

**Beretning til statsrevisorerne
om
toldkontrollen**

**Februar 2001
RB A101/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning mv.....	18
A. Indledning, formål og afgrænsning.....	18
B. Metode	21
III. Toldområdet generelt.....	22
A. Baggrunden for oprettelsen af toldcentre.....	22
B. Organisation.....	24
C. Toldkontrol	26
D. Det nye toldsystem.....	28
IV. Fastsættelse og opfyldelse af mål for toldcentrenes arbejde	30
A. Proceduren for Told•Skats målfastsættelse.....	30
B. Resultatkrav vedrørende udvikling af toldcentre	31
C. Kvantitative resultatkrav til toldcentre.....	35
a. Fysiske varekontroller	37
b. Kontrolleret toldværdi	40
c. Regulering	42
d. Toldkontrolniveau på forsendelser.....	44
V. Retningslinjer for toldkontrolarbejdet	46
A. Indledning	46
B. Kontrolprocessen	47
C. Kontrolformer	49
D. Registrering af kontrollen	51
VI. Rigsrevisionens gennemgang af toldkontROLSager	53
A. Indledning	53
B. Gennemgang af toldkontrollerne og dokumentationen heraf	55
a. Anvendelsen af KvaliTold til planlægning og dokumentation af toldkontroller.....	55
b. Toldcentrenes sagsfremstilling i reguleringssager	60
c. Registrering af kontrolresultater.....	64
C. Anvendelsen af onlinefortoldninger.....	70
D. Toldcentrenes evaluering af kvaliteten af kontrollen.....	72
VII. Interne kontroller	73
A. Indledning	73
B. Det interne kontrolsystem	73
C. Toldcentrenes registreringspraksis.....	74
D. Fejltyper og konsekvenser	75
E. Afrapportering og opfølgning på de interne kontroller.....	77
VIII. Sammenfatning	78

Beretning om toldkontrollen

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning vedrører Told•Skats administrative tilrettelæggelse og udførelse af toldkontrolopgaverne.

Told•Skats opgaver på toldkontrolområdet omfatter især kontrol af, at der betales told af toldbelagte varer, samt at grundlaget for eventuel toldfrihed eller toldnedsættelse er til stede, samt at der foretages en korrekt tarifiering. Opgaven omfatter også en sikring af, at der bliver betalt importmoms af 3. landes varer, at der i visse tilfælde bliver betalt punkt- og miljøafgifter ved import fra 3. lande, samt at der bliver opkrævet eksportafgifter. Herudover har toldcentrene forskellige opgaver i relation til EU's markedsordninger (EUGFL).

Kontrollen omfatter også kontrol af overholdelsen af bl.a. miljø, sundheds-, sikkerheds- og embargobestemmelser. Endelig omfatter toldopgaven kontrol med udlandsrejsende og narkokontrol.

2. Toldkontrolopgaverne blev tidligere varetaget ved alle told- og skatteregioner, men blev pr. 1. januar 1998 samlet i 8 toldcentre. Begrundelsen for etableringen af toldcentre var bl.a., at toldopgaverne ikke var jævnt fordelt over landet, og at opgaverne ikke havde tilstrækkelig omfang til at sikre en effektiv opgaveløsning på højt niveau.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at den gennemførte ændring af organiseringen på toldområdet har styrket opgavevaretagelsen på toldområdet.

I aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet om resultatkrav for Told•Skat i perioden 1998-2001 og i resultatkontrakt for Told•Skat 1998-2001 er der stillet en række konkrete krav til udvikling af toldområdet. Med henblik på at få en større kvalitet i toldkontrollen har Told•Skat bl.a. udarbejdet kvalitetsstandarder på toldområdet (KvaliTold), der trådte i kraft i februar 2000.

3. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om Told•Skat har etableret et godt organisatorisk og administrativt grundlag for en effektiv toldkontrol, og om told-

centre har udført toldkontrollen i overensstemmelse med de gældende regler.

Det har i denne forbindelse været formålet

- at vurdere, om de opstillede udviklingsmål i resultatkontrakten for 1998-2001 bliver opfyldt,
- at vurdere, om de fastsatte produktionsmål i resultatkontrakten blev opfyldt, og var fastsat på et realistisk grundlag,
- at gennemgå og vurdere, om Told•Skats retningslinjer for toldkontrollen er dækkende,
- at vurdere, om dokumentationen af toldkontrollerne er i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer,
- at vurdere, om dokumentation og registrering af toldkontrollerne og resultaterne heraf bliver gennemført ensartet og korrekt i toldcentre,
- at vurdere, om de interne kontroller i toldcentre bliver udført ensartet i toldcentre og i overensstemmelse med Told•Skats retningslinjer, og
- at vurdere, om de gennemførte initiativer og organisationsændringer på toldområdet har medført en styrket toldkontrol.

Undersøgelsen er afgrænset til Told•Skats tilrettelæggelse og udførelse af toldopgaver vedrørende opkrævning af told. Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til perioden efter toldcentrenes etablering den 1. januar 1998. I et vist omfang er Told•Skats forberedelse og planlægning op til etablering af toldcentre dog inddraget.

4. Rigsrevisionens undersøgelse bygger på sagsgennemgang, interview og brevveksling med Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen og samtlige 8 toldcentre. I forbindelse med besøgene i toldcentre har Rigsrevisionen gennemgået ca. 800 toldsager, der er afsluttet i perioden 1. februar 2000 - 30. april 2000. Sagerne omfatter samtlige kontrolsager, der førte til reguleringer registreret i Told•Skats Virksomhedskontrolsystem (VK-systemet), samt en repræsentativ stikprøve af kontrolsager, der ikke førte til reguleringer.

Toldområdet generelt

5. Med virkning fra den 1. januar 1998 blev der etableret 8 toldcentre, hvoraf 7 blev placeret ved regioner, mens Toldcenter København blev etableret som en selvstændig enhed. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den gennemførte ændring af organiseringen på toldområdet har styrket opgavevaretagelsen på toldområdet.

6. Skatteministeriet fremlagde den 6. oktober 1999 et lovforslag om ændring af toldloven etc., vedtaget som lov nr. 947 af 20. december 1999. Det fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, at Told•Skat medio 2000 ville indføre nye importprocedurer og i tilknytning hertil et nyt edb-system. Man forventede, at systemet skulle træde i kraft den 1. oktober 2000.

I september 2000 blev Folketingets Skatteudvalg orienteret om, at de nye procedurer og det nye edb-system først kunne tages i brug medio januar 2001. Grunden til udsættelsen var, at en række erhvervsorganisationer havde anmodet om at udskyde systemets ibrugtagning, da virksomhederne ikke kunne nå at færdiggøre de edb-systemer, som var nødvendige for elektronisk korrespondance med Told•Skat. Den 12. januar 2001 meddelte skatteministeren Skatteudvalget, at omfattende afprøvninger af systemet havde vist, at det ikke fungerede tilfredsstillende. Leverandøren havde på denne baggrund udviklet og implementeret nye versioner af systemet, hvilket havde medført nye problemer. Det fremgik af skatteministerens redegørelse, at ministeren havde fulgt Told•Skats indstilling om at udsætte indførelsen af toldsystemet, indtil der forelå tilstrækkelig dokumentation for systemets funktionalitet.

Rigsrevisionen konstaterer, at indførelsen af det nye toldsystem ind til videre er udskudt på grund af tekniske problemer.

Fastsættelse og opfyldelse af mål for toldcentrenes arbejde

7. De overordnede resultatkrav for Told•Skat fremgår af aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet om resultatkrav for Told•Skat i perioden 1998-2001. I aftalen er endvidere fastsat de bevillingsmæssige rammer for Told•Skat og de overordnede udviklingsmål for perioden.

På baggrund af aftalen er der indgået en resultatkontrakt mellem Skatteministeriets departement og Told•Skat for 1998-2001. I resultatkontrakten er bl.a. udmøntet de overordnede krav, der indgår i aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet.

Kravene i Told•Skats kontrakt med Skatteministeriet vedrørende udviklingen af toldområdet er alle tæt knyttet til etableringen af toldcentre. Udviklingsmålene omfatter dels selve oprettelsen af centrene, dels en efterfølgende udarbejdelse af handlingsplaner og gennemførelse af en brugerundersøgelse til brug for den videre tilpasning og udvikling af de nyoprettede toldcentre.

Told•Skat har gennemført de hidtil opstillede udviklingsmål for toldcentre. Rigsrevisionen finder det således tilfredsstillende, at der nu er indført produktivitetmålinger på toldområdet. Det er dog endnu for tidligt at vurdere produktivitetudviklingen, da der kun foreligger data for et år.

Rigsrevisionen konstaterer, at den gennemførte brugerundersøgelse generelt viste tilfredshed med den nye struktur på toldområdet. Rigsrevisionen kan således konstatere, at resultatet af brugerundersøgelsen peger på en positiv effekt af de gennemførte organisationsændringer på toldområdet. Rigsrevisionen må dog konstatere, at brugerne ikke fandt toldcentrenes sagsbehandling ensartet, ligesom de vurderede, at begrundelserne for toldcentrenes afgørelser kunne forbedres. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Told•Skat periodevist gennemfører brugerundersøgelser på området.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Told- og Skattestyrelsen, for at sikre en ensartet sagsbehandling, bør inddrage oplysninger fra det interne kontrolsystem. Styrelsen bør endvidere indsamle de enkelte toldcentres erfaringer med henblik på efterfølgende at sprede kendskabet til særligt succesfulde initiativer, som kan iværksættes over for brugerne (virksomhederne).

8. I resultatkontrakten for 1998-2001 blev der fastsat kvantitative krav for toldområdet, der omfattede måltal for antal fysiske kontroller, kontrolleret toldværdi, reguleringer og 3 delmål for forsendelser.

I 1999 blev måltallene forhøjet samtidig med, at der blev foretaget en specifikation af kravene til toldcentre, der var mere omfattende end resultatkravene. De specificerede krav omfattede bl.a. særlige kontrolemner (risiko-

områder), som alle eller nogle toldcentre skulle kontrollere, ligesom der blev fastsat måltal for kontrollens omfang på risikoområderne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told•Skat fra 1998 har specificeret og kvantificeret måltallene for toldkontrollen.

9. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at i 1998 nåede Told•Skat samlet måltallene for fysiske kontroller, kontrolleret toldværdi og reguleringer. I 1999 var Told•Skat ikke i stand til at opfylde det fastsatte måltal for reguleringer. På forsendelsesområdet nåede Told•Skat ikke måltallene i 1998, men viste til gengæld betydelige forbedringer i kontroldækningen i 1999. For alle måltallene var der begge år betydelige variationer mellem de enkelte toldcentres målopfyldelsesgrad.

Rigsrevisionen har konstateret, at målene for antal fysiske kontroller og særligt for kontrolleret toldværdi ved fastsættelsen kun i ringe grad har været baseret på produktionens faktiske omfang. For begge resultatkrav opnåede toldcentrene en betydelig overopfyldelse i forhold til de fastsatte måltal. Det er Rigsrevisionens vurdering, at denne overopfyldelse på landsplan af måltallene for kontrolleret toldværdi i både 1998 og 1999 samt for de fysiske kontroller i 1999 i vidt omfang skyldtes et mangelfuldt kendskab til det faktiske omfang af kontrollen på toldområdet ved fastsættelsen af måltallene.

Det er tillige Rigsrevisionens opfattelse, at den betydelige variation i de enkelte toldcentres målopfyldelse i vid udstrækning skyldtes, at Told•Skat har haft vanskeligt ved at finde en hensigtsmæssig fordelingsnøgle, der i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til lokale forhold ved fordelingen af måltallene mellem toldcentrene. Hertil kommer, at variationen mellem toldcentrene i et vist omfang er udtryk for, at centrene endnu er i en etableringsfase.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Told- og Skattestyrelsens specifikation af måltallene for de fysiske kontroller vil medvirke til en mere effektiv kontroldækning.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at måltal, der kan opfyldes 100 % ved kontrol af en enkelt stor virksomhed, ikke har en optimal styringsmæssig effekt. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør overveje en forøgelse af måltallet for kontrolleret toldværdi, ligesom styrelsen

bør vurdere muligheden for en differentiering af måltallet under hensyn til de enkelte toldcentres potentiale (sammensætningen, antallet og arten af virksomheder, varetransaktioner, rejsetrafik etc. under det enkelte center).

Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at usikkerheden i nogle af måltallene på toldområdet gør dem mindre styringsegne. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen fortsat løbende bør følge udviklingen og justere måltallene, så de bliver mere styringsegne og balancerede i forhold til det enkelte toldcenter.

Retningslinjer for toldkontrolarbejdet

10. Den 1. februar 2000 trådte Told•Skats nye koncept vedrørende kvalitetsstandarder på toldområdet (KvaliTold) i kraft. KvaliTold indeholder retningslinjer for kontrolprocessen og dokumentation for de forskellige kontrolformer.

Rigsrevisionen finder, at Told•Skat med de etablerede kontrolformer og med de fra 1. februar 2000 indførte kvalitetsstandarder i kontrolprocessen har etableret nogle gode rammer for udførelsen af kontrolarbejdet på toldområdet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de indførte kvalitetsstandarder vil kunne medvirke til at sikre en større ensartethed og højere kvalitet i kontrolarbejdet.

Rigsrevisionens gennemgang af toldkontROLSager

11. Rigsrevisionen har udvalgt og gennemgået et antal toldkontROLSager med henblik på at vurdere, om de overordnede retningslinjer for planlægning, udførelse og dokumentation af toldkontrollen i forbindelse med den praktiske gennemførelse blev fulgt.

Rigsrevisionen konstaterede, at toldcentrene følger de fastsatte retningslinjer ved planlægningen og dokumentationen af kontrolhandlingerne for kontrolformerne punktvis fysiske kontroller samt lovområdekontroller, mens dette ikke sker i fuldt omfang for kontrolformerne punktvis regnskabskontroller samt partielle kontroller. Rigsrevisionen finder, at Told•Skat bør sikre, at der for alle udførte toldkontroller bliver udarbejdet de krævede dokumenter.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at toldcentrene havde udarbejdet den fornødne dokumentation for punktvis regnskabskontroller i 92 % af sagerne og i 58 % af sager vedrørende partielle kontroller. Told- og Skattestyrelsen

har peget på, at tekniske problemer i et toldcenter samt for sen implementering af KvaliTold i et andet center var årsag til at flere af kontrollerne ikke var dokumenteret i henhold til KvaliTold. Told- og Skattestyrelsen har imidlertid anført, at flere sager var dokumenteret ved rettelsesangivelser, eftersynsskemaer og attestationer på anmodninger fra virksomheder. Rigsrevisionen finder imidlertid ikke denne form for dokumentation tilstrækkelig, idet den ikke indeholder en sammenfattende fremstilling af kontrolforløbet.

Rigsrevisionen kunne konstatere, at toldcentre ikke i fuldt omfang udarbejdede kontrolrapporter i reguleringssagerne vedrørende punktvis regnskabskontrol og partiel kontrol, idet det er obligatorisk for toldcentre at udarbejde kontrolrapporter for toldkontroller, der giver anledning til reguleringer. Rigsrevisionen konstaterede tillige, at særligt sager vedrørende aktiv forædling var markant ringere dokumenteret med hensyn til kontrolrapporter end øvrige regnskabskontroller. Aktiv forædling er en ordning, hvor virksomhederne efter ansøgning kan opnå told- og afgiftsfritagelse for bl.a. råvarer, der bliver indført til forarbejdning i EU med henblik på senere eksport.

Rigsrevisionen finder, at styrelsens mundtlige besked på et kursus, om at anvendelsen af KvaliTold til brug for afrapportering af kontrolformen vurdering var frivillig, burde have været fulgt op skriftligt. I skrivelsen burde der have været oplyst over for toldcentre, at anvendelsen af KvaliTold-rapporter til dokumentation af toldkontroller vedrørende kontrolformen vurdering afventer en bedre teknisk løsning, idet kvalitetsstandarderne angiver, at denne dokumentationsform er obligatorisk.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen burde have sikret, at de tekniske forudsætninger for KvaliTold var til stede i alle toldcentre, da det nye koncept for kvalitetsstandarder blev implementeret.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Told•Skat har taget initiativ til at forbedre og forenkle mulighederne for indrapportering af kontrolresultater i KvaliTold.

12. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang toldcentre udarbejder sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning, når en toldkontrol giver anledning til regulering. Virksomhedernes fortoldningsangivelser giver normalt ikke anledning til, at toldcentre skal træffe afgørel-

ser, idet angivelserne bliver antaget, hvis de opfylder de fastsatte krav i Toldkodeksen.

I forbindelse med afgørelser om regulering skal toldcentrene udføre en egentlig sagsbehandling, der bl.a. indebærer udarbejdelse af en sagsfremstilling. Sagsfremstillingen bliver fremsendt til høring, inden en afgørelse bliver truffet. En efterfølgende fremsendt afgørelse skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang.

I sager, der medfører regulering, men hvor der er enighed mellem toldcentret og virksomheden om reguleringen, kan toldcentret undlade at udarbejde sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning. Det bør i denne situation være dokumenteret i sagen, at virksomheden er enig i de foretagne rettelser.

Rigsrevisionen konstaterer, at toldcentrene i mange tilfælde havde undladt at dokumentere, at reguleringer i forbindelse med kontrolformen vurdering var foretaget i enighed med virksomhederne. Det var således vanskeligt at vurdere, om sagsfremstilling, afgørelser og klagevejledning burde være udarbejdet i større omfang. Rigsrevisionen finder desuden, at vurderingssager med regulering blev behandlet uensartet med hensyn til udarbejdelse af dokumentation for grundlaget for ændringer. Der manglede tillige i flere sager en tilfredsstillende dokumentation for sagsforløbet.

I sager vedrørende aktiv forædling og punktvis fysisk kontrol var det ligeledes i enkelte tilfælde ikke klart dokumenteret på sagerne, at de foretagne rettelser i virksomhedernes enhedsdokument var foretaget i enighed med virksomhederne. Rigsrevisionen konstaterede, at toldcentrene havde udarbejdet sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning i reguleringssager vedrørende lovområde-, partiel- og punktvis regnskabskontrol.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør udfærdige generelle retningslinjer for den dokumentation, der bør foreligge i sager, hvor man undlader at udarbejde sagsfremstilling, afgørelser og klagevejledning som følge af enighed med virksomheden om ændringen.

13. Rigsrevisionen har i forbindelse med besøgene gennemgået og vurderet kvaliteten af toldcentrenes registrering af udførte toldkontroller i VK-systemet og REKS. Det blev undersøgt, om det var muligt at følge et kontrolspor

fra den enkelte kontrolsag til registreringen i systemerne, ligesom det blev undersøgt, om de gældende forretningsgangsbeskrivelser var dækkende.

Registreringen af kontrolresultater i VK-systemet er væsentlig for korrekte målinger af Told•Skats samlede kontrolindsats. Rigsrevisionen konstaterer, at kvaliteten og ensartetheden af toldcentrenes indberetning af kontrolresultater til Told•Skats edb-systemer var mangelfuld, hvilket indebærer, at indholdet i systemerne bliver mindre korrekt. De konstaterede problemer beroede især på ikke tilstrækkeligt gennemarbejdede eller manglende retningslinjer for indberetning af kontrolresultaterne, men også tekniske begrænsninger havde i nogle tilfælde betydning for kvaliteten af registreringerne.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at de enkelte toldcentre registrerer udførte kontroller forskelligt, ligesom der heller ikke altid anvendes en ensartet registreringspraksis inden for det enkelte center. Rigsrevisionen finder, at Told•Skat bør tydeliggøre retningslinjerne for indberetning af kontrolresultater til VK-systemet, herunder hvornår en toldkontrol kan indgå i måltalsopfyldelsen.

Styrelsen bør samtidig sikre, at kravene til rettelsesangivelser bliver efterlevet, så det tydeligt fremgår, hvem der har haft initiativet til ændringen, og at der ikke er tvivl om, hvorvidt resultatet kan indgå i målopfyldelsen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de beskrevne forhold indebærer usikkerhed og har medført fejl i toldcentrenes resultatopgørelser og dermed Told•Skats samlede målopfyldelsesopgørelse.

14. Told•Skat modtager årligt ca. 1,2 mio. angivelser vedrørende import af varer, hvoraf ca. 25 % er manuelle angivelser (papir fortoldninger), mens 75 % er automatiske poster (onlinefortoldninger). Onlinefortoldninger må kun foretages for nogle varetyper, og virksomhederne skal godkendes af toldcentrene for at måtte anvende ordningen.

Told- og Skatterevisionen afsluttede i juli 2000 en undersøgelse af onlinefortoldningerne. Undersøgelsen viste, at en betydelig del af fortoldningsangivelserne var behæftet med fejl og mangler.

Told- og Skattestyrelsen bemærkede til undersøgelsen, at man er opmærksom på, at det nuværende onlinesystem har svagheder i relation til sikringen af et korrekt indtægts-

grundlag. Det nye toldsystem vil indeholde et risikoanalysemodul samt en facilitet, der i højere grad vil kunne sikre, at de nødvendige certifikater er til stede i virksomheden på tidspunktet for onlinefortoldningen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de tagne initiativer er gode, men at toldcentrene herudover bør styrke vejledningen og instruktionen af virksomhederne om reglerne for anvendelse af Told•Skats onlinesystem, ligesom det klart bør præciseres, i hvilke tilfælde det er muligt at angive fortoldninger via onlinesystemet med henblik på at hindre angivelser af onlinefortoldninger, hvor det ikke er tilladt.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen skal overveje, om udsættelsen af det nye toldsystem bør give anledning til ændringer i kontrollen af onlinefortoldningen.

15. Ved sagsgennemgangen blev det undersøgt, i hvilket omfang toldcentrene anvendte KvaliTold til brug for opfølgningen af udførte kontroller. Toldcentrene skal i henhold til KvaliTold evaluere kvaliteten og effektiviteten af den gennemførte kontrol ved hjælp af obligatoriske opfølgningsskemaer.

Det fremgik, at skemaerne til den interne kvalitetssikring af de gennemførte kontroller kun blev anvendt i knap 10 % af kontrollerne. Den manglende anvendelse af skemaerne skyldtes, at hovedparten af toldcentrene ikke havde kendskab til reglerne for kvalitetssikringen eller ikke var klar over, hvordan opfølgningen skulle foretages og dokumenteres.

Rigsrevisionen konstaterer, at evalueringen ikke var gennemført som forudsat i KvaliTold. Told•Skat bør sikre, at toldcentrene efter en indkøringsperiode systematisk bør evaluere kvaliteten og effektiviteten af de gennemførte partielle kontroller og lovområdekontroller i overensstemmelse med reglerne i KvaliTold.

Interne kontroller

16. Til belysning af kvaliteten af toldcentrenes toldkontrol og indførelsen af de nye kvalitetsstandarder har Rigsrevisionen undersøgt toldcentrenes anvendelse af det interne kontrolsystem.

Det interne kontrolsystem skal dels sikre kvalitetsniveauet i opgaveløsningen, dels styrke det faglige indhold i ledelsesrollen samt skabe et styringsinstrument for ledelsen i regionerne og Told- og Skattestyrelsen. Der afgives

månedlige rapporter over status for de udførte interne kontroller. De sager, der har været omfattet af kontrollen, skal registreres med fyldestgørende entydig identifikation.

Rigsrevisionen konstaterede, at praksis vedrørende de interne kontroller varierede. Det er Rigsrevisionens indtryk, at de interne kontroller udføres med forskellige grader af omhu i og mellem toldcentrene. Dokumentationen varierer stærkt mellem toldcentrene og i mange tilfælde mellem de enkelte grupper i toldcentrene.

Rigsrevisionen konstaterede også uens registreringspraksis. Vejledningen til de interne kontroller forudsætter, at alle fejl bliver registreret med årsag, antal og påtænkte initiativer. Den uens registreringspraksis gør det vanskeligt fra centralt hold at få et samlet indtryk af antallet, typer og konsekvenser af de registrerede fejl samt foretage sammenligninger mellem toldcentrene.

Rigsrevisionen har bemærket, at der for 2000 ikke var indsat kontrolpunkter, der vedrørte brugen af de nye kvalitetsstandarder, KvaliTold. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at styrelsen nu har taget initiativ til at inddrage kontrol med KvaliTold-konceptet i det interne kontrolsystem.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør udmelde minimumskrav til behandling af materialet om de interne kontroller, inden de månedlige rapporteringer sendes videre til regionschefen samt til regionchefens tilbagemelding.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at skal det interne kontrolsystem leve op til målene om at sikre kvalitetsniveauet i toldcentrenes opgaveløsning, styrke det faglige indhold i ledelsesrollen samt være et effektivt styringsinstrument, bør der sikres en større ensartethed og bedre dokumentation ved udførelsen og registreringen af de interne kontroller.

Sammenfatning

17. Told•Skat har i de seneste år taget en række initiativer på toldområdet, der samlet har betydet en væsentlig omlægning i administrationen af området.

Toldopgaverne, der tidligere blev varetaget ved alle told- og skatteregioner, blev pr. 1. januar 1998 samlet i 8 toldcentre. I tilslutning hertil blev der i Told•Skats resultatkontrakt med Skatteministeriet indføjet en række resultatkrav vedrørende udvikling af toldområdet og konkrete mål for omfanget af toldcentrenes kontrolarbejde. Den 1.

februar 2000 indførte Told•Skat et nyt koncept vedrørende kvalitetsstandarder på toldområdet.

18. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den gennemførte organisationsændring har medført en styrket varetagelse af toldopgaverne.

Undersøgelsen viste, at Told•Skat har gennemført resultatkontraktens udviklingsmål for toldområdet. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at i 1998 nåede Told•Skat samlet måltallene for fysiske kontroller, kontrolleret toldværdi og reguleringer. I 1999 var Told•Skat ikke i stand til at opfylde det fastsatte måltal for reguleringer. På forsendelsesområdet nåede Told•Skat ikke måltallene i 1998, men viste til gengæld betydelige forbedringer i kontroldækningen i 1999. For alle måltallene var der begge år betydelige variationer mellem de enkelte toldcentres målopfyldelsesgrad. Det blev endvidere konstateret, at de opstillede resultatmål ikke fuldt ud blev fastsat på et realistisk grundlag, hvilket bl.a. viste sig ved en markant overopfyldelse af nogle måltal. Told•Skat havde på tidspunktet for målfastsættelsen ikke et tilstrækkeligt kendskab til dele af produktionens omfang.

Told- og Skattestyrelsen har på baggrund af de første erfaringer med centrenes målopfyldelse forøget flere af måltallene, ligesom måltallet for de fysiske kontroller er blevet specificeret for at sikre en bedre kontroldækning. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen fortsat løbende bør følge udviklingen og justere og differentiere måltallene på toldområdet, så der i højere grad bliver taget hensyn til arten af opgaver og virksomheder under det enkelte toldcenter.

Det er samlet Rigsrevisionens opfattelse, at Told•Skat, gennem den mere detaljerede udmelding af mål for toldcentrenes arbejde og en mere præcis registrering af de opnåede resultater, har forbedret styringsgrundlaget for toldarbejdet, herunder toldkontrollen. Dette understøttes af, at Told•Skat fra 1999 har gennemført produktivitetsmålninger på toldområdet. Der er dog behov for yderligere initiativer med henblik på justeringer af de enkelte toldcentres måltal.

19. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Told•Skat med KvaliTold har fået nogle hensigtsmæssige og dækkende rammer for kontrolarbejdet.

Rigsrevisionen finder dog, at der fortsat er behov for en styrkelse af retningslinjerne. Der bør udarbejdes generelle retningslinjer for den dokumentation, der bør foreligge i kontrolsager, der har givet anledning til regulering, så det klart fremgår, hvorfor udarbejdelse af afgørelser, sagsfremstilling og klagevejledning er udeladt. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at Told•Skats retningslinjer vedrørende registrering af kontrolresultater bør justeres og udbygges.

20. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at toldcentrene ikke fuldt ud i undersøgelsesperioden havde udarbejdet kontrolrapporter for udførte kontroller, der gav anledning til regulering. Særligt sager vedrørende aktiv forædling var markant ringere dokumenteret med hensyn til kontrolrapporter end de øvrige kontrolsager.

Undersøgelsen viste tillige, at kvaliteten og ensartetheden af toldcentrenes indberetning af kontrolomfang og kontrolresultater til Told•Skats edb-systemer var mangelfuld, hvilket indebar, at indholdet af systemerne blev mindre korrekt. De konstaterede problemer skyldtes særligt mangelfulde retningslinjer for indberetning af kontrolresultaterne og tekniske begrænsninger i Told•Skats systemer.

21. Told•Skat indførte i 1996 et internt kontrolsystem, der bl.a. skulle sikre kvalitetsniveauet i opgaveløsningen, styrke det faglige indhold i ledelsesrollen og skabe et styringsinstrument for ledelsen i styrelsen og regionerne. Rigsrevisionens undersøgelse viste imidlertid, at de interne kontroller ikke blev udført ensartet i toldcentrene, og at kvaliteten i toldcentrenes varetagelse af opgaverne med de interne kontroller blev udført med forskellig omhu.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at hvis det interne kontrolsystem skal leve op til intentionerne bag systemet, er det nødvendigt, at Told•Skat tager initiativ til at sikre en større ensartethed og bedre dokumentation ved udførelsen og registrering af de interne kontroller.

22. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at Told•Skats seneste års initiativer har medført en styrket toldkontrol. Særligt organisationsændringen og de indførte kvalitetsstandarder for kontrolarbejdet har medvirket hertil. Der er imidlertid fortsat behov for forbedringer. Dette gælder an-

vendelse af kontrolrapporter, dokumentation for enighed i reguleringssager, registrering af kontrolresultater og de interne kontroller.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Told•Skat har opfyldt alle udviklingsmål i resultatkontrakten mellem Told•Skat og departementet,
- at de opstillede produktionsmål ved toldcentrenes etablering ikke fuldt ud var baseret på produktionens faktiske omfang, da Told•Skat på tidspunktet for målfastsættelsen havde et mangelfuldt kendskab til dele af produktionens omfang,
- at Told•Skat efterfølgende har justeret produktionsmålene, men at Told- og Skattestyrelsen fortsat løbende bør justere måltallene, så de bliver mere styringsegne og balancerede i forhold til det enkelte toldcenter,
- at de overordnede retningslinjer for toldkontrollen i det væsentligste er dækkende,
- at toldkontrollerne ikke i alle tilfælde var tilfredsstillende dokumenteret,
- at kvaliteten og ensartetheden af toldcentrenes registreringer af kontrolresultater, bl.a. som følge af ufuldkomne retningslinjer og tekniske begrænsninger, var mangelfuld,
- at Told•Skat bør sikre en større ensartethed og bedre dokumentation ved udførelse og registrering af de interne kontroller, og
- at de seneste års initiativer og organisationsændringer har medført en styrket toldkontrol, men at der fortsat er behov for forbedringer.

II. Indledning mv.

A. Indledning, formål og afgrænsning

23. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen vedrører Told•Skats administrative tilrettelæggelse og udførelse af toldkontrolopgaverne og knytter sig til finanslovens § 38.51.01. Told samt dele af § 9.21.01.

Told og Skat, hvor udgifterne til toldcentrene indgår i Told•Skats samlede driftsbevilling.

I henhold til statsregnskabet for 1999 udgjorde toldindtægterne inkl. afskrivning i alt ca. 2.158 mio. kr. Dette beløb videreføres til EU med fradrag af 10 % til dækning af administrationsomkostninger.

Udgifterne til toldcentrene er integreret i Told•Skats samlede regnskab, men Told- og Skattestyrelsen skønnede i juni 2000, at de samlede driftsudgifter til toldcentrene i 1999 udgjorde ca. 251 mio. kr.

24. Toldkontrolopgaverne blev tidligere varetaget ved alle told- og skatteregioner, men blev pr. 1. januar 1998 samlet i 8 toldcentre.

Inden etableringen af toldcentrene havde Rigsrevisionen ved flere lejligheder haft bemærkninger til Told•Skats varetagelse af toldopgaverne. I statsrevisorernes beretning nr. 12/89 om kontrollen med EF's landbrugsordninger blev Told•Skat kritiseret for ikke at specificere omfanget og indholdet af de kontroller, der var blevet udført i virksomhederne, og på toldområdet fandt Rigsrevisionen bl.a., at kvaliteten af dokumentkontrollen ikke var tilfredsstillende.

I 1994-1995 havde Told•Skats interne revision gennemført en undersøgelse, der bl.a. viste, at der var store forskelle i kvaliteten af regionernes kontrol, ligesom der inden for de enkelte regioner kunne konstateres kvalitetsforskelle. På grundlag af undersøgelsen anbefalede Told- og Skatterevisionen bl.a., at opgaven blev samlet ved 6-8 regioner.

Etableringen af toldcentrene blev iværksat på grundlag af et analysearbejde, som Told•Skat foretog vedrørende kontrolstrategi for og organisering af toldarbejdet, samt en budgetanalyse af Told•Skat fra 1997 udarbejdet af Finansministeriet. Begrundelsen for etableringen af toldcentrene var bl.a., at toldopgaverne ikke var jævnt fordelt over landet, og at opgaverne ikke havde tilstrækkelig omfang til at sikre en effektiv opgaveløsning på højt niveau.

I aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet om resultatkrav for Told•Skat i perioden 1998-2001 og i resultatkontrakt for Told•Skat 1998-2001 er der stillet en række konkrete krav til udvikling af toldområdet. Med henblik på at få en større kvalitet i toldkontrollen har

Told•Skat bl.a. udarbejdet kvalitetsstandarder på toldområdet (KvaliTold), der trådte i kraft i februar 2000.

25. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om Told•Skat har etableret et godt organisatorisk og administrativt grundlag for en effektiv toldkontrol, og om toldcentre har udført toldkontrollen i overensstemmelse med de gældende regler.

Det har i denne forbindelse været formålet

- at vurdere, om de opstillede udviklingsmål i resultatkontrakten for 1998-2001 bliver opfyldt,
- at vurdere, om de fastsatte produktionsmål i resultatkontrakten blev opfyldt, og var fastsat på et realistisk grundlag,
- at gennemgå og vurdere, om Told•Skats retningslinjer for toldkontrollen er dækkende,
- at vurdere, om dokumentationen af toldkontrollerne er i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer,
- at vurdere, om dokumentation og registrering af toldkontrollerne og resultaterne heraf bliver gennemført ensartet og korrekt i toldcentre,
- at vurdere, om de interne kontroller i toldcentre bliver udført ensartet i toldcentre og i overensstemmelse med Told•Skats retningslinjer, og
- at vurdere, om de gennemførte initiativer og organisationsændringer på toldområdet har medført en styrket toldkontrol.

26. Undersøgelsen er afgrænset til Told•Skats tilrettelæggelse og udførelse af toldopgaver vedrørende opkrævning af told. Undersøgelsen omfatter ikke toldcentrenes opgaver i relation til importmoms, eksportafgifter, andre afgifter eller opgaver i relation til EU's markedsordninger (EUGFL).

27. Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til perioden efter toldcentrenes etablering den 1. januar 1998. I et vist omfang er Told•Skats forberedelse og planlægning op til etablering af toldcentre dog inddraget.

B. Metode

28. Rigsrevisionens undersøgelse bygger på sagsgennemgang, interview og brevveksling med Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen og samtlige 8 toldcentre.

29. I forbindelse med besøgene i toldcentrene har Rigsrevisionen gennemgået ca. 800 toldsager. De udvalgte sager vedrører toldkontroller afsluttet i perioden 1. februar - 30. april 2000. Sagerne omfatter samtlige kontrolsager, der førte til reguleringer registreret i Told•Skats Virksomhedskontrolsystem (VK-systemet), samt en repræsentativ stikprøve af kontrolsager, der ikke førte til reguleringer.

30. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de udvalgte sager påset, om de formelle retningslinjer for planlægning, udførelse, dokumentation og registrering af kontrollen var overholdt.

Rigsrevisionen havde til brug for gennemgangen af toldsagerne udarbejdet et kontrolskema, der indeholdt en tjekliste over alle væsentlige trin i sagsbehandlingen af kontrolsager.

31. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået:

- Dokumenter vedrørende Told•Skats planlægning og fastlæggelse af mål for toldcentrenes arbejde i 1998-2000
- Told•Skats resultatkontrakt med Skatteministeriet 1998-2001 og aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet for Told•Skat i perioden 1998-2001
- Told•Skats kvalitetsstandarder på toldområdet (Kvalitet-Told)
- Dokumentation for udførte interne kontroller vedrørende toldområdet for perioden 1. januar 2000 - 30. april 2000.

Herudover blev gennemgået interne meddelelser og anden skriftlig kommunikation mellem Told- og Skattestyrelsen og toldcentrene.

32. Rigsrevisionen har fremsendt dokumentation for resultatet af sagsgennemgangen til de 8 toldcentre med henblik på en korrektion af eventuelle fejl.

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, og ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Toldområdet generelt

A. Baggrunden for oprettelsen af toldcentre

33. I forbindelse med sammenlægningen af told og skat i 1990 blev administrationen samlet i en række told- og skatteregioner under den nyoprettede Told- og Skattestyrelse. Toldområdet indgik som et integreret element i told- og skatteregionernes samlede arbejdsopgaver.

34. I løbet af 1990'erne blev der ved flere lejligheder rettet kritik af Told•Skats håndtering af toldopgaverne.

Europa-Kommissionen har bl.a. kritiseret planlægning og gennemførelse af toldkontrollen, idet man fandt, at der blev lagt for stor vægt på den efterfølgende virksomhedskontrol frem for den fysiske kontrol. I 1996/1997 konstaterede Europa-Kommissionen, at Told•Skats kontrol med landbrugs-eksporten ikke levede op til EU's kontrolkrav. Revisionsretten havde i 1993 og 1994 bemærkninger til kontroludøvelsen på toldområdet og til fortoldning af import.

Rigsrevisionen har tilsvarende ved flere lejligheder haft bemærkninger til Told•Skats varetagelse af toldopgaverne. I statsrevisorernes beretning nr. 12/89 om kontrollen med EF's landbrugsordninger blev Told•Skat kritiseret for ikke at specificere omfanget og indholdet af de kontroller, der var blevet udført i virksomhederne, og på toldområdet fandt Rigsrevisionen bl.a., at kvaliteten af dokumentkontrollen ikke var tilfredsstillende. Rigsrevisionen har tillige i flere beretninger om bevillingskontrollen omtalt betaling af morarenter som følge af for sen overdragelse af told- og landbrugsafgifter til EU, samt Told•Skats sikkerhedsstillelsesordning.

35. Told•Skats interne revision gennemførte i 1994/1995 en tværgående undersøgelse for at vurdere kvaliteten af told- og skatteregionernes rapportering og dokumentation af den gennemførte kontrol af eksportrestitutioner (EUGFL-kontrol).

Undersøgelsen viste, at der var store forskelle i kvaliteten regionerne imellem, og at der også inden for den enkelte region blev konstateret kvalitetsforskelle. Undersøgelsen viste tillige, at der for de indre markedsordninger var såvel kvantitative som kvalitative problemer i regionernes efterlevelse af kontrolrammerne. Endelig blev der i flere tilfælde konstateret styringsproblemer, når virksomheder var placeret ved flere regioner.

På grundlag af undersøgelsen fremkom Told- og Skatrevisionen med en række anbefalinger, der bl.a. pegede på muligheden for at koncentrere opgaven. Fordelene skulle være, at der blev opbygget et egentlig fagligt miljø omkring opgaven, at kontrolniveauet blev højnet og at opgaven blev mere synlig og dermed mere attraktiv for nye medarbejdere.

Rigsrevisionen tilkendegav over for Told- og Skattestyrelsen, at det var væsentligt, at de påpegede problemer snarest blev løst, og har efterfølgende løbende fulgt udviklingen på området.

36. I 1996 og 1997 blev der gennemført 2 større analysearbejder vedrørende Told•Skat, der fik en betydelig indflydelse på organiseringen og udførelsen af toldarbejdet. I perioden fra oktober 1996 til februar 1997 gennemførte Finansministeriet en budgetanalyse af Told•Skat, og i perioden fra august 1996 til januar 1997 gennemførte en arbejdsgruppe under Told•Skat en undersøgelse af kontrolstrategi og organisering af toldarbejdet.

Finansministeriets budgetanalyse viste, at der i Told•Skat bl.a. var behov for at modernisere og effektivisere varetagelsen af toldopgaven. Analysen pegede på, at Told•Skats decentral organisation kunne hindre en styrkelse af kvaliteten på toldområdet, og at der på grund af EU's toldregler blev krævet en faglig specialisering i forbindelse med toldkontrollen. Det blev derfor foreslået, at toldkontrollen blev koncentreret på 5-8 enheder.

Told•Skats arbejdsgruppe pegede på 4 forhold, der stillede krav til en nyorientering for den overordnede organisationsstruktur på toldområdet:

- Krav om en effektiv ressourceudnyttelse, hvor det navnlig for drifts- og administrationssiden blev antaget, at der måtte være stordriftsfordele.

- Krav om større faglighed, hvor Told•Skat på flere områder var blevet kritiseret for at have et for lavt fagligt niveau.
- Krav om et vist kontrolniveau, hvor EU i fremtiden formentlig i højere grad ville stille krav til kontrollen.
- Krav om overblik, hvor det i praksis har vist sig, at sagskomplekser bedst kan håndteres af kontrolhold med stor faglig ekspertise og i et grænseoverskridende samarbejde.

Arbejdsgruppen anbefalede, at man forlod den decentrale model, hvor toldopgaverne blev varetaget af alle told- og skatteregioner, til fordel for en mere centraliseret model, hvor opgaverne blev samlet på 8 toldcentre. Arbejdsgruppen fremkom tillige med en række andre forslag til det fremtidige toldarbejde, der bl.a. førte til etablering af et risikoanalyzesystem, der skulle give en mere effektiv kontrol samt en omlægning af målingerne på toldområdet.

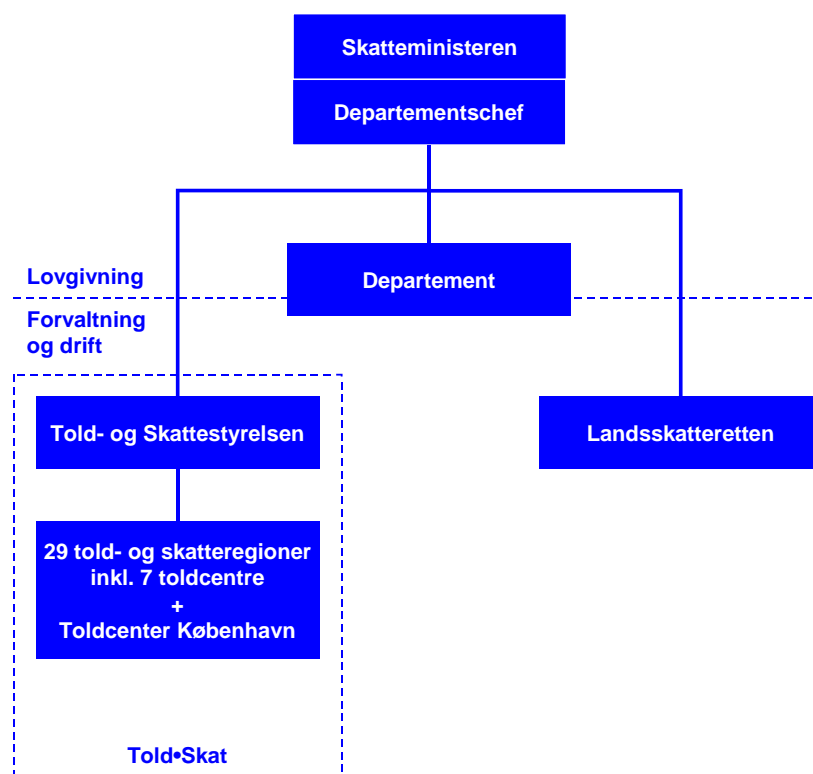
37. Med virkning fra den 1. januar 1998 blev der etableret 8 toldcentre, hvoraf de 7 blev placeret ved regioner, mens Toldcenter København blev etableret som en selvstændig enhed.

Efter etableringen af toldcentrene var det hensigten, at Told•Skat skulle gennemføre en samlet modernisering samt opprioritering af toldopgaven, så centrene kunne være fuldt udbyggede i år 2000.

B. Organisation

38. Organisatorisk hører toldcentrene under Skatteministeriets ressortområde, hvor Told- og Skattestyrelsen, told- og skatteregionerne og toldcentrene udgør en selvstændig organisatorisk enhed, Told•Skat, jf. [figur 1](#).

Figur 1. Organisationsdiagram for Told•Skat



39. I **tabel 1** er vist udviklingen i årsværk på toldområdet i perioden 1997-2000.

Tabel 1. Årsværk på toldområdet i perioden 1997-2000

Skønnede og normerede antal årsværk på toldområdet			
1997	1998	1999	2000
815	815	792	802
Kilde: Told- og Skattestyrelsen.			

Det fremgår af tabel 1, at før toldcentrene blev etableret skønnede Told•Skat, at der blev anvendt ca. 815 årsværk på løsning af alle toldopgaver. Ved etableringen af centrene i 1998 blev toldområdet fortsat normeret til 815 årsværk. I løbet af 1998 blev der overført 118 årsværk fra toldområdet til kontrollørkorpset, og den 1. januar 1999 blev inddateringsopgaven overført til toldcentrene. Den samlede normering blev herefter aftalt til 792 årsværk. Fra den 1. januar 2000 blev personaletallet fastsat til 802 årsværk.

C. Toldkontrol

40. Toldcentrenes opgaver omfatter grænsekontrol, virksomhedskontrol og en del af kontrollen med EU's markedsordninger, finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbrugets Garantisektion (EUGFL). Disse områder kan opdeles i 5 overordnede toldopgaver:

- Kontrol med varer, der indføres til, udføres fra eller transiterer det danske toldområde til eller fra lande uden for EU's område, de såkaldte 3. lande.
- Kontrol med bestemmelser om sikkerhed, sundhed, miljø, embargo mv. i forbindelse med indførsel, udførsel og transitering.
- Kontrol med rejsetrafikken mellem EU og 3. lande.
- Kontrolopgaver i tilknytning til EU's markedsordninger for landbrugsvarer (EUGFL).
- Forvaltning af den nationale Toldlov og Toldbehandlingsbekendtgørelse og EU's Toldkodeks og dens gennemførelsesbestemmelser, herunder oplysning og sagsbehandling af henvendelser fra virksomheder.

41. En stor del af toldopgaven omfatter *kontrolopgaver*. Toldkontrollen bliver bl.a. gennemført med hjemmel i Toldloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 113 af 27. februar 1996 af toldloven samt senere ændringslove, samt på grundlag af EU's Toldkodeks med tilhørende gennemførelsesbestemmelser.

En del af toldkontrolopgaverne har ikke økonomisk betydning for toldindtægterne. Disse opgaver omfatter især kontrol af trafikken til og fra EU af hensyn til overholdelse af reglerne om bl.a. miljø, sundhed, sikkerhed, embargo og varemærkeforfalskning. Toldcentrene gennemfører til lige kontrol af personer og trafikmidler, herunder containere, med henblik på at hindre ind- og udførsel af ulovlige varer (narkotika, våben, truede dyr m.m.). Endvidere bliver rejsetrafikken fra andre EU-lande kontrolleret for at være i overensstemmelse med Danmarks særordning.

42. Den økonomiske del af toldkontrolopgaven omfatter:

- Sikring af EU's indtægter fra told- og landbrugsafgifter.
- Sikring af statskassens afgiftsprovener vedrørende moms og i visse tilfælde punkt- og miljøafgifter ved import af 3. landes varer.
- Opkrævning og kontrol af eksportafgifter.

Toldens økonomiske betydning var tidligere større, men faldt i 1995 på grund af en GATT/WTO-aftale, der trådte i kraft den 1. januar 1995. Provenuet af told har herefter været næsten konstant i løbende priser.

43. Toldkontrollen består dels af grænsekontrol, dels af virksomhedskontrol. Princippet for kontrolindsatsen er, at der på grænsen kun bliver udført det, der er nødvendigt for, at det kontrolmæssige formål ikke efterfølgende helt eller delvist fortabes. Al anden kontrol skal i princippet rettes mod virksomhederne som efterfølgende regnskabs- og/eller lagerkontrol.

Grænsekontrollen består af en fysisk kontrol af personer, transportmidler og varer og en dokumentkontrol i forbindelse med godsregistrering, fortoldning eller forsendelse. Den fysiske kontrol bliver foretaget stikprøvevis ud fra en risikoanalyse og bliver gennemført som en fuldstændig eller delvis undersøgelse af, at der ikke er medbragt andre varer, end der er angivet mundtligt eller skriftligt over for kontrolpersonalet.

Herudover bliver der foretaget en dokumentkontrol, der består i en vurdering af validiteten af oplysningerne i de angivne blanketter, fakturaer, oprindelsesdokumenter etc.

De forskellige kontrolformer har lige høj prioritet, men tjener hvert deres formål. Den samlede kontrolindsats skal sikre EU's egne indtægter, nationale afgifter i importsituationen samt opretholde en handelsbeskyttende effekt.

44. Kontrollen i virksomheder består dels af en angivelsskontrol (vurdering), dels af en efterfølgende virksomhedskontrol.

Toldcentrene foretager kontrol med indførsel af varer fra 3. lande på grundlag af fortoldningsangivelser (papir eller edb). Ved vurderingen undersøges bl.a. de dokumenter, der er hører til varetransporten for at sikre, at opkrævningsgrundlaget er korrekt, samt at kvotebestemmelserne er overholdt.

Kontrollen i forbindelse med import fra 3. lande skal sikre, at der sker korrekt afregning af told og afgifter i overensstemmelse med præferencedokumenter, oprindelsesdokumenter, fakturaer og fragtbilag, at betingelserne for toldnedsættelse/toldfrihed er til stede samt, at der foretages en korrekt tarifiering. Kontrollen af tarifieringen bliver foretaget på grundlag af fremlagte fakturaer mv., eventuelt kombineret med en fysisk kontrol. Toldtariffen indeholder ca. 20.000 varenumre. Tolden kan være en ren værdi- eller mængdetold eller en kombination af disse. Kontrollen bliver stikprøvevis foretaget, inden varerne er taget i brug, solgt eller udført.

I forbindelse med eksport af varer omfatter vurderingen primært en kontrol af, om eventuelle særlige udførelsesbestemmelser (bestemmelser, som toldcentre iagttager for andre myndigheder) bliver overholdt. Toldcentre foretager ikke kontrol af eksportangivelser i samme omfang som importangivelser, idet de rent provenumæssigt ikke udgør så stor risiko som importangivelser. Herfra er undtaget landbrugsangivelser.

45. Den efterfølgende virksomhedskontrol kan være rettet mod virksomhedens samlede import og eksport for en given periode, som regel 3 år, eller mod enkeltstående forhold i virksomheden.

Virksomhedskontrollen bliver i modsætning til angivel- seskontrollen udført på et tidspunkt, hvor varerne er overgået til fri omsætning i EU, og ofte hvor de ikke længere er til stede i virksomheden, enten fordi de er forbrugt eller videresolgt.

D. Det nye toldsystem

46. Skatteministeriet fremlagde den 6. oktober 1999 et lovforslag om ændring af toldloven etc., vedtaget som lov nr. 947 af 20. december 1999. Det fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, at Told•Skat medio 2000 ville indføre nye importprocedurer og i tilknytning hertil et nyt edb-system. Man forventede, at systemet skulle træde i kraft den 1. oktober 2000.

De nye procedurer og det nye toldsystem skulle imødekomme ønsker fra erhvervslivet om en hurtigere og mere smidig toldbehandling, så virksomhederne havde mulighed for at tage varerne i brug allerede i forbindelse med varernes ankomst. De nye toldprocedurer skulle primært

medføre ændringer i angivelsesproceduren og i reglerne om retten til at tage varerne i brug. Det nuværende godsregistreringssystem skulle afskaffes og erstattes af 2 nye toldprocedurer – en ekspresprocedure og en standardprocedure – som behandles i et nyt edb-system. Virksomhederne skulle endvidere have mulighed for at angive forholdsoplysninger via Internettet med direkte svar tilbage om, hvorvidt de afgivne oplysninger anses for valide.

Endelig skulle det nye system give Told•Skat mulighed for udføre en effektiv kontrol og effektivt udnytte kontrolressourcerne.

47. I en redegørelse den 6. september 2000 blev Folketingets Skatteudvalg orienteret om, at de nye procedurer og det nye edb-system først kunne tages i brug medio januar 2001. Det fremgik af redegørelsen, at Told•Skat som planlagt var i stand til at sætte systemet i drift pr. 1. oktober 2000, men at en række store erhvervsorganisationer havde anmodet om at udskyde systemets ibrugtagning, da virksomhederne ikke kunne nå at færdiggøre de edb-systemer, som var en forudsætning for elektronisk korrespondance med Told•Skat.

48. Den 12. januar 2001 meddelte skatteministeren Folketingets Skatteudvalg, at Told•Skat havde gennemført omfattende afprøvninger, herunder belastningstests af toldsystemet, der havde vist, at systemet ikke fungerede tilfredsstillende. Leverandøren havde på denne baggrund udviklet og implementeret nye versioner af edb-systemet. Edb-leverandørens ændringer i systemet havde imidlertid medført nye problemer af en sådan karakter, at Told•Skat ikke var overbevist om, at systemet kunne leve op til de krav, som Told•Skat og erhvervslivet stillede til systemet.

Det fremgik af skatteministerens redegørelse, at ministeren havde fulgt Told•Skat indstilling om at udsætte indførelsen af toldsystemet, indtil der forelå tilstrækkelig dokumentation for systemets funktionalitet.

I forbindelse med at indførelsen af det nye toldsystem blev udsat, valgte Skatteministeriet at ophæve en allerede udsendt bekendtgørelse nr. 1400 af 20. december 2000 om toldbehandling, der skulle være trådt i kraft den 13. januar 2001 med indførelse af det nye toldsystem.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at den gennemførte ændring af organiseringen på toldområdet har styrket opgavevaretagelsen på toldområdet. Rigsrevisionen konstaterer, at indførelsen af det nye toldsystem indtil videre er udskudt på grund af tekniske problemer.

IV. Fastsættelse og opfyldelse af mål for toldcentrenes arbejde

A. Proceduren for Told•Skats målfastsættelse

49. De overordnede resultatkrav for Told•Skat fremgår af aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet om resultatkrav for Told•Skat i perioden 1998-2001. I aftalen er endvidere fastsat de bevillingsmæssige rammer for Told•Skat og de overordnede udviklingsmål for perioden.

I henhold til aftalen er der indgået en supplerende resultatkontrakt mellem Skatteministeriets departement og Told•Skat for 1998-2001. I resultatkontrakten er bl.a. detaljeret udmøntet de overordnede krav, der indgår i aftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet.

50. Resultatkontrakten indeholder 67 resultatkrav, der knytter sig til Told•Skats samlede aktiviteter i kontraktens 4-årige løbetid.

Resultatkravene indeholder 12 kvantitative mål for Told•Skats virksomhed, der bl.a. omfatter krav til antal kontroller inden for forskellige skatte- og afgiftsområder, antal virksomhedsvejledninger og måltal for inddrivelige restancer. De øvrige resultatkrav består af en række udviklingsmål for Told•Skat. Udviklingsmålene omfatter bl.a. fastsættelse af mål og strategier på fx personale- og kontrolområdet, udarbejdelse af analyser samt tids- og handlingsplaner. Endelig er der målsætninger for implementering af et givet produkt eller strategi.

5 af de 67 resultatkrav vedrører specifikt toldområdet, og omfatter 3 udviklingsmål og 2 kvantitative mål for aktiviteterne.

Told•Skat skal årligt rapportere om opfyldelsen af resultatkontraktens krav i virksomhedsregnskabet. For en

række resultatkrav, typisk de kvantitative mål, skal der til-lige rapporteres kvartalsvis til departementschefen.

51. Told•Skats direktion indgår årlige kontrakter med de enkelte toldcentre og told- og skatteregioner, der tager udgangspunkt i Skatteministeriets resultatkontrakt med Finansministeriet, og i Skatteministeriets kontrakt med Told•Skat. Kontrakterne med toldcentrene omfatter bl.a. driftsbudget samt en udmøntning af de overordnede resultatkrav på de enkelte toldcentre og regioner. I statsrevisorernes beretning nr. 13/98 om Told•Skats økonomistyring er der i pkt. 108ff foretaget en nærmere gennemgang af procedurerne for udarbejdelse af regions- og toldcenterkontrakter.

B. Resultatkrav vedrørende udvikling af toldcentrene

52. Kravene i Told•Skats kontrakt med Skatteministeriet vedrørende udviklingen af toldområdet er alle tæt knyttet til etableringen af toldcentrene. Udviklingsmålene omfatter dels selve oprettelsen af centrene, dels en efterfølgende udarbejdelse af handlingsplaner og gennemførelse af en brugerundersøgelse til brug for den videre tilpasning og udvikling af de nyoprettede toldcentre.

53. I **tabel 2** er vist de 3 resultatkrav til udvikling af toldområdet.

Tabel 2. Resultatkrav 33, 34 og 35

Resultatkrav	Tidsfrist
<p>Resultatkrav 33:</p> <p>Told•Skat skal gennemføre en gennemgribende ændring af organiseringen af toldopgaven gennem etablering af 8 toldcentre. Formålet er at sikre den nødvendige tilpasning til de ændringer, der skyldes, at de indre grænser i EU er forsvundet, mens betydningen af de ydre grænser samtidig er øget.</p>	<p>Toldcentrene blev etableret pr. 1. januar 1998 samtidig med resultatkontraktens ikrafttræden.</p>
<p>Resultatkrav 34:</p> <p>Told•Skat skal opstille en handlingsplan for gennemførelse af omlægningen og for fastlæggelse af mål og implementering af målinger vedrørende produktiviteten i toldcentrene. Handlingsplanen skal endvidere give en status for fremdriften ved omlægningen, herunder de budgetmæssige implikationer.</p>	<p>Handlingsplanen blev afleveret til Skatteministeriets departementschef den 1. juli 1999.</p>
<p>Resultatkrav 35:</p> <p>Told•Skat skal gennemføre en brugerundersøgelse med henblik på at måle såvel tilfredsheden med den nye struktur på toldområdet som ensartetheden i sagsbehandlingen. I forbindelse med afrapporteringen skal det overvejes, om brugerundersøgelsen bør gentages.</p>	<p>Resultatet af brugerundersøgelsen blev afleveret til Skatteministeriets departementschef den 1. januar 2000.</p>
<p>Kilde: Resultatkontrakt for Told•Skat 1998-2001.</p>	

54. Tabellen viser, at alle 3 udviklingsmål er nået. I april 1999 ændredes resultatkrav 34, idet resultatkrav 28, der omfattede hele Told•Skat, indebar, at Told•Skat i forhold til toldområdet og 4 andre væsentlige ressourcetunge aktivitetsområder skulle komme med et udspil vedrørende produktivetsmålinger samt til, hvorledes produktivetsmålingerne skulle gennemføres.

Told•Skat gennemførte de første produktivetsmålinger på toldområdet i 1999, og resultatet heraf fremgår af Told•Skats virksomhedsregnskab for 1999.

I virksomhedsregnskabet er produktiviteten i første halvår af 1999 sammenlignet med produktiviteten for hele 1999. Det fremgår, at på toldområdet faldt produktiviteten fra 1,00 i første halvår af 1999 til 0,98 for hele 1999. Produktiviteten for Told•Skats samlede kontrol i samme periode steg fra 1,00 til 1,09. Tendensen i produktivetsundersøgelsen understøttes også af, at produktionen på toldområdet samlet var mindre tilfredsstillende end på kontrolområdet. Talgrundlaget er dog endnu for usikkert til at konkludere mere præcist om udviklingen i produktiviteten på toldområdet, da det kun omfatter et enkelt år.

55. I 1999 afleverede Told- og Skattestyrelsen i relation til resultatkrav 34 et notat til departementet vedrørende status for fremdriften af omlægningen ved toldcentre. Styrelsens redegørelse var koncentreret om 4 hovedområder:

- Ressourceudnyttelse, hvor der bl.a. var sket en tilpasning af Told•Skats resultatkravssystem til måling på toldområdet.
- Faglighed, hvor uddannelsen på toldområdet var blevet styrket.
- Kontrolniveau, hvor der var igangsat et arbejde vedrørende risikoanalyse for den illegale vareførsel (smugleri), hvor KvaliTold var under udarbejdelse, og hvor der var sket en opstramning af den centrale udmelding til toldcentre vedrørende kontrollen.
- Overblik, hvor der blev redegjort for Told•Skats visioner på toldområdet.

Notatet blev i september 1999 fulgt op af et supplerende notat, der omfattede en redegørelse for de budgetmæssige implikationer i relation til oprettelsen af toldcentre.

Departementet anså hermed styrelsens resultatkrav 34 for opfyldt. Dog skulle styrelsen fremlægge en fortsat status for fremdriften i omlægningen, der blev fremsendt til departementet i juni 2000.

56. Med hensyn til resultatkrav 35 gennemførte et konsulentfirma i efteråret 1999 den krævede brugerundersøgelse på toldområdet, hvor der var kontakt til virksomhederne. Temaerne var bl.a. henvendelser til og fra toldcentre, vejledning om regler, fysisk kontrol i virksomheden, regnskabskontrol etc.

57. Brugerundersøgelsen viste, at virksomhederne generelt var tilfredse med toldcentrenes ydelser, og at virksomhedernes vurdering af den nye struktur på toldområdet overvejende var positiv. Undersøgelsen pegede dog på nogle områder, hvor virksomhederne vurderede, at der burde ske forbedringer:

- Ensartetheden i toldcentrenes behandling
- Muligheden for nemt at finde den rette person i toldcentret
- Forståeligheden i de skriftlige svar
- Begrundelser i toldcentrenes afgørelser
- Virksomhedernes kendskab til forenklede procedurer i toldcentre.

58. Skatteministeriets departement godkendte opfyldelsen af resultatkrav 35. Told- og Skattestyrelsen skulle dog forelægge en tids- og handlingsplan for opfølgning på brugerundersøgelsen på toldområdet. Planen blev afleveret i maj 2000 og består af både centrale initiativer fra styrelsen og lokale initiativer i de enkelte toldcentre. Initiativerne skulle påbegyndes i 2000.

Det blev tillige besluttet, at der skulle gennemføres en ny brugerundersøgelse i 2001.

De centrale initiativer fra styrelsen vedrører primært problemet med den manglende ensartethed i toldcentrenes sagsbehandling. Initiativerne omfatter bl.a. en uddybende interviewrunde med relevante brancheorganisationer, op-

rettelse af et problemkatalog og en informationsdatabase på Told•Skats intranet samt struktureret oplysning til erhvervslivet.

Told- og Skattestyrelsens initiativer vil efter Rigsrevisionens opfattelse give toldcentrene mulighed for at udføre en mere ensartet sagsbehandling. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at styrelsen, for at sikre dette, bør inddrage oplysninger fra Told•Skats interne kontrolsystem. Systemet er etableret med henblik på at sikre et højt kvalitetsniveau i opgaveløsningen og er baseret på, at der inden for alle relevante arbejdsprocesser bliver udtaget et antal behandlede sager til efterkontrol. Styrelsen har en række opgaver vedrørende tilsyn med de udførte kontroller, hvilket giver mulighed for at etablere et samlet overblik over sagsbehandlingen på tværs af toldcentrene.

59. Tids- og handlingsplanen omfatter en række initiativer taget af de enkelte toldcentre. Toldcentrenes initiativer er forskellige med hensyn til at løse det samme problem. Fx medførte problemet med at finde den rette person i toldcentrene bl.a. følgende initiativer: Måling af, hvor mange telefonopkald der ikke besvares, ajourføring af liste over opgavefordelingen, styrkelse af bemanningen i reception, fastlæggelse af kvalitetsstandarder for telefonkulturen, indførelse af obligatorisk postlæsning for ledelsen, bedre skiltning, forretningsgang vedrørende udsendelse af information til nyregistrerede virksomheder etc. Tilsvarende har de øvrige problemer rejst i brugerundersøgelsen medført forskellige løsningsforslag fra de enkelte centre.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør indsamle de enkelte toldcentres erfaringer med henblik på efterfølgende at sprede kendskabet til særligt succesfulde initiativer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Told•Skat har gennemført de hidtil opstillede udviklingsmål for toldcentrene. Rigsrevisionen finder det således tilfredsstillende, at der nu er indført produktivetsmålinger på toldområdet. Det er dog endnu for tidligt at vurdere produktivetsudviklingen, da der kun foreligger data for et år.

Rigsrevisionen konstaterer, at den gennemførte brugerundersøgelse generelt viste tilfredshed med den nye struktur på toldområdet. Rigsrevisionen kan således konstatere, at resultatet af brugerundersøgelsen peger på en positiv ef-

fekt af de gennemførte organisationsændringer på toldområdet. Rigsrevisionen må dog konstatere, at brugerne ikke fandt toldcentrenes sagsbehandling ensartet, ligesom de vurderede, at begrundelserne for toldcentrenes afgørelser kunne forbedres. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Told•Skat periodevist gennemfører brugerundersøgelser på området.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Told- og Skattestyrelsen, for at sikre en ensartet sagsbehandling, bør inddrage oplysninger fra det interne kontrolsystem. Styrelsen bør endvidere indsamle de enkelte toldcentres erfaringer med henblik på efterfølgende at sprede kendskabet til særligt succesfulde initiativer som kan iværksættes over for brugerne (virksomhederne).

C. Kvantitative resultatkrav til toldcentrene

60. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at mål- og resultatkrav kun fremmer en effektiv administration og dermed er et egnet styringsredskab, hvis de er fastsat på et realistisk grundlag i forhold til den faktiske produktion.

Formålet med dette afsnit er derfor at konstatere, om toldcentrene har opfyldt de fastsatte resultatkrav og at vurdere, om de kvantitative resultatkrav afspejler toldcentrenes faktiske produktion.

61. Den kvantitative del af resultatkravene for Told•Skat på toldområdet omfatter måltal for:

- Antal fysiske kontroller
- Kontrolleret toldværdi
- Reguleringer
- Forsendelser.

Inden toldcentrenes oprettelse havde Told•Skat et begrænset kendskab til produktionens omfang på disse områder.

I perioden inden toldcentrenes oprettelse bestod de centrale udmeldinger vedrørende toldkontrollen af en verbal beskrivelse af overordnede retningslinjer for kontrollen. Desuden var beskrevet en række specifikke højrisikoområder, som kontrollen skulle koncentreres om. I 1998 indeholdt den centrale plan tillige kvantitative produktionsmål for bl.a. antal kontroller og kontrolfrekvens. I 1999 blev måltallene forhøjet samtidig med, at der blev foretaget en specifikation af kravene til toldcentrene, der var mere de-

taljerede end resultatkravene. De specificerede krav omfattede bl.a. særlige kontrolemler (risikoområder), som alle eller nogle toldcentre skulle kontrollere, ligesom der blev fastsat måltal for kontrollens omfang på risikoområderne.

Den følgende gennemgang af Told•Skats opfyldelse af de kvantitative resultatkrav er koncentreret om opfyldelsen af måltallene i resultatkontrakten samt en analyse af spredningen i de enkelte toldcentres målopfyldelse.

62. Det fremgår af resultatkontrakten, at det, på grund af et øget pres fra EU i forhold til toldkontrolopgaven, er aftalt med Finansministeriet, at der i aftaleperioden skal ske en gennemsnitlig produktivitetsstigning på 2 % årligt i forhold til 1997.

I **tabel 3** er vist resultatkrav 18 vedrørende måltal for produktionsstigninger på toldområdet.

Tabel 3. Måltal for kontroller på toldområdet for perioden 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Antal fysiske varekontroller	5.200	10.000	20.000	20.000
Kontrolleret toldværdi i mia. kr.....	1,93	1,97 (4,96)	2,01 (4,90)	2,05
Regulering i mio. kr.	110	112 (115)	114 (120)	116

Kilde: Resultatkontrakt for Told•Skat for 1998-2001. Tallene i parentes er ændrede resultatkrav efter kontraktindgåelsen.

Tabel 3 viser, at der er fastsat mål, der indebærer en væsentlig produktionsforøgelse for særligt fysiske kontroller og kontrolleret toldværdi. Antallet af fysiske kontroller forventes forøget fra 5.200 i 1998 til 20.000 i 2000, ligesom måltallet for kontrolleret toldværdi efter en ændring i resultatkravene er forøget fra 1,93 mia. kr. i 1998 til 4,90 mia. kr. i 2000.

Måltallet for fysiske kontroller er næsten blevet firedoblet siden 1998. Told- og Skattestyrelsen kendte det samlede og det regionale omfang af import- og eksporttransaktioner, og måltallene for de fysiske kontroller blev bestemt ud fra et kendt potentiale på årligt ca. 2 mio. transaktioner. Told- og Skattestyrelsen ønskede med de fastsatte måltal efterhånden at nå op på en stikprøve for fysisk kontrol på 2 % totalt set, men med vægten lagt på importsiden, hvor risikoen er størst. Forøgelsen af dette måltal skyldtes et krav fra Europa-Kommissionen, der lagde vægt på, at Danmark skulle basere beskyttelsen af EU's

ydre grænser på fysisk varekontrol. Dette skal ses i lyset af, at Told•Skat i en årrække havde valgt at nedprioritere den fysiske kontrol på grænsen til fordel for en efterfølgende regnskabskontrol i virksomhederne. Efter opprioriteringen af den fysiske varekontrol foretages der som hidtil en efterfølgende regnskabskontrol i virksomhederne.

Efter indgåelsen af resultatkontrakten er der tillige foretaget forhøjelser i måltallene for kontrolleret toldværdi. De nye justerede resultatkrav er markeret med parentes i tabel 3. Den markante forhøjelse af måltallene for den kontrollerede toldværdi skal ses på baggrund af, at Told•Skat ved indgåelsen af kontrakten for perioden 1998-2001 ikke kendte det faktiske omfang af den kontrollerede toldværdi.

Måltalsjusteringen for toldreguleringer dækker alene over pristalreguleringer.

63. Resultatkrav 19 omfatter toldkontrolniveauet pr. år i perioden 1998-2001. Målsætningen er, at 2 % af henholdsvis forsendelse, godkendte afsendere og godkendte modtagere skal kontrolleres. Forsendelser omfatter vejtransport af gods, hvor der almindeligvis er pligt til at frembyde varerne til toldbehandling. Toldcentre kan give tilladelse til, at virksomheder får status som godkendt afsender eller godkendt modtager. Det indebærer, at godkendte afsendere og modtagere ikke skal frembyde modtaget gods eller gods ved et toldcenter.

Resultatkravet omfatter også EUGFL-kontrollen og kontrol af sammensatte varer. Resultatkravene for disse områder er ikke medtaget i tabel 3, da områderne ikke er omfattet af denne undersøgelse.

a. Fysiske varekontroller

64. I **tabel 4** er vist de enkelte toldcentres og Told•Skats samlede opfyldelse af måltal for fysiske varekontroller i 1998, 1999 og 1. halvår af 2000.

Tabel 4. Told•Skats opfyldelse af måltallet for fysiske varekontroller for 1998, 1999 og 1. halvår af 2000

Toldcenter nr.	Målopfyldeelse 1998	Målopfyldeelse 1999	Målopfyldeelse 2000 (6 mdr.)
	----- % -----		
1.....	105	1.482	93
2.....	101	104	47
3.....	225	251	44
4.....	80	166	99
5.....	134	122	54
6.....	168	208	102
7.....	333	125	58
8.....	34	107	51
Landsplan	124	313	75

Kilde: Told•Skats REKS Resultater 31.12.1998, RK34 Status for fremdriften på toldområdet, juni 2000 og halvårsresultatet for 2000 (internt dokument fra Told- og Skattestyrelsen dateret 10. august 2000).

Det fremgår af tabel 4, at Told•Skat for både 1998 og 1999 på landsplan opfyldte de fastsatte måltal for de fysiske varekontroller. Fra 1998 til 1999 steg opfyldelsesgraden fra 124 % til 313 % på trods af, at det fastsatte måltal samtidig var forhøjet fra 5.200 i 1998 til 10.000 i 1999. I 2000 har toldcentrene efter de første 6 måneder allerede udført 75 % af de krævede fysiske varekontroller, selv om måltallet fra 1999 til 2000 er hævet fra 10.000 til 20.000 kontroller.

65. Målopfyldeelsen på landsplan dækkede over betydelige variationer mellem de enkelte toldcentre. I 1998 opfyldte 2 af de 8 toldcentre ikke det fastsatte måltal, og et toldcenter nåede kun ca. 1/3 af de forudsatte fysiske kontroller. Andre centre overopfyldte i væsentlig grad de fastsatte krav – et toldcenter foretog således mere end 3 gange det krævede antal kontroller.

I 1999 opfyldte alle toldcentre det fastsatte måltal, men igen for dette år ses en væsentlig variation mellem toldcentrene. Et toldcenter gennemførte i 1999 et antal fysiske kontroller svarende til en målopfyldeelse på 1.482 %.

Det fremgår af Told•Skats virksomhedsregnskab for 1999, at den markante produktivitetsstigning i antallet af fysiske kontroller i 1999 er et eksempel på, at det endnu ikke er lykkedes at få mål og målinger endelig på plads. Resultatet for toldcentret skyldtes en væsentlig kontrol-

stigning i Københavns Lufthavn. Dette skal ses på baggrund af, at toldcentret i 1999 opgraderede den fysiske kontrol, idet centret fandt anledning til at sætte særlig fokus på "low-value"-forsendelser, kontantekspeditioner samt post- og kurérområdet. På denne baggrund indgik styrelsen i februar 2000 en aftale med toldcentret om, at det høje kontrolniveau skulle fastholdes. Fremover vil en del af disse kontroller imidlertid blive registreret som kontrol vedrørende smugleri, og derfor ikke indgå i denne resultatopgørelse.

I første halvår af 2000 har 3 toldcentre allerede opfyldt eller er tæt på at opfylde måltallet for 2000.

Told- og Skattestyrelsen har anført, at der ved antalsmålfastsættelse for de enkelte toldcentre kan tages generelle lokale hensyn. Hovedformålet med måltallet er dog at sikre, at der regionalt og på landsplan er en mindste dækning, hvilket er i overensstemmelse med Told- og Skatts overordnede kontrolstrategi. Derimod kan hverken toldcentre eller Told- og Skattestyrelsen forudse nye svigsmetoder, nye former for uregelmæssigheder eller fremtidige koncentrationer af mulige uregelmæssigheder og tage højde for det i målfastsættelserne. Et pludseligt opstået politisk pres til at øge indsatsen på et bestemt område kan heller ikke indlægges i måltallene.

Rigsrevisionen er enig i, at der i løbet af året kan indtræffe forhold, der kan påvirke omfanget og indholdet af toldcentrenes kontrol, men finder, at den betydelige variation mellem de enkelte toldcentres kontroldækning peger på, at styrelsen fortsat har mulighed for i højere grad at tage hensyn til de lokale forhold i forbindelse med fastlæggelsen af måltallene.

66. Af tabel 3 fremgår, at det samlede måltal for fysiske kontroller er fastsat til 20.000 kontroller pr. år i 2000 og 2001.

Måltallet for de fysiske kontroller omfatter ifølge styrelsen fysiske kontroller af ekspeditioner vedrørende godsregistrering, import og eksport. I første halvår af 2000 var det samlede antal kontroller 14.716. Dette betød, at toldcentre på de første 6 måneder af 2000 opfyldte måltallet for fysiske kontroller med knap 75 %. Af de 14.716 fysiske kontroller vedrørte 9.045 (61 %) godsregistreringer, 4.855 (33 %) fortoldninger og 816 (6 %) eksport. Indhol-

det af disse fysiske kontroller er forskellige, fx kontrolleres vare, mængde og tarifiering ved kontrol af godsregistreringer, mens der yderligere bliver kontrolleret toldværdi ved kontrol af fortoldninger.

I 1999 blev måltallet for fysisk kontrol differentieret, så der blev fastsat et måltal på 2 % fysisk importkontrol for hver sektor på landbrugsområdet. I kontrolplanen for 2000 blev specificationsgraden yderligere øget, idet der under den øvrige fysiske kontrol blev udpeget nogle højrisikoområder. I kontrolplanen for 2001 bliver der herudover fastsat et delmåltal, så 75 % af kontrollerne skal vedrøre import, og resten skal fordeles mellem eksport og transit. Ydermere skal 5 % af det samlede antal kontroller være fysiske kontroller på enten import- eller transittransaktioner, hvor kontrollen gennemføres efter kvalitetsstandarder og samtidig udvides med en kontrol vedrørende varemærkeforfalskning, piratkopiering og brud på intellektuelle rettigheder. Told- og Skattestyrelsen finder ikke, at der er behov for yderligere differentiering, idet der dog løbende vil blive taget hensyn til politiske ønsker og særlige indsatsområder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de foran nævnte initiativer vil medvirke til en mere effektiv kontroldækning.

b. Kontrolleret toldværdi

67. I **tabel 5** er vist de enkelte toldcentres og Told•Skats samlede opfyldelse af måltal for kontrolleret toldværdi i 1998, 1999 og 1. halvår af 2000.

Tabel 5. Told•Skats opfyldelse af måltallet for kontrolleret toldværdi for 1998, 1999 og 1. halvår af 2000

Toldcenter nr.	Målopfyldeelse 1998	Målopfyldeelse 1999	Målopfyldeelse 2000 (6 mdr.)
	----- % -----		
1.....	629	313	6
2.....	355	217	205
3.....	188	102	30
4.....	446	222	80
5.....	2.037	188	73
6.....	2.198	214	30
7.....	1.645	164	80
8.....	93	106	18
Landsplan	784	196	64

Kilde: Told•Skats REKS Resultater 31.12.1998, RK34 Status for fremdriften på toldområdet, juni 2000 og halvårsresultatet for 2000 (internt dokument fra Told- og Skattestyrelsen dateret 10. august 2000).

Det fremgår af tabel 5, at Told•Skat i 1998 kontrollerede næsten 8 gange så meget toldværdi som forudsat ved fastsættelsen af måltallet. Det var i resultatkontrakten for Told•Skat forudsat, at der i henholdsvis 1998 og 1999 skulle kontrolleres toldværdi svarende til 1,93 mia. kr. og 1,97 mia. kr. Det blev derfor besluttet, at måltallet for 1999 skulle forhøjes til 4,96 mia. kr.

På trods af denne forhøjelse af måltallet for 1999 kunne Told•Skat på landsplan opfylde måltallet med 196 %. Told•Skat har oplyst, at grunden til overopfyldelsen af måltallene var, at regionernes kontrol i højere grad end forventet var rettet mod store virksomheder.

68. Det fremgår tillige af tabel 5, at der i både 1998, 1999 og de første 6 måneder af 2000 var en betydelig forskel i de enkelte toldcentres opfyldelse af måltallet for kontrolleret toldværdi. Særligt i 1998 var der en markant forskel i centrenes målopfyldelse, hvor et center kun nåede 93 % af det fastsatte måltal, mens 2 centre havde kontrolleret mere end 20 gange så meget toldværdi som forudsat.

Forskellene i omfanget af toldcentrenes kontrol af toldværdi faldt i 1999, men også for dette år kan der konstateres en markant forskel i centrenes dækning. I 1. halvår af 2000 er der tillige betydelige forskelle i dækningen.

69. Den væsentlige forøgelse i resultatkravet for den kontrollerede toldværdi og den markante overopfyldelse af måltallene kan efter Rigsrevisionens vurdering tages som udtryk for, at Told•Skat ved fastlæggelsen af resultatkravene ikke kendte det faktiske omfang af den kontrollerede toldværdi. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at det er korrekt, at styrelsen ved målfastsættelsen for kontrolleret toldværdi ikke havde historiske resultater at bygge på. Der blev derfor fastsat et mål på 2 % af toldværdien for at sikre en vis bredde i kontrollen. Da Told- og Skattestyrelsen ultimo 1998 havde et overblik over det toldværdipotential, som toldcentrene gennemsnitligt var i stand til at præstere, blev måltallet opgraderet til 5 % i 1999. Ved målfastsættelsen for 1999 blev der dog taget hensyn til, at størrelsen af den kontrollerede toldværdi i 1998 var påvirket af, at nogle af centrene havde gennemført kontrol af flere store virksomheder.

Told- og Skattestyrelsen har videre anført, at store udsving i de enkelte toldcentres måltaloverfyldelse skyldes, at ganske få virksomheder pr. toldcenter dækker en stor del af toldværdipotentialet. Bliver en af disse virksomheder udtaget til kontrol, kan et toldcenter herved opfylde hele deres måltal for kontrolleret toldværdi. Det enkelte toldcenter må dog også kontrollere andre virksomheder for at nå måltallet for toldreguleringer og for at sikre en tilstrækkelig bredde i kontroldækningen. Dette vil øge den kontrollerede toldværdi. Måltal på landsplan fastsættes før den regionale planlægning. Styrelsen kan således ikke – og ønsker heller ikke – at fastsætte måltal baseret på, hvilke konkrete virksomheder, der udtages til kontrol.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at måltallet for kontrolleret toldværdi skal sikre en vis bredde og mindstedækning af kontrollen, og at måltallet styringsmæssigt virker i kombination med de øvrige resultatkrav på toldområdet. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at måltal, der kan opfyldes 100 % ved kontrol af en enkelt stor virksomhed, ikke har en optimal styringsmæssig effekt. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør overveje en forøgelse af måltallet for kontrolleret toldværdi, ligesom styrelsen bør vurdere muligheden for en differentiering af måltallet under hensyn til de enkelte toldcentres potentiale (sammensætningen, antallet og arten af virksomheder, varetransaktioner, rejsetrafik etc. under det enkelte center).

c. Regulering

70. I resultatkontrakten var måltallet for 1998 fastsat til 110 mio. kr. og 112 mio. kr. for 1999. Måltallet for 1999 blev efterfølgende forhøjet til 115 mio. kr. I **tabel 6** er vist de enkelte toldcentres og Told•Skats samlede opfyldelse af måltal for toldreguleringer i 1998, 1999 og 1. halvår af 2000.

Tabel 6. Told•Skats opfyldelse af måltallet for toldreguleringer i 1998, 1999 og 1. halvår af 2000

Toldcenter nr.	Målopfyldeelse 1998	Målopfyldeelse 1999	Målopfyldeelse 2000 (6 mdr.)
	---- % ----		
1.....	87	36	42
2.....	67	159	32
3.....	210	59	5
4.....	126	122	46
5.....	190	69	14
6.....	194	75	17
7.....	63	71	82
8.....	84	50	5
Landsplan	110	81	31

Kilde: Told•Skats REKS Resultater 31.12.1998, RK34 Status for fremdriften på toldområdet, juni 2000 og halvårsresultatet for 2000 (internt dokument fra Told- og Skattestyrelsen dateret 10. august 2000).

Det fremgår af tabel 6, at Told•Skat i 1998 opfyldte måltallet med 110 %, hvilket svarer til, at der i året blev foretaget reguleringer for i alt ca. 121 mio. kr. I 1999 opfyldte Told•Skat ikke det fastsatte måltal, idet årets reguleringer udgjorde 93 mio. kr. mod forventede 115 mio. kr., hvilket svarer til en opfyldelsesgrad på 81 %. I de første 6 måneder af 2000 blev der realiseret en målopfyldeelse på 31 %.

I virksomhedsregnskabet for 1999 anførte Told•Skat, at færre regnskabsmæssige kontroller havde haft indflydelse på den manglende målopfyldeelse for reguleringsbeløbet i 1999.

Told•Skat bemærkede i redegørelsen til departementet fra juni 2000 om status for fremdriften på toldområdet, at på dette område er toldcentrenes mulighed for at nå deres måltal i høj grad afhængig af, at de ved risikovurderingen og udvælgelsen af virksomheder til kontrol har haft en heldig hånd. Sandsynligheden herfor forventes forbedret med det risikoanalyzesystem, der er indbygget i det nye toldsystem, der må forventes etableret i 2001.

71. De enkelte toldcentres opfyldelse af de fastsatte måltal for regulering varierede stærkt i 1998. Tabel 6 viser, at halvdelen af toldcentrene ikke nåede det fastsatte måltal, mens den anden halvdel af centrene overopfyldte de fastsatte mål med op til 210 %. Told•Skat har i forbindelse med en analyse af resultatet anført, at årsagen til, at ikke alle toldcentre kunne leve op til de aftalte måltal, var, at

den fordelingsnøgle, der anvendes i forbindelse med styrelsens fastsættelse af de enkelte toldcentres måltal, ikke i alle tilfælde gav et retvisende billede af centrenes faktiske kontrolpotentiale. Styrelsen havde herefter foretaget en korrektion af fordelingsnøglen for 1999.

I 1999 faldt spredningen i toldcentrenes målopfyldelse, men der var stadig væsentlige forskelle i de enkelte centres målopfyldelsesgrad. For 2000 var der tillige en stor spredning i første halvår.

d. Toldkontrolniveau på forsendelser

72. Det er målsætningen, at 2 % af henholdsvis forsendelser under den manuelle procedure, godkendte afsendere og godkendte modtagere hvert år skal kontrolleres.

I **tabel 7** er vist den realiserede procentvise målopfyldelse i 1998 og 1999 for Told•Skat som helhed og for de enkelte toldcentre.

Tabel 7. Det realiserede kontrolniveau på forsendelser i 1998 og 1999

Toldcenter nr.	Godkendte afsendere 1998	Godkendte modtagere 1998	Manuelle forsendelser 1998	Godkendte afsendere 1999	Godkendte modtagere 1999	Manuelle forsendelser 1999
	----- % -----					
1	1,9	1,8	1,3	2,4	2,2	2,1
2	1,5	0,9	6,2	6,5	12,5	4,9
3	1,5	3,1	2,6	2,1	2,7	3,0
4	0,1	0,1	1,8	0,6	2,1	2,2
5	2,2	1,0	1,7	2,3	2,4	2,4
6	0,1	0,1	0,7	1,4	1,5	1,6
7	1,0	1,5	1,9	2,3	2,1	2,1
8	0,0	0,0	0,2	2,1	2,1	2,2
Landsplan	0,6	0,6	1,3	1,6	1,9	2,0

Kilde: Told•Skats virksomhedsregnskaber for 1998-1999.

Det fremgår af tabel 7, at Told•Skat i 1998 på landsplan kontrollerede henholdsvis 0,6 %, 0,6 % og 1,3 % af samtlige forsendelser under ordningerne Godkendte afsendere, Godkendte modtagere og Manuelle forsendelser. Told•Skat opfyldte således ikke den opstillede målsætning om at kontrollere 2 % af de forskellige forsendelsestyper. I virksomhedsregnskabet for 1998 er det generelt vurderet, at en stram ressourcesituation i toldcentrene, kombineret med manglende faciliteter i de gamle toldsystemer til prioriteret

udvælgelse af emner til kontrol, havde væsentlig indflydelse på resultaterne. Toldcentrene blev i 1999 generelt styrket personalemæssigt, idet der blev tilført 35 årsværk samtidig med, at tasteopgaver med tilhørende ressourcer var overført til toldcentrene.

I 1999 gennemførte Told•Skat kontrol af 2 % af forsendelser under den manuelle procedure, mens man på landsplan kun kontrollerede henholdsvis 1,6 % og 1,9 % af forsendelser med godkendte afsendere og modtagere. Kun et toldcenter opfyldte ikke måltallet på 2 % for forsendelser i alt. Told- og Skattestyrelsen har supplerende oplyst, at dette toldcenter behandlede 50 % af alle EU-forsendelser på landsplan. Ressourcetilførelsen i 1999 havde ikke været helt nok til at kunne opfylde det antalsmæssige mål på 2 % af samtlige forsendelser.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told•Skat fra 1998 har specificeret og kvantificeret måltallene for toldkontrollen.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at i 1998 nåede Told•Skat samlet måltallene for fysiske kontroller, kontrolleret toldværdi og reguleringer. I 1999 var Told•Skat ikke i stand til at opfylde det fastsatte måltal for reguleringer. På forsendelsesområdet nåede Told•Skat ikke måltallene i 1998, men viste til gengæld betydelige forbedringer i kontroldekningen i 1999. For alle måltallene var der begge år betydelige variationer mellem de enkelte toldcentres mål-opfyldelsesgrad.

Rigsrevisionen har konstateret, at de fastsatte mål for antal fysiske kontroller og særligt for kontrolleret toldværdi kun i ringe grad har været baseret på produktionens faktiske omfang. For begge resultatkrav opnåede toldcentrene en betydelig overopfyldelse i forhold til de fastsatte måltal. Det er Rigsrevisionens vurdering, at denne overopfyldelse på landsplan af måltallene for kontrolleret toldværdi i både 1998 og 1999, og for de fysiske kontroller i 1999 i vidt omfang skyldtes et mangelfuldt kendskab til det faktiske omfang af kontrollen på toldområdet ved fastsættelsen af måltallene.

Det er tillige Rigsrevisionens opfattelse, at den betydelige variation i de enkelte toldcentres mål-opfyldelse i vid udstrækning skyldtes, at Told•Skat ved den første målfastsættelse havde vanskeligt ved at finde en hensigtsmæssig fordelingsnøgle, der i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til lokale forhold, ved fordelingen af måltallene mellem toldcentrene. Hertil kommer, at variationen mellem toldcentrene i et

vist omfang er udtryk for, at centrene endnu er i en etableringsfase.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Told- og Skattestyrelsens specifikation af måltallene for de fysiske kontroller vil medvirke til en mere effektiv kontroldækning.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at måltallet for kontrolleret toldværdi skal sikre en vis bredde og mindstedækning af kontrollen, og at måltallet styringsmæssigt virker i kombination med de øvrige resultatkrav på toldområdet. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at måltal, der kan opfyldes 100 % ved kontrol af en enkelt stor virksomhed, ikke har en optimal styringsmæssig effekt.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør overveje en forøgelse af måltallet for kontrolleret toldværdi, ligesom styrelsen bør vurdere muligheden for en differentiering af måltallet under hensyn til de enkelte toldcentres potentiale.

Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at usikkerheden i nogle af måltallene på toldområdet for perioden 1998-2001 gør dem mindre styringsegne. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen fortsat løbende bør følge udviklingen og justere måltallene, så de bliver mere styringsegne og balancerede i forhold til det enkelte toldcenter.

V. Retningslinjer for toldkontrolarbejdet

A. Indledning

73. I dette afsnit er gennemgået Told•Skats retningslinjer og procedurer for planlægning, gennemførelse, dokumentation og registrering af toldkontrolarbejdet på sagsniveau. Herudover omfatter afsnittet en gennemgang af Told•Skats forskellige kontrolformer. Rigsrevisionens undersøgelse af toldcentrenes overholdelse af retningslinjerne er gennemgået i kap. VI.

74. De centrale retningslinjer for kontrolprocessen og dokumentation for de forskellige kontrolformer er indeholdt i Told•Skats koncept vedrørende kvalitetsstandarder på toldområdet (KvaliTold). KvaliTold dækker forløbet, fra en virksomhed er identificeret og udsøgt som et emne for en kontrol, til kontrolsagen er dokumenteret og afsluttet.

Krav til dokumentation og kvalitet i toldsagerne blev tidligere i vid udstrækning fastsat lokalt af de enkelte toldcentre/told- og skatteregioner. KvaliTold blev etableret på baggrund af et ønske om at få større kvalitet i kontrolprocessen.

75. I december 1995 fik en projektgruppe til opgave at udarbejde et koncept for kvalitetsstandarder i revisionsprocessen for en række af Told•Skats kontrolopgaver.

Nye kvalitetsstandarder i revisionsprocessen for skatte- og momsområdet trådte i kraft den 1. januar 1998 og er siden blevet udvidet til også at omfatte lønsumsafgift og punktafgifter. Kontrollen på toldområdet var ikke direkte omfattet af de udarbejdede kvalitetsstandarder, hvorfor Told- og Skattestyrelsen nedsatte en arbejdsgruppe til udvikling af tilsvarende standarder på toldområdet.

Den 22. december 1999 blev der udsendt en intern meddelelse om iværksættelse af kvalitetsstandarder i revisionsprocessen på toldområdet. Det fremgik, at KvaliTold var gældende fra den 1. februar 2000. I januar/februar 2000 indgik KvaliTold i en faglig uddannelse, som Told- og Skattestyrelsen gennemførte på de enkelte toldcentre. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der ikke var krav om, at sager, der blev startet før den 1. februar 2000, skulle være omfattet af KvaliTold, men for disse sager skulle der foreligge en tilsvarende dokumentation for kontrol gennemførelsen.

Styrelsen sigtede oprindeligt mod, at toldcentrene skulle anvende KvaliTold-standarden på sager, der allerede var påbegyndt. Intentionen var at få kvalitetsprocessen udbredt så hurtigt som muligt. Der viste sig imidlertid at være problemer med at anvende systemet, bl.a. på grund af manglende pc-kapacitet. Hertil kom, at ældre igangværende og komplicerede toldkontROLSager ikke uden en meget stor ressourceindsats ville kunne omsættes til KvaliTold-standarden.

B. Kontrolprocessen

76. Hensigten med kvalitetsstandarder i revisionsprocessen er, at der skal opnås en bedre dokumentation og større kvalitet i toldkontrolarbejdet i Told•Skat. Det er afgørende, at væsentlige fejl bliver opdaget ved den gennemførte kontrol, og at der i alle relevante delprocesser foreligger dokumentation for de foretagne tiltag og konklusioner.

77. I KvaliTold er toldkontrollen opdelt i 7 delprocesser, jf. **tabel 8**.

Tabel 8. Kontrollens 7 delprocesser

Delproces	Indhold
1. Valg af kontrolform	Valget af kontrolform er typisk taget i forbindelse med den overordnede kontrolplanlægning.
2. Informationsindsamling/analyse	Indsamling og identifikation af informationer, der kan have betydning ved risikovurdering, planlægning og gennemførelse af kontrollen.
3. Risikovurdering	Risikovurderingen foretages på grundlag af de indsamlede informationer og skal identificere områder med størst risiko og væsentligste beløb.
4. Planlægning	Udformning af en kontrolplan, der for de udvalgte områder oplyser, hvilke kontrolhandlinger der skal foretages.
5. Gennemførelse	Styring og gennemførelse af de kontrolhandlinger, som fremgår af den udarbejdede kontrolplan.
6. Afslutning	Udarbejdelse af dokumentation for den gennemførte kontrol.
7. Opfølgning	Evaluering af kvaliteten og effektiviteten af den gennemførte kontrol.

Kilde: Told•Skats kvalitetsstandarder på toldområdet (KvaliTold).

Tabel 8 viser de 7 delprocesser, som alle former for kontrol i princippet skal gennemløbe. Det fremgår dog af Told•Skats retningslinjer, at krav til omfanget af informationsindsamlingen, risikovurderingen, kontrollens omfang og dokumentation skal være situationsbestemt, så konceptet ikke bliver oplevet bureaukratisk eller hindrer en effektiv kontrolindsats. Det er derfor virksomheden og kontrolformen, der er bestemmende for dybden af kontrollen.

Told•Skat har udarbejdet en edb-løsning for KvaliTold, som skal understøtte kontrolarbejdet. Edb-løsningen indeholder arbejdsplaner til brug for kontrollen og dokumentation heraf samt inspirationslister til informationsindsamling, analyse og kontrolhandlinger.

78. Det fremgår af pkt. 2.7. og 2.8. i cirkulære nr. 42 af 25. marts 1998 om lov nr. 1098 af 29. december 1997 om ændring af forskellige skatte- og afgiftslove etc., at afgørelser skal meddeles særskilt og skriftligt til sagens parter, og afgørelser, der kan påklages til Landsskatteretten, skal være ledsaget af den endelige sagsfremstilling. I sager, der kan påklages til Landsskatteretten, skal der tillige gives en klagevejledning, der bl.a. skal omfatte oplysning om, at Landsskatteretten er klageinstans, frist for indsendelse af klage og klagens udformning.

Som en del af KvaliTold er der udarbejdet koncepter for skrivelser til virksomheder, ligesom der er udarbejdet en klagevejledning, der kan vedlægges skrivelserne.

C. Kontrolformer

79. Valget af kontrolform er det første trin i kontrolprocessen. Beslutning om valg af kontrolform bliver typisk foretaget i forbindelse med udsøgning af virksomheder til kontrol.

Tabel 9. Kontrolformer

Kontrolform	Indhold
Vurdering	Kontrollen foregår i toldcenteret, og omfatter en vurdering af enhedsdokumentet. Ved kontrollen foretages en vurdering af risikoen for, at de angivne oplysninger på enhedsdokumentet er urigtige. Kontrolformen vurdering kan udføres som en fuldstændig eller delvis dokumentkontrol. Foretages ved virksomhedernes indsendelse af en fortoldningsangivelse.
Punktvis kontrol	Kontrollen udføres på grundlag af virksomhedernes indsendelse af fortoldningsangivelser. Herudfra udvælges ekspeditioner til kontrol. Punktvis kontrol kan dels gennemføres som fysisk kontrol af en forsendelse, dels som regnskabsmæssig kontrol. Kontrollen foretages på grundlag af en henvendelse fra en virksomhed.
Partiel kontrol	Kontrollen foregår i virksomhederne og omfatter dele af virksomhedernes toldforretninger i en periode. Virksomhederne udsøges til kontrol i forbindelse med toldcentrets centrale risikoanalyse og kontrolplanlægning. Partiel kontrol bliver gennemført på Told•Skats initiativ.
Lovområdekontrol	Den mest omfattende kontrolform. Kontrollen foregår i virksomhederne og omfatter som udgangspunkt virksomhedernes samlede toldforretninger i en periode. Kontrollen bliver gennemført alene på eget initiativ og med udgangspunkt i toldcentrets centrale risikoanalyse og kontrolplanlægning.
Kilde: Told•Skats kvalitetsstandarder på toldområdet (KvaliTold).	

I **tabel 9** er vist de 4 kontrolformer. Toldkontrollen er tilrettelagt som en toleddet kontrol. Første led er fysisk kontrol (punktvis kontrol) og vurdering, der bliver foretaget på grænsen. Andet led er efterfølgende regnskabsmæssig kontrol i virksomhederne, og denne kontrol kan blive udført som punktvis kontrol, partiel kontrol eller lovområdekontrol.

80. Kontrolformen vurdering kan udføres som en fuldstændig eller delvis dokumentkontrol.

Fuldstændig dokumentkontrol skal udføres ved anmodning om kontingenttoldbehandlinger, kontantfortoldninger

eller andre ekspeditioner, hvor toldcentrets risikoanalyse skønner, at det vil være den mest effektive kontrolform. Kontingentordningen har til formål at regulere indførelsen af varer til EU.

Delvis dokumentkontrol skal udføres ved ekspeditioner, der omfatter varer med særlige indførselsbestemmelser eller andre ekspeditioner efter toldcentrets egen risikovurdering.

81. Punktvis kontrol kan dels gennemføres som fysisk kontrol, dels som regnskabsmæssig kontrol.

Den fysiske kontrol tager udgangspunkt i bestemte toldekspeditioner, og kan opdeles i 3 trin:

- Kontrol med varens oprindelse for at fastslå, om varerne er berettiget til præferencetoldbehandling, og om forsendelsesreglerne er overholdt.
- Identifikations- og mængdekontrol for at sikre, at de angivne oplysninger om bl.a. nummer, antal og vægt stemmer overens med de faktiske forhold og oplysningerne i bekræftelsesdokumenterne.
- Tariferingskontrol, der går ud på at kontrollere, om de angivne varekoder og toldværdi er korrekte som grundlag for opkrævning af det korrekte toldbeløb.

Punktvis regnskabskontrol vil ofte være en udløber af en fysisk kontrol, hvor Told•Skats medarbejdere vælger at supplere kontrollen med en efterfølgende gennemgang af de regnskabsmæssige transaktioner i relation til den udvalgte ekspedition. Initiativet til en punktvis regnskabskontrol kan dog også ske på grundlag af Told•Skats risikoanalyser eller i forbindelse med en verifikations- eller bistandsanmodning, fx en anmodning fra udenlandske toldmyndigheder om verifikation af oprindelsescertifikater udstedt i Danmark.

82. Told•Skat tog i 1999 initiativ til udarbejdelse af en håndbog om toldkontrol, der efter planen skulle foreligge den 1. marts 2000, men har udskudt udarbejdelsen af håndbogen med begrundelse i ressource- og opgavedisponeringen.

Told- og Skattestyrelsen har endvidere peget på, at en række områder allerede er dækket ind af enkeltstående vejledninger og instruktioner:

- Risikoanalyse
- Revisionsprocesser
- Resultatregistrering.

Herudover vil den kommende indførelse af det nye toldsystem medføre udgivelsen af nye brugervejledninger.

Det er styrelsens opfattelse, at vejledningsmæssigt er kontrollen med den erhvervsmæssige vareførsel dækket godt ind, og behovet for en samlet toldkontrolhåndbog er derfor nu prioriteret lavere end andre udviklings tiltag på området.

D. Registrering af kontrollen

83. Told•Skats administration og kontrol på toldområdet er i vid udstrækning baseret på og afhængig af en række edb-systemer. I relation til registrering af kontroller er de centrale systemer Virksomhedskontrolsystemet (VK-systemet) og Resultatkravssystemet (REKS).

84. VK-systemet indeholder alle relevante oplysninger om de enkelte virksomheder. VK-systemet blev taget i brug i 1985, men er løbende blevet tilpasset ændringer i kontrolprocessen, herunder også KvaliTold.

I forbindelse med oprettelsen af toldcentre blev der foretaget forskellige justeringer i VK-systemet, så der blev etableret adgang for toldcentre til at indrapportere kontrolresultater for virksomheder registreret ved regioner beliggende i toldcentrenes distrikt.

85. Resultaterne af en kontrol registreres i VK-systemet. For kontrolformerne vurdering, punktvis regnskabskontrol, partiel kontrol og lovområdekontrol er det obligatorisk at indrapportere resultaterne i VK-systemet. For kontroltypen vurdering gælder det særlige forhold, at kun, hvis kontrollen giver anledning til en regulering, skal resultatet registreres under den kontrollerede virksomheds SE-nummer. Hvis kontrollen ikke giver anledning til regulering, foretages der blot en generel registrering af en gen-

nemført kontrol på toldcentrets eget SE-nummer, uden at registreringen bliver knyttet til den kontrollerede virksomhed. Toldcentret kan dog vælge at foretage registreringen på virksomhedens SE-nummer.

Oprindeligt skulle punktvisse fysiske kontroller, i modsætning til de andre kontrolformer, ikke registreres i VK-systemet, men i februar 1999 blev der, efter ønske fra toldcentre, etableret adgang til også at indberette fysiske kontroller til systemet. Indberetningen af de punktvisse fysiske kontroller er frivillig og er udelukkende etableret, så toldcentre kan anvende VK-systemet til styring af kontrolarbejdet.

En række oplysninger, der skal indgå i VK-systemet og REKS, er identiske, hvorfor Told•Skat har etableret en automatisk overførsel af data fra VK-systemet til REKS. På grund af tekniske begrænsninger i VK-systemet bliver indberetning af punktvisse fysiske kontroller fortsat foretaget manuelt i REKS.

86. Told•Skats Resultatkravsystem (REKS) er et ledelsesinformationssystem, der bliver anvendt til styring og registrering af told- og skatteregionernes og toldcentrenes indsats.

REKS er opdelt i 12 hovedområder, der tilsammen skal vise den arbejdsmæssige indsats ved regionerne og toldcentre. Et af hovedområderne vedrører toldadministration og toldkontrol og omfatter bl.a. ressource- og resultatmålinger af kontrollen på toldområdet.

Hovedreglen er, at reguleringer skal hidrøre fra kontrollens arbejde eller fra andre opgaver, hvor Told•Skat har en initiativforpligtelse for at indgå i REKS. Reguleringer, foretaget på grundlag af, at en virksomhed selv har henvendt sig med henblik på en konkret berigtigelse/regulering i en sag, skal ikke indrapporteres i REKS.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Told•Skat med de etablerede kontrolformer og med de fra 1. februar 2000 indførte kvalitetsstandarder i kontrolprocessen har etableret nogle gode rammer for udførelsen af kontrolarbejdet på toldområdet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de indførte kvalitetsstandarder vil kunne medvirke til at sikre en større ensartethed og højere kvalitet i kontrolarbejdet.

VI. Rigsrevisionens gennemgang af toldkontROLSager

A. Indledning

87. Rigsrevisionen har udvalgt og gennemgået et antal toldkontROLSager med henblik på at vurdere, om de overordnede retningslinjer for planlægning, udførelse og dokumentation af toldkontrollen i forbindelse med den praktiske gennemførelse blev fulgt. Det blev i denne forbindelse vurderet,

- om KvaliTold anvendes ved planlægning og dokumentation af toldkontroller,
- om der blev foretaget en ensartet og korrekt registrering af kontrolresultaterne i Told•Skats edb-systemer,
- om toldcentrenes evaluering af kvaliteten af toldkontrollen var tilfredsstillende, samt
- om toldcentrene foretager en korrekt sagsbehandling af reguleringssager.

Rigsrevisionen har endvidere på grundlag af en rapport fra Told- og Skatterevisionen behandlet administrationen af onlinefortoldninger.

Retningslinjerne for toldkontrolarbejdet er beskrevet i kvalitetsstandardkonceptet KvaliTold, jf. pkt. 74 ff., mens retningslinjerne for registrering af kontroller er givet i Indberetningsvejledningen til VK-systemet for toldcentrene, jf. pkt. 83.

88. Rigsrevisionen gennemgik i toldcentrene samtlige udførte toldkontroller, der ifølge VK-systemet havde medført reguleringer fra indførelsen af KvaliTold 1. februar 2000 til 30. april 2000. Der blev endvidere, for hver kontrolform, udtaget en repræsentativ stikprøve af sager, der ikke havde givet anledning til reguleringer. Endelig udtog Rigsrevisionen en repræsentativ stikprøve af sager fra toldcentrenes interne lister vedrørende vurderinger og fysiske kontroller, der ikke havde medført reguleringer, og som ikke var registreret i VK-systemet. Stikprøven blev udtaget medio maj 2000.

Rigsrevisionen udtog i alt 816 sager fordelt på de 8 toldcentre. Heraf vedrørte 84 ekspeditionssager anmodning om ændring af varemottagere, mens 32 sager angik EUGFL-kontrollen, som ikke er omfattet af undersøgelsen.

Stikprøven omfattede herefter 700 egentlige toldkontROLSager i forbindelse med vurdering, punktvis kontrol, partiel kontrol samt lovområdekontrol.

89. Resultaterne af Rigsrevisionens sagsgennemgang har været forelagt Told•Skat, og de supplerende oplysninger er indarbejdet i beretningen. Oplysningerne har bl.a. givet anledning til en korrektion af antallet af toldkontroller i stikprøven.

Reduktionen i antallet af gennemgæede toldkontroller skyldes, at udsøgningen omfattede 19 fejlregistrerede kontroller. I 7 tilfælde var sager fejlagtigt registreret i Told•Skats VK-system, selv om der ikke var blevet udført kontrol. Endvidere var 6 kontroller reelt blevet afsluttet inden 1. februar 2000, men registreret med en afslutningsdato efter denne dato, dvs. sagerne var afsluttet inden indførelsen af KvaliTold og derfor ikke omfattet af Rigsrevisionens undersøgelsesperiode. Endelig var 4 sager stadig igangværende, selv om der i VK-systemet var angivet en afslutningsdato. Told- og Skattestyrelsen har bemærket, at der på et senere tidspunkt vil blive udarbejdet rapporter for disse sager.

I **tabel 10** er vist det korrigerede antal gennemgæede toldkontROLSager med og uden regulering opdelt efter kontrolform.

Tabel 10. Korrigeret antal gennemgæede toldkontROLSager pr. kontrolform

Kontrolform	I alt	Heraf med reguleringer	Uden regulering
	----- Antal -----		
Vurdering	316	169	147
Punktvis fysisk kontrol	161	27	134
Punktvis regnskabskontrol	78	41	37
Partiel kontrol	118	52	66
Lovområdekontrol	8	8	0
Toldkontroller i alt	681	297	384
Kilde: Indsamlet materiale ved de 8 toldcentre.			

Det fremgår af tabel 10, at 297 (44 %) af de gennemgåede 681 toldkontroller har medført reguleringer.

B. Gennemgang af toldkontrollerne og dokumentationen heraf

a. Anvendelsen af KvaliTold til planlægning og dokumentation af toldkontroller

90. For at styrke dokumentationen af de udførte toldkontroller skal der i KvaliTold udarbejdes kontrolplaner ved tilrettelæggelsen af toldkontroller samt kontrolrapporter ved afslutning af kontrollerne.

Toldcentrene skal før hver kontrol udarbejde en kontrolplan, der beskriver de planlagte kontrolhandlinger. For kontrolformerne vurdering og punktvis kontrol er kontrolplanen indeholdt i KvaliTold-skemaet, mens toldcentrene ved udarbejdelsen af kontrolplanen for partiel kontrol og lovområdekontrol kan benytte en inspirationsliste med forslag til kontrolhandlinger. For kontrolformen lovområdekontrol er der endvidere i KvaliTold udarbejdet generelle obligatoriske kontrolhandlinger. For kontrolformerne vurdering, punktvis kontrol og partiel kontrol har styrelsen oplyst, at toldcentrene, i stedet for at udarbejde en særskilt kontrolplan blot kan henvise til den overordnede kontrolplan i toldcentret, hvor bl.a. antallet af kontroller og kriteriet for udvælgelse fremgår.

I de fleste sager vedrørende kontrolformerne vurdering og punktvis fysiske kontroller var der som hovedregel blot henvisning til, at kontrollerne indgik i toldcentrenes overordnede kontrolplaner. I de tilfælde, hvor der forelå en særskilt kontrolplan, omfattede denne ofte blot en side med enkelte standardoplysninger om den kontrollerede virksomhed, men ikke information om de planlagte kontrolhandlinger.

Sager vedrørende partiel kontrol indeholdt kun i få tilfælde en særskilt kontrolplan, mens der i andre tilfælde var vedlagt en inspirationsliste, hvor de planlagte kontrolhandlinger var markeret. De udsøgte lovområdekontroller var alle startet inden indførelsen af KvaliTold, hvorfor der ikke var krav om en kontrolplan.

91. Toldcentrene skal, i henhold til retningslinjerne i KvaliTold, udarbejde en kontrolrapport eller en tilsvarende af-

rapportering til dokumentation for de toldkontroller, der giver anledning til regulering. For toldkontroller, der ikke giver anledning til regulering, kan rapporten erstattes med bemærkninger på kontrolplanen. For større kontrolsager afsluttet i undersøgelsesperioden, men påbegyndt i 1999, var det ikke nødvendigt at benytte en KvaliTold-rapport, hvis lignende dokumentation forelå.

92. Anvendelsen af KvaliTold, herunder skemamaterialet, var ifølge styrelsens skriftlige retningslinjer obligatorisk for kontrolformen vurdering. Det blev imidlertid ved besøgene i toldcentrene oplyst, at styrelsen bl.a. i forbindelse med den interne undervisning i KvaliTold havde udmeldt, at anvendelsen af KvaliTold til brug for afrapportering af kontrolformen vurdering var frivillig.

Told- og Skattestyrelsen har supplerende oplyst, at det blev klart under instruktionen af toldcentrene ved implementeringen af KvaliTold, at anvendelsen af det nye koncept til brug for afrapportering af kontrolformen vurdering ville være særdeles ressourcekrævende i forhold til den tidligere praksis. Det blev derfor efter drøftelser mellem toldcentrene og styrelsens fagkontor besluttet, at anvendelsen af KvaliTold til brug for afrapportering af kontrolformen vurdering kunne afvente en bedre teknisk løsning, som er forventet færdig i 2001. Told- og Skattestyrelsen udsendte ikke efterfølgende nogen skriftlig instruktion til toldcentrene om ændringen i rapporteringskravene vedrørende kontrolformen vurdering.

93. Rigsrevisionen fandt ved sagsgennemgangen af de 316 vurderingssager, at en kontrolrapport blev benyttet i et begrænset antal sager. Kontrolhandlingerne i de fleste øvrige sager var dokumenteret ved, at enhedsdokumenternes rubrikker blev afkrydset. Herudover anvendte kontrolmedarbejdere i nogle toldcentre egne eftersynsskemaer, der typisk indeholdt en beskrivelse af kontrolhandlingerne herunder oplysninger om telefonsamtaler.

94. Det blev også for de øvrige kontrolformer undersøgt, i hvilket omfang toldcentrene dokumenterede kontrollerne med en KvaliTold-rapport eller en tilsvarende kontrolrapport som dokumentation for udførte kontroller, herunder

særligt om kontroller, der gav anledning til regulering, indeholdt en kontrolrapport.

I **tabel 11** er vist det samlede antal punktvis, partielle og lovområdekontroller og antallet af disse kontroller dokumenteret med kontrolrapport. Tillige er vist antallet af kontroller med regulering samt, hvor stort et antal heraf der var dokumenteret med en kontrolrapport.

Tabel 11. Dokumentation af gennemgåede punktvis, partielle og lovområdekontroller

Kontrolform	Kontroller i alt	Heraf med kontrolrapport		Kontroller med regulering	Heraf med kontrolrapport	
	Antal	Antal	%	Antal	Antal	%
Punktvis fysisk kontrol	161	160	99	27	27	100
Punktvis regnskabskontrol	78	72	92	41	37	90
Partiel kontrol	118	69	58	52	31	60
Lovområdekontrol	8	8	100	8	8	100
Toldkontroller i alt	365	309	85	128	103	80

Kilde: Indsamlet materiale ved de 8 toldcentre.

Det fremgår af tabel 11, at toldcentrene havde udarbejdet en kontrolrapport for 85 % af alle undersøgte punktvis, partielle og lovområdekontroller. 15 % eller 56 sager indeholdt ingen KvaliTold-rapport eller en rapport, der efter Rigsrevisionens opfattelse svarede til en sådan. Det fremgår endvidere, at 49 af de toldkontroller, hvor der ikke var udarbejdet en tilstrækkelig afrapportering, knyttede sig til partiel kontrol, mens 6 kontroller vedrørte punktvis regnskabskontrol. Endelig vedrørte 1 sag punktvis fysisk kontrol.

I de tilfælde, hvor toldkontrollerne gav anledning til regulering, var der udarbejdet kontrolrapporter i 80 % af sagerne. Det var alene kontrolformerne punktvis regnskabskontrol og partiel kontrol, der manglede kontrolrapporter i sager med regulering.

95. Punktvis fysiske kontroller var de bedst dokumenterede ved hjælp af KvaliTold. Dette skyldtes ifølge Told- og Skattestyrelsen, at toldcentrene testede skemaet vedrørende denne kontrolform fra maj 1999 og derved havde bedre tid til at implementere standarden. Den ene sag vedrørende punktvis fysisk kontrol, der ikke indeholdt en KvaliTold-rapport, er efter styrelsens opfattelse dokumenteret ved en

KvaliTold-rapport i forbindelse med en anden kontrol i den samme virksomhed. Referencenummeret var fejlagtigt ikke påført skemaet, men på en indberetningsrapport.

I mange tilfælde udarbejdede toldcentrene samtidig med KvaliTold-rapporten en rapport, der ud over mange af de samme oplysninger som i KvaliTold, også indeholdt supplerende oplysninger om de udførte kontrolhandlinger. I andre tilfælde var oplysninger om kontrolhandlinger tilføjet med håndskrift på selve KvaliTold-rapporten. Dette hænger ifølge oplysninger fra toldcentrene sammen med, at de ofte finder det nødvendigt og hensigtsmæssigt at supplere afkrydsningen i KvaliTold-rapporten med en egentlig beskrivelse af kontrollernes indhold og omfang. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at KvaliTold vil blive ændret, så mulighederne for indrapportering af kontrolresultater bliver forenklet.

96. Toldcentrene havde for 92 % af alle de punktvis regnskabskontroller udarbejdet en KvaliTold-rapport eller en tilsvarende kontrolrapport, mens andelen var 90 % for de punktvis kontroller, der havde medført regulering. Efter Rigsrevisionens opfattelse var der ikke tilstrækkelig afreportering i 6 tilfælde.

Told- og Skattestyrelsen har bemærket, at i én sag med 2 ekspeditioner var der ved en fejl ikke anvendt KvaliTold. For de resterende 4 sager har told- og Skattestyrelsen oplyst, at der ikke er udarbejdet kontrolnotater, der beskriver kontrolhandlingerne, men at kontrolsagerne er dokumenteret på anden vis, herunder ved rettelsesangivelser, korrespondance med virksomheden og i et tilfælde sagsfremstilling.

Rigsrevisionen finder imidlertid ikke, at dette er tilstrækkelig dokumentation for de udførte kontrolhandlinger, idet den ikke indeholder en samlet fremstilling af kontrolhandlingerne.

97. KvaliTold-rapporter eller tilsvarende kontrolrapporter var udarbejdet for 58 % af alle toldkontrollerne udført som partiel kontrol og 60 % for de partielle kontroller, der havde medført regulering. Det blev således konstateret, at 49 sager efter Rigsrevisionens opfattelse ikke indeholdt tilstrækkelig dokumentation. Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der forelå anden kontroldokumentation i alle 49 sager.

Told- og Skattestyrelsen har i denne forbindelse peget på, at tekniske problemer i et toldcenter samt for sen implementering af KvaliTold i et andet center var årsag til, at 34 af disse kontroller ikke blev dokumenteret i henhold til KvaliTold. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at kontrollerne var dokumenteret efter den praksis, der var gældende før indførelsen af KvaliTold. Den tidligere praksis omfattede imidlertid ikke de samme krav til dokumentationsomfanget som KvaliTold. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at styrelsen ikke sikrede, at de tekniske forudsætninger fuldt ud var til stede i alle toldcentre, da KvaliTold blev implementeret. Rigsrevisionen finder, at det havde været hensigtsmæssigt, om disse centre fra 1. februar 2000 havde sikret, at kontrolsager på trods af tekniske problemer indeholdt tilsvarende kontroldokumentation som forudsat i KvaliTold.

For de resterende 15 sager, der hovedsageligt vedrørte kontroller fra de øvrige toldcentre har Told- og Skattestyrelsen anført, at de indeholdt eftersynsskemaer, skrivelser til virksomheden, rettelsesangivelser, attestationer på anmodninger fra virksomheder mv., hvilket efter Told- og Skattestyrelsens opfattelse er tilstrækkelig kontroldokumentation.

Rigsrevisionen finder ikke denne dokumentation kan erstatte en kontrolrapport, idet den ikke indeholder en samlet fremstilling af kontrolhandlingerne.

98. Hovedparten af de 49 sager vedrørende partiel kontrol, hvor der efter Rigsrevisionens opfattelse manglede tilstrækkelig kontroldokumentation, vedrørte aktiv forædling. Aktiv forædling er en ordning for told- og afgiftsfritagelse for bl.a. råvarer, der bliver indført til forarbejdning i EU med henblik på senere eksport. Virksomhederne kan efter ansøgning om bevilling til aktiv forædling opnå toldfritagelse efter 2 forskellige ordninger, suspensions- og tilbagebetalingsordningen.

Rigsrevisionen kunne ikke ved sagsgennemgangen af sagerne vedrørende aktiv forædling konstatere, at der – ud over talmæssige efterregninger, der blot blev dokumenteret ved attestationer på virksomhedernes ansøgning om aktiv forædling – blev foretaget en faglig kontrol af ansøgningen med tilhørende bilag.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at sager vedrørende aktiv forædling er markant ringere dokumenteret med hensyn til kontrolrapporter end øvrige regnskabskontroller.

99. For lovområdekontrollerne, der alle havde medført reguleringer, var der udarbejdet en form for kontrolrapporter i alle sager.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at toldcentrene følger de fastsatte retningslinjer ved planlægningen og dokumentationen af kontrolhandlingerne for udførte punktvis fysiske kontroller samt lovområdetoldkontroller.

Rigsrevisionen kunne konstatere, at toldcentrene ikke i fuldt omfang udarbejder kontrolrapporter i reguleringssagerne vedrørende punktvis regnskabskontrol og partiel kontrol for kontroller, der gav anledning til reguleringer.

Rigsrevisionen konstaterer tillige, at sager vedrørende aktiv forædling er markant ringere dokumenteret med hensyn til kontrolrapporter end øvrige regnskabskontroller.

Rigsrevisionen finder, at styrelsens mundtlige besked på et kursus om, at anvendelsen af KvaliTold til brug for af-rapportering af kontrolformen vurdering var frivillig, burde have været fulgt op skriftligt. I skrivelsen burde der have været oplyst over for toldcentrene, at anvendelsen af KvaliTold-rapporter til dokumentation af toldkontroller vedrørende kontrolformen vurdering afventer en bedre teknisk løsning, idet kvalitetsstandarderne angiver, at denne dokumentationsform er obligatorisk.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen burde have sikret, at de tekniske forudsætninger for KvaliTold var til stede i alle toldcentre, da det nye koncept for kvalitetsstandarder blev implementeret.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Told•Skat har taget initiativ til at forbedre og forenkle mulighederne for indrapportering af kontrolresultater i KvaliTold.

b. Toldcentrenes sagsfremstilling i reguleringssager

100. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang toldcentrene udarbejder sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning, når en toldkontrol giver anledning til regulering.

Virksomhedernes fortoldningsangivelser giver normalt ikke anledning til, at toldcentrene skal træffe afgørelser, idet angivelserne bliver antaget, hvis de opfylder de fastsatte krav i Toldkodeksen.

I forbindelse med afgørelser om regulering skal toldcentrene indlede en egentlig sagsbehandling, der bl.a. indebærer udarbejdelse af en sagsfremstilling. Sagsfremstillingen bliver fremsendt til høring, inden en afgørelse bliver truffet. En efterfølgende fremsendt afgørelse skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang.

101. En virksomhed, der klager over toldcentrenes afgørelser til Landsskatteretten, skal ud over begrundelsen for klagen indsende den afgørelse, der bliver klaget over, sagsfremstillingen, der har ligget til grund for afgørelsen, og som er blevet tilsendt klageren, samt de dokumenter, som klageren ønsker at anvende som bevis. Det er derfor nødvendigt, at toldcentrene ved kontroller, der medfører reguleringer, udarbejder de relevante dokumenter og fremsender disse til virksomhederne.

102. I sager, der medfører regulering, men hvor der er enighed mellem toldcentret og virksomheden om reguleringen, kan toldcentret undlade at udarbejde sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning. Dette bør i denne situation være dokumenteret i sagen, at virksomheden er enig i de foretagne rettelser.

Det forekommer ofte i forbindelse med, at toldcentrene, som led i arbejdet frem mod en afgørelse, retter telefonisk henvendelse til en virksomhed om fx oplysningerne i en fortoldningsangivelse. Dette sker som led i sagsoplysningen, dvs. indsamling af oplysninger til brug for et eventuelt afgørelsesgrundlag. Såfremt virksomheden herefter ikke ønsker at fastholde de tidligere oplysninger, bliver der truffet aftale om ændringerne med de betalingsmæssige konsekvenser, dette har. Dette kan ske ved, at toldcentret foretager rettelsen og gør et notat herom, herunder eventuelt sender en kopi af rettelsen til virksomheden.

Tilsvarende gælder, hvor en fejl bliver konstateret under en kontrol, og hvor man efter en drøftelse opnår enighed om ændringen med den eventuelle betalingsmæssige konsekvens, dette har. Ændringen bliver ofte gennemført ved, at virksomheden indsender en efterangivelse.

Såfremt toldcentret på baggrund af et høringssvar eller drøftelse med virksomheden vælger at afslutte sagen som en efterangivelse på baggrund af enighed med virksomheden, kan toldcentret undlade at udarbejde en endelig sags-

fremstilling samt en egentlig afgørelse med tilhørende klagevejledning. Toldcentret bør dog underrette virksomheden om, at sagen er slut, og at yderligere ikke vil blive foretaget.

103. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at afgørelser, sagsfremstilling og klagevejledning forelå i regulerings-sager vedrørende kontrolformerne lovområde-, partiel- og punktvís regnskabskontrol.

I sager vedrørende aktiv forædling var der stort set ikke udarbejdet sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning, da reguleringerne var foretaget med virksomhedernes samtykke. I enkelte tilfælde var enigheden med virksomheden dog ikke klart dokumenteret i sagerne.

I sager vedrørende punktvís fysisk kontrol med reguleringer konstaterede Rigsrevisionen tilsvarende enkelte tilfælde, hvor udeladelsen af sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning ikke var klart dokumenteret i sagen.

104. Det fremgik endvidere af sagsgennemgangen, at vurderingssager med reguleringer ikke indeholdt afgørelser, jf. pkt. 102. Enkelte af vurderingssagerne indeholdt skriftlige anmodninger om at få tilsendt nye angivelser fra virksomhederne.

Det blev ved Rigsrevisionens besøg i toldcentrene oplyst, at toldcentrene i disse sager – angiveligt i enighed med virksomhederne – almindeligvis rettede direkte i enhedsdokumenterne i tilfælde af, at fx en vurdering medførte regulering, hvorefter toldcentrene debiterede henholdsvis krediterede den ændrede told på virksomhedens konto. Toldcentrene sendte efterfølgende en kopi af det rettede enhedsdokument til virksomheden.

105. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at toldcentrene i mange tilfælde ikke havde dokumenteret på vurderingssagerne, at virksomhederne var enige i de foretagne reguleringer.

Undersøgelsen viste også, at toldcentrene havde en forskellig praksis i de tilfælde, hvor virksomheden var blevet telefonisk oplyst om ændringer i fortoldningsangivelsen. Nogle toldcentre oplyste, at sagsbehandleren altid havde telefonisk kontakt til virksomheden før en rettelse. Dette var dog ikke altid efterfølgende skriftligt dokumenteret. I det omfang, skriftlig dokumentation forelå, fremgik dette

af en beskrivelse i sagsforløbet eller var anført direkte på enhedsdokumentet.

De nævnte forhold gjorde det vanskeligt at fastslå for flere af de gennemgåede sager, om der var enighed om ændringen mellem toldcentret og virksomheden, samt om og hvordan virksomheden var blevet orienteret om ændringen. Det var således også vanskeligt umiddelbart at vurdere, om sagsfremstilling, afgørelser og klagevejledning kunne udelades på grundlag af den foreliggende dokumentation i sagerne.

Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at den anvendte praksis for dokumentation ved direkte rettelse i enhedsdokumentet ikke var ensartet. Nogle toldcentre brugte et stempel med påskriften, at kopi af enhedsdokumentet var sendt tilbage til virksomheden, mens dette i andre toldcentre var påført med håndskrift i enhedsdokumentet. I en række andre tilfælde forelå der ingen oplysninger om, hvorvidt kopi af det rettede enhedsdokument var sendt til virksomheden. I nogle af de gennemgåede sager havde medarbejderne udfyldt et eftersynsskema, gjort et kort notat eller sendt et brev til virksomheden, men også disse var af uens kvalitet med varierende oplysninger og beskrivelser af sagsforløbet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at toldcentrene i mange tilfælde havde undladt at dokumentere, at reguleringer i forbindelse med kontrolformen vurdering var foretaget i enighed med virksomhederne. Det var således vanskeligt at vurdere, om sagsfremstilling, afgørelser og klagevejledning burde være udarbejdet i større omfang. Rigsrevisionen finder desuden, at vurderingssager med regulering blev behandlet uensartet med hensyn udarbejdelse af dokumentation for grundlaget for ændringer. Der manglede tillige i flere sager en tilfredsstillende dokumentation for sagsforløbet.

I sager vedrørende aktiv forædling og punktvis fysisk kontrol var det ligeledes i enkelte tilfælde ikke klart dokumenteret på sagerne, at de foretagne rettelser i virksomhedernes enhedsdokument var foretaget i enighed med virksomhederne. Rigsrevisionen konstaterede, at toldcentrene havde udarbejdet sagsfremstilling, afgørelse og klagevejledning i reguleringssager vedrørende lovområde-, partiel- og punktvis regnskabskontrol.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør udfærdige generelle retningslinjer for den dokumentation, der bør foreligge i sager, hvor man undlader at udarbejde

sagsfremstilling, afgørelser og klagevejledning som følge af enighed med virksomheden om ændringen.

c. Registrering af kontrolresultater

106. Rigsrevisionen har i forbindelse med besøgene gennemgået og vurderet kvaliteten af toldcentrenes registrering af udførte toldkontroller i VK-systemet og REKS. Det blev herunder undersøgt, om det var muligt at følge et kontrolspor fra den enkelte kontrolsag til registreringen i systemerne, ligesom det blev undersøgt, om de gældende forretningsgangsbeskrivelser var dækkende.

Registreringen af kontrolresultater i VK-systemet er væsentlig for korrekte målinger af Told•Skats samlede kontrolindsats. Data fra VK-systemet bliver overført automatisk til REKS og indgår dermed i opgørelsen af toldcentrenes målopfyldelse.

Gennemgangen viste følgende områder, hvor der blev konstateret svagheder ved toldcentrenes registreringer:

- U hensigtsmæssige retningslinjer og fejlregistreringer
- Tekniske begrænsninger
- Usikkerhed om REKS-registreringer.

Uhensigtsmæssige retningslinjer og fejlregistreringer

107. Rigsrevisionen kan konstatere, at der forekommer en række uklarheder og uhensigtsmæssigheder i de etablerede registreringsprocedurer, der medfører fejlregistreringer, og en uens praksis i toldcentrenes registreringspraksis, både inden for samme toldcenter og mellem toldcentrene.

Toldcentrene kan ved kontrolformen vurdering registrere resultaterne på 2 måder. Nogle toldcentre registrerede samtlige udførte kontroller på de enkelte virksomheders SE-numre i VK-systemet, mens andre kun registrerede de kontroller, der gav anledning til regulering, på SE-numre. Kontrollerne uden reguleringer blev i stedet opført på interne lister, der herefter blev registreret som et samlet antal i VK-systemet.

Det var vanskeligt at følge kontrolsporet for de vurderinger, der ikke gav anledning til reguleringer, og som blev registreret i VK-systemet som et samlet antal uden brug af SE-numre og ofte uden ekspeditionsnumre, der forbinder kontrollen til virksomhedernes angivelse. Dette

betyder, at det ikke er muligt at relatere de udførte kontroller til de enkelte virksomheder.

En anden kilde til usikkerhed er, at disse indberetninger hovedsagelig bliver foretaget efter en manuel sammentælling af udførte kontroller på grundlag af oplysninger fra de forskellige virksomhedsgrupper i toldcentrene. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at en kontrol blev talt med både som enkeltregistrering på en virksomheds SE-nummer og som en del af en samlet registrering i VK-systemet.

Ved anvendelse af KvaliTold-rapporter i forbindelse med vurderinger kan toldcentrene angive registreringsnumre og udførte kontrolhandlinger i dokumentet. Dette gør det muligt at registrere kontrolhandlingerne, så der samtidig bliver etableret et kontrolspor.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at man vil undersøge, om der er en mere hensigtsmæssig måde at håndtere det forholdsvis store antal vurderinger på.

108. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Told- og Skattestyrelsen ikke havde fastsat et væsentlighedskriterium for størrelsen af de reguleringer, der skulle indrapporteres til VK-systemet. Dette har medført, at toldcentrene anvendte en varierende praksis ved registrering af kontrolresultaterne.

Nogle toldcentre havde fastsat en minimumsgrænse for indberetning af reguleringer, der i øvrigt varierede mellem toldcentrene. Dette betød, at reguleringsbeløb på fx under 1.000 kr. ikke blev registreret i VK-systemet på den enkelte virksomhed. Andre toldcentre havde ikke en minimumsgrænse.

Told- og Skattestyrelsen vil tage initiativ til at ensrette praksis ved toldcentrene, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

Endvidere blev det konstateret, at centrene i en række tilfælde registrerede 1 kr. som regulering. Dette skyldtes, at centrene i VK-systemet for at få systemmæssig adgang til at registrere andre fejl end beløbsmæssige fejl konstateret ved kontrollen skal indtaste et reguleringsbeløb.

109. Indtastningen af oplysninger til VK-systemet af kontrolresultater sker ved hjælp af et skema udfyldt af sagsbehandleren. Det fremgik af skemaet, at det skulle underskri-

ves af sagsbehandleren, en datakontrollør, en edb-registrator samt en systemkontrollør.

Toldcentrene var tilsyneladende ikke klar over indhold og formål med kontrollerne og dermed usikre på, hvilke kontrolhandlinger påtegningerne omfattede. Rigsrevisionen konstaterede, at skemaerne ofte manglede en eller flere underskrifter, ligesom alle påtegningerne kunne være foretaget af samme person. Det blev videre konstateret, at kontroller var fejlregistreret i VK-systemet på trods af, at skemaet var påtegnet efter reglerne. Fejlregistreringer medførte, at kontrolresultaterne i VK-systemet og REKS ikke var helt korrekte.

Told- og Skattestyrelsen har efterfølgende oplyst, at der ikke længere er krav om, at forskellige personer skal underskrive indberetningsskemaet, men at 25 % af indberetningerne skal underkastes intern kontrol. Rigsrevisionen må konstatere, at toldcentrene ikke har været opmærksom på eller ikke var gjort opmærksom på denne ændring, som burde være kommunikeret skriftligt.

110. Rigsrevisionens undersøgelse og Told- og Skattestyrelsens supplerende oplysninger viste en række fejl, der tyder på en mangelfuld kontrol ved registrering af kontrolresultaterne. Således var 4 kontroller registreret under en forkert kontrolform, og 6 sager var registreret som udførte kontroller, selv om der ikke var blevet udført kontrol. Endelig blev der konstateret tilfælde, hvor den samme kontrol fejlagtigt var registreret 2 gange.

Det fremgik endvidere af Told- og Skattestyrelsens supplerende oplysninger, jf. pkt. 86, at en række kontroller reelt var blevet afsluttet før den 1. februar 2000, men registreret med afslutningsdato efter denne dato. Toldcentrene skal ved registrering i VK-systemet indtaste den faktiske afslutningsdato for udførte og afsluttede kontroller. Rigsrevisionen kan således konstatere, at afslutningsdatoen for de omtalte kontroller er blevet indtastet forkert.

111. Ved udtagelsen af Rigsrevisionens stikprøve fremkom 84 sager vedrørende anmodninger om ændringer af varemodtagere, jf. pkt. 88. Disse sager er imidlertid ekspeditionssager og ikke toldkontroller og er da også hovedsageligt registreret i VK-systemet som bemærkninger og ikke som kontroller.

Toldcentrene behandlede imidlertid disse sager forskelligt, idet nogle toldcentre udarbejdede både afgørelser og klagevejledning, mens andre blot registrerede den ændrede varemottager og den flyttede told i regnskabssystemet. Ét toldcenter registrerede den flyttede told i VK-systemet som en kontrol med regulering, men det blev oplyst, at reguleringerne ikke indgik i målopfyldelsen.

Told- og Skattestyrelsen udsendte på denne baggrund den 13. juni 2000 en intern meddelelse, der indeholdt en række præciseringer og forenklinger i forhold til den tidligere vejledning på området.

112. Ved udtagelsen af Rigsrevisionens stikprøve fremkom 32 sager, jf. pkt. 88, der fejlagtigt var registreret som toldkontroller, men som vedrørte EUGFL-kontrollen (eksportrestitution).

De fejlagtigt registrerede sager peger på, at der er uklarheder i indberetningsvejledningen. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør sikre, at EUGFL-kontroller ikke bliver registreret som toldkontroller med henblik på at undgå fejlagtige udarbejdelser af statistikker samt resultatopgørelser.

113. Det blev ved sagsgennemgangen konstateret, at det ikke var klart for toldcentrene, om sager vedrørende aktiv forædling skulle registreres som punktvis eller partielle kontroller. Dette havde medført, at disse kontroller blev registreret forskelligt både mellem toldcentrene og inden for samme toldcenter. Et toldcenter havde valgt den praksis, at såfremt gennemgangen kun vedrørte en periodeangivelse, blev sagen registreret som en punktvis kontrol, mens en gennemgang af flere perioder blev registreret som partiel kontrol.

Told- og Skattestyrelsen har hertil oplyst, at det klart fremgår af REKS-vejledningen, at kontrolsager vedrørende aktiv forædling skal registreres som partielle kontroller. Rigsrevisionen finder, at styrelsen bør sikre, at dette også fremgår af VK-indberetningsvejledningen, og at centrenes medarbejdere er bekendt med retningslinjerne.

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der sker fejlregistreringer i VK-systemet på toldområdet, og Told- og Skattestyrelsen vil endvidere overveje forskellige muligheder for at forbedre tastekvaliteten samt tage initiativ til

at udbygge det interne kontrolsystem med henblik på at reducere antallet af fejlindtastninger.

Tekniske begrænsninger

114. Rigsrevisionen kunne konstatere, at tekniske begrænsninger og problemer i de anvendte edb-systemer i visse tilfælde vanskeliggjorde registreringer og udnyttelse af systemerne.

Det er nødvendigt for toldcentrene at registrere resultatet af udførte fysiske kontroller direkte i REKS, da det på grund af tekniske problemer ikke på nuværende tidspunkt er muligt at overføre resultatet af de fysiske kontroller fra VK-systemet til REKS. Det er frivilligt, om centrene samtidig vil registrere oplysningerne i VK-systemet. Halvdel af toldcentrene anvendte muligheden for tillige at registrere de udførte kontroller i VK-systemet.

Styrelsen har oplyst, at oplysninger om kontrolresultater fra den fysiske kontrol i realiteten godt kunne indberettes til VK-systemet og overføres til REKS, men man har ikke hidtil søgt at løse det tekniske problem. Registreringsproblemerne vil imidlertid blive løst i forbindelse med indførelse af nye systemer mv. i perioden frem til 2003. Alle punktvisse fysiske kontroller mv. på toldområdet vil herefter blive registreret i systemet med direkte overførsel til REKS.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, da alle udførte fysiske kontroller herefter kan blive registreret ensartet i alle toldcentre, samt at kontrolresultaterne herefter vil blive overført fra VK-systemet til REKS.

115. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrolleret toldværdi under 500.000 kr. på grund af tekniske problemer ikke bliver overført fra VK-systemet til REKS. Dette medfører, at oplysningen om den kontrollerede toldværdi i REKS ikke er fuldstændig korrekt. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at de tekniske problemer vedrørende overførsler af data fra VK-systemet til REKS er ændret fra 1. januar 2001.

Usikkerhed om registrering af kontrolresultater i REKS

116. Endelig viste Rigsrevisionens undersøgelse, at der var usikkerhed om, hvornår en regulering kunne indgå i resultatopfyldelsen. Det er et princip, at reguleringer regi-

streret i REKS skal være opstået som følge af initiativer fra toldcentrene.

Rigsrevisionen konstaterede imidlertid adskillige sager, hvor det var tvivlsomt, om registreringen af reguleringen i REKS var korrekt, idet efterangivelser fremsendt på foranledning af virksomhedernes eget initiativ i nogle tilfælde var indrapporteret som reguleringsbeløb til REKS af toldcentrene.

I andre af de undersøgte sager fremgik det ikke klart, om rettelsesangivelserne var fremsendt på virksomhedens eget initiativ eller var initieret af toldcentrene. Dette gjorde det usikkert, om resultatet kunne medgå til opfyldelsen af Told•Skats resultatkrav.

117. Rigsrevisionen konstaterede, at ét toldcenter havde foretaget en udsøgning i toldcentrets edb-systemer af ikke afsluttede fortoldninger. Det fremgik af udsøgningen, at flere virksomheder ikke havde overholdt tidsfristen for indlevering af supplerende angivelser. Virksomhederne var herefter skriftligt blevet anmodet om at betale den skyldige told. Toldcentret havde indberettet disse toldbeløb som reguleringer som kontrolresultater i VK-systemet.

Ifølge REKS-vejledningen kan reguleringer kun blive medregnet ved målopfyldelsen, hvis de er fremkommet som følge af en egentlig kontrol, men ikke hvis de er baseret på lister om fejlforhold. Rigsrevisionen finder, at resultatet af toldcentrets søgning ikke er et resultat af en kontrolindsats, men alene er en konstatering af ikke betalt told, hvorfor det er tvivlsomt, om resultatet bør medregnes ved opgørelsen af toldcentrets målopfyldelse.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at man stadig overvejer problemstillingen omkring medregningen af disse reguleringer til toldcentrenes måltalsopfyldelse.

118. Kontroltypen vurdering består, jf. pkt. 80, af delvise dokumentkontroller, hvor en eller flere udvalgte rubrikker i fortoldningsangivelsen, dvs. enhedsdokumentet, bliver kontrolleret, og fuldstændige dokumentkontroller, hvor samtlige forhold bliver kontrolleret.

Et toldcenter havde imidlertid indført en såkaldt visitering, hvor fortoldningsangivelserne kun blev kontrolleret for, om alle relevante rubrikker var udfyldt, mens indholdet af rubrikkerne ikke blev kontrolleret. Visiteringerne

blev imidlertid registreret som delvise dokumentkontroller og indgik derfor i kontrolresultatet for toldcentret.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at kvaliteten og ensartetheden af toldcentrenes indberetning af kontrolresultater til Told•Skats edb-systemer var mangelfuld, hvilket indebærer, at indholdet af systemerne bliver mindre korrekte. De konstaterede problemer beroede især på ikke tilstrækkeligt gennemarbejdede eller manglende retningslinjer for indberetning af kontrolresultaterne. Herudover kunne Rigsrevisionen konstatere, at tekniske begrænsninger i nogle tilfælde havde betydning for kvaliteten af registreringerne.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at de enkelte toldcentre registrerer udførte kontroller forskelligt, ligesom der heller ikke altid anvendes en ensartet registreringspraksis inden for det enkelte center. Rigsrevisionen finder, at Told•Skat bør tydeliggøre retningslinjerne for indberetning af kontrolresultater til VK-systemet.

Rigsrevisionen finder tillige, at Told- og Skattestyrelsen bør tydeliggøre, hvornår en toldkontrol kan indgå i måltalsopfyldelsen. Styrelsen bør tillige sikre, at kravene til rettel- sesangivelser bliver efterlevet, så det tydeligt fremgår, hvem der har haft initiativet til ændringen, og der ikke er tvivl om, hvorvidt resultatet kan indgå i mål- opfyldelsen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de beskrevne forhold indebærer usikkerhed og har medført fejl i toldcentrenes resultatopgørelser og dermed Told•Skats samlede mål- opfyldelsesopgørelse.

C. Anvendelsen af onlinefortoldninger

119. Andelen af onlinefortoldninger er stigende, idet flere og flere virksomheder angiver fortoldninger ved hjælp af Told•Skats onlinesystem.

Toldcentrene foretager en stikprøvevis modtagelseskontrol (vurdering) af de manuelle angivelser, mens kontrolformen vurdering ikke bliver anvendt i forbindelse med onlinefortoldningerne. Dette betyder i praksis, at 3/4 af alle angivelser ikke bliver kontrolleret på fortoldnings- tidspunktet. Styrelsen har i stedet i den centrale kontrol- ramme for 1999-2000 udmeldt, at toldcentrene, udfra en risikovurdering samt vægtning mellem manuelle og auto- matiske onlineekspeditioner, skal udtage et antal ekspedi- tioner til fysisk kontrol.

Told•Skat modtager årligt ca. 1,2 mio. angivelser ved- rørende import af varer, hvoraf ca. 25 % er manuelle angi-

velser (papirfortoldninger), mens de resterende er automatiske poster (onlinefortoldninger). Onlinefortoldninger må kun foretages for nogle varetyper, og virksomhederne skal godkendes af toldcentrene for at måtte anvende ordningen.

120. Told- og Skatterevisionen afsluttede i juli 2000 en tværgående undersøgelse af onlinefortoldningerne. Told- og Skatterevisionens undersøgelse omfattede 302 fortoldningsekspeditioner fra januar kvartal 1999. De udvalgte ekspeditioner havde ikke været omfattet af toldcentrenes kontrol.

Undersøgelsen viste, at 65 % af fortoldningsangivelserne var behæftet med fejl og mangler. I det ”bedste” toldcenter blev der konstateret fejl i 30 % af angivelserne, mens det ”dårligste” toldcenter havde en fejlprocent på 80. Den største del af fejlene var formelle, og skyldtes fejl eller mangelfuld dokumentation hos speditører og virksomheder.

I 2 % af sagerne var der ikke opkrævet told eller punktafgift, mens den påberåbte lempelse af toldskyld i 3 % af sagerne kun kunne imødekommes, såfremt importøren fremlagde yderligere dokumentation. Disse forhold omfattede i alt en toldskyld på ca. 240.000 kr. Det fremgik endvidere af Told- og Skatterevisionens undersøgelse, at fejlene vedrørte manglende værdispecifikation, toldværdideklaration, fragtdokumenter eller punktafgiftskoder.

Endelig var 10 % af ekspeditionerne ikke omfattet af tilladelsen til at afgive importoplysninger via onlinesystemet. Sidstnævnte forhold skyldtes ifølge Told- og Skatterevisionen, at der var forskel på toldvejledningen og en brugervejledning i forbindelse med onlinefortoldning af bestemte varer, der er omfattet af varebestemmelsesreglerne. Som følge heraf kunne virksomheder, der fulgte toldvejledningen, få det indtryk, at det var muligt at angive disse varer via onlinesystemet, selv om det ikke var tilladt. Told- og Skattestyrelsen har hertil oplyst, at der er forskel på teksterne i vejledningerne, men at dette ikke har nogen betydning, da Told•Skat under alle omstændigheder skal godkende og give virksomheder tilladelse til at angive varer via onlinesystemet.

121. Told- og Skattestyrelsen bemærkede til undersøgelsen, at man er opmærksom på, at det nuværende onlinesystem har svagheder i relation til sikringen af et korrekt indtægtsgrundlag. Det nye toldsystem vil indeholde et risiko-

analysemodul samt en facilitet, der i højere grad vil kunne sikre, at de nødvendige certifikater er til stede i virksomheden på tidspunktet for onlinefortoldningen, idet certifikatnummeret skal angives ved fortoldningen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de tagne initiativer er gode, men at toldcentrene herudover bør styrke vejledningen og instruktionen af virksomhederne om reglerne for anvendelse af Told•Skats onlinesystem, ligesom det klart bør præciseres, i hvilke tilfælde det er muligt at angive fortoldninger via onlinesystemet med henblik på at hindre angivelser af onlinefortoldninger, hvor det ikke er tilladt.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen skal overveje, om udsættelsen af det nye toldsystem bør give anledning til ændringer i kontrollen af onlinefortoldninger.

D. Toldcentrenes evaluering af kvaliteten af kontrollen

122. Ved sagsgennemgangen blev det undersøgt, i hvilket omfang toldcentrene anvendte KvaliTold til brug for opfølgningen af udførte kontroller. Toldcentrene skal i henhold til KvaliTold evaluere kvaliteten og effektiviteten af den gennemførte kontrol ved hjælp af obligatoriske opfølgningsskemaer. For kontrolformerne partiel kontrol og lovområdekontrol er udarbejdet 2 obligatoriske skemaer. Et, som skal udfyldes af den sagsbehandler, der gennemfører kontrollen, og et, der i 10 % af de udførte kontroller skal udfyldes af den pågældende sagsbehandlers funktionschef.

Opfølgningen for vurdering og punktvis kontrol er integreret i det interne kontrolsystem.

Resultatet for partiel og lovområdekontrol er vist i **tabel 12**.

Tabel 12. Opfølgning af udførte partielle kontroller og lovområdekontroller

Kontrolform	I alt	Opfølgning	
	Antal	Antal	%
Partiel kontrol	118	10	8
Lovområdekontrol	8	2	22
Toldkontroller i alt.....	126	12	9

Opfølgninger i tabel 12 indeholder summen af de 2 ovennævnte skemaer. Det fremgår, at skemaerne til den interne

kvalitetssikring af de gennemførte kontroller kun blev anvendt i 10 % af kontrollerne. Den manglende anvendelse af skemaerne skyldtes, at hovedparten af toldcentre endnu ikke havde kendskab til reglerne for kvalitetssikringen eller ikke var klar over, hvordan opfølgningen skulle foretages og dokumenteres.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at evalueringen ikke var gennemført som forudsat i KvaliTold. Told•Skat bør sikre, at toldcentre efter en indkøringsperiode systematisk bør evaluere kvaliteten og effektiviteten af de gennemførte partielle kontroller og lovområdekontroller, jf. reglerne i KvaliTold.

VII. Interne kontroller

A. Indledning

123. Til belysning af kvaliteten af toldcentrenes toldkontrol og indførelsen af de nye kvalitetsstandarder, KvaliTold, har Rigsrevisionen undersøgt toldcentrenes anvendelse af det interne kontrolsystem. Det er søgt vurderet, om de interne kontroller blev udført ensartet i toldcentre, dvs. om registrering og afrapportering foregår ensartet og konsekvent i henhold til retningslinjerne for de interne kontroller, samt om de fastlagte frekvenser for de interne kontroller bliver overholdt. Den undersøgte periode strækker sig fra januar til og med april 2000.

B. Det interne kontrolsystem

124. De obligatoriske interne kontroller blev indført i 1996 i told- og skatteregionerne. Formålet med kontrolsystemet er dels at sikre kvalitetsniveauet i opgaveløsningen, dels at styrke det faglige indhold i ledelsesrollen samt at skabe et styringsinstrument for ledelsen i regionerne og Told- og Skattestyrelsen. Systemet er senest ændret 1. februar 2000.

De enkelte afdelinger i styrelsen skal, bl.a. på baggrund af månedsvise kontrolrapporter, analysere behovet for de interne kontroller og formulere kravene til de gennemførte kontroller.

Told- og Skatterevisionen foretager ved revisionsbesøg en kvalitetssikring af de gennemførte kontroller og vurde-

rer regionernes opfølgning på fejl og eventuelle mangler ved kontrollernes gennemførelse.

125. Det interne kontrolsystem er opdelt i 9 resultatområder og underopdelt i 20 produktområder, hvortil knytter sig knap 180 obligatoriske kontrolpunkter, der dækker relevante arbejdsprocesser i regionerne og toldcentre. Herunder er toldadministration inddelt i 7 produktområder og 32 kontrolpunkter.

Kontrolgrundlaget udgøres af en stikprøve på sædvanligvis 5 %, men med et minimum på 5 sager og et maksimum på 50.

126. Funktionscheferne skal månedligt afgive rapport til regionschefen om status og resultat af de gennemførte interne kontroller. De sager, der har været omfattet af kontrollen, skal registreres med fyldestgørende entydig identifikation. Konstaterede fejl skal registreres med oplysninger om antal fejl, fejlens karakter, årsag og konsekvenser. Regionschefen har ansvaret for, at regionens månedlige planer for de interne kontroller bliver gennemført. Regionschefen skal endvidere anføre de bemærkninger, som den gennemførte interne kontrol måtte have givet anledning til.

127. Rigsrevisionen har gennemgået fejltypen og de foretagne initiativer vedrørende resultatområde 3, toldadministration. Flere toldcentre har gjort opmærksom på edbmæssige vanskeligheder ved indtastningen i årets første måneder. De tilsendte fejlrapporter har således ikke altid indeholdt korrekte registreringer over fejltypen og dertil hørende initiativer for alle toldcentre og toldgrupper i perioden. Oplysninger i de efterfølgende tabeller og talmateriale kan derfor indeholde mindre unøjagtigheder.

C. Toldcentrenes registreringspraksis

128. Rigsrevisionens undersøgelse viste en uens registrering og mangelfuld beskrivelse og dokumentation af de fundne fejl ved den interne kontrol. Undersøgelsen viste ofte en kortfattet dokumentation i de interne kontrolrapporter, typisk i form af stikord og forkortelser. Dette har bl.a. gjort det vanskeligt at bestemme en del af kommentarerne i rapporterne som værende en fejl eller blot en bemærkning samt at bestemme indholdet af bemærkningerne.

Det blev endvidere konstateret, at registrering af fejl under fejltyper varierede mellem grupperne og toldcentrene.

Et andet gennemgående eksempel på uens registreringspraksis mellem grupperne og toldcentrene var manglende registrering af rapporternes fejlniveau. En del fejl blev således anført i den overordnede rapport eller i de udarbejdede bemærkninger til kontrollerne, mens fejlene ikke blev registreret med antal og påtænkte initiativer i fejl og bemærkningsrapporternes fejlniveau. Således kunne antal fejl fremkomme som 0, mens den tilhørende tekst havde bemærkninger om 13 for sent registrerede sager.

En del fejl, årsager og initiativer blev beskrevet i de tilknyttede bemærkninger, der gav en uddybende beskrivelse af fejl m.m. Anvendelsen af disse bemærkninger var imidlertid sporadisk. Enkelte toldcentre brugte dem konsekvent, mens brugen af bemærkninger på andre toldcentre afhang mere af den enkelte toldgruppe end af hele toldcentret.

D. Fejltyper og konsekvenser

129. Rigsrevisionen konstaterede, at det samlede antal fejl varierede meget mellem toldcentrene. Således havde 3 toldcentre mellem 79 og 254 registrerede fejl, mens 5 toldcentre kun havde registreret mellem 12 og 30 fejl i perioden januar - april 2000. Det fremgik af materialet, at ud af de 32 kontrolpunkter på toldområdet var der ikke registreret fejl under 10 af kontrolpunkterne. På 13 kontrolpunkter havde kun 1 eller 2 toldcentre registreret fejl. De resterende 9 kontrolpunkter, hvor 3 eller flere toldcentre havde registreret fejl i perioden, er vist i **tabel 13**.

Tabel 13. Kontrolpunkter, rangordnet efter antal toldcentre, hvor der optræder fejl

Resultatområde 3 – Toldadministration			
Produktområde og kontrolpunkt	Frekvens	Toldcentre	Fejl
		----- Antal -----	
02.1. Skønsmæssig ansættelse inden for 4 dage.....	Mdl.	7	51
03.3. Frister for edb-registrering	Mdl.	5	44
03.1. Korrekt administration af toldkontingenter.....	Mdl.	5	37
03.52. Angivelseskontrol/præferenceordning.....	Mdl.	5	29
03.51. Skønsmæssig ansættelse/korrekt satsdato	Mdl.	5	25
03.53. Frister for berigtigelse af lister.....	Mdl.	4	53
04.52. DS-fejl og ID-lister/frister overholdes	Mdl.	4	39
04.2. Verifikation af retureksempplar	Kvt.	4	8

05.1. EU's forhåndsunderretning/(early warning).....	Mdl.	3	12
--	------	---	----

Kilde: Materiale vedrørende de interne kontroller for perioden januar - april 2000

130. Det fremgår af tabel 13, at der er stor forskel i, hvor mange toldcentre der registrerer fejl under de enkelte kontrolområder. 7 ud af de 8 toldcentre havde således registreret fejl under kontrolpunktet 02.1. Skønsmæssig ansættelse inden for 4 dage, mens fejl under kontrolpunkterne 03.53. Frister for berigtigelse af lister og 03.3. Frister for edb-registrering kun optrådte på 4 eller 5 af de 8 toldcentre. Størrelsen af toldcentrene og forskelle i arbejdsopgaverne kan delvis forklare, at ikke alle toldcentre registrerer fejl under alle kontrolpunkter. Imidlertid synes det bemærkelsesværdigt, at kun 1 toldcenter ikke havde registreret fejl under kontrolpunkt 02.1, mens der for de øvrige kontrolpunkter kun var registreret fejl ved gennemsnitlig halvdelen af toldcentrene.

Rigsrevisionen ser ikke nødvendigvis dette som et udtryk for en kvalitativ forskel i opgaveløsningen mellem toldcentrene. Forholdet kan i lige så høj grad skyldes forskelle i kvaliteten af de udførte interne kontroller eller den anlagte praksis for registrering af fejl. Rigsrevisionen har i denne forbindelse også bemærket, at Told- og Skatterevisionens revisionsbesøg i 1999-2000 havde givet anledning til kritiske bemærkninger vedrørende det interne kontrolsystem i alle 8 toldcentre. Told- og Skatterevisionen havde ved en efterfølgende revision fundet fejl i sager, der havde været udtaget til intern kontrol i toldcentrene, men hvor kontrollen ikke havde opdaget eller registreret fejlene.

131. Rigsrevisionens gennemgang af toldcentrenes interne kontrolrapporter viste, at der ikke umiddelbart var sammenhæng mellem fejl i kontrolpunkterne og de tilknyttede kommentarer, og hvilken type fejl disse blev registreret under, henholdsvis faglige-, ordens- eller i sjældnere tilfælde regnskabsfejl. Fejlene blev registreret som ordensfejl eller faglige fejl, uden at der i den samtidige beskrivelse af fejlene var umiddelbar forskel i omfang, konsekvens eller påkrævet initiativ.

132. Fælles for stort set alle fejl var, at de oftest blev registreret i det interne kontrolsystem uden bemærkning om yderligere initiativer. Den manglende dokumentation og redegørelse for de fundne fejl vanskeliggjorde en vurde-

ring af konsekvenserne ved de registrerede fejl. Det var ofte uklart, eller det fremgik slet ikke, hvilke foranstaltninger og initiativer der blev taget ved konstaterede fejl, og hvilke konsekvenser fejlene havde medført. I de tilfælde, hvor toldcentre havde oplyst om initiativer, var dette ofte i form af direkte påtale eller samtale med sagsbehandlere eller ekspeditionssted. Et par bemærkninger indeholdt også varsling af afdelings- og gruppemøder på baggrund af de noterede fejl.

133. Rigsrevisionen konstaterede ved gennemgangen af det interne kontrolsystem, at det indeholdt relevante punkter til gennemgang af sagsbehandlingen af toldkontroller, men at det ikke indeholdt kontrolpunkter vedrørende tilsyn og kontrol med kvaliteten og brugen af det nye kvalitetskoncept, KvaliTold.

Told- og Skattestyrelsen har efterfølgende oplyst, at styrelsen vil tage initiativ til, at den etablerede interne kontrol i KvaliTold-konceptet får sammenhænge til det interne kontrolsystem.

E. Afrapportering og opfølgning på de interne kontroller

134. Den månedlige afrapportering af de interne kontroller til regionschefen blev foretaget forskelligt i toldcentre. Det fremgår af vejledningen til de interne kontroller, at funktionschefen skal foretage en månedlig afrapportering af de interne kontroller til regionschefen. Der stilles ingen specifikke krav i vejledningen om udformningen af disse rapporter, ud over at de som minimum skal indeholde en status og resultater af den gennemførte kontrol.

De fleste toldcentre benyttede en praksis, hvor funktionschefen enten udfyldte en separat indrapporteringsblanket eller sendte en afrapportering via fejl og bemærkningsrapporterne.

Afrapportering blev i nogle toldcentre foretaget til en direktion, bestående af regionschefen og en eller flere souschefer fra toldområdet.

135. Ifølge vejledningen til de interne kontroller er en skriftlig dokumentation fra regionschefen ved gennemgang af resultatet af de interne kontroller ikke obligatorisk.

Dog kræves regionschefens underskrift ved neddæmpning af frekvenserne for de interne kontroller.

I de fleste toldcentre underskrev regionschefen eller direktionen de indleverede rapporter, eventuelt med tilknyttede kommentarer til den udførte kontrol. Oftest skete tilbagemelding til funktionschefer og grupper mundtligt eller via e-mail fra enten regionschefen eller en souschef. I et toldcenter holdt souschefer og funktionschefer halvårslige drøftelser på baggrund af de interne kontrolrapporter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at praksis vedrørende de interne kontroller varierer. Det er Rigsrevisionens indtryk, at toldcentrene varetager opgaven med de interne kontroller med forskellig omhu. Dokumentationen er stærkt svingende mellem toldcentrene og i mange tilfælde mellem grupperne i toldcentrene. Rigsrevisionen finder også den uens registreringspraksis utilfredsstillende. Dels påbyder vejledningen til de interne kontroller, at alle fejl registreres med årsag, antal og påtænkte initiativer, dels gør den uens registreringspraksis det vanskeligt fra centralt hold at udsige noget om antallet, typer og konsekvenser af de registrerede fejl, og dels vanskeliggøres sammenlignende undersøgelser i og mellem toldcentrene.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at skal det interne kontrolsystem leve op til målene om at sikre kvalitetsniveauet i toldcentrenes opgaveløsning, styrke det faglige indhold i ledelsesrollen samt være et effektivt styringsinstrument, bør der sikres en større ensartethed og bedre dokumentation ved udførelsen og registrering af de interne kontroller.

Rigsrevisionen har bemærket, at der blandt kontrolpunkterne for 2000 ikke er indsat kontrolpunkter, der vedrører brugen af de nye kvalitetsstandarder, KvaliTold. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at styrelsen nu har taget initiativ til at inddrage kontrol med KvaliTold-konceptet i det interne kontrolsystem.

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen bør udmelde minimumskrav til behandling af materialet om de interne kontroller, inden det sendes videre til regionschefen, og til regionchefens tilbagemelding på de månedsvise interne kontroller.

VIII. Sammenfatning

136. Told•Skat har i de seneste år taget en række initiativer på toldområdet, der samlet har betydet en væsentlig omlægning i administrationen af området.

Toldopgaverne, der tidligere blev varetaget ved alle told- og skatteregioner, blev pr. 1. januar 1998 samlet i 8 toldcentre. I tilslutning hertil blev der i Told•Skats resultatkontrakt med Skatteministeriet indføjet en række resultatkrav vedrørende udvikling af toldområdet og konkrete mål for omfanget af toldcentrenes kontrolarbejde. Den 1. februar 2000 indførte Told•Skat et nyt koncept vedrørende kvalitetsstandarder på toldområdet.

137. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den gennemførte organisationsændring har medført en styrket varetagelse af toldopgaverne.

Undersøgelsen viste, at Told•Skat har gennemført resultatkontraktens udviklingsmål for toldområdet. Rigsrevisionen undersøgelse viste, at i 1998 nåede Told•Skat samlet måltallene for fysiske kontroller, kontrolleret toldværdi og reguleringer. I 1999 var Told•Skat ikke i stand til at opfylde det fastsatte måltal for reguleringer. På forsendelsesområdet nåede Told•Skat ikke måltallene i 1998, men viste til gengæld betydelige forbedringer i kontroldækningen i 1999. For alle måltallene var der begge år betydelige variationer mellem de enkelte toldcentres målopfyldelsesgrad. Det blev endvidere konstateret, at de opstillede resultatmål ikke fuldt ud blev fastsat på et realistisk grundlag, hvilket bl.a. viste sig ved en markant overopfyldelse af nogle måltal. Told•Skat havde på tidspunktet for målfastsættelsen ikke et tilstrækkeligt kendskab til dele af produktionens omfang.

Told- og Skattestyrelsen har på baggrund af de første erfaringer med centrenes målopfyldelse forøget flere af måltallene, ligesom måltallet for de fysiske kontroller er blevet specificeret for at sikre en bedre kontroldækning. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsen fortsat løbende bør følge udviklingen og justere og differentiere måltallene på toldområdet, så der i højere grad bliver taget hensyn til arten af opgaver og virksomheder under det enkelte toldcenter.

Det er samlet Rigsrevisionens opfattelse, at Told•Skat, gennem den mere detaljerede udmelding af mål for toldcentrenes arbejde og en mere præcis registrering af de op-

nåede resultater, har forbedret styringsgrundlaget for toldarbejdet, herunder toldkontrollen. Dette understøttes af, at Told•Skat fra 1999 har gennemført produktivitetsmålninger på toldområdet. Der er dog behov for yderligere initiativer med henblik på justeringer af de enkelte toldcentres måltal.

138. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Told•Skat med KvaliTold har fået nogle hensigtsmæssige og dækkende rammer for kontrolarbejdet.

Rigsrevisionen finder dog, at der fortsat er behov for en styrkelse af retningslinjerne. Der bør udarbejdes generelle retningslinjer for den dokumentation, der bør foreligge i kontrolsager, der har givet anledning til regulering, så det klart fremgår, hvorfor udarbejdelse af afgørelser, sagsfremstilling og klagevejledning er udeladt. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at Told•Skats retningslinjer vedrørende registrering af kontrolresultater bør justeres og udbygges.

139. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at toldcentrene ikke fuldt ud i undersøgelsesperioden havde udarbejdet kontrolrapporter for udførte kontroller, der gav anledning til regulering. Særligt sager vedrørende aktiv forædling var markant ringere dokumenteret med hensyn til kontrolrapporter end de øvrige kontrolsager.

Undersøgelsen viste tillige, at kvaliteten og ensartetheden af toldcentrenes indberetning af kontrolomfang og kontrolresultater til Told•Skats edb-systemer var mangelfuld, hvilket indebar, at indholdet af systemerne blev mindre korrekt. De konstaterede problemer skyldes særligt mangelfulde retningslinjer for indberetning af kontrolresultaterne og tekniske begrænsninger i Told•Skats systemer.

140. Told•Skat indførte i 1996 et internt kontrolsystem, der bl.a. skulle sikre kvalitetsniveauet i opgaveløsningen, styrke det faglige indhold i ledelsesrollen og skabe et styringsinstrument for ledelsen i styrelsen og regionerne. Rigsrevisionens undersøgelse viste imidlertid, at de interne kontroller ikke blev udført ensartet i toldcentrene, og at kvaliteten i toldcentrenes varetagelse af opgaverne med de interne kontroller blev udført med forskellig omhu.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at hvis det interne kontrolsystem skal leve op til intentionerne bag systemet,

er det nødvendigt, at Told•Skat tager initiativ til at sikre en større ensartethed og bedre dokumentation ved udførelsen og registrering af de interne kontroller.

141. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at Told•Skats seneste års initiativer har medført en styrket toldkontrol. Særligt organisationsændringen og de indførte kvalitetsstandarder for kontrolarbejdet har medvirket hertil. Der er imidlertid fortsat behov for forbedringer. Dette gælder anvendelse af kontrolrapporter, dokumentation for enighed i reguleringssager, registrering af kontrolresultater og de interne kontroller.

Rigsrevisionen, den 14. februar 2001

Henrik Otbo

/Lars Tang