utleggsforretningene som kan gi dekning for kravene. Retningslinjene for skattefogdkontorene fastslår at når utleggsforretningene er tinglyst, bør det straks vurderes tvangsrealisasjon. I innfordringshåndboken for Tollvesenet framgår det at begjæring om tvangssalg bør vurderes så raskt som mulig etter at to uker har gått fra underretning om avholdt utleggsforretning ble sendt skyldner, hvis ikke andre innfordringstiltak er mer hensiktsmessige.

Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og tolldistriktene i svært begrenset utstrekning benytter tvangsdekning som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. Skattefogdkontorene hadde begjært tvangsdekning i 12 % av de avholdte utleggsforretningene med utlegg, mens tolldistriktene tilsvarende hadde begjært tvangsdekning i 9 % av sakene. En av årsakene til at tvangsdekning ikke blir begjært oftere, er at utleggsobjektene viser seg å være overbeheftet. I de tilfellene hvor tvangsdekning ble benyttet, brukte både skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående lang tid fra utleggsforretningene var avholdt til begjæringer om tvangsdekning ble sendt. Skattefogdkontorene brukte i gjennomsnitt om lag ti måneder for restansene med forfall i 2000, mens gjennomsnittet var om lag fem måneder for 2002. I de tre tilfellene tolldistriktene hadde begjært tvangsdek-

ning, var det gått mer enn ett år siden utleggsforretningene ble avholdt. Skattefogdkontorenes og tolldistriktenes bruk av tvangsdekning som innfordrings-tiltak vurderes som lite tilfredsstillende og kan ikke ses å være i overensstemmelse med etatens målsetting om effektiv innfordring. Det vurderes derfor som kritikkverdig at skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående ikke har klare strategier for å følge opp utleggsforretninger og for å bruke tvangsdekning som innfordringstiltak.

Konkurs

I saker hvor skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har sikkerhet for kravene, framgår det både av retningslinjene for skattefogdkontorenes innfordringsarbeid og av Tollvesenets innfordringshåndbok at konkurs bør begjæres dersom de avgiftspliktiges totale restanser har nådd over bestemte beløpsgrenser.

For de utvalgte avgiftspliktige ved skattefogdkontorene viser undersøkelsen at det ikke var åpnet konkurs i 17 % av sakene hvor den avgiftspliktige hadde sum restanser større enn eller lik 100 000 kroner. For ingen av disse avgiftspliktige forelå det løpende betalingsavtaler eller påleggstrekk. For avgiftspliktige med totale restanser på vektårsavgiften større enn eller lik toll- og avgiftsetatens anbefalte beløpsgrense for å begjære konkurs var det åpnet konkurs hos 40 av disse. Av disse konkursene var én åpnet etter begjæring fra tolldistriktet. For 40 andre avgiftspliktige med totale restanser som oversteg denne beløpsgrensen, var konkurs ikke åpnet, men for fire av disse var det ilagt påleggstrekk (utleggstrekk). De 40 avgiftspliktige hvor det ikke var åpnet konkurs, hadde gjennomsnittlige restanser på om lag 20 000 kroner over den anbefalte beløpsgrensen for når konkurs bør begjæres. For ingen av disse avgiftspliktige forelå det løpende betalingsavtaler. Restansene var heller ikke gjenstand for innfordring ved at det var sendt begjæring om tvangsdekning.

Undersøkelsen viser at konkurs var begjært av skattefogdkontorene i 44 % av utleggsforretningene med resultatet intet til utlegg, mens tolldistriktene hadde begjært konkurs i 6 % av sakene. Fire av de sju tolldistriktene hadde ikke begjært konkurs i noen saker. En av årsakene til tolldistriktenes lave andel konkursbegjæringer var at en overvekt av restansene som var grunnlag for de avholdte utleggsforretningene, var lavere enn etatens anbefalte grense for å begjære konkurs. Skattefogdkontorene brukte i gjennomsnitt 152 dager i 2000 og 80 dager i 2002 før de begjærte konkurs etter at de resultatløse utleggsforretningene var avholdt. Ved de tre tolldistriktene hvor konkurs var blitt begjært, hadde det i gjennomsnitt gått 370 dager.

Av innfordringsmessige hensyn er det viktig at konkurs blir begjært så raskt som mulig dersom andre tiltak ikke gir dekning for kravene. For skatte-

fogdkontorene vil en tidlig sendt konkursbegjæring også være avgjørende for om restansene vil bli behandlet som prioriterte fordringer ved konkursbehandlingen, og for om disposisjoner kan bli omstøtt til fordel for kreditorene i konkursboet. Undersøkelsen indikerer at verken skattefogdkontorene eller tolldistriktene benytter konkursinstituttet slik retningslinjene gir føringer for. Det framgår imidlertid av undersøkelsen at skattefogdkontorene begjærte konkurs raskere for de utvalgte restansene fra 2002 enn for restansene fra 2000.

Påleggstrekk

Undersøkelsen viser at flere av skattefogdkontorene ikke hadde prioritert bruken av påleggstrekk som innfordringstiltak. Påleggstrekk er det viktigste innfordringstiltaket overfor restanser som er overført til restkravinnfordring. For skattefogdkontorene samlet utgjorde disse restansene ca. 1,6 mrd. kroner per 31. desember 2002. Undersøkelsen viser også at oppfølgingen av misligholdte påleggstrekk er mangelfull ved enkelte skattefogdkontorer. Det vurderes som lite tilfredsstillende at bruken av påleggstrekk ikke blir prioritert av samtlige skattefogdkontorer, og at flere av kontorene har mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk.

Motregning

Det framgår av undersøkelsen at både skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter motregning som innfordringstiltak. I flere tilfeller foreligger imidlertid motregningsmuligheter som ikke blir brukt, fordi arbeidet med manuelle motregninger vurderes å være for ressurskrevende. Der hvor IT-systemene er lagt til rette for maskinell motregning, vurderte etatene dette som et effektivt innfordringstiltak. For skattefogdkontorene gjaldt dette egne restitusjonsutbetalinger, utbetalinger av landbrukstilskudd og til gode skatt, som utbetales av skatteoppkreverne. Bruken av øvrige motregningsmuligheter varierte mellom skattefogdkontorene, men ingen av kontorene benyttet muligheten til å motregne i krav de avgiftspliktige hadde mot kommunene eller fylkeskommunene alene. Den viktigste motregningsmuligheten for toll- og avgiftsetaten var restitusjonsbeløpene hos skattefogdkontorene. Toll- og avgiftsetatens IT-systemer er i liten grad tilrettelagt for maskinell motregning. Maskinell motregning kan bare foretas i refusjonsutbetalinger fra eget tolldistrikt og ikke i utbetalinger fra andre tolldistrikter. Motregning vurderes som et enkelt og effektivt innfordringstiltak dersom tiltaket følges opp og gjennomføres maskinelt. Det er derfor viktig at etatene legger til rette for at maskinell motregning kan gjennomføres i størst mulig grad. I denne sammenheng vurderes toll- og avgiftsetatens manglende muligheter for maskinell motregning i etatens egne utbetalinger som lite tilfredsstillende.

Inndragning av kjennemerker på kjøretøy

Ett av toll- og avgiftsetatens virkemidler ved innføring av ubetalt vektårsavgift for kjøretøyer er å inn dra kjennemerkene. Undersøkelsen viser at for avgiftspliktige med totale restanser større enn eller lik 50 000 kroner i vektårsavgift var kjennemerkene bare inndratt for 39 % av de avgiftspliktige. For flere av kjøretøyene hvor kjennemerkene ikke var inndratt, var det ubetalt vektårsavgift for flere år. Dette viser at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benytter inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet.

5.2 ANDRE FORHOLD

Uerholdelighetsføring

Skattefogdkontorene skal sørge for uerholdelighetsføring (RI-føring) av krav når vilkårene for dette foreligger. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom skattefogdkontorene i andelen krav som er uerholdelighetsført, og at flere av skattefogdkontorene ikke følger etatens interne saksbehandlingsregler ved uerholdelighetsføringen. For de undersøkte skattefogdkontorene varierte andelen uerholdelighetsførte krav i forhold til akkumulerte restanser fra 11,2 % til 40,9 % per 31. desember 2002. Uerholdelighetsførte krav vil fortsatt bestå overfor skyldnerne, men oppfølgingen skal være mer begrenset enn for de ordinære kravene. De store variasjonene i praksis og rutiner for uerholdelighetsføring anses som lite tilfredsstillende. De kan redusere effektiviteten i innfordringsarbeidet og føre til forskjellsbehandling av debitorer.

Rutiner – intern kontroll

Både skattefogdkontorene og tolldistriktene er pålagt å ha oppdaterte rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet. Rutinebeskrivelsene skal blant annet bidra til at innfordringsarbeidet blir gjennomført på en effektiv måte ved at hensiktsmessige tiltak blir satt i verk innen fastsatte frister. Rutinebeskrivelsene skal også sikre en mest mulig lik saksbehandling innenfor de enkelte skattefogdkontorene og tolldistriktene. Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene hadde utarbeidet rutinebeskrivelser for de fleste delene av innfordringsarbeidet, men ingen av beskrivelsene var oppdatert etter innføringen av MVA3 per 1. juli 2001. Ingen av de undersøkte tolldistriktene hadde rutinebeskrivelser for alle deler av innfordringsarbeidet, men to av distriktene hadde beskrivelser for enkelte deler. Manglende og mangelfulle rutinebeskrivelser kan ha en negativ innvirkning på kvaliteten og effektiviteten i innfordringsarbeidet. Mangelfulle rutinebeskrivelser vil kunne virke uheldig ved opplæring av nye medarbeidere og ved at de mindre innfordringsenhetene blir sårbare ved fravær blant medarbeiderne.

Undersøkelsen viser at det bare var ett av skattefogdkontorene og ingen av tolldistriktene som hadde skriftlige rutiner for intern kontroll på innkrevingsområdet. De påviste svakhetene og avvikene i innfordringsarbeidet gir indikasjoner på mangelfull intern kontroll og oppfølging ved de undersøkte skattefogdkontorene og tolldistriktene. Det anses som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter. Skattedirektoratet har nå satt i verk tiltak for å bedre dette forholdet ved skattefogdkontorene.

IT-systemer

Et viktig hjelpemiddel for å kunne gjennomføre effektiv innfordring er hensiktsmessige IT-systemer som i størst mulig grad sørger for maskinell saksbehandling og oppfølging av kravene. Toll- og avgiftsetatens IT-systemer er i liten grad tilrettelagt for maskinell oppfølging av utestående krav. Undersøkelsen indikerer at manglende innfordringsfunksjonalitet ved etatens IT-systemer reduserer effektiviteten i innfordringsarbeidet. Dette synes å være særlig framtreddende når det gjelder toll- og avgiftsetatens innfordring av vektårsavgiften, og det gjelder et stort antall debitorer. Det forhold at innkrevingen av etatens ulike kravtyper skjer i to forskjellige IT-systemer, vurderes som lite tilfredsstillende ut fra hensynet til en samordnet og effektiv innfordring.

Styring – oppfølging

Direktoratenes styring av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innkrevingsarbeid skjer gjennom prinsippene for mål- og resultatstyring. De overordnede føringene for arbeidet blir gitt i disponeringskravene for virksomhetene. Kvantitative resultatkrav (plantall) for innkrevingsarbeidet blir fastsatt i dialog mellom direktoratene og de enkelte skattefogdkontorene og tolldistriktene. Skattefogdkontorenes kvantitative indikator, hvor resultatkrav er

fastsatt, viser andel innbetalt avgift siste år av sum fastsatt avgift siste år. Tolldistriktenes resultatindikatorer viser imidlertid andelen restanser (siste år og akkumulert) av totalt fastsatt toll og avgift siste år. Større grad av sammenlignbare mål og resultatindikatorer for styringen av de to etatenes innfordringsarbeid bør vurderes innført.

I resultatkravene for tolldistriktene er restanser som oppstår i forbindelse med blant annet etterberegninger i virksomhetskontroller, holdt utenfor. Toll- og avgiftsdirektoratet begrunner dette med en mulig motstrid mellom resultatmålene for innfordring av kontrollkrav og resultatmålene fastsatt for kontrollvirksomheten. Dersom kontrollkravene knyttet til virksomhetskontrollen ikke er inkludert ved fastsettelsen av de årlige resultatkravene, vil dette kunne få uheldige innvirkninger på tolldistriktenes prioritering av disse kravene i innfordringsarbeidet. Det stilles også spørsmål ved om restanseprosenten er et hensiktsmessig resultatmål, da denne prosenten i tillegg til innbetalinger også blir påvirket av avskrivninger av restanser som ikke lenger lar seg innfordre.

Undersøkelsen viser svakheter i rutiner og internkontrollen ved skattefogdkontorene og tolldistriktene. Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet skal følge opp skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennom blant annet stedlige ettersyn. Undersøkelsen viser at Skattedirektoratet har gjennomført ettersyn ved sju skattefogdkontorer i 2003, og at kontorenes interne kontroll ble prioritert høyere enn tidligere. Toll- og avgiftsdirektoratet har ikke gjennomført ettersyn ved tolldistriktene i perioden 2001–2003. Det var planlagt fem kontroller i 2003, men disse ble utsatt ett år på grunn av omorganisering i etaten fra 1. januar 2004. Siden styringen er basert på mål- og resultater, er det viktig at overordnet myndighet har en god oppfølging av den interne kontrollen ved virksomhetene. De påviste svakhetene gir indikasjoner på at direktoratenes oppfølging ikke har vært tilstrekkelig i den perioden undersøkelsen omfatter.