

Skýrsla

um úttekt Ríkisendurskoðunar á innheimtusviði tollstjórans í Reykjavík.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Með vísan til 26. gr., sbr. 31. gr., laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, hefur nefndin tekið til skoðunar úttekt Ríkisendurskoðunar á innheimtusviði tollstjórans í Reykjavík. Beindist úttektin að því að kanna hvernig innheimtu krafna hjá innheimtusviði tollstjórans í Reykjavík hefur verið háttað og hvort málum hafi verið fylgt eftir með eðlilegum hætti. Voru valin með tilviljanakenndum hætti mál 150 gjaldenda. Laut athugunin eftir atvikum að innheimtuferli mála á árunum 1990–98, að báðum árum meðtöldum. Athugun Ríkisendurskoðunar á innheimtu virðisaukaskatts og bifreiðagjalda laut að verulegu leyti að innheimtuferlinu fyrir árið 1998.

Við meðferð málsins fékk nefndin á sinn fund Snorra Olsen tollstjóra, Mariönnu Jónasdóttur frá fjármálaráðuneyti, Sigurð Þórðarson ríkisendurskoðanda og Önnu Dóru Helgadóttur, lögfræðing hjá Ríkisendurskoðun.

I.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við innheimtu umræddra krafna. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að ýmis vandamál og álitæfni sem athugasemdir eru gerðar við hafa ýmist verið lagfærð eða unnið að úrbótum á þeim. Helstu athugasemdir sem koma fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru eftirfarandi:

- Mislangur tími leið frá álagningu að dagsetningu fjárnámsbeiðna, eða allt frá sjö dögum að rúmlega tveimur árum. Að meðaltali liðu 146 dagar frá álagningu að dagsetningu fjárnámsbeiðni. Ríkisendurskoðun taldi þennan tíma of langan.
- Mikill munur var á þeim tíma sem leið milli álagningar og dagsetningar fjárnámsbeiðna, en Ríkisendurskoðun benti á að nauðsynlegt væri að gæta jafnræðis við sambærileg van-skil.
- Íðulega leið langur tími frá því að fjárnám var gert og þar til því var þinglýst, eða frá fjórum upp í 76 daga á þeim kröfum í virðisaukaskatti sem skoðaðar voru.
- Fjárnám voru í langflestum tilvikum gerð í bifreiðum, en síður í fasteignum. Bifreiðarnar voru íðulega yfirveðsettar eða verðlitlar og stóðu ekki til tryggingar kröfu. Leiddu slík fjárnám því oft einungis til óþarfa kostnaðar vegna þinglýsingar, vörslusviptinga, uppboða og endurupptöku fjárnáma.
- Til loka ársins 1998 var í gildi samningur um framkvæmd vörslusviptinga á milli tollstjóraembættisins og nokkurra lögfræðinga embættisins. Í framkvæmd var málum hagað þannig að vörslusviptingarkostnaður var lagður á einstök innheimtumál án undangenginnar nauðungarsölubeiðnar og án þess að til eiginlegar vörslusviptingar kæmi. Þá var eftirliti með þessum innheimtuaðgerðum ábótavant og ýmis ákvæði sammingsins óskýr.
- Tollstjóraembættið sendi út tiltölulega fáar nauðungarsölubeiðnir miðað við þann fjölda mála sem fór í svokallaða vörslusviptingarmedferð. Ástæða þess mun hafa verið mann-ekla.

- Alltaf var send beiðni um gjaldþrotaskipti þegar búið var að gera árangurslaust fjárnám hjá gjaldendum. Var því krafist gjaldþrots þó að skuld næmi ekki nema 15–20.000 kr. Að gjaldþrotaskiptum loknum voru kröfur á hendur lögaðilum afskrifaðar, en innheimta á hendur einstaklingum var hafin aftur tveimur árum eftir gjaldþrot. Dæmi voru um að ítrekað væri óskað eftir gjaldþrotaskiptum hjá sömu gjaldendum að hluta til vegna sömu krafna og voru háar fjárhæðir greiddar úr ríkissjóði vegna þessa.
- Samræmdar reglur vantaði um frestveitingar en dæmi voru um að veittir væru frestir án þess að gert væri fjárnám til tryggingar kröfu.
- Stöðvun atvinnurekstrar var tiltölulega sjaldan beitt, en að mati Ríkisendurskoðunar verður að ætla að það sé árangursríkt úrræði, þó að ekki sé unnt að beita því í öllum tilvikum.
- Í mörgum tilvikum hafði gjaldandi þegið laun án þess að afdrætti samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt væri sinnt. Ávallt var óskað eftir hámarksafdrætti en kaupgreiðendur gátu síðan ráðið hve mikið þeir drógu af starfsmanninum. Þá fundust engin dæmi þess að dregið hefði verið af launum maka gjaldenda.
- Við skoðun komu í ljós tilvik þar sem innborgunum hafði ekki verið dreift í samræmi við þær reglur sem fjármálaráðuneytið setti innheimtumönnum.
- Hvergi var að finna heildstætt yfirlit um feril mála.

II.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar koma fram ábendingar um atriði sem geta leitt til betri framkvæmdar við innheimtu á opinberum gjöldum.

- Ríkisendurskoðun telur í fyrsta lagi að full ástæða sé til þess fyrir stjórnvöld að endurmeta aðferðir sem notaðar eru til þess að tryggja skil á sköttum þar sem þau innheimtuúrræði sem tiltæk eru virki illa eða ekki. Dæmi um slíkt er stöðvun atvinnurekstrar sem er án fastrar starfsstöðvar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er m.a. bent á það úrræði að gefa út séstök skattkort fyrir einstaklinga með atvinnurekstur.
- Ríkisendurskoðun telur koma til greina að fela öðrum en innheimtumönnum að taka formlega ákvörðun um að hætta innheimtuáðgerðum, til að samræma meðferð mála.
- Embættið leggur ríka áherslu á að tekið verði upp málaskrárkerfi sem sýni heildstæða mynd af innheimtuferli og áðgerðum í máli hvers gjaldanda.
- Einnig leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að kanna þurfi hvort unnt sé að bæta verklag við álagningu skatta þannig að hægt verði t.d. að komast hjá því að skattar verði lagðir á fyrirtæki sem hætt eru starfsemi.

III.

Í úttektinni kemur fram að unnið hefur verið að margs konar endurbótum á meðferð mála hjá innheimtusviði tollstjóra. Unnið hefur verið að samningu reglna um ýmis atriði, svo sem innheimtuferli í sköttum þar sem lagaheimild til stöðvunar atvinnurekstrar er til staðar, reglur um eðlilegan málshraða við innheimtu skattskuldar, reglur um afdrátt launa vegna skattskulda, ýmsar viðmiðunarreglur o.fl. Þá gerði tollstjórinn samkomulag við sýslumanninn í Reykjavík 15. apríl 1999 um verklagsreglur við framkvæmd fjárnáma, sem ætlað er að flýta meðferð mála. Einnig vinna Ríkisbókshald og Skýrr hf. nú að gerð nýs tekjubókhaldskerfis sem fyrirhugað er að taka í notkun á næstu árum. Mun nýja kerfið m.a. bjóða upp á stórbætta möguleika við skráningu innheimtumála.

Í máli tollstjóra kom fram að fjárnámum, nauðungarsölum og gjaldþrotum hefur fækkað mjög, án þess að það hafi bitnað á innheimtunni. Þá eru einstaklingar ekki lengur gerðir gjaldþrota ítrekað vegna sömu krafanna. Þess í stað er framkvæmd eignakönnun fjórum ár-

um eftir gjaldþrot og tekin ákvörðun um framhald málsins í kjölfarið. Er stefnan sú að látið verði við það sitja að gera árangurslaust fjárnám hjá eignalausum aðilum sem farið hafa í gegnum gjaldþrotameðferð. Þá kom fram í máli fulltrúa fjármálaráðuneytisins að nú er til meðferðar verkefni í ráðuneytinu þar sem skattkerfið er skoðað í heild með hliðsjón af þjónustu.

IV.

Nefndin telur ljóst að margt hefði mátt fara betur í starfsemi innheimtusviðs tollstjórans í Reykjavík á því tímabili sem úttekt Ríkisendurskoðunar tekur til og tekur undir þær ábendingar sem þar koma fram. Nefndin telur þó að úttektin hefði orðið markvissari ef leitað hefði verið upplýsinga hjá ákveðnum hópi viðskiptamanna stofnunarinnar auk þeirrar gagnaöflunar sem fram fór hjá stofnuninni sjálfri. Við meðferð málsins í nefndinni kom fram að áttak hefur verið gert í að bæta úr þeim atriðum sem gagnrýnd eru í skýrslunni.

Nefndin telur mikilvægt að mótuð verði heildstæð stefna um starfshætti skattyfirvalda og innheimtumanna ríkissjóðs sem feli í sér að kerfið verði gert þjónustuvænna. Verði megináhersla lögð á að leiðbeina skattgreiðendum og aðstoða þá við að koma greiðslum samkvæmt gildandi lögum til skila í stað ofuráherslu á viðurlög og refsingar þegar misfellur verða af einhverjum ástæðum hjá skattgreiðendum. Telur nefndin nauðsynlegt að málið verði skoðað frá sjónarhóli viðskiptamanna þegar umrædd stefna verður mótuð. Er þetta í samræmi við hugmyndir sem tollstjóri kynnti á fundi nefnarinnar.

Við meðferð málsins í nefndinni kom fram gagnrýni á það verklag innheimtumanna að senda ekki gjaldendum innheimtubréf heldur birta einungis greiðsluáskoranir í dagblöðum. Tekur nefndin undir þá gagnrýni.

Tillögur nefndarinnar um úrbætur eru eftirfarandi:

- Nefndin leggur til að áhersla verði lögð á að hraða verkefni ráðuneytisins sem snýr að því að endurskoða skattkerfið í heild með hliðsjón af þjónustu þar sem ljóst er að erfitt er fyrir gjaldendur að fá upplýsingar um heildarskattskuldir sínar. Tekur nefndin undir hugmyndir sem tollstjóri kynnti á fundi nefndarinnar um að áhersla verði lögð á þjónustu við gjaldendur og að þeir verði aðstoðaðir við að koma skattskýrslum rétt frá sér. Telur nefndin að það væri mjög til þess fallið að minnka vinnu embættisins á öllum stigum innheimtu.
- Nefndin leggur til að áhersla verði lögð á að nýtt tekjubókhaldskerfi verði tekið í notkun sem fyrst þar sem núverandi kerfi er á margan hátt ófullnægjandi.
- Nefndin leggur til að gjaldendum verði send innheimtubréf áður en ráðist er í veigameiri innheimtuaðgerðir.
- Nefndin leggur til að rannsóknir á skattsvikum verði eflar.
- Nefndin leggur til að reglur um frádrátt af launum gjaldenda vegna ógreiddra skatta verði endurskoðaðar. Nú mun alltaf vera krafist fulls afdráttar, þ.e. að launagreiðandi haldi eftir 75% af heildarlaunagreiðslu. Er ljóst að sú framkvæmd gengur ekki upp gagnvart fólki með lágar eða miðlungstekjur, enda hafa launagreiðendur í mörgum tilvikum ekki sinnt þessari skyldu sinni. Tekur nefndin undir hugmyndir sem tollstjóri kynnti á fundi nefndarinnar um að tekið verði tillit til aðstæðna gjaldenda, t.d. framfærslukostnaðar og greiðslubyrði.
- Þá leggur nefndin til að fallið verði frá þeirri framkvæmd um endurtekin gjaldþrotaskipti sem miðað er við í handbók um innheimtu opinberra gjalda. Eðlilegra er að gera eignakönnun eftir fjögur ár og meta framhaldið með hliðsjón af því eins og nú er gert hjá tollstjóra.

- Nefndin telur að efla þurfi rannsókn vanskilamála þannig að fleiri mál hljóti afgreiðslu og taka upp ný innheimtuúrræði þegar stöðvun atvinnurekstrar verður ekki beitt.
- Loks er að mati nefndarinnar brýnt að vanda eins og kostur er til áætlanagerðar við álagningu skatta.

V.

Nefndin telur mikilvægt að þær tillögur um úrbætur sem hér koma fram nái sem fyrst fram að ganga. Beinir nefndin því til fjármálaráðherra að hann láti kanna hvort breyta þurfi lögum til að svo verði og að þeirri vinnu verði lokið nægilega snemma til að lagafrumvarp þar að lútandi geti hlotið afgreiðslu fyrir þinglok næsta vor.

Alþingi, 6. des. 1999.

Vilhjálmur Egilsson,
form.

Kristinn H. Gunnarsson.

Sigríður A. Þórðardóttir.

Gunnar Birgisson.

Hjálmar Árnason.

Pétur H. Blöndal.

Jóhanna Sigurðardóttir.

Margrét Frímannsdóttir.

Ögmundur Jónasson.