

Tollfrankvæmd

Stjórnsýsluendurskoðun



RÍKISENDURSKOÐUN

Október 2001

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR.....	5
1.1 MARKMIÐ, EFNISTÖK OG UMFANG ÚTTEKTAR	5
1.2 HUGTAKANOTKUN.....	6
1.3 EFNISSKIPAN	7
2. SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR	9
2.1 SAMRÆMI Í TOLLAFGREIÐSLU Á MILLI EMBÆTTA	9
2.2 ÁRANGUR AF TOLLENDURSKOÐUN, TOLLGÆSLU OG ÖÐRUM EFTIRLITSADGERÐUM	10
2.3 ÁGREININGSMÁL OG MEÐFERÐ ÞEIRRA	11
2.4 VÖRUGJÖLD AF NOTUÐUM ÖKUTÆKJUM.....	12
3. LÖG OG REGLUR UM TOLLFRAMKVÆMD.....	13
3.1 LÖG ER VARÐA TOLLFRAMKVÆMD	13
3.2 REGLUGERÐIR ER VARÐA TOLLFRAMKVÆMD	14
3.3 ÖNNUR FYRIRMÆLI.....	14
3.4 MISMUNANDI TÚLKUN LAGA OG REGLUGERÐA	15
4. AÐILAR SEM KOMA AÐ TOLLFRAMKVÆMD	17
4.1 TOLLSTJÓRAR	17
4.2 RÍKISTOLLANEFND	19
4.3 RÁÐUNEYTI	20
5. ALMENNT UM TOLLFRAMKVÆMD	21
5.1 TOLLAFGREIÐSLA	21
1. Ferli tollafgreiðslu.....	21
2. Pappirstollafgreiðsla	24
3. SMT- og VEF-tollafgreiðsla.....	24
4. Tollakerfið.....	26
5. Fjöldi tollafgreiðslna	27
5.2 TOLLENDURSKOÐUN	30
5.3 TOLLGÆSLA	31
6. TOLLFRAMKVÆMD HJÁ EINSTÖKUM TOLLEMBÆTTUM.....	33
6.1 TOLLFRAMKVÆMD HJÁ TOLLSTJÓRANUM Í REYKJAVÍK.....	33
6.2 TOLLFRAMKVÆMD HJÁ SÝSLUMANNINUM Í HAFNARFIRÐI	41
6.3 TOLLFRAMKVÆMD HJÁ SÝSLUMANNINUM Í VESTMANNAEYJUM.....	44
7. TOLLAFGREIÐSLA NOTAÐRA BIFREIÐA	47
7.1 INNFLUTNINGSFERLI BIFREIÐAR	48
7.2 VERÐMÆTAMAT INNFLUTTS ÖKUTÆKIS	50
7.3 TOLLFLOKKUN BIFREIÐAR	51
7.4 AÐVINNSLA ÖKUTÆKJA	51
8. ÚRLAUSN ÁGREININGSMÁLA.....	53
8.1 ÚRSKURÐIR EINSTAKRA TOLLSTJÓRA	54
8.2 ÚRSKURÐIR RÍKISTOLLANEFNDAR	54
8.3 ÁLIT UMBOÐSMANNS ALÞINGIS Í TOLLAMÁLUM.....	55

1. Inngangur

Á síðari árum hafa umtalsverðar breytingar orðið bæði á umhverfi og starfsháttum tollyfirvalda. Aukið frelsi í utanríkisviðskiptum og fríverslunarsamningar við önnur ríki hafa leitt til þess að tollar og vörugjöld hafa almennt lækkað og vægi tolla og annarra innflutningsgjalda í tekjuöflun ríkisins því orðið hlutfallslega minna en áður. Samhliða þessu hafa tollyfirvöld haft forgöngu um að innleiða rafræn og „pappírslaus“ viðskipti við inn- og útflytjendur og er nú svo komið að mikill meirihluti aðflutningsskýrslna er afgreiddur sjálfkrafa í tölvukerfum tollyfirvalda.

Meginhlutverk tollyfirvalda er eftir sem áður að leggja á og innheimta tolla og aðra skatta af vörum sem fluttar eru til landsins, og að hafa eftirlit með inn- og útflutningi til og frá landinu, m.a. til að koma í veg fyrir að ótollafgreiddur eða ólögmetur varningur sé fluttur til landsins. Tollyfirvöld gegna einnig mikilvægu hlutverki við að safna upplýsingum sem notaðar eru við hagskýrslugerð um utanríkisviðskipti.

1.1 Markmið, efnistöð og umfang úttektar

Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á tollframkvæmdinni taldi Ríkisendurskoðun rétt að gera úttekt á nokkrum þáttum varðandi framkvæmd tollamála, einkum að því er tekur til síðustu þriggja ára, þ.e. 1998 - 2000 að báðum árum meðtöldum.

Tilgangur úttektarinnar var í fyrsta lagi að kanna hversu samræmd tollafgreiðslan væri hjá ólíkum tollembættum, m.a. að því er varðar hvernig lögum og stjórnvaldsfyrirmælum hefur verið framfylgt.

Í öðru lagi að kanna fyrirkomulag tollendurskoðunar, tollgæslu og annarra eftirlitsaðgerða tollembættis og leggja mat á hversu markvissar og samræmdar þær væru.

Í þriðja og síðasta lagi að athuga hversu algengt er að upp komi ágreiningsmál við framkvæmd tollamála, hvers eðlis þau eru og hvernig þau eru afgreidd. Í því sambandi var m.a. ætlunin að kanna hvort rekja mætti ágreiningsmál til hugsanlegra hnökra í reglum eða til embættisfærslu þeirra sem að þessum málum starfa.

Þegar í upphafi var ákveðið að takmarka úttektina við fá embætti, einkum vegna þess að verkefninu voru sniðin fremur þröng tímamörk. Sjálfsagt þótti að úttektin næði til stærsta tollembættis í landinu, þ.e. embættis tollstjórans í Reykjavík, en auk þess var ákveðið að skoða tvö önnur embætti til samanburðar. Fyrir valinu urðu sýslumannsembættin í Hafnarfirði og í Vestmannaeyjum, fyrrnefnda embættið vegna þess að það hefur með höndum umfangsmikla tollafgreiðslu og það síðarnefnda vegna þess að það var talið dæmigert fyrir smærri tollstjóraembættin á landsbyggðinni. Þá var aflað margvíslegra gagna og upplýsinga frá embætti ríkistollstjóra.

Þess ber að geta að umtalsverðar skipulagsbreytingar eru að verða um þessar mundir hjá tollstjóranum í Reykjavík. Embætti ríkistollstjóra var lagt niður í ársbyrjun 2001 og tók tollstjórinn í Reykjavík við flestum verkefnum ríkistollstjóra. Af þessu leiðir að unnið er að úrbótum á ýmsum vandamálum og álitaefnum sem gerð eru að umtalsefni hér á eftir. Verður eftir fönnum reynt að skýra frá því þegar um slíkt er að ræða.

1.2 Hugtakanotkun

Hugtakið **tollframkvæmd** er ekki skilgreint sérstaklega í lögum eða reglugerðum. Skilningur tollýfirvalda er sá að með tollframkvæmd sé átt við allt sem snýr að framkvæmd laga og reglugerða um tollheimtu og tolleftirlit. Hugtakið er því samkvæmt fyrrnefndum skilningi mjög rúmt og felur

m.a. í sér tollafgreiðslu, tollendurskoðun, tollheimtu og tollgæslu.

Aðflutningsgjöld og **útflytningsgjöld** eru tollar, skattar og gjöld sem greiða ber við tollmeðferð vöru sbr. 1. gr. tollalaga nr. 55/1987. Tollur er innheimtur af öllum vörum sem fluttar eru inn á tollsvæði ríkisins, nema annað sé tekið fram í tollskrá eða tollalögum. Álagning tollsins er yfirleitt ákveðinn í hundraðshlutum sem fram koma í tollskrá og reiknast af tollverði vörunnar sem er það verð sem raunverulega er greitt eða greiða ber fyrir vöruna samkvæmt nánari fyrirmælum í tollalögum.

Tollafgreiðsla vöru felst í því að tolyfirvald heimilar afhendingu vöru til nota innanlands eða til útflytningu.

Tollheimta felst í innheimtu tollstjóra á aðflutningsgjöldum samkvæmt tollskrá. Hugtakið má bæði skilgreina þröngt sem innheimtu aðflutningsgjalda og rúmt sem álagningu og innheimtu aðflutningsgjalda.

Tolleftirlit felst í því að koma í veg fyrir að varningur sé fluttur ólöglega til landsins. Tolleftirlit felur m.a. í sér tollgæslu, en það er sú starfsemi tollsins sem framkvæmd er af þeim tollstarfsmönnum sem fara með tollgæsluvald. Þetta eru þeir starfsmenn tollsins sem geta knúið fram að lögum og reglum sé fylgt. Tolleftirlit felur einnig í sér tollendurskoðun sem felst í því að endurskoða tollskýrslur og sannreyna efni þeirra.

Tollhöfn er staður þar sem ferma má og afferma ótollafgreiddar vörur, geyma og tollafgreiða slíkar vörur án sérstakrar heimildar, sbr. 28. gr. tollalaga nr. 55/1987.

1.3 Efnisskipan

Í 2. kafla skýrslunnar er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum af athugun Ríkisendurskoðunar og settar fram tillögur um það sem betur má fara í tollframkvæmdinni. Í 3. kafla er fjallað um lög og reglur sem tollframkvæmdina varða. Í 4. kafla er sagt frá þeim aðilum sem koma að tollfram-

kvæmdinni, í 5. kafla er fjallað almennt um tollframkvæmdina með hliðsjón af þeim lögum og reglum er um hana gilda, og í 6. kafla um tollframkvæmd hjá þeim embættum sem athugunin náði til. Í 7. kafla er umfjöllun um tollafgreiðslu vegna innflutnings notaðra bifreiða og vandamál sem henni tengjast. Loks er í 8. kafla vikið að meðferð ágreiningsmála.

Ríkisendurskoðun sendi fjármálaráðuneytinu og embættunum þremur sem úttektin beindist að, drög að skýrslu þessari og var þeim veitt tækifæri til að koma að athugasemdum við þau.

2. Samantekt og helstu niðurstöður

2.1 Samræmi í tollafgreiðslu á milli embætta

Umtalsverðar breytingar hafa átt sér stað á tollframkvæmd á síðastliðnum árum með tilkomu rafrænnar, „pappírslausrar“ tollafgreiðslu. Ráðgert er að á árinu 2001 náist það markmið að rafræn tollafgreiðsla verði notuð í samskiptum tollfyrivalda við alla þá aðila sem stunda inn- og útflutning í atvinnuskyni.

Tilkoma rafrænnar tollafgreiðslu hefur ótvírætt leitt til mikils hagræðis fyrir tollfyrvöld m.a. þar sem ekki þarf lengur að skrá handvirkt upplýsingar úr tollskýrslum í tölvukerfi tollfyrivalda. Þá hefur hún almennt orðið til þess að hraða og samræma tollafgreiðslu og einfalda samskipti inn- og útflytjenda við tollfyrvöld vegna afgreiðslu tollskjala til hagsbóta fyrir alla þessa aðila.

Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að við tollframkvæmdina hafi almennt náðst að tryggja samræmda tollafgreiðslu á milli einstakra tollembætta þótt að í undantekningartilfellum hafi komið fyrir að einstök embætti túlkuðu lög og reglugerðir ekki á sama veg. Nokkuð skortir reyndar á að til séu skriflegar verklagsreglur um einstaka þætti tollframkvæmdarinnar, t.d. um tolleftirlit, tollleit, tollendurskoðun o.s.frv., en unnið er að úrbótum á því sviði.

2.2 Árangur af tollendurskoðun, tollgæslu og öðrum eftirlitsaðgerðum

Það er mat Ríkisendurskoðunar að með rafrænni tollafgreiðslu hafi að vissu leyti dregið úr eftirliti tollyfirvalda með inn- og útflutningi. Þegar tollskýrslu var skilað á pappír þurfi jafnframt að framvísa vörureikningum og öðrum gögnum til staðfestingar á þeim upplýsingum sem fram komu á tollskýrslunni. Hver einasta skýrsla var yfirfarin og borin saman við meðfylgjandi gögn. Eftir að tollafgreiðslan er orðin rafræn fylgja tollskýrslum ekki lengur nein skrifleg gögn. Þess í stað kalla tollyfirvöld ýmist eftir frekari gögnum ef ástæða þykir til eða heimsækja viðkomandi aðila og skoða bókhald. Þetta hefur orðið til þess að eftirlitinu er núorðið sinnt með úrtaksathugunum. Sem dæmi má nefna að árið 2000 voru heimsótt 42 fyrirtæki í Reykjavík og skoðaðar u.þ.b. 8.000 skýrslur sem er um 2,27% af heildarskýrslufjölda þess árs.

Þrátt fyrir að horfið hafi verið frá því að endurskoða allar tollskýrslur hafa tollyfirvöld ekki sett sér samræmd markmið um hversu umfangsmikið tolleftirlitið þurfi að vera og hvað endurskoða eigi stóran hluta tollskýrslna. Árangursrík markmiðssetning byggir á því að búið sé að greina áhættu varðandi tollsvik eftir vöruflokkum og innflytjendum og að eftirliti sé hagað í samræmi við niðurstöðu þeirrar greiningar. Eins og þessum málum er háttað enn sem komið er, þá hafa engin eiginleg eftirlitsmarkmið verið sett heldur ræðst eftirlitið á hverjum tíma af mati starfsmanna einstakra tollembætta á þörfinni fyrir eftirlitsaðgerðir og þeim mannafla sem til ráðstöfunar er. Formleg áhættugreining liggur ekki fyrir hjá neinu þeirra tollembætta sem úttekt þessi tók til en þess í stað er byggt á reynslu og huglægu mati einstakra tollstarfsmanna. Þótt slík reynsla geti oft á tíðum verið ómetanleg tryggir hún ekki að samræmi sé í störfum einstakra tollembætta.

Minni breytingar hafa orðið á fyrirkomulagi tollgæslu á undanförunum árum. Reyndar má segja að tollgæslan hafi verið eflað með því að fjölga tollgæslumönnum t.d. við eftirlit með innflutningi ólöglegra fíkniefna. Engu að síður

er ljóst að tollgæsla er mjög takmörkuð þegar á heildina er litið, ekki síst hjá stóru tollembættunum í Reykjavík og Hafnarfirði. T.a.m. hefur dregið verulega úr tollskoðun á fragtsendingum á síðari árum og gengið erfiðlega að ná settum markmiðum varðandi hana. Það markmið að skoða 1% póstsendinga frá útlöndum náðist hins vegar. Þess má geta að tollstjórinn í Reykjavík er eina tollembættið í þessari úttekt sem hefur sett sér ákveðin markmið varðandi tollgæsluna.

Almennt liggja ekki fyrir hjá tollembættunum nákvæmar og aðgengilegar tölulegar upplýsingar um árangur tollendurskoðunar, tollgæslu og annarra eftirlitsaðgerða á þeirra vegum. Þannig hefur ekki reynst unnt við þessa athugun að fá upplýsingar frá öllum embættum um fjölda athugasemda sem gerðar hafa verið og hækkun á aðflutningsgjöldum í kjölfar þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er skráning upplýsinga um árangur eftirlitsaðgerða nauðsynleg til að skipuleggja megi tollgæsluna þannig að hún skili hámarksárangri fyrir þá fjármunum sem varið er til hennar.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að auka þekkingu starfsmanna tollsins í kjölfar lögleiðingar rafrænnar tollafgreiðslu. Bókhald og bókhaldskerfi fyrirtækja taka sífelldum breytingum og því er nauðsynlegt að tollstarfsmenn séu í stakk búnir að geta gert sér glögga grein fyrir þeim vinnubrögðum og meðferð bókhaldsgagna sem innflutningsfyrirtæki viðhafa við gerð tollskýrsla og geymslu fylgiskjala.

2.3 Ágreiningsmál og meðferð þeirra

Úttekt Ríkisendurskoðunar var m.a. ætlað að kanna hversu algengt er að upp komi ágreiningsmál við framkvæmd tollamála, hvers eðlis þau væru og hvernig þau hefðu verið afgreidd. Fyrir liggur að tiltölulega fá mál eru kærð til æðra stjórnvalds eða til umboðsmanns Alþingis. Í þeim tilvikum sem það er gert hafa fyrri úrskurðir oftast en ekki verið staðfestir. Mörg kærðmál á undanförunum árum hafa lotið að tollverðsákvörðun vegna innflutnings á notuðum bifreiðum.

Fjöldi kærumála þarf ekki að endilega að gefa til kynna að tollframkvæmdin sé í góðum farvegi. Önnur skýring kann hreinlega að vera sú að vegna takmarkaðs tolleftirlits geri tollyfirvöld tiltölulega sjaldan athugasemdir sem leiða til hækkunar aðflutningsgjalda.

2.4 Vörugjöld af notuðum ökutækjum

Innflutningur notaðra bifreiða hefur mun oftár leitt til athugasemda af hálfu tollyfirvalda heldur en almennt tíðkast um annan innflutning. Mörg dæmi eru þannig um að innflytjendur tilgreini lægra innflutningsverð á tollskýrslu heldur en tollyfirvöld telja réttmætt og getur þar í einstökum tilvikum munað hundruðum þúsunda á aðflutningsgjöldum.

Við innheimtu á vörugjöldum vegna innfluttra notaðra ökutækja er vinnuregla tollyfirvalda sú að ef uppgafið reikningsverð er innan ákveðinna marka sem tollyfirvöld hafa sett er reikningurinn almennt samþykktur. Í því efni er m.a. byggt á handbókum um verð notaðra ökutækja og öðrum gögnum um verðviðmiðun sem tollstjórar nota í starfi sínu. Nokkrar líkur má leiða að því að innflytjendur gefi upp lægra reikningsverð en nemur viðmiðunarverði tollyfirvalda. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að endurskoða þessar reglur með það að markmiði að innflytjendur greiði að fullu þau vörugjöld sem þeim ber lögum samkvæmt.

Reglur um vörugjald af aðvinnslu á ökutækjum hafa einnig valdið ýmsum vandkvæðum í framkvæmd hér á landi. Með aðvinnslu er átt við verðmætaaukningu vegna viðgerða eða endurbóta. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að öll aðvinnsla sem á sér stað á ökutækjum verði gjaldskyld, hvort sem hún á sér stað fyrir eða eftir nýskráningu, ef hún leiðir til þess að verðmæti bifreiðar eykst eða til þess að bifreið færast í hærri gjaldflokk.

Nánar er gerð grein fyrir tollafgreiðslu notaðra bifreiða í 7. kafla skýrslunnar og þeim álitaefnum sem henni tengjast.

3. Lög og reglur um tollframkvæmd

3.1 Lög er varða tollframkvæmd

Um tollframkvæmd gilda aðallega tollalög nr. 55/1987 með áorðnum breytingum, en auk þess ýmis önnur lög og reglugerðir. Í fyrsta lagi má nefna lög um vörugjald nr. 97/1987, en þar er fjallað um greiðslu vörugjalds, sem er sérstakt gjald í ríkissjóð sem greiðist af öllum nýjum og notuðum vörum sem fluttar eru til landsins eða eru framleiddar, unnar eða er pakkað hér á landi og flokkast undir tollskrárnúmer sem talin eru upp í 3. gr. laganna.

Í öðru lagi má nefna lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 þar sem fjallað er um innheimtu virðisaukaskatts af innfluttum vörum. Samkvæmt 34. gr. laganna skal við innflutning á vöru innheimta virðisaukaskatt af tollverði skattskyldrar vöru að viðbættum tolli og öðrum gjöldum sem á eru lögð við tollmeðferð. Ýmsar vörur eru þó undanþegnar virðisaukaskatti við innflutning og eru þær taldar upp í 36. gr. sömu laga.

Í þriðja má nefna lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 þar sem er mælt fyrir um samkomulag um tolla og viðskipti. Megináherslan þar er lögð á afnám tolla milli samningsaðila, þó með þeim fyrirvörum er greinir í bókun 5.

Loks má nefna að í fylgiskjali við lög nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eigna þess, er mælt fyrir um undanþágur liðsmanna Bandaríkjanna og skylduliðs þeirra frá lögum og reglugerðum er fjalla um tollframkvæmd. Er þar að meginstefnu til fjallað um heimild til innflutnings á tollfrjálsum varningi fyrir varnarliðið.

Nánar er vikið að ýmsum ákvæðum ofangreindra laga síðar í skýrslunni eftir því sem við á.

3.2 Reglugerðir er varða tollframkvæmd

Tollamálefni heyra að meginstefnu til undir fjármálaráðuneytið, sbr. 5. gr. auglýsingar nr. 96/1969, um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Getur fjármálaráðherra því sett stjórnslufyrirmæli og verk-lagsreglur sem tollyfirvöldum ber að virða. Fjármálaráðuneytið hefur á grundvelli þessarar heimildar sett ýmsar reglugerðir um tollamál, svo sem reglugerð nr. 858/2000 um SMT-tollafgreiðslu, reglugerð nr. 857/2000 um breytingu á reglugerð nr. 228/1993 um tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra og reglugerð nr. 709/2000 um tollmeðferð póstsendinga. Reglugerðasetning á sviði tollamála er tíð og má sem dæmi nefna að á árinu 2000 voru settar 27 reglugerðir eða gerðar breytingar á eldri reglugerðum á þessu sviði.

3.3 Önnur fyrirmæli

Ýmsar starfsreglur, fyrirmæli og úrskurðir tollyfirvalda geta haft þýðingu um tollframkvæmdina eftir því sem við á. Má í því efni nefna t.d. umburðarbréf fjármálaráðuneytis og ríkistollstjóra, auk úrskurða tollstjóra og ríkistollanefndar. Verður þeirra iðulega getið síðar í tengslum við umfjöllun um einstaka þætti tollframkvæmdarinnar.

Tollyfirvöld hafa tekið saman mikilvægustu fyrirmæli um tollframkvæmdina og gefið út í handbókum fyrir starfsmenn tollembættanna. Svokallaðar tollahandbækur eru þrjár talsins. Sú fyrsta hefur að geyma tollalög, reglugerðir o.fl. Í annarri bókinni eru tollskrá, vöruheitaskrá o.fl. og í þeirri þriðju eru samningar um tollamál sem gerðir hafa verið á Evrópska efnahagssvæðinu. Unnið er að endurskoðun tollahandbókanna enda eru þær mikilvægt verkfæri sem

ætlað er að tryggja samræmd vinnubrögð í tollframkvæmd um allt land.

3.4 Mismunandi túlkun laga og reglugerða

Hér á eftir verða nefnd nokkur dæmi þess að lög og reglugerðir séu ekki nægjanlega skýrar og samræmdar.

Stundum hefur það gerst að tollstjórar hafa ekki fengið vitneskju um að ný lög og reglugerðir hafi tekið gildi fyrr en eftir gildistöku þeirra. Einnig hafa upplýsingar um breytingar á tollskrá stundum borist seint og skýringar á tollskrárnúmerum hafa ekki borist nema kallað sé eftir þeim sérstaklega. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að fjármálaráðuneytið geri tollstjórum með samræmdum hætti grein fyrir breytingum á lögum og reglugerðum sem áhrif hafa á störf þeirra.

Borið hefur á því að starfsmenn einstakra tollembætta túlki lög og reglugerðir ekki á sama veg. Sem dæmi um þetta má nefna að eitt sinn er breyting varð á vörugjaldi fengu embættin bréf frá fjármálaráðuneytinu um að vörugjaldið hefði breyst, en ekkert um það hvenær breytingin átti að taka gildi. Þetta leiddi til þess að ef búið var að tollafgreiða bíl en ekki nýskrá hann, innheimtu sum embættin innflytjandann samkvæmt nýja vörugjaldinu en önnur samkvæmt því gamla. Hér vantar samræmdar vinnureglur. Eðlilegast væri að atriði eins og þetta kæmu fram í nýjum reglugerðum til þess að taka af allan vafa og tryggja samræmi.

Tollalögin fjalla ekki sérstaklega um hvernig fara skuli með mál þar sem tollstjóri telur að innflytjandi hafi tollflokkað vöru ranglega án þess að það hafi áhrif á aðflutningsgjöld. Tollflokkun verður að vera rétt með tilliti til þess að álagning gjalda á tollflokka kann að breytast og þá er mikilvægt að embættið hafi ekki samþykkt ranga flokkun. 99. gr. tollalaga fjallar eingöngu um það þegar gjöld eru

ranglega ákvörðuð en ekkert er fjallað þar um tollflokkaþreitingar. Um þær mættu vera skýrari ákvæði.

Engin ákvæði eru til um hvað skuli gera við umframmagn í tollvörugæmslu þegar ekki telst ástæða til að ákæra vegna ólögmæts innflutnings. Í Reykjavík hafði skapast hefð fyrir því að vara sem taldist umfram í birgðartalningu væri tollafgreidd. Komist var að þeirri niðurstöðu að engin heimild væri til slíks og hefur tollvörugæmslum því verið heimilað að bæta þeim við birgðar sínar. Ekki hefur verið farið út í að leggja hald á vörur þessar eða ákæra vegna þeirra. Skýrar reglur vantar um hvernig bregðast skal við tilvikum sem þessum.

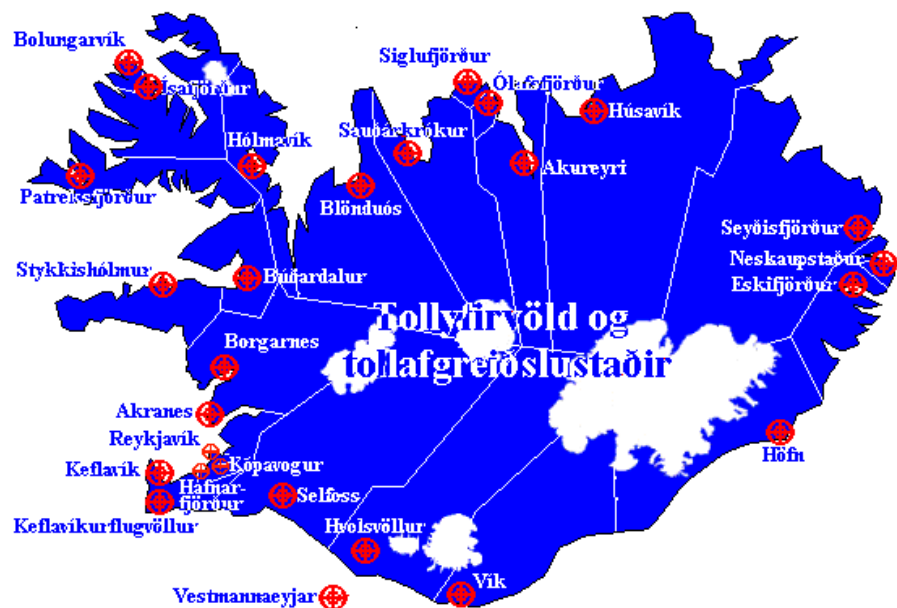
Almennt séð mættu reglur sem tengjast uppboðum á tollvarningi vera skýrari, þannig að hagsmunum ríkissjóðs væri betur borgið. Sem dæmi má nefna að fyrir kemur að vörur sem komnar eru á eftistöðvalista, vegna þess að þær hafa ekki verið tollafgreiddar innan tilskilins tíma, teljast óuppboðshæfar t.d. vegna geymsluskemmda eða aldurs, en ekki er unnt að láta farga þeim á kostnað innflytjandans, sbr. 111. gr. tollalaga þar sem upplýsingar um hver hann er liggja ekki fyrir og þarf því að farga þeim á kostnað ríkissjóðs.

Þá má benda á að reglugerð nr. 526/2000 um meðferð vara sem ferðamenn og farmenn mega hafa meðferðis tollfrjálst við komu til landsins er misvísandi og skapar vanda við framkvæmd tollefirlits með þessum aðilum.

4. Aðilar sem koma að tollframkvæmd

4.1 Tollstjórar

Tollumdæmi landsins eru 26 og fer tollstjóri með stjórn hvers tollumdæmis. Sýslumenn eru tollstjórar hver í sínu umdæmi nema í Reykjavík þar sem er sérstakur tollstjóri. Þau embætti sem fara með tollamál heyrja undir þríjú ráðuneyti; tollstjórinn í Reykjavík undir fjármálaráðuneytið og sýslumenn undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið nema sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli sem heyrir undir utanríkisráðuneytið.



Mynd 1. Tollyfirvöld og tollafgreiðslustaðir

Tollstjórar annast tollheimtu og tolleftirlit hver í sínu umdæmi, leggja á og innheimta hvers konar tolla, skatta og gjöld af innfluttum vörum. Þar á meðal er álagning og inn-

heimta virðisaukaskatts. Þeir fylgjast að öðru leyti með framkvæmd tollalöggjafarinnar og veita einstaklingum og fyrirtækjum þjónustu og upplýsingar um álagningu og almenna skipan tollamála. Tollstjórar hafa jafnframt með höndum allt tolleffirlit, þ.e. effirlit með flutningi á vörum og ferðum fólks til og frá landinu svo og ferðum farartækja á tollsvæði ríkisins.

Frá 1. janúar 2001 hefur tollstjórinn í Reykjavík undir stjórn fjármálaráðuneytisins, effirlit með störfum annarra tollstjóra og gætir þess að samræmi sé í störfum þeirra og ákvörðunum. Ríkistollstjóri hafði þetta hlutverk áður. Á undanförunum árum hefur tollstjóraembættið í Reykjavík vaxið ört og tekið við fjölmörgum nýjum verkefnum.

Í byrjun árs 1998 tók tollstjórinn í Reykjavík við allri innheimtu opinberra gjalda í borginni þegar Gjaldheimtan í Reykjavík var lögð niður. Á sama ári var gert samkomulag við Reykjavíkurborg um að tollstjóri annaðist innheimtu fasteignagjalda. Þetta ár fól fjármálaráðuneytið embættinu einnig að hafa effirlit með innheimtu skatta á landinu öllu og gegna leiðbeiningar- og samræmingarhlutverki við innheimtu á opinberum gjöldum, öðrum en aðflutningsgjöldum. Árið 1998 var einnig ákveðið að fela tollstjóra aukin verkefni við framkvæmd fíkniefnaeffirlits í stjórnsýslu-umdæmi Reykjavíkur sem áður höfðu verið í höndum ríkistollstjóra. Þann 1. október 2000 tók embættið svo við endurskoðun aðflutningsgjalda vegna póstsendinga sem fluttar eru til landsins, sem Íslandspóstur hafði áður annast.

Þá tók tollstjórinn í Reykjavík að stórum hluta við verkefnum sem áður voru í höndum ríkistollstjóra þegar það embætti var lagt niður 1. janúar 2001. Honum er falið að fara með tiltekið samræmingarhlutverk svo og að stýra, í samráði við viðkomandi tollstjóra, effirlitsaðgerðum á landsvísu. Þá getur tollstjórinn í Reykjavík haft umsjón með rannsókn tollamála hvar sem er á landinu gerist þess þörf. Tollstjóri tók við því hlutverki ríkistollstjóra að hafa með höndum stefnumótun á sviði fíkniefnaeffirlits, auk þess sem hann hefur heimild til að sinna slíku effirliti á landsvísu. Flestir starfsmenn ríkistollstjóra tóku til starfa hjá tollstjóranum í Reykjavík og breyttist skipurit embættisins nokkuð í

kjölfarið. Sem dæmi má nefna breytingar á skipulagi tollheimtusviðs, verulega aukningu á verkefnum á stjórn-sýslusviði, tollheimtusviði og tollgæslusviði, auk þess sem komið var á fót deild sem sér um innri endurskoðun embættisins.

Eins og fram hefur komið annast tollstjórinn í Reykjavík innheimtu tekna ríkissjóðs í Reykjavík að því leyti sem hún er ekki sérstaklega falin öðrum. Embættið hefur þannig á hendi innheimtu tekjuskatts og eignarskatts samkvæmt lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, útsvars samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og móttöku staðgreiðslu opinberra gjalda samkvæmt lögum nr. 45/1987. Einnig annast tollstjórinn innheimtu tryggingagjalds, virðisaukaskatts, vörugjalds, þungaskatts og annarra opinberra gjalda. Tollstjóri annast auk þess innheimtu fasteignagjalda og annarra tekna sveitarfélaga í stjórnsýsluumdæmi Reykjavíkur, eftir því sem samningar við sveitarfélög í umdæminu kveða á um. Þá er þess að geta að tollstjóraembættið annast lögskráningu skipshafna auk starfa samkvæmt fyrirmælum einstakra laga í stjórnsýsluumdæmi Reykjavíkur, sbr. lög nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði.

Embætti tollstjórans í Reykjavík er langstærsta tollumdæmið, en það annast á bilinu 75%-80% af öllum tollafgreiðslum til og frá landinu. Hjá embættinu starfa nú tæplega 200 manns. Hins vegar eru tollstjórar utan höfuðborgarsvæðisins misvel í stakk búnir til að annast tollframkvæmdina vegna smæðar embættanna. Þannig starfa t.d. ekki sérmenntaðir tollverðir við fámennustu sýslumanns-embættin.

4.2 Ríkistollanefnd

Tollskyldur aðili getur kært ákvörðun um tollverð, tollflokkun eða aðflutnings- eða útflutningsgjöld til tollstjóra í því tollumdæmi þar sem tollafgreiðsla fór fram. Ef viðkomandi sættir sig ekki við niðurstöðu tollstjóra getur hann kært málið til sérstaks óháðs aðila, ríkistollanefndar, sem skipuð er 3 mönnum. Uni hann ekki úrskurði

ríkistollanefndar getur hann höfðað mál fyrir almennum dómstólum til að fá úrskurði nefndarinnar hnekktt.

4.3 Ráðuneyti

Fjármálaráðherra er æðsti yfirmaður tollamála og hefur eftirlit með því að ríkistollanefnd og tollstjórar ræki skyldur sínar. Ráðherra hefur eftirlit með því að tollframkvæmdin sé í samræmi við lög, reglur og önnur fyrirmæli varðandi tollamálefni og alþjóðasamninga um þau efni sem Ísland er aðili að.

Fjármálaráðuneytið tók við stefnumótunarhlutverki ríkistollstjóra 1. janúar 2001. Eftir breytinguna ber fjármálaráðherra ríkari ábyrgð en áður á eftirlitsþætti tollframkvæmdarinnar, sem og eftirliti með einstökum tollstjórum. Innflytjandi getur eftir sem áður skotið úrskurði tollstjóra um gjaldsskyldu, tollflokkun, tollverð og fjárhæð aðflutningsgjalda til ríkistollanefndar. Hins vegar sæta nú aðrir úrskurðir tollstjóra kæru til fjármálaráðherra, en það úrskurðarvald var áður á hendi ríkistollstjóra. Þá annast fjármálaráðherra framkvæmd og samskipti við erlend tollýfirvöld samkvæmt þeim milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að og lúta að framkvæmd tollamála, nema annað sé þar ákveðið eða ráðherra ákveði annað.

Sýslumenn eru eins og áður segir tollstjórar hver í sínu umdæmi nema í Reykjavík, en embætti þeirra heyra undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Dómsmálaráðherra ber ábyrgð á rekstri embættanna og þar af leiðandi að tollstjórn utan Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur sé skilvirk, markviss og í samræmi við lög og reglur.

Embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli heyrir undir utanríkisráðuneytið, sbr. lög um yfirstjórn mála á varnarsvæðum o.fl. nr. 106/1954. Sýslumaðurinn sér um tollgæslu og tollheimtu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar og á varnarsvæði Keflavíkurflugvallar.

5. Almennt um tollframkvæmd

5.1 Tollafgreiðsla

Hugtakið tollafgreiðsla er skilgreint í tollalögum, nr. 55/1987, sem heimild tollyfirvalds til að afhenda vöru til nota innanlands eða til útflutnings. Verður nú farið yfir helstu þætti tollafgreiðslunnar. Fleiri tollafgreiðslur eru vegna innflutnings en vegna útflutnings. Til að mynda var innflutningur 78% af heildartollafgreiðslum árið 1998, 76% árið 1999 og 74% árið 2000.

1. Ferli tollafgreiðslu

Við komuna til landsins fær flutningsfar, skip eða flugvél, aðkomuafgreiðslu, sem þýðir að tollstjóri gefur heimild til þess að það verði tollafgreitt. Þegar komudagur hefur verið skráður, sem gerist þegar búið er að gefa aðkomuheimild, má fara að útbúa tollskýrslur og tollafgreiða vörusendingar úr farmi flutningsfars. Eftir það er flutningsfar affermt og vörurnar fluttar ýmist í vörugeymslu eða beint til innflytjenda.

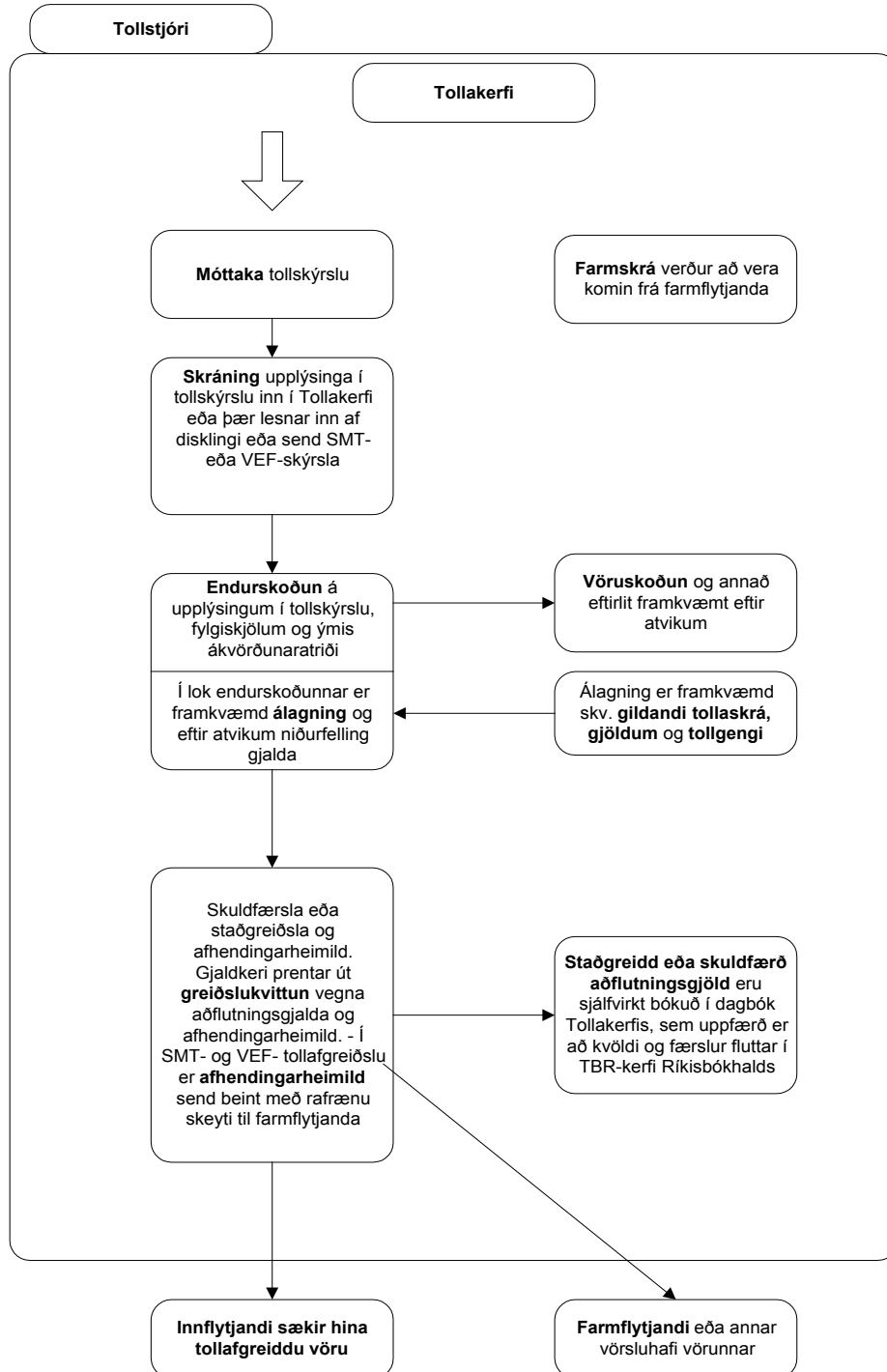
Samkvæmt tollalögum eru til nokkrar tegundir af geymslum fyrir ótollafgreiddar vörur. Þær eru geymslur farmflytjenda skv. 64. gr. tollalaga, almennar tollvörugeymslur skv. 73.-74. gr., tollfrjálsar forðageymslur skv. 75.-78. gr., geymslur tollfrjálsra verslana skv. 79. gr. og tollfrjáls svæði (frísvæði) skv. 90.-96. gr. Ekki er skilyrði samkvæmt tollalögum að farmflytjendur, flutningsmiðlarar eða Íslandspóstur reki slíkar geymslur en þessi aðilar geta fengið heimild til þess. Heimilt er skv. 74. gr. tollalaga að geyma vörur í almennri tollvörugeymslu í 3 ár.

Farmflytjandi sendir farmskrá til tollstjóra. Farmskrá er listi yfir farmbréf sem geyma upplýsingar um allan farm í flutningsfari. Farmbréf eru búin til af farmflytjanda þar sem farmur er settur í flutningsfar og ber hann ábyrgð á því að upplýsingar í farmskrá séu réttar.

Farmskrár eru nú í 95% tilvika sendar rafrænt inn í Tollakerfið en smærri farmflytjendur senda farmskrá ennþá á pappír og sjá starfsmenn tollstjóra þá um að skrá hana inn í Tollakerfið. Upplýsingar úr farmskrárluta kerfisins eru notaðar til samanburðar við upplýsingar í tollskýrslunni í tollafgreiðsluferlinu. Þegar farmskrá er komin inn í Tollakerfið, gerir innflytjandinn tollskýrslu. Skýrslan er yfirlýsing, líkt og skattskýrsla, og ábyrgist innflytjandi að upplýsingar þær sem fram koma í skýrslunni séu réttar. Því næst er skýrslan lesin inn rafrænt eða skráð ef hún er á pappír.

Innflytjandi gerir tollskýrslu vegna vörusendingar og leggur hana inn hjá tollstjóra eða sendir með SMT eða af Vefnum. Í tollskýrslu eru meðal annars forsendur fyrir álagningu aðflutningsgjalda.

Tollalínan



Mynd 2. Ferli tollafgreiðslu

2. Pappírstollafgreiðsla

Á síðasta áratug hafa orðið miklar breytingar á tollframkvæmdinni. Eitt af því sem hefur tekið stakkaskiptum er form tollskýrslna, gerð þeirra og afhendingarháttur.

Innflytjendur skiluðu tollskjölum eingöngu á pappír allt fram á níunda áratuginn þegar heimilt varð að skila þeim á tölvudisklingum. Þetta sparaði mikla vinnu þar sem tollstarfsmenn þurftu ekki lengur að skrá allar upplýsingar úr tollskjölum. Rafræn tollafgreiðsla tók síðan við árið 1992 og er alls ráðandi í dag. Það eru aðeins einstaklingar sem nú hafa lögum samkvæmt heimild til að skila tollskýrslu á pappír, en fyrirtæki skila þó leiðréttingarskýrslum og neyðarleyfum á pappír eins og síðar verður fjallað um.

Einföld tollafgreiðsla (ET) átti í upphafi að leysa pappírstollafgreiðsluna af hendi og var hugsuð sem millistig yfir í rafræna tollafgreiðslu. ET heimilaði innflytjendum innflutning án skoðunar, sem fór þá fram eftir á. Þessi var lögð niður þegar SMT-tollafgreiðslan og VEF-tollafgreiðslan voru að fullu teknar í notkun af þeim aðilum sem eiga að fara hina rafrænu leið.

3. SMT- og VEF-tollafgreiðsla

Í SMT-tollafgreiðslu gerir fyrirtæki tollskýrslu í tölvukerfi sínu og fer þá m.a. fram villuprófun, en gögnin eru síðan send rafrænt beint inn í Tollakerfið. SMT-tollafgreiðsla telst til svonefndra beinna rafrænna viðskipta.

VEF-tollafgreiðsla er rafræn tollafgreiðsla við vefsetur tollyfirvalda. Hún fer þannig fram að notendur tengja sig við vefsetur tollyfirvalda (www.tollur.is) og velja VEF-tollafgreiðslu. Með því að skrá aðgangsorð sitt geta notendur gert tollskýrslu, prófað hana, fengið útreikning gjalda og síðan sent skýrsluna til tollafgreiðslu. Svör tollyfirvalda um tollafgreiðsluna móttækur síðan sá sem sendi inn skýrsluna með sama hætti á vefsíðu tollyfirvalda. VEF-

tollafgreiðslan telst til svonefndra óbeinna rafrænna viðskipta.

Öll rafræn tollafgreiðsla er háð því að heimild hafi fengist til að tollafgreiða með þessum hætti. Heimildina geta öll fyrirtæki fengið sem fullnægja skilyrðum reglugerðar nr. 858/2000, um SMT-tollafgreiðslu. Með þessum hætti má tollafgreiða hvar sem er á landinu óháð staðsetningu vörunnar eða þess sem er að tollafgreiða. Öll gjöld sem tengjast tollafgreiðslunni eru skuldfærð samkvæmt gildandi reglum með eins eða tveggja mánaða greiðslufresti samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 309/1999, um greiðslufrest á aðflutningsgjöldum.

Í rafrænni tollafgreiðslu eru fylgiskjöl áfram hjá inn- eða útflytjendum. Hægt er að senda rafrænt skeyti með beiðni frá tollstjóra um að fá að skoða tiltekin gögn vegna rafrænnar skýrslu. Endurskoðunarheimild tollstjóra, þ.e. heimild til leiðréttingar eru 60 dagar vegna pappírsskýrslna frá tollafgreiðsludegi nema viðkomandi hafi beitt blekkingum, þá er fresturinn til þess að gera athugasemdir 6 ár. Meginreglan vegna rafrænna tollskýrsla er eftirá-endurskoðun en fyrirframendurskoðun vegna pappírsskýrslna. Ljóst er að endurskoðun hefur minnkað í kjölfar rafræna kerfisins, þar sem nú eru aðeins skoðuð úrtök af skýrslum.

SMT- og VEF-tollafgreiðsla taka eingöngu til almennra vörusendinga, póstsendinga og hraðsendinga. Bráðabirgðatollafgreiðslur, leiðréttingar vegna vörusendinga sem þegar hafa fengið tollafgreiðslu, gegnumflutningur og einföld tollskýrslugerð geta því aldrei farið í gegnum rafræna tollafgreiðslukerfið. Í þessum tilvikum verður viðkomandi að leggja fram skriflega tollskýrslu ásamt tilheyrandi tollskjölum.

Rafræn tollafgreiðsla fyrir þá sem stunda inn- og útflutning í atvinnuskyni átti fyrst að taka að fullu gildi 1. janúar 2000 en var síðan frestað með lagabreytingu til 1. janúar 2001. Frá sama tíma féllu úr gildi reglur nr. 510/1990, um einfaldari tollmeðferð á vörum, með síðari breytingum. Vegna fjölda umsókna hefur ekki verið hægt að fylgja

lögnum hvað varðar fyrrnefnda dagsetningu. Fresturinn hefur því verið framlengdur af tollyfirvöldum um einn mánuð í einu og tilkynningar þess efnis birtar á Netinu. Síðasta dagsetningin ákvörðuð af embætti tollstjórans í Reykjavík hvað þetta varðar var 1. júlí 2001. Þann 1. september 2001 var búið að afgreiða allar umsóknir. Frá og með þeim degi var móttöku skriflegra tollskýrslna og disklinga hætt frá þeim sem tollafgreiða skulu í SMT/VEF-tollafgreiðslu, sem eru eins og áður segir skv. 14. gr. tollalaga nr. 55/1987 þeir sem stunda inn- og útflutning á vörum í atvinnuskyni.

4. Tollakerfið

Tollakerfið er tollafgreiðslu- og álagningarkerfi fyrir aðflutnings- og útflutningsgjöld með takmörkuðum eftirlitsmöguleikum. Það er eitt af landskerfum hins opinbera og staðsett hjá Skýrr hf. Allir tollstjórar og sýslumenn er tengdir kerfinu miðlægt. Í Tollakerfið eru m.a. skráðar allar aðflutnings- og útflutningsskýrslur, sem lagðar eru fram á pappír eða sendar eru í rafrænni tollafgreiðslu sem SMT- eða VEF-tollskýrslur til tollstjórans í Reykjavík eða til sýslumanna utan Reykjavíkur. Upplýsingar í reitum í tollskýrslu eru skráðar í tollskýrsluna í Tollakerfi, annað hvort handskráðar eða lesnar inn sjálfvirkt við rafræna tollafgreiðslu. Útreiknuð aðflutningsgjöld í aðflutningsskýrslu innflytjanda eru þó ekki skráð af skýrslunni í Tollakerfið. Verkferlar við tollafgreiðslu aðflutnings- og útflutningsskýrslna í Tollakerfi eru sambærilegir.

Tollakerfið getur ekki reiknað vexti vegna of- eða vangoldinna aðflutningsgjalda. Oft á tíðum þarf að framkvæma ýmsar leiðréttingar í Tollakerfinu. Sem dæmi má nefna leiðréttingu vegna þess að innflytjandi setti vöru í rangan tollflokk. Kemur þá tvennt til, að hann hafi greitt of háan toll eða of lágan. Í báðum tilvikum þyrfti því að leiðrétta vexti vegna greiðslunnar. Tollakerfið er álagningakerfi og getur hvorki reiknað dráttarvexti né inneignarvexti og eru þeir því reiknaðir handvirkt. Að mati Ríkisendurskoðunar er óásættanlegt að reikna þurfi vexti handvirkt árið 2001 í einu af aðaltölvukerfum ríkissjóðs. Augljóst er að mikil

hætta er á að vextir séu reiknaðir á rangan hátt, eða jafnvel alls ekki reiknaðir. Það veldur auknum erfiðleikum við vaxtaútreikning að mismunandi gjalddagar geta verið á sömu tollskýrslu og geta þeir breyst við leiðréttingu á tollflokkum. Það virðist vera full ástæða við endurskoðun á lögum og reglugerðum er varða tollamál að einfalda og samræma þessa gjalddaga.

Handbók vegna hugbúnaðkerfis er einnig mikilvægt hjálpartæki sem sparar bæði tíma og fjármagn þegar verið er að þjálfa nýja starfsmenn. Telja verður bagalegt að ekki sé til notendahandbók um Tollakerfið.

Tollstarfsmenn nota ákveðna síu til að fylgjast með annaðhvort ákveðnum innflytjendum eða tollskrárnúmerum. Sían virkar þannig að kerfið stoppar á ákveðnum kennitölum innflytjenda, t.d. vegna þess að hann hefur orðið uppvís um tollsvik áður, eða að kerfið stoppar á ákveðnum tollskrárnúmerum. T.d. eru allar sendingar með notuðum ökutækjum skoðaðar sérstaklega, vegna þess að hætta á tollalagabroti er talin meiri en ella í þessum tollflokki. Sían er öllum starfsmönnum sjáanleg sem hafa aðgang að tollskýrslum og geta þeir því séð hvaða innflytjendur lenda í síu og hvers vegna. Telja verður nauðsynlegt að hún sé á einhvern hátt falin til verndar persónu málsaðila.

5. Fjöldi tollafgreiðslna

Tafla 1 sýnir fjölda innflutnings- og útflutningsskýrslna og tafla 2 fjölda inn- og útflytjenda árin 1998-2000 skipt eftir tollembættum.

Núorðið er tollskýrslum vegna innflutnings að stærstum hluta skilað á rafrænu formi. Af 312 þúsund skýrslum á árinu 2000 voru um 67 þúsund á pappír. Hins vegar var rafræn tollafgreiðsla skemmra á veg komin vegna útflutnings, en um 2/3 af skýrslum voru í pappírformi á árinu 2000.

Tafla 1. Fjöldi tollskýrsla 1998 - 2000

Afgreiðslustaður	Innflutningur			Útflutningur		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Akranes	1.349	1.083	1.001	27	24	35
Akureyri	8.237	8.073	7.095	2.006	1.890	394
Blönduós	170	192	122	1	22	1
Bolungarvík	19	39	40	15	5	12
Borgarnes	1.080	972	1.130	55	189	308
Búðardalur	0	2	0	0	0	0
Eskifjörður	660	538	751	1.829	1.869	2.905
Hafnarfjörður	33.888	31.171	28.369	665	861	1.088
Hornafjörður	163	140	114	191	44	62
Húsavík	478	424	461	73	42	73
Hólmavík	6	5	11	0	0	0
Ísafjörður	726	729	656	1.023	813	246
Keflavíkurlugv.	10.044	10.644	10.894	28.772	35.618	45.894
Keflavík	3.641	3.561	3.073	71	168	184
Kópavogur	5.411	5.462	4.146	0	0	0
Neskaupstaður	354	217	13	114	48	0
Ólafsfjörður	80	46	69	0	3	0
Patreksfjörður	87	67	53	5	4	2
Reykjavík	292.304	295.592	312.282	37.335	37.277	38.953
Sauðárkrókur	538	533	456	9	28	0
Selfoss	2.653	2.963	2.891	101	519	675
Seyðisfjörður	579	809	691	148	138	216
Siglufjörður	345	290	239	30	33	20
Stykkishólmur	89	138	106	8	14	34
Vestmannaeyjar	1.144	977	916	5.081	4.720	5.158
Samtals:	364.045	364.667	375.579	77.559	84.329	96.260

Skýrslur afgreiddar af Pósti og síma/Íslandspósti eru innifaldar í tölum viðkomandi embætta.

Tafla 2. Fjöldi inn- og útflytjenda 1998 - 2000

Afgreiðslustaður	Innflytjendur			Útflytjendur		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Akranes	145	140	124	7	6	7
Akureyri	960	967	873	51	64	49
Blönduós	37	43	38	1	9	1
Bolungarvík	5	10	9	2	4	4
Borgarnes	61	58	44	2	3	3
Búðardalur	0	2	0	0	0	0
Eskifjörður	126	128	144	41	45	99
Hafnarfjörður	2.158	2.116	1.878	40	27	25
Hornafjörður	45	43	35	6	5	5
Húsavík	78	101	86	10	5	16
Hólmavík	2	3	5	0	0	0
Ísafjörður	191	186	145	38	3	24
Keflavíkurlflugv.	299	313	265	534	614	938
Keflavík	498	511	549	17	16	20
Kópavogur	446	455	400	0	0	0
Neskaupstaður	58	40	8	9	6	0
Ólafsfjörður	16	14	17	0	3	0
Patreksfjörður	23	23	23	2	1	1
Reykjavík	11.627	13.653	13.461	1.032	1.190	1.195
Sauðárkrókur	77	86	64	1	2	0
Selfoss	478	548	463	17	34	40
Seyðisfjörður	112	206	178	18	16	24
Siglufjörður	37	42	34	4	4	1
Stykkishólmur	36	44	35	2	3	1
Vestmannaeyjar	186	202	186	41	48	53
Sala ísl. fiskisk. erl.	0	0	0	1	1	0
Samtals:	17.701	19.934	19.064	1.876	2.109	2.506

Skýrslur afgreiddar af Pósti og síma/Íslandspósti eru innifaldar í tölum viðkomandi embættis.

Ljóst er eins og áður hefur komið fram að embætti tollstjórans í Reykjavík er með langflestar tollafgreiðslur á ári og þar er jafnframt flestir innflytjendur og útflytjendur. Sýslumaðurinn í Hafnarfirði er með næstflestar afgreiðslur og sýslumaðurinn á Keflavíkurlflugvelli kemur þar á eftir. Innflutningur er um þrjú fjórðu af heildartollafgreiðslum og útflutningur um fjórðungur.

5.2 Tollendurskoðun

Tollendurskoðun felst í því að endurskoða tollskýrslur og sannreyna efni þeirra. Með tilkomu SMT-kerfisins árið 1992 breyttist tollendurskoðunin verulega. Þegar tollskýrslum var skilað á pappír fór endurskoðunin fram fyrirfram, þ.e. tollskýrslur og farmskrár voru skoðaðar áður en tollafgreiðsla átti sér stað. Í rafrænni tollafgreiðslu koma tollskjölin hins vegar ekki til tollembættanna til skoðunar heldur eru þau geymd hjá viðkomandi inn- og útflytjendum og því verður að kalla eftir skjölum eða senda tollendurskoðendur út í fyrirtækin til að skoða þau eftir tollafgreiðslu. Þetta kallar á breyttar aðferðir við eftirlit. Í reynd má segja að starfsmenn tollsins þurfi að tileinka sér svipaðar aðferðir við eftirlit og beitt er í skattkerfinu.

Tollstjórar sjá um endurskoðun tollskýrslna í sínu umdæmi. Tollstjórinn í Reykjavík hefur þó eftirlitshlutverki að gegna gagnvart tollstjórum utan höfuðborgarsvæðisins, en það hlutverk var áður í höndum ríkistollstjóra. Sú endurskoðun fer fram á þrjú mismunandi vegu. Í fyrsta lagi með vali á umdæmi til skoðunar, í öðru lagi með tilviljunarkenndu úrtaki á skýrslum og í þriðja lagi með skoðun á skýrslum eftir ábendingum sem borist hafa.

Tollalagabrot við innflutning eru aðallega tvenns konar. Annars vegar er reynt að hafa tekjur af ríkissjóði með því að greiða ekki aðflutningsgjöld eða greiða lægri gjöld en lög mæla fyrir um. Hins vegar er reynt að koma vörum til landsins sem óheimilt er að flytja inn. Tollalagabrot við útflutning felast aðallega í rangri tilgreiningu á upprunalandi vöru, fölsuðum útflutningsskýrslum eða að útflutningsheimildir vantar.

Formlegt áhættumat hefur ekki verið gert vegna tollendurskoðunar. Eftir að endurskoðun allra inn- og útflutningsskjala var hætt byggir endurskoðunin á úrtökum, en áhættumatið myndi gagnast við val á þeim. Núna er notast við síur í Tollakerfinu sem gera kleyft að stöðva vöru-sendingar á ákveðnum forsendum. Sem dæmi má nefna að fyrr á þessu ári voru stöðvaðar sendingar frá ákveðnum

löndum vegna gin- og klaufaveiki. Nú starfar nefnd á vegum tollstjórans í Reykjavík sem á að gera formlegt áhættumat. Áhættuþáttum er þá raðað upp eftir vægi, en áhættuþættir vegna tollsvika eru t.d. að magn, verð, tollflokkur eða uppruni sé ekki rétt tilgreint.

Tollstjórum er ætlað að gera athugasemdir við aðflutningskýrslu samkvæmt 98. gr. tollalaga ef hún eða einstakir liðir hennar eða fylgiskjöl eru ófullnægjandi eða óglögg og óska eftir skýringum og þeim gögnum sem hann telur þörf á.

5.3 Tollgæsla

Tollgæsla er tolleftirlit og felst í því að koma í veg fyrir að varningur sé fluttur ólöglega til og frá landinu. Tollgæsla felst þannig einkum í að fyrirbyggja og koma upp um smygl og sannreyna að vara sem flutt er til landsins sé í samræmi við framlagðar tollskýrslur og fylgiskjöl þeirra. Samkvæmt lögreglugögum nr. 90/1996 fara tollstjórar, löglærðir fulltrúar þeirra og tollverðir með lögregluvald á sínu starfssviði. Hjá stærri embættunum eru það tollverðir sem annast tollgæsluna en hjá þeim minni er lögreglumönnum iðulega falið tollgæsluvald enda er heimild til þess í 26. gr. lögreglugaganna.

Tollgæslan felst m.a. í eftirliti með fólks- og vöruflutningum um hafnir og flugvelli, eftirliti með vörugeymslum, leit að smyglvarningi í flutningsförum, vörugeymslum og á öðrum stöðum þar sem ætla má að smyglvarningur sé að finna. Tollgæslumenn hafa mjög ríkar eftirlits- og skoðunarheimildir skv. tollalögum. Þeim er þannig heimil umferð hvarvetna um stendur landsins og meðfram þeim, um hafnarsvæði og flugvelli. Þeir skulu hafa frjálstan og óhindraðan aðgang til eftirlits og rannsóknar á vörum sem geymdar eru í vörugeymsluhúsum á framangreindum svæðum, svo og að öðrum húsum og stöðum þar sem ótollafgreiddar vörur eru geymdar eða hafa verið geymdar. Enn fremur er tollgæslumönnum heimill að-

gangur að atvinnuhúsnæði ef ætla má að þar séu geymdar vörur sem ekki hafa fengið löglega tollmeðferð.

Auk þess er tollgæslumönnum heimilt að veita þeim mönnum eftirför sem skjóta sér undan eða grunaðir eru um að hafa skotið sér undan tolleftirliti með innfluttar vörur og mega af sjálfsdáðum framkvæma leit í húsum þegar um beina eftirför er að ræða og bið eftir úrskurði dómara veldur hættu á sakarspjöllum. Tollgæslumönnum er heimilt að leita og rannsaka alls staðar í skipum og flugförum sem eru á tollsvæði ríkisins. Einnig er þeim heimilt að leita í öllum farartækjum sem eru á eða koma frá fermingar- og affermingarstöðum skipa og flugfara, svo og öðrum þeim stöðum þar sem ótollafgreiddar vörur eru eða hafa verið geymdar. Tollgæslumönnum er enn fremur heimilt að leita í öllum farartækjum sem þeir hafa grun um að flytji ólöglega innfluttar vörur. Þeim er heimilt að leita á mönnum sem eru í farartækjum, húsum eða á svæðum eða á leið frá farartækjum eða stöðum þar sem tollgæslumönnum er heimil rannsókn og skoðun á vörum.

Tollgæslumönnum er heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna ef nauðsyn krefur. Þeim er þannig heimilt að handtaka mann sem staðinn er að eða grunaður um tollalagabrot og yfirheyra eða fá hann lögreglunni í hendur. Um rannsókn og yfirheyrslu og aðra meðferð máls gilda ákvæði laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við getur átt. Þá ber tollgæslumönnum að leggja hald á muni sem teljast til sakargagna eða ætla má að hafi sönnunargildi í málum vegna tollalagabrota.

6. Tollframkvæmd hjá einstökum tollembættum

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er lýst tollframkvæmd hjá þeim þremur tollembættum sem athugunin náði til, þ.e. tollstjórans í Reykjavík, sýslumannsins í Hafnarfirði og sýslumannsins í Vestmannaeyjum. Eins og fram kemur í inngangi skýrslunar var eitt af markmiðum þessarar úttektar að kanna samræmi í tollafgreiðslum. Stjórnunarþættir sem geta stuðlað að samræmdri framkvæmd verkefna innan stjórnsýslunnar eru m.a. skýrar verklagsreglur og leiðbeiningar um framkvæmd einstakra verkefna, og það hvernig ný lög og reglugerðir eru kynnt fyrir starfsmönnum. Annað markmið úttektarinnar var að kanna hversu samræmdar og markvissar eftirlitsaðgerðir embættanna væru. Mikilvægir stjórnunarþættir í því sambandi eru t.d. verkáætlanir og markmiðssetning um tollendurskoðun og tollgæslu.

6.1 Tollframkvæmd hjá tollstjóranum í Reykjavík

Eins og sjá má í töflum fyrir í þessari skýrslu annast embætti tollstjórans í Reykjavík árlega um 75% af öllum tollafgreiðslum á landinu. Árið 1998 voru tollafgreiddar um 330 þúsund skýrslur, um 333 þúsund árið 1999 og 351 þúsund árið 2000.

Verklagsreglur og leiðbeiningar

Hjá embættinu er í auknum mæli stuðst við skriflegar verklagsreglur um ýmsa þætti tollframkvæmdarinnar, svo sem um innheimtu aðflutningsgjalda af ökutækjum sem fengið hafa akstursleyfi en aðflutningsgjöld ekki verið greidd eftir að akstursleyfi rann út. Þá hafa verið settar verklagsreglur vegna uppgjors neyðarleyfa, tollmeðferðar

notaðra ökutækja þegar til greina kemur að véfengja viðskiptaverðið, vangoldinna aðflutningsgjalda vegna hraðsendinga, skila á aðflutningsskýrslum og greiðslu aðflutningsgjalda.

Öllum mikilvægum breytingum á lögum og reglugerðum er varða tollamál er dreift til starfsmanna. Einnig er dreift fyrir mælum frá ráðuneytum og öðrum stofnunum. Haldnir eru fundir þar sem farið er yfir lagabreytingar og þær kynntar starfsmönnum og þá er töluvert um að gefin sé út minnisblöð vegna breytinga þar sem dregin eru fram helstu áhersluatriði.

Stundum hefur embættinu ekki verið kunnugt um ný lög og reglugerðir fyrr en eftir að þær hafa tekið gildi. Einnig hafa upplýsingar um breytingar á tollskrá stundum borist seint og skýringar á tollskrárnúmerum hafa ekki borist nema kallað sé eftir þeim sérstaklega. Fleiri embætti höfðu sömu sögu að segja og því ljóst að skýra þarf boðleiðir á milli fjármálaráðuneytis og tollembætta um land allt.

Þessa dagana er að frumkvæði tollstjórans í Reykjavík unnið að gerð nýrrar tollahandbókar sem á að verða uppflöttiorðabók fyrir tollstarfsmenn um land allt. Hér er um mikilvægt verkfæri að ræða sem ætlað er að tryggja samræmd vinnubrögð í tollaframkvæmd. Fyrsti kafli bókarinnar fjallar um SMT- og VEF-tollafrgreiðslu og er áætlað að bæta við 3-4 köflum á þessu ári. Þegar hefur verið ákveðið að næstu 2 kaflar fjalli um upprunareglur og ökutæki.

Verkátlanir og markmið um tollendurskoðun og tollgæslu

Í janúar 1998 var tollstjóranum í Reykjavík sett erindisbréf af hálfu fjármálaráðherra í samræmi við ný lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Samkvæmt erindisbréfinu á að vinna langtímaáætlun til fimm ára í senn þar sem stefnumótun fyrir embættið og verkefni þess eru nánar skilgreind og útfærð. Jafnframt á að leggja fram á hverju ári starfs- og rekstraráætlun með greinargerð um markmið yfirstandandi árs og hvernig þeim skuli náð. Í

samræmi við erindisbréfið var gerð langtímaáætlun fyrir embættið fyrir árin 2000-2004 og ársáætlun fyrir árið 2000. Gerð hefur verið ný langtímaáætlun fyrir árin 2001-2005 og ársáætlun fyrir árið 2001 í kjölfar þess að gerður var nýr samningur við ráðuneytið um árangursstjórnun á árinu 2001.

Eitt af markmiðum langtímaáætlunarinnar varða tollendurskoðunina. Það var að „pappírstollafgreiðslur yrðu skoðaðar innan við sólarhring frá því þær bárust og SMT skoðunum yrði fjölgað um 30%“. Í flestum tilfellum tókst að afgreiða pappírstollafgreiðslur á innan við sólarhring. Hlutfall pappírstollafgreiðslna var þó hærra en gert hafði verið ráð fyrir, en hlutfall pappírstollafgreiðslna jókst mikið við að embættið tók við endurskoðun á pósti frá útlöndum þann 10. október 2000 eins og áður hefur komið fram.

Verkáætlanir eru gerðar varðandi skoðun á fyrirtækjum í SMT en ekki pappírsgreiðslur þar sem markmiðið er að þær fái allar tollendurskoðun innan 24 klukkustunda svo framarlega sem allt er í lagi. Þeir starfsmenn sem heimsækja viðkomandi fyrirtæki fá afrit af bréfi sem fyrirtækinu er sent þar sem fyrirhuguð heimsókn er boðuð. Verklagsreglur eru kynntar og afhentar öllum deildarstjórum tollheimtusviðs. Verklagsreglur eru einnig kynntar sérstaklega fyrir þeim sem eftir þeim eiga að fara og oftast eru þeir hafðir með í ráðum þegar þær eru settar.

Tollendurskoðun er í auknum mæli sinnt með heimsóknum í fyrirtæki. Á árinu 1999 voru heimsótt 36 fyrirtæki í Reykjavík og skoðaðar u.þ.b. 5.000 skýrslur sem er um 1,5% af heildarskýrslufjölda þess árs. Gerðar voru athugasemdir í 410 tilfellum. Slíkar athugasemdir geta ýmist leitt til hækkunar eða lækkunar aðflutningsgjalda. Á árinu 1999 leiddu slíkar athugasemdir til hækkunar gjalda um ríflega 3,6 m.kr. og lækkunar um 2,5 m.kr.

Á árinu 2000 voru heimsótt 42 fyrirtæki í Reykjavík og skoðaðar u.þ.b. 8.000 skýrslur sem er um 2,3% af heildarskýrslufjölda þess árs. Gerðar voru athugasemdir í 310 tilfellum. Hækkun aðflutningsgjalda vegna umræddra skoðana var 4,5 m.kr. og lækkun 346 þús. kr.

Það markmið var sett að heimsækja 50 fyrirtæki á árinu 2001 og að endurskoða 10.000 skýrslur. Vegna þeirra skipulagsbreytinga og starfsmannabreytinga á eftirlitsdeild sem átti sér stað um síðustu áramót hefur eftiráendurskoðun farið fremur hægt af stað. Nú þegar hafa verið heimsótt 7 fyrirtæki og skoðaðar 1903 skýrslur á þessu ári og búið er að undirbúa heimsóknir í 19 fyrirtæki. Þá hefur staðið yfir viðamikil skoðun á einum flutningsmiðlara og verið skoðaðar u.þ.b. 2000 skýrslur í innflutningi og 145 í útflutningi hjá honum. Þá er þess að geta að auk heimsókna hefur verið kallað eftir 458 aðflutningsskýrslum frá 68 innflytjanda.

Til viðbótar við ofangreindar gjaldabreytingar leiða heimsóknir í fyrirtæki iðulega til þess að efnt er til frekari athugunar á einstökum tollskrárflokkum. Slík athugun eða eftiráendurskoðun getur leitt til þess að formleg endurákvörðun á sér stað. Endurákvörðun getur bæði stafað af sendingum sem tollafgreiddar hafa verið skjállega og í SMT/VEF tollafgreiðslu. Í sumum tilfellum leiðréttir innflytjandi og greiðir dráttarvexti án þess að til eiginlegrar endurákvörðunar komi. Þetta getur gerst í þeim tilfellum t.d. þar sem farið er í heimsókn í fyrirtæki og innflytjanda er tilkynnt meint villa. Innflytjandi er sammála því að þetta hafi verið rangt og leggur þá sjálfviljugur inn leiðréttingarskýrslu. Lagðir eru dráttarvextir á vangreidd aðflutningsgjöld og innflytjandi greiðir. Álögð aðflutningsgjöld með endurákvörðun vegna þessa í Reykjavík voru 23,0 m.kr. með dráttarvöxtum árið 1999, 6,4 m.kr. án dráttarvaxta árið 2000 og nema nú á þessu ári u.þ.b. 14,0 m.kr. án dráttarvaxta.

Ekki er hægt að fullyrða með vissu hver sé kostnaður ríkissjóðs vegna þessarar eftiráendurskoðunar þar sem hún er ekki framkvæmd af sérstakri einingu innan embættis tollstjórans í Reykjavík. Upplýsingar um kostnað við þessa skoðun á árunum 1999 og 2000 liggur því ekki fyrir en rekstrarkostnaður tolladeildar eins og hún er skilgreind á viðfangsefnaskrá var 60,8 m.kr. árið 1999 og 76,4 m.kr. árið 2000. Hvað varðar árið 2001 eru saman á viðfangsefnaskrá kostnaður vegna eftirlitsdeildar og

tollendurskoðunar en til stendur að skipta deildunum upp í sérvíðfangsefni um næstu áramót. Kostnaður deildanna í dag nemur 41,4 m.kr.

Sérstaklega skilgreint áhættumatskerfi er ennþá ekki til hjá embættinu vegna tollgæslu, ekki fremur en vegna tollendurskoðunar. Þess í stað er meira byggt á reynslu starfsmanna og þá m.a. horft til fyrri samskipta við einstaka innflytjendur og á vöruflokka sem eru í háum tollflokki og innflytjendur freistast til að tilgreina rangt á tollskýrslu.

Sérstök tollgæsludeild vegna fíkniefna starfar við tollstjóra-embættið í Reykjavík og hefur hún m.a. yfir að ráða leitarhundum. Áður var yfirstjórn tollgæslu hjá ríkistollstjóra en búið var að færa hana að hluta til tollstjórans í Reykjavík áður en embætti ríkistollstjóra var lagt niður um síðustu áramót.

Ábendingar um tollsvik og smygl sem embættinu berast eru skráðar, en ef ábendingar eru ekki á rökum reistar er þessum athugasemdum eytt. Þá heldur fíkniefnadeildin sérstaka skrá sem í eru settar ábendingar um fíkniefnasmygl ef ljóst er að þær eru á rökum reistar, annars ekki. Deildin er með sérstakt tölvukerfi sem ekki er nettengt og fáir hafa aðgang að. Þar er safnað upplýsingum um einstök mál. Leiði það ekki til neins er þeim eytt.

Tollstjóraembættið hefur sett sér markmið um að auka tollgæslu. Í langtímaáætlun embættisins sem áður er minnst á eru þannig sett fram mælanleg markmið um aukna og bættu tollgæslu. Markmiðin og sá árangur sem þegar hefur náðst eru eftirfarandi:

1. **Að tilbúnar yrði starfslýsingar fyrir a.m.k. 80% starfa í tollgæslu.** Þessar starfslýsingar eru ekki tilbúnar, en eru í undirbúningi og er ætlunin að ljúka þeim á þessu ári.
2. **Að tilbúnar yrðu þjálfunaráætlanir fyrir 50% starfsmanna í tollgæslu.** Þjálfunaráætlanir voru gerðar vegna einstakra námskeiða. Þar á meðal vegna Schengen-samningsins, grunnnám fyrir alla tollverði og framhald

fyrir nokkra sérvalda starfsmenn. Þá fengu allir nýir tollverðir þjálfun í greiningu fíkniefna og flestir hinna eldri fengu sömu upprifjun. Þá voru haldin námskeið í skýrslugerð og starfsmenn fíkniefna- og rannsóknardeildar fengu þjálfun í yfirheyrslum. Vegna samruna ríkistollstjóraembættisins og embættis tollstjórans er líklegt að flestar þjálfunaráætlanir færast yfir til Tollskólans sem áður sá nær eingöngu um grunnám tollstarfsmanna en minna er um sértæk námskeið.

3. **Að komið yrði á formlegri skráningu 70% verkefna.** Þessi skráning er ekki komin á vegna vandamála með tölvuforrit sem annast átti þessa skráningu, en það hefur tafið þróun málsins. Það er nú í athugun að breyta þessari skrá og gera hana auðveldari í notkun, einkum þá aðgerð að kalla fram upplýsingar úr slíkri skrá.
4. **Að skoðaðar yrðu a.m.k. 1% sendinga sem berast með pósti.** Markmiðinu hefur verið náð hvað varðar böggla og stærri bréfasendingar. Hins vegar var í áætluninni ekki gerð nægjanlega góð grein fyrir því hvað fælist í hugtakinu skoðun. Er skoðun opnun böggla eða telst gegnumlýsing vera skoðun? Hvað með hundaleit og handfjötlan?
5. **Að skoðaðar yrðu 2500 sendingar í fraktflutningi.** Ekki liggja fyrir tölur nema fyrir síðustu átta mánuði ársins 2000. Á þeim tíma voru skoðaðar 960 sendingar og þá eru hraðsendingar ekki taldar með. Alls voru skoðaðar 7.932 hraðsendingar. Þessi skoðun hefur minnkað verulega á síðustu árum vegna breyttrar áherslu við tollgæslu. Formleg áhættugreining liggur ekki fyrir. Hins vegar eru valdir ákveðnir flokkar til skoðunar. Valið getur verið grundvallað á reynslu embættisins, ábendingu inn- eða útflytjanda og sérstakra áhersluatriða hverju sinni. Auk þessa eru skoðaðar sérstaklega sendingar til ákveðinna aðila.
6. **Að skoðaðar yrði 1% gámaeininga sem koma til landsins.** Sérstök skoðun á innihaldi gáma er langt frá því að ná þessu markmiði. Til þess þyrfti að skoða nær

1000 gáma á hverju ári. Þetta er mannaflafrek iðja og í því efni hefur ekki verið nægjanlega gott ástand. Engar nákvæmar upplýsingar eru til um þetta frá fyrri árum en þær voru lágar. Engin skrifleg áhættugreining af hálfu embættisins er til staðar. Þó eru farmskrár skoðaðar m.t.t. ýmissa atriða. Þannig eru sendingar til aðila sem t.d. hafa tengst fíkniefnamálum frekar skoðaðar en aðrar.

7. **Að sameiginlegar skyndiaðgerðir deilda yrðu auknar um 50%.** Þessu markmiði var náð á árinu 2000 og gott betur því þessar aðgerðir voru fáar á árinu 1999. Breytt skipulag tollgæslu með tilkomu Tollmiðstöðvar gerði það auðveldara að vinna slík mál.

Af embættunum þremur sem úttekt þessi beindist að, er embætti tollstjórans í Reykjavík eina embættið sem gert hefur árangursstjórnunarsamning. Að mati Ríkisendurskoðunar var ársáætlunin sem embættið gerði fyrir árið 2000 ekki nægjanlega skýr. Þannig eru markmið ársáætluninnar ekki nægjanlega skilgreind, t.d. var sett markmið um skoðun 1% sendinga sem bárust með pósti án þess að skilgreint væri hvað teldist skoðun. Þegar á hólminn var komið vissu menn ekki hvað nákvæmlega teldist skoðun, var það opnun pakka, gegnumlýsing, leit með hundi eða eitthvað annað? Þá voru markmið oft á tíðum óraunhæf, t.a.m. var sett það markmið að skoða 1% gámaeininga sem kæmu til landsins á árinu 2000. Sérstök skoðun á innihaldi gáma var langt frá þessu markmiði enda þurfti að skoða nær 1000 gáma á ári hverju til þess og er langt frá því að mannaflí sé til staðar til að sinna því verki.

Af þeim ellefu markmiðum sem embættið setti sér í ársáætluninni fyrir árið 2000, náði það aðeins einu að fullu. Fjórum var náð að hluta en sex náðust ekki. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að vinna árangursstjórnunarsamning eins og þennan með mun skipulagðari hætti og setja embættinu raunhæfari markmið.

Skýrt skilgreindar eftirlitsáætlanir til lengri tíma eru ekki gerðar aðrar en þær sem fram koma í árangursmark-

miðum embættisins. Starfsemin er skipulögð með þeim hætti að öllum eftirlitsþáttum er sinnt þó áherslur séu breytilegar. Aðallega er byggt á slembiathugunum eða unnið út frá vísbendingum og upplýsingum. Stærri eftirlitsaðgerðir eru skipulagðar hver fyrir sig og unnið er að samræmdum reglum um framkvæmd slíkra aðgerða er útheimta mikinn mannafla og taka iðulega nokkra daga. Samræma þarf stjórnun og verkaskippingu og tryggja öryggi svo ekkert misfarist.

Vöruskoðun felst í því að athugað er hvort varan sé sú að efni, magni og uppruna eins og tollskýrsla segir til um. Ekki eru þó til verklagsreglur sem segja til um það hversu hátt hlutfall vörusendinga skuli skoðuð (eins og t.d. 1 af hverjum 10). Ekki hafa verið settar neinar almennar verklagsreglur um vöruskoðun fyrir starfsmenn heldur vinna þeir eftir þeim lögum og reglugerðum sem eru í gildi á hverjum tíma auk þess sem nánari fyrirhætti um eftirlit koma stundum frá ráðuneytum og eftirlitsstofnunum, eins og t.d. Fiskistofu og Hollustuvernd ríkisins.

Þó formlegar eftirlitsáætlanir séu ekki gerðar um innflutning á sendingum sem eru afgreiddar hjá tollstjóranum í Reykjavík þá eru síur á tollskrárnúmerum sem sérstaklega þarf að hafa eftirlit með, auk þess sem einstakir innflytjendur eða upprunalönd eru stundum sett í síur eða sérstakt eftirlit.

Gæðaeftirlit á tollframkvæmdinni var áður í höndum ríkistollstjóra, en nú er verið að vinna að stofnun deildar sem sér um innri endurskoðun hjá tollstjóranum í Reykjavík.

6.2 Tollframkvæmd hjá sýslumanninum í Hafnarfirði

Hafnarfjörður annast tæplega helming af öllum toll-afgreiðslum á landinu, ef frá eru skilin embættin á Keflavíkurlflugvelli og í Reykjavík. Árið 1998 voru afgreiddar tæplega 33 þúsund sendingar, tæplega 30 þúsund árið 1999 og tæplega 28 þúsund á árinu 2000. Hjá sýslumanninum í Hafnarfirði starfa 9 manns að tollframkvæmdinni; 1 deildarstjóri, 1 yfirtollvörður, 3 tollverðir, 3 tollendurskoðendur og 1 gjaldkeri.

Verklagsreglur og leiðbeiningar

Starfmönnum embættisins eru kynnt ný lög og reglugerðir um leið og þau koma út. Allir starfsmenn tollsins hafa aðgang að Netinu og þar með nýjum lögum og reglugerðum. Haldin er rafræn skrá yfir helstu lög og reglugerðir ásamt bréfum ráðuneyta sem varða framkvæmd toll-afgreiðslu. Yfirmenn embættisins gera verkáætlanir í samráði við aðra starfsmenn.

Handbók fyrir starfsmenn um markmið og stefnu sýslumannsembættisins er ekki til og markmið eftirlitsaðgerða hjá embættinu hafa ekki verið skilgreind. Þá hefur formlegu gæðaeftirliti ekki enn verið komið á í Hafnarfirði. Ekkert formlegt málaskrárkerfi er hjá embættinu. Embættið á þó fulltrúa í nefnd þeirri sem vinnur nú að tollahandbók fyrir öll embættin.

Verkáætlanir og markmið um tollendurskoðun og tollgæslu

Fjórir starfsmenn annast tollendurskoðun. Farið er yfir allar pappírsskýrslur sem embættinu berast, en eftir því sem færri pappírsskýrslur munu berast því meira svigrúm hafa starfsmenn til að fara í heimsóknir út í fyrirtækin. Sumar vörur mega þó ekki fara í gegnum SMT-kerfið, s.s. bílar og ýmsir persónulegir munir. Búið er að heimsækja öll stærstu fyrirtækin í Hafnarfirði en ennþá er verið að hanna

skipulagið í kringum rafræna kerfið. Allar pappírsskýrslur eru skoðaðar en aðeins úrtak af rafrænum skýrslum eins og í Reykjavík.

Ekki liggur fyrir hversu hátt hlutfall endurskoðunar á rafrænum skýrslum fer fram með því að kalla eftir fylgiskjölum og hversu hátt hlutfall fer fram með heimsóknum tollstarfsmanna til fyrirtækja, en mikið er kallað inn af reikningum og öðrum fylgiskjölum og eru skjölin þá yfirleitt send tollinum á faxi.

Stefnt er að því að fara í fleiri heimsóknir út í fyrirtækin þegar pappírsskýrslunum fækkar. Starfsmenn fara 2 til 3 saman í einu í heimsóknir til fyrirtækja. Fyrirtækin eru alltaf látin vita þegar von er á heimsókn en fyrirvarinn er stuttur.

Notuð ökutæki eru ávallt skoðuð og innkaupsverð þeirra borið saman við markaðsverð sambærilegra ökutækja í viðskiptalandinu. Tollyfirvöld í Hafnarfirði tollafgreiða næst flest notuð ökutæki á landinu, eða 594 bifreiðar á árinu 1999 og 447 á árinu 2000. Sömu verklagsreglur gilda um afgreiðslu ökutækjanna í Hafnarfirði og gilda í Reykjavík. Að mati tollyfirvalda í Hafnarfirði þarf einfaldari og skýrari reglur vegna þessa og að samræma kerfið fyrir landið allt.

Ef ástæða þykir til að innflytjandi sæti sérstöku eftirliti er hann settur í síu, sem er þess valdandi að ekki er unnt að tollafgreiða vöru rafrænt án vitundar tollgæslu. Í Hafnarfirði eru síur útbúnar eftir þörfum. Hægt er að setja kennitölur, tollskrárnúmer, tollflokka o.fl. í síu.

Tvær stórar tollhafnir heyra undir embættið, þ.e. höfnin í Hafnarfirði og höfnin í Straumsvík. Umsvif eru mikil, erlendir togarar koma margir á sumrin og nokkrir af stærstu flutningsmiðlurum hér á landi eru með stórar vörugeymslur á svæðinu. Nú eru þrír tollverðir starfandi við embættið, en hafa oft á tíðum verið fjórir. Embættið hefur sótt um fjárveitingar til að bæta við einu stöðugildi til viðbótar.

Við tollgæslu yfirfara tollverðir tollflokkun vörusendinga, en tollendurskoðendur kanna aðra þætti t.d. upprunavottorð,

eftirkröfur o.fl. Ef þurfa þykir er varan skoðuð en daglega eru tollverðir við eftirlit í vöruhúsum, þar sem m.a. er gerð úrtaksskoðun og sendingar bornar saman við aðflutnings-skjöl.

Ekki eru til skriflegar áætlanir um tolleftirlitið, t.d. um hvaða eða hversu marga gáma skal skoða. Tollgæslumenn hafa þó öðlast mikla reynslu í gegnum tíðina og byggja áhættugreininguna og eftirlitið í raun á henni. Það sem aðallega ræður því hvaða sendingar og flutningsför eru skoðuð er fjárhæð aðflutningsgjalda. Ef þau eru há er meiri hættu á því að reynt sé að komast hjá greiðslu aðflutningsgjalda og því eru gerðar fleiri stikkprufur á þeim sendingum. Einnig eru aðilar sérstaklega skoðaðir sem eru komnir á skrá einhverra hluta vegna, t.d. vegna þess að þeir hafa orðið uppvísir að undanskoti aðflutningsgjalda áður. Ef safngámar koma erlendis frá er oft um það að ræða að íslenskir starfsmenn farmflytjanda eða flutningsmiðlunar setja inn í gámana erlendis og taka úr þeim þegar til Íslands er komið. Þá duga slembiúrtök ekki, heldur eru allir gámarnir skoðaðir, þar sem talin er meiri hættu á ferðum en almennt gerist. Að mati tollyfirvalda í Hafnarfirði er reyndar ekki æskilegt að vera með skriflegar verklagsreglur eða áætlanir um eftirlitið því þá gætu innflytjendur áttað sig á því hvenær og hvað tolleftirlitsmenn myndu skoða, heldur verður tolleftirlitið að vera óútreiknanlegt. Breytilegt er frá einum tíma til annars á hvaða sviðum áherslan liggur.

Eftirlitsaðgerðir sem leiða ekki til athugasemda eru ekki skráðar. Öll upplýst tollalagabrot eru skráð, en ef gámur er t.d. skoðaður og ekkert finnst er ekkert skráð. Tölfræðilegar upplýsingar eru ekki til um fjölda og tegundir eftirlitsaðgerða, fjölda og tegundir athugasemda og til hvers þær leiða (t.d. gjaldabreytinga, upptöku smyglvarnings, sekta, kæra). Hins vegar er það sem stoppar í kerfinu skoðað daglega vegna þess að það hefur verið sett í síu.

6.3 Tollframkvæmd hjá sýslumanninum í Vestmannaeyjum

Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum er eitt af stærri tollembættunum utan höfuðborgarsvæðisins. Árið 1998 voru afgreiddar 6.225 sendingar hjá embættinu, 5.697 árið 1999 og 6.074 á árinu 2000. Innflutningur er aðeins um 21% af heildarafgreiðslum hjá embættinu miðað við að innflutningur hjá tollstjóranum í Reykjavík er um 88% og í Hafnarfirði um 96% af heildartollafgreiðslum. Skýrist þetta meðal annars af landfræðilegri stöðu embættisins. Í Vestmannaeyjum sjá 2 tollverðir embættisins um alla þætti tollframkvæmdarinnar, s.s. tollgæslu, álagningu, niðurfellingar, innflutning, útflutning, endurskoðun, lögskráningu o.fl.

Útflutningur er um 80% af heildarafgreiðslum embættisins. Um er að ræða fiskútflutning að mestu og liggur verð yfirleitt ekki fyrir fyrr en fiskurinn hefur verið seldur á mörkuðum erlendis. Þar af leiðandi er fyrst gefin út bráðabirgðaskýrsla og svo endanleg skýrsla þegar verðið liggur fyrir. Rafræn tollafgreiðsla er því sjaldgjæf í Vestmannaeyjum, þar sem ekki er hægt að gera bráðabirgðaskýrslur með þeim hætti. Pappírsskýrslur eru því ráðandi í Vestmannaeyjum og sæta þær allar endurskoðun.

Aðeins tvö fyrirtæki í Vestmannaeyjum skila skýrslu með rafrænum hætti. Rafræn tollafgreiðsla hefur því ekki breytt miklu um tollendurskoðun í Vestmannaeyjum.

Verklagsreglur og leiðbeiningar

Öll lög og reglugerðir sem birtast í Stjórnartíðindum og snerta tollamál er komið til tollstarfsmanna. Bréf sem komu frá ríkistollstjóra og koma nú frá tollstjóranum í Reykjavík svo og bréf frá öðrum stofnunum, er einnig dreift í ljósriti til tollstarfsmanna ef þau varða ný lög eða reglur um þessi mál. Einstaka mikilvægar breytingar eru ræddar á fundi sýslumanns með deildarstjóra tollsins.

Áherslur í tollalögum sem og öðrum lögum og reglugerðum hafa ráðið aðgerðum við tollframkvæmdina. Embættið hefur sett sér markmið frá einum tíma til annars um betri árangur varðandi afgreiðslu, innheimtu og uppljóstrun tollalagabrota og mörgum þessum markmiðum hefur tekist að ná. Til að mynda má nefna aukna samvinnu tollsins og lögreglu. Nú er verið að þjálfu upp fíkniefnahund í Vestmannaeyjum. Hingað til hefur þurft að fá hund lánaðan ofan af landi, sem hefur gengið misvel.

Verkátlanir og markmið um tollendurskoðun og tollgæslu

Tollgæsla vegna innflutnings fer þannig fram að þegar innflytjandi leggur fram skýrslu ákveða tollverðir á grundvelli hennar og með tilliti til ferils innflytjanda hvort vöruskoðun fari fram á vörunni í tollgeymslu farmflytjanda. Í sumum tilfellum getur verið nauðsynlegt að afla frekari upplýsinga um feril innflytjanda áður en ákvörðun er tekin um afgreiðslu. Sambærilegar reglur gilda um útflytjendur. Ýmislegt hefur áhrif á það hvort sending eða flutningsfar er tekið í tollskoðun, t.a.m. er litið til þess frá hvaða landi flutningsfar er að koma, hvaða menn eru um borð, uppgefið innihald sendinga, þyngd, magn o.fl.

Reglulegar verkátlanir hafa ekki verið gerðar fyrir embættið. Þó hefur t.d. verið gerð áætlun um að telja í geymslum með ótollafgreiddum vörum á tveggja ára fresti. Einnig eru gerðar áætlanir um ítarlegri skoðun í einstök skipti, t.d. varðandi ákveðin skip og leit gerð (t.d. með fíkniefnaleitarhundi) við komu tiltekinn skipa til hafnar. Sýslumaður og deildarstjóri tollgæslunnar gera slíkar verkátlanir og eru þær síðan kynntar starfsmönnum tollgæslunnar á fundi, stundum óformlega og eftir atvikum með lögreglu.

Ekki eru til skriflegar verklagsreglur um tolleftirlitið, t.d. um hvaða og hversu marga gáma skal skoða, heldur er fylgt ákveðinni venju sem myndast hefur í gegnum árin. Að mati tollstarfsmanna í Vestmannaeyjum eru slíkar reglur ekki æskilegar því smyglarar yrðu fljótir að læra inn á þær, sérstaklega í litlu samfélagi eins og Vestmannaeyjar eru.

Tollverðir verða að vera mjög óútreiknanlegir og birtast á ólíklegustu stundum.

7. Tollafgreiðsla notaðra bifreiða

Yfirgnæfandi meirihluti úrskurða hjá tollstjórum og ríkistollanefnd sem féllu á síðastliðnum þremur árum voru vegna deilna um verð á innfluttum notuðum ökutækjum. Var því ákveðið að kanna þennan vöruflokk sérstaklega.

Tafla 3. Fjöldi innfluttra notaðra ökutækja 1999 og 2000

	1999	2000
Sýslumaðurinn á Akranesi	0	5
Sýslumaðurinn á Akureyri	60	38
Sýslumaðurinn á Seyðisfirði	42	37
Sýslumaðurinn á Eskifirði	3	8
Sýslumaðurinn í Hafnarfirði	594	447
Sýslumaðurinn á Húsavík	1	3
Sýslumaðurinn á Ísafirði	0	1
Sýslumaðurinn í Keflavík	202	131
Tollstjórinn í Reykjavík	673	500
Sýslumaðurinn á Selfossi	73	37
Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum	0	1
Sýslumaðurinn á Blönduósi	1	3
Sýslumaðurinn Höfn í Hornafirði	5	0
Sýslumaðurinn á Siglufirði	1	0
Sýslumaðurinn í Stykkishólmi	1	1
Sýslumaðurinn Borgarnesi	0	1
Sýslumaðurinn Keflavíkurflugvelli	3	0
Samtals	1.659	1.213

Taflan sýnir innflutning ökutækja sem falla í tollflokk 8703, þ.e. fólksbifreiðar og jeppa, en ekki rútur, ökutæki til vöruflutninga eða ökutæki til sérstakra nota.

Flest ökutæki voru flutt inn í gegnum tollstjóraembættin í Reykjavík, Hafnarfjörð, Akureyri og Selfoss á árunum 1999 - 2000, en óljóst er hvers vegna svo mörg ökutæki voru flutt inn í gegnum síðastnefnda embættið. Innflutningur notaðra ökutækja dróst saman um u.þ.b. 25% milli ára.

1999 og 2000, en er þó enn umtalsverður hjá stærstu tollembættunum. Margar ástæður geta legið á bak við samdrátt í innflutningi notaðra bifreiða og má sem dæmi nefna gengisbreytingar og offramboð á notuðum ökutækjum. Það er því ekki ljóst hvort þessi þróun haldi áfram eða hvort innflutningur muni aukast á komandi árum.

Um innflutning á notuðum ökutækjum gilda aðallega lög nr. 29/1993 um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., og V. kafli reglugerðar nr. 374/1995 um tollverð og tollverðsákvörðun, sem hefur að geyma sérákvæði vegna innflutnings ökutækja.

Meginreglan er sú að á fólksbifreiðar og önnur vélknúin ökutæki er lagt vörugjald í tveimur gjaldflokkum miðað við sprengirými aflvélar mælt í rúmsentimetrum (cm^3). Lagt er 30% gjald á bifreiðar með 0-2000 cm^3 sprengirými aflvélar en 45% á bifreiðar með yfir 2000 cm^3 . Ýmsar undantekningar eru þó frá þessum reglum, sbr. reglugerð nr. 331/2000, en skv. henni eru ýmis ökutæki undanþegin vörugjaldi, svo sem hópferðabifreiðar og dráttarbifreiðar og önnur ökutæki bera lægri vörugjöld, svo sem dráttarvélar, beltabifhjól, fjórhjól o.fl.

Hjá stærstu embættunum tveimur, þ.e. í Reykjavík og í Hafnarfirði, er allur innflutningur notaðra ökutækja skoðaður sérstaklega, þ.e. aðflutningsskýrslurnar lenda í síu. Ástæðan er sú að mikið hefur verið um tollsvik og tilraunir til þeirra við innflutning notaðra ökutækja.

7.1 Innflutningsferli bifreiðar

Eins og um allan annan innflutning skal gengið úr skugga um að vörureikningur sé lagður fram með aðflutningsskýrslu auk farmbréfs og flutningsgjaldsreiknings. Ávallt skal krefja innflytjanda um frumrit vörureiknings og um frumrit erlends skráningarvottorðs.

Að lokinni skráningu upplýsinga úr aðflutningsskýrslu í Tollakerfið er reikningsverð ökutækis borið saman við

viðmiðunarverð í viðurkenndum verðskráum frá innkaupalandi ökutækisins, verðskráum á borð við Red Book vegna innflutnings frá Bandaríkjunum og Kanada og DAT-Marktspiegel frá Þýskalandi, svo dæmi séu nefnd. Sé innkaupsverð á reikningi í samræmi við þær og önnur gögn að öðru leyti fullnægjandi er tollafgreiðsla heimiluð.

Innflytjendum ber að gefa tollyfirvöldum upp rétt kaupverð bifreiðar og af því skal reiknað vörugjald sem virðisaukaskattur leggst síðan ofan á. Tollyfirvöld hafa átt erfitt með að sannreyna, hvort framlagðir vörureikningar til ákvörðunar á tollverði séu réttir, þrátt fyrir að settar hafi verið skýrar verklagsreglur um eftirlitið. Innflytjendur leggja stundum fram vörureikninga er sýna að verð á þeim ökutækjum sem þeir eru að flytja inn er oft mun lægra en skrá yfir meðalverð notaðra ökutækja frá viðkomandi landi gefur til kynna. Tollyfirvöld eiga oft óhægt um vik að sanna að fjárhæð reiknings sé röng, þótt grunur leiki á því að svo sé. Ítrekað hefur verið reynt að gefa upp lægra vöruverð bifreiða í því skyni að lækka tollverð. Sem dæmi má nefna að gerðar voru athugasemdir vegna annars til þriðja hvers innflutts ökutækis hjá tollstjóranum í Reykjavík á árunum 1998-1999, en taka verður fram að athugasemdum hefur fækkað í kjölfar samdráttar í innflutningi notaðra bifreiða að undanfögnu.

Tollstarfsmenn nota áður nefndar verðskrár til að finna út hvort uppgefið reikningsverð ökutækjanna er nærri viðmiðunarverði. Vinnureglan er sú að ef uppgefið reikningsverð vîkur ekki meira en ákveðinn hundraðshluta frá viðmiðunarverði samkvæmt skránni er reikningurinn að jafnaði lagður til grundvallar tollákvörðun. Nokkrar líkur má leiða að því að innflytjendur gefi upp lægra reikningsverð en nemur viðmiðunarverði tollyfirvalda.

Komi í ljós við endurskoðun tollyfirvalda að reikningsverð sé ekki í samræmi við viðmiðunarverð að teknu tilliti til skekkjumarka skal ökutækið tekið til tollskoðunar. Í því tilviki er innflytjanda gerð skriflega grein fyrir stöðu málsins og jafnframt óskað eftir að hann sendi tollstjóra greinargerð um kaupin, sem tollstjóri skal leggja mat á áður en tollafgreiðsla fer fram. Ef tollstjóri felst ekki á

röksemdir innflytjanda skal ökutækis virt til tolls, sbr. reglugerð nr. 374/1995 um tollverð og tollverðsákvörðun og reglugerð. nr. 457/1995 um breytingu á henni.

7.2 Verðmætamat innflutts ökutækis

Við tollskoðun ökutækis er útbúin skoðunargerð á sérstöku eyðublaði (eyðublað E-22). Fylla skal skilmerkilega út viðeigandi reiti eyðublaðsins og auka við greinargóðri lýsingu á öðrum atriðum sem máli kunna að skipta um verðmæti ökutækis. Oft eru einnig teknar myndir ef þörf er talin á svo hægt sé að meta verðmæti ökutækis.

Það hefur iðulega reynst vandkvæðum bundið að meta verð tónabíla, uppboðsbíla og í fleiri sértíffellum samkvæmt því verklagi sem í gildi er hér á landi. Erfitt getur verið að meta hversu mikið eðlilegt sé að lækka viðmiðunarverð bifreiðar, t.d. vegna tjóns eða galla. Þá virðist nokkuð hafa skort á að embættum hafi verið séð fyrir þeim erlendu verðskráum sem geyma viðmiðunarútreikningsverð fyrir innflutt ökutæki.

Skv. 2. mgr. 10. gr. tollalaga nr. 55/1987 er ráðherra heimilt að setja reglur um mat á vörum til tollverðs og málsmeðferðarreglur þegar ástæða þykir til að draga í efa sannleiksgildi vörureiknings og annarra atriða í tollskýrslu. T.a.m. hefur mikið reynt á þetta ákvæði varðandi bifreiðainnflutning. Skort hefur einfaldar og skýrar reglur í þessum tilvikum sem auðvelt er að vinna eftir þegar grípa þarf til þess ráðs að meta vöru til tolls.

Mikið hefur verið rætt og ritað á undanförunum árum um hvort innleiða skuli annaðhvort norsku eða dönsku aðferðina við álagningu vörugjalds á innfluttar notaðar bifreiðar, til að koma í veg fyrir þá hnökra sem á okkar verklagi eru. Ríkisendurskoðun tekur ekki sérstaka afstöðu til þessara aðferða en bendir einungis á, eins og fram hefur komið að brýn þörf er á úrbótum á reglum um innflutt notuð ökutæki.

7.3 Tollflokkun bifreiðar

Samkvæmt lögum um vörugjald af ökutækjum ber að fylgja flokkunarreglum tollalaga við flokkun til gjaldskyldu. Fer því eftir skilgreiningum tollskrár og skýringargagna við hana hvort ökutækið er t.d. flokkað sem fólksbifreið eða sendibifreið. Þegar ökutæki er skráð í bifreiðaskrá byggist ákvörðun annars vegar á því um hvers konar ökutæki er að ræða en hins vegar á flokkun ökutækja samkvæmt reglugerð nr. 411/1993 um gerð og flokkun ökutækja. Oftast flokkast ökutæki eins hvort flokkunarkerfið sem notað er. Í einstökum tilvikum geta mismunandi reglur hins vegar leitt til þess að bifreið flokkast með mismunandi hætti eftir því hvoru flokkunarkerfinu er fylgt. Þetta hefur í einstökum tilvikum leitt til ágreinings um gjaldskyldu.

Sem dæmi um þetta má nefna að á undanförunum árum hefur nokkurs misræmis gætt milli reglna Skráningarstofunnar hf. annars vegar og tollskrá sem tollstjórinn í Reykjavík miðar við hins vegar. Í janúar 2001 voru til að mynda fluttar inn tæplega 60 bifreiðar sem hækkuðu um nálægt 300.000 kr. hver vegna misræmis í túlkun á hvað telst vera jeppi og hvað telst vera sendibíll. Greitt var 20% vörugjald af bifreiðunum eins og greiða á fyrir sendibíla samkvæmt heimild í reglugerð og evrópska skráningarkerfinu fyrir bifreiðar. Tollstjórinn í Reykjavík ákvarðaði hins vegar að um jeppa væri að ræða samkvæmt tollskrá og lagðist því 45% vörugjald á bifreiðarnar. Reglugerð um gerð og búnað ökutækja fer því ekki alltaf saman við þær reglur sem tollstjóraembættin styðjast við. Skráningarstofan hf. vinnur eftir Evrópubandalagsreglum, tollstjórinn í Reykjavík fer hins vegar eftir tollalögum og tollskrá þegar vara er tollflokkuð og er tollskráin byggð á samræmdum alþjóðlegum reglum. Því getur orðið misræmi þarna á milli.

7.4 Aðvinnsla ökutækja

Reglur um vörugjald af aðvinnslu vegna ökutækja hafa einnig valdið ýmsum vandkvæðum í framkvæmd hér á

landi. Segja má að nokkurrar óvissu og ósamræmis gæti meðal tollstjóra um álagningu og innheimtu gjaldsins. Í lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., er gerður greinarmunur á því hvort aðvinnsla hafi átt sér stað fyrir eða eftir nýskráningu ökutækis. Hafi aðvinnsla átt sér stað fyrir nýskráningu ökutækis reiknast vörugjaldið samkvæmt gjaldflokk og verðmæti ökutækisins við skráninguna. Reiknast því vörugjald af aðvinnslnni, án tillits til þess hvort hún leiðir til breytinga á gjaldflokk ökutækis. Eigi aðvinnsla sér á hinn bóginn fyrst stað eftir nýskráningu ökutækisins gilda mismunandi reglur um vörugjald vegna aðvinnslnnar, eftir því hvort ökutækið færir í hærri gjaldflokk við aðvinnslna, sbr. 9. gr. l. nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Ef ökutækið færir vegna aðvinnslu í hærri gjaldflokk en hún féll áður undir, reiknast viðbótarvörugjald, bæði vegna breytingar á gjaldflokk bifreiðar og vegna þeirrar verðmætaaukningar sem aðvinnslan leiddi til. Hafi aðvinnsla hins vegar ekki leitt til hækkunar á gjaldflokk, reiknast ekki vörugjald vegna aðvinnslnnar, jafnvel þótt verðmæti ökutækisins hafi stóraukist við aðvinnslna. Ekki verður séð að rök séu til að hafa slíkt ósamræmi varðandi gjaldskyldu, eftir því hvort aðvinnsla á sér stað fyrir eða eftir nýskráningu bifreiðar.

8. Úrlausn ágreiningsmála

Eitt einkenni góðrar stjórnsýslu er að almenningi gefist kostur á að vísa ákvörðunum stjórnvalda til annars og æðra stjórnvalds. Þetta á ekki síst við þegar um er að ræða ákvarðanir er snerta mikilvæg hagsmunamál fólks. Tilgangurinn með slíkum málskotsrétti er að mál fái ítarlegri skoðun en ella á stjórnsýslustiginu og að aðilar þurfi síður að skjóta málum til dómstóla. Um leið má líta svo á að niðurstaða ágreiningsmála sem skotið er til æðra stjórnvalds sé ákveðinn mælikvarði á störf þeirra opinberu aðila sem fyrst komu að málinu. Ríkisendurskoðun ákvað þess vegna að kanna í úttekt á tollframkvæmdinni hversu algengt væri að upp kæmu ágreiningsmál á milli tollýfirvalda og þeirra aðila sem þau eiga samskipti við, hvers eðlis þau væru og hvernig þau væru afgreidd.

Í 100.-102. gr. tollalaga nr. 55/1987 er kveðið á um kæruehimildir og kæruleiðir. Telji innflytjandi ákvörðun tollstjóra um gjaldskyldu, tollflokkun, tollverð eða fjárhæð aðflutningsgjalda við tollmeðferð vöru ranga getur hann sent skriflega rökstudda kæru, studda nauðsynlegum gögnum, til viðkomandi tollstjóra. Ef ágreiningur er um tollmeðferð vöru sem hefur verið endanlega tollafgreidd skal kæra send tollstjóra innan 60 daga frá tollafgreiðsludegi. Telji tollstjóri óljóst á hvaða rökum kæra er reist eða að fylgigögn séu ófullnægjandi skal hann gefa kæranda kost á að bæta úr því innan hæfilegs tíma. Ef þess er eigi gætt varða meinbugir frávísun kæru. Úrskurða skal um kæru svo fljótt sem verða má og eigi síðar en innan 30 daga frá því að gagnaöflun úrskurðaraðila er lokið. Úrskurður tollstjóra skal rökstuddur þannig að ljóst megi vera á hvaða forsendum hann er byggður. Innflytjanda skal sendur úrskurður í ábyrgðarbréfi og honum bent á heimild til að kæra úrskurðinn til ríkistollanefndar. Uni hann ekki úrskurði nefndarinnar getur hann höfðað mál fyrir almennum dómstólum til að fá úrskurði hennar hnekk.

8.1 Úrskurðir einstakra tollstjóra

Árið 1998 féllu 7 úrskurðir hjá tollstjóranum í Reykjavík, 9 árið 1999 og 13 árið 2000. 15 þessara úrskurða voru um tollafgreiðslu á bifreiðum, þar sem innflytjandi kærði þá ákvörðun tollfyrivalda að hafna framlögðum vörureikningi, 13 úrskurðir fjölluðu um tollflokkun og 1 um tollmeðferð vöru. Ákvörðun tollstjóra var staðfest í 26 tilfellum, þar af tvisvar að hluta en felld úr gildi í 3 skipti. Meðaltími frá því að kæra barst og þar til úrskurður lá fyrir voru 46 dagar.

Árið 1998 féll 1 úrskurður hjá sýslumanninum í Hafnarfirði, 9 árið 1999 og 2 á árinu 2000. 11 þessara úrskurða voru um tollafgreiðslu á bifreiðum, þar sem innflytjendur kærðu þá ákvörðun tollfyrivalda að hafna framlögðum vörureikningum. 10 bifreiðanna voru fluttar inn frá Þýskalandi og 7 frá Kanada. 1 úrskurður var um tollflokkun á kælikössum. Í öll skiptin var ákvörðun tollstjóra staðfest. Meðaltími sem leið frá því að kæra barst og þar til úrskurður lá fyrir voru 27 dagar.

Ákvörðun tollstjórans í Vestmannaeyjum hefur ekki verið kærð síðastliðinn 11 ár, eða frá árinu 1990.

8.2 Úrskurðir ríkistollanefndar

Taflan hér að neðan sýnir fjölda kærumála sem komu til kasta ríkistollanefndar á árunum 1998 - 2000. Nefndin úrskurðaði samtals í 33 málum þessi þrjú ár, þar af í 9 málum árið 1998, í 15 málum árið 1999 og í 9 málum árið 2000. Kærumál vegna bifreiðainnflutnings voru 13, kærumál vegna tollflokunar voru 9, mál vegna ágreinings um aðflutningsgjöld voru 9, eitt mál var vegna ágreinings um dráttarvexti og eitt mál snérist um virðisaukaskatt.

Í 22 málum var úrskurður tollstjóra staðfestur, í 5 málum var úrskurður tollstjóra felldur úr gildi, og 5 málum var vísað frá.

Tafla 4. Fjöldi afgreiddra kærumála hjá ríkistollanefnd

Tollembætti	1998	1999	2000
<i>Kærumál alls</i>			
Reykjavík	8	8	7
Hafnarfjörður	1	7	0
Selfoss	0	0	1
Eskifjörður	0	0	1
	9	15	9
<i>Úrskurður staðfestur</i>			
Reykjavík	5	3	4
Hafnarfjörður	1	6	0
Eskifjörður	0	0	1
Selfoss	0	0	1
	6	9	6
<i>Úrskurður felldur úr gildi</i>			
Reykjavík	2	1	2
<i>Vísað frá</i>			
Reykjavík	1	5	1

Rétt er að geta þess að skv. 1. mgr. 102. gr. tollalaga sæta úrskurðir tollstjóra sem ekki sæta kæru til ríkistollanefndar kæru til fjármálaráðherra.

8.3 Álit umboðsmanns Alþingis í tollamálum

Umboðsmaður Alþingis hefur gefið út álit í 9 málum er varða tollamál á síðustu 12 árum. Fjórum sinnum var gerð athugasemd við tollframkvæmd, í þremur tilvikum var ekki gerð athugasemd og í einu tilfalli vísaði umboðsmaður málinu frá vegna formgalla. Í einu tilviki tók umboðsmaður mál til athugunar að eigin frumkvæði.

Í þremur tilvikum var kvartað yfir setningu reglugerðar, en önnur mál vörðuðu veitingu tollundanþágu, úrskurð ríkistollanefndar, stjórnarsýslukæru til ríkistollanefndar, valdmörk, tollverð og setningu í tollvarðastöður.

Það hversu tiltölulega fá mál hafa komið til kasta umboðsmanns miðað við umfang þessa málaflokks í stjórnslunni, má væntanlega skýra að hluta með því að tollframkvæmdin sé í góðum farvegi. Hins vegar má ekki líta fram hjá því að ríkistollanefnd er æðsta úrskurðarvald á stjórnslustigi í tollamálum og algengast að ágreiningsmálum ljúki þar. Því er afar sjaldgjæft að ágreiningsmál vegna tollframkvæmdar fari til umboðsmanns Alþingis eða til dómstóla.