



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet

Dokument nr. 3:3 (2008–2009)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3 20

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-014-2

Foto: Scanpix, Berit Roald/Scanpix. Forsideillustrasjon: Lobo Media AS

Riksrevisjonens undersøkelse av
myndighetenes innsats mot
økonomisk kriminalitet

Dokument nr. 3:3 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:3 (2008–2009)
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet.

Riksrevisjonen, 4. november 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet	8
2.2	Toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser	9
2.3	Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk	10
2.4	Politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet	11
2.5	Samordningen av innsatsen mot økonomisk kriminalitet	13
3	Riksrevisjonens bemerkninger	15
4	Departementenes svar	16
4.1	Justis- og politidepartementet	16
4.2	Finansdepartementet	17
4.3	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	17
5	Riksrevisjonens uttalelse	18
Vedlegg: Rapport		
1	Innledning	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
3	Revisjonskriterier	31
4	Skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet	39
5	Toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser	54
6	Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk	62
7	Politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet	71
8	Samordning mellom involverte virksomheter i innsatsen mot økonomisk kriminalitet	86
9	Samlet vurdering	96

Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet

1 Innledning

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

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

Begrepet *økonomisk kriminalitet* er i handlingsplanen definert som et samlebegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Denne kriminaliteten er profittmotivert, og skjer ofte med utspring i økonomisk virksomhet som i seg selv er, eller gir seg ut for å være, lovlig. Eksempler på økonomisk kriminalitet er skatte- og avgiftsunndragelser, brudd på konkurranselovgivningen, korrupsjon, konkurskriminalitet, økonomisk utroskap, bedrageri og underslag, misbruk av offentlige støtteordninger og brudd på regnskapsbestemmelser.

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

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

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

Undersøkelsens rapport ble forelagt Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev av 17. juni 2008. Departementene har i brev av henholdsvis 18., 13. og 5. august 2008 gitt sine kommentarer til rapporten. Departementenes kommentarer er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet. Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, statistikk, spørreskjemaundersøkelse, intervjuer og spørrelistes.

Dokumentanalysen har omfattet gjennomgang av stortingsdokumenter, sentrale styringsdokumenter og regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet og sluttrapport 2004–2007 fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet. I tillegg er instruksjer, retningslinjer og samarbeidsavtaler for etatens arbeid på området gjennomgått.

For å undersøke skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferdsetatens kontrollarbeid er det innhentet statistikk og andre data for perioden 2004–2007. Dette omfatter blant annet opplysninger om antall kontroller, treffprosent, avdekkede beløp og antall anmeldelser. For politi- og påtalemyndigheten er det innhentet statistikk og andre data som viser behandling og oppfølging av anmeldte saker innen området økonomisk kriminalitet for perioden 2004–2007. På bakgrunn av disse oversiktene er det for politi- og

påtalemyndigheten utarbeidet data over blant annet oppklaringsprosent og andelen saker som har blitt henlagt av ulike årsaker.

For å undersøke nærmere de utvalgte virksomhetenes arbeid på området ble det sendt spørreskjema til de ytre enhetene. For skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten omfattet dette samtlige fylkesskattekontorer, tollregioner og politidistrikter. For arbeids- og velferdsetaten ble det sendt spørreskjema både til NAV Fylkeskontorer og til hovedkontorene for spesialenhetene NAV Klage og anke, NAV Forvaltning og NAV Helsetjenesteforvaltning.

Det er gjennomført intervjuer med representanter for de fire aktuelle direktoratene, i tillegg til riksadvokaten og Økokrim. Avslutningsvis ble det sendt spørrelister til de tre ansvarlige departementene.

Undersøkellesperioden for de statistiske analysene omfatter årene 2004–2007. I tillegg dekker noen av de kvalitative dataene perioden fram til sommeren 2008.

2.1 Skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet

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

Undersøkelsen viser at fylkesskattekontorene og ligningskontorene årlig har utført om lag 10 000 stedlige kontroller i perioden 2005–2007. Av de ulike formene for stedlig kontroll har antall avgrensede regnskapskontroller og formal- og informasjonskontroller økt i perioden, mens antall bokettersyn er blitt redusert. I perioden 2004–2007 ble antall bokettersyn redusert med nesten 16 prosent. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Det er derfor viktig at antall bokettersyn opprettholdes på et nivå som gjør at denne type kriminalitet avdekkes, og at dette kontrollarbeidet dermed kan ha den tilsiktede preventive effekt.

Finansdepartementet antar at nedgangen i antall gjennomførte bokettersyn som undersøkelsen viser for den aktuelle perioden, er uttrykk for en midlertidig svekkelse av kontrollområdet som følge av krevende omstillinger i forbindelse med reorganiseringen av skatteetaten. I tillegg har skatteetaten i denne perioden opplevd store utskiftninger i stillinger knyttet til kontrollarbeid. Ifølge Finansdepartementet vil positive effekter av omorganiseringen, samt budsjetttiltak i Revidert nasjonalbudsjett 2008, etter hvert bidra til økt kontrollinnsats.

Det er fastsatt resultatkrav til antall stedlige kontroller som fylkesskattekontorene og ligningskontorene gjennomfører overfor næringsdrivende og selskaper. På landsbasis ble disse kravene i stor grad nådd både i 2006 og i 2007. Undersøkelsen viser imidlertid at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder kravene til, og den faktiske andelen, næringsdrivende og selskaper som kontrolleres. I 2007 varierte resultatkravene til andel kontrollerte fra 0,6 prosent i Oslo til 7,4 prosent i Finnmark. Resultatkravene er i stor grad basert på tidligere resultater, ressurser og kompetanse i fylkene, og i mindre grad på risikovurderinger. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om resultatkravene i større grad bør være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og om kontrolldekningen i områder med omfattende næringsvirksomhet har vært for lav. Det er et mål for Skattedirektoratet at variasjonen i kontrolldekningen skal utjevnes framover.

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

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

generelt vil bli styrket ved omorganiseringen av etaten fra 2008.

Undersøkelsen viser at antall stedlige arbeidsgiverkontroller utført av de kommunale skatteoppkreverne har gått ned fra 8034 i 2004 til 6778 i 2007. Det landsdekkende resultatkravet om at fem prosent av arbeidsgiverne skal kontrolleres, er ikke nådd for noen av årene. Kontroll med arbeidsgiverne er viktig for å sikre korrekte grunnlagsdata til bruk i den ordinære ligningen. Lønn er en helt sentral del av skattefundamentet, og en nedgang i antall stedlige arbeidsgiverkontroller bidrar til å svekke innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

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

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

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

Undersøkelsen viser at beløpene som fylkesskattekontorene og ligningskontorene har avdekket, når det gjelder både for lite innberettet merverdiavgift og ikke-innberettede inntekter hos næringsdrivende og selskaper, har økt i perioden 2004–2007. I 2007 ble det gjennom de stedlige kontrollene avdekket om lag 980 mill. kroner i for lite innberettet merverdiavgift, og i underkant av 8 000 mill. kroner i ikke innberettede inntekter.¹ Det framgår imidlertid at enkeltkontroller kan gi store utslag i resultatene, og at det i noen av fylkene ble avdekket mindre beløp i 2007 enn i 2004. Skatteoppkrevernes forslag til endring av grunnlag for beregning av arbeidsgiveravgift var forholdsvis stabilt i perioden.

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

Undersøkelsen viser at antall anmeldelser fra skatteetaten til politi- og påtalemyndighet har gått ned fra 1333 i 2004 til 1162 i 2007. Videre framkommer det at om lag en tredel av fylkesskattekontorene ikke har fulgt anbefalingene i anmeldelsesinstruksen. For skatteetaten i Oslo medførte dette at om lag 1400 saker per år ikke ble anmeldt som forutsatt i instruksen. Manglende ressurser/prioriteringer ved politidistriktet oppgis som den viktigste årsaken til at lovovertrедelser ikke ble anmeldt i tråd med anmeldelsesinstruksen. Av hensyn til både likebehandlingsprinsippet og det forebyggende arbeidet mot økonomisk kriminalitet er det uheldig med ulik praktisering av anmeldelsesinstruksen.

2.2 Toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser

Omorganiseringen av toll- og avgiftsetaten i 2004 hadde som formål å samordne og å få til en bedre ressursutnyttelse, herunder å frigjøre ressurser til prioriterte kontrolloppgaver. Virksomhetskontroller er et av etatens viktigste virkemidler for å avdekke toll- og avgiftsunndragelser.

Undersøkelsen viser at antall virksomhetskontroller og ressurser som brukes til dette, ikke har økt som forutsatt. For landet som helhet har også andelen kontrollerte særavgiftspliktige gått ned fra 19 prosent i 2004 til 13 prosent i 2007. Til-

1) Oppgitte tall er revisors forslag til netto endringer, dvs. netto inntektskorreksjoner og netto korreksjoner i merverdiavgift, og kan avvike fra den endelige fastsettelsen.

svarende har andelen kontrollerte toll- og merverdiavgiftspliktige blitt redusert fra 1,2 prosent i 2004 til 1,0 prosent i 2007. I en periode med sterk økonomisk vekst, og hvor behovet for kontroll og oppfølging av næringslivet har vært stort og økende, stilles det i undersøkelsen spørsmål om toll- og avgiftsetaten har hatt tilstrekkelig fokus på virksomhetskontroller.

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

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

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

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

2.3 Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk

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

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

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

I perioden 2004–2007 har om lag 26 000 saker årlig vært til vurdering i arbeids- og velferdsetaten som mulige feilutbetalingssaker. Litt over 80 prosent av disse sakene har ifølge etaten vist

seg å være faktiske feilutbetalingssaker. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall saker innenfor trygdeområdet som ble vurdert som mulige feilutbetalingssaker i perioden. Nedgangen i antall saker var fra om lag 19 600 saker i 2004 til 16 800 saker i 2007. I enkelte fylker var nedgangen på over 25 prosent i perioden. Å avdekke og forhindre misbruk av trygdeordninger forutsetter prioritering av saksområdet. I undersøkelsen stilles det spørsmål om den registrerte nedgangen er i samsvar med etatens mål om å prioritere avdekking av trygde- og stønadsmisbruk. Ifølge svarbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet er en sentral årsak til nedgangen i antall feilutbetalingssaker de samlede utfordringene knyttet til drift og omstillingen i etaten.

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

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

I perioden 2004–2007 ble det årlig anmeldt mellom 1246 og 1956 saker til politi- og påtalemyndigheten for misbruk av trygde- og stønadordninger. Nær 70 prosent av de anmeldte sakene gjelder misbruk av dagpenger og attføring. I henhold til anmeldelsesinstruksen for trygde-etaten skal alle tilfeller av forsettlig trygde- og stønadsmisbruk anmeldes, mens saker med grov uaktsomhet skal vurderes anmeldt. Undersøkelsen viser at det ikke har vært en enhetlig anmeldelsespraksis i arbeids- og velferdsetaten. I flere fylker var det fastsatt ulike beløpsgrenser for anmeldelser, mens det i mange fylker ikke var fastsatt noe beløpsgrense. Av hensyn til likebe-

handlingsprinsippet er det uheldig med ulik praktisering av anmeldelsesinstruksen. Det registreres at det fra april 2008 er fastsatt nye retningslinjer for anmeldelser i arbeids- og velferdsetaten, som vil kunne skape en mer enhetlig anmeldelsespraksis i etaten, og at det er foretatt en sentralisering av oppgaven til NAV Kontroll og innkreving.

Undersøkelsen viser at flere saker i NAV Helse- tjenesteforvaltning kunne vært anmeldt til politiet dersom det hadde vært tilstrekkelige ressurser og god nok kompetanse i organisasjonen til riktig oppfølging. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil NAV Helsetjenesteforvaltning i større grad ta i bruk alvorlige sanksjonsmidler i oppfølgingen av misbrukssaker.

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

2.4 Politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet

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

Av regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet framgår det at oppklaringsprosenten for den anmeldte økonomiske kriminaliteten tradisjonelt har vært, og må forventes å være, høy. Dette skyldes blant annet at gjerningspersonen i slike saker ofte er lett identifiserbar. Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for årene 2004–2007 varierte mellom 70 og 75 prosent. Den allmennpreventive effekten av effektiv og kvalitativt god straffeforfølgning er antatt å være

særlig stor når det gjelder økonomisk kriminalitet. Høyere oppklaringsprosent vil derfor være av betydning i arbeidet med å forebygge denne kriminaliteten.

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

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

På landsbasis ble 17 prosent av de ikke oppklarte sakene innen økonomisk kriminalitet henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i perioden 2004–2007. Andelen henlagte forhold grunnet manglende saksbehandlingskapasitet økte fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007. For Oslo politidistrikt økte andelen henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet fra 25 til 58 prosent i samme periode. I tillegg viser undersøkelsen at andelen henleggelse av de oppklarte forholdene i Oslo økte fra 16 prosent i 2004 til 28 prosent i 2007.

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

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

I svarbrevet fra Justis- og politidepartementet framgår det også at riksadvokaten advarer mot å

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

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

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

Det er et sentralt politisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. I sentrale styringsdokumenter for perioden er inndragning av utbyttet av kriminelle handlinger nevnt blant områdene det skal rettes særlig oppmerksomhet mot. Undersøkelsen viser at politi- og påtalemyndigheten ifølge Politidirektoratet og riksadvokaten ikke har lyktes å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Ut fra både prinsipielle og preventive hensyn er dette lite tilfredsstillende. Justis- og politidepartementet opp-

lyser at Politidirektoratet på oppdrag fra departementet har etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak som kan øke effektiviteten av inn- dragning av utbytte fra straffbare handlinger. Arbeidsgruppen skal avgi rapport innen utgangen av 2008.

Antall mottatte meldinger om mistenkelige transaksjoner har økt vesentlig de siste årene, fra om lag 1300 i 2002 til rundt 7500 i 2007. Økokrim har gjennom opprettelsen av eget etterforsknings- team og nye ikt-systemer økt sin kapasitet på mottak og analyse av innkomne meldinger. Ifølge intervju med Økokrim og sluttrapporten fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet følger politidistriktene i varierende grad opp det økende antall meldinger om mistenkelige transaksjoner som oversendes fra Økokrim. Mangelfull oppfølging av denne type meldinger kan medføre at økonomisk kriminalitet ikke blir etter- forsket, og at ulovlig økonomisk utbytte ikke blir inndratt.

2.5 Samordningen av innsatsen mot økonomisk kriminalitet

I styringsdokumenter for både skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er det pekt på viktigheten av at etatene samarbeider og samordner sin kontrollvirksomhet med andre etater. Dette kan omfatte utarbeidelse av felles kontrollplaner, samordning av kontrollplaner, felles utvelgelse av kontrollobjekter eller samord- net kontroll. Det er inngått formelle samarbeids- avtaler på området mellom henholdsvis skatte- etaten og toll- og avgiftsetaten og mellom skatte- etaten og den tidligere trygdeetaten. Fra april 2008 trådte det i kraft en samarbeidsavtale mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten.

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

sig burde legge forholdene bedre til rette for utveksling av kontrollopplysninger mellom etatene.

I forbindelse med utveksling av opplysninger mellom etatene viser Arbeids- og inkluderingsde- partementet til at arbeids- og velferdsetatens taus- hetsplikt per i dag nærmest er absolutt. Utveks- ling av opplysninger forutsetter at de nødvendige hjemler er til stede, og departementet viser til at det i Ot.prp. nr. 76 (2007–2008) er lagt fram forslag til nye lovhjemler om informasjonsinn- henting og -utveksling. Etter departementets vur- dering legger lovforslaget bedre til rette for sam- handling med andre etater, spesielt når det gjelder informasjonsutveksling.

Undersøkelsen viser at en stor andel av de regio- nale enhetene i de tre etatene i liten grad samord- ner kontrollplaner, samarbeider om utvelgelse av kontrollobjekter eller deltar i felles kontroller. Noen av de viktigste årsakene til dette oppgis å være at etatene har ulike prioriteringer, kontroll- strategier og kontrollmetoder, og at planleggin- gen skjer til ulike tidspunkter. Virksomhetenes ressursituasjon og krav til egen måloppnåelse gjør det også vanskelig å prioritere samarbeid om kontrollaktiviteter som ikke er omfattet av etate- nes egne kontrollplaner.

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

Ifølge Justis- og politidepartementet er det satt i gang et arbeid med å lage en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Ved utarbeidelsen av den nye handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet vil bedre koordinering av tiltak mellom departementene og mellom kontroll- etatene bli vurdert.

Samarbeid mellom politi- og påtalemyndigheten og øvrige etater er viktig for å avdekke og effek- tivt rettsforfølge økonomisk kriminalitet. Av skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er det kun førstnevnte etat som har

inngått en formell samarbeidsavtale med politi- og påtalemyndigheten. Ifølge Skattedirektoratet fungerer samarbeidet med politi- og påtalemyndighet på det overordnede nivå tilfredsstillende. Møtene på sentralt nivå har blant annet blitt brukt til å etablere et regionalt samarbeid mellom etatene, og til å følge opp at det regionale samarbeidet fungerer tilfredsstillende. Selv om det ikke er formelle samarbeidsavtaler mellom henholdsvis toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten og mellom arbeids- og velferdsetaten og politi- og påtalemyndigheten, avholdes det møter mellom de sentrale enhetene i etatene.

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

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

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

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

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

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

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

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Økonomisk kriminalitet fører til vesentlige omkostninger for samfunnet og virker også nedbrytende på samfunnsmorale. I tillegg svekker denne formen for kriminalitet grunnlaget for velferdsstaten. Stortinget har gjennom behandlingen av budsjettproposisjonene for årene 2005–2007 forutsatt at innsatsen mot økonomisk kriminalitet skal styrkes. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet har derfor vært og er et prioritert område for myndighetene.

Undersøkelsen viser at omfanget av kontroller for blant annet å avdekke økonomisk kriminalitet i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten har vært om lag uendret eller blitt redusert i perioden 2004–2007. Samtidig har andelen oppklarte saker på området økonomisk kriminalitet i politi- og påtalemyndigheten vært stabil, mens andelen saker som er henlagt av kapasitetsmessige grunner, har økt. Riksrevisjonen er enig med departementene i at det er vanskelig å vurdere den totale innsatsen mot økonomisk kriminalitet i den enkelte etat i perioden. Riksrevisjonen er innforstått med at den totale innsatsen mot økonomisk kriminalitet er avhengig av flere forhold enn antall kontroller og andel oppklarte og henlagte saker, blant annet type kontroller, størrelse på kontroller, avdekkede beløp og preventiv effekt gjennom medieomtale. Riksrevisjonen vil likevel understreke at høyere kontrollomfang og oppklaring er viktig for å styrke både forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen mener derfor at undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål om Stortingets forutsetninger om økt innsats på området er nådd.

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

økonomisk kriminalitet, henla nærmere 50 prosent av sakene i perioden 2004–2007.

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

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

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

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

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

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

Det er også uheldig at det er store beløpsmessige variasjoner mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten i de sakene som anmeldes til politi- og påtalemyndigheten. En av årsakene til slike variasjoner kan være at etatene har ulike muligheter for bruk av administrative sanksjoner. Riksrevisjonen ser det derfor som viktig at sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner av 2003 blir fulgt opp av Justis- og politidepartementet. Økt og mer ensartet bruk av administrative sanksjoner kan bidra til å redusere kapasitetsproblemene til politi- og påtalemyndigheten på området økonomisk kriminalitet. Dette kan bidra til å styrke myndighetenes innsats på området, slik Stortinget har forutsatt.

4 Departementenes svar

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

4.1 Justis- og politidepartementet

Statsråden har i brev 12. september 2008 svart:

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 27. august i år, med utkast til Riksrevisjonens redegjørelse og hovedrapport til Stortinget i ovennevnte sak. Justisdepartementet er bedt om å gi uttalelse innen 10. september. Undersøkelsen gjelder perioden 2003-2007, men i tillegg en del senere faktum av betydning for undersøkelsen.

*Kommentarer til hovedfunnene i undersøkelsen
Jeg er enig med Riksrevisjonen i at økonomisk kriminalitet medfører store tap for samfunnet og at slik kriminalitet virker nedbrytende på samfunnsmoralen. Nettopp derfor har Regjeringen ønsket å prioritere kampen mot økonomisk kriminalitet.*

Regjeringen har gode erfaringer med den forrige handlingsplanen (2004-2007) som et virkemiddel i kampen mot økonomisk kriminalitet. Regjeringen har derfor igangsatt arbeidet med en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Planen skal legges frem sommeren 2009, og vil være et viktig virkemiddel for å gjøre kampen mot økonomisk kriminalitet mest mulig effektiv, herunder å sikre at tiltak i ulike etater samordnes. Alle departementer (og gjennom disse deres underliggende etater) samt sentrale organisasjoner i samfunnet er invitert til å komme med innspill til planen.

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

I likhet med Riksrevisjonen er jeg bekymret over at utbytte fra økonomisk kriminalitet ikke inndras i større grad enn i dag. Politidirektoratet har, i samråd med Riksadvokaten og på oppdrag fra Justisdepartementet, nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere hva som kan gjøres for at vinning fra kriminalitet inndras i vesentlig større grad enn tilfelle er i dag. Denne arbeidsgruppen består av representanter for Riksadvokaten,

Økokrim, Politidirektoratet og sentrale politidistrikter, og at fristen for å avlevere rapport er utgangen av 2008. Jeg er meget opptatt av dette arbeidet og vil følge saken nøye.

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

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

4.2 Finansdepartementet

Finansministeren har i brev 12. september 2008 svart:

”Jeg viser til brev av 27. august 2008 der det bes om Finansdepartementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i vedlagte Dokument nr. 3:x (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet.

Innledningsvis vil jeg vise til Finansdepartementets brev av 13. august 2008 med merknader til utkast til bakenforliggende hovedanalyserapport om temaet. Jeg er tilfreds med gjengivelsen av departementets merknader i forannevnte Dokument nr. 3:x. For så vidt gjelder Riksrevisjonens (påfølgende) bemerkninger i nevnte dokument har jeg noen korte kommentarer.

Riksrevisjonen sier seg enig med departementene i at det er vanskelig å vurdere den totale innsatsen mot økonomisk kriminalitet i den enkelte etat i undersøkelsesperioden (2004–2007), og at denne innsatsen er avhengig av flere forhold ved etatenes kontrollarbeid. Riksrevisjonen framhever fem ulike forhold (variabler) av relevans for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, men reduserer sin konkluderende vurdering til kun å omhandle

ett forhold (kontrollomfang). Derfor blir det vanskelig å konkludere med at Riksrevisjonens undersøkelse gir grunnlag for å stille spørsmål om Stortingets forutsetninger om økt innsats på dette området er nådd for disse etatenes vedkommende.

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

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

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

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

4.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Statsråden har i brev 12. september 2008 svart:

”Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennomgått utkastet til dokument til Stortinget.

Det er mitt inntrykk at de undersøkelser som Riksrevisjonen har gjort innenfor Arbeids- og inkluderingsdepartementets områder er grundige og gode. Rapporten fra Riksrevisjonen gir et godt grunnlag for å bedre innsatsen mot trygdemisbruk. Departementet vil følge opp merknadene i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen finner at Arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger av trygde- og stønadsmisbruk, og at det er svakheter ved etatens ikt-systemer i arbeidet med å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging med enkelte utbetalinger. Videre er det registrert at etaten har restanser av feilutbetalingsaker på enkelte områder, og at det ikke foreligger en enhetlig anmeldelsespraksis. Dette er forhold som vil bli tatt opp med direktoratet.

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

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

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

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

5 Riksrevisjonens uttalelse

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

Riksrevisjonens undersøkelse har omfattet skatteetatens, toll- og avgiftsetatens, arbeids- og velferdsetatens og politi- og påtalemyndighetens

innsats på området. Undersøkelsen har vist at det er et forbedringspotensial både når det gjelder kontrollomfang og samordning av kontrollaktiviteter, og at politi- og påtalemyndigheten utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker.

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

Andelen virksomheter hvor skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har gjennomført bokettersyn og virksomhetskontroller, har gått ned i perioden 2004–2007. Da bokettersyn og virksomhetskontroller er sentrale virkemidler i disse etatenes arbeid mot skatte-, toll- og avgiftskriminalitet, mener Riksrevisjonen det er grunnlag for å stille spørsmål om innsatsen mot økonomisk kriminalitet har økt som forutsatt for disse to etatene.

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

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

Økt internasjonalisering og arbeidsinnvandring i årene framover forventes å gi økte utfordringer i innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Det er derfor viktig at myndighetene prioriterer innsatsen på dette området. Mer ensartet bruk av sanksjoner og bedre samordning av departementene

og etatenes innsats vil kunne gi en mer effektiv bekjempelse av denne formen for kriminalitet. Riksrevisjonen ser i denne forbindelse positivt på Justis- og politidepartementets pågående oppfølging av sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner, og at det arbeides med en

ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet hvor bedre koordinering mellom departementene og mellom kontrolletatene skal vurderes.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Geir-Ketil Hansen

Jan L. Stub

Ranveig Frøiland

Helge Strand Østtveiten

Rapport: Myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet

Vedlegg til Dokument nr. 3:3 (2008–2009)

Innhold

1	Innledning	27	5	Toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser	54
1.1	Bakgrunn	27	5.1	Virkemiddelbruk – resultater	54
1.2	Mål og problemstillinger	27	5.1.1	Risiko- og vesentlighetsvurderinger	54
1.3	Avgrensninger	28	5.1.2	Kontrollomfang – måloppnåelse	55
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29	5.1.3	Avdekkede toll- og avgiftsunndragelser – måloppnåelse	58
2.1	Dokumentanalyse	29	5.1.4	Forebyggende arbeid og preventive effekter	58
2.2	Statistikk – kvantitative data	29	5.2	Ressurser, kompetanse og ikt-systemer	59
2.3	Spørreskjemaundersøkelse	30	5.2.1	Ressursbruk til virksomhetskontroller	59
2.4	Intervjuer og spørrelister	30	5.2.2	Kompetanse på kontrollområdet	59
3	Revisjonskriterier	31	5.2.3	Ikt-systemer	59
3.1	Overordnede mål og prioriteringer for myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet	31	5.3	Oppfølging av toll- og avgiftsunndragelser	60
3.2	Mål- og resultatstyring	33	5.4	Vurdering av toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser	61
3.3	Nærmere om mål og krav til skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferdsetatens innsats mot økonomisk kriminalitet	33	6	Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk	62
3.4	Nærmere om mål og krav til politi- og påtalemyndighetens innsats mot økonomisk kriminalitet	35	6.1	Risiko- og vesentlighetsvurderinger	62
3.5	Nærmere om krav til samordning mellom de involverte etatene i innsatsen mot økonomisk kriminalitet	36	6.2	Kontrollvirksomhet i arbeids- og velferdsetaten	63
4	Skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet	39	6.2.1	Kontrollvirksomhet	63
4.1	Virkemiddelbruk – resultater	39	6.2.2	Avdekket beløp i saker hvor det er fattet vedtak om tilbakebetaling	65
4.1.1	Risiko- og vesentlighetsvurderinger	39	6.3	Oppfølging i arbeids- og velferdsetaten	65
4.1.2	Kontrollomfang – måloppnåelse	40	6.3.1	Administrative sanksjoner	65
4.1.3	Avdekkede skatte- og avgiftsunndragelser	47	6.3.2	Antall anmeldelser	65
4.1.4	Forebyggende arbeid og preventive effekter	48	6.3.3	Beløpspraksis i påtalesaker	66
4.2	Ressurser, kompetanse og ikt-systemer	49	6.3.4	Oppfølging av saker som henlegges av politi- og påtalemyndigheten	67
4.2.1	Ressursbruk til stedlig kontroll	49	6.4	Forebyggende arbeid – preventive effekter	68
4.2.2	Kompetanse på kontrollområdet	50	6.5	Kompetanse, ressurser og ikt-systemer	68
4.2.3	Ikt-systemer	50	6.5.1	Kompetanse	68
4.3	Oppfølging av skatte- og avgiftsunndragelser	50	6.5.2	Ressursbruk til kontrollarbeid	69
4.4	Sentralskattekontorene	52	6.5.3	Ikt-systemer	69
4.5	Vurdering av skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet	53	6.6	Vurdering av arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk	70
			7	Politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet	71

Figur 5.1	Antall virksomhetskontroller fordelt på særavgifter og toll/ merverdiavgift per år i perioden 2004–2007 på landsbasis	55	Figur 7.2	Antall anmeldelser av økonomisk kriminalitet fordelt på forseelser og forbrytelser i perioden 2004–2007 på landsbasis	72
Figur 5.2	Gjennomsnittlig prosentandel virksomhetskontroller i toll-regionene per år i perioden 2004–2007 på særavgiftsområdet	56	Figur 7.3	Antall anmeldelser på landsbasis i perioden 2004–2007 fordelt på ulike former for økonomisk kriminalitet	72
Figur 5.3	Gjennomsnittlig prosentandel virksomhetskontroller i toll-regionene per år i perioden 2004–2007 på toll- og merverdiavgiftsområdet	56	Figur 7.4	Oppklaringsprosenten per distrikt på området økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007	75
Figur 5.4	Antall avdekkede alvorlige overtredelser ved virksomhetskontroller i perioden 2004–2007 per tollregion og på landsbasis	57	Figur 7.5	Antall behandlede forhold og oppklaringsprosenten for ulike former for økonomisk kriminalitet for landet i sin helhet i perioden 2004–2007	76
Figur 5.5	Avdekket beløp ved virksomhetskontroller i perioden 2004 til 2007 fordelt på særavgifter, toll og merverdiavgift (mill. kroner)	58	Figur 7.6	Antall behandlede forhold og oppklaringsprosenten for ulike former for økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt i perioden 2004–2007	77
Figur 5.6	Treffprosent ved virksomhetskontroller i perioden 2004–2007 på landsbasis	58	Figur 7.7	Gjennomsnittlig henleggelsesprosent av økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007 for politidistriktene og Økokrim	78
Figur 5.7	Antall årsverk benyttet til virksomhetskontroll i perioden 2004–2007 per tollregion og på landsbasis	59			
Figur 5.8	Antall anmeldelser til politi- og påtalemyndigheten i perioden 2004–2007 per tollregion og på landsbasis	60			
Figur 5.9	Antall påtalemessige avgjørelser av anmeldte saker fra tollregionene i perioden 2004–2007, fordelt på positive påtalevedtak og henleggelses	60			
Figur 6.1	Antall saker til vurdering som mulige feilutbetalingsaker på henholdsvis dagpenge-/attføringsområdet og trygdeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis	63			
Figur 6.2	Utvikling i avdekket feilutbetaling/ misbruk på henholdsvis dagpenge-/attføringsområdet og trygdeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis (mill. kroner)	65			
Figur 6.3	Antall anmeldelser på henholdsvis dagpenge-/attføringsområdet og trygdeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis	66			
Figur 7.1	Saksgangen fra anmeldelse til eventuell dom – en oversikt over mulige utfall	71			

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

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

Omfanget av den økonomiske kriminaliteten er økende, og metodene som benyttes, er stadig under utvikling. For å bekjempe denne kriminaliteten er det derfor nødvendig med økt innsats og nye virkemidler fra det offentlige. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet har i de senere årene vært et sentralt satsingsområde både for Finansdepartementet og Justis- og politidepartementet.

I 2004 la regjeringen fram en treårig handlingsplan for bekjempelse av økonomisk kriminalitet.¹ Handlingsplanen beskriver ulike tiltak som skal iverksettes. Det administrative ansvaret for oppfølging av planen ble lagt til Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK).

Begrepet *økonomisk kriminalitet* er i handlingsplanen definert som et samlebegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Denne kriminaliteten er profittmotivert, og skjer ofte med utspring i økonomisk virksomhet som i seg selv er, eller gir seg ut for å være, lovlig. Eksempler på økonomisk kriminalitet er skatte- og avgiftsunndragelser, brudd på konkurranselov- givningen, korrupsjon, konkurskriminalitet, økonomisk utroskap, bedrageri og underslag, misbruk av offentlige støtteordninger og brudd på regnskapsbestemmelser.

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

1) "Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet" fra 2004 (Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet).

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet. Følgende problemstillinger med underproblemstillinger ble belyst i undersøkelsen:

- 1 Hvordan bidrar skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten til å realisere Stortingets mål om å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet?
 - Hvilke virkemidler benytter disse etatene?
 - I hvilket omfang brukes de ulike virkemidlene?
 - I hvilken grad blir det avdekket skatte- og avgiftsunndragelser og trygdemisbruk ved denne virkemiddelbruken?
 - Følges saker hvor det er avdekket skatte- og avgiftsunndragelser og trygdemisbruk, opp i tråd med gjeldende regelverk?
- 2 Hvordan bidrar politi- og påtalemyndigheten til å realisere Stortingets mål om å bekjempe økonomisk kriminalitet?
 - Hvor mange saker (anmeldelser) behandler politi- og påtalemyndighet innenfor området økonomisk kriminalitet, og hvordan er disse fordelt på ulike former for økonomisk kriminalitet?
 - I hvilken grad blir saker/forhold innenfor området økonomisk kriminalitet oppklart/ ikke oppklart, og hvordan er disse fordelt på ulike former for økonomisk kriminalitet?
 - Hvordan er de oppklarte/ikke oppklarte sakene/forholdene fordelt på ulike typer avgjørelser, inkludert henleggelse av kapasitetsmessige årsaker, og hvordan er avgjørelsene fordelt på ulike former for økonomisk kriminalitet?
 - I hvilken grad resulterer tiltalebeslutningene innenfor området økonomisk kriminalitet i domfellelse/frifinnelse?
 - I hvilken grad blir meldinger om hvitvasking fulgt opp av Økokrim og politidistriktene?
- 3 I hvilken grad er det en samordning mellom de involverte virksomhetene i innsatsen mot økonomisk kriminalitet?
 - I hvilken grad er det samordning mellom

departementene² – også når det gjelder styring og oppfølging av etatene?

- I hvilken grad er det samordning mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten?
- I hvilken grad er det samordning mellom de nevnte etatene og politi- og påtalemyndighet?
- Hva er årsaker til eventuell manglende samordning?

1.3 Avgrensninger

For å kunne se skatteetatens og toll- og avgiftsetatens arbeid i sammenheng med politi- og påtalemyndighetens oppfølging av anmeldte saker har undersøkelsen fokusert på etatenes stedlige kontroller/virksomhetskontroller med selskaper og næringsdrivende. Dette innebærer at etatenes ordinære lignings- og fastsettelseskontroller i liten grad er blitt berørt i undersøkelsen. For toll- og avgiftsetaten omfatter undersøkelsen heller ikke grensekontrollen.

2) Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, kvantitative data/statistikk, spørreskjemaundersøkelse og intervjuer. Det er også gjennomført to kontaktgruppemøter med representanter for de berørte departementene og underliggende etater hvor fakta og foreløpige vurderinger ble presentert.

Foreløpige revisjonskriterier ble sendt til Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet 15. august 2007. Undersøkelsen og revisjonskriteriene ble presentert for departementene med underliggende etater i møte 14. september 2007. På bakgrunn av dette møtet og departementenes skriftlige tilbakemeldinger ble det foretatt enkelte justeringer i revisjonskriteriene.

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har omfattet gjennomgang av stortingsproposisjoner med tilhørende innstillinger, regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet og sluttrapport 2004–2007 fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK), tildelingsbrev, virksomhetenes årsrapporter, direktoratenes disponeringsskriv til underliggende enheter og riksadvokatens årlige rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen. I tillegg er instruks, retningslinjer og samarbeidsavtaler for etatenes arbeid på området gjennomgått. Dokumentene er først og fremst brukt til å utlede revisjonskriterier, men opplysninger fra dokumentene er også benyttet i rapportens faktadel.

2.2 Statistikk – kvantitative data

For å undersøke skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferdsetatens kontrollarbeid er det innhentet statistikk og data for perioden 2004–2007. Dette omfatter blant annet opplysninger om antall kontroller, treffprosent, avdekkede beløp og antall anmeldelser. De fleste av disse opplysningene er statistikk som etatene hadde ferdig utarbeidet, mens noen opplysninger er utarbeidet etter forespørsel fra Riksrevisjonen. Opplysningene for skatteetatens og arbeids- og

velferdsetaten er spesifisert per fylke, mens opplysningene for toll- og avgiftsetaten er spesifisert per tollregion.

For politi- og påtalemyndigheten er det innhentet statistikk og data som viser etatens behandling og oppfølging av anmeldte saker på området økonomisk kriminalitet for perioden 2004–2007. Når det gjelder oversikt over anmeldelser, domfellelser og frifinnelser, er JUS-rapporter fra politiets saksbehandlingssystem (STRASAK) benyttet.³ Tallmaterialet for antall anmeldelser for årene 2004–2006 er hentet ut på samme tidspunkt, det vil si like lenge etter det aktuelle året. For 2004 er tallene hentet fra JUS-rapporter datert 1. januar 2006, for 2005 er tallene hentet fra JUS-rapporter datert 1. januar 2007 og for 2006 er tallene hentet fra JUS-rapporter datert 1. januar 2008. Dette for å få oppdaterte og sammenlignbare tall fra den dynamiske databasen. For 2007 er det benyttet JUS-rapporter fra 1. januar 2008. På grunn av databasens dynamiske karakter kan tallene for 2007 avvike noe sammenlignet med de øvrige årene.

For å kartlegge etatens behandling og oppfølging av anmeldelser på området økonomisk kriminalitet ble det av Politiets datamaterielltjeneste (PDMT) i tillegg foretatt særskilte kjøring fra politiets saksbehandlersystem for perioden 2004–2007. Disse kjøringene viser oversikt over alle avgjorte saker/forhold hos politi- og påtalemyndigheten med tilhørende avgjørelseskode knyttet til statistikkgruppene som i STRASAK er definert som økonomisk kriminalitet. I tillegg er alle avgjorte forhold/saker knyttet til statistikkgruppene 2615 bedrageri trygdeytelser, 2616 bedrageri sosialytelser og 8403 manglende selv-angivelser tatt med i disse oversiktene. Oversiktene foreligger både for hele landet, for det enkelte politidistrikt og for Økokrim.

På bakgrunn av disse oversiktene er det i rapporten utarbeidet statistiske data over blant annet oppklaringsprosent, positive påtaleavgjørelser og ulike henleggelsesårsaker. Avgjørelseskodenes definisjon av oppklaringstype er lagt til grunn ved beregning av oppklaringsprosent. I rapporten er de statistiske dataene spesifisert både på lands-

3) Dette gjelder rapportene JUS065, JUS066, JUS373 og JUS376.

basis, per politidistrikt og på ulike former for økonomisk kriminalitet.

2.3 Spørreskjemaundersøkelse

For å undersøke de fire etatenes arbeid på området nærmere ble det sendt spørreskjema til de ytre enhetene i etatene. For skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten omfatter dette henholdsvis samtlige fylkesskattekontorer, tollregioner og politidistrikter. For arbeids- og velferdsetaten ble det sendt spørreskjema både til NAV Fylkeskontorer og til hovedkontorene for spesialenhetene NAV Klage og anke, NAV Forvaltning og NAV Helsetjenesteforvaltning. De mest sentrale temaene som ble berørt i spørreskjemaundersøkelsen, var oppnådde resultater, risiko- og vesentlighetsvurderinger, organisering – ressurser, samordning og samarbeid med andre etater. I tillegg ble det stilt spørsmål om temaer som var mer særpreget for den enkelte etat. Spørreskjemaene til de fire etatene inneholdt en kombinasjon av spørsmål med åpne og lukkede svaralternativer.

2.4 Intervjuer og spørrelister

Det er gjennomført intervjuer med representanter for de sentrale enhetene for alle de fire etatene. Dette omfatter Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Politidirektoratet, riksadvokaten og Økokrim. I møtet med Arbeids- og velferdsdirektoratet var også spesialenheten NAV Kontroll og innkreving representert. Intervjuene ble i stor grad brukt til å utdype og følge opp de samme temaene som ble berørt i spørreundersøkelsen. I denne sammenheng ble de sentrale enhetene også bedt om å vurdere og kommentere noen av de underliggende enhetenes svar i spørreskjemaundersøkelsen. I tillegg var mål- og resultatstyring og oppfølging av underliggende enheter et sentralt tema i intervjuene – med unntak for intervjuet med Økokrim.

Det ble skrevet referater fra samtlige intervjuer. For å sikre at intervjureferatene ga en riktig og fullstendig gjengivelse av informantenes svar, ble referatene sendt til de enkelte enhetene for verifisering og eventuelt utdypende kommentarer. I noen intervjuer ble det også avtalt at spørsmål helt eller delvis skulle besvares skriftlig i forbindelse med verifiseringen av intervjuene.

Avslutningsvis ble det sendt spørrelister til de tre berørte departementene. I disse spørrelistene ble det særlig lagt vekt på temaer som gjaldt styring og oppfølging av underliggende etater, og også samordning mellom departementene i dette arbeidet.

3 Revisjonskriterier

Regjeringen la i juni 2004 fram en treårig handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Stortinget har gjennom behandlingen av budsjettproposisjonene for 2005–2007 sluttet seg til målene i handlingsplanen om en styrket innsats mot økonomisk kriminalitet.

Departementene er i stor grad basert på spesialisering og arbeidsdeling. God og effektiv forvaltning krever derfor samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder. Økonomisk kriminalitet er et slikt område. Det administrative oppfølgings- og koordineringsansvaret for tiltakene som er angitt i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet, er lagt til Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK). EMØK består av representanter fra flere departementer og underliggende virksomheter. Det er de respektive departementene som har oppfølgingsansvaret for tiltak innenfor sine forvaltningsområder.

Nedenfor omtales sentrale styringsdokumenter som legger nærmere føringer for myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet. Kapittel 3.1 gir en oversikt over myndighetenes overordnede mål og prioriteringer i innsatsen mot økonomisk kriminalitet, mens det i kapitlene 3.3 til 3.5 angis nærmere de mål og krav som er satt til de ulike etatenes områder.

3.1 Overordnede mål og prioriteringer for myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet

Finansdepartementet

Ifølge St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet for budsjettårene 2004 til 2007, er det overordnede målet for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten å sikre riktig fastsettelse og riktig innbetaling av skatter, toll og avgifter. I de samme proposisjonene framgår det at departementet prioriterer innsatsen mot økonomisk kriminalitet høyt, både nasjonalt og gjennom internasjonale fora. Det skal legges til rette for at større deler av den svarte økonomien gjøres hvit. Unndragelsesmetoder og ulovlige handlinger utvikles i et tempo og i et omfang som krever økt innsats fra skatte- og avgiftsmyndighetene. For å sikre bedre kontroll- og sanksjonsmuligheter er det i tillegg til endrin-

ger i lovverket behov for å vurdere organisatoriske, metodiske og teknologiske tiltak.

Satsingsområder som nevnes i de aktuelle budsjettproposisjonene, er arbeid med forenkling av regelverk og målrettet kontrollvirksomhet. Det skal blant annet foretas en samlet gjennomgang og vurdering av sentrale deler av regelverket som ligger til grunn for skatte- og avgiftsmyndighetenes muligheter for å avdekke unndragelser. Det framkommer også at Finansdepartementet vil arbeide for at kontrollmyndighetene skal drive et utstrakt samarbeid med bransjeorganisasjonene og arbeidslivsorganisasjonene for å sikre bedre etterlevelse av regelverket. I tillegg skal det drives forebyggende arbeid mot flere målgrupper ved bruk av informasjon og veiledning.

Under omtalen av skatteetaten i St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet for budsjettårene 2006 og 2007 framgår det at ett av etatens viktigste satsingsområder er å bekjempe skatteunndragelser og svart økonomi. Det framheves at de nyetablerte skattekrimenehetene på en tydelig og effektiv måte skal konsentrere etatens innsats mot alvorlig og omfattende skatte- og avgiftskriminalitet. Av budsjettproposisjonen for 2007 framgår det også at det er viktig at skatteetaten har tilstrekkelige kontrollressurser og riktig kompetanse, og at ressursene utnyttes effektivt.

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) framhever Finansdepartementet at skatteetaten skal legge vekt på å gjøre kontrollarbeidet mer synlig og gjennomføre flere og mer målrettede kontroller. Det blir også pekt på at etaten vil videreutvikle samarbeidet med andre etater og myndigheter om konkrete, preventive tiltak og kontrolltiltak mot spesielle miljøer. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) framhever departementet at det er viktig at skatteetaten bidrar til både forebygging og avdekking av svart økonomi og økonomisk kriminalitet. Tiltak som nevnes i forbindelse med å bekjempe svart økonomi, er bruk av ikt og samarbeid på tvers av etater og landegrenser.

For toll- og avgiftsetaten er det å redusere svart økonomi en av de sentrale utfordringene, jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Finans-

departementet. Etaten skal legge spesiell vekt på de alvorligste overtredelsene.

Toll- og avgiftsetaten ble fra 1. januar 2004 omorganisert til seks tollregioner.⁴ Bakgrunnen for omorganiseringen var blant annet økt internasjonalisering, voksende antall grensepasseringer, ny teknologi og økte krav til effektivitet. Ett av målene var å få til en bedre ressursutnyttelse, blant annet å frigjøre ressurser til prioriterte kontrolloppgaver.⁵ I budsjettproposisjonene for 2004, 2005 og 2006 påpeker departementet at økt internasjonalisering også krever tett nasjonalt samarbeid mellom offentlige myndigheter mot økonomisk kriminalitet.

Gjennom behandlingen av budsjettproposisjonene for de aktuelle årene har Stortinget sluttet seg til at innsatsen mot skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet skal være en prioritert oppgave for skatte- og avgiftsmyndighetene.^{6,7}

Justis- og politidepartementet

Av St.prp. nr. 1 for Justis- og politidepartementet for budsjettårene 2005–2007 framgår det at et av delmålene er å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet. I budsjettproposisjonen for 2006 framgår det at regjeringen prioriterer kampen mot økonomisk kriminalitet høyt, mens det i proposisjonen for 2007 gis uttrykk for at regjeringen skal intensivere innsatsen for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det blir blant annet pekt på at det etterforsknings- og forvaltningsmessige samarbeidet for å avdekke svart økonomi, deriblant hvitvasking, må styrkes. Kompetanse hos lokale politimyndigheter og samarbeidet med skattemyndigheter, trygdeetat og sosialmyndigheter skal prioriteres. Politidistriktene og Økokrim skal settes bedre i stand til å avdekke og straffefølge aktører som har økonomiske ressurser til å skjule sin kriminalitet.⁸

I alle de fire budsjettproposisjonene for perioden 2004–2007 framhever Justis- og politidepartementet at arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet er krevende, og at arbeidet må utføres på et bredt plan. Det pekes blant annet på at det kreves et godt samarbeid mellom berørte departementer og underliggende etater.

Ved behandlingen av budsjettet for 2006 påpekte justiskomiteen at innsatsen mot økonomisk kriminalitet må intensiveres, og at det etterforsknings- og forvaltningsmessige arbeidet for å avdekke svart økonomi, blant annet hvitvasking, må styrkes. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2007 var komiteen enig i regjeringens prioritering i kampen mot økonomisk kriminalitet. Komiteen uttrykte tilfredshet med at regjeringen ville videreføre og styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet at arbeids- og velferdsetaten skal arbeide for å avdekke og hindre trygdemisbruk. Ifølge departementet er dette viktig for å opprettholde velferdsordningenes legitimitet i befolkningen.

Ifølge tidligere budsjettproposisjoner for de departementene som hadde ansvaret for Aetat og trygdeetaten, er arbeidet med å avdekke og hindre stønads- og trygdemisbruk prioriterte arbeidsområder. Av St.prp. nr. 1 for Arbeids- og sosialdepartementet (2004–2005) framgår det blant annet at regjeringen vil øke innsatsen for å bekjempe trygdemisbruk. Dette begrunner departementet med at det er indikasjoner på økt systematisk og organisert misbruk av trygdens midler. Sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon er eksempler på stønadsordninger som departementet mener er utsatt for misbruk. I proposisjonen gir departementet uttrykk for at det kan være et stort innsparingspotensial ved en slik økt satsing mot trygdemisbruk. I tillegg framhever departementet at samarbeidet med andre etater skal videreutvikles.

Gjennom behandlingen av de nevnte budsjettproposisjonene har Stortinget sluttet seg til disse satsingsområdene. I budsjettinnstillingen for 2007 peker komiteen på hvor viktig det er å bevare tilliten til velferdsstaten i befolkningen. Komiteen mener det i denne sammenheng er viktig å sikre at de som har krav på bistand fra det offentlige, faktisk får det, og samtidig å avdekke trygdemisbruk.⁹

4) Etaten gikk fra en distriktsmodell til en regionsmodell hvor ti tolldistrikter ble slått sammen til seks tollregioner.

5) St.prp. nr.1 (2002–2003) Finansdepartementet, side 17.

6) Dette omfatter skatteetaten, de kommunale skatteoppkreverne og toll- og avgiftsetaten.

7) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 for budsjettårene 2004 til 2007.

8) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Justis- og politidepartementet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2006–2007).

9) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 15 for (2006–2007) side 23.

3.2 Mål- og resultatstyring

Stortinget har gjennom bevilgningsreglementet¹⁰ § 9 (tidligere §§ 2 og 13) stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. I økonomireglementet for staten¹¹ er Stortingets forutsetninger videreført ved at det skal formuleres resultatkrav og foretas resultatrapportering. Av økonomireglementet går det fram at hver virksomhet skal utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) for å oppnå de mål og gjennomføre de oppdrag som er fastsatt i tildelingsbrevet. Videre skal det avgis rapport i henhold til fastsatte mål i resultatrapporteringen.

3.3 Nærmere om mål og krav til skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferds- etatens innsats mot økonomisk kriminalitet

Skatteetaten

For å sikre at fastsettelsen av skatter og avgifter skjer i henhold til gjeldende regelverk, skal skatte- og avgiftsmyndighetene føre kontroll med de skatte- og avgiftspliktiges egendeklarasjoner etter ulike lovbestemmelser.¹² Kontrollaktiviteter omfatter både informasjon og veiledning, oppgavekontroller og stedlige kontroller. Skatteetaten har fastsatt styringsparametre med tilhørende resultatkrav for kontrollarbeidet. For den stedlige kontrollen og oppgavekontrollen har resultatkravet i perioden vært at antall kontroller enten skulle være på samme eller høyere nivå enn for to år tilbake. Samtidig er det både i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet og i tildelingsbrevene for den aktuelle perioden pekt på at kontrollvirksomheten skal være målrettet, og at kontrollutvelgelse og gjennomføring av stedlige kontroller skal bygge på en vurdering av risiko og vesentlighet.

Ifølge tildelingsbrevene for perioden skal tiltak mot skatteunndragelser og annen økonomisk kriminalitet ha høy prioritet. Av tildelingsbrevene for 2006 og 2007 framgår det at regjeringen er opptatt av at arbeidet mot svart arbeid og skatteunndragelser skal intensiveres. I tildelingsbrevene for 2005–2007 ber departementet etaten sørge for at alle tiltak som er omtalt under kapitlet om skatte- og avgiftskriminalitet i handlingsplanen, enten er gjennomført eller vurdert før utløpet av perioden. I handlingsplanen blir det blant annet pekt på at skatte- og avgiftsmyndig-

hetene skal videreutvikle målrettet bransje- og temarettet innsats. Det skal legges vesentlig vekt på de alvorligste lovbruddene hvor illojaliteten er størst. Bygg- og anleggsbransjen blir framhevet som et aktuelt område. I handlingsplanen blir det også framhevet at bruk av ikt for lagring av data, sporing av transaksjoner og bevissikring er et viktig område å videreutvikle.

I tildelingsbrevene for 2004–2007 er det blant annet framhevet at skatteetaten skal videreføre sitt arbeid med å utvikle metoder for å kartlegge omfanget av og egenskaper ved svart økonomi og også årsaker til den svarte økonomien. I tillegg skal det legges vekt på langsiktige, forbyggende tiltak mot svart arbeid og skatteunndragelser. Etatens arbeid for å styrke arbeidsgiverkontrollen og den faglige oppfølgingen av de kommunale skatteoppkreverne anses som et viktig ledd i den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Det er også viktig at etaten kartlegger behovet for nye tiltak på området.

For utenlandske arbeidstakere og virksomheter i Norge må etaten intensivere arbeidet for å øke etterlevelsen på dette området, jf. tildelingsbrevet for 2007. Informasjon og service overfor disse målgruppene må bedres og effektiviseres, samtidig som kontrollinnsatsen må styrkes. I dette arbeidet må det legges vekt på samarbeid med andre offentlige etater. Direktoratet bes vurdere om det er behov for endringer i regelverket på dette området.

Fylkesskattekontorene, sentralskattekontorene og Oslo likningskontor kan i henhold til instruks av 24. november 2005 anmelde antatte straffbare overtredelser etter ligningsloven, folketrygdloven og merverdiavgiftsloven.¹³ Det framgår av instruksene at den som gir skattemyndighetene uriktige eller ufullstendige opplysninger, skal anmeldes når de skatte- eller avgiftsmessige fordelene utgjør et betydelig beløp. Dersom unndragelsen er gjennomført på en planmessig måte, ved handlinger som det er vanskelig å oppdage, eller ved misbruk av stilling eller tillitsforhold kan det anmeldes også for lavere beløp. Den som utferdiger et uriktig dokument, skal anmeldes uten hensyn til unndragelsens omfang, med mindre overtredelsen gjelder et lite beløp og det ikke foreligger indikasjoner på andre straffbare forhold. Andre forhold skal anmeldes når skadevirkningene for det offentlige eller andre grunner tilsier det. Anmeldelse skal skje når det foreligger

10) Gjeldende fra 1. januar 2006.

11) Gjeldende fra 1. januar 2004.

12) Ligningsloven §§ 4-10 og 6-15, merverdiavgiftsloven §§ 46 og 47, skattebetalingsloven §§ 47 og folketrygdloven §§ 23-2 og 24-5.

13) Ligningsloven kap. 12, folketrygdloven § 24-4 femte ledd og merverdiavgiftsloven § 72.

skjellig grunn til mistanke om straffbar overtredelse.

Trekkanmeldelsesinstruksen av 9. mai 1997 gjelder for anmeldelser til påtalemyndigheten for overtredelser på skattebetalingsområdet. Skatteoppkreveren, og i særlige tilfeller skattefogden og Skattedirektoratet, er gitt kompetanse til å anmelde underslag, bedrageri og annen opplysningssvikt mv. i forbindelse med sikring, betaling og innkreving av midler etter skattebetalingsloven. Fylkesskattekontorene og Oslo likningskontor kan inngi anmeldelser om svikt i forskuddsopplysninger. Framtrer det som overveiende sannsynlig at anmeldelsen vil bli henlagt eller lede til påtaleunnlatese, kan anmeldelse unnlates. Grov overtredelse av betydelige beløp eller avansert framgangsmåte skal som hovedregel alltid anmeldes. Anmeldelse kan unnlates når særlig sterke formildende omstendigheter foreligger eller unnlatesen anses avgjørende for en vesentlig bedret innfordring i saken, såfremt det framstår som nærliggende at eventuell straffefølgning ikke vil lede til ubetinget fengselsstraff.

Toll- og avgiftsetaten

Ifølge tildelingsbrevene for den aktuelle perioden er et av målene for etaten å redusere svart økonomi. For å sikre at fastsettelsen skjer i henhold til gjeldende regelverk, skal toll- og avgiftsmyndighetene føre kontroll med selvdeklarasjonene. Kontrollaktivitetene omfatter både informasjon og veiledning, oppgavekontroller og stedlige kontroller (virksomhetskontroller). Toll- og avgiftsetaten har fastsatt styringsparametre med tilhørende resultatkrav for kontrollarbeidet. For kontrollvirksomheten har resultatkravet i perioden vært at antall kontroller enten skulle være på et tilfredsstillende nivå, opprettholdes eller være høyere enn for to år tilbake. Samtidig er det både i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet og i tildelingsbrevene pekt på at kontrollvirksomheten skal være målrettet og rettes inn mot områder der potensialet for unndragelser er størst.¹⁴

Finansdepartementet ber direktoratet forsikre seg om at tiltak som er omtalt under kapittelet om skatte- og avgiftskriminalitet i handlingsplanen, enten er gjennomført eller vurdert før utløpsperioden. I handlingsplanen blir det blant annet pekt på at toll- og avgiftsetaten bør styrke satsingen på analysevirksomhet blant annet med tanke på å avdekke økonomisk kriminalitet. Ifølge tilde-

lingsbrevene er det også viktig at direktoratet kartlegger behovet for nye tiltak på området. I tildelingsbrevet for 2005 framkommer det også at etaten skal utnytte de mulighetene som ligger i det nye valutaregisteret, i kampen mot økonomisk kriminalitet.

Av tildelingsbrevet for 2004 framgår det at økning i antall reisende, friere vareflyt over grensene og mer organisert kriminalitet er noen av tendensene i samfunnsutviklingen som krever at etaten fokuserer sterkere på målrettet objektutvelgelse.

Gjeldende anmeldelsesveileder for toll- og avgiftsetaten er fra 20. oktober 2006. Anmeldelsesveilederen skal være til hjelp når tollregionene vurderer å anmelde et mulig straffbart forhold. Veilederen er ingen formell instruks, men gir klare føringer for hvilke forhold/saker som bør anmeldes. Veilederen er skrevet med henblikk på toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroller, men er også aktuell når det gjelder grensekontroller. Veiledningen gir konkrete og generelle råd om hva som må undersøkes før en beslutter å anmelde, hvilke forhold som skal anmeldes, valg av andre reaksjonsformer og hvordan en anmeldelse bør utformes.

Veilederen gir ingen føringer for hvor store beløp som må være unndratt før anmeldelse skal skje. Toll- og avgiftsdirektoratet har i brev av 11. juni 2002 slått fast at anmeldelser må forbeholdes de mer graverende overtredelsene. I praksis vil det måtte foretas en totalvurdering av handlingen, unndratt beløp, utvist skyld mv. Forhold som virker straffeskjerpene, er blant annet størrelsen på unndratt beløp, flere lovovertridelser over tid, utnyttelse av tillitsforhold til tollvesenet, grad av skyld og om vedkommende er næringsdrivende eller privatperson.

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) – tidligere Aetat og trygdeetaten

Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2006¹⁵ og 2007 skal etaten blant annet avdekke og hindre trygdemisbruk. Etaten skal gjennomføre risikoanalyser for å identifisere nye kritiske områder for trygdemisbruk og om det er behov for nye virkemidler i arbeidet mot dette. De styringsparametrene som skal benyttes, er avdekket misbruk og antall anmeldelser. Det skal ifølge tildelingsbrevene også rapporteres om

14) Handlingsplanen side 47 og tildelingsbrev til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2004 side 9 og 2005 side 4.

15) Tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet gjelder kun for 2. halvår 2006.

opplegg for etatens gjennomføring av risikoanalyser for trygdemisbruk, blant annet stønadsordninger, næringsbransjer mv.

Tilsvarende fokusområder er også angitt i tildelingsbrevet til Rikstrygdeverket for 2005. For Aetat var det i tildelingsbrevene for 2004 og 2005 satt krav til en rask og riktig utbetaling av økonomiske ytelser. Ytelsene som utbetales, skal være korrekte, og utbetalingene skal skje uten forsinkelser. Av handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet framgår det også at organisert trygdebedrageri øker behovet for skjerpet kontroll, og at det er viktig at det settes av tilstrekkelige ressurser til denne kontrollvirksomheten.

Arbeids- og velferdsetaten har i perioden 2004–2007 hatt to ulike dokumenter som omhandler anmeldelse til politiet for misbruk av henholdsvis trygde- og dagpengeordningen.¹⁶ Det ene er anmeldelsesinstruksen for trygdeetaten av 1. juli 2004, og det andre er retningslinjer for påtale/anmeldelse og utestengning angående dagpenge- og attføringsordningen av 6. februar 2006. Sistnevnte rundskriv erstatter to tidligere rundskriv: dagpenge- og attføringsrundskrivene fra 2004.¹⁷

Formålet med instruksen for trygdeetaten er å sikre lik anmeldelsespraksis i forbindelse med trygdemisbruk. Anmeldelsesmyndigheten er delegert fra berørte departementer til tidligere Rikstrygdeverket (Arbeids- og velferdsdirektoratet). Direktoratet har delegert denne myndigheten videre til fylkestrygdedirektørene (NAV Fylke). I henhold til instruksen er utgangspunktet at etaten skal reagere mot enhver handling eller unnlatelse som er straffbar etter straffeloven. Reaksjonsformene er advarsel og anmeldelse. Dersom etaten mener at medlemmet har opptrådt med forsett, skal forholdet anmeldes, mens det i de tilfeller en antar at medlemmet har opptrådt grovt uaktsomt, må vurderes konkret om det skal gis en advarsel, eller om forholdet skal anmeldes. Dersom medlemmets situasjon er av ekstraordinær karakter, for eksempel på grunn av helsemessige eller sosiale forhold, kan reaksjon unnlates. Anmeldelse skal skje til det politidistrikt hvor den straffbare handlingen er foretatt, men i saker som gjelder organisert trygdemisbruk eller er svært omfattende, kan anmeldelse skje direkte til Økokrim. Det framgår av instruksen at etaten

med jevne mellomrom skal kontakte politiet og etterspørre informasjon om status i de anmeldte sakene. Dersom anmeldelse ikke har ført til resultater innen ni måneder, kan en klage til vedkommende politimyndighet og eventuelt videre til statsadvokaten.

I retningslinjene fra 2006 for påtale og utestengning angående dagpenge- og attføringsordningen, er det fastsatt en beløpsgrense som i utgangspunktet er avgjørende for om etaten skal benytte utestengning eller påtale/anmeldelse som reaksjon overfor misbruk av ordningene.¹⁸ I rundskrivene fra 2004 var fastsatte beløpsgrenser forskjellig fra gjeldende rundskriv.

Både vedtak om utestengning fra dagpenger og begjæring om påtale/anmeldelse for misbruk av dagpenge- og attføringsordningen etter folketrygdloven, kan bare fattes når det er sannsynlighetsovervekt for at stønadsmottaker forsettlig eller uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller unnlatt å gi opplysninger som har betydning for retten til ytelser. I henhold til retningslinjene er det NAV Lokal som fatter vedtak om utestengning, mens vedtak om begjæring om påtale/anmeldelse avgjøres av NAV Klage og anke Kristiansand. Arbeids- og velferdsdirektøren har også bemyndiget NAV Klage og anke Kristiansand til å begjære påtale eller anmelde bedrageri etter straffeloven. I retningslinjene blir det presisert at det bare skal begjæres påtale i saker hvor det kan forventes dom på ubetinget fengselsstraff eller samfunnsstraff. Er det grunn for å tro at utfallet av saken blir henleggelse, påtaleunnlatelse eller dom med betinget fengselsstraff, skal saken ikke begjæres påtalt/anmeldes.

3.4 Nærmere om mål og krav til politi- og påtalemyndighetens innsats mot økonomisk kriminalitet

I tildelingsbrevene fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet for de senere år er det satt krav til at politiet skal følge opp aktuelle ansvarsområder i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

I handlingsplanen framgår det blant annet at alle politidistriktene skal etablere tverrfaglige team til å håndtere økonomisk kriminalitet. Ifølge tildelingsbrevet for 2005 skulle alle politidistrikter ha

16) Fra april 2008 er det gitt én felles retningslinje for alle ytelsesområdene som etaten forvalter.

17) Retningslinjer for utestengning etter sysselsettingsloven § 36 og begjæring om påtale/anmeldelse av 7. januar 2004, og rundskriv om feilutbetalingsaken som straffesak av 2. januar 2004.

18) Utestengning kan bare benyttes som reaksjon overfor misbruk av dagpengeordningen og ikke overfor misbruk av andre ytelser som forvaltes av NAV.

etablert slike økoteam innen 1. juli 2005. For å sikre stabile og kompetente økoteam er det i tildelingsbrevet for 2007 satt krav til Politidirektoratet om å legge til rette for dette.

Ifølge handlingsplanen skal det også satses på heving av den faglige kompetansen, særlig når det gjelder den finansielle etterforskningen. I tildelingsbrevet for 2005 er finansiell etterforskning foreslått opprettet som eget fag på Politihøgskolen fra skoleåret 2005/2006.

I handlingsplanen blir det pekt på at det skal satses mer på å avdekke hvitvasking gjennom økte ressurser (årsverk) og nye ikt-systemer til Økokrim. Det ble også foreslått å opprette et nytt team i Økokrim som skal arbeide med saker som gjelder misbruk av offentlige støtteordninger. Av tildelingsbrevet for 2007 framgår det at Økokrim skal opprette et nytt etterforskningsteam mot hvitvasking. Det skal også etableres systemer som gjør Økokrim i stand til å behandle hvitvaskingsmeldinger på en forsvarlig og effektiv måte.

Ifølge handlingsplanen skal det rettes ytterligere fokus på arbeidet for at ulovlig oppnådd utbytte oppspores og inndras der det er grunnlag for det. I tildelingsbrevet for 2007 er det satt krav til at antall inndragningskrav i 2007 må økes i forhold til 2006. Om nødvendig må det settes i verk konkrete tiltak for å sikre en mer effektiv inndragning. Det er for å hindre at kriminalitet skal lønne seg.

I tildelingsbrevene til riksadvokaten for 2006 og 2007 framgår det at inndragning av utbytte fra kriminelle handlinger er et av områdene det skal rettes særlig fokus på. I 2007 er det satt krav til at antall inndragningskrav skal være høyere enn i 2006. I tildelingsbrevene viser departementet til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet og legger til grunn at riksadvokaten gjennomfører de tiltakene som gjelder påtalemyndigheten.¹⁹

Det framgår av riksadvokatens årlige rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet at økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, er blant sakstypene som skal prioriteres når etterforskning skal settes i gang og gjennomføres. Det er likevel rom for lokal prioritering innenfor de ulike typer kriminalitet. Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter skal, sammen

19) Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til riksadvokaten for 2005 og 2006.

med de andre landsdekkende og sentrale prioriteringer, gis forrang når det er knapphet på ressurser.

I rundskrivene framhever riksadvokaten at kort saksbehandlingstid ikke skal oppnås på bekostning av kravet om høy kvalitet eller oppklaring. Riksadvokaten understreker at saker ikke skal henlegges for å overholde frister, og at de fristene som er fastsatt, ikke må føre til at oppklaringsprosenten synker. Hensynet til saksbehandlingstid må ikke føre til at alvorlige økonomiske straffesaker nedprioriteres eller avgrenses på en slik måte at de ikke står i forhold til forbrytelsens omfang og alvor.²⁰ Riksadvokaten framhever videre at velfungerende økoteam med høy kompetanse er av stor betydning for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet.²¹ Riksadvokaten viser blant annet til at tverrfaglig bemanning, samlokalisering av personell, klar ansvarsfordeling og gode samarbeidsrelasjoner med for eksempel kontrollmyndighetene er viktige faktorer for teamenes arbeid.²²

I rundskriv om mål og prioriteringer ved statsadvokatembetene for 2007 blir det også pekt på at statsadvokatene ved passende anledninger bør kontrollere at politidistriktene benytter riktige henleggelseskoder. Riksadvokaten framhever dette som viktig for at fornærmede og andre får en riktig begrunnelse, og for å sikre korrekt statistikk.²³

3.5 Nærmere om krav til samordning mellom de involverte etatene i innsatsen mot økonomisk kriminalitet

Tverrsektorielt samarbeid mellom politi- og påtalemyndigheten og øvrige etater vurderes som avgjørende for å avdekke og effektivt rettsfølge økonomisk kriminalitet. I EMØKs arbeid med å følge opp handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet vektlegges derfor forslag som blant annet innebærer en forsterkning av slikt samarbeid.²⁴

Det framgår av handlingsplanen at samarbeidet mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten skal videreføres og

20) Riksadvokatens rundskriv nr. 1 – Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet for årene 2004, 2005, 2006 og 2007.

21) Riksadvokatens rundskriv nr. 1 – Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet for årene 2005, 2006 og 2007.

22) Riksadvokatens rundskriv nr. 1 – Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet for årene 2006 og 2007.

23) Riksadvokatens rundskriv nr. 2–2007: Mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene 2007.

24) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Justis- og politidepartementet side 17.

styrkes. Det er for å sikre at riktig reaksjon velges i hvert enkelt tilfelle. I handlingsplanen blir det pekt på hvor viktig det er at kontrollressursene utnyttes maksimalt, blant annet gjennom felles kontrollplaner og kontrollprosjekter mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Ifølge handlingsplanen innebærer organisert trygdebedrageri økt behov for bedre kommunikasjonsmuligheter mellom etatene, også bedre samkjørte registre. Det pekes på hvor viktig det er at registrene er samordnet også når det gjelder innholdet.

I tildelingsbrevene til skatteetaten for perioden 2004–2007 framgår det at skatteetaten skal prioritere samarbeid med andre etater og bransjeorganisasjoner for å bedre etterlevelsen av regelverket. I tildelingsbrevene til toll- og avgiftsetaten for de senere år er det stilt krav om at etaten følger opp de tiltakene som er omtalt under kapitlet om skatte- og avgiftskriminalitet i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet. Ifølge tildelingsbrevene til trygdeetaten for 2005 og 1. halvår 2006 skal etaten videreutvikle de samarbeidsavtalene de allerede har inngått, og søke etter nye samarbeidspartnere for å bekjempe trygdemisbruk.

Samarbeidsavtaler mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten

Tidligere avtale om samarbeid i kontroll saker mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten fra 11. april 1997 ble avløst av ny avtale fra 1. januar 2008. Den nye avtalen innebærer ingen vesentlige endringer i praksis, men er tilpasset de omorganiseringene som er/vil bli gjennomført i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

Ifølge avtalen skal kontroll samarbeidet gjennomføres både på sentralt nivå og på regionalt/lokalt nivå. Sentralt vil samarbeidet foregå mellom Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Etatene har nedsatt et kontrollutvalg som har som mål å følge opp det løpende samarbeidet. Kontrollutvalget skal møtes minst fire ganger hvert år. Tilsvarende er det lagt opp til møter på regionalt og lokalt nivå hvor kontroll arbeidet skal planlegges, følges opp og evalueres.

Partene skal arbeide aktivt for å sette i verk kontroll tiltak av felles interesse. Dette bør gjøres gjennom samordning av kontroll planer, felles utvelgelse av kontroll objekter og gjennom samordnet kontroll (simultankontroll). Hvis forholdene tilsier det, kan det avtales at en av etatene innhenter kontroll materiale for den andre. Avtalen inneholder også bestemmelser om

utveksling av opplysninger, rapportering av resultater, hospitering mv.

I tillegg har skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og Fiskeridirektoratet inngått en avtale²⁵ om samarbeid om kontroll saker som ledd i bekjempelse av miljøkriminalitet, hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet som berører partene. Avtalen legger opp til at partene sammen skal arbeide aktivt for å sette i verk kontroll tiltak av felles interesse gjennom samordning av kontroll planer, felles utvelgelse av kontroll objekter og gjennom samordnet kontroll (simultankontroll). Det kan videre avtales at en av etatene innhenter kontroll materiale for de øvrige.

Skatteetaten og trygdeetaten inngikk 17. juni 2005 en samarbeidsavtale på kontroll området. Avtalen omfatter kontakt, samarbeid, utveksling av kontroll opplysninger og informasjon mellom etatene. Ifølge avtalen skal kontroll samarbeidet mellom etatene foregå sentralt, regionalt og lokalt etter nærmere oppsatte retningslinjer. Skattedirektøren og trygdedirektøren skal avholde møter ved behov og minst en gang per år. Formålet med disse møtene er å evaluere samarbeidet, informere om planlagte satsinger og prioriteringer for kommende år og vurdere felles satsingsområder. Det framgår også av avtalen at når en av partene har behov for det, skal det avholdes faglige møter på avdelingsnivå etter forhåndsbestemt agenda. Avtalepartene skal i disse møtene stille med kompetente beslutningstakere for de sakene som skal behandles. I forbindelse med det praktiske samarbeidet skal de berørte partene på regionalt og lokalt nivå ha samarbeidsmøter etter behov og minst en gang i året.

Ifølge avtalen mellom skatteetaten og trygdeetaten skal opplysninger utveksles etter anmodning og av eget tiltak. Det skal tilstrebes en aktiv utveksling av opplysninger som vurderes å ha betydning for partenes arbeid med å forebygge og avdekke svart arbeid og trygdemisbruk. Dette forventes å skje innenfor gjeldende regelverk. I retningslinjene til avtalen mellom skatteetaten og trygdeetaten framgår det at avtalepartene så langt det er hensiktsmessig og praktisk mulig, skal samordne kontroll aktivitetene.

I de sakene hvor det er avdekket både svart arbeid og trygdemisbruk, bør anmeldelse til påtalemyndigheten skje i samarbeid mellom de aktuelle enhetene med anmeldelseskompetanse. I kommentarene til avtalen framgår det at innbe-

25) Avtale av 1. oktober 1997.

retning til påtalemyndigheten må skje både fra skatteetaten og trygdeetaten.

Samarbeidsavtale mellom skatteetaten og politi- og påtalemyndighet

Politiet, påtalemyndigheten og skatteetaten har i fellesskap etablert Det sentrale samarbeidsforum. I forumet deltar skattedirektøren, politidirektøren, sjefen for Økokrim og riksadvokaten.

Forumet har den 15. august 2005 utarbeidet prinsipper for samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten. Det overordnede mål for dette samarbeidet er å styrke bekjempelsen av økonomisk kriminalitet gjennom en rask og effektiv behandling av skatte- og avgiftssaker. Dette skal skje blant annet gjennom etablering av sentrale og regionale samarbeidsmøter hvor felles problemer drøftes og løses og ved utveksling av informasjon.

På bakgrunn av denne samarbeidsavtalen har Det sentrale samarbeidsforum fastsatt instruks av 24. oktober 2006 om operativt samarbeid mellom skatteetaten, politiet og påtalemyndigheten. Formålet med instruksjonen er å gi praktiske retningslinjer på regionalt og lokalt nivå. Instruksjonen legger opp til at fylkesskattekontorene og politidistriktene jevnlig møtes for å orientere om saker som de anser aktuelle for hverandres områder. Det legges opp til en aktiv informasjonsutveksling mellom etatene. Ofte vil sakene kunne løpe parallelt, og de beslutningsansvarlige i skatteetaten og påtalemyndigheten må treffe en endelig beslutning om bruk av sanksjonsform, enten i form av vedtak om tilleggsskatt/tilleggsavgift eller ved utferdigelse av forelegg/tiltale. Ved vurdering av henleggelse av saker innenfor skatteetatens område skal skatteetaten alltid konsulteres. Ved henleggelse skal saken overføres til skatteetaten for vurdering av eventuell administrativ sanksjonsbruk. Påtalevedtak skal sendes til skatteetaten til orientering straks det er forkynt/meddelt den anmeldte.²⁶

På regionalt nivå skal det hvert år drøftes og vurderes felles innsats mot bestemte bransjer og problemområder, for eksempel uregistrert arbeidskraft (svart arbeid).

26) *Instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten*. Fastsatt av Det sentrale samarbeidsforum i møte 24. oktober 2006.

4 Skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet

Skatteetatens primære oppgaver er å fastsette og innkreve skatter og avgifter og drive kontroll rettet mot skatte- og avgiftspliktiges egenopplysninger og regnskaper.

I perioden 2004–2007 har skatteetaten vært organisert med tre forvaltningsnivåer. Etaten omfattet da Skattedirektoratet på sentralt nivå, 19 fylkes-skattekontorer og 18 skattefogdkontorer på fylkesnivå og 96 ligningskontorer med folkeregistre på lokalt nivå.²⁷ I tillegg har skatteetaten tre særskilte ligningskontorer: Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU), Sentralskattekontoret for storbedrifter (SFS) og Oljeskattekontoret.

Skatteoppkreverne hører administrativt til kommunene, men er underlagt Finansdepartementets og skatteetatens faglige instruksjonsmyndighet for innkreving av skatt og folketrygdavgifter og kontrollfunksjoner overfor arbeidsgivere. De kommunale skatteoppkreverkontorene er ansvarlige for å kontrollere at arbeidsgiverne beregner og innberetter korrekt skattetrekk og arbeidsgiveravgift (arbeidsgiverkontrollen). Antall skatteoppkreverkontorer er lavere enn antall kommuner da stadig flere kommuner har slått sammen sine skatteoppkreverfunksjoner.

Reorganisering av skatteetaten (ROS) har ført til at etaten fra 1. januar 2008 er organisert i to nivåer: Skattedirektoratet og et regionalt nivå. Det er etablert fem regioner som hver utgjør en formell enhet.²⁸ I hver region er det flere fysiske kontorsteder, som alle vil ha skranke- og publikumskontakt og en eller flere spesielle oppgaver. Denne reformen har ikke berørt forholdet til skatteoppkreverne.

Skatteetaten og skatteoppkreverne gjennomfører flere typer kontrollaktiviteter overfor næringsdrivende og selskaper. Dette omfatter blant annet maskinelle og manuelle kontroller av oppgaver og selvangivelser og stedlige kontroller. Stedlige kontroller deles inn i bokettersyn, avgrensede/begrensede regnskapskontroller og formal- og informasjonskontroller. Med avgrenset regnskapskontroll menes en kontroll hvor en innsendt oppgave blir avstemt/kontrollert mot deler av

regnskapet eller en annen kilde. Formal- og informasjonskontroller er kontroller i den hensikt å gi informasjon, men hvor det også kontrolleres hvordan formalreglene er fulgt. Over tid har det vært noe endring i definisjonene og innholdet i kontrollbegrepet.

Kontrollaktivitetene skal bidra til å avdekke feil og unndragelser og virke forebyggende gjennom å øke skattyters opplevde oppdagelsesrisiko og bidra til økt etterlevelse av regelverket.

4.1 Virkemiddelbruk – resultater

4.1.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Kontrollutvelgelse og gjennomføring av stedlig kontrollvirksomhet skal bygge på vurdering av risiko og vesentlighet.

I spørreskjemaundersøkelsen opplyste flere av kontorene at kontrollutvelgelsen har vært basert på analyse av egne og andres kontrollerfaringer, tips, etatens datakilder, andre tilgjengelige registre og føringer fra sentralt hold, blant annet gjennom disponeringsbrevet. Kontorene framhevet at det har vært økt bruk av etatens datavarehus, som innebærer at tilgjengelige registeropplysninger sammenstilles. Enkelte opplyste også at det var opprettet egne analyseenheter i fylket i perioden.

Om lag halvparten av kontorene svarte at risiko- og vesentlighetsvurderinger i noen grad har blitt benyttet til å prioritere mellom ulike oppgaver i fylket og vært styrende for valg av virkemidler i kontrollarbeidet. Noen kontorer pekte på at kravet om antall kontroller og/eller kompetanse på området var styrende for valg av virkemidler og kontrollobjekter.

På spørsmål om i hvilken grad risiko- og vesentlighetsvurderinger har blitt benyttet til å systematisere næringsdrivende og selskaper i fylket i forbindelse med kontrollarbeidet i fylket, svarte 13 av kontorene i noen grad, 4 av kontorene i stor grad, mens 3 av kontorene svarte i liten grad. Ett av kontorene kommenterte her at det manglet både verktøy og kompetanse til å kunne gjen-

27) Ved begynnelsen av perioden var det 99 ligningskontorer.

28) Skatt Nord, Skatt Midt-Norge, Skatt Vest, Skatt Sør og Skatt Øst.

nomføre mer overordnede og strategiske analyser av næringslivet.

Skattedirektoratet opplyste i intervju at det fortsatt er et utviklingspotensial for arbeidet med og bruken av risiko- og vesentlighetsvurderinger. I forbindelse med reorganiseringen av skatteetaten er det opprettet egne analyseenheter i hver region, med unntak av Region Sør. Det er ved avslutningen av undersøkelsen (medio 2008) meningen at det skal opprettes en egen analyseenhet også i denne regionen. I tillegg vil direktoratet ha en egen overordnet strategisk analyseenhet som skal formidle relevant informasjon til regionene. Ifølge direktoratet ble kontrollene før omorganiseringen i større grad styrt av kompetanse og erfaringer på hvert enkelt kontor. Etter omorganiseringen vil etaten få større og mer spesialiserte enheter som lettere vil gjøre det mulig å styre etter vesentlighet og risiko.

Direktoratet opplyste også at skatteetaten nå tar i bruk etterlevelsstrategier – en norsk implementering av OECDs risikostyringsmodell – som del av sine samlede strategier. Etterlevelsstrategiene omfatter hele etatens virksomhet på skatteområdet og er forankret i etatens overordnede strategier. Etterlevelsstrategiene er sentrale for hvordan etaten skal arbeide på alle nivåer for å opprettholde og forbedre etterlevelsen og etatens omdømme. Etterlevelsstrategiene innebærer at etaten skal begynne å benytte en systematisk og dokumentert prosess for å sikre en effektiv og riktig bruk av ressurser. Metoden skal utvikles gjennom å identifisere risiko for manglende etterlevelse. Valg av innsatsområder skal skje

gjennom en bevisst prioritering, og valg av virkemidler skal bygge på kunnskap om hvilken atferd man ønsker å påvirke. Evaluering av gjennomførte tiltak skal gi økt kunnskap om risikoområder, virkemidler og arbeidsmetoder.

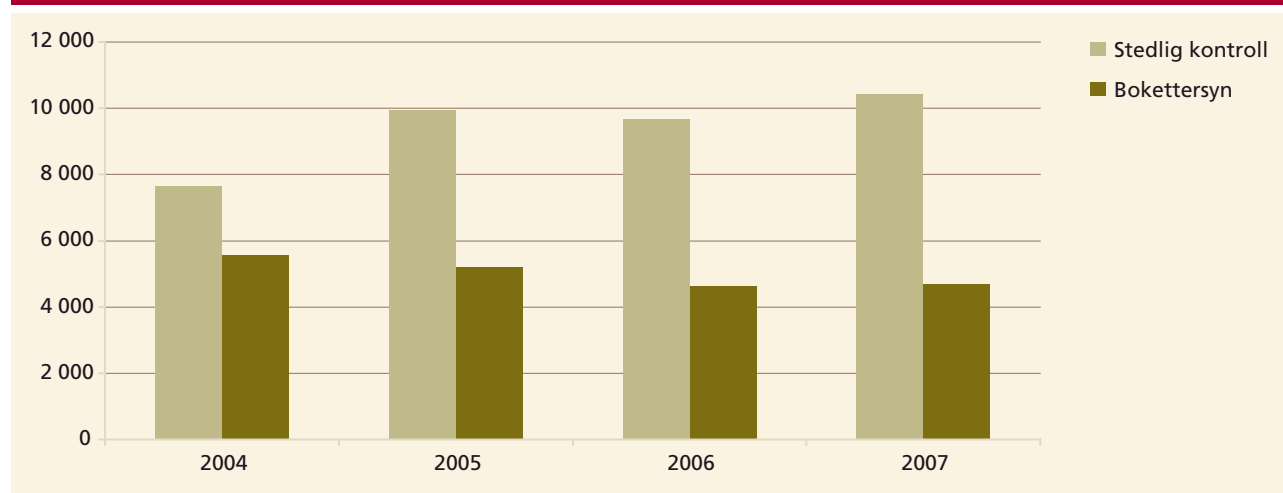
4.1.2 Kontrollomfang – måloppnåelse

Fylkesskattekontorene og ligningskontorene – kontrollomfang

Figur 4.1 viser antall stedlige kontroller²⁹ som fylkesskattekontorene og ligningskontorene har gjennomført i perioden 2004–2007. På landsbasis har det vært en økning i antall stedlige kontroller i løpet av perioden. I 2004 gjennomførte fylkesskattekontorene og ligningskontorene til sammen 7673 stedlige kontroller. I perioden 2005–2007 var det årlige antall stedlige kontroller om lag 10 000. Forskjellen i antall stedlige kontroller mellom 2004 og de tre påfølgende årene skyldes blant annet at avgrensede regnskapskontroller til og med 2004 ikke ble definert som stedlige kontroller, men som utvidet ligningsarbeid. Av figur 4.1 framgår det også at antall bokettersyn per år på landsbasis har gått ned i løpet av perioden. Fylkesskattekontorene og ligningskontorene utførte 872 færre bokettersyn i 2007 enn i 2004.

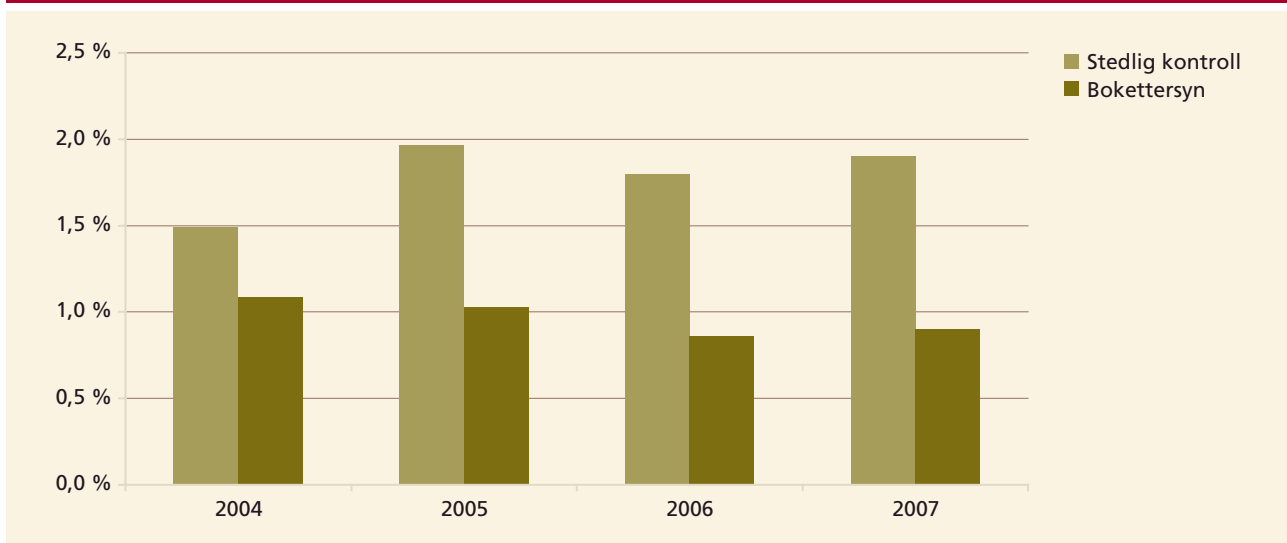
I 13 av fylkene har det vært en økning i antall stedlige kontroller fra 2005 til 2007, mens det i 5 av fylkene har vært en reduksjon i antall stedlige kontroller i samme periode. I over halvparten av fylkene gjennomførte fylkesskattekontorene og ligningskontorene færre bokettersyn i 2007 enn i 2004.

Figur 4.1 Antall stedlige kontroller og bokettersyn utført av fylkesskattekontorene og ligningskontorene i perioden 2004–2007 på landsbasis



29) Summen av bokettersyn, avgrensede stedlige kontroller og formal- og infokontroller.

Figur 4.2 Prosentandel stedlige kontroller og bokettersyn utført av fylkesskattekontorene og ligningskontorene i perioden 2004–2007 på landsbasis



Antall næringsdrivende i Norge (summen av antall personlig næringsdrivende og selskaper) har økt noe i løpet av den perioden undersøkelsen omfatter, fra om lag 515 000 i 2004 til 537 000 i 2007.

Figur 4.2 viser hvor stor andel av de næringsdrivende og selskapene som fylkesskattekontorene og ligningskontorene har gjennomført stedlige kontroller overfor i perioden 2004–2007 på landsbasis. Prosentandelene er derfor et uttrykk for dekningsgraden til disse kontrollene.

For landet viser figuren at andelen stedlige kontroller totalt har vært forholdsvis stabil i årene 2005–2007, da dekningsgraden var 2,0 prosent i 2005 og 1,9 prosent i 2007. Selv om antallet stedlige kontroller var noe høyere i 2007 enn i 2005, var dekningsgraden noe lavere i 2007 som følge av økningen i antall næringsdrivende. Figuren viser også at andelen næringsdrivende som fylkesskattekontorene og ligningskontorene har utført bokettersyn overfor på landsbasis, har gått ned i løpet av perioden, fra 1,1 prosent i 2004 til 0,9 prosent i 2007.

Det er variasjoner mellom fylkene når det gjelder andel stedlige kontroller per år.³⁰ For eksempel var dekningsgraden for 2007 0,5 prosent i Oslo, mens den var 7,2 prosent i Finnmark. Også når det gjelder andelen bokettersyn, er det variasjoner mellom fylkene. I 2007 var denne 0,4 prosent i Oslo, mens den var 1,8 prosent i Finnmark.

30) Av samme grunn som forklart i tilknytning til antall stedlige kontroller på figur 4.1 er lite relevant å sammenligne andelen stedlige kontroller for 2004 med de tre påfølgende årene.

Fylkesskattekontorene og ligningskontorene – resultatkrav og resultatoppnåelse

Skattedirektoratet har i disponeringsbrevene til fylkesskattekontorene og Oslo likningskontor fastsatt resultatkrav for antall stedlige kontroller for skatteetaten i fylket. For 2006 og 2007 var det stilt krav om totalt 10 090 og 10 845 stedlige kontroller, av dem var henholdsvis 4955 og 4515 bokettersyn.

På landsbasis ble kravet til antall stedlige kontroller oppfylt med 96 prosent både i 2006 og 2007, mens kravet til antall bokettersyn ble oppfylt med 94 prosent i 2006 og 104 prosent i 2007. Om lag en tredjedel av fylkene nådde kravet til antall stedlige kontroller både i 2006 og 2007. Kravet til antall bokettersyn ble nådd av omtrent halvparten av fylkene begge årene.

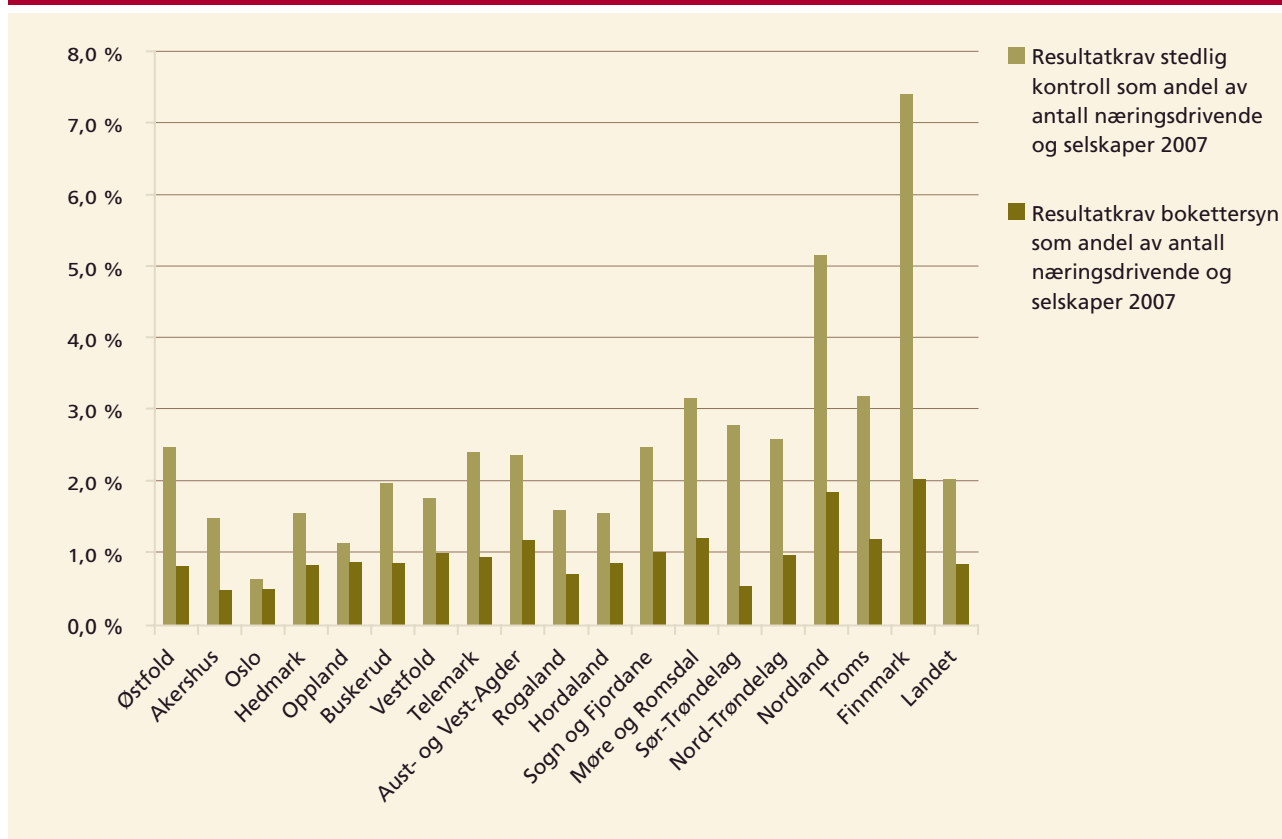
Resultatkravenes dekningsgrad

Figur 4.3 viser resultatkravene til antall bokettersyn og stedlige kontroller som andel av antall næringsdrivende og selskaper per fylke og på landsbasis for 2007. På landsbasis dette året utgjorde resultatkravet til antall stedlige kontroller en dekningsgrad (andel kontrollerte næringsdrivende og selskaper) på 2,0 prosent, og 0,9 prosent for bokettersyn.

Av figur 4.3 framgår det også at det er relativt store variasjoner mellom fylkene når det gjelder resultatkravenes dekningsgrad.³¹ For Oslo tilsvarte resultatkravet for stedlige kontroller en dekningsgrad på 0,6 prosent i 2007, mens det for

31) I tilknytning til figur 4.3 er resultatkravene for Oslo fylkesskattekontor og Oslo likningskontor slått sammen. Fylkene Aust- og Vest-Agder er også slått sammen da det var felles resultatkrav for disse i 2007.

Figur 4.3 Resultatkrav stedlig kontroll og bokettersyn som prosentandel av antall næringsdrivende og selskaper for 2007 per fylke og for landet



Finnmark var krav om at det skulle gjennomføres stedlig kontroll overfor 7,4 prosent av de næringsdrivende og selskapene. For bokettersyn utgjør resultatkravenes dekningsgrad 0,5 prosent for Akershus, Oslo og Sør-Trøndelag og 2,0 prosent for Finnmark.

I intervju med Skattedirektoratet ble det spurt om på hvilket grunnlag resultatkravene for fylkes-skattekontorenes kontrollarbeid fastsettes. Dette gjaldt både det totale omfanget av kontroller og fordelingen mellom de ulike kontrollformene, og hva som eventuelt er begrunnelsen for de relativt store variasjonene mellom fylkene for resultatkravenes dekningsgrad.

Skattedirektoratet viste til at de endelig fastsatte kravene til fylkene har vært et resultat av forhandlinger/dialog og har vært inntatt i en kontrakt mellom fylkesskattesjefene og Skattedirektoratet. Det har vært forskjeller i kravene som er satt til fylkene. Dette kan forklares med forskjeller i kompetanse og ulikheter i skattytermassen, i form av kompleksitet og omfang i de sakene som tas ut til kontroll. Skattedirektoratet ser imidlertid at kravene kan bli bedre fundert i risikovurderinger, slik at ressursinnsatsen kan rettes der risikoen er

størst. Skattedirektoratet ga uttrykk for at det er et helt klart mål for direktoratet at kontrolldeknningen skal utjevnes, slik at den ikke varierer for mye mellom regionene. I disponeringsbrevene for 2008 er det økte krav til antall stedlige kontroller i de mest befolkningsrike og næringsrike regionene. Dette er en utvikling som direktoratet vil følge opp i 2009 og framover. Det er særlig i de store byene at kontrolldeknningen bør økes. Skattedirektoratet er av den oppfatning at omorganiseringen av skatteetaten med større og mer spesialiserte enheter og innføringen av etterlevelsesstrategier, vil medføre at det blir en utjevning i kontrolldeknningen.

Tyngre kontroller

Begrepet tyngre kontroller benyttes ofte. Skattedirektoratet ble i intervju spurt om hva det legger i begrepet tyngre, og om dette kan kvantifiseres. Ifølge direktoratet har begrepet ingen klar avgrensning og det brukes derfor ikke i statistikken som samles inn. Skattedirektoratet sitter derfor ikke med noen helhetlig oversikt over omfanget av tyngre kontroller. De forskjellige fylkene/ligningskontorene kan likevel ha tall på hvor mange saker de behandler som kan betegnes som tyngre kontroller. I hovedsak dreier det seg

om alvorlige, ressurskrevende og/eller komplekse saker. Hensikten er at kontorene ikke bare skal fokusere på antall, men finne en balanse for å sikre at det tas tak i alle typer saker.

Direktoratet opplyste at skattekrimenhets saker ofte vil være av denne karakter, men det kan også tenkes at det dukker opp slike saker under ligningsbehandlingen. Uttrykket tyngre saker har oppstått i et forsøk på å få etaten til å ta opp saker som krever ressurser og innsats utover det vanlige. Direktoratet ser at bruken av begrepet tyngre kontroller er vanskelig målbart, og vil vurdere å endre dette til noe som er mer målbart.

Ikke forhåndsvarslede kontroller

I disponeringsbrevet til fylkesskattekontorene for 2005 ble det stilt krav om økt bruk av ikke forhåndsvarslede kontroller. Tre fjerdedeler av fylkesskattekontorene opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at de har utarbeidet retningslinjer/rutiner for bruk av ikke forhåndsvarslede kontroller. Kontorene ble også bedt om å oppgi hvor mange slike kontroller som var gjennomført av skatteetaten i fylket, og hva som ble resultatet av dem. Fylkesskattekontorene opplyste at det ved registrering av kontrollene i MVA3 (forvaltnings-system for merverdiavgiften) ikke ble skilt mellom forhåndsvarslede og ikke forhåndsvarslede kontroller, og at antall ikke varslede kontroller derfor ikke kunne oppgis.

Ifølge direktoratet skal en skattyter alltid få skriftlig varsel om at kontroll vil bli gjennomført. Ved ikke forhåndsvarslede/uanmeldte kontroller vil skattyteren få varselet samtidig med at kontrollen blir igangsatt. Direktoratet har ikke stilt konkrete krav til antall uanmeldte kontroller annet enn at det forventes økt bruk av slike kontroller. Kravet i disponeringsbrevet var et forsøk på å fokusere mer på området økonomisk kriminalitet, men direktoratet kunne ikke gi noe klart svar på omfanget av denne typen kontroller eller om det har vært en økning de senere årene.

Direktoratet opplyste videre at merverdiavgiftssystemet ikke kan gi noen informasjon om kontrollen var uanmeldt eller ikke. Det er først og fremst der man har indikasjoner på fare for bevisunndragelse og trenering av saken, at det ikke forhåndsvarsles. Direktoratet viste til disponeringsbrevet for 2005: "Bruk av uvarslede kontroller bør i økt utstrekning benyttes når formålet med kontrollen er å avdekke, dokumentere, eller på et senere stadium føre bevis for skatte- og avgiftsunndragelser." Skattedirektoratet hadde et

ønske om at etaten i større grad brukte også dette virkemidlet i de sakene som var å betrakte som alvorlige og bar preg av å være skatteunndragelsessaker. Kravet om uanmeldte kontroller har ikke vært inntatt i disponeringsbrevet de senere årene.

Skattekrimenhetsene

Etablering av skattekrimenheter har vært et satsingsområde i perioden som undersøkelsen omfatter. Skattekrimenhetsene skal på en tydelig og effektiv måte konsentrere etatens innsats mot alvorlig og omfattende skatte- og avgiftskriminalitet. Enhetene skal arbeide med alvorlige saker, dvs. saker som i utgangspunktet skal lede til anmeldelse. Skattekrimenhetsen i Oslo har vært operativ fra medio 2004, mens de øvrige først kom i gang medio 2005. Det foreligger en evalueringsrapport for skattekrimenhetsene.

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkesskattekontorene bedt om å gi en kort kommentar til effektene skattekrimenhetsene har hatt for kontrollarbeidet i fylket. Noen av fylkesskattekontorene framhevet at skattekrimenhetsene har hatt positive effekter, fordi de har anledning til å gå dybden på et relativt begrenset antall større og kompliserte saker, og at de har bidratt med ny metodikk og spisskompetanse. Andre kontorer pekte på at det er for tidlig å fastslå effektene ennå, og/eller at etableringen av skattekrimenhetsene har hatt liten effekt for kontrollarbeidet i fylket så langt. Det er blant annet fordi enhetene har hatt få saker hittil.

Ifølge intervju med Skattedirektoratet er erfaringene med enhetene at en slik fristilling/øremerking av ressurser åpner for å gå inn i større og mer omfattende og aksjonspregede kontroller enn den tradisjonelle kontrollvirksomheten har gjort. Det har også gitt en mulighet til å analysere informasjon som peker mot bakmenn, profesjonelle aktører og nettverk av organisert kriminalitet. Dette har ført til at kontrollarbeidet har blitt mer synlig og fått økt status. Ved oppstart av enkelte skattekrimenheter hadde saksbehandlerne med seg saker de arbeidet med før tiltredelsen (egen portefølje), mens andre skattekrimenheter måtte finne fram til saker på egen hånd, blant annet via tips, Økokrim og medier.

Ved omorganiseringen av etaten ble det etablert egne skattekrimavdelinger i hver region. Disse avdelingene er styrket personellmessig sammenlignet med de tidligere skattekrimenhetsene, jf. tabell 4.1.

Tabell 4.1 Tilgjengelige ressurser i årsverk i regionenes skattekrimenheter/-avdelinger per 1. januar 2007 og 2008

Skattekrimenhet/avdeling	Ressurser per 1.1.2007	Ressurser per 1.1.2008*	Økning årsverk
Skatt Nord (tidl. skattekrimenhet i Nordland, Troms og Finnmark)	9	12	3
Skatt Midt	13	15	2
Skatt Vest	18	23	5
Skatt Sør	Ikke egen enhet, 2 med i Rogaland	18	16
Skatt Øst	16	50	34

Kilde: Utarbeidet av Skattedirektoratet i forbindelse med verifisering av referat fra intervju 13. februar 2008.

* Disse ressursene inkluderer ikke bistandsrevisorer, men ansatte som er i permisjon, er inkludert.

Som en prøveordning har noen få ansatte fått begrenset avhørsmyndighet. Dette gjelder tidligere politifolk som er ansatt i skattekrimenheten. Direktoratet opplyste i intervju at bevissthet med hensyn til hvilken rolle man har, og hvilken hjemmel som benyttes ved samtaler/avhør av skattyter/mistenkte, er viktig i denne sammenheng. I svarbrevet fra Justis- og politidepartementet opplyses det at prøveordningen med begrenset avhørsmyndighet ikke skal videreføres, blant annet for å unngå rolleblanding og uklare beslutningslinjer.

Kontroll og oppfølging av utenlandske næringsdrivende og virksomheter med utenlandske arbeidstakere

Når det gjelder hvordan skatteetaten har tatt hensyn til den store økningen i utenlandske arbeidstakere/virksomheter i sitt kontrollarbeid, ga Skattedirektoratet i intervju uttrykk for at det først og fremst har vært satsset på informasjon. Skatteetaten har sammen med Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet og politiet etablert et servicesenter på Tøyen i Oslo for å gi informasjon til utenlandske arbeidstakere. Direktoratet viste også til at NAV ikke er med ennå, men at de vil komme inn etter hvert.

Direktoratet opplyste at Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) på grunn av den store tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere tidligere har slitt med å tildele D-numre³² til denne gruppen innen akseptable frister. SFU er tilført mer ressurser (36 årsverk) og klarer nå å tildele utenlandske arbeidstakere D-numre innen fem dager. Dette har også vært en forutsetning for at servicesenteret er blitt en suksess.

32) Et D-nummer er ellevesifret, som ordinære fødselsnummer, og består av en modifisert seksifret fødselsdato og et femsifret personnummer. Fødselsdatoen modifiseres ved at det legges til 4 på det første sifferet. D-en kommer av at systemet opprinnelig var knyttet til utenlandske og utenlandsboende sjøfolk på norske skip: Direktoratet for sjømenn. For utlendinger som har lovlig opphold i Norge, brukes dette i forbindelse med skatt og offentlige tjenester.

På kontrollsiden har etaten ifølge direktoratet gjennomført flere byggeplasskontroller i samarbeid med andre etater. Fram til i dag har det ikke vært egne grupper i regionene som har håndtert gjennomføringen av disse kontrollene. Etter omorganiseringen i etaten er det opprettet flere team og spesialiserte enheter som har eiendom, bygg og anlegg som fagområde.

Skattedirektoratet opplyste også at arbeidet mot utenlandske arbeidstakere og virksomheter vil bli forsterket ved at direktoratet er i gang med å etablere et eget program på området. Det er engasjert en programleder, og det arbeides med å legge inn og prioritere de riktige delprosjektene i programmet. Det vurderes blant annet å etablere delprosjekter for å ivareta rutineforbedringer, systemendringer, kontrollarbeid og informasjon via nettsider.

Ifølge direktoratet er erfaringene med servicesenteret på Tøyen så positive at det i prosjektet for videreutvikling av servicesenteret skal vurderes om slike servicesentre også skal opprettes i andre regioner. Dette prosjektet er ikke en del av det omtalte programmet ovenfor, da det er et samarbeidsprosjekt med flere etater. Skattedirektoratet er av den oppfatning at etableringen av eget program for denne satsingen vil gi økt innsats både på den forebyggende og avdekkende siden. På den avdekkende siden vil det være viktig også å se på andre bransjer enn bygg og anlegg, som for eksempel helse og renhold mv.

I intervjuet ble det også opplyst at omorganiseringen av skatteetaten (ROS) ikke har hatt spesiell betydning eller innvirkning for fordeling av ansvars- og arbeidsoppgaver mellom SFU og enhetene i etaten for øvrig, og at det heller ikke var planlagt noen slike endringer. Eventuelle endringer i dette forholdet vil måtte bli vurdert i et

eventuelt delprosjekt i programmet nevnt ovenfor.

Alle fylkesskattekontorene unntatt ett opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at det er utarbeidet planer, strategier mv. for kontroll og oppfølging av utenlandske næringsdrivende og virksomheter med utenlandske arbeidstakere i fylket.

Det var 18 fylkesskattekontorer som vurderte samordningen med andre offentlige etater om kontroll og oppfølging av utenlandske næringsdrivende og virksomheter med utenlandske arbeidstakere som tilfredsstillende per i dag, mens to av kontorene vurderte dette som lite tilfredsstillende. Ett av de sistnevnte kontorene pekte på at det er for mange enheter som har et ansvar for oppfølging og regelverk av utenlandske næringsdrivende, og at det er vanskelig å koordinere en effektiv kontroll.

Både Oslo fylkesskattekontor og Oslo ligningskontor uttalte i denne forbindelse at samarbeidet med arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet oppleves som godt, men også at de erfarer at mange offentlige etater mangler oversikt over omfanget av utenlandsk arbeidskraft i Norge. Ifølge disse kontorene har heller ikke skatteetaten oppdaterte registre over omfanget av utenlandsk arbeidskraft i Norge, og det er derfor en utfordring knyttet til å dimensjonere og målrette innsatsen.

På spørsmål til fylkesskattekontorene om samordningen og samarbeidet mellom skatteetaten i

fylket og Sentralskattekontoret for utenlandssaker vurderes som tilfredsstillende for å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging av disse gruppene, svarte sju at dette er lite tilfredsstillende. 14 fylkesskattekontorer ga uttrykk for at regelverket i noen grad er lagt til rette for at skatteetaten kan gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging av disse gruppene, mens fem svarte i liten grad på dette spørsmålet.

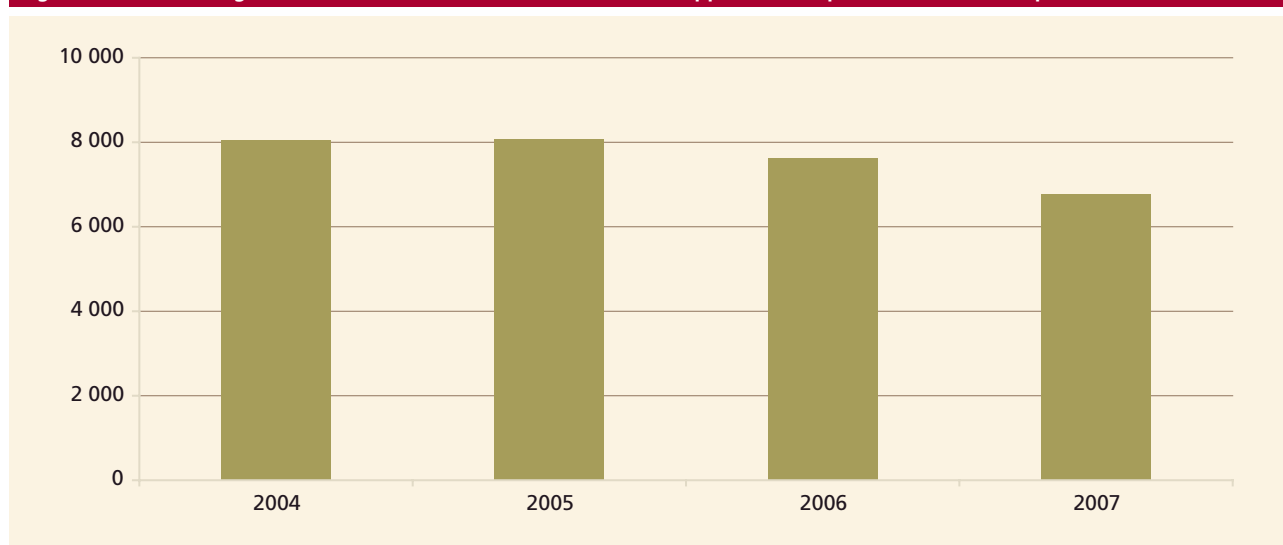
Skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll – omfang, resultatkrav og -oppnåelse

Av de siste års styringsdokumenter framgår det at skatteetatens arbeid for å styrke arbeidsgiverkontrollen og den faglige oppfølgingen av de kommunale skatteoppkreverne vurderes som et viktig ledd i den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet.³³

Figur 4.4 gir en oversikt over antall stedlige kontroller utført av de kommunale skatteoppkreverne per fylke og landsresultatet for perioden 2004–2007. Av figuren framgår det at antall kontroller på landsbasis har blitt redusert i løpet av denne perioden. I 2004 ble det totalt gjennomført 8034 kontroller, mens skatteoppkreverne gjennomførte 6778 stedlige kontroller i 2007. I 13 av fylkene var antall stedlige arbeidsgiverkontroller lavere i 2007 enn i 2004.

Antall leverandører av lønns- og trekkoppgaver (arbeidsgivere) har økt i perioden, fra om lag 184 000 i 2004 til 196 000 i 2007. Andel stedlige arbeidsgiverkontroller er antall leverandører av lønns- og trekkoppgaver som har vært gjenstand

Figur 4.4 Antall stedlige kontroller utført av de kommunale skatteoppkreverne i perioden 2004–2007 på landsbasis



33) Skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll er også behandlet i Dokument nr. 3:10 (2006–2007).

for stedlig kontroll av skatteoppkreverkontorene i forhold til det totale antallet leverandører av lønns- og trekkoppgaver.

Skattedirektoratet innførte resultatkrav for arbeidsgiverkontrollen fra og med 2000 for flere resultatindikatorer, også for den stedlige kontrollvirksomheten. En av resultatindikatorerne er stedlige kontrollerte leverandører av lønns- og trekkoppgaver, som viser hvor stor andel av leverandører av lønns- og trekkoppgaver som har vært kontrollert. Indikatoren viser også indirekte hvilken sannsynlighet det er for at en arbeidsgiver får sine regnskaper kontrollert. På landsbasis har resultatkravet knyttet til denne indikatoren i flere år, også 2006 og 2007, vært at skatteoppkrevernes stedlige kontrollvirksomhet skal oppnå en dekningsgrad på 5 prosent årlig. Kravet om en kontrolldekning på 5 prosent har i hovedsak også vært gjeldende for hvert enkelt fylke i 2006 og 2007. Unntakene er Oppland og Hordaland i 2006, hvor kravet var henholdsvis 6,5 og 4,5 prosent.

Figur 4.5 viser andel stedlige kontroller utført av skatteoppkreverkontorene innenfor de ulike fylkene og landsresultatet i perioden 2004–2007. Andelen stedlige kontroller utført av skatteoppkreverne på landsbasis er blitt redusert i perioden, fra 4,4 prosent til 3,5 prosent. I to av fylkene var andelen kontrollerte arbeidsgivere høyere i 2007 enn i 2004, mens andelen i samtlige fylker var lavere i 2007 enn i 2006.

I 2007 varierte andelen kontrollerte arbeidsgivere fra 0,9 prosent i Nord-Trøndelag til 4,7 prosent i Oslo. For de tre foregående årene var variasjo-

nene mellom fylkene fra 2,6 til 5,5 prosent i 2006, fra 2,0 til 6,7 prosent i 2005 og fra 1,9 til 5,6 prosent i 2004.

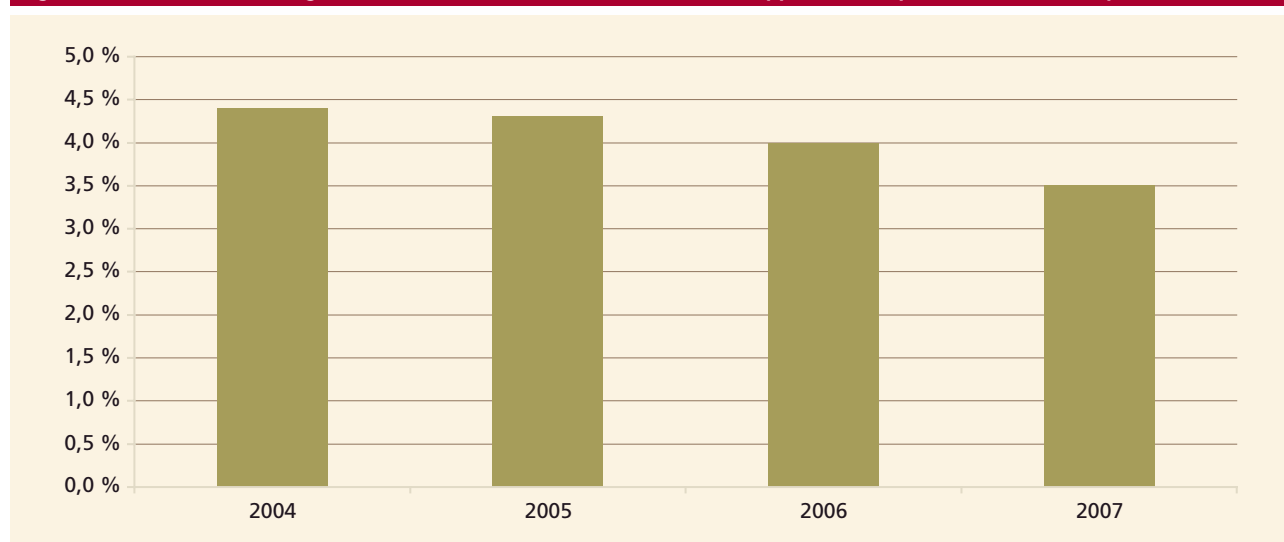
For landet som helhet ble ikke resultatkravet nådd verken i 2006 eller 2007 da kontrolldeknin- gen disse årene totalt var 4,0 og 3,5 prosent. I 2006 var det to fylker, Aust-Agder og Rogaland, som oppnådde resultatkravet, mens ingen av fylkene oppnådde en kontrolldekning på 5 prosent i 2007.

Ifølge Skattedirektoratets årsrapport for 2007 var det 60 kommuner som ikke gjennomførte stedlige kontroller i 2007. Dette er en vesentlig økning fra 2006 da antallet var 23. Det dreier seg her hovedsakelig om små kommuner. Økningen var forventet på bakgrunn av innføringen av nytt forvaltningssystem for skatteregnskap/-innkreving (SOFIE). Oslo, som skulle innføre SOFIE i 2008, oppnådde en kontrolldekning på 4,7 prosent i 2007.

I intervju ga Skattedirektoratet uttrykk for at kvaliteten på kontrollene fortsatt varierer, blant annet som følge av at halvparten av skatteoppkreverkontorene er små. Direktoratet ser imidlertid effekter av tiltak. I de store kommunene, som Oslo, Bergen og Trondheim, er kvaliteten meget god. Det har vært gjennomført opplæringstiltak i regi av skatteetaten. Dette vil også bli en oppgave for regionene framover.

Skattedirektoratet opplyste også at stadig flere kommuner samarbeider om arbeidsgiverkontrollen. Direktoratet har sett det som ønskelig at enda flere kommuner velger slike organisatoriske løs-

Figur 4.5 Prosentandel stedlige kontroller utført av de kommunale skatteoppkreverne i perioden 2004–2007 på landsbasis



ninger, men mangler styringsvirkemidler til å gjøre særlig mye med dette.

4.1.3 Avdekkede skatte- og avgiftsunndragelser

Fylkesskattekontorene og ligningskontorene

Hensikten med skatteetatens kontrollvirksomhet er blant annet å avdekke beløp som ikke er oppgitt til beskatning eller avgiftsberegning. Figur 4.6 viser beløpene som fylkesskattekontorene og ligningskontorene har avdekket gjennom stedlig kontrollvirksomhet i årene 2004–2007 når det gjelder for lite innberettet merverdiavgift og ikke-innberettede inntekter hos næringsdrivende og selskaper.³⁴ Av figuren framgår det at avdekket beløp uttrykt gjennom de to nevnte størrelsene har økt fra år til år i perioden. Avdekket for lite innberettet merverdiavgift økte fra 432 mill. kroner i 2004 til 979 mill. kroner i 2007. Ikke-innberettede inntekter som er avdekket, økte tilsvarende fra 2975 mill. kroner i 2004 til 7976 mill. kroner i 2007.

For fylkene er det variasjoner når det gjelder årlig avdekket beløp, som også kan ha stor betydning for resultatene på landsbasis. Et eksempel er Vest-Agder hvor ikke-innberettede inntekter økte med i overkant av 3900 mill. kroner fra 2006 til 2007. Når det gjelder merverdiavgift, var det 14 fylker som avdekket mer i 2007 enn i 2004, mens det var 12 fylker som avdekket mer i inntektsgrunnlag i 2007 enn i 2004.

I intervju pekte Skattedirektoratet på at treff i enkeltsaker slår mye ut for det enkelte år. Inntrykket direktoratet har, er at fylkene i de senere år har hatt færre nullkontroller³⁵, noe som skyldes at de er blitt flinkere til å velge ut de riktige objektene for kontroll. Når en først velger å foreta bok-ettersyn, som krever mye ressurser, er det ifølge direktoratet ønskelig at sakene skal gi resultater.

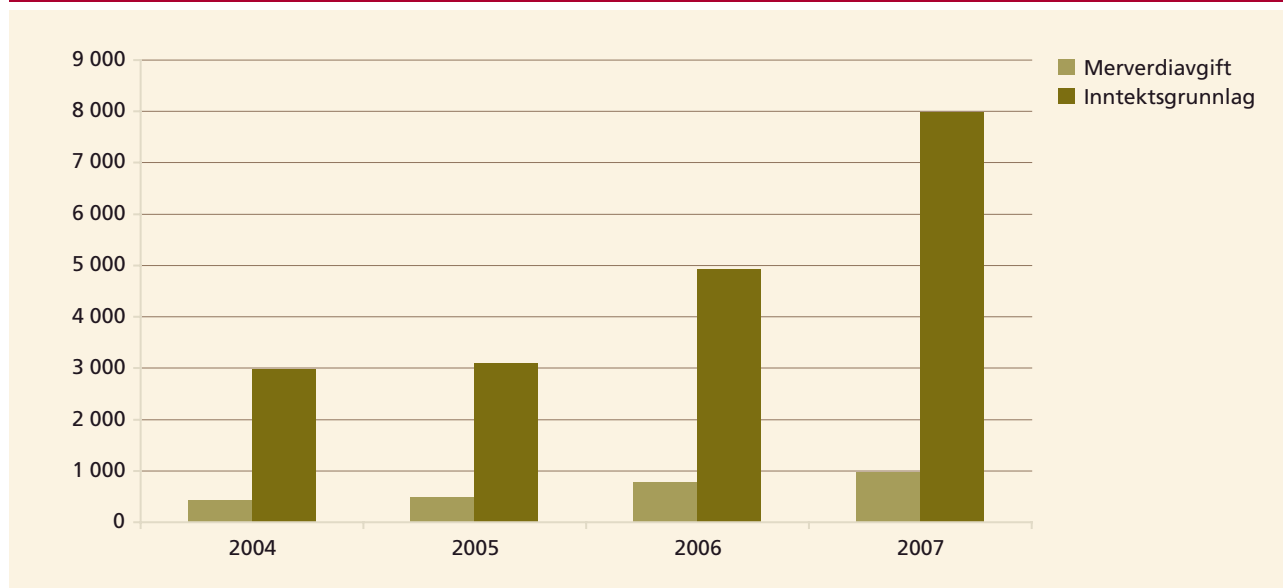
Impulskontroller – resultatkrav og -oppnåelse

Impulskontroller er kontroller som settes i verk i løpet av året på grunnlag av informasjon (impulser) som tilflyter kontoret, og som indikerer unndragelser av en slik art at kontroll må gjennomføres umiddelbart. Det vil si at den ikke er tatt med i kontrollplanen. Begrepet benyttes også om andre kontroller som velges ut på impulser, men som var kjent på planleggingstidspunktet.

Det er fastsatt årlige resultatkrav for treffprosent på impulskontroller. Skattedirektoratet har gitt individuelle resultatkrav til fylkesskattekontorene og Oslo likningskontor for hvor stor andel av impulskontrollene som skal føre til treff. Resultatkravene til treffprosent på impulskontrollene for de enkelte fylkesskattekontorene i 2006 og 2007 var enten 85 eller 90 prosent.

Antall impulskontroller var totalt 1110 i 2006 og 1076 i 2007. På landsbasis var treffprosenten på impulskontrollene 86,4 prosent i 2006 og 90,1 prosent i 2007. Treffprosenten på impulskontrollene har variert mellom fylkene. I 2006 varierte

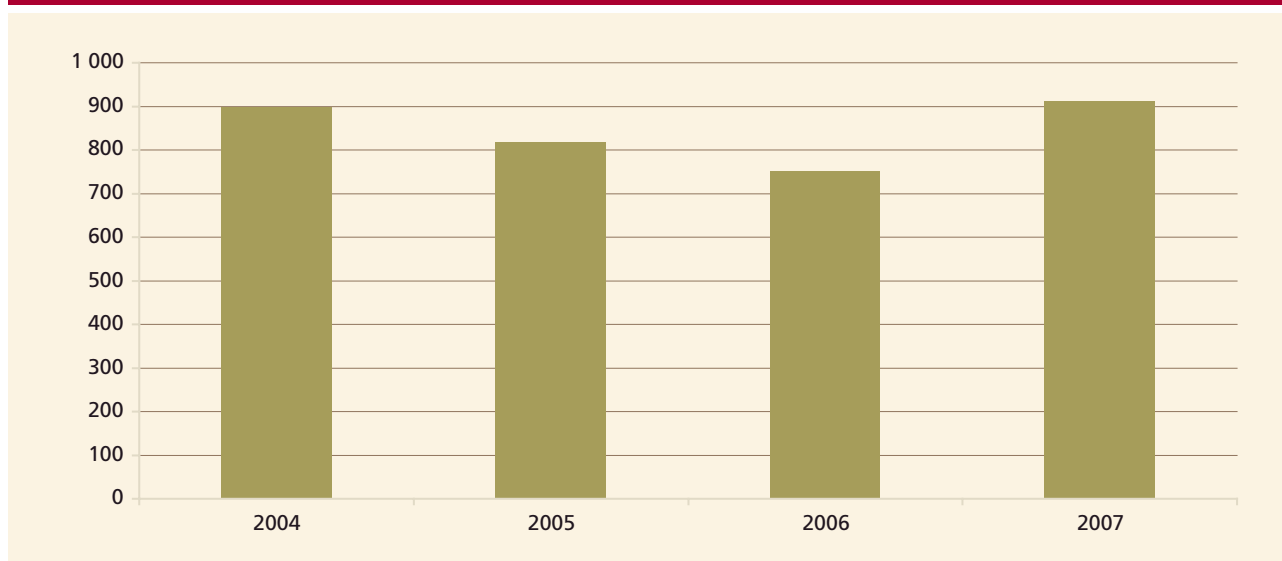
Figur 4.6 For lite innberettet merverdiavgift og inntekter hos næringsdrivende og selskaper avdekket av fylkesskattekontorene og ligningskontorene ved stedlige kontroller i perioden 2004–2007 på landsbasis (mill. kroner)



34) Oppgitte tall er revisors forslag til netto endringer, dvs. netto inntektskorreksjoner og netto korreksjoner – merverdiavgift, og kan avvike fra den endelige fastsettelsen.

35) Kontroller som ikke resulterer i endringsforslag.

Figur 4.7 Avdekket for lite innberettet grunnlag arbeidsgiveravgift ved de kommunale skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll i perioden 2004–2007 på landsbasis (mill. kroner)



treffprosenten fra 70 til 100 prosent, mens tilsvarende variasjon i 2007 var fra 79 til 100 prosent. For de fleste fylkene har det også vært variasjoner i den årlige treffprosenten. Unntaket er Oslo hvor treffprosenten har vært 100 for begge disse årene. I Oslo ble det gjennomført 41 impulskontroller både i 2006 og 2007. Ti av fylkesskattekontorene oppnådde ikke resultatkravet for 2006, mens det var fire kontorer som ikke oppnådde resultatkravet for 2007.

Skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll

Et resultat av skatteoppkrevernes kontrollvirksomhet er hvilke beløp som avdekkes og innrapporteres til ligningsmyndighetene. Skatteoppkreverne fremmer forslag både til endring av grunnlag arbeidsgiveravgift og om endring av inntekt for aktuelle skattytere i sine kontrollrapporter til ligningsmyndighetene. Skatteoppkreverne skal i tillegg til sine egne endringsforslag til ligningsmyndighetene også rapportere endringsoppgaver som arbeidsgiveren selv sender til ligningsmyndighetene på bakgrunn av utførte stedlige kontroller.

Figur 4.7 viser skatteoppkrevernes forslag til endring av grunnlag arbeidsgiveravgift for perioden 2004–2007 per fylke og for landet totalt. I 2004 førte skatteoppkrevernes stedlige kontrollvirksomhet til at det på landsbasis ble innrapportert 898 mill. kroner i endringsforslag på grunnlag arbeidsgiveravgift.³⁶ Tilsvarende tall for 2005 og 2006 var henholdsvis 817 og 752 mill. kroner og viser en betydelig reduksjon fra 2004. Endringsforslag på grunnlag arbeidsgiveravgift i

2007 var totalt 911 mill. kroner, som er noe høyere enn det totale endringsforslaget i 2004. For fylkene varierer resultatene fra år til år. I ti av fylkene var endringsforslag på grunnlag arbeidsgiveravgift lavere i 2007 enn i 2004.

4.1.4 Forebyggende arbeid og preventive effekter

Regelendringer

I intervju gjorde Skattedirektoratet rede for de mest sentrale regelendringene (lov, forskrift) som er foretatt de siste årene for å styrke skatteetatens kontroll- og sanksjonsmuligheter, og hvilke sider ved regelverket det fortsatt vurderes som viktig å få endret i denne sammenheng.

Direktoratet opplyste at regler om bokføringspålegg og tvangsmulkt ble innført ved innføring av ny § 4-13 i ligningsloven og endring i ligningsloven § 6-10, jf. lov 14. desember 2007 nr. 103 og Ot.prp. nr. 1 (2006–2007) kapittel 30. Bakgrunnen for endringen var blant annet å bedre kvaliteten på de næringsdrivendes regnskaper og ligningsoppgaver for framtiden.

Det ble også vist til at ligningsloven § 3-13 om taushetsplikt ble endret ved lov 9. mai 2008 nr. 21 om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven), jf. Ot.prp. nr. 31 (2007-2008) kapittel 8. Ifølge direktoratet innebærer denne lovendringen at ligningsmyndighetene har adgang til å gi opplysninger til politio og påtalemyndigheten når det foreligger rimelig grunn til mistanke om straffbare overtredelser som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks

36) Finnmark har ikke rapportert på dette for 2004.

måneder. Tidligere var kravet at det måtte foreligge skjellig grunn til mistanke. Lovendringen innebærer også at opplysninger kan gis til Økokrim uten nærmere bestemte vilkår etter anmodning grunnet i melding om en mistenkelig transaksjon gitt i medhold av hvitvaskingsloven.

Også ligningsloven § 6-10 om rapportering av utenlandske oppdragstakere og arbeidstakere knyttet til oppdrag ble endret ved lov 9. mai 2008 nr. 21. Siktemålet med lovendringen var å gjøre rapporteringsreglene mer treffsikre samt å forenkle regelverket.

Ifølge Skattedirektoratet har Finansdepartementet NOU 2003:7 Tilleggsskatt med mer til behandling. Departementet har også vedtatt en forskrift³⁷ om offentlige myndigheters opplysningsplikt (dvs. innberetningsplikt, tredjemannsoppgaver, bl.a. sosiale stønader, register over kapitalgjensstander etc.). Det ble også vist til at departementet har satt ned et utvalg, "skatteunndragelsesutvalget", hvor mange av direktoratets tidligere innspill i forbindelse med kontrollhjemler er innarbeidet i mandatet.

Skattedirektoratet opplyste også at departementet har bedt direktoratet om å utrede et forslag til en ordning hvor oppdragsgiver, for eksempel en hovedentreprenør, kan gjøres ansvarlig for oppdragstakers, for eksempel en underleverandør, skatteforpliktelser dersom oppdragstakeren ikke er registrert i StartBANK eller et lignende register.

Kartlegging av svart økonomi

Det framgår blant annet av de siste års St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet og tildelingsbrevene, jf. også regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004–2007), at skatteetaten skal videreføre arbeidet med å kartlegge omfanget av og egenskaper ved svart økonomi. Når det gjelder status for dette arbeidet, opplyste Skattedirektoratet i intervju at det i samarbeid med Statistisk sentralbyrå har vært gjennomført en skattegapanalyse, som beskriver utfordringer knyttet til det å måle skattegapet i Norge.

Målinger av preventive effekter

Halvparten av fylkesskattekontorene opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at det i løpet av perioden 2004–2007 ikke var målt eventuelle preventive effekter av kontrollarbeidet i fylket. Blant disse viste flere til at det var forsøkt å måle effekter av ulike typer virkemiddelbruk og etterlevelse innenfor enkelte områder. Resultatene av målin-

gene har ifølge kontorene vist økt eller uendret etterlevelse.

I intervju opplyste Skattedirektoratet at de har etterspurt effektmålinger av kontrollarbeidet i kontraktene med fylkesskattesjefene. Direktoratet pekte på at etaten fortsatt er i en forsøksfase på dette området, og at det har vist seg vanskelig å få dette til i praksis. Enkelte effekter har vært forsøkt målt. Direktoratet mener at etaten kan bli bedre på dette området. Skattedirektoratet utarbeidet derfor i 2007 en "veileder for effektmåling" til bruk for etaten. Effektmål og effektmålinger er i fokus i flere andre lands skatteforvaltninger og er tatt inn i en nordisk benchmarking hvor Skattedirektoratet deltar. Veilederen har blitt til etter inspirasjon gjennom dette arbeidet.

4.2 Ressurser, kompetanse og ikt-systemer

4.2.1 Ressursbruk til stedlig kontroll

Det er knyttet noe usikkerhet til innhentet statistikk for fylkesskattekontorenes og ligningskontorenes ressursbruk til stedlig kontroll, og det er derfor vanskelig å gi en fullgod oversikt over ressursbruken på området for perioden 2004–2007. I intervju opplyste Skattedirektoratet at kvaliteten på ressursregistreringen ikke var så god som de kunne ønske seg. Fram til 2005 benyttet ligningskontorene og fylkesskattekontorene to forskjellige systemer for ressursregistrering. Dette gjør at det er vanskelig å sammenstille ressursbruken til stedlig kontroll for hele perioden. I 2006 og 2007 benyttet ligningskontorene og fylkesskattekontorene det samme ressursregistreringssystemet.

Foreliggende tall for 2006 og 2007, som er innhentet fra Skattedirektoratet, viser at andelen ressursbruk til stedlig kontroll var om lag uendret i 2006 og 2007. Den gjennomsnittlige andelen av de totale ressursene som fylkesskattekontorene og ligningskontorene brukte til stedlig kontroll, var i underkant av 10 prosent begge disse årene. Den innhentede statistikken indikerer også at ressursbruken i fylkene til stedlig kontroll varierer mellom 7 og 15 prosent.

I spørreskjemaundersøkelsen oppga en tredel av kontorene at ressursutviklingen hadde vært stabil i perioden 2004–2007. Litt over en tredel av kontorene opplyste at det hadde vært en økning, mens de øvrige kontorene oppga at det hadde vært en reduksjon.

37) Forskrift av 17. april 2008 nr. 386.

I intervju ga Skattedirektoratet uttrykk for at det forventes at kontrollområdet generelt vil bli styrket gjennom omorganiseringen. Dette vil skje ved spesialisering av kontrollarbeidet i to avdelinger i regionene, i henholdsvis skattekrimavdelingen og avdelingen for kontroll og rettsanvendelse. Kontrollarbeidet spesialiseres ved at tverrfaglige team som har fokus på bransje eller tema, settes sammen. Direktoratet har stor tro på at omorganiseringen og innføring av etterlevelsestrategier vil gi bedre effekter for kontrolldekning og resultater av kontrollene. Interne kompetansebyggende tiltak vil bedre kompetansen for dem som har fått endrede arbeidsoppgaver. Skatteetaten sliter imidlertid med kompetanseflukt, spesielt blant jurister og revisorer. Dette vil ifølge direktoratet få konsekvenser for måloppnåelsen i 2008.

4.2.2 Kompetanse på kontrollområdet

De aller fleste fylkesskattekontorene vurderte kompetansen i fylket som tilfredsstillende (17) eller svært tilfredsstillende (2) når det gjelder planlegging av kontrollarbeidet. Ett av kontorene svarte at den var lite tilfredsstillende.

På spørsmål om hvordan kompetansen i fylket vurderes for gjennomføring av kontrollarbeidet, svarte 19 av kontorene tilfredsstillende. Ett av kontorene mente at den var svært tilfredsstillende.

Kompetansen i fylket for oppfølging av kontrollarbeidet, dvs. valg og bruk av reaksjonsform, ble vurdert som tilfredsstillende av 14 fylkesskattekontorer og som svært tilfredsstillende av 5 kontorer. Ett kontor vurderte den som lite tilfredsstillende.

I noen av kommentarene til disse svarene ble det pekt på at det ikke er kompetansen som nødvendigvis er det største problemet, men ressurser, turnover og rekruttering.

Fylkesskattekontorene ble også spurt om hvilke kompetanseområder det eventuelt er behov for å styrke for å gjennomføre et mer effektivt kontrollarbeid. Det var 19 fylkesskattekontorer som ga uttrykk for at det er behov for å styrke kompetansen når det gjelder analyse, mens 17 kontorer oppga at det er behov for å styrke ikt-kompetansen. Drøyt halvparten av kontorene (11) mente at henholdsvis juridisk kompetanse og kompetanse innenfor regnskap/revisjon er områder det er behov for å styrke.

Når det gjelder Skattedirektoratets vurdering av etatens kompetanse på områdene planlegging, gjennomføring og oppfølging av kontrollarbeidet, opplyste direktoratet i intervju at regionene ved sammenslåing har kunnet etablere nye og større spesialiserte enheter. Det er nå etablert egne enheter i de nye regionene som skal arbeide med risikovurderinger og utvelgelse til kontroll.

I den nye organisasjonen er det ifølge direktoratet et helt annet fokus på og organisering av kontrollarbeidet. Direktoratet antar at etaten vil få mer kompetente og slagkraftige kontrollmiljøer på bakgrunn av den nye organiseringen. Innføring av etterlevelsestrategier vil også rette oppmerksomheten mer mot systematisk planlegging, gjennomføring og oppfølging av kontrollarbeidet.

4.2.3 Ikt-systemer

Noe over halvparten av fylkesskattekontorene (11) vurderte skatteetatens ikt-systemer som lite tilfredsstillende for å gjennomføre en effektiv kontroll. 8 kontorer vurderte dette som tilfredsstillende, mens ett kontor vurderte dette som svært tilfredsstillende.

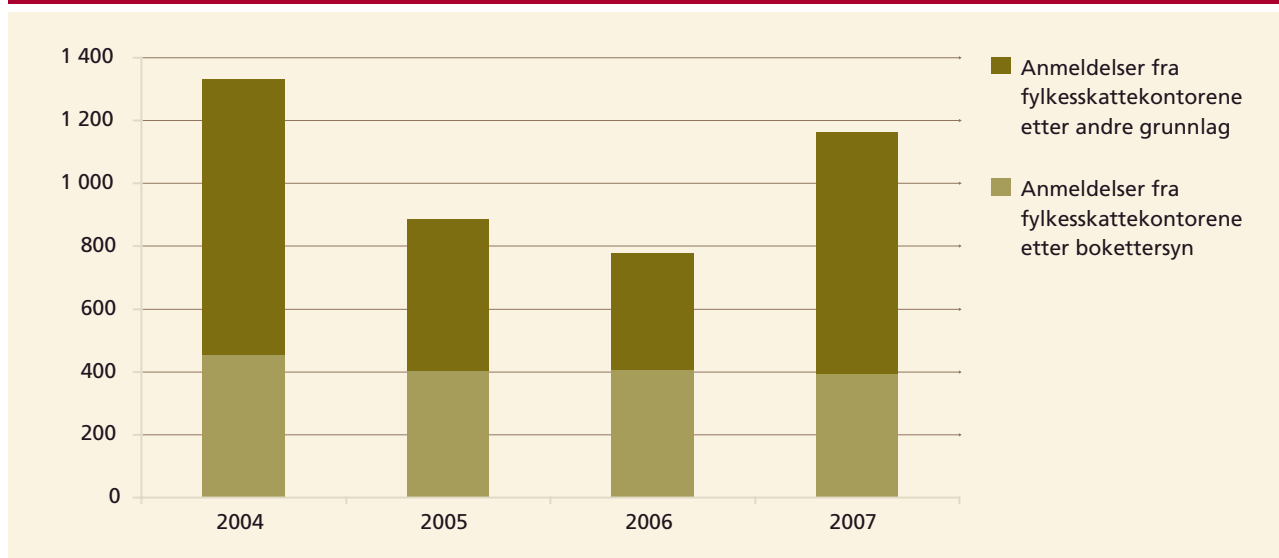
Ifølge intervju er Skattedirektoratets vurdering at skatteetatens ikt-systemer ikke er gode nok til å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging av skatte- og avgiftsunndragelser. Hovedutfordringen er at etaten har mange systemer, og at flere av disse ikke kommuniserer godt nok med hverandre. Etaten har imidlertid utviklet et data-warehouse, noe som vil avhjelpe situasjonen. Det er ønskelig å videreutvikle datawarehouse ytterligere, men det forutsetter ifølge Skattedirektoratet at det blir bevilget midler. Etaten har også satt i gang et eget forprosjekt for Hjelpesystem. I dette arbeidet vil det være aktuelt å vurdere kommunikasjonen mellom etatens ulike systemer.

4.3 Oppfølging av skatte- og avgiftsunndragelser

Anmeldelser

Av skatteetatens anmeldelsesinstruks framgår det at skatteetaten skal anmelde skatte- og avgiftsunndragelser dersom de utgjør et betydelig beløp. Skattedirektoratet har i internt vedlegg til instruksjonen gitt beløpsmessige anbefalinger for når anmeldelser bør foretas. I anmeldelsesinstruksen og i internt vedlegg er det også gitt anbefaling for hvilke lovovertridelser, uavhengig av størrelsen på beløpet, som bør anmeldes.

Figur 4.8 Antall anmeldelser fra fylkesskattekontorene til politi- og påtalemyndigheten i perioden 2004–2007 på landsbasis



Antall anmeldelser per år fra skatteetaten til politi- og påtalemyndigheten har blitt redusert i perioden 2004–2007, jf. figur 4.8. I 2004 var det 1333 anmeldelser. Antall anmeldelser på landsbasis de to påfølgende årene var lavere, henholdsvis 886 i 2005 og 778 i 2006. I 2007 var det en økning i antall anmeldelser i forhold til 2005 og 2006, men det var 171 færre anmeldelser totalt i 2007 enn i 2004. For enkelte fylkesskattekontorer har antall anmeldelser variert betydelig i perioden. For eksempel gikk antall anmeldelser i Oslo ned fra 361 i 2004 til 163 i 2007.

Av Skattedirektoratets statistikk framgår det om grunnlaget for anmeldelsene til politi- og påtalemyndighet er etter bokettersyn eller annet grunnlag enn bokettersyn.³⁸ Det totale antallet anmeldelser etter bokettersyn har blitt noe redusert for hvert år i perioden og utgjorde 455 i 2004 og 393 i 2007.

Fra skatteoppkreverne var det 522 anmeldelser til politi- og påtalemyndighet på landsbasis i 2004, og antall anmeldelser er deretter blitt redusert. I 2005 var det 93 færre anmeldelser enn i 2004, mens antall anmeldelser totalt var litt høyere i 2006 enn i 2005 (448 mot 429). Oslo kemnerkontor anmeldte 122 saker i 2006 mot 202 saker i 2004.

Skattedirektoratet har ikke tall for skatteoppkrevernes anmeldelser til politi- og påtalemyndighet for 2007. Ifølge e-post av 21. februar 2008 fra Skattedirektoratet framkommer anmeldelser til politi- og påtalemyndigheten fra statistikk som

skatteoppkreverne har registrert manuelt og tidligere innrapportert årlig til direktoratet. Etter en gjennomgang av den samlede statistikken direktoratet mottar fra skatteoppkreverne, ble det vurdert at denne i mindre grad har vært brukt i styringsdialogen med skatteoppkreverne, og det ble besluttet at skatteoppkreverne ikke skulle innrapportere denne statistikken til direktoratet for 2007. Ifølge intervju med Skattedirektoratet vil direktoratet vurdere om det er aktuelt å få denne statistikken på ny.

På spørsmål om i hvilken grad fylkesskattekontoret har lagt til grunn de beløpsmessige anbefalingene og fulgt anbefalingene for hvilke lovover- tredelser som bør anmeldes uavhengig av størrelsen på beløpet i perioden 2004–2007, svarte noe over halvparten av kontorene i stor grad, om lag en fjerdedel av kontorene i noen grad og to kontorer i liten grad.

Ifølge skatteetaten i Oslo er det hvert år mange saker som oppfyller kriteriene for anmeldelse, men som ikke blir anmeldt på grunn av ressurs- situasjonen ved Oslo politidistrikt. For skatteetaten i Oslo utgjør dette årlig om lag 150 saker på beløp og 1200–1300 saker vedrørende manglende innlevering av selvangivelse. Med unntak for selskaper vil anmeldelse for manglende selvangivelser mer eller mindre forsvinne fra og med 2008. Det skyldes at ikke returnert selvangivelse for personer nå anses som levert med de forhåndsut- fylte data som foreligger (stille aksept). Feil som grunnlag for eventuelt forfølgning vil da være fortielse av andre skatterevante opplysninger, hvor aktuelle beløpsgrenser for anmeldelse vil komme til anvendelse.

38) Et annet grunnlag enn bokettersyn kan for eksempel være etter over- tredelser avdekket ved ligningskontroll.

Tabell 4.2 Antall og andel reaksjoner og henleggelse etter anmeldelser for skatteetaten 2005–2007 på landsbasis

		2005	2006	2007
Reaksjoner etter anmeldelse	Antall	1250	1040	904
	Andel	79 %	84 %	78 %
Henleggelse	Antall	336	197	257
	Andel	21 %	16 %	22 %

På spørsmål om hva som er eventuelle årsaker til at lovovertrедelser ikke blir anmeldt i tråd med instruks og anbefalingene i internt vedlegg, svarte halvparten av fylkesskattekontorene at manglende ressurser og prioriteringer ved politidistriktet (-ene) gjør at bare de alvorligste lovovertrедelsene blir anmeldt. Avtale og avklaring med politidistriktet (-ene) i fylket om andre kriterier for når anmeldelse skal inngis, ble oppgitt som en årsak av sju kontorer. Fire av kontorene svarte at manglende ressurser og prioriteringer ved fylkesskattekontoret gjør at anmeldelse av lovovertrедelser blir nedprioritert, mens fem kontorer opplyste at det er andre årsaker til at lovovertrедelser ikke blir anmeldt i tråd med instruks og anbefalingene i internt vedlegg. En fjerdedel av kontorene svarte at spørsmålet ikke var aktuelt for dem, det vil si at de anmelder i tråd med instruks og anbefalinger.

Resultater av anmeldelsene

Tabell 4.2 viser resultater av avgjorte saker i årene 2005–2007.³⁹ Det framgår at om lag 20 prosent av de avgjorte sakene ble henlagt i perioden. Andelen henleggelse var høyest i 2007 med 22 prosent.

De fleste fylkesskattekontorene opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at de ikke har statistikk for hvor mange av de henlagte sakene kontoret ikke har kunnet ilegge en administrativ sanksjon på grunn av lang saksbehandlingstid eller reglene om forbud mot gjentatt straffeforfølgning. Ifølge et av fylkesskattekontorene har det vært og er fremdeles uklart om, og i tilfelle når, det etter

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er tillatt å ilegge forhøyet tilleggsskatt og tilleggsavgift når en sak henlegges av politiet. Kontoret har derfor ikke ilagt forhøyet tilleggsskatt eller tilleggsavgift i saker som politiet henlegger.

På spørsmål om i hvilken grad det kan ilegges tilleggsskatt dersom saken har blitt henlagt av politiet, og hva direktoratet har gjort for å klargjøre hvordan denne typen saker skal følges opp fra skatteetatens side, viste Skattedirektoratet i intervju til "Instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og Skatteetaten", hvor det i pkt. 2.6 er avtalt følgende: "Skatteetaten skal alltid konsulteres før henleggelse. Dersom saken henlegges skal den overføres til Skatteetaten for vurdering av eventuell administrativ sanksjonsbruk. Påtalevedtak tilsendes Skatteetaten til orientering straks det er forkynt/meddelt den anmeldte." Ifølge direktoratet vil skatteetatens mulighet for administrativ sanksjonsbruk kunne avhenge av den henleggelseskode som er benyttet.

4.4 Sentralskattekontorene

Tabell 4.3 viser at antall stedlige kontroller (summen av bokettersyn og rapporteringskontroller) utført av Sentralskattekontoret for utenlandsaker har vært mellom 29 og 37 i perioden 2004–2007. Antall stedlige kontroller var lavest i 2007, og antall og andel bokettersyn dette året var vesentlig lavere enn de tre foregående årene.

Tabell 4.3 Stedlige kontroller utført av Sentralskattekontoret for utenlandssaker i perioden 2004–2007

År	2004	2005	2006	2007
Antall bokettersyn	26	25	27	10
Rapporteringskontroller	7	8	10	19
Kontrollobjekter	512	643	1 221	2 513
Kontrolldekningsgrad	6,4 %	5,1 %	3,0 %	1,2 %
Kontrollresultat/ inntektstillegg (mill. kroner)	345	264	766	402

39) Tilsvarende tall for 2004 var noe ufullstendige og er derfor ikke tatt med i oversikten.

Av tabellen framgår det også at antall kontrollobjekter (summen av selskaper – sokkel, selskaper – land og næringsdrivende forskuddspliktige) har økt i løpet av perioden, 2513 i 2007 mot 512 i 2004, mens kontrolldekningsgraden har gått ned i hele perioden fra 6,4 prosent i 2004 til 1,2 prosent i 2007. Kontrollresultatene (inntektstillegg) har vært varierende i perioden. Totalt inntektstillegg ble redusert fra 345 mill. kroner i 2004 til 264 mill. kroner i 2005, men økte til 766 mill. kroner i 2006. I 2007 var inntektstillegget 502 mill. kroner, 264 mill. kroner lavere enn i 2006.

Sentralskattekontoret for storbedrifter og Oljeskattekontoret innhenter opplysninger i forbindelse med den ordinære ligningsbehandlingen. Av årsrapportene fra Sentralskattekontoret for storbedrifter for 2004–2007 framkommer det at kontoret har gjennomført et fåtall bokettersyn og begrensede regnskapskontroller i perioden. Det framgår også at kontoret gjennomfører stedlige besøk for avklaring av fakta og lignende som ledd i ligningen av selskapene. Årsrapportene fra Oljeskattekontoret viser at kontoret i 2006 gjennomførte tre bokettersyn, mens det i 2007 ble gjennomført ett.

Ifølge e-poster av 26. oktober 2007 og 7. mars 2008 fra Skattedirektoratet har ingen av de tre sentralskattekontorene inngitt noen anmeldelser til politi- og påtalemyndigheten i perioden 2004–2007.

4.5 Vurdering av skatteetatens innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet

På landsbasis har totalt antall stedlige kontroller per år vært forholdsvis stabilt i perioden 2004–2007. Sammensetningen mellom kontrolltypene har endret seg, og variasjonene mellom enhetene var betydelige.

Kontrollaktiviteter bidrar til å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser og har i tillegg en viktig preventiv effekt. Av de ulike formene for stedlig kontroll har antall avgrensede regnskapskontroller og formal- og infokontroller økt i perioden, mens antall bokettersyn er blitt redusert. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Det er derfor viktig at antall bokettersyn opprettholdes på et nivå som gjør at denne typen kriminalitet avdekkes og samtidig har den tilsiktede preventive effekten. Undersøkelsen viser derimot at antall og andel bokettersyn i perioden 2004–2007 er gått ned.

Det er fastsatt resultatkrav til antall stedlige kontroller overfor næringsdrivende og selskaper. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder kravene til og den faktiske andelen som kontrolleres. I 2007 varierte kravene til andel kontrollerte fra 0,6 prosent i Oslo til 7,4 prosent i Finnmark. Resultatkravene er i stor grad basert på tidligere resultater, ressurser og kompetanse i fylkene og i mindre grad på risikovurderinger. Det stilles derfor spørsmål om resultatkravene i større grad bør være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og om kontrolldekningen i områder med omfattende næringsvirksomhet har vært for lav. Det registreres at det er et mål for Skattedirektoratet at variasjonen i kontrolldekningen skal utjevnes framover.

Undersøkelsen viser at antall stedlige arbeidsgiverkontroller utført av de kommunale skatteoppkreverne har gått ned i perioden 2004–2007. Det landsdekkende resultatkravet om at 5 prosent av arbeidsgiverne skal kontrolleres, er ikke oppnådd for noen av årene. Kontroll med arbeidsgiverne er viktig for å sikre korrekte grunnlagsdata til bruk i den ordinære ligningen. Lønn er en helt sentral del av skattefundamentet. Utviklingen på dette området vurderes derfor ikke som tilfredsstillende og kan bidra til å svekke innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

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

Undersøkelsen viser at antall anmeldelser fra skatteetaten til politi- og påtalemyndighet har gått ned fra 2004 til 2007. Videre framkommer det at om lag en tredel av fylkesskattekontorene ikke har fulgt anbefalingene i anmeldelsesinstruksen. For skatteetaten i Oslo utgjorde dette alene om lag 1400 saker per år i perioden. Manglende ressurser og prioriteringer ved politidistriktet oppgis som den viktigste årsaken til at lovovertrедelser ikke er anmeldt i tråd med anmeldelsesinstruksen. Både av hensyn til likebehandlingsprinsippet og det forebyggende arbeidet mot økonomisk kriminalitet er det uheldig med ulik praktisering av anmeldelsesinstruksen.

5 Toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser

Det overordnede målet for toll- og avgiftsetaten er å hindre innførsel og utførsel av ulovlige varer og å sikre riktig deklarerings og fastsettelse av toll og avgifter for lovlige varer. Ved å være til stede på grensen bekjemper etaten i tillegg trusler som terror, sykdommer, organisert kriminalitet, narkotikasmulning mv. Samlet fastsetter toll- og avgiftsetaten om lag 190 mrd. kroner årlig i toll, merverdiavgift og særavgifter.⁴⁰

Toll- og avgiftsetaten er fra 1. januar 2004 organisert i et sentralt direktorat med seks underliggende tollregioner. Regionene har igjen 21 underliggende tollsteder og fire kontroll- og ekspedisjonsheter.

Kontrollkjeden for toll- og avgiftsetaten består av grensekontroll, fastsettelseskontroll, oppgavekontroll og virksomhetskontroller. De tre sistnevnte betegnes også som økonomisk kontroll.

Den som importerer eller eksporterer en vare, må levere en tolldeklarasjon til toll- og avgiftsetaten. I 2007 behandlet etaten om lag 5,9 millioner innførsels- og utførselsdeklarasjoner. Av disse ble rundt 190 000 deklarasjoner tatt ut for en nærmere fastsettelseskontroll.⁴¹

Fastsettelsen av særavgifter er basert på egende-klarasjoner fra de avgiftspliktige. Ved innlevering gjennomgår oppgavene en mottakskontroll før avgiftene blir fastsatt. Mellom 500 og 600 oppgaver blir årlig gjenstand for en grundigere oppgavekontroll.

Ved siden av fastsettelseskontroller og oppgavekontroller gjennomføres det kontroller av virksomhetenes toll- og avgiftregnskap og lagerhold. Virksomhetskontroll skjer som regel etter fastsettelse i TVINN⁴² og AFS⁴³. Virksomhetskontroller retter seg mot import- og eksportbedrifter, registrerte avgiftspliktige og tollagerholdere.

40) Særavgifter er indirekte skatter som legges på bestemte varer som importeres eller blir produsert og solgt innenlands.

41) Dokumentkontroll og/eller fysisk kontroll.

42) TVINN (Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet). Egenutviklet fortollingssystem for innførsels- og utførselsdeklarasjoner. Danner beregningsgrunnlaget for fastsettelse av toll, merverdiavgift og særavgifter.

43) AFS (Avgiftsfastsettelsessystemet til toll- og avgiftsetaten). Benyttes til behandling av særavgiftsoppgaver og danner grunnlaget for beregning av særavgifter.

Avhengig av kontrollområde og hvem som kontrolleres, betegnes kontrollene som enkeltkontroll, regnskapskontroll,⁴⁴ bistandskontroll eller tollagerkontroll. Enkeltkontroller kan også i spesielle tilfeller rettes mot privatpersoner.

Tekstboks 5.1 Former for virksomhetskontroller

Regnskapskontroll

Kontroll med utgangspunkt i virksomhetens regnskap.

En annen benevnelse som brukes utenfor toll- og avgiftsetaten, er bokettersyn.

Tollagerkontroll

Kontroll rettet mot tollagerholdere. Når regnskapet kontrolleres, vil dette være det samme som en ordinær regnskapskontroll.

Bistandskontroll

Kontroll basert på anmodning fra andre lands tollmyndigheter.

Enkeltkontroll

Kontroll rettet mot enkeltpersoner som ikke har regnskap eller kontroll av enkelttransaksjoner mot næringsdrivende.

5.1 Virkemiddelbruk – resultater

5.1.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Toll- og avgiftsetaten har siden 2001 utarbeidet risikovurderinger etter fastsatt mal fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Risikovurderingene utarbeides annethvert år og skal være et sentralt grunnlagsdokument for tollregionenes årsplanlegging. Dersom spesielle forhold inntreffer i løpet av toårsperioden, vil risikovurderingene bli justert.

Før aktuelle områder og objekter velges ut for kontroll, analyserer tollregionene data fra ulike registre.⁴⁵ Det er for å skaffe seg kunnskap om bransjer og innhente erfaringer fra tidligere eller lignende kontroller. I tillegg innhentes informasjon fra samarbeidende etater og andre tilgjengelige kanaler, for eksempel tips. Andre aktuelle kilder i arbeidet med risikovurderinger er blant annet egne underrettingsregistre, egne kontrollrapporteringsystemer, en rekke trafikkstatistik-

44) Et annet ord for regnskapskontroll er bokettersyn.

45) TVINN, AFS, Valutaregisteret og Virk. Virk er en database som inneholder en oversikt over tidligere virksomhetskontroller.

ker, strategiske styringsdokumenter fra andre kontrollatater og rapporter fra omverdensanalyser.⁴⁶ Når denne informasjonen er innhentet og bearbeidet, blir områdene og objektene prioritert ut fra etatens mål om at kontrollene skal være verdiorienterte, og at alvorlige overtredelser skal avdekkes.

Alle tollregionene benytter ifølge spørreskjemaundersøkelsen risiko- og vesentlighetsvurderingene til å styre og prioritere ressursene til økonomisk kontroll.⁴⁷ For to av regionene er risiko- og vesentlighetsvurderingene svært styrende for prioriteringen av ressurser, mens den er noe lavere for de øvrige.

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen benytter tollregionene i stor grad risiko- og vesentlighetsvurderinger til å systematisere de registrerte toll- og avgiftspliktige.⁴⁸ Enkelte tollregioner har utarbeidet interne kontrollanvisninger innenfor de aktuelle kontrollområdene. I disse redegjøres det blant annet for aktuelt regelverk for området, problemstillinger og kontrollmetodikk. Kontrollanvisningene oppdateres løpende og er ment brukt som en veileder for dem som arbeider innenfor det aktuelle kontrollområdet.

Samtlige tollregioner oppga at risiko- og vesentlighetsvurderinger i stor grad har vært styrende for valg mellom kontrolltypene fastsettelseskontroll, oppgavekontroll eller virksomhetskontroll.

Tollregionene skal i årsrapportene redegjøre for satsingsområder ut fra risikovurderingene. Årsrapporten følges opp av fagavdelingene i Toll- og avgiftsdirektoratet, og det gis tilbakemeldinger til regionene. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste i

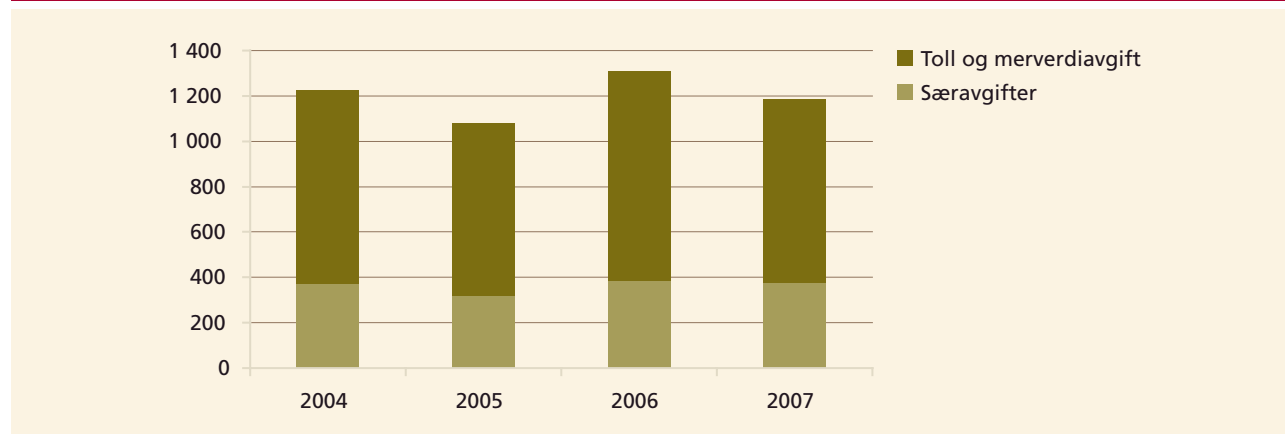
intervju at måleparametrene for virksomhetskontroll er justert med virkning fra 2008. Tidligere var det kun satt ett mål for virksomhetskontrollen under ett. Formålet med justeringen er å innrette kontrollen sterkere mot særavgiftsbetalerne og særlig mot de ”store” betalerne, for dermed å bidra til å sikre statens særavgiftsproveny.

5.1.2 Kontrollomfang – måloppnåelse

Figur 5.1 viser at toll- og avgiftsetaten har gjennomført om lag 1200 virksomhetskontroller årlig i perioden 2004–2007. I Tollregion Oslo og Akershus ble 74 kontroller gjennomført i 2005, men først registrert i 2006. Dette kan i stor grad forklare nedgangen i 2005 og den tilsvarende økningen i 2006. Om lag 70 prosent av virksomhetskontrollene har vært rettet mot import- og eksportvirksomheter, hvor kontrollen med toll og merverdiavgift utgjør hovedfokus. I de enkelte tollregionene varierte andelen av kontrollene som var rettet mot import- og eksportvirksomheter, mellom 47 og 79 prosent i perioden. Den resterende del av kontrollene har vært rettet mot særavgiftspliktige virksomheter.

Antall kontroller som gjennomføres i hver tollregion, varierer noe fra år til år. Dette avhenger blant annet av hvilke typer kontroller som gjennomføres. Enkeltkontroller er mindre ressurskrevende å gjennomføre enn omfattende regnskapskontroller, som omhandler et stort antall transaksjoner. Det er også opplyst at enkelte tollregioner har gjennomført kontroller med særavgiftspliktige som holder til i andre regioner. For eksempel har Tollregion Sør-Norge gjennomført virksomhetskontroller mot avgift på sluttbehandling av avfall på vegne av Tollregion Oslo og Akershus.

Figur 5.1 Antall virksomhetskontroller fordelt på særavgifter og toll/merverdiavgift per år i perioden 2004–2007 på landsbasis

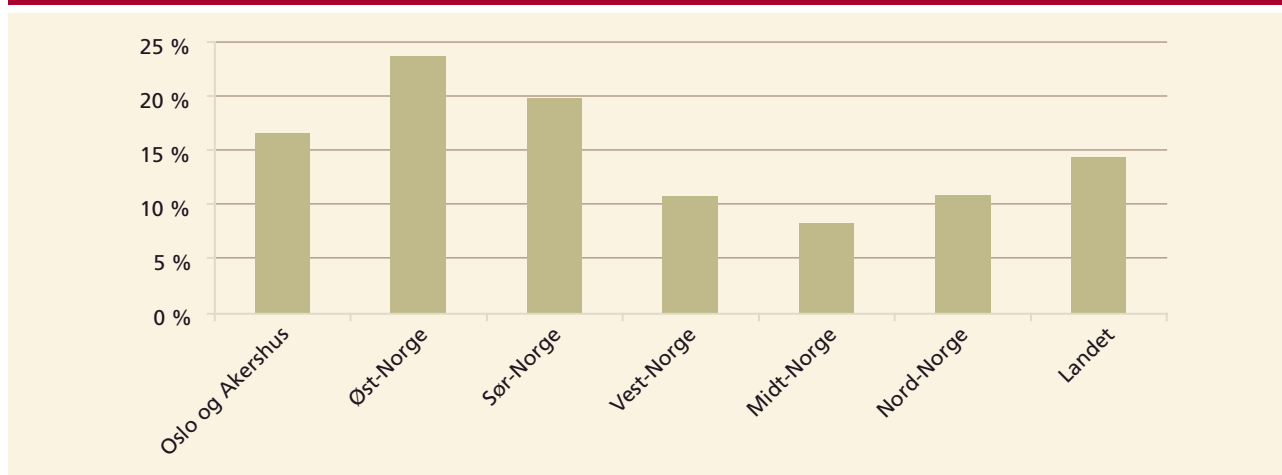


46) For eksempel analyser fra WCO og Europol.

47) Dette omfatter fastsettelses-, oppgave- og virksomhetskontroll.

48) Registrerte toll- og avgiftspliktige betaler toll og særavgifter i etterkant mot innsending av månedlige toll- og avgiftsoppgaver.

Figur 5.2 Gjennomsnittlig prosentandel virksomhetskontroller i tollregionene per år i perioden 2004–2007 på særavgiftsområdet



I tildelingsbrevene for toll- og avgiftsetaten framgår det at styringsparametre for virksomhetskontrollen i 2006 og 2007 har vært antall virksomhetskontroller og antall avdekkede alvorlige overtredelser. I 2006 var kravet ”tilfredsstillende nivå” for begge styringsparametre, og for 2007 var kravet at det skal være på minst tilsvarende nivå som i 2005.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste i intervju at de konkrete kravene til hver tollregion i hovedsak settes ut fra resultatene fra året før, men kravene blir også vurdert opp mot ressurser og aktuelle objekter for hver tollregion. Antallet fastsettes av direktoratet i samråd med regionene, mens regionene velger kontrollobjekter ut fra risiko og vesentlighet. For 2008 er det også satt krav til antall kontroller med registrerte særavgiftspliktige for å ha en god kontroll med avgiftsprovenyet.

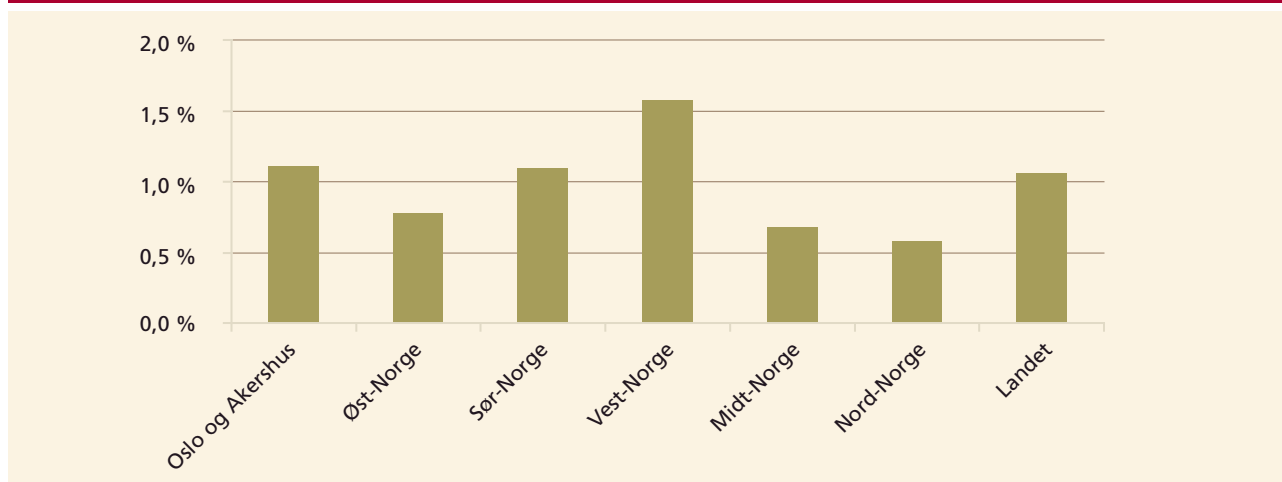
På landsbasis ble plantallene for antall virksomhetskontroller oppfylt både i 2006 og 2007. Tallene for hver region viser små avvik mellom plantall og resultat, spesielt for 2007.

Andel kontrollerte

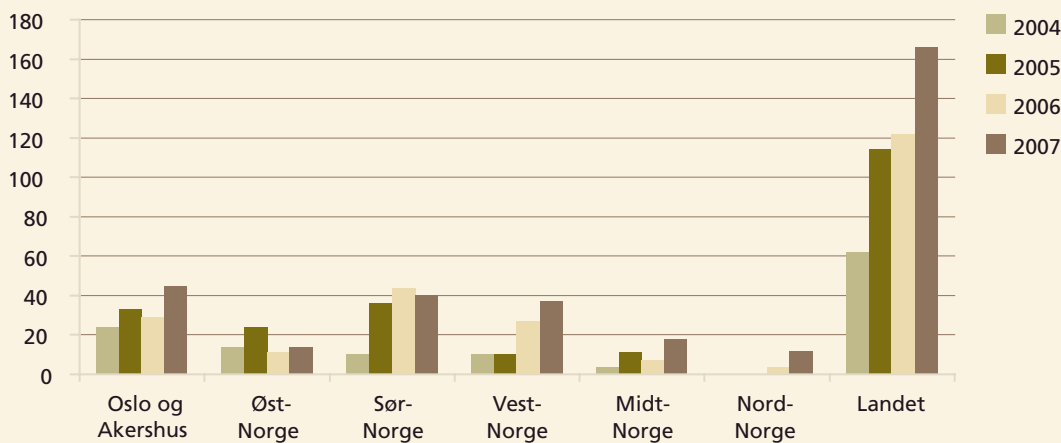
Antall særavgiftspliktige virksomheter har i perioden gått opp fra i underkant av 2000 avgiftspliktige i 2004 til nesten 3000 i 2007. Tilsvarende har antall virksomheter på toll- og merverdiavgiftsområdet økt fra om lag 72 000 i 2004 til om lag 84 000 i 2007.

I perioden 2004–2007 varierte gjennomsnittlig andel kontrollerte særavgiftspliktige virksomheter per år mellom 8 og 24 prosent i de enkelte tollregionene, jf. figur 5.2. Gjennomsnittet for alle regionene var 14 prosent. På landsbasis innebærer dette at alle virksomheter i gjennomsnitt må regne med én kontroll hvert sjuende år.

Figur 5.3 Gjennomsnittlig prosentandel virksomhetskontroller i tollregionene per år i perioden 2004–2007 på toll- og merverdiavgiftsområdet



Figur 5.4 Antall avdekkede alvorlige overtredelser ved virksomhetskontroller i perioden 2004–2007 per tollregion og på landsbasis



Når det gjelder gjennomsnittlig andel virksomhetskontroller i forbindelse med import og eksport av varer og tjenester, var andelen vesentlig lavere. Figur 5.3 viser at gjennomsnittlige andel kontroller i de enkelte tollregionene varerte mellom 0,6 og 1,6 prosent per år i perioden 2004–2007. For landet som helhet var den gjennomsnittlige kontrolldekningen 1,1 prosent per år. Virksomheter som importerer varer for videre salg, vil også kunne bli kontrollert av skatteetaten på et senere tidspunkt i forbindelse med videre salg av varene.

Av figurene 5.2 og 5.3 framgår det også at Tollregion Midt-Norge og Tollregion Nord-Norge hadde den laveste kontrolldekningen både på særavgiftsområdet og på toll- merverdiavgiftsområdet. For de øvrige regionene er det en sammenheng mellom kontrolldekningen på de to områdene, ved at de regionene som har høyt på det ene, har lavt på det andre området og motsatt.

For landet som helhet har prosentandelen kontrollerte særavgiftspliktige gått ned fra 19 prosent i 2004 til 13 prosent i 2007. Tilsvarende har andelen kontrollerte toll- og merverdiavgiftspliktige blitt redusert fra 1,2 prosent i 2004 til 1,0 prosent i 2007.

Alvorlige overtredelser

En overtredelse regnes som alvorlig når det er utvist grov uaktsomhet eller forsettlig overtredelse, og når unndratte beløp overstiger fastsatte beløpsgrenser. Tollregionene har i perioden 2004–2007 hatt en økning i antall avdekkede alvorlige overtredelser, fra 62 i 2004 til 166 i 2007, jf. figur 5.4. I spørreskjemaundersøkelsen opplyste to av tollregionene at dette blant annet skyldtes bedre underretning og analyse ved hjelp

av valutaregisteret. Ifølge en av tollregionene varierer saker som gjelder alvorlige overtredelser, sterkt med hensyn til omfang og kompleksitet, og sakene er ofte meget ressurskrevende. Erfaringen denne tollregionen har, er at det sjelden avdekkes alvorlige overtredelser hos de største avgiftspliktige, men heller ved regnskapskontroller hos de mindre virksomhetene.

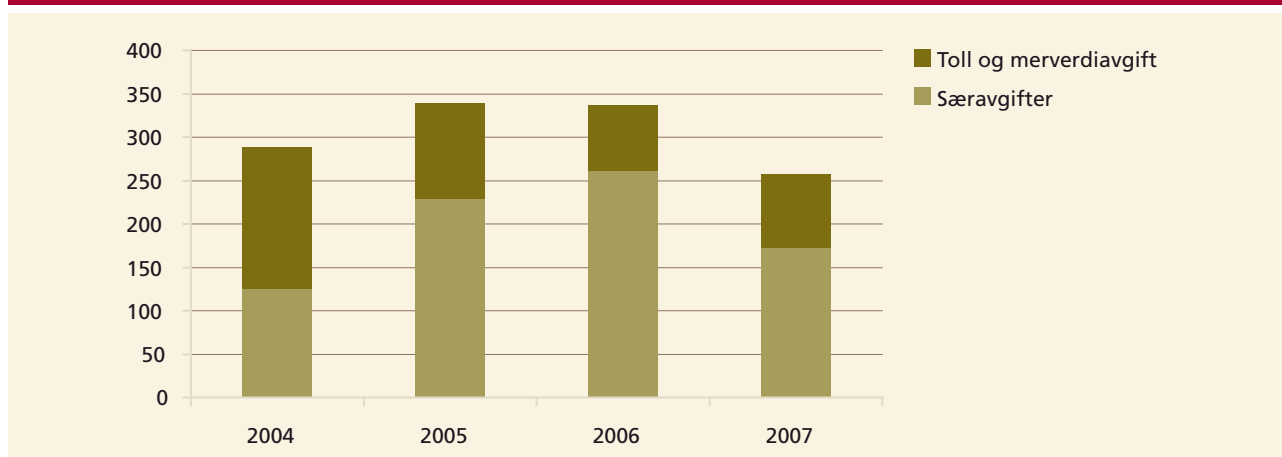
Infokontroller

Etter at ordningen med særskilt veiledning til nyregistrerte virksomheter ble innført i 2005, er målet at samtlige virksomheter skal få besøk og veiledning ved oppstart. Ifølge spørreskjemaundersøkelsen nås dette målet av alle bortsett fra én tollregion. Innføring av nye avgifter skaper problemer for tollregionene ved at de i oppstartsåret får mange nye kunder som skal besøkes. Dette gjelder for eksempel innføring av NOx-avgiften, som har skapt et etterslep for enkelte tollregioner i 2007.

Ikke varslede kontroller

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen har ingen tollregioner utarbeidet retningslinjer eller rutiner for når ikke varslede kontroller skal benyttes. Slike kontroller benyttes først og fremst når det er fare for bevisforspillelse. Det finnes begrenset statistikk på området da det ikke er noe krav om registrering. Antallet kontroller er ifølge regionene lavt og kommer gjerne i stand sammen med andre etater som skatteetaten. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste i intervju at dette er en av metodene som det er riktig å bruke, men det foreligger ingen planer om å gi nærmere retningslinjer for bruk av denne typen kontroller.

Figur 5.5 Avdekket beløp ved virksomhetskontroller i perioden 2004 til 2007 fordelt på særavgifter, toll og merverdiavgift (mill. kroner)



5.1.3 Avdekkede toll- og avgiftsunndragelser – måloppnåelse

Avdekkede toll- og avgiftsunndragelser

Avdekket beløp i forbindelse med virksomhetskontroller varierer noe fra år til år. Figur 5.5 viser at avdekket for landet som helhet har variert mellom 258 og 339 mill. kroner i perioden 2004–2007. Særavgifter utgjorde om lag to tredjedeler av det totale avdekkede beløp. Den årlige variasjonen i avdekket beløp skyldes i hovedsak treff mot enkeltvirksomheter som har resultert i etterberegninger fra 50 til over 100 mill. kroner.

Tollregion Oslo og Akershus har avdekket nesten halvparten av etterberegnet beløp i perioden. Ifølge spørreskjemaundersøkelsen har tollregionene fokus først og fremst på særavgifter og toll. Det er fordi merverdiavgift lettere kan fanges opp i senere omsetningsledd.

Treffprosent

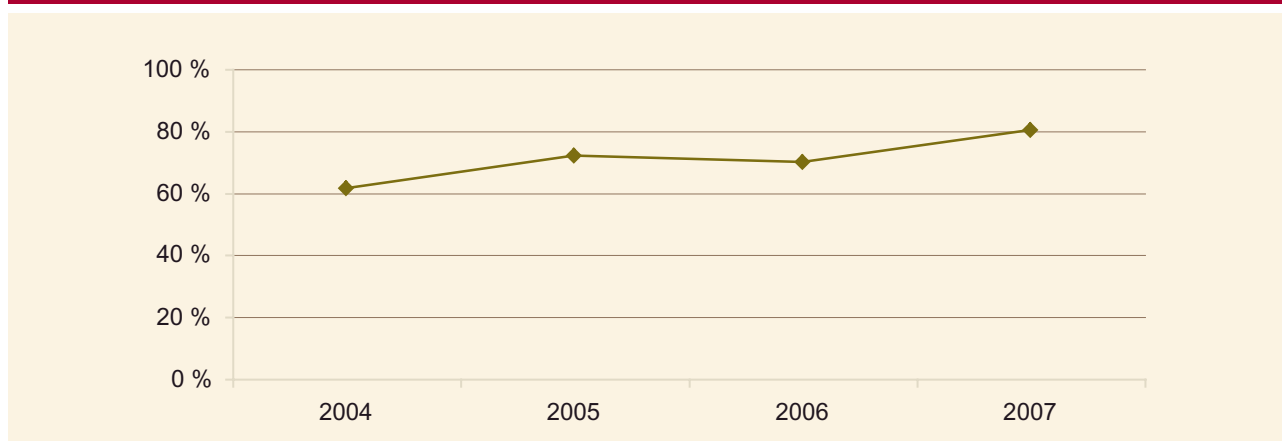
Treffprosenten i forbindelse med virksomhetskontroller har ligget på 60–70 % på landsbasis de siste årene med en økning til 80 % i 2007, jf. figur 5.6. Treffprosenten har i perioden gradvis blitt jevnere mellom tollregionene. I 2007 varierte tollregionenes treffprosent mellom 77 og 84 prosent, mens den i 2004 lå mellom 51 og 78 prosent. Ifølge spørreskjemaundersøkelsen mener tollregionene at høy treffprosent i stor grad kan tilskrives grundige analyser av aktuelle kontrollområder og en bevisst satsing på at kontrollene skal være verdiorienterte.

5.1.4 Forebyggende arbeid og preventive effekter

Regelendringer

Toll- og avgiftsdirektoratet viste i intervju til de mest sentrale regelendringene (lov, forskrift) som de siste årene er foretatt for å styrke etatens kontroll- og sanksjonsmuligheter. Direktoratet opplyste at det blant annet er foretatt endringer i for-

Figur 5.6 Treffprosent ved virksomhetskontroller i perioden 2004–2007 på landsbasis



skriften om engangsavgift for motorvogner. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste også at omlegging av regelverket for avgift på alkohol har gitt etaten bedre kontroll- og sanksjonsmuligheter overfor importører og grossister. Direktoratet viste videre til at endringer i tollforskriften om tilgang til transportselskapers bookingregistre klargjør etatens tilgang til kontrollopplysninger.

Målinger av preventive effekter

Det framkommer av spørreskjemaundersøkelsen at det i begrenset grad er utført målinger av preventive effekter av kontrollarbeidet i tollregionene. Fem tollregioner oppga at de ikke har utført preventive målinger av kontrollarbeidet i perioden 2004–2007, mens én tollregion opplyste at man har gjennomført enkelte målinger. Heller ikke Toll- og avgiftsdirektoratet oppgir å ha utført målinger.

Erfaringer fra tollregionene er at det ved oppfølgingskontroller ofte oppdages nye feil hos de avgiftspliktige. I noen grad skyldes dette at man kontrollerer andre områder enn man gjorde ved den første kontrollen, men ofte ser man at de samme feilene gjentas.

5.2 Ressurser, kompetanse og ikt-systemer

5.2.1 Ressursbruk til virksomhetskontroller

Ressurssituasjonen er samlet sett noenlunde stabil for tollregionene, jf. figur 5.7. På grunn av ressursituasjon har tollrevisorer i perioder blitt benyttet til andre oppgaver i etaten. I tillegg opplyste enkelte av tollregionene at de har hatt høy turnover.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste i intervju at det er behov for å styrke virksomhetskontrollen, og har gitt tollregionene i oppdrag å utlyse tollrevisorstillinger innenfor rammen av eksisterende budsjetter. I tillegg er det som et satsingsforslag for 2009 til departementet foreslått en økning av antall tollrevisorer på landsbasis.

5.2.2 Kompetanse på kontrollområdet

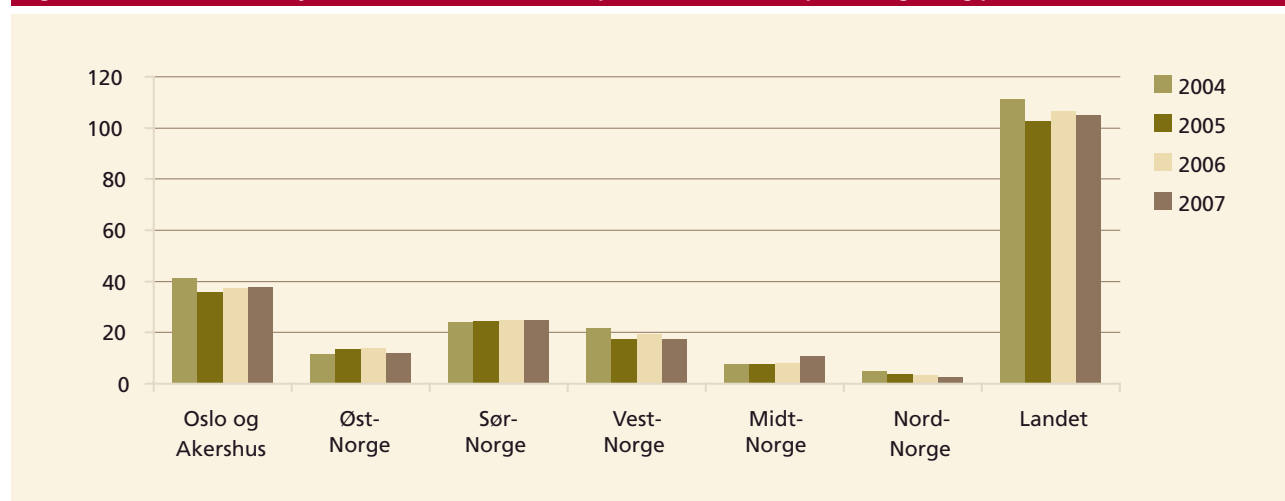
Samtlige tollregioner vurderer egen kompetanse som tilfredsstillende i forbindelse med planlegging, gjennomføring og oppfølging av virksomhetskontroller ifølge spørreundersøkelsen. Også Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer kompetansen til tollrevisorene som tilfredsstillende. De viser til at det er lite omgjøring av tidligere vedtak i forbindelse med klagesaksbehandlingen i direktoratet.

Samtlige tollregioner etterlyser likevel bedre kompetanse på ikt-området i forbindelse med virksomhetskontroller. For å bli mer effektive etterlyser fire av tollregionene blant annet bedre kompetanse når det gjelder analyse. I tillegg ønsker tre tollregioner mer regnskaps- og revisjonskompetanse. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at tollrevisorene har tatt i bruk dataverktøyet Sesam for å revidere elektronisk førte regnskaper. For øvrig er hele etatsutdanningen i toll- og avgiftsetaten under evaluering, hvor også kravet til kompetanse blir vurdert.

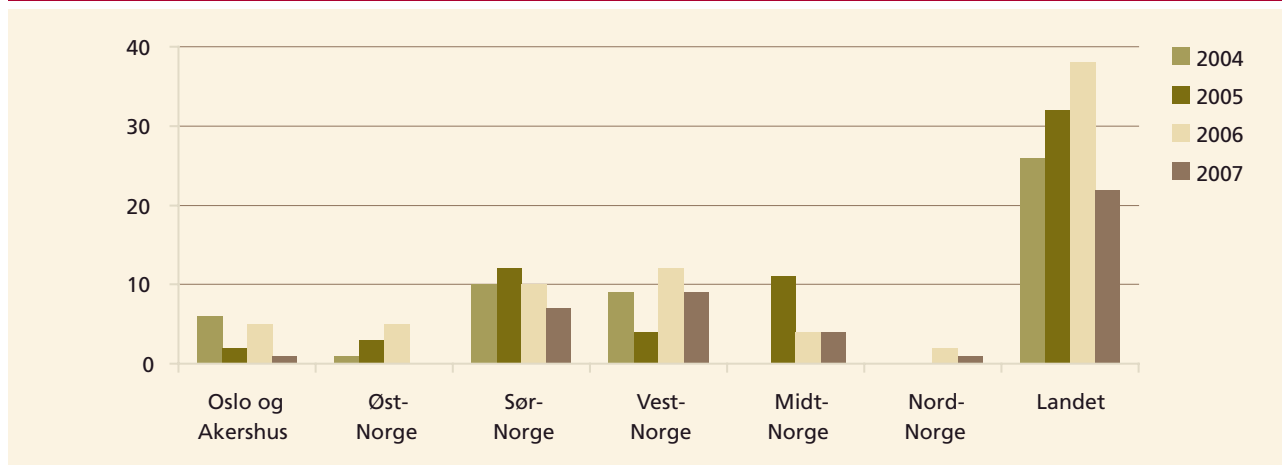
5.2.3 Ikt-systemer

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen vurderer fire av tollregionene ikt-systemene som tilfredsstillende for de oppgavene toll- og avgiftsetaten utfører. To tollregioner mente at systemene ikke var tilfredsstillende, da det er små muligheter for å samordne systemene. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at når det gjelder analyse og etter-

Figur 5.7 Antall årsverk benyttet til virksomhetskontroll i perioden 2004–2007 per tollregion og på landsbasis



Figur 5.8 Antall anmeldelser til politi- og påtalemyndigheten i perioden 2004–2007 per tollregion og på landsbasis



retning, er ikke tollregionenes behov dekket med hensyn til å sammenstille data. En av årsakene til dette er utfordringer i regelverket spesielt knyttet til personopplysninger.

5.3 Oppfølging av toll- og avgiftsunndragelser

Overtredelser av toll- og avgiftsreglene kan resultere i advarsel, administrativ sanksjon eller i alvorlige tilfeller i anmeldelse.

Tollregionene anmelder forholdsvis få saker til politiet på bakgrunn av virksomhetskontroller. Av figur 5.8 framgår det at antall anmeldte saker økte fra 26 saker i 2004 til 38 i 2006. Antall anmeldelser falt til 22 i 2007. Av regionene var det Tollregion Sør-Norge som hadde flest anmeldelser i perioden 2004–2007, med 39 saker, mens Oslo og Akershus hadde 14 saker i samme periode.

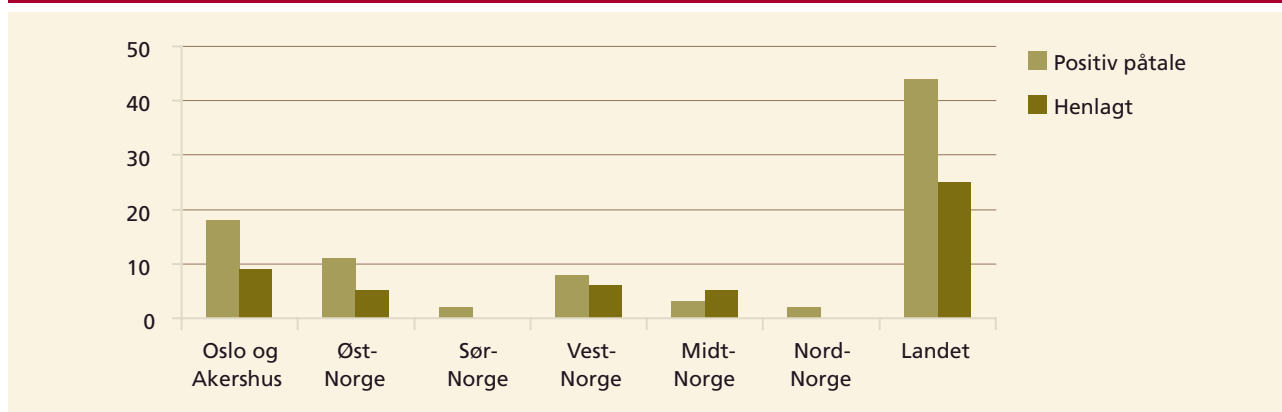
To tollregioner har fastsatt veiledende beløpsgrenser for når anmeldelse skal skje. Beløpsgren-

sen er ikke absolutt, men gir en indikasjon på hva som skal til for at sakene blir anmeldt til politiet. Alle regionene foretar en totalvurdering av saken hvor unndratt beløp er ett av kriteriene.

Kun Tollregion Oslo og Akershus har avdekket alvorlige overtredelser som i henhold til veilederen burde vært anmeldt til politiet, men som likevel ikke er blitt anmeldt. I alt dreier det seg om 16 saker i perioden 2004–2007. Tollregionen forklarte dette med delvis manglende ressurser og prioriteringer hos politiet og at det i enkelte saker har vært for ressurskrevende for tollregionen å innhente tilstrekkelig bevis til at saken har blitt så godt opplyst og presentert for politiet at politiet vil behandle anmeldelsen. I tillegg har Tollregion Oslo og Akershus også valgt ikke å anmelde enkelte brudd på kulturminneloven, hvor faginstansene for kulturminner har opplyst at de ikke har kapasitet til å behandle alle søknader om utførselstillatelser.

Etter oppfatningen til Tollregion Oslo og Akershus er manglende ressurser og prioritering hos

Figur 5.9 Antall påtalemessige avgjørelser av anmeldte saker fra tollregionene i perioden 2004–2007, fordelt på positive påtalevedtak og henleggelse



politiet det største hinderet for et effektivt samarbeid med politi- og påtalemyndigheten. Også i tre andre tollregioner oppleves ressursituasjonen hos politi- og påtalemyndigheten som et problem ved at sakene ikke når opp i politiets prioriteringsrekkefølge. I tillegg er det et problem at det tar for lang tid fra sakene avdekkes til sanksjon fastsettes. Sakene blir ofte for gamle eller henlagt.

Fem tollregioner har opplyst at reglene om forbud mot gjentatt straffeforfølgning ikke har hatt innvirkning på spørsmålet om administrativ sanksjon for saker som er blitt henlagt. Kun én tollregion oppga at fire saker i 2004 har blitt berørt av forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.

I spørreskjemaundersøkelsen ble tollregionene bedt om å gi en oversikt over utfallet av avgjorte saker i perioden 2004–2007. Figur 5.9 viser at rundt 60 prosent av de anmeldte sakene fikk en positiv påtaleavgjørelse, og at 40 prosent av sakene var blitt henlagt i perioden. Andelen med positiv påtale er høyere i Tollregion Oslo og Akershus enn gjennomsnittet for alle regionene.

5.4 Vurdering av toll- og avgiftsetatens innsats mot toll- og avgiftsunndragelser

Omorganiseringen av toll- og avgiftsetaten i 2004 hadde som formål å samordne og å få til en bedre ressursutnyttelse, blant annet å frigjøre ressurser til prioriterte kontrolloppgaver.⁴⁹ Virksomhetskontroller er et av etatens viktigste virkemidler for å avdekke toll- og avgiftsunndragelser. Undersøkelsen viser at antall virksomhetskontroller og ressurser som brukes til dette, ikke har økt som forutsatt. Andelen kontrollerte toll- og avgiftspliktige var lavere i 2007 enn i 2004, samtidig som ressursbruken til virksomhetskontroll også har gått noe ned. I en periode med sterk økonomisk vekst og hvor behovet for kontroll og oppfølging av næringslivet er stort og økende, kan det stilles spørsmål ved om toll- og avgiftsetaten har hatt tilstrekkelig fokus på området virksomhetskontroller.

Undersøkelsen viser at andelen kontrollerte virksomheter varierte mellom 8 og 24 prosent for særavgiftspliktige virksomheter og mellom 0,6 og 1,6 prosent for toll-/merverdiavgiftspliktige virksomheter i perioden. To av tollregionene har et lavt kontrollomfang innenfor begge områdene. Av preventive hensyn bør kontrollomfanget i alle

tollregioner være av et visst omfang. Det kan stilles spørsmål ved om dette er tilfellet i alle tollregionene.

Undersøkelsen viser at avdekket beløp varierer betydelig fra år til år innenfor samme tollregion. Dette skyldes treff ved enkeltkontroller med beløp i størrelsesorden 50 til 100 mill. kroner. Det framgår også av undersøkelsen at treffprosenten ved virksomhetskontroller er høy og var om lag 80 % i 2007. Dette indikerer at risiko- og vesentlighetsvurderingene ved utvelgelse av kontrollobjekter er rimelig gode. Høy treffprosent viser at det er mange virksomheter som unndrar avgifter. Det er derfor viktig med et høyt kontrollomfang, ikke bare ut fra proveny hensyn, men også for å unngå konkurransevridning i forhold til virksomheter som deklarerer korrekt.

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

49) St.prp. nr.1 (2002–2003) Finansdepartementet side 17.

6 Arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk

For å sikre velferdsstatens legitimitet er det viktig at arbeids- og velferdsetatens utbetalinger er korrekte, og at det etableres kontrollmekanismer som er egnet til å forhindre og avdekke misbruk av de støtteordningene etaten forvalter. Avdekking av trygde- og stønadsmisbruk er derfor prioriterte arbeidsområder i arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat og trygdeetaten) ble etablert 1. juli 2006. Arbeidet med avdekking, kontroll og oppfølging av misbrukssaker på henholdsvis dagpenge- og trygdeområdet har de siste årene blitt sentralisert og spesialisert som et ledd i omorganiseringen i etaten. I ny organisasjonsmodell for NAV er saksbehandlingen av feilutbetalings- og tilbakekrevingssaker samlet til forvaltningsenheter. Fra mars 2008 blir strafferettslige utredninger, vurderinger og påtalebegjæringer utført av NAV Klage og anke Sør (Aetat), Nav Fylke (trygd), NAV Kontroll og innkreving og NAV Helsetjenesteforvaltning.⁵⁰ Det er i tillegg etablert egne enheter som arbeider med registerkontroller. Fra mars 2008 er ansvaret for dette samlet i NAV Kontroll og innkreving, med unntak av de sakene som hører inn under NAV Helsetjenesteforvaltning.

I NAV Helsetjenesteforvaltning er kontrollarbeidet mot misbrukssaker organisert som en integrert del av det samlede kontrollarbeidet i enheten. Misbrukssaker følges opp regionalt og ved Hovedkontoret i påtalespørsmål. Det er også et utstrakt samarbeid med NAV Kontroll og innkreving.

Manuelle og maskinelle kontroller benyttes for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av stønadsordninger. Dette inkluderer kontroll av stønadsmottakeres oppgitte opplysninger mot registrerte opplysninger hos arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner, skatteetatens register over pensjonsgivende inntekt, andre offentlige myndigheter, postvesen, forsikringsselskaper og Statens lånekasse for utdanning. Misbruk avdekkes også gjennom saksbehandlingssystemene og registerkontrollene. Behandling og oppfølging av tips og dessuten uanmeldte kontroller i samarbeid med skatteetaten og politiet er også metoder som benyttes.

50) Tidligere trygdesaker.

6.1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Effektiv kontroll av utbetalinger av stønadsordninger og trygdeytelser fordrer at det gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurderinger som kan bidra til å identifisere områder med risiko for feilutbetaling og misbruk. Risikoanalysene skal videre bidra til å avdekke behov for nye virkemidler i arbeidet med å forhindre misbruk.

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke opplyste to av fylkene at det er gjennomført risikoanalyser for å identifisere og avdekke trygde- og stønadsmisbruk. Selv om det ikke gjennomføres egne risikoanalyser, innrettes kontrollarbeidet i enkelte fylker mot områder hvor det av erfaring *antas* å være risiko. Ett fylke oppfatter at det hovedsakelig er NAV Kontroll og innkreving som fra sentralt hold foretar slike risikovurderinger. Dette gjelder for eksempel ved prosjekter som er knyttet til visse grupperinger, for eksempel drogsjenæringen, spesielle etniske grupper, utenlandsaker og ulike behandlere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at det ikke er foretatt noen eksplisitt og helhetlig risikoanalyse av områdene feilutbetaling og misbruk i etaten, men at det gjennomføres risikoanalyser på områder som anses for å være spesielt utsatt for feilutbetaling og misbruk.

NAV Helsetjenesteforvaltning opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at enheten hvert år foretar en overordnet risikovurdering av de områdene enheten forvalter. Det er for å identifisere hvilke fagområder det er knyttet størst risiko til. Risikovurderingene og tilleggsvurderinger, som innspill og føringer fra direktorat og departement og kost/nytte-vurderinger, avgjør hvilke områder som blir prioritert i kontrollarbeidet. Det utarbeides regionale kontrollplaner basert på den nasjonale kontrollstrategien og regionale risikovurderinger.

6.2 Kontrollvirksomhet i arbeids- og velferdsetaten

Økt satsing og prioritering av området økonomisk kriminalitet fordrer økt kontrollomfang og bedre og mer effektive kontroller.

Tekstboks 6.1 NAVs utgifter på vegne av folketrygden

NAVs utgifter på vegne av folketrygden var i første kvartal 2008 på 61,4 milliarder kroner. Dette innebærer en nominell økning på 3,2 milliarder kroner eller 5,5 prosent sammenlignet med første kvartal 2007.⁵¹

I perioden 2004–2007 har det vært en nedgang i antall mottakere av dagpenger og attføring. Størst er nedgangen i antallet mottakere av dagpenger hvor antallet er redusert fra om lag 90 000 mottakere i 2004 til om lag 34 000 i 2007. Dette tilsvarer en reduksjon på om lag 62 prosent. Antall mottakere av attføring har holdt seg noenlunde stabilt i samme periode. I 2007 mottok i underkant av 61 000 personer attføring.

Tall fra NAV viser at antall mottakere av trygdeytelser innenfor kategoriene uførepensjon, rehabiliteringspenger og enslige forsørgere er redusert i perioden 2004–2007. Antallet mottakere av sykepenger er imidlertid noe høyere i 2007 sammenlignet med 2004.

De største utgiftsområdene er alderspensjon, uførepensjon og sykepenger. Ifølge NAV er det innenfor kategoriene uførepensjon, rehabiliteringspenger, sykepenger og stønader knyttet til enslige forsørgere at det avdekkes flest tilfeller av misbruk av trygdeytelser.

6.2.1 Kontrollvirksomhet

Mål- og resultatstyring

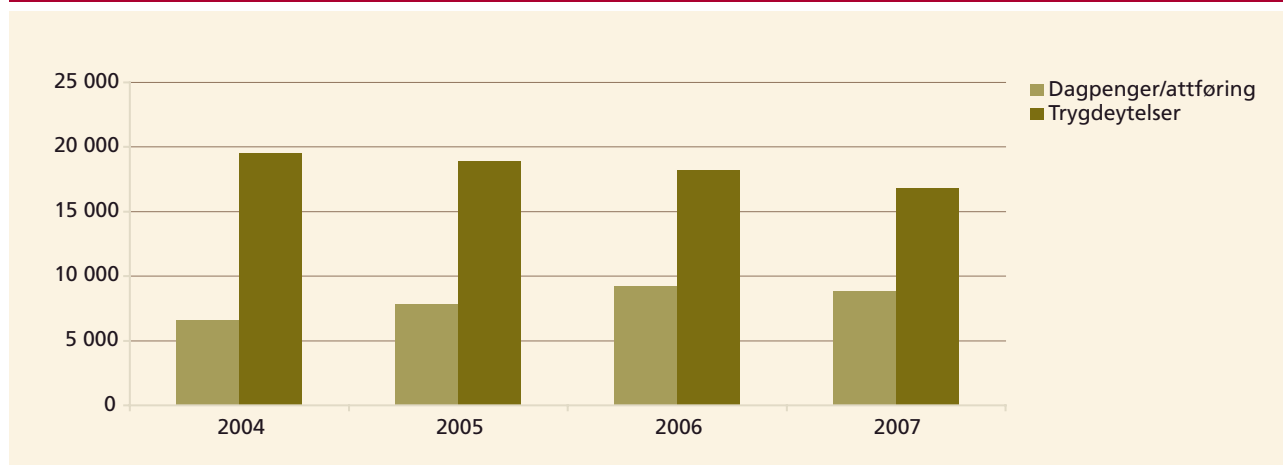
Forvaltningen baseres på mål- og resultatstyring som styringsform. Det framgår i bestemmelsene til økonomireglementet at det skal formuleres resultatkrav og rapporteres på måloppnåelse i forhold til de målene som er fastsatt.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i brev at innsatsen mot trygdemisbruk har vært et eget resultatmål/delmål i tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsetaten siden andre halvår 2006. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det ikke var fastsatt konkrete resultatkrav for kontrollarbeidet i perioden 2004–2007. De ulike enhetene har imidlertid rapporteringsplikt på blant annet antall saker som er avdekket ved automatiske kontroller, antall saker som er anmeldt, og avdekket beløp i sakene. Ifølge direktoratet vil det bli vurdert å innføre både kvantitative og kvalitative resultatkrav i forbindelse med innføringen av ny tjenestestrategi for NAV i 2008.

Antall saker til vurdering som mulig feilutbetalingssaker

Figur 6.1 viser at om lag 25 600 saker har vært til vurdering i arbeids- og velferdsetaten som mulige feilutbetalingssaker i 2007. Dette var en liten nedgang fra 2006, hvor det tilsvarende antall saker var 27 400. Litt over 80 prosent av disse sakene har ifølge etaten vist seg å være faktiske feilutbetalingssaker. For dagpenge- og attføringsområdet er de fleste feilutbetalingssakene å betrakte som misbrukssaker, mens på trygdeområdet utgjør misbrukssaker en langt mindre andel av feilutbetalingssakene.

Figur 6.1 Antall saker til vurdering som mulige feilutbetalingssaker på henholdsvis dagpenge-/attføringsområdet og trygdeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis



51) www.nav.no.

Figur 6.1 viser at det i perioden 2004–2007 var en nedgang i antall saker som ble vurdert som mulige feilutbetalingssaker. Nedgangen fra 2004 til 2007 var på om lag 14 prosent. I fire av fylkene var nedgangen på over 25 prosent. På samme tid økte antallet saker til vurdering knyttet til dagpenger og attføring med om lag 34 prosent. Her viser tallene at det var saker innenfor attføringsområdet som økte mest, både i antall og andel.

Som det er vist innledningsvis, benyttes både manuelle og maskinelle kontroller i NAV for å avdekke trygde- og stønadsmisbruk. I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke ble det spurt om i hvilken grad kontrollmetodene som blir benyttet av NAV Lokal (NAV Arbeid og NAV Trygd) er egnet til å *avdekke* trygde- og stønadsmisbruk. Av svarene framgår det at fylkene har ulik oppfatning av i hvilken grad kontrolltiltakene anses som hensiktsmessige for å avdekke misbruk. Gjennomgåelse av lister over barns inntekter er et eksempel på en metode som tre fylker i stor grad vurderer å være hensiktsmessig for å avdekke misbruk. I andre fylker er dette en metode som enten ikke benyttes i kontrollarbeidet, eller som i liten grad vurderes som hensiktsmessig. På samme måte er det ulike vurderinger mellom fylkene av hvor hensiktsmessige andre kontrollmetoder er, som for eksempel gjennomgåelse av lister over medlemmers inntekter, endring i sivilstatus og endringer i arbeidsforhold. Behandling og oppfølging av tips er den eneste metoden som nesten alle fylker oppga i stor grad å være egnet til å avdekke misbruk.

Restanser og utfallet av saksbehandlingen i feilutbetalingssaker

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Forvaltning framkommer det at det i enkelte fylker er betydelige restanser når det gjelder behandling av feilutbetalingssaker på området dagpenger/attføring. Det er satt i gang særskilte tiltak for å bedre situasjonen, og tall fra NAV Forvaltning viser at restanseutviklingen i 2007 for saker eldre enn seks måneder har gått ned fra 1758 saker til 1488 saker. Til tross for tiltakene er det ifølge NAV Forvaltning likevel fortsatt relativt store restanser i noen fylker.

Spørreskjemaundersøkelsen til NAV Forvaltning viser videre at det ikke foreligger tilgjengelig statistikk som viser utfallet av innkomne feilutbetalingssaker i perioden 2004–2007. Manglende statistikk på området gjør at enheten blant annet ikke har oversikt over omfanget av saker som

ikke har kunnet ilegges reaksjon på grunn av foreldelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at dette ikke er tilfredsstillende. Direktoratet vil se på muligheter for å utarbeide bedre statistikk innenfor nåværende funksjonalitet.

NAV Helsetjenesteforvaltning

Kontrollarbeidet til NAV Helsetjenesteforvaltning fanger opp feil hos refusjonsmottakerne både via elektroniske kontrollprogrammer og gjennom det manuelle og risikostyrte kontrollarbeidet. NAV Helsetjenesteforvaltning opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at kontrollarbeidet over tid har blitt betydelig mer målrettet og dermed mer effektivt. Enheten opplyser likevel at den i perioder midlertidig har vært nødt til å overføre en del ressurser fra kontroll til behandling av individuelle søknader og til omstillingsarbeid.

Oppfølging av kontrollarbeid ved de lokale NAV-kontorene (NAV Arbeid og NAV Trygd)

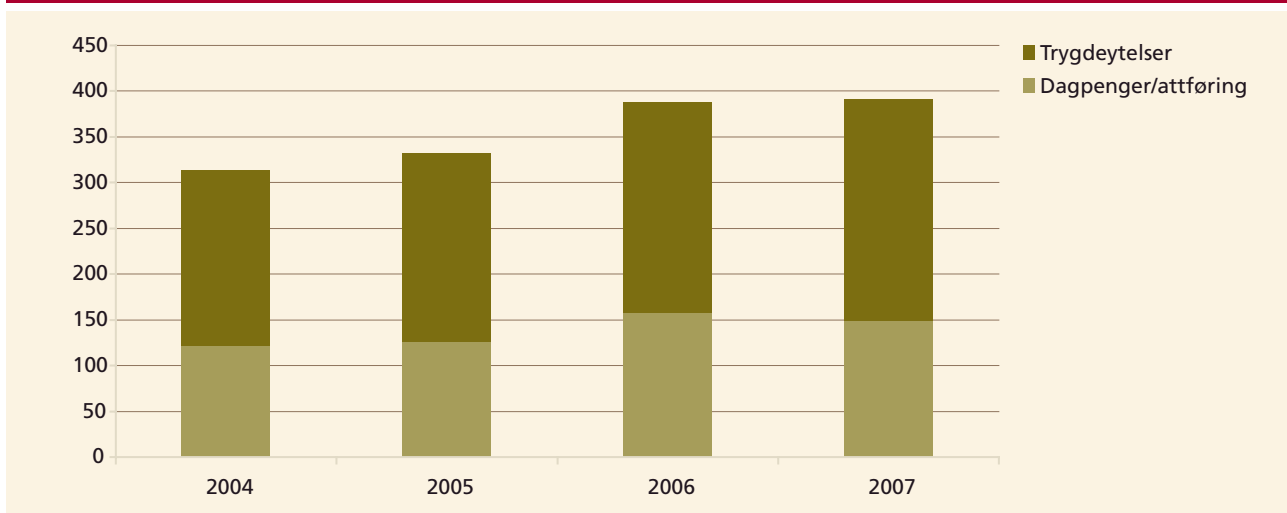
Spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke viser at det er etablert rutiner og veiledninger som fastsetter hvordan de lokale NAV-kontorene (NAV Arbeid og NAV Trygd) skal følge opp saker når det foreligger mistanke om trygde- og stønadsmisbruk. 14 av fylkene oppga imidlertid at det ikke er etablert rutiner for å sikre at disse rutinene og veiledningene blir fulgt. Av svarene i spørreskjemaundersøkelsen framgår det videre at omfanget av oppfølging fra NAV Fylke overfor de lokale NAV-kontorene varierer mellom fylkene. Fem fylker oppga at de i liten grad følger opp kontrollarbeidet, og fem oppga at arbeidet følges opp i stor grad. I de resterende åtte fylkene følges arbeidet opp i noen grad.

Synspunkter på kontrollomfang

En sammenlignende undersøkelse av kontrollvirksomheten i de nordiske land som er gjennomført av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegasjonen), viser at 13 prosent av saksbehandlerne ved kontorer som arbeider med utbetaling av stønader fra folketrygden i Norge, mener at det brukes for lite tid til kontrollarbeid i forhold til annen saksbehandling. De tilsvarende tallene for Danmark og Sverige var henholdsvis 8 og 12 prosent. I samme undersøkelse framgikk det at 36 prosent av de norske saksbehandlerne mener at det gjennomføres for få kontroller. Her var tilsvarende tall for Danmark og Sverige henholdsvis 33 og 11 prosent.⁵²

52) *Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?* Rapport fra Delegation mot felaktiga utbetalningar. Rapport nr. 8 - april 2008.

Figur 6.2 Utvikling i avdekket feilutbetaling/misbruk på henholdsvis dagpenge-/attføringsområdet og trygdeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis (mill. kroner)



Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at det har vært en utvikling av kontrollarbeidet i NAV i retning av sterkere fokus på samarbeid med andre etater. Avdekking av omfattende misbruk i drosjenæringen er et eksempel på bedre samarbeid mellom NAV og skatteetaten. I tillegg har det vært økt fokus på stedlige og maskinelle kontroller. Som eksempel nevnes økt grad av maskinelle kontroller mot studenter i arbeid og kontroller mot ip-adresser i utlandet. Arbeids- og velferdsdirektoratet anser dagens ambisjonsnivå når det gjelder maskinelle kontroller, som tilfredsstillende og svarende til en riktig prioritering av kontrollarbeidet i forhold til etatens øvrige oppgaver.

6.2.2 Avdekket beløp i saker hvor det er fattet vedtak om tilbakebetaling

Som vist i kapittel 6.1 gjennomføres det med jevne mellomrom analyser av enkeltområder hvor risikoen for misbruk antas å være høy. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at det imidlertid ikke er gjort noen helhetlig analyse av det potensielle misbruksomfanget i Norge. Mynighetene kjenner derfor ikke til det totale omfanget av svindel og misbruk innenfor sektoren. Mørketallsstudier fra både Finland og Sverige tyder på at det kun er en liten del av de totale feilaktige utbetalingene som kreves tilbakebetalt. Det mangler i dag metoder som gir et fullstendig bilde av feilaktige utbetalinger.⁵³

Figur 6.2 viser utviklingen i avdekket feilutbetaling og misbruk i Norge. I perioden 2004–2007 har det økonomiske omfanget økt fra 313 mill. til 391 mill. kroner.

6.3 Oppfølging i arbeids- og velferdsetaten

Personer som gir uriktige opplysninger eller lar være å gi opplysninger av betydning for retten til trygde- og stønadsyttelser kan få krav om tilbakebetaling av beløp som er utbetalt på feilaktig grunnlag. Misbruk av dagpenger vil kunne medføre utestengning fra retten til stønad inntil 26 uker. Arbeids- og velferdsetaten kan også anmelde personer som har mottatt trygde- og stønadsyttelser uten å ha rett til det. Prinsippet om forbud mot dobbelstraff hindrer bruk av både utestengning og strafferettslig reaksjon på samme forhold ved misbruk av dagpenger.

6.3.1 Administrative sanksjoner

Tall fra arbeids- og velferdsetaten viser at bruken av utestengning varierer fra år til år, men at det totalt har vært en nedgang i perioden 2004–2007, jf. tabell 6.1.

6.3.2 Antall anmeldelser

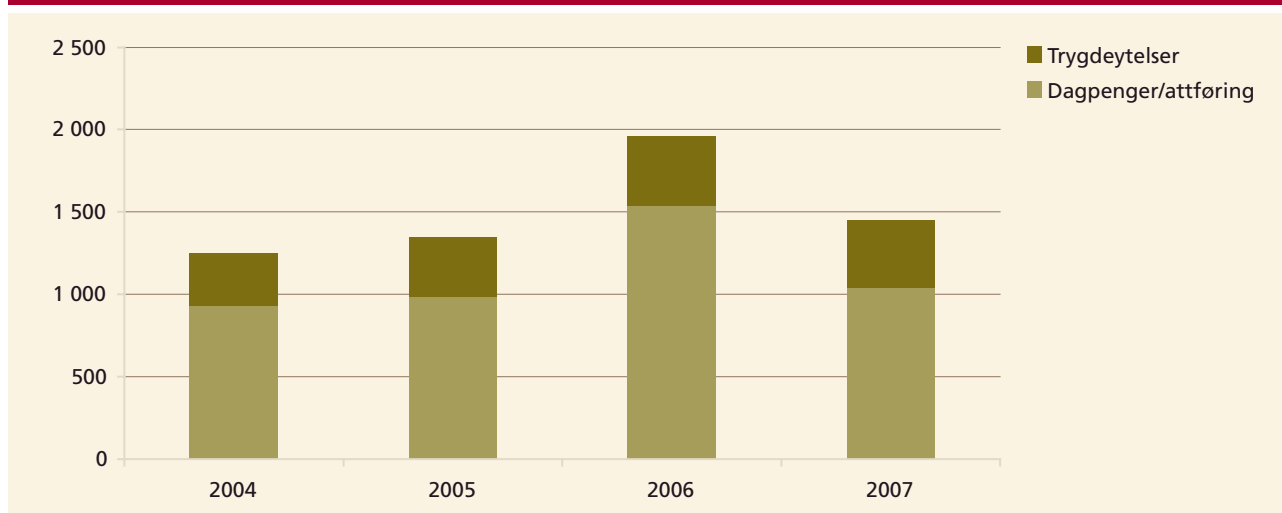
I perioden 2004–2007 som helhet har det vært en økning i antall saker som er anmeldt til politi- og påtalemyndigheten fra arbeids- og velferdsetaten.

Tabell 6.1 Administrativ sanksjon. Antall utestengninger på dagpengeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis

År	2004	2005	2006	2007
Antall utestengninger	2 408	2 110	2 346	2 028

53) *Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?* Rapport fra Delegation mot felaktige utbetalningar. Rapport nr. 8 - april 2008.

Figur 6.3 Antall anmeldelser på henholdsvis dagpenge-/attføringsområdet og trygdeområdet i perioden 2004–2007 på landsbasis



Nær 70 prosent av de anmeldte sakene gjelder misbruk av ytelsene dagpenger og attføring.⁵⁴

Antall anmeldte saker per år knyttet til dagpenger og attføring økte fra 929 til 1530 i perioden 2004–2006, jf. figur 6.3. Økningen kan i hovedsak tilskrives en økning i antallet anmeldelser i fylkene Østfold, Oslo, Akershus og Hordaland. Nedgangen fra 2006 til 2007 kan i hovedsak tilskrives færre anmeldelser i de samme fylkene (unntatt Akershus). Det ble anmeldt 1042 saker i 2007.

Anmeldelser av saker knyttet til misbruk av trygdeytelser viser større stabilitet i den undersøkte perioden. Økningen i antall anmeldelser i perioden som helhet er fra 317 saker i 2004 til 407 anmeldte saker i 2007. Dette tilsvarer en økning på 28 prosent. Det er likevel en liten nedgang i antall anmeldelser fra 2006–2007, fra 418 til 407 saker. Ifølge brev av 5. august 2008 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det vært en jevn økning i antall anmeldelser fra 2000 til 2006. I 2000 ble det ifølge departementet anmeldt 140 saker.

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke ble fylkene bedt om å kommentere utviklingen i kontrollresultater i eget fylke i perioden 2004–2007. Av svarene framgår det at arbeidet med økonomisk kriminalitet har fått økt oppmerksomhet, både i etaten selv og i media. Ett av fylkene uttrykker det slik: “Antallet reaksjoner og tips har økt betydelig siden begynnelsen på dette århundret. Dette har sammenheng med økt fokus på dette i fylket etter retningslinjer fra sentralt hold,

opprettelsen av trygdemisbruksteam og økte midler til bruk på dette arbeidet.”

Av svarene i spørreskjemaundersøkelsen framgår det også at mange av fylkene oppfatter en klar sammenheng mellom ressurser som avsettes til kontrollarbeid, og de faktiske resultatene i form av antall anmeldelser og reaksjoner. I fylker hvor kontrollresultatene viser et økt antall anmeldelser og reaksjoner, forklares dette med målrettet arbeid, økt fokus og økt bruk av ressurser. I enkelte av fylkene som har hatt en nedgang i antall saker som oversendes til strafferettslig vurdering og anmeldelse, oppgis årsaken å være mangel på ressurser. Eksemplene nedenfor fra spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke illustrerer dette:

- “Det er klart brukt for lite ressurser på fylkesnivået på disse sakene fram til 2007, og som et resultat av dette sank også antall saker som ble oversendt til strafferettslig vurdering.”
- “Nedgangen i antall straffesaker og anmeldelser i 2007 skyldes færre ressurser og at det har vært en utskiftning av flere personer på disse ansvarsområdene.”
- “Det har vært varierende aktivitet fra fylkesledet i perioden fra 2004–2006 på grunn av prioritering av andre nødvendige oppgaver. Markert forbedring av resultat og økt ressursbruk fra 2007.”

6.3.3 Beløpspraksis i påtalesaker

Anmeldelsesinstruksen for trygdeetaten av 1. juli 2004 og Retningslinjer for påtale/anmeldelse og utestengning angående dagpenge- og attføringsordningen av 6. februar 2006 omhandler rutiner og praksis for anmeldelser i arbeids- og velferds-etaten i perioden 2004–2007. I henhold til anmel-

54) Spørreskjemaundersøkelse til NAV Forvaltning.

delsinstruksen for trygdeetaten skal alle tilfeller av trygde- og stønadsmissbruk anmeldes hvor etaten mener at medlemmet eller behandleren har opptrådt forsettlig. Anmeldelse skal vurderes i saker med grov uaktsomhet. Det er ikke fastsatt nærmere spesifikke beløpsgrenser i retningslinjene for når anmeldelse skal foretas. Beløpsgrenser er imidlertid fastsatt i retningslinjene for når utestengning og påtale skal vurderes i saker om dagpenger og attføring.

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke framkommer det at det er stor variasjon i anmeldelsespraksis mellom fylkene. De fleste fylkene oppgir at det ikke er fastsatt beløpsgrenser for anmeldelser. I de fylkene som oppgir å ha fastsatt beløpsgrenser, er det ulike beløp som gjelder. Beløpene varierer fra 5000 til 60 000 kroner.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det uheldig med ulik beløpspraksis i påtalesaker. Direktoratet oppga i intervju at årsaken til ulikhetene blant annet skyldes ulik kapasitet i politidistriktene til å behandle og følge opp denne typen saker. I mars 2008 trådte nye nasjonale rutiner i kraft for å sikre felles beløpsgrenser i påtalesaker i etaten. Beløpsgrensene vil ikke være absolutte, og det vil også bli vurdert anmeldelse på lavere beløp enn grensene angir, dersom det er skjerpene omstendigheter, forfalskning av dokumenter mv.

6.3.4 Oppfølging av saker som henlegges av politi- og påtalemyndigheten

NAV Forvaltning sender over saker som gjelder misbruk av dagpenger eller attføring til NAV Klage og anke Sør for påtalevurdering.⁵⁵ I perioden 2004–2007 ble det årlig sendt mellom 1100 og 2050 saker til påtalemessig vurdering til NAV Klage og anke Sør. Fristen for å begjære påtale er seks måneder. Saksbehandlingstiden kan være lengre i kompliserte saker. Dersom fristen på seks måneder oversittes og NAV Klage og

anke Sør mener det foreligger et straffbart forhold, utarbeides anmeldelse i stedet for påtalebegjæring. Strafferettslig forfølgning forsøkes i alle saker hvor det etter enhetens vurdering foreligger et straffbart forhold, og hvor det antas sannsynlig å få dom i saken.

Tall fra NAV Klage og anke Sør viser at 121 saker i 2006 og 140 saker i 2007 anmeldt av enheten ble henlagt av politi- og påtalemyndigheten, jf. tabell 6.2. Ifølge NAV Klage og anke Sør kan det ikke ilegges administrativ sanksjon i saker hvor det er begjært påtale, og hvor saken siden blir henlagt av politi- og påtalemyndigheten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at det er ønskelig at eventuelle henleggelse følger opp med administrative sanksjoner. Rent rettslig er det etter direktoratets vurdering ingen ting i veien for å ilegge en administrativ sanksjon i dagpengesaker i etterkant av en henleggelse hos politiet. Direktoratet gir i intervju uttrykk for at det er uheldig at alvorlige overtredelser av regelverket på trygde- og stønadsområdet ikke blir møtt med en reaksjon fra etaten.

NAV Helsetjenesteforvaltning

NAV Helsetjenesteforvaltning har hatt anmeldelsesmyndighet siden 2006. I årene 2006 og 2007 er det anmeldt til sammen tre saker til politi- og påtalemyndigheten.⁵⁶

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Helsetjenesteforvaltning oppgir enheten at til sammen tre saker i perioden 2004–2007 ikke er anmeldt i henhold til instruksen. I tillegg kunne flere saker vært aktuelle for anmeldelse, men det har ifølge NAV Helsetjenesteforvaltning vært begrensede ressurser og manglende kompetanse i organisasjonen til å gjennomføre arbeidet. Flere saker har måttet bli avsluttet før de er tilstrekkelig opplyst og dokumentert til å legge grunnlaget for en

Tabell 6.2 Antall positive påtaleavgjørelser, antall og prosentandel henlagte saker ved NAV Klage og anke Sør i perioden 2004–2007

År	Antall positive påtaleavgjørelser/pådommelser	Antall henlagte saker	Prosentandel henlagte saker
2004	214	76	26 %
2005	646	87	12 %
2006	955	121	11 %
2007	828	140	14 %

Kilde: NAV Klage og anke Sør

55) Fra 1. mars 2008 er det NAV Kontroll Vest som er mottaker av disse sakene.

56) Tallene gjelder kun saker anmeldt av NAV Helsetjenesteforvaltning. I perioden 2004–2007 har det i tillegg vært anmeldt saker av fylkeslinjen/NAV Kontroll som NAV Helsetjenesteforvaltning har vært involvert i.

anmeldelse. I stedet har enheten tatt i bruk andre sanksjonsvirkemidler.

Det er ikke fastsatt særskilte kriterier som beløpsgrenser, beviskrav eller lignende for anmeldelse til politi- og påtalemyndighet i NAV Helsetjenesteforvaltning i forbindelse med avdekking av refusjonsmisbruk. Enheten opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at det er satt i gang et arbeid med å utforme rutiner for håndtering av straffesaker i NAV Helsetjenesteforvaltning.

Vurdering av politiet

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at det er vanskelig å vurdere politiets ressursinnsats og kompetanse på området. Direktoratet er kjent med at flere NAV-kontorer i ulike deler av landet viser til utfordringer knyttet til manglende kapasitet hos politiet. På lokalt nivå finner det sted en dialog mellom NAV og politi ved henleggelse av saker. Samtidig opplever etaten at politi- og påtalemyndigheten i økende grad tar kontakt med etaten i forbindelse med etterforskningen av økonomisk kriminalitet for å avklare eventuelt tilhørende trygdemisbruk.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet legger ikke politiets kapasitet begrensninger på hvordan arbeids- og velferdsetaten følger opp misbrukssaker. Etaten ønsker ut fra en signaleffekt å anmelde alle saker den anser som aktuelle. Dette er foreløpig en strategisk beslutning. Direktoratet forholder seg til straffelovens paragraf om bedrageri når det vurderer kriteriene for anmeldelse av misbrukssaker. Det vil være en dialog med politiet i oppfølgingen av konsekvensene av ny instruks for anmeldelse av misbruk. Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir i brev datert 9. mai 2008 at departementet ikke har vært involvert i utarbeidelsen av den nye instruksen, og at departementet ikke har vurdert beløpsgrensene i samråd med Justis- og politidepartementet.

Arbeids- og velferdsetaten opplyste i intervju at det ikke er planer om nye sanksjonsmuligheter utover utestengning og anmeldelse, men at det framover vil bli lagt større vekt på bruk av advarsler.

6.4 Forebyggende arbeid – preventive effekter

Det framgår i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet at det er knyttet usikkerhet til hvordan forebyggende tiltak virker når det

gjelder å bekjempe økonomisk kriminalitet, og at det er behov for større klarhet i slike spørsmål.⁵⁷

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke ble det spurt om det i løpet av perioden 2004–2007 var målt eventuelle preventive effekter av kontrollarbeidet. Ingen fylker svarte at det hadde vært foretatt slike målinger.

Spørreskjemaundersøkelsen til NAV Helsetjenesteforvaltning viser at det heller ikke er foretatt målinger av preventive effekter av kontrollarbeidet i NAV Helsetjenesteforvaltning, med unntak av blåreseptområdet. Enheten har i sin kontrollstrategi lagt mer vekt på preventive tiltak gjennom informasjon. Bruk av mer alvorlige sanksjoner, som å frata helsepersonell retten til å praktisere for folketrygdens regning og anmeldelser, er i mindre grad benyttet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at omorganiseringen i NAV på lokalt nivå vil kunne ha en forebyggende effekt i seg selv når det gjelder misbruk. Det er fordi oppfølgingen av brukerne på lokalt nivå vil bli tettere og bedre som følge av omorganiseringen i etaten. I tillegg inngår en bevisst mediestrategi som ledd i etatens preventive tiltak. Hver fjerde måned gir etaten ut pressemeldinger om den generelle utviklingen i sektoren og kontrollarbeidet i etaten. Det blir også vurdert muligheten for å avsette egne ressurser spesifikt til mediehandtering. Som tidligere nevnt regnes også en lav terskel for anmeldelse av misbruk for å gi en preventiv signaleffekt overfor allmennheten.

Det er ikke gitt systematiserte føringer for effektberegning av kontrollarbeidets preventive virkning i arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet har sett behovet for å få økt fokus på dette temaet, og tjenestestrategien for kontrollområdet som ble lagt fram i mars 2008, legger derfor opp til større satsing på preventive tiltak. Det vil i den forbindelse også bli sett på muligheten for å formulere mål for forventet resultat på dette området.

6.5 Kompetanse, ressurser og ikt-systemer

6.5.1 Kompetanse

I en undersøkelse av kontrollvirksomheten i de nordiske land oppgir 84 prosent av de spurte saksbehandlerne at høyere kompetanse hos saks-

57) "Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet" side 26.

behandlere er viktig for å forhindre misbruk av trygde- og stønadsordninger.⁵⁸

Spørreskjemaundersøkelsen til NAV Forvaltning og NAV Klage og anke Sør viser at kompetansen på kontrollarbeid og saker knyttet til påtale og anmeldelse vurderes som tilfredsstillende i enhetene. Spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke viser at flertallet av fylkene vurderte at kompetansen for å drive med kontroll og avdekking av misbruk som tilfredsstillende ved de lokale NAV-kontorene (NAV Arbeid og NAV Trygd). Sju fylker anser likevel kompetansen som lite tilfredsstillende. Det er spesielt kompetansen ved små lokalkontorer som ikke oppfattes som tilfredsstillende. I større bykommuner vurderes kompetansen å være god.

6.5.2 Ressursbruk til kontrollarbeid

Spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke viser at det ikke foretas noen systematisk registrering av ressurser som brukes til kontroll og oppfølging av misbruk ved de lokale NAV-kontorene. Av svarene fra NAV Fylke framgår det likevel at ressursinnsatsen blir nedprioritert ved lokalkontorene i perioder med tidspress. Ett fylke uttrykker det slik: "Vårt inntrykk er at fokus for NAV-kontorene, NAV Arbeid eller NAV Trygd, er å sikre at brukerne får utbetalinger."

NAV Forvaltning oppgir også i spørreskjemaundersøkelsen at det fram til 2007 var lite ressurser til kontrollarbeid i forhold til saksmengden. Konsekvensen av dette var store restanser, spesielt i perioden 2003–2006, på grunn av stor økning i antall innkomne saker til utredning. Ressursene er ifølge NAV Forvaltning bedre tilpasset saksinngangen fra 2007.

Det foretas heller ingen registrering av ressursbruk når det gjelder behandling og oppfølging av saker knyttet til påtale og anmeldelse i NAV Klage og Anke, men enheten oppgir at ressursinnsatsen antas å ha vært stabil.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har det vært en styrking av ressurser rettet mot organisert misbruk i perioden 2004–2007. Dette har vært mulig gjennom en særskilt bevilgning på 10 mill. kroner i 2005. Deler av disse midlene har vært benyttet til oppstart og drift av et NAV-kontor i Spania. Generelt kan det sies at styrkingen i første rekke har vært et resultat av økt grad av

spesialisering framfor tilføring av nye midler til kontrollarbeid.

6.5.3 Ikt-systemer

Gode og effektive ikt-virkemidler er viktige for å kunne etablere en tilfredsstillende kontroll og oppfølging av feilutbetalings- og misbrukssaker. Spørreskjemaundersøkelsen til enhetene viser at det er svakheter med etatens ikt-systemer med henblikk på å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging med utbetaling av dagpenger, attføring og trygdeytelser.

I spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke svarer et flertall av fylkene at ikt-systemene i etaten fungerer tilfredsstillende som saksbehandlingssystem, men flere oppgir at systemene har begrensninger når det kommer til kontrollvirksomhet. Utfordringene som nevnes, er blant annet mangelfull samhandling mellom ikt-systemene (Arena og Infotrygd), at en bør ha tilgang til flere registre ved misbruksarbeid, og at ikt-systemene ikke er etablert som kontrollsystemer og derfor heller ikke effektive i kontrollsammenheng.

NAV Helsetjenesteforvaltning opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at saksbehandlersystemet KUHR opprinnelig er ment å skulle være et helhetlig saksbehandlingssystem. Systemet har gjort det mulig å målrette kontrollarbeidet i enheten i større grad. På grunn av ressursprioriteringer er dagens versjon beregnet til å støtte kontroll og utbetaling. I revisjonen av NAV Helsetjenesteforvaltning for 2007 framheves det at innføringen av KUHR ikke er innført som forutsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2005. Systemet har heller ikke bidratt til ønsket økning i kontrollarbeidet i enheten.⁵⁹

I spørreskjemaundersøkelsen opplyste NAV Klage og anke Sør at det er utfordrende at påtaleregisteret ikke kan benyttes for å utarbeide statistikk og oversikter, og ga uttrykk for at registeret med fordel kunne utvikles videre. Enheten opplyste også i spørreskjemaundersøkelsen at arbeids- og velferdsetatens ikt-systemer fungerer svært lite tilfredsstillende, og oppga at det er uheldig at etaten opererer med de to saksbehandlerverktoyene Infotrygd og Arena. Konsekvensen er at saksbehandler ikke umiddelbart får oversikt over hvorvidt det er flere saker på samme person. I den grad man har lykkes med å samkjøre saker som er registrert begge steder, er det enten på bakgrunn av informasjon fra politiet, som har

58) *Hur trygger vi trygghetssystemen i Norden?* Delegationen mot felaktige utbetalinger. Rapport nr. 8 – april 2008.

59) Brev fra Riksrevisjonen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 28. april 2008.

flere saker på samme person, eller fordi observante saksbehandlere på lokalkontor, i fylke eller i forvaltning har kunnskap som gjør at man mener det er grunnlag for å sjekke flere forhold og stønadstyper. Ifølge NAV Forvaltning kunne det blitt avdekket langt flere saker dersom Infotrygd og Arena hadde kommunisert med hverandre.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er kjent med at det er svakheter ved ikt-systemene i etaten, og opplyste i intervju at dette kan ha betydning for etatens oppfølging av feilutbetalings- og misbrukssaker. Ifølge direktoratet pågår det et kontinuerlig arbeid for å forene de ulike saksbehandlingssystemene slik at ansatte skal få tilgang til den nødvendige informasjonen for å forenkle og forbedre saksbehandlingen, og samtidig bedre muligheten for kontroll og oppfølging av hver enkelt bruker. Det arbeides med å få på plass en løsning som vil gi saksbehandlerne tilgang til informasjon registrert i kommunenes ikt-systemer, i Infotrygd og i Arena. Dette vil bedre muligheten for å sikre korrekt utbetaling av ytelser.

6.6 Vurdering av arbeids- og velferdsetatens innsats mot trygde- og stønadsmisbruk

Det gjennomføres ikke systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger av trygde- og stønadsmisbruk i arbeids- og velferdsetaten. Undersøkelsen viser at det ikke er fastsatt målkrav til kontrollarbeidet, og at det er svakheter ved NAV Fylkes oppfølging av kontrollarbeidet som gjennomføres på lokalt nivå i etaten. I mer enn halvparten av fylkene var det blant annet ikke etablert rutiner for å sikre at kontrollveiledninger ble fulgt. Det er også svakheter ved etatens ikt-systemer i arbeidet med å gjennomføre en effektiv kontroll og oppfølging med utbetaling av dagpenger, attføring og trygdeytelser. Den største svakheten skyldes manglende muligheter for kommunikasjon og samordning mellom saksbehandlersystemene Arena og Infotrygd. Dette øker risikoen for at organisert misbruk av offentlige stønader ikke avdekkes og forhindres, og at satsinger innenfor kontrollarbeidet blir lite målrettet.

Undersøkelsen viser en nedgang i antall saker innenfor trygdeområdet i perioden 2004–2007 som ble vurdert som mulige feilutbetalingssaker. Nedgangen i antall saker er fra om lag 19 600 til 16 800 saker. I enkelte fylker er nedgangen på over 25 prosent i perioden. Å avdekke og forhindre misbruk av trygdeordninger forutsetter høy oppmerksomhet og prioritering av saksområdet.

Det kan stilles spørsmål om den registrerte nedgangen er i samsvar med etatens mål om å prioritere avdekking av trygde- og stønadsmisbruk.

Undersøkelsen viser for øvrig at det i flere fylker er til dels betydelige restanser av feilutbetalingsaker på områdene dagpenger og attføring. Etaten har heller ikke oversikt over hvor mange av sakene som ikke kan ilegges en reaksjon på grunn av foreldelse. Mangelfulle saksbehandlingsrutiner i etaten kan føre til at misbrukssaker ikke blir fulgt i tilstrekkelig grad.

I henhold til anmeldelsesinstruksen for trygde-etaten skal alle tilfeller av forsettlig trygde- og stønadsmisbruk anmeldes, mens saker med grov uaktsomhet skal vurderes. Undersøkelsen viser at det ikke har vært en enhetlig anmeldelsespraksis i arbeids- og velferdsetaten. I flere fylker var det fastsatt ulike beløpsgrenser for anmeldelser, mens det i mange fylker ikke var fastsatt noe beløpsgrense. Av hensyn til likebehandlingsprinsippet er det uheldig med ulik praktisering av anmeldelsesinstruksen. Det registreres at det fra 2008 er fastsatt en ny rutine for anmeldelser i arbeids- og velferdsetaten som vil kunne skape en mer enhetlig anmeldelsespraksis fylkene imellom, og at det foretatt en sentralisering av oppgaven til NAV Kontroll og innkreving.

Undersøkelsen viser at flere saker i NAV Helse-tjenesteforvaltning kunne vært anmeldt til politiet dersom det hadde vært tilstrekkelige ressurser og kompetanse i organisasjonen til riktig oppfølging.

Undersøkelsen viser også at det er svakheter i rutinene for oppfølging av saker hvor det er begjært påtale, men hvor saken er henlagt av politiet. Til sammen gjaldt dette 121 saker i 2006 og 140 saker i 2007. Det er ulike oppfatninger i etaten av hvorvidt det rettslig sett kan ilegges administrative sanksjoner i etterkant av en henleggelse hos politiet. Det foreligger imidlertid ikke noen oversikt som viser hvordan disse sakene er fulgt opp i etaten. Det kan derfor stilles spørsmål om arbeids- og velferdsetatens interne rutiner er gode nok for å sikre at henlagte saker følges opp på en tilfredsstillende måte.

7 Politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet

7.1 Politi- og påtalemyndighetens organisering

Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, 27 politidistrikter og 7 særorganer. Økokrim utgjør ett av disse. Økokrim ble opprettet i 1989 som en sentral enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Enheten skal i tillegg til ordinær etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet fungere som rådgiver og kompetansehever overfor sentrale myndigheter og tjenestemenn i politidistriktene.

Som ledd i myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet ble det i 2003 besluttet at det innen 1. juli 2005 skulle etableres såkalte økoteam i alle landets politidistrikter. Økoteamene er etablert som tverrfaglige enheter innenfor politidistriktene med særlig kompetanse når det gjelder avdekking og etterforskning av økonomisk kriminalitet.

Den offentlige påtalemyndigheten består av riksadvokaten, statsadvokaten og påtalemyndigheten i politiet. Påtalemyndigheten har ansvaret for straffesaksbehandlingen, som består av etterforskning, påtalebehandling og aktorater. Riksadvokaten er den øverste ansvarlige for straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene. Ansvarsfordelingen mellom departementet

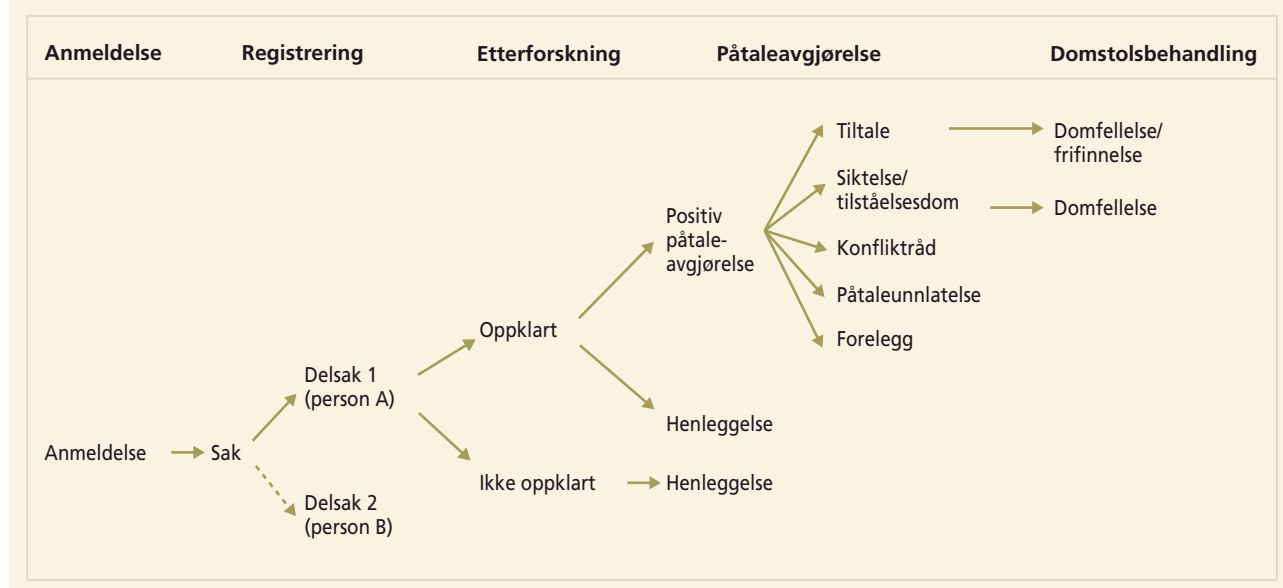
og riksadvokaten i styringen av politi- og lensmannsetaten omtales som det tosporede system og følger av prinsippet om maktfordeling. Ansvarsfordelingen er nedfelt i styringsdialogen.

7.2 Politi- og påtalemyndighetens oppfølging av økonomisk kriminalitet

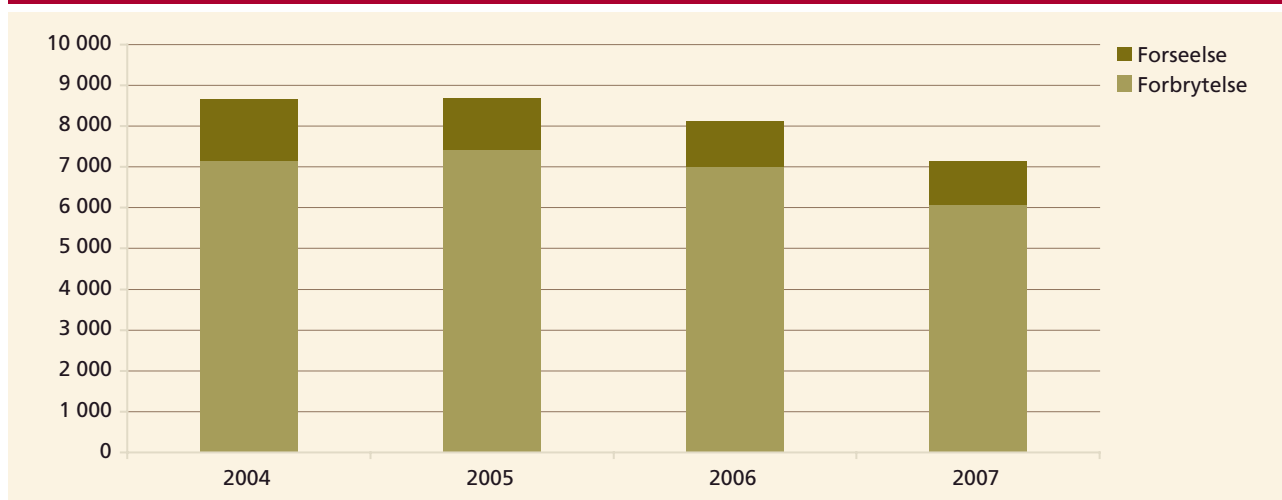
Figur 7.1 viser en forenklet kronologisk framstilling av mulige alternative utfall i de ulike stadiene av politi- og påtalemyndighetens oppfølging av innkomne anmeldelser. Figuren gir et bilde av hvilke forhold som omtales i presentasjonen av politi- og påtalemyndighetens oppfølging av økonomisk kriminalitet i kapitlet.

Ved anmeldelse oppretter politiet nye straffesaker ved bruk av ulike funksjoner i saksbehandlings-systemet BL og anvender da rutinen for anmeldelse. Når alle pliktige trinn er fullført, foreligger et gyldig elektronisk dokument som lagres i saken og danner grunnlag for statistikk. Der det samme straffbare forhold begås av flere lovbrøyttere i fellesskap, oppretter politiet delsak(er) for hver siktet person. Flere enkeltstående straffbare forhold som verserer på samme tid mot samme gjerningsperson skal tilordnes dennes sakskompleks som vedleggssaker.

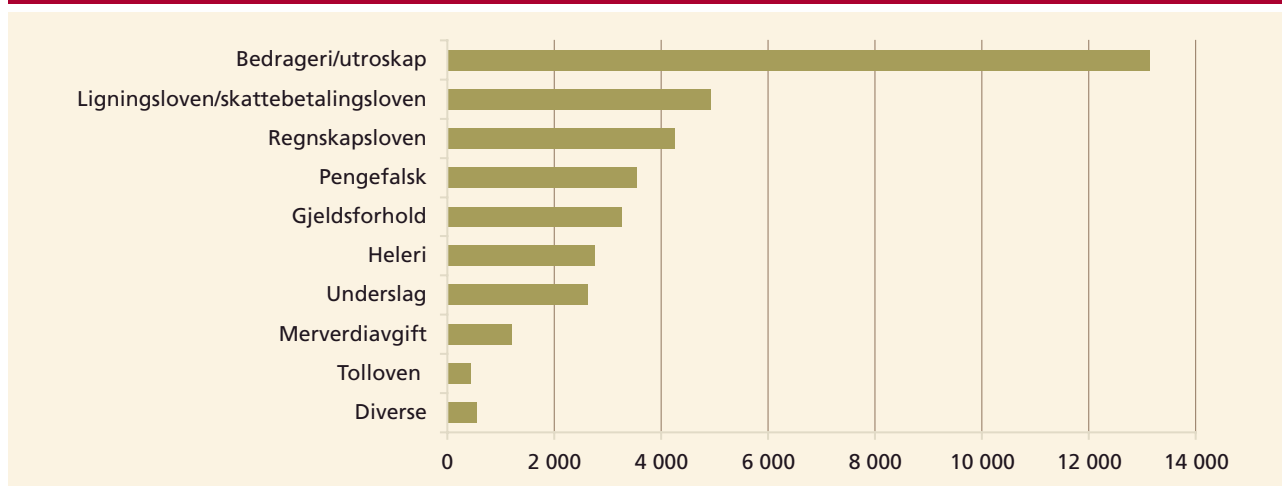
Figur 7.1 Saksgangen fra anmeldelse til eventuell dom – en oversikt over mulige utfall



Figur 7.2 Antall anmeldelser av økonomisk kriminalitet fordelt på forseelser og forbrytelser i perioden 2004–2007 på landsbasis



Figur 7.3 Antall anmeldelser på landsbasis i perioden 2004–2007 fordelt på ulike former for økonomisk kriminalitet⁶³



7.2.1 Anmeldte saker i perioden 2004–2007

En sak starter med en anmeldelse ved et lensmannskontor eller ved en politistasjon. Politiet har som hovedregel plikt til å etterforske alle straffbare forhold de blir gjort oppmerksom på. Avhengig av alvorlighetsgraden deles straffbare handlinger inn i forseelser og forbrytelser.⁶⁰

I perioden 2004–2007 ble det på landsbasis anmeldt til sammen 32 592 saker innenfor økonomisk kriminalitet.⁶¹ Av disse utgjorde forbrytelser 85 prosent. Av figur 7.2 framgår det at antall anmeldelser i 2004–2006 har gått ned fra 8670 anmeldelser i 2004 til 8121 i 2006. Dette er en nedgang på vel 6 prosent. Fordi tallene for 2007 ikke er direkte sammenlignbare med de øvrige

årene, vil nedgangen i antall anmeldelser fra 2006 til 2007 høyst sannsynligvis være mindre enn figur 7.2 viser.⁶² Ifølge riksadvokatens merknader til rapporten i brev av 13. august 2008 er tendensen at antall anmeldelser blir oppjustert som følge av at etterforskningen avdekker flere straffbare forhold.

Økonomisk kriminalitet omfattes av en lang rekke lovbrudd som på figur 7.3 er delt inn i ti undergrupper av økonomisk kriminalitet. Bedrageri og utroskap utgjorde den største undergruppen, med 36 prosent av det samlede antall anmeldelser av økonomisk kriminalitet i perioden. Andelen var særlig høy i 2006, da bedrageri og

60) Forseelser kan straffes med fengsel i inntil tre måneder, mens forbrytelser kan medføre fengselsstraff på mer enn tre måneder.

61) Under omtalen av anmeldelser (7.2.1) og domfellelser/frifinnelser (7.2.7) er politiets egen definisjon av økonomisk kriminalitet lagt til grunn (JUS065, JUS066, JUS373 og JUS376). Dette innebærer at STRASAK-kodene 2615 Bedrageri trygdeytelser, 2626 Bedrageri sosialytelser og 8403 Manglende selvangivelse ikke er inkludert, slik tilfellet er i den øvrige omtalen av politiets oppfølging av økonomisk kriminalitet.

62) Fordi politiets saksbehandlingssystem STRASAK er et dynamisk saksbehandlingssystem, vil endringer i straffekoder kunne forekomme etter hvert som etterforskningen gir mer informasjon om en sak. Dette vil kunne føre til at kategoriseringen av en sak endres fra, eller til, å være en anmeldelse av økonomisk kriminalitet. Dette bidrar til at tallene for totalt antall anmeldelser vil kunne bli endret etter hvert som flere saker avsluttes. Det vises for øvrig til kapittel 2.2.

63) Undergruppen pengefalsk omfatter statistikkgruppene 1299 Pengefalsk, diverse og 1307 Benyttelse av falsk dokument som middel til forbrytelse (§183).

utroskap utgjorde 42 prosent av anmeldelsene. Brudd på lignings- og skattebetalingsloven utgjorde den nest største gruppen, etterfulgt av brudd på regnskapsloven.

Tall fra STRASAK viser at 16 av landets 27 politidistrikter mottok mindre enn 1000 anmeldelser av økonomisk kriminalitet i perioden. Oslo politidistrikt mottok flest anmeldelser med vel 6500. Til sammen mottok Oslo politidistrikt 20 prosent av det totale antall anmeldelser av økonomisk kriminalitet på landsbasis i 2004–2007. Også Hordaland og Romerike politidistrikt skilte seg ut med et relativt høyt antall anmeldelser sammenlignet med øvrige politidistrikter. Andelen forseelser blant anmeldelsene av økonomisk kriminalitet varierte fra 6 prosent i Rogaland politidistrikt til 33 prosent i Salten politidistrikt.

Økokrim velger selv hvilke saker de vil etterforske og iretteføre. Normalt er dette store, komplekse, alvorlige og/eller prinsipielle saker. Tilfanget skjer via flere kanaler, som for eksempel kontrollorganer, politidistrikter, medier, andre offentlige organer eller etter eget initiativ.

7.2.2 Prioriteringen av saker

Riksadvokaten har i mål- og prioriteringsrundskrivene for de siste årene framhevet “økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter” som ett av flere områder som skal gis prioritet ved eventuell knapphet på ressurser til etterforskning i politidistriktene. Særlig skal økonomisk kriminalitet som rammer fellesskapet, gis høy prioritet.

Hva som bør defineres som økonomisk kriminalitet av “alvorlig karakter”, skal ifølge mål- og prioriteringsrundskrivet fastsettes lokalt ut fra en helhetsvurdering av hver enkelt sak. Foruten krenkelse av fellesskapets interesser nevnes størrelsen på beløpet i en sak som et kriterium som bør stå sentralt i distriktenes vurdering av sakene. Prioriterte saker vil ifølge riksadvokaten til enhver tid normalt kun utgjøre en begrenset andel av politidistriktenes totale saksportefølje på et område. Også innenfor økonomisk kriminalitet er spennvidden i sakenes art, omfang og forøvelsesmåte så stor at de sentralt prioriterte sakene utgjør et fåtall. Politimesteren har ansvaret for i samråd med statsadvokaten og i styringsdialogen med Politidirektoratet å utarbeide eventuelle lokale mål innenfor og utover de sentralt prioriterte områdene.

Flere politidistrikter opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at økoteamet i politidistriktet har

ansvaret for å foreta en første vurdering av anmeldelsene av økonomisk kriminalitet. Formålet er å skille ut hvilke saker som bør anses alvorlige og derfor prioriteres av økoteamet, og hvilke saker som kan behandles på driftsenhetsnivå.

Av spørreskjemaundersøkelsen framgår disse formene for økonomisk kriminalitet som høyt prioritert ved flertallet av økoteamene:

- grovt bedrageri og underslag, i tillegg til økonomisk utroskap knyttet til næringsvirksomhet
- brudd på regnskaps-, merverdiavgift- og ligningslovgivning
- konkurskriminalitet
- korrupsjon

I spørreskjemaundersøkelsen framkommer det også at politidistriktene i varierende grad benytter beløpsgrenser som kriterium i vurderingen av hvor alvorlig en sak er. Enkelte politidistrikter har ikke funnet det hensiktsmessig å sette en beløpsgrense for hvilke saker som skal prioriteres, mens andre rapporterer om beløpsgrenser for særlig de to førstnevnte gruppene. Blant politidistriktene som opererer med beløpsgrenser, framkommer det betydelige variasjoner i beløpsgrenser mellom politidistriktene. Andre kriterier som framkommer som sentrale i politidistriktenes helhetsvurdering, er om saken innebærer misbruk av offentlige verdier, er preget av gjentakelse, er organisert eller har forgreninger til næringslivet. Disse kriteriene kan bidra til at også saker av begrenset beløpsmessig omfang gis prioritet ved politidistriktet.

Ifølge svarbrevet fra riksadvokaten er inntrykket at det er ganske store forskjeller mellom politidistriktene for hvilke saker økoteamene skal behandle og hvilke saker driftsenhetene selv har ansvaret for. Grunnen kan blant annet være av geografisk art, for eksempel ulike typer av økonomisk kriminalitet i landet knyttet til næring og naturressurser. Problemstillingen, som er en del av den pågående evaluering av økoteamene Politidirektoratet satte i gang høsten 2007, vil bli fulgt opp også av statsadvokatene.

7.2.3 Oppfølgingen av anmeldte saker

Riksadvokaten skriver i mål- og prioriteringsrundskriv for 2007 at det er avgjørende for bekjempelsen av kriminalitet at straffbare handlinger blir avdekket og oppklart, og at de skyldige blir ilagt en adekvat reaksjon. Videre understrekes det at hensynet til hurtig straffesaksavvikling ikke kan forsvare at “økonomiske straffesaker

nedprioriteres eller avgrenses slik at de ikke står i forhold til forbrytelsens omfang og alvor”.⁶⁴

I spørreskjemaundersøkelsen svarte 23 av 27 politidistrikter at de i perioden 2004–2007 etterlevde riksadvokatens krav om prioritering av alvorlig økonomisk kriminalitet. Som vist under kapittel 7.2.2 varierer det imidlertid mellom politidistriktene hva som legges i kriteriene for om en sak er alvorlig.

Flere politidistrikter rapporterte i spørreskjemaet om lang saksbehandlingstid for saker innenfor området økonomisk kriminalitet. Enkelte politidistrikter oppga en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mer enn 200 dager fra anmeldelse til påtaleavgjørelse ble fattet. Politidistriktene kommenterte selv saksbehandlingstiden som lang, også i forhold til sakenes karakter. Enkelte politidistrikter viste til at et ønske om å gi økonomisk kriminalitet høy prioritet, også utover riksadvokatens føringer, ofte bidro til lang saksbehandlingstid. Til gjengjeld medførte dette høy oppklaringsprosent.

Av spørreskjemaundersøkelsen framgår det at økoteamene i politidistriktene priorterte de mest alvorlige sakene, mens de ordinære driftsenhetene er gitt ansvaret for å følge opp enklere saker på området. Flere av politidistriktene opplyste i denne sammenheng at økonomisk kriminalitet som falt mellom disse ytterpunktene, i flere tilfeller hadde måttet avvente ledige ressurser i økoteamet før etterforskning ble påbegynt. Lang liggetid hadde i flere tilfeller gjort det nødvendig å avgrense etterforskningen.

Politidistriktene rapporterer ikke til Politidirektoratet på måloppnåelsen av eventuelle lokalt fastsatte mål for økonomisk kriminalitet. Ifølge Politidirektoratet anses slik rapportering som lite relevant på grunn av store variasjoner i størrelsen på politidistriktene og i kriminalitetsbildet. Store restanser og høy prioritering av enkeltområder vil imidlertid kunne være tema i de årlige styringsdialogmøtene mellom Politidirektoratet og politidistriktene.

7.2.4 Oppklarte forhold

Politiets etterforskning har til formål å bidra til oppklaring av innkomne saker. Av regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet framgår det at oppklaringsprosenten for den anmeldte økonomiske kriminaliteten tradisjonelt har vært høy og må forventes å være det. Dette

skyldes blant annet at gjerningspersonen i slike saker ofte er lett identifiserbar. Enkelte større økonomiske straffesaker er imidlertid svært kompliserte, både å avdekke og etterforske, og krever betydelige ressurser.

Det ble i politiets saksbehandlingssystem i perioden 2004–2007 registrert til sammen 56 297 forhold i forbindelse med etterforskning av økonomisk kriminalitet.⁶⁵ Av disse ble 4617 forhold av ulike grunner ikke fulgt opp som eller definert som en straffesak. Disse forholdene ble derfor ikke inkludert i politiets beregningsgrunnlag for etatens måloppnåelse på området økonomisk kriminalitet, og de er trukket ut i de videre beregningene i dette kapitlet. Det tas utgangspunkt i at politiet i perioden 2004–2007 påtalemessig avgjorde til sammen 51 680 forhold på området økonomisk kriminalitet.

Av de 4617 forholdene som ble trukket ut av beregningsgrunnlaget, var litt over halvparten av forholdene henlagt fordi det ikke var funnet rimelig grunn til å undersøke om det var et straffbart forhold, mens vel en tredjedel av forholdene ble trukket ut fordi saken ble avgjort utenfor straffesakskjeden.

Utviklingen i oppklaringsprosenten i perioden 2004–2007

Politiet og påtalemyndigheten oppklarte i gjennomsnitt 73 prosent av det totale antall påtaleavgjorte forhold innenfor økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007. Oppklaringsprosenten holdt seg relativt stabil i perioden, med en variasjon på 5 prosentpoeng fra 70 til 75 prosent. I 2007 var oppklaringsprosenten 72 prosent på landsbasis.

Variasjoner i oppklaringsprosenten mellom politidistriktene

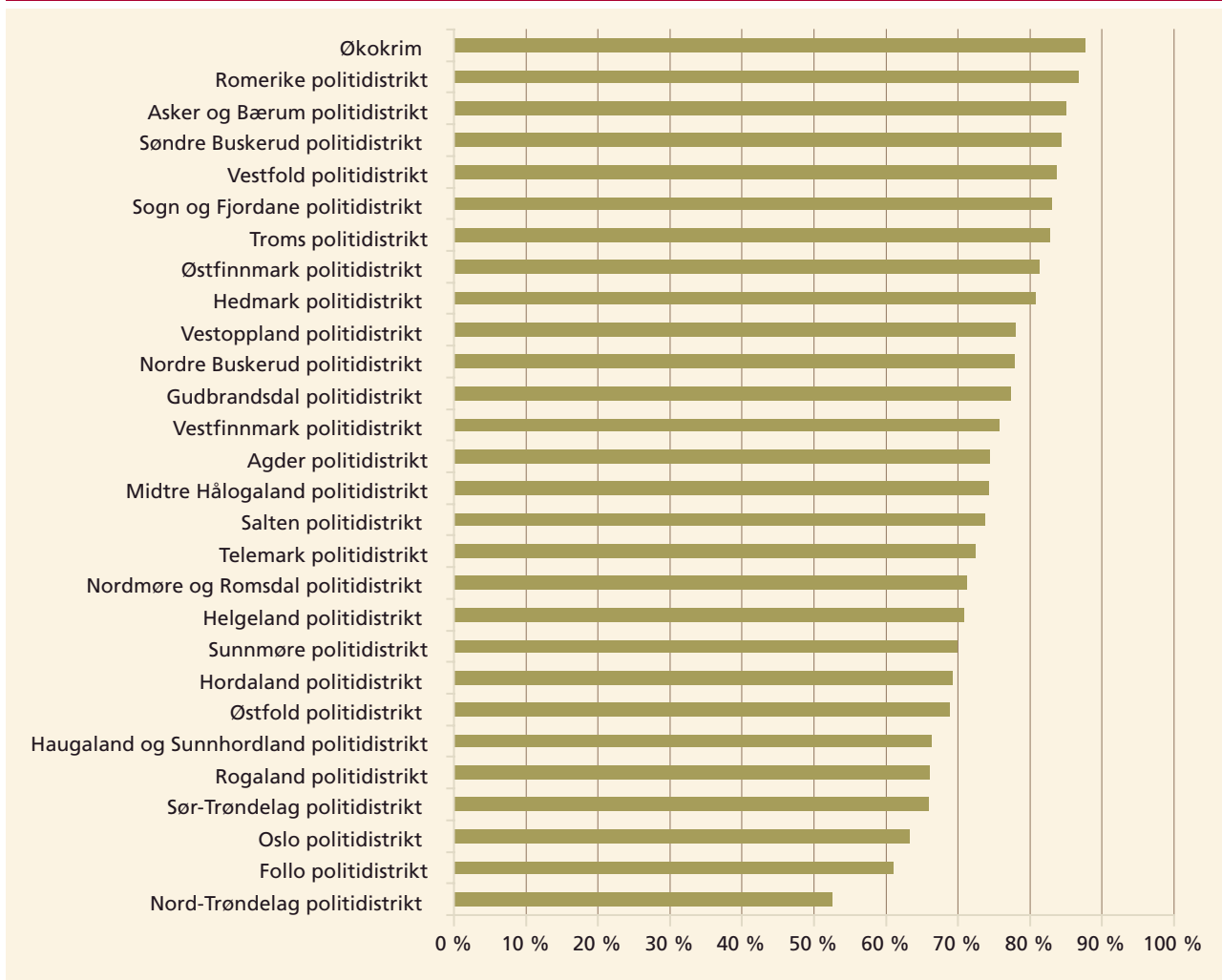
Tall for gjennomsnittlig oppklaringsprosent i perioden viser en variasjon mellom politidistriktene på 34 prosentpoeng. Oppklaringsprosenten varierte fra 53 prosent i Nord-Trøndelag politidistrikt til 87 prosent i Romerike politidistrikt, jf. figur 7.4.

Til sammen sju politidistrikter hadde en nedgang i oppklaringsprosenten i perioden. Tre av disse hadde en nedgang på mer enn 10 prosentpoeng, jf. tabell 7.1. Nedgangen var størst i Follo politidistrikt som hadde en reduksjon i oppklarings-

64) Målet er gjentatt i mål- og prioriteringsrundskrevet for 2008.

65) I tillegg til STRASAKs definisjon av økonomisk kriminalitet omfatter dette også statistikkgruppene 2615 Bedrageri trygdeytelser, 2626 Bedrageri sosialytelser og 8403 Manglende selvangivelse.

Figur 7.4 Oppklaringsprosenten per distrikt på området økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007



prosenten på 33 prosentpoeng fra 2004 til 2007. Alle sju politidistriktene med en nedgang i perioden hadde i 2007 en oppklaringsprosent som lå under landsgjennomsnittet på 72 prosent.

Follo politidistrikt har i svar på spørreskjemaet begrunnet den lave oppklaringsprosenten i perioden med en særlig vanskelig ressursituasjon ved økoteamet i 2007. I tillegg var politidistriktet i 2007 involvert i etterforskningen av et fåtall svært omfattende saker på andre områder som krevde betydelige ressurser ved politidistriktet.

Oslo politidistrikt hadde en økning i oppklaringsprosenten på 17 prosentpoeng fra 2004 til 2005. I samme periode endret politidistriktet instruksjonen for spesialenheten for økonomisaker slik at et mindre antall saker ble behandlet av spesialenheten framfor på driftsenhetsnivå. Oppklaringsprosenten sank imidlertid de to påfølgende årene, og var i 2007 fire prosentpoeng lavere enn i 2004. Oslo politidistrikt hadde i 2007 en oppklaringsprosent på 54 prosent.

Seks politidistrikter hadde en økning på mer enn 10 prosentpoeng i oppklaringsprosenten i perioden, jf. tabell 7.2. Størst var økningen i Vestopp-

Tabell 7.1 Utviklingen i oppklaringsprosenten i perioden 2004–2007 for politidistrikter med en nedgang på mer enn 10 prosentpoeng i perioden

Politidistrikter	2004	2005	2006	2007
Haugaland og Sunnhordland politidistrikt	78 %	62 %	59 %	68 %
Telemark politidistrikt	75 %	79 %	75 %	57 %
Follo politidistrikt	75 %	59 %	70 %	42 %

Tabell 7.2 Utviklingen i oppklaringsprosenten i perioden 2004–2007 for politidistrikter med en økning på mer enn 10 prosentpoeng i perioden

Politidistrikter	2004	2005	2006	2007
Vestoppland politidistrikt	53 %	89 %	76 %	80 %
Østfinnmark politidistrikt	76 %	76 %	77 %	96 %
Nordmøre og Romsdal politidistrikt	61 %	69 %	75 %	79 %
Rogaland politidistrikt	57 %	63 %	71 %	74 %
Østfold politidistrikt	62 %	63 %	72 %	77 %
Sogn og Fjordane politidistrikt	77 %	78 %	80 %	90 %

land politidistrikt som gikk fra å ha en oppklaringsprosent på 53 prosent i 2004 til 80 prosent i 2007.

15 av politidistriktene inklusive Økokrim hadde enten ingen eller en økning på mindre enn 10 prosentpoeng i oppklaringsprosenten i perioden.

Oppklaringsprosenten for ulike typer økonomisk kriminalitet

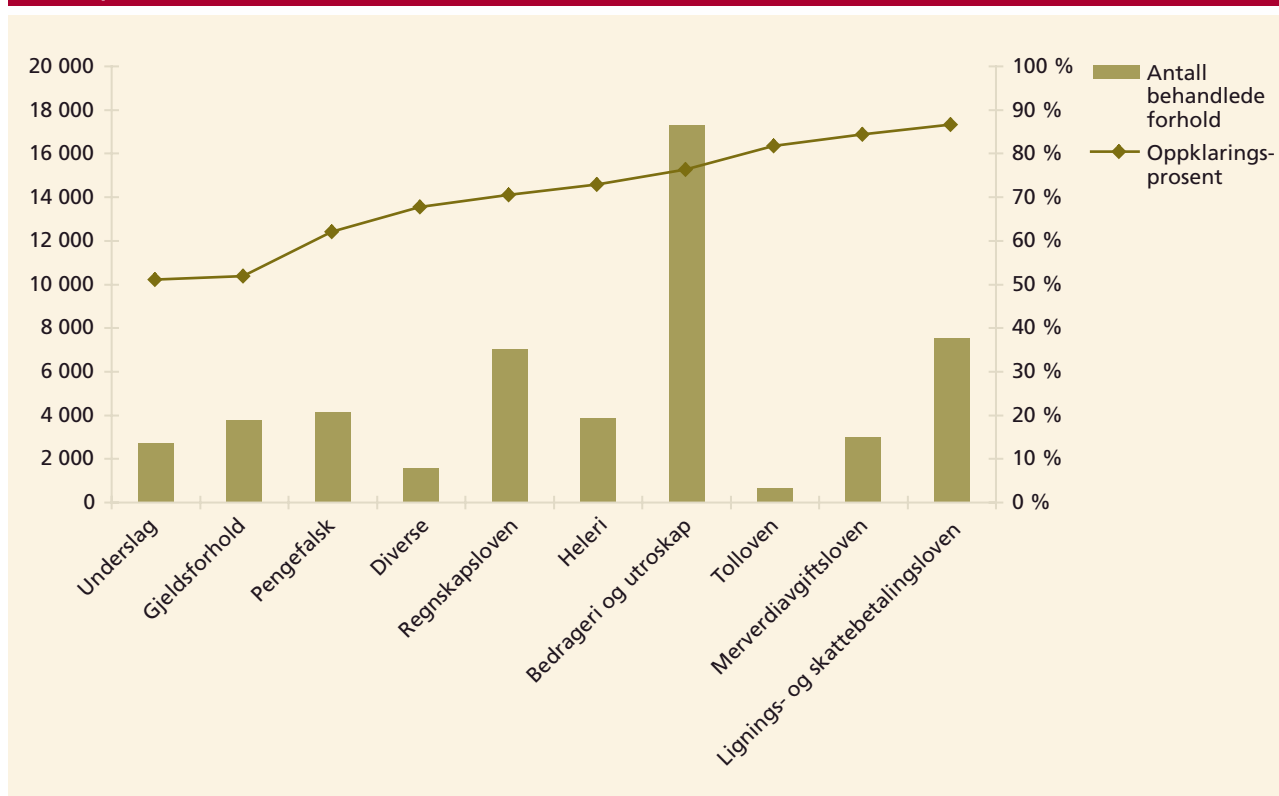
Figur 7.5 viser gjennomsnittlig oppklaringsprosent på landsbasis i perioden 2004–2007.

Oppklaringsprosenten for ulike typer økonomisk kriminalitet varierte fra 51 prosent for kategorien underslag til 86 prosent for brudd på lignings- og skattebetalingsloven.

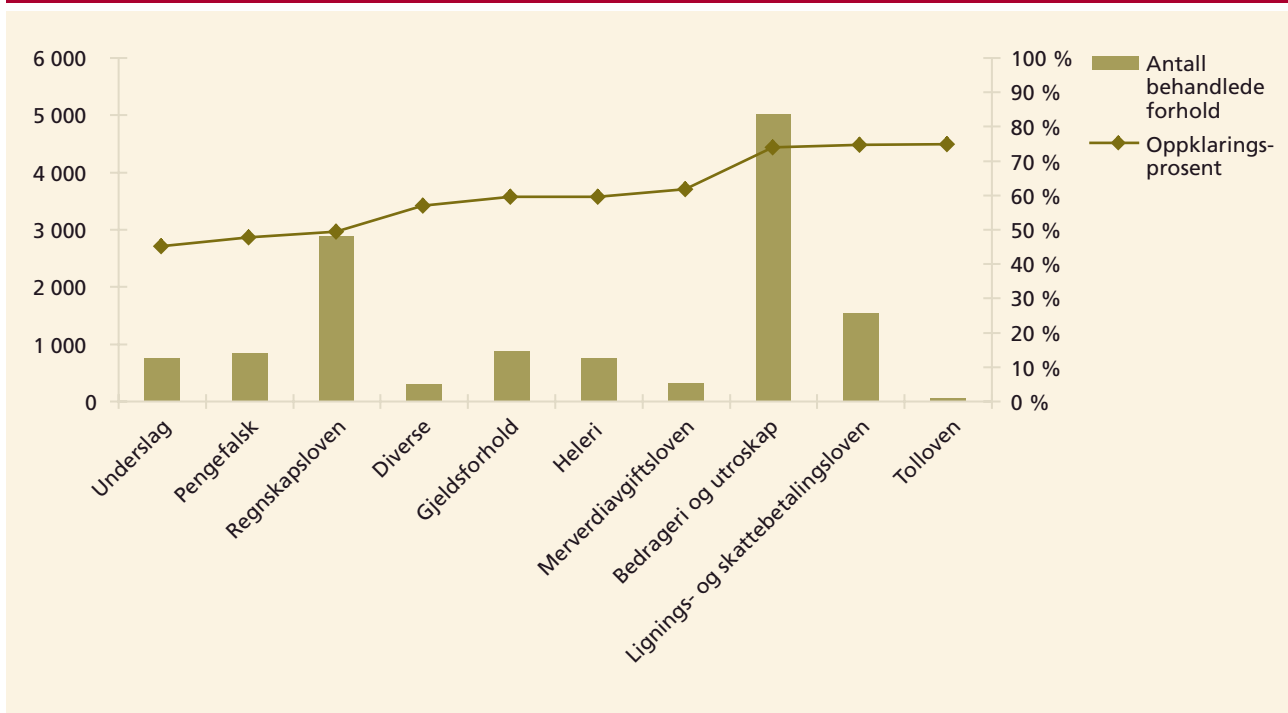
Oslo politidistrikt hadde i perioden 2004–2007 et høyt antall anmeldelser kombinert med relativt lav oppklaringsprosent. Det framgår av figur 7.6 at oppklaringsprosenten varierte fra 45 prosent for gruppen underslag til 75 prosent for brudd på tolloven. Oslo politidistrikt oppklarte mindre enn 50 prosent av de påtaleavgjorte sakene innenfor kategoriene underslag, pengefalsk og brudd på regnskapsloven. I antall avgjorte forhold var brudd på regnskapsloven den nest største gruppen av de ulike formene for økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt.

I spørreskjemaundersøkelsen opplyste flere politidistrikter om at mindre konkurser ble nedprioritert ved økoteamene i perioder med begrensede ressurser. I tillegg nevnte enkelte politidistrikter

Figur 7.5 Antall behandlede forhold og oppklaringsprosenten for ulike former for økonomisk kriminalitet for landet i sin helhet i perioden 2004–2007



Figur 7.6 Antall behandlede forhold og oppklaringsprosenten for ulike former for økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt i perioden 2004–2007



at hvitvaskingsmeldinger og mindre brudd på regnskaps- og aksjeloven i enkelttilfeller har blitt nedprioritert av tilsvarende grunn.

7.2.5 Henleggelsesprosent

En sak som blir etterforsket av politiet, vil enten få en positiv påtaleavgjørelse, som vil si at forholdet ilegges en reaksjon av påtalemyndigheten eller oversendes til domstolene, eller at saken vil bli henlagt. Alle forhold som ikke er oppklart, blir henlagt. Samtidig vil enkelte oppklarte forhold kunne henlegges. Dette kan for eksempel være henleggelse fordi intet straffbart forhold anses bevist eller fordi forholdet anses for åpenbart grunnløst.

Politi- og påtalemyndigheten henla i gjennomsnitt 36 prosent av alle avgjorte forhold som gjaldt økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007. Henleggelsesprosenten gikk ned med 5 prosentpoeng i perioden, fra 41 prosent i 2004 til 36 prosent henleggelsesprosent i 2007.

Henleggelsesprosenten per distrikt i perioden 2004–2007

Figur 7.7 viser en variasjon mellom politidistriktene på 34 prosentpoeng i andel henleggelsesprosent av økonomisk kriminalitet i perioden. Henleggelsesprosenten varierte fra 21 prosent i Romerike politidistrikt til 55 prosent henleggelsesprosent i Nord-Trøndelag politidistrikt.

Seks av politidistriktene hadde en økning i andelen henleggelsesprosent i perioden. Størst var økningen i Follo og Telemark politidistrikt med en økning i andel henleggelsesprosent på henholdsvis 21 og 19 prosentpoeng fra 2004 til 2007. Henleggelsesprosenten i Oslo politidistrikt sank med 16 prosentpoeng fra 2004–2005, før den økte i 2006 og ytterligere i 2007. Til sammen hadde Oslo politidistrikt en økning i henleggelsesprosenten på 10 prosentpoeng fra 2004–2007.

21 politidistrikter hadde en nedgang i andel henleggelsesprosent av økonomisk kriminalitet i perioden. 2 politidistrikter⁶⁶ hadde en nedgang på mer enn 20 prosentpoeng.

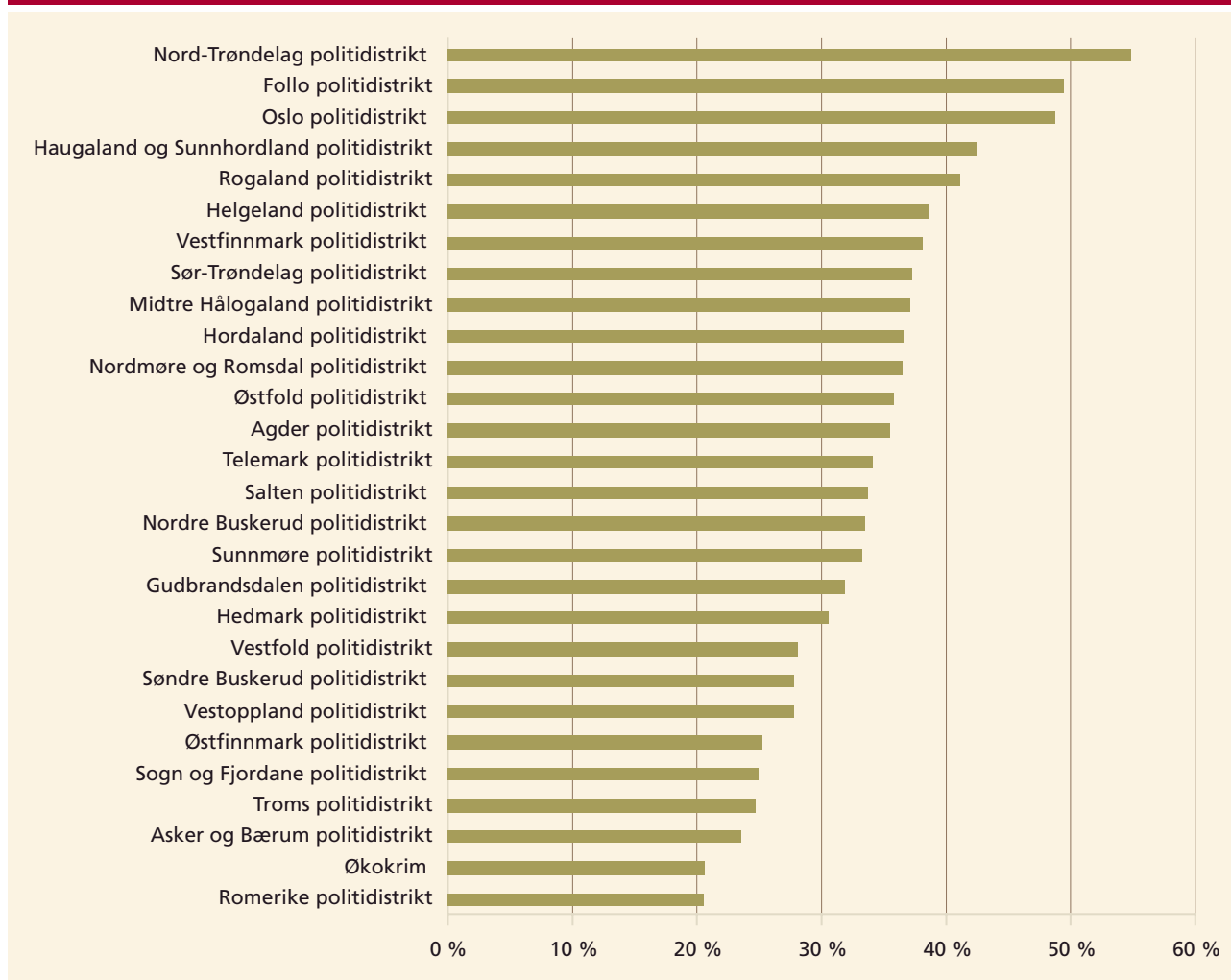
Oppklarte, men henlagte forhold

På landsbasis ble til sammen 12 prosent av de oppklarte forholdene henlagt i perioden 2004–2007, jf. tabell 7.3. Andelen gikk ned i perioden, fra 15 prosent i 2004 til 11 prosent i 2007.

Oslo politidistrikt henla størst andel oppklarte forhold, i gjennomsnitt 19 prosent av de oppklarte forholdene i perioden. Andelen økte fra 16 prosent i 2004 til 28 prosent i 2007. Sunnmøre politidistrikt utgjorde motsatsen til Oslo politidistrikt, med 6 prosent henleggelsesprosent av de oppklarte forholdene i perioden.

66) Vestoppland politidistrikt og Sogn og Fjordane politidistrikt.

Figur 7.7 Gjennomsnittlig henleggelsesprosent av økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007 for politidistriktene og Økokrim



Avgjørelseskoden “Henlagt, intet straffbart forhold bevist” utgjorde den største kategorien påtaleavgjørelser blant de oppklarte, men henlagte forholdene. De neste gruppene var henleggelse av andre lovbestemte grunner og henleggelse fordi foretaksstraff ikke ble ansett hensiktsmessig.

Ikke oppklarte forhold

Påtaleavgjorte forhold som ikke er oppklart, blir henlagt. Når oppklaringsprosenten for økonomisk

kriminalitet i 2007 var på 72 prosent, følger det av dette at ikke oppklarte forhold utgjorde 28 prosent av det totale antall påtaleavgjorte forhold med økonomisk kriminalitet samme år.

På landbasis utgjorde bruken av henleggelseskoden “Henlagt på grunn av mangel på bevis” 70 prosent av de henlagte, ikke oppklarte forholdene i perioden. Tilsvarende tall for koden “Henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet” var 17 prosent. Denne andelen økte fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007.

Tabell 7.3 Prosentandel henlagte av oppklarte forhold. Utviklingen på landsbasis og for de to politidistriktene med henholdsvis høyest og lavest andel henleggelse av oppklarte forhold i perioden 2004–2007

År	Landsbasis	Oslo politidistrikt	Sunnmøre politidistrikt
2004	15 %	16 %	6 %
2005	12 %	14 %	8 %
2006	12 %	25 %	3 %
2007	11 %	28 %	7 %
2004–2007	12 %	19 %	6 %

Tabell 7.4 Politidistrikter hvor mer enn i gjennomsnitt 30 prosent av de ikke oppklarte forholdene med økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007 ble henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Kolonnene viser prosentandelen det enkelte år og gjennomsnitt for perioden

Politidistrikter	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Follo politidistrikt	6 %	9 %	6 %	75 %	33 %
Oslo politidistrikt	25 %	13 %	49 %	58 %	37 %
Rogaland politidistrikt	53 %	34 %	16 %	13 %	32 %

Det var særlig de tre politidistriktene Follo, Oslo og Rogaland som pekte seg ut i bruken av henleggelseskode "Henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet", jf. tabell 7.4.

Oslo politidistrikt mer enn doblet bruken av henleggelseskode "Henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet" i perioden 2004–2007. Politidistriktet henla i 2007 58 prosent av de ikke oppklarte forholdene på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, mot 25 prosent i 2004. Blant de til sammen 46 prosent ikke oppklarte forholdene med økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt i 2007 ble dermed litt mer enn halvparten henlagt på grunn av manglende ressurser til etterforskning. Dette utgjorde om lag en fjerdedel av det totale antall avgjorte forhold med økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt i 2007.

Rogaland politidistrikt henla mer enn 50 prosent av de ikke oppklarte forholdene på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i 2004, men hadde en gradvis reduksjon både i bruken av denne henleggelseskode og i antall henleggelse totalt. For Follo politidistrikt vises det til begrunnelsen gitt under punkt 7.2.4 Oppklarte forhold. Ni politidistrikter hadde ingen henleggelse av saker med økonomisk kriminalitet som følge av mangel på saksbehandlingskapasitet.

Riksadvokaten opplyste i intervju at det under statsadvokatmøtet i mai 2007 ble gitt instruksjoner til statsadvokatembetene om at ledelsen i politidistriktene skulle bes begrunne eventuelle henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Dette er en henleggelseskode som ifølge riksadvokaten bør brukes med forsiktighet, og som på grunn av henleggelseskodens uheldige signaleffekt utad ikke må benyttes som alternativ til henleggelse på grunn av bevisets stilling.

7.2.6 Positiv påtaleavgjørelse

Alle påtaleavgjorte forhold som ikke henlegges, får en positiv påtaleavgjørelse. Antall positivt påtaleavgjorte forhold svarer til antall oppklarte forhold som ikke er henlagt. En positiv påtaleavgjørelse fattes av påtalemyndigheten og innebæ-

rer at den mistenkte enten ilegges et forelegg, at det tas ut siktelse/tilståelsesdom eller tiltale mot vedkommende, at den mistenkte gis påtaleunntalelse, eller at saken går videre til behandling i konfliktråd. Av disse vil påtaleunntalelse og forelegg bli ferdigbehandlet hos politi- og påtalemyndigheten, mens de tre øvrige viderebehandles i domstolsapparatet og konfliktrådet. Den relative fordelingen av de ulike formene for positive påtaleavgjørelser bidrar til å gi et bilde av hva slags strafferettslige reaksjoner politiet og påtalemyndigheten ilegger den oppklarte økonomiske kriminaliteten.⁶⁷

Fordelingen av ulike former for positive påtaleavgjørelser på landsbasis

I perioden 2004–2007 endte til sammen 61 prosent av de avgjorte forholdene med økonomisk kriminalitet i en positiv påtaleavgjørelse. Av disse utgjorde tiltalebeslutning den største andelen på landsbasis med 48 prosent. Den nest hyppigste avgjørelsesformen var siktelse/tilståelsesdom med 28 prosent, mens forelegg utgjorde 21 prosent.

Variasjoner mellom politidistriktene i bruken av forelegg

Forelegg vil si at påtalemyndigheten gir den anklagede en bot som straff for lovbruddet som er begått. Hvis den mistenkte godtar forelegget, har det samme virkning som dom i saken. Andelen forelegg varierte i perioden 2004–2007 mellom politidistriktene fra 9 prosent forelegg i Vestoppland politidistrikt til 42 prosent i Follo politidistrikt. De to politidistriktene er på tilsvarende måte motsatser når det gjelder andelen forseelser blant de mottatte anmeldelsene av økonomisk kriminalitet.

I fire politidistrikter utgjorde andelen forelegg mer enn 30 prosent av de positive påtaleavgjørelsene. Dette gjaldt foruten Vestoppland politidistrikt også Sør-Trøndelag, Salten og Østfinnmark politidistrikter. Felles for de fire politidistriktene

67) Av de ulike formene for positiv påtaleavgjørelse regnes påtaleunntalelse og konfliktråd ikke som straff i rettslig forstand. De andre er å regne som straffer.

er en relativt høy andel forseelser blant de anmeldte forholdene sammenlignet med situasjonen i de øvrige politidistriktene. Andelen forseelser kan imidlertid ikke fullt ut forklare den høye andelen forelegg. Ett politidistrikt har i spørreskjemaundersøkelsen opplyst at forelegg har blitt benyttet som reaksjonsform overfor også mer alvorlig økonomisk kriminalitet for å få fortgang i etterforskningen av et stort sakstilfang.

Andelen positive påtaleavgjørelser som ble videresendt til domstolene, varierte fra 90 prosent videresendelse i Vestoppland politidistrikt til 50 prosent i Follo politidistrikt i perioden. Hedmark politidistrikt opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at økt kompetanse innenfor etterforskning av økonomisk kriminalitet har bidratt til at flere tyngre saker iretteføres. Særlig gjelder dette forhold som omhandler skatte- og avgiftsunndragelser.

Riksadvokaten opplyser i merknader til rapporten at omtalen av ulikheter mellom politidistriktene i foreleggsandel gir liten mening så lenge det ikke sondres mellom ulike typer økonomisk kriminalitet. Det kan godt være at forskjellene skyldes ulik sammensetning av saksporteføljen. Rapporten peker ifølge riksadvokaten riktignok på ulik andel forseelser i saksporteføljen, men det er i dag ofte tilfeldig om en straffbar handling klassifiseres som forbrytelse eller forseelse, og prosessuelle hensyn spiller også inn. Etter riksadvokatens oppfatning kan det derfor vanskelig sies generelt at forseelser dreier seg om mindre alvorlige forhold der bot er den adekvate reaksjon og at forelegg på bot er lite aktuelt ved forbrytelser.

7.2.7 Domfellelse – frifinnelse

Til sammen ble 12 976 forhold med økonomisk kriminalitet pådømt i rettssystemet i perioden 2004–2007. Av disse var 11 526 forbrytelser og 1450 forseelser.⁶⁸ Antallet rettssaker med økonomisk kriminalitet økte fra 2589 i 2004 til 3400 i 2007.

Tallene for perioden 2004–2007 viser at om lag 95 prosent av rettssakene endte i domfellelse. Østfinnmark politidistrikt hadde lavest andel domfellelser med 83 prosent, mens Sør-Trøndelag politidistrikt hadde høyest med 99 prosent. Fire politidistrikter hadde en domfellelsesprosent lavere enn 90 prosent i perioden.

68) Tallene er ikke direkte sammenlignbare med antallet anmeldelser og påtaleavgjorte forhold i perioden. Dette skyldes at de pådømte forholdene i perioden kan ha blitt anmeldt og påtaleavgjort i årene forut for perioden undersøkelsen gjelder.

7.3 Oppfølging av meldinger om mistenkelige transaksjoner (MT-meldinger)

Etter hvitvaskingsloven skal banker, forsikringselskaper, meglere osv. sende inn opplysninger til Økokrim om mistenkelige transaksjoner som kan ha tilknytning til straffbare handlinger. Antallet mottatte MT-meldinger har steget de siste årene, fra om lag 1300 i 2002 til rundt 7500 i 2007.

Meldinger om mistenkelige transaksjoner bearbeides av Økokrim før de blir sendt videre til aktuelle politidistrikter og særorganer i politiet. Videresendelsene tar form enten av etterretningsrapporter eller som anmeldelser av konkrete transaksjoner. I 2007 ble det utarbeidet nærmere 600 etterretningsrapporter og anmeldelser av Økokrim.

Høsten 2005 ble det opprettet 11 nye stillinger som ble fordelt på enheten for finansiell etterretning (EFE) og til etableringen av eget hvitvaskingsteam i Økokrim i 2006. Økokrim har i 2008 tatt i bruk et nytt ikt-system ASK (tidligere ELMO), som støtte i behandlingen av MT-meldinger. Verktøyet er ment å bedre mulighetene for analyse og bearbeidelse av opplysningene som kommer inn til politiet.

I spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene opplyste enkelte politidistrikter at ressurs situasjonen og øvrige opplysninger rundt den aktuelle personen påvirker hvordan distriktet følger opp innkomne MT-rapporter. MT-rapportene blir i hovedsak oversendt til økoteamene for videre behandling, og oppfølgingen er derfor avhengig av at teamene har tilstrekkelig kapasitet tilgjengelig. De opplyste videre at innsats mot kjente gjerningsmenn i registrerte saker ble prioritert.

I sluttrapporten fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK) framgår det at politidistriktene på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i liten grad prioriterer oppfølging av MT-meldinger. EMØK anser det som hensiktsmessig at politiet nærmere vurderer organisatoriske forhold og rutiner relatert til mottak og bearbeidning av finansiell etterretning slik at informasjonen kan utnyttes på en god måte.

Riksadvokaten opplyste i intervju at politidistriktenes bruk og oppfølging av hvitvaskingsmeldinger kan være vanskelig å avdekke gjennom sluttstatistikk for politiets arbeid. Innkomne hvitvaskingsmeldinger brukes ofte som et virkemiddel for å avdekke primærforbrytelsen og som supple-

ment til den øvrige bevisførselen i en sak. Denne bruken vil da ikke framkomme i statistikken. Riksadvokaten framhever i mål- og prioriteringsrundskrivnet for straffesaksbehandlingen i 2008 hvor viktig det er at politidistriktene aktivt benytter finansiell etterretningsinformasjon i form av MT-meldinger fra Økokrim i etterforskningen. Økokrim ga i intervju uttrykk for at politidistriktene i varierende grad følger opp innkomne MT-meldinger.

Justis- og politidepartementet opplyste i brev av 6. mai 2008 at departementet er enig med EMØK i at det kan være hensiktsmessig at politiet nærmere vurderer organisatoriske forhold og rutiner relatert til mottak og bearbeidelse av finansiell etterretning, med det formål å sikre at mottatte meldinger får tilstrekkelig oppfølging. Departementet ønsket imidlertid å avvente eventuelle tiltak til etter framleggelsen av en pågående evaluering av økoteamene.

7.4 Inndragning

Det er et sentralt politisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. Aktiv bruk av inndragning ble i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet derfor framhevet som ett av virkemidlene i arbeidet for økt bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Riksadvokaten har i mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen framhevet den allmennpreventive effekten av at skyldige ilegges en adekvat reaksjon. Ved økonomisk kriminalitet vil en adekvat reaksjon innebære at også eventuelt utbytte inndras.

Det ble i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet ytret misnøye med at antall inndragninger ikke hadde gått nevneverdig opp etter at nye og utvidede regler ble innført i 1999. I handlingsplanen ble det vist til at Justis- og politidepartementet ville ta initiativ til endrede registreringsrutiner i politiets saksbehandlingssystem STRASAK, slik at mer pålitelige tall, og dermed bedre styringsverktøy, for antall inndragninger kunne gjøres tilgjengelig. Politidirektoratet har i intervju opplyst at politiet har nedlagt et betydelig arbeid for å få en egen driftsstatistikk for antall inndragninger. Dette var på plass fra og med 2006. I svarbrev til rapporten opplyser Justis- og politidepartementet at utarbeiding av valid statistikk for inndragning har vært svært krevende fordi den dataplattformen STRASAK bygger på er forældet.

Politidirektoratet har i intervju opplyst at det tradisjonelt har vært lite fokus i politiet på inndragning av utbyttet av kriminelle handlinger. Det er Politidirektoratets oppfatning at det til tross for økt fokus på området de seneste årene fremdeles er et forbedringspotensial i etaten med hensyn til så vel vinningsinndragning som gjenstandsinn-dragning. Riksadvokaten har i intervju støttet opp om denne uttalelsen og opplyst at dagens utfordring slik riksadvokaten ser det, ikke er mangel på kompetanse på inndragning i politidistriktene, men at inndragningsarbeidet blir satt i gang for sent sammenlignet med den ordinære etterforskningen av sakene.

Økokrim har i intervju informert om at de i flere tilfeller har bistått politidistrikter i finansiell etterforskning for å inndra utbyttet i større straffesaker. Økokrim ser det imidlertid som en utfordring at saksbehandlingstiden ofte forlenges når utbyttet skal inndras. Ved at politiet må dekke utgiftene til eventuell lagringsplass for inndratte gjenstander fører inndragning ifølge Økokrim i tillegg ofte til store ekstrakostnader for politiet. Dette er kostnader politiet ikke får kompensasjon for. Økokrim viste videre til at enhetens egen statistikk for inndragning ikke fanger opp alle tiltak som treffes under saksbehandlingen for å frata gjerningsmannen utbytte, og at omfanget derfor framkommer lavere enn det reelt er.

7.5 Forebygging

Det rapporteres i dag ikke på forebyggende arbeid i politiet. Politidirektoratet opplyste imidlertid i intervju at direktoratet er i en prosess med å utarbeide målindikatorer for forebyggende aktiviteter i politidistriktene. Indikatorene er planlagt ferdigstilt sommeren 2008.

Politidirektoratet framhevet representasjon i ulike næringslivsfora som sentralt i direktoratets forebyggende arbeid. Forane gir Politidirektoratet anledning til å videreformidle kunnskap om hvordan næringslivet selv kan arbeide for å redusere den økonomiske kriminaliteten.

Politidirektoratet har i perioden for undersøkelsen ikke initiert forebyggende tiltak i politidistriktene, men var kjent med at enkelte politidistrikter på eget initiativ hadde gjennomført prosjekter for forebygging av økonomisk kriminalitet.

7.6 Organisering, ressurser og kompetanse på området økonomisk kriminalitet

7.6.1 Etableringen av økoteam

Etableringen av økoteam i alle landets politidistrikter er blant de organisatoriske endringene som er satt i verk som ledd i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Som tverrfaglige spesialenheter var økoteamene ment å bidra til mer målrettet innsats fra politiet og påtalemyndigheten i arbeidet med å avdekke og bekjempe den økonomiske kriminaliteten. Økoteamene skulle være etablert innen 1. juli 2005.

I "Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet" framheves det som viktig at økoteamene "har en forsvarlig størrelse, at de blir stabile, at riktig personell rekrutteres til teamene og at disse får den nødvendige opplæring og kompetanse, slik at de blir i stand til å behandle også de store og komplekse økonomiske straffesakene". Videre står det: "Teamene må skjermes slik at ikke ressursene trekkes ut i kortere eller lengre perioder for å dekke behov som måtte oppstå på et annet kriminalitetsområde."⁶⁹ I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2008 framheves skjerming av medarbeiderressurser i økoteamene som et erfaringsmessig viktig suksesskriterium for velfungerende økoteam.

Informasjon fra politidistriktene viser at samtlige politidistrikter ved utgangen av 2007 hadde økoteam eller en tilsvarende spesialenhet i politidistriktet. Kun to økoteam ble etablert senere enn 2005. I flere politidistrikter tok det imidlertid noe tid før økoteamene kom i ordinær drift.

Intervjuer som er gjennomført i forbindelse med undersøkelsen, viser bred enighet blant aktørene som er involvert i oppfølgingen av politi- og påtalemyndigheten, om at etableringen av økoteamene har vært et positivt grep i arbeidet med å øke effektiviteten i politiets straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet. Særlig framheves det som fordelaktig at spesialenhetene har fått en tverrfaglig sammensetning. 16 av politidistriktene svarte at de har opplevd etableringen av økoteam som positiv med hensyn til å øke kompetansen på bekjempelse av økonomisk kriminalitet i politidistriktet.

Samtidig viste både politidistriktene selv, Politidirektoratet, Økokrim og riksadvokaten til at økoteamene har vist seg sårbare for personellutskiftninger. Økoteamene er i flertallet av politi-

distriktene bemannet med relativt få årsverk, og særlig de små og mellomstore politidistriktene har vist seg sårbare for svingninger i ressurstilgangen. Det har i enkelte distrikter vært en utfordring at politiet har mistet ressurser til andre etater når disse har økt sine årsverk til bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Økoteamene får dermed en utfordring med å beholde og bygge videre på opparbeidet kompetanse. Flere politidistrikter opplyste også at høyt prioriterte saker på andre områder enn økonomisk kriminalitet i enkelttilfeller har gjort det nødvendig å frigjøre ressurser fra økoteamet til disse sakene. Dette har resultert i lavere oppklaringsprosent for økonomisk kriminalitet i politidistriktet. Politidirektoratet foretar en evaluering av økoteamene som er planlagt slutført i 2008.

Politidirektoratet opplyste i intervju at det anser kompetansen og ressursene som er avsatt til bekjempelse av økonomisk kriminalitet, til å være på et akseptabelt nivå i forhold til det generelle kriminalitetsbildet. Innsatsen overfor økonomisk kriminalitet kan ikke ses isolert, og direktoratet anser derfor ressursbruken som tilstrekkelig ut fra de økonomiske rammene som foreligger for politiets arbeid generelt. En ytterligere satsing på økonomisk kriminalitet ville fordret reduksjon i midlene som blir benyttet til andre oppgaver. En slik omprioritering av ressurser er ifølge Politidirektoratet ikke ønskelig.

7.6.2 Økokrim som bistandsorgan

I tillegg til ordinær etterforskning og rettergang skal Økokrim fungere som rådgivende organ overfor sentrale myndigheter og yte bistand på sitt ansvarsområde til politidistriktene. Politidistriktene kan anmode Økokrim om å overta en sak eller be om bistand til egen etterforskning av økonomisk kriminalitet. Økokrim vil da bistå i etterforskningen av den konkrete saken, samtidig som de søker å videreformidle sin egen kompetanse til de ansatte i politidistriktet.

Økokrim har et eget bistandsteam som består av to revisorer og fire med politifaglig bakgrunn. Disse er i praksis kontinuerlig ute og bistår politidistriktene i deres oppfølging av økonomisk kriminalitet. To ganger i året inviterer Økokrim alle landets økoteam til fagseminarer som ledd i sitt kompetansearbeid overfor politidistriktene. I tillegg er det etablert hospiteringsordning i Økokrim for ansatte ved økoteamene.

I spørreskjemaundersøkelsen svarte alle de 27 politidistriktene at de i løpet av perioden

69) "Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet" side 20.

2004–2007 har deltatt på opplæringstiltak i regi av Økokrim. I flere av politidistriktene er hele økoteamet faste deltakere på Økokrims fagseminarer. I tillegg har flere distrikter hatt ansatte i økoteamet på hospiteringsopphold hos Økokrim og dessuten mottatt bistand i enkeltsaker. Flere distrikter mottok også støtte ved etableringen av selve økoteamet. Økokrims bistand omtales som nyttig både faglig og med hensyn til nettverksbygging.

Økokrim har ikke opplevd noen reduksjon i behovet for bistand etter at økoteamene ble opprettet. Spesielt har små og mellomstore distrikter gjerne behov for bistand som følge av sårbarhet for avgang av kompetent personell. Det er Økokrims oppfatning at det er nødvendig med størst mulig grad av skjerming av økoteamet for at ikke ressursene skal bli benyttet til etterforskning av andre former for kriminalitet.

7.6.3 Økokrims egen etterforskning og iretteføring

Økokrim har ansvaret for å etterforske og føre for retten de mest komplekse og omfattende sakene innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. I tillegg behandler Økokrim prinsipielle saker som ikke nødvendigvis er så omfattende. Økokrim velger selv hvilke saker de vil etterforske. Ofte har sakene som behandles av Økokrim, forgreninger til utlandet.

Riksadvokaten opplyste i intervju at opprettelsen av Økokrim har vært av avgjørende betydning for å sikre den nødvendige kompetansen til å håndtere de mest komplekse sakene innenfor økonomisk kriminalitet. Opprettelsen var også viktig for å styrke den generelle kompetansen i etterforskning av økonomisk kriminalitet på landsbasis.

Økokrim opplyste i intervju at ressursituasjonen for Økokrim er ikke optimal. Økokrim har behov for å bli mer robust ved å få større team som kan ta på seg større og mer komplekse saker. Senere års omorganiseringer, for eksempel etableringen av subsidieteamet ved Økokrim i 2004, ble i all hovedsak gjennomført uten ekstra bevilgninger. Dette har blant annet bidratt til å legge større press på driftsbudsjettet. Riksadvokaten stilte seg i intervju positiv til dagens størrelse og organisering av Økokrim. En større sentral enhet ville ifølge riksadvokaten stått i fare for å utarme politidistriktene for ressurser.

Riksadvokaten mente også at det var ønskelig at saksbehandlingstiden hos Økokrim ble kortere.

Økokrims gjennomsnittlige saksbehandlingstid i 2007 var ifølge Økokrims egen statistikk på 380 dager. Økokrim opplyste i intervju at det pågår en intern omorganisering med mål om å bidra til større fleksibilitet mellom etterforsknings-teamene. Dette er ment å gi økt effektivitet i håndteringen av et voksende antall komplekse økonomiske straffesaker.

7.6.4 Kompetanse på området økonomisk kriminalitet

På spørsmål om hvordan politidistriktet vurderer egen kompetanse når det gjelder bekjempelse av økonomisk kriminalitet, svarer 21 av 27 politidistrikter at de anser dagens nivå som tilfredsstillende. Fire politidistrikter vurderer sin egen kompetanse som svært tilfredsstillende.

Politidistriktene ble i forbindelse med undersøkelsen spurt hva slags kompetanse det ville vært behov for å styrke i politidistriktet for å oppnå en mer effektiv etterforskning og iretteføring av økonomisk kriminalitet. Svarene viste at et flertall av politidistriktene ville prioritert økt kompetanse innenfor etterretning/analyse, ikt og regnskap/økonomi. Fire politidistrikter hadde ingen spesielle behov.

Ifølge Justis- og politidepartementets svarbrev er finansiell etterforskning fra 2007 blitt en del av grunnutdannelsen ved politihøgskolene. Det er også innført som et eget ferdypningsfag. Fra 2008 er det tverrfaglige etterutdanningskurset innenfor kontroll, forebygging, etterforskning og iretteføring av økonomisk kriminalitet blitt et årlig etterutdanningskurs der personell fra politidistriktenes økoteam har prioritet.

7.6.5 Ikt-systemer

Politidirektoratet har ansvaret for å utvikle, drifte og vedlikeholde ikt-systemene i politiet. I spørreskjemaundersøkelsen svarte 22 av politidistriktene at ikt-systemene som benyttes i oppfølgingen av økonomisk kriminalitet, er tilfredsstillende. Ytterligere to politidistrikter anser ikt-systemene som svært tilfredsstillende. To politidistrikter vurderte ikt-systemene som lite tilfredsstillende.

Økokrim anser den største utfordringen på ikt-området å være sikring av data i forbindelse med beslag og etterforskning. Dette krever mye kompetanse og ressurser. Ved Økokrim er det etablert en egen dataavdeling som bistår de øvrige fagteamene med selve beslaget av datamateriale, og de legger også til rette for gjennomgang og

analyse av dette materialet. Denne delen av etterforskningen av økonomiske straffesaker har ifølge Økokrim ofte vist seg å være helt sentral for arbeidet med å skaffe bevis i sakene.

Det er Økokrims oppfatning at kompetansen til å sikre og legge til rette for gjennomgang og analyse av datamateriale ofte er svak i mindre og mellomstore politidistrikter. Dette fører til at etterforskningen lokalt i mange tilfeller ikke gjennomføres på en god nok måte. Økokrims dataavdeling har unntaksvis bistått politidistrikter med sikring av datamateriale, med da kun i saker hvor Økokrims bistandsteam allerede har vært involvert i etterforskningen. Kripos blir av Økokrim oppfattet å ha det nasjonale ansvaret for å bistå politidistriktene med databistand lokalt. Ut fra tilbakemeldingene Økokrim har fått fra politidistriktene de bistår, har Kripos de siste par årene imidlertid i liten grad bistått politidistriktene med sikring og analyse av datamateriale.

7.7 Vurdering av politi- og påtalemyndighetens arbeid for å bekjempe økonomisk kriminalitet

Undersøkelsen viser at politi- og påtalemyndighetens straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet i perioden 2004–2007 på landsbasis lå på et relativt stabilt nivå. Oppklaringsprosenten for de aktuelle årene varierte mellom 70 og 75 prosent og var i 2007 72 prosent. Den relativt stabile situasjonen indikerer at målet i handlingsplanen om styrket innsats i politi- og påtalemyndighetens straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet ikke er nådd. Den allmennpreventive effekten av effektiv og kvalitativt god straffeforfølgning er antatt å være særlig stor overfor økonomisk kriminalitet. Høyere oppklaringsprosent vil derfor være av betydning i arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet.

Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i perioden 2004–2007 på området økonomisk kriminalitet viser en variasjon mellom politidistriktene på 34 prosentpoeng. Oppklaringsprosenten varierte fra 53 prosent i Nord- Trøndelag politidistrikt til 87 prosent i Romerike politidistrikt. I 2007 hadde Follo og Oslo politidistrikter lavest oppklaringsprosent, med henholdsvis 42 og 54 prosent oppklaring. Manglende og varierende oppfølging av anmeldte saker er uheldig ut fra prinsippet om likebehandling.

Undersøkelsen viser at på landsbasis ble 17 prosent av de ikke oppklarte sakene med økono-

misk kriminalitet henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i perioden 2004–2007. Andelen henlagte forhold på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet økte fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007. For Oslo politidistrikt økte tilsvarende andel henleggelse fra 25 til 58 prosent i samme periode. I tillegg viser undersøkelsen at andelen henleggelse av de oppklarte forholdene i Oslo økte fra 16 prosent i 2004 til 28 prosent i 2007. Det stilles spørsmål ved at så stor andel saker ikke blir gjenstand for etterforskning og oppfølging fra politi- og påtalemyndigheten.

Manglende oppfølging kan innvirke på allmennhetens tillit til politiet og viljen til å anmelde lovovertridelser og dessuten påvirke motivasjonen til å utføre økonomisk kriminalitet. Den mangelfulle oppfølgingen av økonomisk kriminalitet i Oslo politidistrikt anses særlig uheldig ut fra det høye antall saker som ligger til grunn for prosentandelen i dette politidistriktet.

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

Det er et sentralt politisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. I sentrale styringsdokumenter for perioden er inndragning av utbyttet av kriminelle handlinger nevnt blant områdene det skal rettes særlig oppmerksomhet mot. Undersøkelsen viser at politi- og påtalemyndigheten ifølge Politidirektoratet og riksadvokaten ikke har lyktes å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Ut fra både prinsipielle og preventive hensyn er det lite tilfredsstillende at politi- og påtalemyndigheten ikke i større grad har lyktes med å innarbeide inndragning som virkemiddel i kampen mot økonomisk kriminalitet.

Antall mottatte meldinger om mistenkelige transaksjoner har økt vesentlig de siste årene, fra omlag 1300 i 2002 til rundt 7500 i 2007.

Økokrim har gjennom opprettelse av eget etterforskningsteam og nye ikt-systemer økt sin kapasitet på mottak og analyse av innkomne meldinger. Ifølge intervju med Økokrim og sluttrapporten fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet følger politidistriktene i varierende grad opp det økende antall meldinger om mistenkelige transaksjoner som oversendes fra Økokrim. Mangelfull oppfølging av denne typen meldinger kan føre til at økonomisk kriminalitet ikke blir etterforsket, og at ulovlig økonomisk utbytte ikke inndras.

8 Samordning mellom involverte virksomheter i innsatsen mot økonomisk kriminalitet

8.1 Samarbeid/samordning mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferds-etaten

I styringsdokumenter for alle de tre etatene blir det pekt på hvor viktig det er at etatene samarbeider og samordner kontrollvirksomheten sin med de øvrige etatene. Dette kan omfatte utarbeidelse av felles kontrollplaner, samordning av kontrollplaner, felles utvelgelse av kontrollobjekter eller gjennom samordnet kontroll. Dette gjelder både for de sentrale og for de underliggende enhetene i etatene. Det er inngått formelle samarbeidsavtaler på kontrollområdet mellom henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten og mellom skatteetaten og den tidligere trygdeetaten.⁷⁰

8.1.1 Utveksling av informasjon mellom etatene

Felles møter

Det framgår både av spørreskjemaundersøkelsene og intervjuene at enhetene både på sentralt og regionalt nivå i perioden 2004–2007 har avholdt møter om kontrollsamarbeid mv. Antall møter mellom de regionale enhetene varierte fra ett årlig møte til tre møter per år. Enkelte av enhetene fra skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten opplyste at det på grunn av omorganisering i etatene hadde vært noen færre møter i 2007 enn tidligere år. Det varierte også mellom regionene på hvilket nivå møtene ble holdt. I enkelte regioner var etatene representert på toppledernivå, mens møtene i andre regioner var på avdelingsleder- eller saksbehandlernivå. I tillegg gjennomføres det et stort antall saksorienterte møter mellom etatene.

Utteksling av opplysninger

I samarbeidsavtalene som er inngått mellom etatene, er utveksling av opplysninger et av temaene som blir vektlagt. Skattedirektoratet opplyste i intervju at samarbeidsavtalene har gjort informasjonsutvekslingen mellom etatene enklere. I spørreskjemaundersøkelsen til de underliggende enhetene ble det stilt spørsmål om i hvilken grad det automatisk utveksles opplysninger mellom etatene etter fastsatte rutiner. Av skatteetatens

enheter svarte litt under halvparten at det ikke ble eller i liten grad ble utvekslet opplysninger til de to andre etatene på dette grunnlaget. For enhetene i toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten svarte henholdsvis halvparten og om lag en tredel det samme når det gjelder utveksling av opplysninger til skatteetaten.

Når det gjelder utveksling av opplysninger etter anmodning fra en av de andre etatene, svarte 80–90 prosent av enhetene i tre etatene at dette blir gjort i noen eller stor grad. En tilsvarende andel enheter svarte at det i noen eller i stor grad blir utvekslet opplysninger spontant mellom etatene. I denne sammenheng ble det likevel pekt på at manglende kunnskap om de andre etatenes arbeid gjorde det vanskelig å vite hva som skulle sendes av opplysninger til de andre etatene. Fra noen av enhetene ble det også framhevet at organisasjonsmessige endringer gjør at det må etableres nye rutiner og kanaler for utveksling av opplysninger, og at etablering av større enheter fører til noe lengre tjenestevei mellom utøvende aktører i konkrete saker. For å få til et effektivt samarbeid og en samordning mellom etatene ble personkontakten framhevet som viktig, og da uavhengig av organisering og samarbeidsavtaler.

8.1.2 Samordning av kontrollaktiviteter mv. mellom etatene

For blant annet å utnytte kontrollressursene mest mulig effektivt er det i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet pekt på hvor viktig det er å samordne kontrollaktivitetene mellom etatene.

Felles kontrollplaner

I spørreskjemaundersøkelsen oppga 15 av de 20 enhetene i skatteetaten at det ikke eller i liten grad ble utarbeidet felles kontrollplaner med toll- og avgiftsetaten. På tilsvarende spørsmål svarte tre av seks tollregioner at det ikke ble utarbeidet eller bare i liten grad ble utarbeidet felles kontrollplaner med skatteetaten. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at selv om skatteetaten og toll- og avgiftsetaten i liten grad utarbeider felles kontrollplaner, er det direktoratets oppfatning at etatene samarbeider godt i saker der dette er hensiktsmessig. Når det gjelder utarbeidelse av felles kontrollplaner mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten, oppga de fleste enhetene fra begge

70) Avtalen mellom skatteetaten og trygdeetaten er reforhandlet og ny samarbeidsavtale mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten (NAV) forventes underskrevet sommeren/høsten 2008.

etatene at dette ikke blir gjort eller gjort i liten grad.

Samordning av kontrollplaner

I spørreskjemaundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om i hvilken grad etatene samordner sine egne kontrollplaner med de andre etatene. Litt under halvparten av enhetene i skatteetaten svarte at de ikke eller i liten grad samordner sine planer med toll- og avgiftsetaten, mens nesten alle enhetene i skatteetaten oppga tilsvarende i forhold til arbeids- og velferdsetaten. På samme spørsmål opplyste fire tollregioner at kontrollplaner i liten grad samordnes med skatteetatens enheter, og to tollregioner svarte at samordning skjer i noen grad. I arbeids- og velferdsetaten svarte nesten to tredeler av fylkesenhetene at kontrollplanene ikke eller i liten grad ble samordnet med skatteetaten. Det ble blant annet pekt på at manglende felles kontrollstrategier hvor begge etaters behov blir ivaretatt var en hindring for et effektivt samarbeid, samtidig som etatene mangler faste samarbeidsfora og kontaktpersoner.

Felles utvelgelse av kontrollobjekter

På spørsmål om det foretas felles utvelgelse av kontrollobjekter mellom etatene svarte fra halvparten til to tredjedeler av enhetene i de tre etatene at dette ikke gjøres eller gjøres i liten grad. Svarene viser at det er noe større grad av felles utvelgelse av kontrollobjekter mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten enn mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten.

Gjennomføring av felles kontroller

Det framgår av spørreskjemaundersøkelsen at litt under halvparten av enhetene i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten ikke gjennomfører eller i liten grad gjennomfører felles kontroller. Når det gjelder gjennomføringen av felles kontroller mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten, viser svarene noe forskjellig resultat. Av skatteetatens enheter oppgir litt over to tredjedeler at det ikke eller i liten grad gjennomføres felles kontroller, mens om lag en tredjedel av enhetene fra arbeids- og velferdsetaten svarer tilsvarende. Av de øvrige enhetene i begge etatene opplyste de fleste at det i noen grad gjennomføres felles kontroller mellom etatene.

Felles anmeldelse av lovovertrедelser

Spørreskjemaundersøkelsen viser at etatene i liten grad foretar felles anmeldelser av lovovertrедelser. Av enhetene i skatteetaten oppga om lag 80 prosent at de ikke eller i liten grad foretok felles anmeldelser med henholdsvis toll- og

avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten. En tilsvarende andel av enhetene i toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten svarte det samme i forhold til skatteetaten. En av enhetene i arbeids- og velferdsetaten opplyste at de ikke hadde erfaring med å sende felles anmeldelser, men at de forsøkte å koordinere anmeldelser slik at de havnet i samme sak hos politiet. Dette skjedde blant annet for at etterforskningsressursene hos politiet skulle kunne brukes mest mulig effektivt.

8.1.3 Viktige hindringer for en effektiv samordning mellom etatene

Ikt-systemer

For å forenkle og effektivere samarbeidet og samordningen mellom etatene ble det i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet pekt på hvor viktig det var å bedre kommunikasjonsmuligheten mellom etatene, blant annet bedre samkjørte ikt-systemer. I spørreskjemaundersøkelsen oppga om lag en tredjedel av skatteetatens enheter at ikt-systemene til skatteetaten og toll- og avgiftsetaten ikke eller i liten grad legger til rette for en hensiktsmessig informasjonsutveksling. I toll- og avgiftsetaten svarte fem av seks enheter tilsvarende. I intervju opplyste Toll- og avgiftsdirektoratet at skatteetaten nå har tilgang til ikt-systemene Tvinn og AFS, men at toll- og avgiftsetaten ikke har tilsvarende tilgang til skatteetatens ikt-systemer. Det ble opplyst at denne tilgangen egentlig skulle ha vært på plass i 2005. Når det gjelder ikt-systemene til skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten, svarte litt over halvparten av skatteetatens enheter at systemene ikke eller i liten grad legger til rette for en hensiktsmessig informasjonsutveksling, mens om lag 75 prosent av enhetene i arbeids- og velferdsetaten oppga det samme.

Regelverket

Omtrent halvparten av enhetene i de tre etatene ga i spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for at regelverket i noen eller stor grad hindrer en effektiv samordning av kontrollarbeidet mellom etatene. Av etatene var det arbeids- og velferdsetaten som hadde den høyeste andelen av enhetene, med 80 prosent, som mente at regelverket var en hindring for samordning av kontrollarbeidet. Det var ingen av enhetene i toll- og avgiftsetaten som svarte tilsvarende. Når det gjelder regelverket, ble det særlig pekt på at bestemmelsene om taushetsplikt var en praktisk hindring for en effektiv utveksling av informasjon og for en god samordning mellom etatene.

Til spørsmålet om taushetsplikt for arbeids- og velferdsetaten opplyste Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det i arbeidet med lovendringer med sikte på å bekjempe trygdemisbruk og annen økonomisk kriminalitet foreslås flere lempninger i taushetsplikten. I denne sammenheng pekte departementet på at det antas å være særlig viktig at det blir vurdert å åpne for at arbeids- og velferdsetaten av eget tiltak skal kunne gi opplysninger til andre forvaltningsorganer, blant annet for å hindre urettmessig utbetalinger og at noen unndrar seg innbetaling av midler til det offentlige, for eksempel skatter og avgifter.

Organisering

Litt under halvparten av enhetene i de tre etatene svarte i spørreskjemaundersøkelsen at organiseringen av etatene i noen eller i stor grad var en hindring for en effektiv samordning av kontrollarbeidet mellom etatene. Andelen enheter som oppga dette, var relativt likt i alle tre etatene. Når det gjelder organiseringens betydning for samordningen mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, var det først og fremst den ulike geografiske inndelingen av enhetene i etatene som ble nevnt. Dette hadde særlig betydning ved den mer overordnede planleggingen av kontrollarbeidet, blant annet utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurderinger og kontrollplaner. Det ble videre pekt på at etatene også etter omorganiseringen i skatteetaten er ulikt geografisk inndelt. Både fra enheter i skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten ble det gitt uttrykk for at omorganiseringsprosessene i etatene har hatt en negativ påvirkning på samarbeid og samordning om kontrolltiltak i fylket, blant annet fordi eksisterende samarbeidsrelasjoner ble brutt.

Finansdepartementet opplyste i brev at dagens organisering av skatteetaten og toll- og avgiftsetaten kan by på noen utfordringer for samarbeidet mellom etatene, for eksempel på kontrollområdet. Ifølge departementet var ikke dette noe sentralt tema ved omorganiseringen av etatene. Dette skyldes i hovedsak at det var viktig å optimalisere organiseringen til den enkelte etats primæroppgaver og særtrekk, og at begge etatene ved omorganiseringen fikk en moderne organisasjon som muliggjør både økt etatsintern samordning og et bedre samarbeid med andre etater. Finansdepartementet mener derfor at skatteetatens og toll- og avgiftsetatens ulike regioninndeling ikke vil være til hinder for samarbeidet mellom etatene.

Ressurser

Flere av enhetene i de tre etatene pekte på at ressursituasjonen var en hindring for mer utstrakt samordning og samarbeid på kontrollområdet. Når det gjelder forholdet mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, ble det blant annet pekt at kontrollplanene til de to etatene har få krysningspunkter, og at begge etatene har problemer med å sette av ressurser til samarbeid på kontrollområder som den ene parten ikke har i sin kontrollplan. I forholdet mellom skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten ble også ulike prioriteringer mellom etatene oppgitt som en hindring for samordning av kontrollarbeidet. Det ble også framhevet at etatenes krav til å nå egne resultatmål vanskeliggjør samarbeid og samordning der etatenes egeninteresse ikke er tilstrekkelig til stede. Fra flere enheter i arbeids- og velferdsetaten ble det opplyst at forespørsler til skatteetaten om å gjennomføre bokettersyn ikke ble prioritert dersom forholdet skattemessig ikke ble vurdert som vesentlig, selv om forholdet var av stor betydning for arbeids- og velferdsetaten.

8.1.4 Effekter av og utviklingen i samarbeidet og samordningen mellom etatene

Av de tre etatene var det arbeids- og velferdsetaten som i spørreskjemaundersøkelsen oppga at samarbeidet og samordningen med de andre etatene hadde størst effekt på resultatene av kontrollarbeidet. Nesten alle fylkesenhetene i arbeids- og velferdsetaten svarte at samarbeidet og samordningen med skatteetaten i noen eller stor grad har hatt effekt for enhetens resultater i innsatsen mot trygde- og stønadsmisbruk. Tilsvarende andeler i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten var henholdsvis om lag 70 og 50 prosent av enhetene i etatene. Det ble gjennomgående pekt på at effekten av samarbeidet hadde størst betydning i enkeltsaker, og at det kunne gi økt preventiv effekt ved en samtidig reaksjon fra flere etater.

Om lag to tredjedeler av enhetene i arbeids- og velferdsetaten mente at samarbeidet med skatteetaten totalt sett har blitt bedre i perioden 2004–2007, mens de øvrige enhetene oppga at samarbeidet var om lag uendret. I skatteetaten svarte om lag en tredjedel av enhetene at samarbeidet med arbeids- og velferdsetaten har blitt bedre i perioden 2004–2007, mens litt under halvparten mente at samarbeidet var om lag uendret. De resterende enhetene, om lag 20 prosent, oppga at samarbeidet har blitt litt dårligere. I forhold til toll- og avgiftsetaten svarte omtrent to tredjedeler av enhetene i skatteetaten at samarbeidet var om lag uendret i perioden,

mens omtrent en fjerdedel oppga at det var blitt litt bedre. I toll- og avgiftsetaten svarte halvparten at enhetene at samarbeidet med skatteetaten var om lag uendret i perioden 2004–2007, og den andre halvparten at det var blitt litt bedre.

Alle de tre direktoratene legger til grunn at samarbeidet mellom etatene har hatt positive effekter for kontrollarbeidet. Utveksling av opplysninger mellom etatene og samarbeid i enkeltsaker var områder som direktoratene pekte på som viktige i denne sammenheng.

8.1.5 Samarbeid med andre etater

Det framgår av spørreskjemaundersøkelsen at skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten også samarbeider med andre etater og virksomheter i innsatsen mot skatte- og avgiftsunndragelser og trygdemisbruk. Skatteetaten opplyste at de blant annet samarbeider med Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og kommunene, mens toll- og avgiftsetaten blant annet oppga Mattilsynet, Statens landbruksforvaltning, Statens legemiddelverk, Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet og fylkesmennene. Viktige samarbeidsetater for arbeids- og velferdsetaten var blant annet Helsetilsynet, de kommunale skatteoppkreverne, Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet og universiteter og høyskoler. Flere enheter fra alle de tre etatene framhevet at omfanget og formen på samarbeidet varierte i stor grad, og at etatene i større grad burde etterspørre opplysninger fra andre etater og virksomheter.

8.2 Skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferdsetatens samarbeid og samordning med politi- og påtalemyndigheten

Tverrsektorielt samarbeid mellom politi- og påtalemyndigheten og de øvrige etatene vurderes som viktig for å avdekke og effektivt rettsforfølge økonomisk kriminalitet.

8.2.1 Informasjonsutveksling og felles aksjoner

Av de tre etatene er det bare skatteetaten som har inngått en formell samarbeidsavtale med politi- og påtalemyndigheten. Skattedirektoratet opplyste i intervju at samarbeidet med politi- og påtalemyndighet på det overordnede nivå fungerer tilfredsstillende. Det blir avholdt to årlige møter på ledernivå. Også de sentrale enhetene i politi- og påtalemyndighet og Økokrim ga i intervju uttrykk for at samarbeidet mellom etatene på sentralt nivå var bra, og at møtene mellom ledere

hadde stor nytteverdi. Møtene på sentralt nivå har blant annet blitt brukt til å etablere et regionalt samarbeid mellom etatene og til å følge opp at det regionale samarbeidet fungerer tilfredsstillende.

Selv om det ikke er inngått formelle overordnede samarbeidsavtaler mellom henholdsvis toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten ble det opplyst i intervju at det avholdes møter mellom de sentrale enhetene i etatene – om enn ikke like formalisert og i like faste former som mellom skatteetaten og politi- og påtalemyndigheten. På toppleder møtet mellom Politidirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet i 2008 ble det enighet om å etablere en overordnet avtale, blant annet som grunnlag for lokale avtaler på region- og distriktnivå. I tillegg er det opplyst at det ved årsskiftet 2007/2008 ble inngått en samarbeidsavtale mellom Politiets sikkerhetstjeneste og Toll- og avgiftsdirektoratet.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det så langt ikke vurdert som hensiktsmessig å inngå en formell samarbeidsavtale med politiet på sentralt nivå. Det ble imidlertid opplyst at det avholdes årlige møter mellom de sentrale enhetene i etatene. I 2007 ble det initiert et tettere samarbeid mellom henholdsvis NAV Kontroll og innkreving, det vil si kontrollenhetene, og lokale politienheter på den ene siden og Arbeids- og velferdsdirektoratet og Politidirektoratet på den andre.

Riksadvokaten ga i intervju uttrykk for at samarbeid med andre etater uten tvil er viktig – man utvikler større forståelse blant etatene for hverandres rolle. Riksadvokaten pekte likevel på at man har stor oppmerksomhet for å ivareta påtalemyndighetens uavhengighet, også ved samarbeid med andre etater.

I spørreskjemaundersøkelsen opplyste de aller fleste fylkesskattekontorene og politidistriktene at det i perioden 2004–2007 ble avholdt årlige møter mellom etatene. De fleste av disse enhetene opplyste at dette gjaldt både på ledernivå og på operativt nivå. I tillegg til representanter for fylkesskattekontorene og politidistriktene ble det opplyst at statsadvokatembetene også var representert på flere av disse møtene. Samtlige tollregioner svarte at de har jevnlig samarbeidsmøter med politi- og påtalemyndigheten på saksbehandler- og ledernivå. Antallet varierer fra tollregion til tollregion – fra én gang per år til én gang i måneden. På tilsvarende spørsmål svarte om lag halvparten av politidistriktene at det ikke

var avholdt samarbeidsmøter med representanter for toll- og avgiftsetaten i årene 2004–2007. Av svarene fra spørreskjemaundersøkelsen til NAV Fylke og politidistriktene framgår det at omfanget av samarbeidsmøter mellom etatene har økt i løpet av perioden 2004–2007. For 2007 var det to enheter av NAV Fylke og to politidistrikter som svarte at det ikke har vært avholdt møter mellom etatene.

I spørreskjemaundersøkelsen ble politidistriktene spurt om i hvilken grad de blir informert om skatteetatens, toll- og avgiftsetatens og arbeids- og velferdsetatens virksomhetsplaner, planlagte aksjoner og eventuelt andre tiltak for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Politidistriktene svarte gjennomgående at de fikk god informasjon fra skatteetaten. Med unntak for ett politidistrikt svarte alle at de i noen eller i stor grad fikk informasjon fra skatteetaten på området. For toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten var tilsvarende andel henholdsvis 41 prosent og 48 prosent. Enkelte politidistrikter opplyste at en årsak til at samhandlingen med de sistnevnte to etatene er mindre enn med skatteetaten, er at de anmeldte sakene sjelden er så grove at de etterforskes av økoteamene ved politidistriktene. Det ble også pekt på at den inngåtte samarbeidsavtalen med skatteetaten gjorde det enklere å opprettholde faste relasjoner med enheten fra denne etaten.

De fleste politidistriktene svarte i spørreskjemaundersøkelsen at de i perioden 2004–2007 har deltatt i kontrollaksjoner sammen med andre offentlige etater, som skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten. Tre politidistrikter oppga at de ikke hadde deltatt i slike aksjoner i denne perioden.

8.2.2 Samarbeid og samordning ved oppfølging av anmeldte saker

Etterforskning og iretteføring av saker

I spørreskjemaundersøkelsen oppga nesten alle enhetene i skatteetaten at samarbeidet med politi- og påtalemyndigheten ved forberedelse og gjennomføring av straffesaker som tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende. Enkelte enheter pekte likevel på at omfanget og kvaliteten på samarbeidet varierte fra sak til sak, og at det er forskjeller mellom de ulike politidistriktene som enhetene samarbeidet med.

Av tollregionene oppga fem av seks at samarbeidet med politiet var tilfredsstillende ved forbere-

delse og gjennomføring av straffesaker. En av regionene svarte at samarbeidet ikke var tilfredsstillende. Dette ble forklart med at det i tollregionen var lokalisert fem politidistrikter, og at samarbeidet varierte fra politidistrikt til politidistrikt. I enkelte politidistrikter er det liten eller ingen dialog mellom politi- og påtalemyndigheten og tollrevisor før sakene kommer for retten.

I arbeids- og velferdsetaten svarte elleve enheter av NAV Fylke at samarbeidet med politi- og påtalemyndigheten var tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende ved etterforskning og iretteføring av straffesaker, mens seks enheter oppga at samarbeidet var lite eller svært lite tilfredsstillende. Av de enhetene som svarte lite tilfredsstillende, var ankepunktet den manglende kontakten fra politi- og påtalemyndighetens side under etterforskningen av sakene.

Det framgår av svarene fra politidistriktene at det er et noe tettere samarbeid med skatteetaten enn med toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten under etterforskning og iretteføring av saker som berører disse etatene. 23 politidistrikter svarte at de i stor grad samarbeidet med skatteetaten under etterforskning og iretteføring, mens tilsvarende i forhold til toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten var henholdsvis fire og tre politidistrikter. Også Økokrim ga i intervju uttrykk for at medarbeidere fra skatteetaten ble trukket med i etterforskningen av skattesaker. Dette gjelder alt fra bistand til at de inngår fullt ut som en del av det aktuelle teamet i Økokrim.

Henleggelse av saker

Ifølge instruks for operativt samarbeid mellom skatteetaten og politi- og påtalemyndigheten skal skatteetaten alltid konsulteres før skatte- og avgiftssaker blir henlagt. I spørreskjemaundersøkelsen svarte om lag en tredjedel av enhetene i skatteetaten at kontakten med politi- og påtalemyndigheten før anmeldte saker ble henlagt, var lite tilfredsstillende eller svært lite tilfredsstillende. I denne sammenheng kommenterte flere av enhetene i skatteetaten at politidistriktet sjelden eller i ytterst få tilfeller tar kontakt før saker henlegges. I toll- og avgiftsetaten var det tilsvarende fire tollregioner som oppga at det ikke var kontakt mellom regionen og politi- og påtalemyndigheten. De to regionene som oppga at det var kontakt mellom etatene før henleggelse, mente at den var tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende. I arbeids- og velferdsetaten svarte litt over halvparten av enhetene av NAV Fylke at

det ikke er kontakt mellom etaten og politi- og påtalemyndigheten før henleggelse av saker.

På spørsmål til politidistriktene om i hvilken grad det er kontakt mellom politidistriktene og de tre forvaltningsetatene før vedtak om henleggelse fattes, oppga om lag 60 prosent av politidistriktene at det i stor grad er kontakt med skatteetaten, mens tilsvarende for toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten var om lag 25 prosent. Omtrent 10 prosent av politidistriktene svarte at det i liten grad var kontakt med skatteetaten før henleggelse. Når det gjaldt toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten, var tilsvarende andeler henholdsvis 30 prosent og 36 prosent.

8.2.3 Bistandsrevisorordningen, hospitering mv. Målsettingen med skatteetatens bistandsrevisorordning i politiet er å sikre en mer effektiv strafferettslig forfølgning av skattesaker ved å tilføre revisorkompetanse, regnskapskompetanse og skatterettslig kompetanse i politidistriktene.

Skattedirektoratet opplyste i intervju at antall bistandsrevisorer har økt både i 2006 og 2007, og at ordningen nå er landsdekkende.⁷¹ I forbindelse med disse utvidelsene ble det foretatt interne vurderinger av bistandsrevisorordningen.⁷² Disse interne vurderingene viser at ordningen har utviklet seg positivt. Skattedirektoratet opplyste at det ikke foreligger noen tallmessige data som viser effekter av bistandsordningen.

I spørreskjemaundersøkelsen til fylkesskattekontorene ble det stilt spørsmål om i hvilken grad bistandsordningen har bidratt til at anmeldte saker til politiet blir fulgt opp på en mer effektiv måte. Av totalt 16 fylkesskattekontorer som svarte på spørsmålet, oppga 10 kontorer at ordningen i stor grad bidrar til mer effektiv oppfølging, fem kontorer svarte i noen grad, mens ett kontor svarte i liten grad. Flere av kontorene opplyste at bistandsrevisorene ble ansatt høsten 2007, og at erfaringsgrunnlaget med ordningen derfor var lite. Nesten alle politidistrikter oppga i spørreskjemaundersøkelsen at bistandsrevisorer fra skatteetaten har positive virkninger for etterforskning og iringeføring av skatte- og avgiftssaker.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2007 etablert en hospitantordning ved Oslo politidistrikt, underlagt Finans- og miljøseksjonen. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i intervju at inntrykket

er at ordningen fungerer bra. Ordningen er imidlertid gjenstand for en kontinuerlig kost/nyttvurdering av hva etaten og politiet får ut av ordningen. Hospitantordningen er ikke ment å erstatte det generelle samarbeidet mellom etatene i oppfølgingen av enkeltsaker. Foreløpig har det vært fokus på metodisk erfaringsutveksling som ledd i hospitantordningen. Det har vært eksempler på at hospitanten gjennom arbeidet i politiet har oppdaget saker som kan være trygdemisbruk, og som arbeids- og velferdsetaten videre har blitt tipset om. I tillegg har hospitanten holdt foredrag på lokale politistasjoner for å øke kunnskapen om trygdemisbruk.

Oslo politidistrikt opplyste i spørreskjemaundersøkelsen at hospitanten fra arbeids- og velferdsetaten har de samme oppgaver og mandat overfor trygdemisbrukssaker ved politidistriktet som bistandsrevisorene har for skattesakene. Politidistriktet opplyste at de samme effektene som er registrert for bistandsrevisorene, også gjør seg gjeldende her. Det har vist seg å være et udekket behov for spesialisert bistand og kompetanse når det gjelder trygderettslige spørsmål, både for etterforskere og for påtalejurister.

Toll- og avgiftsetaten har for tiden ingen bistandsrevisorer, hospitanter eller lignende ordninger ved politidistriktet. Tollregionen Oslo og Akershus hadde i perioden september 2003 – september 2005 en spesialrevisor på hospitering ved Finans- og miljøkrimseksjonen i Oslo politidistrikt. Ifølge tollregionen var formålet med hospiteringsordningen blant annet at revisoren skulle legge til rette, bistå og følge opp saker som ble anmeldt av tollregionen. Tollregionen Oslo og Akershus opplyste at den hadde et løpende samarbeid med politiet i denne perioden, men på grunn av manglende ressurser hos politi- og påtalemyndigheten var det likevel vanskelig å komme i mål med de sakene som ble anmeldt. I september 2005 ble revisoren tilsatt i fast stilling hos politiet, og tollregionen valgte å ikke videreføre hospiteringsordningen.

8.2.4 Hindringer i samarbeidet og samordningen mellom politi- og påtalemyndigheten og de tre øvrige etatene

I spørreskjemaundersøkelsene svarte både fylkesskattekontorene, tollregionene og NAV Fylke gjennomgående at ressursituasjonen ved politidistriktene var en av viktigste hindringene for et effektivt samarbeid på området. Ifølge enheter fra alle de tre etatene resulterer dette både i at anmeldte saker blir henlagt, og at oppfølgingen

71) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Finansdepartementet side 70.

72) Skatteetatens interne vurderinger av bistandsrevisorordningen ble foretatt i henholdsvis januar 2006 og desember 2006.

av sakene tar uforholdmessig lang tid. Det ble av fylkesskattekontorene også pekt på at øko-teamene ved politidistriktene er små og sårbare, og at det derfor i perioder kan være særskilte utfordringer med å få saker behandlet.

Flere av politidistriktene ga også uttrykk for at prioritering og kapasitet ved politidistriktet er en viktig hindring for et effektivt samarbeid med de tre forvaltningsetatene. I denne sammenheng ble det blant annet pekt på økt kontrollinnsats i skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten, mens tilsvarende ikke hadde skjedd hos politi- og påtalemyndigheten. Ett av politidistriktene oppga blant annet følgende: “Skatt og NAV er tilført økte ressurser for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Vår etat har i samme periode mistet mye kompetanse til de forannevnte etater. Det synes å være et misforhold mellom satsningen mellom politi- og kontrolletatene generelt. Politiet er en ‘flaskehals’, og har f.t. store restanser av skatte- og avgiftssaker, samt trygdebedragerisaker. Opprettelse av Skattekrimenheten i NN synliggjør denne satsningen. De produserer flere saker som da ‘et svekket’ politi skal behandle i etterkant.”

I tillegg til ressursituasjonen ved politidistriktene pekte flere av enhetene i arbeids- og velferdsetaten på at taushetsplikten i begge etatene og politi- og påtalemyndighetens noe begrensede kompetanse på etatens regelverk var viktige hindringer for et effektivt samarbeid. En av tollregionene opplyste at regionen har fire politidistrikter, og at dette vanskeliggjorde fortløpende og direkte kontakt med politi- og påtalemyndigheten. Også flere av politidistriktene oppga at etatenes organisering, både egen og de tre andres, i noen grad er til hinder for et effektivt samarbeid på området. Her ble det blant annet vist til at etatenes ulike geografiske organisering og de til dels store geografiske avstandene mellom etatenes kontorer vanskeliggjør en tett dialog mellom etatenes representanter.

Politidirektoratet ga i intervju uttrykk for at samarbeidet mellom etatene har bidratt til en mer effektiv innsats mot økonomisk kriminalitet. Direktoratet mente likevel at samarbeidet kan forbedres, men det er ingen åpenbare hindringer for samarbeid mellom etatene i dag. Når det gjelder økonomisk kriminalitet, er det i praksis sjelden at taushetsplikten hindrer effektiv informasjon flyt. Ifølge Politidirektoratet innebærer skatteetatens og arbeids- og velferdsetatens økte innsats på kontrollområdet et dilemma for politiet, som allerede i dag merker økt sakstilfang fra

forvaltningsetatene. Når det er knapphet på ressurser, er det avgjørende å sikre at de viktigste sakene blir prioritert og håndtert grundig. Direktoratet pekte blant annet på at god oppfølging av denne typen saker fordrer at det er balanse i forholdet mellom politiet og de øvrige etatene når det gjelder hva som skal gjøres, og hvem som skal gjøre hva. For eksempel må omfanget av de øvrige etatenes bruk av administrative sanksjoner vurderes mot politiets kapasitet og ressurser.

Også riksadvokaten ga i intervju uttrykk for at det var behov for en politisk avklaring av i hvilke tilfeller straffereaksjoner skal brukes, og pekte i denne forbindelse på sanksjonsutvalgets utredning. Riksadvokaten mente at straff som samfunnets mest inngripende tiltak i dag benyttes for ofte på mindre alvorlige overtredelser.

Tekstboks 8.1 NOU 2003:15 Fra bot til bedring (sanksjonsutvalget)

Formålet med sanksjonsutvalgets utredning var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen, det vil si bestemmelser utenfor straffeloven, som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Av utredningen framgår det blant annet at utvalgets forslag vil legge til rette for å avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff. Dette begrunnes med at administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse. Ifølge utvalget vil forslaget også kunne effektivisere håndhevingen av særlovgivningen, fordi et mer fleksibelt sanksjonssystem vil gjøre det mulig å tilpasse sanksjonene bedre til overtredelsenes art og alvor. Det ble i utredningen også pekt på at en ved å benytte administrative sanksjoner vanligvis vil kunne spare både tid og ressurser ved at saken ble behandlet i én forvaltningsetat i stedet for i to eller tre etater (forvaltningsetaten, politi- og påtalemyndigheten og domstolene).

Arbeids- og velferdsdirektoratet ga i intervju uttrykk for at det opplever at politiet prioriterer trygde- og stønadssaker så langt det er ressursmessig mulig, men direktoratet opplyste også at det hadde mottatt tilbakemeldinger fra flere underliggende enheter om at det var utfordringer knyttet til manglende kapasitet hos politiet. Også Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at de hadde fått tilbakemeldinger fra tollregionene om at det synes å være et problem med politiets kapasitet, og da spesielt ved de store politidistriktene.

Skattedirektoratet ga uttrykk for at samarbeidet på operativt nivå gjennomgående fungerte godt, men at Oslo fortsatt framstår som et problemområde. Her blir mange av de anmeldte sakene henlagt, samtidig som det anmeldes langt færre saker enn hva instruksene skulle tilsi. Etter opprettelsen av skattekrimenheter og økt satsing på området opplyste direktoratet at også andre politidistrikter har kapasitetsproblemer. Ifølge Skattedirektoratet rapporteres det fra skattekrimavdelingene at de ser en tendens til flere større og tyngre saker, og at flere av nettverkene som blir avdekket, er organisert kriminalitet, blant annet skatte- og avgiftsunndragelser. Skattedirektoratet understreket at det er urovekkende at kriminalitetsbildet ikke viser realiteten i skatte- og avgiftskriminaliteten, både fordi det samfunnsmessig er alvorlig med manglende etterlevelse av skatte- og avgiftsreglene, og at satsingen på området ikke får nødvendig fokus ut fra problemets omfang og alvorlighetsgrad.

I spørreskjemaundersøkelsen svarte nesten alle enhetene i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten at samarbeidet med politi- og påtalemyndigheten totalt sett var om lag uendret eller blitt bedre i perioden 2004–2007. Flere av enhetene pekte blant annet på at etableringen av økoteamene har bidratt positivt til utviklingen av dette samarbeidet. Også de fleste politidistriktene ga i spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for at samarbeidet med de tre forvaltningsetatene var om lag uendret eller var blitt bedre. Andelen av politidistrikter som mente at samarbeidet var blitt bedre, var høyest for skatteetaten med 81 prosent. Tilsvarende andel for arbeids- og velferdsetaten og toll- og avgiftsetaten var henholdsvis 74 prosent og 41 prosent.

8.3 Samordning mellom departementene

Styring og oppfølging av underliggende virksomheter

Departementene er i stor grad basert på spesialisering og arbeidsdeling. God og effektiv forvaltning krever derfor samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder. På spørsmål til de berørte departementene⁷³ om i hvilken grad innsatsen mot økonomisk kriminalitet blir samordnet med andre departementer, viste alle departementene til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2004 og oppfølgingen av den. Siden

høsten 2004 har Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK) hatt ansvaret for å følge opp planen gjennom å påse at de berørte departementer, etater og institusjoner følger opp de tiltakene er nedfelt i denne planen.

Justis- og politidepartementet opplyste at handlingsplanen har vært sentral for de føringene departementet har gitt i budsjett og styringsprosesser med Politidirektoratet og riksadvokaten. I styringsdialogen som departementet har med Politidirektoratet og riksadvokaten, blir mål mv. diskutert. De konkrete målene for straffesaksbehandlingen hører inn under påtalemyndighetens ansvarsområde. Justis- og politidepartementet fastsetter de generelle målene, mens det er Politidirektoratet i samråd med statsadvokatene som setter de konkrete målene for hvert politidistrikt. Justis- og politidepartementet opplyste at et viktig tiltak i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet var etablering av økoteam i alle politidistriktene. I tilknytning til dette har departementet gitt føringer om betydningen av at etableres gode lokale samarbeidsrelasjoner.

Finansdepartementet opplyste at i styringsdialogen mellom departementet og etatene er arbeidet mot svart økonomi, herunder skatte- og avgiftsunndragelser, et sentralt tema. Departementet viste blant annet til tildelingsbrevet til skatteetaten. Her er det oppstilt eksplisitte krav om samarbeid med andre forvaltningsetater og med internasjonale organer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste at departementet samordner innsatsen mot trygde- og stønadsmisbruk med andre etater. Blant annet ble en bevilgning i budsjettet for 2005 på 10 mill. kroner til å bekjempe trygdemisbruk samordnet med Finansdepartementet og Justis- og politidepartementet. Ifølge departementet har innsats mot trygdemisbruk vært et eget resultatmål og delmål i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet siden andre halvår 2006. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viste også til notatutveksling fra 2006 mellom arbeids- og inkluderingsministeren og justisministeren om hvordan departementene sammen kan arbeide for å motvirke trygdemisbruk mv. Det framgår av notatene at samarbeid mellom etatene er et viktig grunnlag i bekjempelse av trygdemisbruk. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste også at det før sommeren 2008 vil bli lagt fram en proposisjon om lovendringer med sikte på å styrke arbeidet mot trygdemisbruk og fremme samarbeid med

73) Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

etatene. I dette arbeidet har Justis- og politidepartementet kommet med innspill.

Samordning i innsatsen mot økonomisk kriminalitet – flaskehals

Omorganiseringene i skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten har blant annet som mål å øke kontrollaktiviteten. På spørsmål til Justis- og politidepartementet hvordan det har tenkt å følge opp slik at politi- og påtalemyndigheten ikke blir en "flaskehals" i oppfølgingen av anmeldte saker fra disse etatene, svarte departementet at det vil arbeide for at økoteamene i politidistriktene skal utvikles videre. Departementet vil i forbindelse med budsjettarbeidet for 2008–2009 og styringsdialogen vurdere hvordan departementet kan bidra til at samordningen av ressursinnsatsen mellom forvaltningsorganene bedre kan gjennomføres.

Finansdepartementet opplyste at skatteetatens økte innsats på kontrollområdet, blant annet ved opprettelse av skattekrimenheter i hver av de fem skatteregionene, ikke har vært avhengig av en samordning med Justis- og politidepartementet. Finansdepartementet ga uttrykk for at de fem regionale skattekrimenhetene vil bidra til å profesjonalisere arbeidet og dermed styrke kvaliteten på samarbeidet med politi- og påtalemyndigheten. Departementet opplyste at dette også vil kunne føre til at skatteetaten blir bedre til å sile saker som politiet ikke bør belastes med i den aktuelle kapasitetssituasjonen.

På spørsmål til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om hvilke tiltak som bør settes i verk for å unngå at politi- og påtalemyndigheten blir en "flaskehals" i oppfølgingen av trygde- og stønadsmisbruk, understreket departementet at det vanskelig kan treffe tiltak som griper inn i politi- og påtalemyndighetens prioriteringer eller eventuelle kapasitetsproblemer. Departementet viste for øvrig til arbeidet med en odelstingsproposisjon om tiltak mot trygdemisbruk, blant annet utvidet adgang for arbeids- og velferdsetaten til å innhente opplysninger og gjennomføre kontrollbesøk på arbeidsplasser. Ifølge departementet vil disse tiltakene kunne føre til at sakene blir bedre tilrettelagt, og dermed til raskere saksbehandling i politi- og påtalemyndigheten. Departementet peker på at dette igjen kan føre til en reduksjon i antall henlagte anmeldelser på området.

Nye sanksjonsvirkemidler

Justis- og politidepartementet opplyste det er i gang med å følge opp sanksjonsutvalgets utred-

ning om administrative sanksjoner, og at departementet håper å kunne fremme en proposisjon for Stortinget våren 2009. Tilsvarende opplyste Finansdepartementet at lovproposisjonen om revisjon av tilleggsskatteordningen vil bli fremmet så snart det lar seg gjøre. Ifølge Finansdepartementet har det underveis vært kontakt med Justis- og politidepartementet i dette arbeidet. I arbeidet ses det også hen til sanksjonsutvalgets utredning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste at det ikke har mottatt noen invitasjon fra Justis- og politidepartementet når det gjelder arbeidet med å følge opp sanksjonsutvalgets utredning, men at departementet var klar over problemstillingene i utredningen, og at departementet allerede har tatt opp enkelte deler av problemstillingene i utredning. Blant annet sendte departementet på høring et forslag om innføring av gebyr og tvangsmulkt i tilknytning til manglende oppfyllelse av plikten behandlere har til å gi opplysninger til trygden. Arbeids- og inkluderingsdepartementet pekte på at mer utstrakt av bruk av administrative sanksjoner overfor stønadsmottakere vil innebære at folketrygdloven paragraf 25-12 om straff må oppheves.

8.4 Vurdering av samordningen i innsatsen mot økonomisk kriminalitet

Samarbeidsavtalene mellom etatene legger opp til samordning av kontrollaktiviteter der dette er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at en stor andel av de regionale enhetene i de tre etatene i liten grad samordner kontrollplaner, samarbeider om utvelgelse av kontrollobjekter eller deltar i felles kontroller. Noen av de viktigste årsakene til dette oppgis å være at etatene har ulike prioriteringer, kontrollstrategier og kontrollmetoder, og at planleggingen skjer til ulike tidspunkter. Virksomhetenes ressursituasjon og krav til egen måloppnåelse gjør det også vanskelig å prioritere samarbeid om kontrollaktiviteter som ikke er omfattet av etatenes egne kontrollplaner. Mer samordnet kontrollstrategi mellom etatene vil totalt sett kunne gi bedre resultater med hensyn til å forebygge og avdekke skatte- og avgiftsunndragelser og trygde- og stønadsmisbruk. Dette er også aktiviteter som ville kunne gi stort læringsutbytte i form av utveksling av erfaringer om metode og risikoområder.

Det framgår av undersøkelsen at 40–50 prosent av de regionale enhetene i alle de tre etatene ikke eller i liten grad utveksler opplysninger automatisk etter fastsatte rutiner. Viktige hindringer for

dette synes å være at ikt-systemene i liten grad legger til rette for en hensiktsmessig informasjonsutveksling, begrensninger knyttet til regelverket om taushetsplikt og manglende kunnskap om de andre etatenes arbeid. Konsekvensene av at opplysninger ikke blir utvekslet i tilstrekkelig grad mellom etatene, er at viktige kontrollimpulser for etatene kan gå tapt, og at unndragelser og misbruk dermed ikke blir avdekket. I perioder med endringer i etatenes organiseringer, blant annet også nye medarbeidere i etatene, øker behovet for rutiner på området. Det stilles derfor spørsmål om etatene systemmessig burde legge forholdene bedre til rette for en mer hensiktsmessig og effektiv utveksling av kontrollopplysninger mellom etatene.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom forvaltningsetatene⁷⁴ og politi- og påtalemyndigheten totalt sett har blitt noe bedre i perioden 2004–2007. Undersøkelsen gir likevel klare indikasjoner på at kapasitetsproblemer ved flere politidistrikter gjør at samarbeidet ikke fungerer tilfredsstillende. Dette resulterer både i at færre saker blir anmeldt, og at anmeldte saker blir henlagt. Undersøkelsen viser også at kommunikasjonen mellom de tre forvaltningsetatene og politi- og påtalemyndigheten kan bli bedre forut for og ved henleggelse av anmeldelser. Dette er viktig for å sikre at i utgangspunktet alvorlige skatte- og avgiftsunndragelser og trygdemisbruk blir forsvarlig administrativt fulgt opp av forvaltningsetatene.

74) Skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten.

9 Samlet vurdering

Økonomisk kriminalitet fører til vesentlige omkostninger for samfunnet. Det antas at skatter og avgifter som unndras fellesskapet, utgjør titalls milliarder kroner hvert år. I tillegg kommer omkostninger og effektivitetstap i form av blant annet konkurransevridninger og tyverier fra forbrukere, investorer og næringslivet generelt. Økonomisk kriminalitet virker også nedbrytende på samfunnsmorale og svekker grunnlaget for velferdsstaten. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet har derfor vært og er et prioritert område for myndighetene. I dette arbeidet har et av målene vært å intensivere innsatsen mot skatte- og avgiftsunndragelser og trygde- og stønadsmisbruk, og samtidig styrke politi- og påtalemyndighetens innsats på området. Stortinget har gjennom behandlingen av budsjettproposisjonene for årene 2005–2007 forutsatt at innsatsen mot økonomisk kriminalitet skal styrkes.

Høyere kontrolldekning og oppklaring er viktig for både å styrke innsatsen med å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. På denne bakgrunnen viser undersøkelsen at innsatsen mot økonomisk kriminalitet ikke er blitt styrket som forutsatt i perioden. Det samlede kontrollomfanget for de undersøkte forvaltningsetatene (skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten) har vært om lag uendret eller blitt redusert i perioden 2004–2007, samtidig som andelen oppklarte saker på området økonomisk kriminalitet i politi- og påtalemyndigheten har vært stabil. Det stilles derfor spørsmål om Stortingets forutsetninger om økt innsats på området er nådd.

Skatteetatens kontrollaktiviteter bidrar til å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser og har i tillegg en viktig preventiv effekt. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Undersøkelsen viser at antall og andel bokettersyn i perioden 2004–2007 har gått ned. Det framgår også av undersøkelsen at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder kravene til og den faktiske andelen som kontrolleres. I 2007 varierte kravene til andel kontrollerte fra 0,6 prosent i Oslo til 7,4 prosent i Finnmark. Det stilles derfor spørsmål om resultatkravene i større grad bør være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og om kontrolldek-

ningen i områder med omfattende næringsvirksomhet har vært for lav.

Virksomhetskontroller i toll- og avgiftsetaten er et av de viktigste virkemidlene for å avdekke toll- og avgiftsunndragelser. Undersøkelsen viser at toll- og avgiftsetaten ikke har nådd målet om å styrke virksomhetskontrollen som forutsatt ved omorganiseringen i 2004. Andel kontrollerte toll- og avgiftspliktige i virksomhetskontrollen var lavere i 2007 enn i 2004, samtidig som ressursbruken til virksomhetskontrollen har gått noe ned.

Undersøkelsen viser en nedgang i antall saker som ble vurdert som mulige feilutbetalingsaker innenfor trygdeområdet i perioden 2004–2007. Reduksjonen er på om lag 14 prosent på landsbasis og på over 25 prosent i enkelte fylker. Å avdekke og forhindre misbruk av trygdeordninger forutsetter høy oppmerksomhet og prioritering av saksområdet. Det kan stilles spørsmål om den registrerte nedgangen er i samsvar med etatens mål om å prioritere avdekking av trygde- og stønadsmisbruk.

Det framgår av undersøkelsen at en stor andel av de regionale enhetene i de tre etatene (skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten) i liten grad samordner kontrollaktiviteter og i liten grad utveksler opplysninger automatisk etter fastsatte rutiner. Konsekvensene er at viktige kontrollopplysninger kan gå tapt, og at unndragelser og misbruk dermed ikke blir avdekket.

I både skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten er det gitt sentrale instruksjoner og veiledninger for hvilke lovovertrедelser som skal anmeldes til politi- og påtalemyndigheten. Undersøkelsen viser likevel at det er betydelige variasjoner mellom lokale enheter i samme etat for hvilke overtrедelser som blir anmeldt, og også hvilke beløpsgrenser som utløser anmeldelser. Manglende anmeldelser fører også til at det reelle kriminalitetsbildet ikke vises, og at tiltakene står i fare for ikke å være tilpasset problemets omfang og alvorlighetsgrad. Det stilles derfor spørsmål ved at alvorlige lovovertrедelser ikke blir behandlet likt i forskjellige deler av landet.

Oppklaringsprosenten i politi- og påtalemyndigheten for årene 2004–2007 varierte mellom 70 og 75 prosent på landsbasis på området økonomisk kriminalitet. Undersøkelsen viser også at det er stor variasjon mellom politidistriktene når det gjelder oppklaringsprosent på området. For politidistriktene varierte den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten fra 53 til 87 prosent i perioden 2004–2007. Det stilles spørsmål om en så vidt stor variasjon i oppklaringsprosenten over tid er i tråd med prinsippet om likebehandling.

Av de ikke oppklarte forholdene økte andelen som ble henlagt på grunn av manglende saksbehandlingsskapasitet på landsbasis, fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007. For Oslo politidistrikt økte tilsvarende andel henleggelses fra 25 til 58 prosent i samme periode. I tillegg viser undersøkelsen at andel henleggelses av de oppklarete forholdene i Oslo politidistrikt økte fra 16 prosent i 2004 til 28 prosent i 2007.

Selv om politi- og påtalemyndigheten har etablert tverrfaglige økoteam i alle politidistrikter, viser undersøkelsen at flere politidistrikter har problemer med å følge opp anmeldte saker på området. Blant annet vises dette i ulike beløpsgrenser for hva som anses som alvorlig økonomisk kriminalitet. Dette kan føre til at alvorlige saker får ulik oppfølging i politidistriktene. Gjennom omorganisering og økt spesialisering planlegger skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten i 2008/2009 å øke satsingen på kontrollområdet. Dersom disse tiltakene blir realisert, vil dette kunne forverre kapasitetsproblemene som politi- og påtalemyndigheten allerede har.

Det vurderes som lite heldig at en stor andel saker ikke blir gjenstand for etterforskning og oppfølging fra politi- og påtalemyndigheten. Manglende oppfølging kan innvirke på allmenhetens tillit til politiet og viljen til å anmelde lovovertridelser. Det kan også påvirke motivasjonen til å utføre økonomisk kriminalitet. Det vurderes som særlig uheldig at Oslo politidistrikt, som behandlet nesten 25 prosent av det totale antallet saker med økonomisk kriminalitet, henla nesten 50 prosent av sakene i perioden 2004–2007.

Undersøkelsen viser at politi- og påtalemyndigheten ikke har lyktes med å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Samtidig indikerer undersøkelsen at politidistriktene i varierende grad følger opp det økende antall meldinger om mistenkelige transaksjoner som oversendes fra

Økokrim. Da det er et sentralt politisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg, vurderes det som lite tilfredsstillende at politi- og påtalemyndigheten ikke i større grad benytter inndragning som virkemiddel i kampen mot økonomisk kriminalitet. Mangelfull oppfølging av meldinger om mistenkelige transaksjoner kan føre til at økonomisk kriminalitet ikke blir etterforsket, og at ulovlig økonomisk utbytte ikke inndras.

Undersøkelsen viser også at det er store beløpsmessige variasjoner mellom etatene (skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten) i de sakene som anmeldes til politi- og påtalemyndigheten. En av årsakene til dette kan være at etatene har ulike muligheter for bruk av administrative sanksjoner. Det er derfor viktig at sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner av 2003 blir fulgt opp av Justis- og politidepartementet, jf. også sluttrapporten til Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet, hvor det framheves at det er av stor betydning at arbeidet med oppfølgingen av sanksjonsutvalgets utredning prioriteres. Økt og mer ensartet bruk av administrative sanksjoner kan bidra til å avhjelpe kapasitetsproblemene til politi- og påtalemyndigheten på området økonomisk kriminalitet. Dette kan bidra til å styrke myndighetenes innsats på området, slik Stortinget har forutsatt.




3 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 057