



Innst. S. nr. 14

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:11 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av innføring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Et av skatteetatens og toll- og avgiftsetatens overordnede mål er å sikre riktig og rettidig innbetaling av avgifter og toll. Stortinget har gitt sin tilslutning til det overordnede målet for de to etatene i forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene. Skatteetaten ved skattefogdkontorene i hvert fylke har ansvaret for innkreving av innenlandsk merverdiavgift. Skattedirektoratet har det direkte ansvaret for styringen og oppfølgingen av skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid. Toll- og avgiftsetaten ved tolldistriktene har ansvaret for innkrevningen av merverdiavgift ved innførsel, særavgifter og toll. Toll- og avgiftsdirektoratet har det direkte ansvaret for styringen og oppfølgingen av toll-distriktenes innkrevingsarbeid.

Per 31. desember 2002 var de akkumulerte restansene på merverdi- og investeringsavgift ved skattefogdkontorene om lag 6,2 mrd. kroner, og de akkumulerte restansene ved tolldistriktene var på samme tidspunkt på om lag 1,6 mrd. kroner.

For å sikre statens inntekter er det viktig at innkrevningen av skatter, avgifter og toll gjennomføres effektivt og i overensstemmelse med regelverket på området. De sentrale retningslinjene på innfordringsområdet fra henholdsvis Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet gir anvisninger for hvordan innfordringsarbeidet skal gjennomføres.

Formålet med undersøkelsen har vært å dokumentere og vurdere i hvilken utstrekning skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter nødvendige og hensiktsmes-

sige virkemidler i innfordringsarbeidet, herunder hvor tett kravene følges opp. Det er også undersøkt om utleggsforretninger avholdt av henholdsvis skattefogdkontorene og de ordinære namsmennene oppfyller lovens krav til verdsettelse og heftelseskontroll. Likeledes er den overordnede styringen og oppfølgingen av etatens innfordringsarbeid undersøkt og vurdert.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

I saksgjennomgåelsen ble bruken av innføringstiltak for utvalgte restanser ved tolv skattefogdkontorer og sju tolldistrikter analysert. For å belyse innfordringsarbeidet før og etter innføringen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgift (MVA3) ved skattefogdkontorene, ble det benyttet to utvalg av restanser med om lag to års forskjell i forfallstidspunkt.

Til sammen er ca. 2 800 saker gjennomgått og vurdert. Utvalget gir ikke grunnlag for en statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid, men gir likevel en god indikasjon på hvordan innfordringen er utført i det tidsrommet undersøkelsen dekker.

Det ble sendt et eget spørreskjema til Oslo og Akershus tolldistrikt vedrørende store restanser knyttet til vektårsavgiften for motorvogner. Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt skriftlige svar på spørsmål om blant annet styringen og oppfølgingen av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid.

1.2.1 Bruken av innføringstiltak

Det er viktig at innfordringsprosessen kommer raskt i gang slik at debitorer på et tidlig tidspunkt blir gjort oppmerksomme på at kreditor har til hensikt å innføre kravene, og eventuelle utleggspant kan få rettsvern foran øvrige kreditorer. En rask oppfølging er viktig også av allmennpreventive hensyn.

Undersøkelsen viser at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsfor-

retninger ikke tilfredsstillende Skattedirektoratets minstekrav for når tiltakene skal være gjennomført. Sammenlignet med utvalgte restanser med forfall i 2000 innebar dette en vesentlig økning både i andelen tiltak som ikke oppfylte etatens egne krav, og i den gjennomsnittlige tiden fra forfall til tiltakene ble gjennomført.

For tolldistriktene viser undersøkelsen at 65 pst. av varslene for de utvalgte restansene var sendt senere enn 15 dager etter forfall, gjennomsnittlig tid var 30 dager. Den gjennomsnittlige tiden fra forfall til utleggsbegjæringene ble sendt var 85 dager. 70 pst. av utleggsbegjæringene ble sendt senere enn 60 dager etter forfall.

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

Skattefogdkontorene kan etter samtykke fra Skattedirektoratet velge å bruke særnamsmenn også utenfor kontorkommunen. For de utvalgte restansene med forfall i 2002 ble 55 pst. av utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene som særnamsmenn. Tvangsfullbyrdsloven angir at namsmannen som hovedregel skal verdsette de formuesgodene det blir tatt utlegg i og føre verdsettelsene inn i namsboken. Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene som særnamsmenn i større grad enn de ordinære namsmennene verdsetter formuesgodene det blir tatt utlegg i. Av de utvalgte utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene var 86 pst. i overensstemmelse med lovens krav til verdsettelse, mens tilsvarende for de ordinære namsmennene var 9 pst. Det anses som lite tilfredsstillende at en så stor andel av utleggsforretningene avholdt av de ordinære namsmennene ikke er i overensstemmelse med lovens krav om verdsettelse. Manglende verdsettelse og lang saksbehandlingstid vil kunne redusere effektiviteten i og resultatet av det videre innfordringsarbeidet.

Det er den videre oppfølgingen av utleggsforretningene som kan gi dekning for kravene. Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og tolldistriktene i svært begrenset utstrekning benytter tvangsdekning som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. Dette vurderes som lite tilfredsstillende og kan ikke ses å være i overensstemmelse med etatens målsetting om effektiv innfordring. En av grunnene til dette synes å være at skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående ikke har klare strategier for å følge opp utleggsforretninger og bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak.

I saker hvor skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har sikkerhet for kravene, fremgår det både av retningslinjene for skattefogdkontorenes innfordringsarbeid og av Tollvesenets innfordringshåndbok at konkurs bør begjæres dersom de avgiftspliktiges totale restanser har nådd over bestemte beløpsgrenser. Undersøkelsen viser at konkurs var begjært av skattefogdkontorene i 44 pst. av utleggsforretningene hvor

det ikke ble stiftet utleggspant, mens tolldistriktene hadde begjært konkurs i 6 pst. av sakene. Fire av de sju tolldistriktene hadde ikke begjært konkurs i noen saker. En av årsakene til tolldistriktenes lave andel konkursbegjæringene var at en overvekt av restansene som var grunnlag for utleggsforretningene, var lavere enn etatens anbefalte grense for å begjære konkurs. Skattefogdkontorene brukte i gjennomsnitt 152 dager i 2000 og 80 dager i 2002 før de begjærte konkurs etter at de resultatløse utleggsforretningene var avholdt. Ved de tre tolldistriktene hvor konkurs var blitt begjært hadde det i gjennomsnitt gått 370 dager. Av innfordringsmessige hensyn er det viktig at konkurs blir begjært så raskt som mulig dersom andre tiltak ikke gir dekning for kravene. For skattefogdkontorene vil en tidlig sendt konkursbegjæring også være avgjørende for om restansene vil bli behandlet som prioriterte fordringer ved konkursbehandlingen, og for om disposisjoner kan bli omstøtt til fordel for kreditorene i konkursboet. Undersøkelsen indikerer at verken skattefogdkontorene eller tolldistriktene benytter konkursinstituttet slik retningslinjene foreskriver.

Undersøkelsen viser at flere av skattefogdkontorene ikke hadde prioritert å bruke påleggstrekk som innfordringstiltak. Disse restansene utgjør samlet for skattefogdkontorene ca. 1,6 mrd. kroner per 31. desember 2002. Det vurderes som lite tilfredsstillende at bruken av påleggstrekk ikke blir prioritert av samtlige skattefogdkontorer, og at flere av kontorene har mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk.

Både skattefogdkontorene og tolldistriktene benytter motregning som innfordringstiltak. Der hvor IT-systemene er lagt til rette for maskinell motregning, vurderte etatene dette som et effektivt innfordringstiltak. Toll- og avgiftsetatens IT-systemer er i liten grad tilrettelagt for maskinell motregning. Maskinell motregning kan bare foretas i refusjonsutbetalinger fra eget tolldistrikt og ikke i utbetalinger fra andre tolldistrikter. Motregning er et enkelt og effektivt innfordringstiltak dersom det følges opp og gjennomføres maskinelt, og det er derfor viktig at etatene legger til rette for dette.

Ett av toll- og avgiftsetatens virkemidler ved innfordring av ubetalt vektårsavgift for kjøretøyer er inndragning av kjennemerke. For flere av kjøretøyene hvor kjennemerkene ikke var inndratt, var det ubetalt vektårsavgift for flere år, noe som viser at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benytter inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet.

1.2.2 Andre forhold

Skattefogdkontorene skal sørge for uerholdelighetsføring (RI-føring) av krav når vilkårene for dette foreligger. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner mellom skattefogdkontorene i andelen krav som er uerholdelighetsført, og at flere skattefogdkontorer ikke følger etatens interne saksbehandlingsregler for uerholdelighetsføring. De store variasjonene her anses som lite tilfredsstillende og kan redusere effektiviteten i innfordringsarbeidet.

De påviste svakhetene og avvikene i innfordringsarbeidet viser at det har vært mangelfull intern kontroll og oppfølging ved flere av de skattefogdkontorene og tolldistriktene undersøkelsen omfatter.

Av undersøkelsen fremgår det at skattefogdkontorene og tolldistriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Det anses som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke har utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter. Skattedirektoratet har iverksatt tiltak for å bedre dette forholdet ved skattefogdkontorene.

Et viktig hjelpemiddel for å kunne gjennomføre effektiv innfordring er hensiktsmessige IT-systemer som i størst mulig grad sørger for maskinell saksbehandling og oppfølging av kravene. Toll- og avgiftsetatens IT-systemer er i liten grad tilrettelagt for maskinell oppfølging av utestående krav, noe som reduserer effektiviteten i innfordringsarbeidet. Det forhold at innkrevingen av etatens ulike kravtyper skjer i to forskjellige IT-systemer, svekker også muligheten for en samordnet og effektiv innfordring.

Direktoratenes styring av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innkreivingsarbeid skjer gjennom prinsippene for mål- og resultatstyring. Det bør vurderes å innføre mer sammenlignbare mål og resultatindikatorer for styringen av de to etatens innfordringsarbeid. Det stilles også spørsmål ved om restanseprosenten er et hensiktsmessig resultatmål.

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

1.3 Finansdepartementets kommentarer

Finansdepartementet har i brev av 17. mars 2004 gitt sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse. Vedlagt fulgte Justisdepartementet kommentarer til rapporten vedrørende forhold som berører de ordinære namsmennene.

Finansdepartementet finner rapporten interessant og nyttig i arbeidet for å forbedre innkrevingen, men at undersøkelsen bygger på et lite utvalg av den totale kravmengden i etatene. Departementet stiller derfor spørsmål om undersøkelsen gir et tilstrekkelig grunnlag for å generalisere funnene til å gjelde den generelle

innfordringspraksisen. At utvalget av krav på toll- og avgiftsetatens område trolig i det vesentlige utgjør kontrollkrav, medfører at undersøkelsen gir et lite tilfredsstillende grunnlag for å trekke generelle slutninger og for å sammenligne virkemiddelbruken i de to etatene.

Departementet peker på at driften ved skattefogdkontorene i 2002 ble sterkt påvirket av at det ble innført et nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) per 1. juli 2001, noe som ga seg utslag blant annet i lengre saksbehandlingstider. Departementet peker også på at etatene skal være mer tilbakeholdne med å tvangsrealisere utlegg og med å begjære konkurs, dersom fastsettelsen er påklaget eller brakt inn for domstolene.

Departementet bemerker at økningen i akkumulerte restanser for merverdiavgift og investeringsavgift fra 2001 til 2002 er påvirket av ett krav på 620 mill. kroner. Departementet opplyser videre at utlignet merverdiavgift økte med ca. 21,7 pst. i det samme tidsrommet, noe departementet mener vil kunne ha påvirket restansesituasjonen i den aktuelle perioden.

Finansdepartementet opplyser for øvrig at restansesituasjonen i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har bedret seg i løpet av 2003 og anser at restansesituasjonen er under kontroll, men vil fortsatt ha fokus på at etatene iverksetter tiltak for å bedre situasjonen ytterligere. Det gjelder spesielt tiltak i skatteetaten for å redusere restansene knyttet til merverdiavgift.

Bruken av innføringstiltak

UTSENDING AV VARSEL, UTLEGGSBEGJÆRING OG AVHOLDELSE AV UTLEGGSFORRETNING

Undersøkelsen viser at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ikke tilfredsstiller Skattedirektoratets minstekrav for når disse tiltakene skal være gjennomført.

Departementet bemerker til dette at forholdene i 2002 var påvirket av usikkerhet og etterslep vedrørende reskontroføringen i MVA3. Skattedirektoratet valgte å forlenge fristen for utsendelse av varsler i 2002, noe som førte til at tidspunktet for utsendelse av utleggsbegjæringer og avholdelse av utleggsforretninger også ble forskjøvet. Departementet anser nå situasjonen for utsendelse av varsler som tilfredsstillende. Departementet opplyser videre om vesentlige forbedringer i forhold til 2002 når det gjelder oversendelse av utleggsbegjæringer til det ordinære namsmannsapparatet og avholdelse av utleggsforretninger som særnamsmann, men mener det fortsatt er behov for ytterligere forbedringer før resultatene blir tilfredsstillende.

Departementet påpeker at utvalget i forhold til toll- og avgiftsetaten tar utgangspunkt i gamle restanser, noe som innebærer en stor sannsynlighet for at restansene er kontrollkrav. Departementet viser til at slike krav erfaringsmessig ofte blir påklaget, og at det ved klage kan søkes om oppsettende virkning. Innfordringen av kontrollkrav vil derfor etter departementets syn normalt ta vesentlig lengre tid enn innfordring av andre krav.

Fordi undersøkelsens utvalg i liten grad omfatter krav som er belastet tollkreditten, eller andre krav fastsatt på ordinær måte, gir den etter departementets vur-

dering et ufullstendig bilde av hvor rask oppfølgingen av ubetalte krav er på toll- og avgiftsetatens område.

For vektårsavgiften forventer Finansdepartementet en vesentlig bedret innfordring i fremtiden fordi innkrevningen er overført fra Oslo og Akershus tolldistrikt til Tollregion Midt-Norge fra 1. januar 2004. Det er også iverksatt tiltak for å gi bedre systemmessig støtte for innkrevningen av vektårsavgift.

Departementet opplyser videre at Toll- og avgiftsdirektoratet skal etablere purrerutiner for alle kravtyper, herunder retningslinjer for utsendelse av utleggsbegjæringer, og at direktoratet vurderer å nedfelle disse i en egen instruks.

Departementet viser til at undersøkelsen avdekker forskjeller i behandlingstiden for utleggsforretningene avholdt av skattefogdkontorene som særnamnsmann og de ordinære namsmennene, og at skattefogdkontorene som særnamnsmann i større grad enn de ordinære namsmennene verdsetter formuesgodene det blir tatt utlegg i. Departementet viser også til at undersøkelsen indikerer at det bør legges til rette for økt effektivisering og kvalitetsheving i oppgaveløsningen til ordinære namsmenn. Når det gjelder spørsmålet som er reist fra Riksrevisjonen om særnamnsmyndighet for toll- og avgiftsetaten, viser departementet til at toll- og avgiftsetaten i forhold til skatteetaten har et betydelig mindre antall krav hvor det ikke betales kort tid etter forfall slik at tvangsinnfordring må iverksettes. Dette skyldes at rettidig betaling for krav som toll- og avgiftsetaten har ansvaret for, i det vesentlige sikres gjennom ulike ordninger med sikkerhetsstillelse. Departementet peker på at dersom toll- og avgiftsetaten skal tildeles kompetanse til å opptre som særnamnsmann, vil dette medføre behov for kompetanseheving og tilrettelegging av saksbehandlingssystemer. Departementet vurderer det derfor som mer hensiktsmessig å legge til rette for en bedre oppgaveløsning innenfor dagens organisering av namsmannsapparatet, enn at toll- og avgiftsetaten skal få særnamnsmyndighet. Departementet viser her for øvrig til kommentarer i brev fra Justisdepartementet. Her redegjør også Justisdepartementet for at det om kort tid skal fremmes en odelsingsproposisjon om den sivile rettspleie på grunnplanet hvor det foreslås en endring i organiseringen av disse oppgavene. Det vil blant annet bli foreslått at namsmannsoppgavene blir samlet under politiets ledelse i alle distriktene. Justisdepartementet opplyser også at det vil bli arbeidet for å få mer effektive rutiner på området.

TVANGSDEKNING

Finansdepartementet mener at Riksrevisjonens beskrivelse i rapporten om at det er den videre oppfølgingen av utleggsforretningene som kan gi dekning for kravene, er for snever.

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

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

Departementet er uenig i at undersøkelsens funn gir grunnlag for å trekke en så entydig konklusjon som Riksrevisjonen etter departementets oppfatning gjør, med hensyn til bruk av tvangsrealisasjon som virkemiddel. Departementet peker igjen på at en begjæring om tvangsdekning ikke er den eneste måten å følge opp en utleggsforretning på, og at det kan være flere grunner både til at pantet ikke blir realisert, og at det tar lang tid. Departementet nevner at innkreverne for det første skal være tilbakeholdne med å realisere et utlegg dersom grunnlaget for kravet er påklaget eller brakt inn for domstolene. At tiden fra utlegg er stiftet til pantet begjæres realisert blir lang, vurderes i disse tilfellene ikke som kritikkverdige av departementet.

KONKURS

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

Departementet opplyser for øvrig at bruken av både konkursvarsel og konkursbegjæringer i skatteetaten har økt fra 8 010 tiltak i 2002 til 10 720 tiltak i 2003. Departementet opplyser videre at Toll- og avgiftsdirektoratet vil vurdere om det skal fremgå tydeligere for tollregionene når det er forventet at konkursinstituttet benyttes, dersom forholdene ellers tilsier det.

PÅLEGGSTREKK

Departementet registrerer at Riksrevisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at flere av skattefogdkontorene ikke har prioritert bruken av påleggstrekk som innfordringstiltak, og at enkelte kontorer har mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk.

Departementet opplyser at det fra 2002 til 2003 var en økning på 123 pst. Departementet opplyser også at MVA3 siden februar 2004 har fått en ny funksjonalitet for maskinell oppfølging av påleggstrekk, noe som vil

legge til rette for en kontinuerlig og mer effektiv oppfølging av påleggstrekkene.

Departementet opplyser at direktoratet i gjeldende retningslinjer har gitt utfyllende redegjørelser for hvordan regelverket og bruken av alle sider ved påleggstrekk skal praktiseres. Økt systemstøtte og forbedrede retningslinjer vil etter departementets vurdering gi grunnlag for å forvente at påleggstrekk vil bli benyttet oftere og fulgt bedre opp i framtiden.

MOTREGNING

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

INNDRAGNING AV KJENNEMERKER PÅ KJØRETØY

Departementet er uenig i Riksrevisjonens konklusjon om at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benytter inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet. Departementet viser til at den fysiske inndragningen av kjennemerker gjennomføres ved ressurskrevende og målrettede kontroller. Det forutgående vedtaket om inndragning har en funksjon selv om skiltene ikke fysisk blir beslaglagt. Departementet er enig med Toll- og avgiftsdirektoratet i at det er tilfredsstillende når kjennemerker har blitt inndratt fra 39 pst. av kjøretøyene med restanser knyttet til vektarsavgiften.

Andre forhold

UERHOLDELIGHETSFØRING

Departementet viser til Skattedirektoratets løpende oppfølging av den samlede restansmassen med restkravsstatus, og peker på at overføringen av krav til slik status holder seg beløpsmessig stabil. Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av manglende skriftlige fremstillinger for uerholdelighetsførte krav eller saksbehandlingsblad vedrørende grunnlaget, har direktoratet ifølge departementet presisert gjeldende retningslinjer på området overfor skattefogdkontorene.

Når direktoratet gjennomgår skattefogdkontorenes lokale rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet, vil det også vurdere om retningslinjenes krav til uerholdelighetsføring er tilfredsstillende behandlet i rutinebeskrivelsene.

RUTINER - INTERN KONTROLL

Departementet har registrert at undersøkelsen viser at ingen av skattefogdkontorenes rutinebeskrivelser var oppdatert etter innføringen av MVA3, og at ingen av tolldistriktene hadde rutinebeskrivelser for alle deler av innfordringsarbeidet. Departementet opplyser at samtlige skattefogdkontorer nå har oppdatert sine rutinebeskrivelser. Skattedirektoratet vil gjennomgå beskrivelsene for å sikre at de har god kvalitet og fremstår som

relativt enhetlige, men med rom for lokale tilpasninger. I forhold til Riksrevisjonens bemerkninger om manglende rutinebeskrivelser i toll- og avgiftsetaten, peker departementet på at tollregionene gjennom Innfordringshåndboken har tilgjengelig oppdaterte rutiner for sin oppgaveløsning. Toll- og avgiftsdirektoratet vil følge opp at det også blir utarbeidet lokale rutiner, og at statusen i tollregionene blir gjennomgått. Det vil videre bli utarbeidet særskilte rutiner for oppfølging av kontrollkrav i tollregionene i løpet av 1. halvår 2004.

Departementet stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å utforme egne rutiner for intern kontroll på innkreivingsområdet. Departementet anfører at intern kontroll i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten både er knyttet til kontrollhandlinger som er nedfelt i instruksjoner og arbeidsrutiner i etatene, og etterprøving av at kontrollhandlinger er utført. For å sikre god intern kontroll i etatene er det derfor etter departementets vurdering viktig at kontrollhandlinger primært innlemmes i instruksjoner og rutinebeskrivelser slik at kontroll i størst mulig grad utføres samtidig med arbeidsutførelsen. Departementet ser det også som viktig at avvik fra bestemmelsene avdekkes og følges opp.

IT-SYSTEMER

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

STYRING - OPPFØLGING

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at man i utgangspunktet bør tilstrebe sammenlignbare mål og resultatindikatorer for de to etatenes innfordringsarbeid og presiserer at det er viktig at man også tar hensyn til kravtypene som etatene har ansvaret for, og til hvilke virkemidler som etatene har til hjelp i innkreivingsarbeidet.

Departementet har til kontinuerlig vurdering muligheten for forbedring og harmonisering av styringsdialogen. Dette gjelder også utviklingen av mål og resultatindikatorer for de to etatene.

Departementet opplyser at toll- og avgiftsetaten vil vurdere nye resultatindikatorer og resultatmål i forbindelse med at etaten skal innføre ny strategiplan fra 1. januar 2005 og at Riksrevisjonens spørsmål vedrørende resultatmål og resultatindikatorer vil bli nærmere drøftet.

Departementet er for øvrig ikke enig med Riksrevisjonen i at svakhetene i rutiner og intern kontroll ved skattefogdkontorene og tolldistriktene gir grunnlag for en generell konklusjon om at direktoratenes oppfølging ikke har vært tilstrekkelig i den perioden undersøkelsen omfatter.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

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

Riksrevisjonen vil presisere at utvalget av restanser som er lagt til grunn for undersøkelsen, ikke gir grunnlag for statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid. Størrelsen på utvalget i toll- og avgiftsetaten reflekterer antall krav som ble vurdert som aktuelle for undersøkelsen.

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

Merverdiavgiftssystemet MVA3 ble innført i skatteetaten 1. juli 2001. Det har vært problemer med ytelse og funksjonalitet i dette systemet. For å gi en best mulig beskrivelse og vurdering av skattefogdkontorenes innfordringsarbeid, ble det derfor benyttet to utvalg i undersøkelsen. Etter Riksrevisjonens vurdering burde oppstartsproblemene ved innføringen av MVA3 derfor være tatt hensyn til.

Bruken av innfordringstiltak

Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og toll-distriktene ikke i tilstrekkelig grad benytter tilgjengelige virkemidler i innfordringsarbeidet, og at tidspunktet for iverksettelse av enkelte tiltak ikke gjenspeiler etatens målsetting om en effektiv innfordring. Det fremgår av undersøkelsen at en vesentlig del av utleggsforretningene avholdt av de ordinære namsmennene ikke er i overensstemmelse med lovens krav til verdsettelse. Manglende verdsettelse av formuesgodene, sammen med mangelfulle undersøkelser om andre heftelser, kan redusere effektiviteten og resultatet av innfordringsarbeidet. Riksrevisjonen registrerer at departementet mener at toll- og avgiftsetaten ikke har behov for særnamsmyndighet, og at Justisdepartementet arbeider med å bedre namsmannsfunksjonen.

Undersøkelsen viser at skattefogdkontorene og toll-distriktene i begrenset utstrekning benytter tvangsdekning som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. En av grunnene synes etter Riksrevisjonens oppfatning å være mangelfulle strategier for oppfølging av utleggsforretningene.

Departementet er uenig i Riksrevisjonens vurdering om at inndragning av kjennemerker ikke benyttes i tilstrekkelig grad i innfordringsarbeidet. Det vises blant annet til at dette tiltaket er ressurskrevende, og at vedtakene om inndragning av kjennemerker også har en

funksjon selv om ikke kjennemerkene fysisk blir inndratt. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vurderer inndragelse av 39 pst. av kjennemerkene fra avgiftspliktige som skylder mer enn 50 000 kroner i vektårsavgift som tilfredsstillende.

Andre forhold

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

Av undersøkelsen fremgår det at skattefogdkontorene og toll-distriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Riksrevisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og toll-distriktene ikke har utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter.

1.5 Finansdepartementets svar

Finansdepartementet uttaler blant annet i sitt svarbrev av 22. april 2004:

"Riksrevisjonen anfører at de akkumulerte restansene fra merverdiavgift, toll og særavgifter var ca. 7,1 mrd. kroner ved utgangen av 2003. Departementet vil her vise til at samlede mva-restanser var om lag 6,1 mrd. kroner, hvorav om lag 3,5 mrd. kroner var uerholdelighetsført og krav knyttet til konkursbo.

Det vil si at akkumulert aktiv restanse for mva. utgjorde om lag 2,6 mrd. kroner ved utgangen av 2003. Departementet vil videre opplyse at 98,9 pst. av fastsatte krav for avgiftsåret 2002 var innbetalt innen utgangen av 2003. Som anført tidligere, anser departementet at restansesituasjonen er under kontroll.

Departementet vil imidlertid fortsatt ha fokus på at etatene iverksetter tiltak for ytterligere bedringer, spesielt gjelder dette tiltak for å redusere restansene for merverdiavgift.

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

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

Når det gjelder utvalget av krav på skattefogdenes område, mener Riksrevisjonen at oppstartsproblemene ved MVA3 er tatt hensyn til ved at undersøkelsen tar utgangspunkt i utvalg før innføring av MVA3 og et utvalg av restanser med forfall fra april til august 2002. Departementet vil her bemerke at blant annet etterslep av saker fra 2001, for eksempel saker knyttet til skjønnsfastsettelse, påvirket forvaltningen av merverdiavgiften også i 2002. Departementet vil dermed opprettholde synspunktet om at undersøkelsen bygger på

et utvalg fra en atypisk periode mht. å belyse skatteetatens innkreving av merverdiavgift.

Resultatbedringen i 2003 synes å støtte denne vurdering.

Riksrevisjonen peker ellers på at en av grunnene til at tvangsdekning ikke ble benyttet i større grad ved skattefogdkontorene og tolldistriktene, synes å være mangelfulle strategier for oppfølging av utleggsforretningene.

Finansdepartementet vil ikke utelukke at bruken av tvangsdekning som innfordringstiltak kan utnyttes bedre både av skattefogdkontorene og av tollregionene. Departementet kan likevel ikke slutte seg fullt ut til Riksrevisjonens konklusjon, og vil peke på at det foreligger klare retningslinjer i begge etatene for hvordan tvangsrealisasjon skal benyttes som virkemiddel i innfordringen.

(....)

Riksrevisjonen tar videre opp at skattefogdkontorene og tolldistriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Jeg vil her vise til departementets brev av 17. mars 2004, hvor det fremgår at skattefogdkontorene har foretatt en revisjon og oppdatering av sine rutinebeskrivelser.

Det er videre opplyst at tollregionene gjennom Innfordringshåndboken har tilgjengelig oppdaterte rutiner for sin oppgaveløsning, og at det skal utformes lokale rutinebeskrivelser der dette er hensiktsmessig."

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det på flere områder foreligger et forbedringspotensial for skatteetatens og toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid.

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, har merket seg at undersøkelsen ikke gir grunnlag for en statistisk generalisering av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innfordringsarbeid, men at omfanget av saker som er gjennomgått likevel gir en god indikasjon på hvordan innfordringen er utført.

Komiteen har videre merket seg at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ikke tilfredsstillende Skattedirektoratets minstekrav for når tiltakene skal være gjennomført.

Komiteen viser til at undersøkelsen viser at flere av skattefogdkontorene ikke hadde prioritert å bruke påleggstrekk som innfordringstiltak. Disse restansene utgjør samlet for skattefogdkontorene ca. 1,6 mrd. kro-

ner per 31. desember 2002. Riksrevisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at bruken av påleggstrekk ikke blir prioritert av samtlige skattefogdkontorer, og at flere av kontorene har mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk. Denne vurderingen slutter komiteen seg til. Komiteen viser her også til at departementet opplyser at direktoratet i gjeldende retningslinjer har gitt utfyllende redegjørelser for hvordan regelverket og bruken av alle sider ved påleggstrekk skal praktiseres. Økt systemstøtte og forbedrede retningslinjer vil etter departementets vurdering gi grunnlag for å forvente at påleggstrekk vil bli benyttet oftere og fulgt bedre opp i framtiden. Komiteen tar dette til orientering.

Komiteen har forstått at et av toll- og avgiftsetatens virkemidler ved innfordring av ubetalt vektårsavgift for kjøretøyer, er inndragning av kjennemerkene. For flere av kjøretøyene, hvor kjennemerkene ikke var inndratt, var det ubetalt vektårsavgift for flere år. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen peker på at dette viser at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benytter inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet. Komiteen registrerer også at departementet er uenig i Riksrevisjonens konklusjon idet departementet viser til at den fysiske inndragningen av kjennemerker gjennomføres ved resurskrevende og målrettede kontroller. Departementet er dermed enig med Toll- og avgiftsdirektoratet i at det er tilfredsstillende når kjennemerker har blitt inndratt fra 39 pst. av kjøretøyene med restanser knyttet til vektårsavgiften. Komiteen mener at en for tilfeldig oppfølging av restanser tilknyttet innbetaling av årsavgifter kan undergrave respekten for årsavgiftskravene, og er derfor enig med Riksrevisjonen i at inndragning av kjennemerker må gjøres mer effektiv. Det er ikke holdbart over tid at det er størst sjanse for å kunne beholde kjennemerkene på bilen til tross for at årsavgifter ikke er betalt.

Komiteen viser videre til at de påviste svakhetene og avvikene i innfordringsarbeidet viser at det har vært mangelfull intern kontroll og oppfølging ved flere av de skattefogdkontorene og tolldistriktene undersøkelsen omfatter.

Komiteen har også merket seg at direktoratenes styring av skattefogdkontorenes og tolldistriktenes innkrevingsarbeid skjer gjennom prinsippene for mål- og resultatstyring. Riksrevisjonen har pekt på at det bør vurderes å innføre mer sammenlignbare mål og resultatindikatorer for styringen av de to etatenes innfordringsarbeid. Komiteen mener det kan være tjenlig om departementet gir dette en ytterligere vurdering.

Komiteen har imidlertid også merket seg at driften ved skattefogdkontorene i 2002 ble sterkt påvirket av at det ble innført et nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) per 1. juli 2001, noe som ga seg utslag blant annet i lengre saksbehandlingstider. Komiteen er tilfreds med at departementet understreker at etatene skal være mer tilbakeholdne med å tvangsrealisere utlegg og med å begjære konkurs, dersom fastsettelsen er påklaget eller brakt inn for domstolene.

Komiteen er videre tilfreds med at restansesituasjonen i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har bedret seg i løpet av 2003 og at restansesituasjonen nå er under kontroll.

Komiteen vil videre bemerke, når det gjelder spørsmålet som er reist fra Riksrevisjonen om særnamnsmyndighet for toll- og avgiftsetaten, at departementet vurderer det som mer hensiktsmessig å legge til rette for en bedre oppgaveløsning innenfor dagens organisering av namsmannsapparatet. Komiteen legger vekt på at det om kort tid skal fremmes en odelsingsproposisjon om den sivile rettspleie på grunnplanen hvor det foreslås en endring i organiseringen av disse oppgavene. Komiteen viser således til at Stortinget vil komme tilbake til denne problemstillingen.

Komiteen registrerer, når det gjelder spørsmålet om tvangsdekning, at departementet er uenig i at undersøkelsens funn gir grunnlag for å trekke en så entydig konklusjon som Riksrevisjonen gjør, med hensyn til bruk av tvangsrealisasjon som virkemiddel. Komiteen legger vekt på at en begjæring om tvangsdekning ikke er den eneste måten å følge opp en utleggsforretning på, og at det kan være flere grunner

både til at pantet ikke blir realisert, og at det tar lang tid. Komiteen slutter seg således til at undersøkelsens funn neppe kan påberopes som grunn god nok til å intensivere arbeidet med begjæringer om tvangsdekning.

Komiteen viser, når det gjelder alle øvrige forhold i denne innstilling, til at Riksrevisjonens anførsler anses utfyllende og tilfredsstillende besvart av departementet, og komiteen er tilfreds med de forskjellige tiltak som er igangsatt eller advisert igangsatt av departementet.

3. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 3:11 (2003-2004) - Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. oktober 2004

Ågot Valle
leder

Carl I. Hagen
ordfører