En Gräns – en myndighet?

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

National Library of Sweden

Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation

SOU 1998:18

En Gräns – en myndighet?

Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation

SOU 1998:18

Ref KB
Occ SOV

Statens offentliga utredningar
1998:18
Finansdepartementet

En gräns – en myndighet?

Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1998

ISBN 91-38-20834-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Thomas Östros

Vid sitt sammanträde den 20 februari 1997 beslöt regeringen att tillkalla en utredningsman med uppdrag att analysera effekterna för Tullverkets organisation och dimensionering med anledning av medlemskapet i EU.

Av direktiven (dir. Fi 1997:34) till utredningen framgår att utvärderingen bland annat skall belysa

- effekterna för kontrollverksamheten och tullverksamheten i övrigt,
- om dimensioneringen blivit riktig med hänsyn till förändringar i regelverk och arbetsvolymer,
- förutsättningen för och erfarenheterna av Tullverkets samarbete med andra myndigheter, särskilt ur ett EU-perspektiv.

Den 8 april 1997 förordnades riksdagsman Sven-Erik Österberg som utredningsman. Till experter i utredningen förordnades departementssekreterarna Lars Elfvin och Eva-Lotta Pivén samt avdelningsdirektör Mats Lindahl.

Den 17 juni 1997 förordnades civilingenjör Mats B-O Larsson som sekreterare i utredningen.

Härmed överlämnar vi vårt betänkande "En gräns – en myndighet?"

Stockholm den 30 januari 1998

Sven-Erik Österberg

/Mats B-O Larsson

1. Innehållsförteckning

1. *Innehållsförteckning* 5
2. *Sammanfattning* 7
3. *Bakgrund* 25
4. *Vårt angreppssätt – utifrån och in* 49
5. *Tullverkets processer, dvs arbetsflöden* 55
6. *Utvärdering av verksamheten åren 1993/94 – 1997* 59
7. *Utvärdering av klarering och revision* 67
8. *Utvärdering av gränskontroll, underrättelse och spaning* 77
9. *Utvärdering av den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag* 89
10. *Utvärdering av resursallokeringen inom Tullverket* 101
11. *En vision om hur tullen kan fungera om fem till tio år* 111
12. *Målen för Tullverket kan kompletteras med effektivitetsmål – fokusera på nyttan för samhället* 121
13. *Inriktningen av verksamheten* 133
14. *Resurserna bör styras mot största samlade samhällsnytta* 135
15. *En gräns – en myndighet?* 143
16. *Företagen deklarerar rätt om de tjänar på det – tullen är vinnare* 151
17. *Tullen bör vara en strategisk part i den enade fronten mot narkotikan* 157
18. *Ökat samarbete inom EU för att stärka den legala och hindra den illegala handeln* 167
19. *Är tullen rätt dimensionerad?* 171

20. Organisationen behöver förnyas, i första hand centralt 173

21. Tullverket bör administrera och kontrollera punktskatterna 191

22. Våra slutsatser och förslag 201

Bilaga 1: Kontrollpolitikens roll i narkotikapolitiken – Underlagsrapport från Folkhälsoinstitutet 215

Bilaga 2: Utredningens direktiv 231

Bilaga 3: Källförteckning 239

2. Sammanfattning

Vårt angreppssätt är utifrån och in

Vårt angreppssätt för denna utredning är att betrakta Tullverket utifrån, dvs. att utgå från de som Tullverket är till för och undersöka hur Tullverket klarat att tillgodose dessas behov. Vår utvärdering utgår från ambitionen att svara på frågan hur bra tullen förmått lösa detta uppdrag.

De primära organ och grupper som vi identifierat att Tullverket är till för är *regeringen*, *allmänheten* och *näringslivet*.

Regeringens krav samlas i fyra övergripande mål för Tullverket:

- Att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.
- Att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs.
- Att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges.
- Att vid fullgörande av sina uppgifter verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras, både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket samt tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Regeringen har även att verkställa det mål som riksdagen har fastställt för narkotikapolitiken, dvs att Sverige ska vara ett narkotikafritt samhälle. Detta mål är mycket långtgående och ställer höga effektivitetskrav på hela offentliga sektorn om det ska uppnås.

Allmänhetens krav på verksamheten är att kontrollen vid gräns å ena sidan ska vara så effektiv att en stor andel av den narkotika som

förs över gränsen ska tas om hand av Tullverket men å andra sidan inte "stör" gränspassagen så mycket att onödig väntan och därmed irritation uppstår. *Näringslivet* har behov av att den internationella handeln underkastas ett så enkelt och effektivt tullförfarande som det givna regelverket medger. I detta ligger också att näringslivet har ett intresse av att de som försöker fuska effektivt ska upptäckas. Näringslivet har inget intresse av att illojala företag försöker skaffa sig konkurrensfördelar genom att fuska.

EU-medlemskapet ändrade i praktiken inte kontrollmöjligheterna

I samband med att Sverige gick med i EU fick vi två slags gränser, yttre och inre gräns. Inre gräns är gräns mot annat EU-land, bl.a. Finland. Yttre gräns är gräns mot icke EU-land, bl.a. Norge. För såväl kontroll av resande som varuflödet gäller olika regelverk för yttre respektive inre gräns. För varuflödet försvann tullplikten vid inre gräns men behölls vid yttre gräns. Kontrollbefogenheterna är i praktiken i stort sett lika vid yttre och inre gräns.

Tullverket har klarat omställningen bra

För tullen innebar införandet av en inre gräns att mer än häften av all klarering, samt tull- och momsuppbörd försvann, vilket i sin tur innebar att resurserna inom tullen behövde anpassas till en lägre klareringsvolym. Sammantaget konstaterar vi att Tullverket klarat anpassningen till såväl en lägre anslagsnivå som ett nytt regelverk bra. Tullverket var troligen den myndighet som mest påtagligt fick ändra sin verksamhet till följd av EU-inträdet. En mycket stor omställning klarades på kort tid.

Vi har utvärderat verksamheten för åren 1993/94 – 97

Vi har för att kunna göra en utvärdering av verksamheten – och dra slutsatser vad EU-medlemskapet har inneburit för Tullverkets del – valt att jämföra verksamheten för åren 1994 – 1997. Kostnaderna för den totala verksamheten har under åren 1993/94 tills nu – om hänsyn tas till såväl inflation som ett normalt krav på produktivitetsutveckling – minskat med ca 9%. Kostnaderna för klareringen har minskat med ca 23%. Och deklarationsvolymerna med 60%.

Kostnaderna för gränskontrollen, inklusive brottsbekämpning är i stort sett oförändrade under perioden men fördelas annorlunda. Den verksamhet som syns mest – kontroll – har minskat och resurserna till underrättelse- och spaningsverksamheten har ökat.

Tullprocessen kostar samhället 1,5 miljarder kronor

Vi har erhållit uppgifter från ett stort svenskt företag om dess kostnader i samband med förtullningsarbete. Den beräkning vi gjort är att detta företag år 1997 har en kostnad om ca 213 kr per deklaration. Dessa deklarationer är en mix av alla förekommande tullärenden, exklusive intrastatanmälningar.
Tullverkets kostnader per deklaration uppgår till ca 134 kr

För företagen och Tullverket tillsammans kan därmed processkostnaden per deklaration uppskattas till ca 350 kr eller totalt 1,5 miljarder kronor per år.

Genom att jämföra fördelningen av processkostnader mellan näringslivet och Tullverket framstår det som självklart var den största samlade besparingen går att uppnå, dvs. genom att så långt det går förenkla regelverket och anpassa Tullverkets rutiner till företagens behov samt att se till att inkommande deklarationer är rätt ifyllda. För de kommande årens arbete inom Tullverket bör det vara en självklar prioritering att medverka till detta.

Det finns stor rationaliseringspotential i Tullverkets deklarationgranskning

Det finns en stor rationaliseringspotential i Tullverkets deklarationsgranskning. Vi har på ett par olika sätt överslagsmässigt beräknat denna till intervallet 50 – 100 mkr. Tullen sjösätter ett projekt, det s.k. RISK-projektet, under 1998, som kommer att leda att delar av denna rationalisering kan uppnås.

Beslagen är större än året före EU-inträdet men lägre än för tio år sedan

Beslagsstatistiken – mätt i kg – för de aktuella åren visar att beslagsvolymerna förbättrats avsevärt sen året före inträdet, dock med

en nedgång för 1996. När det gäller *antalet* beslag har även de ökat men med en nedgång alldeles efter EU-inträdet.

Vår bedömning av statistiken är att nedgången i antalet beslag 1995 och beslagsvolymen 1996 har som en förklaring den oro som följde av personalminskningen i samband med inträdet. I första hand förefaller det ha varit småbeslagen som minskat. Det har dock troligen inte påverkat narkotikamarknaden som helhet då de beslagtagna volymerna inte påverkades alls 1995 och endast marginellt 1996.

För alkohol och tobak är trenden en stark ökning av beslagen under samma år.

På uppdrag av utredningen har Folkhälsoinstitutet gjort en beräkning av den totala konsumtionen av heroin, amfetamin och cannabis under åren 1993 – 1996. Vi använder denna volym för att beräkna den s.k. allmänpreventionen i tullens beslag.

När det gäller kokain har Folkhälsoinstitutet inte velat göra en bedömning av den konsumerade volymen:

> "Kokain har, såvitt kunnat utrönas, en blygsam spridning på den svenska marknaden. Beslagen har under perioden 1992-1996 haft betydande fluktuationer. Sammanlagt har under de fem åren beslagtagits drygt 125 kg, motsvarande 25 kg per år. Detta förefaller överträffa behovet på den inhemska svenska marknaden."

Vi har diskuterat frågan med Tullverket och den samlade bedömning vi gör är att bl.a. de lagändringar som genomförts under senare år – som bl.a. givit tullen tillgång till flygbolagens bokningsdatorer – just för kokain varit mycket välmotiverade och lett till önskat resultat. Kokain har ett distributionsmönster som gör det väl lämpat att bekämpa med bl.a. en systematisk analys av bokningslistorna.

Slutsatsen av detta är att politiken mot narkotika åtminstone när det gäller kokain förefaller ha varit lyckosam.

Beslagsprocenten ökar

Vi har som grund för våra beräkningar utgått från Folkhälsoinstitutets mest pessimistiska scenario, dvs. maximialternativet. Detta scenario ställs mot tullens beslagsstatistik och på detta sätt beräknas en beslagsprocent, dvs andel beslagtagen narkotika i förhållande till uppskattad förbrukning. Detta är ett sätt att mäta allmänpreventionen i tullens gränskontroll.

Den sammanlagda andelen för de tre narkotikaslagen blir 11% för tullens del och 4% för polisens del. Således beslagtas sammantaget 15%.

Sammantaget konstaterar vi att tullen har en stor påverkan genom sin närvaro vid gräns och att tullens verksamhet inte bara är allmänpreventiv. Den påverkar också den totala volymen narkotika som finns tillgänglig "på gatan".

Beslagen av cannabis, heroin och amfetamin är i absoluta tal i dag (587 kg) mindre än de var 1987 (655 kg), vilket inte är bra, då det inte finns skäl att anta att utbudet på marknaden är mindre.

Effektiviteten i gränskontrollen har ökat sen före EU-medlemskapet

Beslagsprocenten tar dock ingen hänsyn till vare sig resursinsatsen eller om det finns olika samhällsnytta i olika beslag. Den ger därför inte tillräcklig information för att kunna beräkna effektiviteten. För att på ett bättre sätt kunna mäta effektiviteten i tullens gränskontroll behöver samhällsnyttan av verksamheten beräknas och ställas mot resursinsatsen. Vi har förenklat frågeställningarna och gjort en del antaganden.

Med dessa antaganden och förenklingar konstaterar vi att gränskontrollen var ineffektiv före EU-inträdet, för att i dag vara effektiv. Gränskontrollen skapar i dag betydligt mer nytta för samhället än den kostar.

Det finns skäl att anta att tullens ökning av narkotikabeslagen och därmed effektiviteten har ett direkt samband med ökningen av antalet underrättelser och därmed av satsningen på underrättelseverksamheten.

Narkotikan omsätter mer än 1 miljard kronor per år och kostar sex miljarder kronor per år

Om de prisuppgifter på narkotika vi fått från polisen sammanförs med den av Folkhälsoinstitutet bedömda volymen konsumerad heroin, amfetamin och cannabis erhålls ett ungefärligt värde på hur mycket som omsätts för dessa narkotikaslag. Vi beräknar att drygt 1 miljard kronor omsätts för denna narkotika. Vi gör även en överslagsberäkningen på den samlade kostnaden för heroin, amfetamin

och cannabis i samhället. Denna uppskattar vi till i storleksordningen 6 miljarder kronor.

Tullverkets metoder för att internt fördela resurserna kan utvecklas

För att utvärdera resursfördelningen internt inom Tullverket har vi gjort en fördjupad analys för samtliga regioner av verksamheten år 1996.

Vår iakttagelse är att effektiviteten varierar avsevärt mellan regionerna. Den samlade nyttan skulle kunna öka med samma resursinsats genom att omfördela från regioner som inte kan generera så mycket samhällsnytta.

Vi har som exempel visat hur den knappa resursen narkotikahundar fördelats mellan regionerna. Enligt vår mening kan det till exempel inte vara en rimlig fördelning att Haparanda-regionen har nästan lika många hundar (3) som Arlanda (4) trots att det i Haparanda togs 1 kg narkotika (exklusive kat) och på Arlanda 70 kg år 1996. För oss är detta en uppenbar brist på prioritering.

Vi ser även ett klart samband mellan regionernas storlek och deras effektivitet. Detta ger en antydan om att regionernas antal antingen bör begränsas så att deras storlek ökar och/eller att regionerna bör tillföras nya arbetsuppgifter.

Våra slutsatser av utvärderingen

- Helhetssynen behöver utvecklas
- Den interna resursfördelningen behöver utvecklas och kopplingen i den inre resursallokeringen mellan nytta och kostnad synliggöras
- Strategiska utvecklingsprojekt bör ledas med en fastare hand från Generaltullstyrelsen
- Generaltullstyrelsens roll som strategiskt ledningsorgan behöver utvecklas

Till detta vill vi lägga att det såvitt vi erfarit inte finns någon utarbetad vision, dvs. en bild av hur verksamheten skulle kunna se ut om fem – till tio år. Vi bedömer att denna bild är av central betydelse för att verksledningen ska kunna leda kommande förändringsar-

bete. Det är utifrån en vision av verksamheten som strategin i förändringsarbetet kan läggas fast.

Vår vision för Tullverket om fem till tio år

Vi har redovisat vår vision för hur Tullverket skulle kunna fungera om fem till tio år. Den utgår från följande utgångspunkter:

- Resurserna styrs mot största samlade samhällsnytta
- En gräns – en myndighet
- Företagen deklarerar i allt väsentligt rätt helt enkelt därför att de tjänar på det.
- Tullen är en ledande part i den enade front som samhället bildat mot narkotikan. I fronten ingår såväl företagen som allmänheten
- EU har utvidgats och tullsamarbetet stärkts

Tullverket bör styras med barriärbrytande mål

Mål för verksamheter bör – för att utveckla verksamheten åt rätt håll – utgå från omvärldens krav och behov av verksamheten. Målen bör således, för att styra resurserna rätt, spegla de behov som allmänheten och näringslivet har. Om mål formuleras så att de beskriver *vad* som ska uppnås i förhållande till de behov som verksamheten ska tillgodose, bör de i normalfallet ej tala om *hur* de ska uppnås. För uppdragsgivaren är det – åtminstone i normalfallet – inte av intresse hur de uppnås, så länge metoden håller sig inom det rimligas gräns.

Vi pekar på de möjligheter det innebär att sätta upp s.k. barriärbrytande mål, dvs. att sätta så höga målsättningar i förändringsarbetet att alla tvingas tänka på ett nytt sätt. Denna teknik har i många lyckade tillämpningar inneburit att till exempel processkostnader kunnat halveras eller nyttan kunnat fördubblas. Det är en ofta använd teknik för verksamheter där till exempel IT-utvecklingen ger helt nya förutsättningar att effektivisera arbetet. För Tullverket kan barriärbrytande mål leda till att många metoder och invanda föreställningar tvingas till omfattande förändringar.

De övergripande målen som gäller för Tullverket anser vi kan ligga fast. Däremot förslår vi att verksamhetsmålen förändras. Vi anser att dessa bör vara barriärbrytande och mätbara samt fokusera på vad som ska uppnås snarare än hur det uppnås.

Vi har skisserat fyra sådana nya mätbara verksamhetsmål:

- Stor allmänprevention i gränskontrollen dvs. en hög *beslagsprocent* för de prioriterade varuslagen narkotika, alkohol och tobak.
- Bra *träffprocent* i gränskontrollen för alla typer av beslag, vilket ger ett minimum av störning i resandetrafiken med bra beslagsresultat.
- Hög *effektivitet*, dvs det samhällsekonomiska värdet av beslagen i förhållande resursinsatsen ska vara högt.
- *Effektiv uppbörd*, dvs *rätt* uppbörd i rätt tid till liten kostnad.

En gräns – en myndighet?

Vi har från flera utgångspunkter funnit det angeläget att ta upp frågan om sektoriseringen av statsförvaltningen.

När det gäller *den samlade resursinsats* som de statliga myndigheterna utgör förefaller ibland omsorgen om den egna myndighetens arbetsuppgifter gå före den samlade nyttan. Svårigheterna att samordna pass- och tullkontroll är ett exempel på detta.

Vi vill vända på synsättet och i stället utgå från allmänhetens behov och fråga hur myndigheten då bör se ut.

För glesbygden innebär de åtstramningar som gjorts bland de statliga myndigheterna att vissa områden riskerar att på sikt i praktiken stå utan statlig myndighet med befogenheter att ingripa mot illegal verksamhet. Polisen har å sin sida dragit ner resurserna och Tullverket har gjort motsvarande.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att grundregeln bör vara *en gräns – en myndighet*. Detta behöver inte i alla lägen innebära att det är Tullverket som är denna myndighet. Vi anser snarare att gränsuppgifterna bör fördelas pragmatiskt mellan tull, polis och kustbevakning, dvs den som har bäst möjligheter i det enskilda fallet bör lösa uppgiften.

Vi tar även upp en fråga som tid till annan aktualiseras, nämligen att dela upp tullen, så att gränskontrollen och underrättelseverksamheten förs till polisen och klarering, revision och uppbörd förs till skatteförvaltningen. Vi bedömer att det finns risk för att en sådan delning skapar fler problem än det löser. Det finns anledning att frågan övervägs noga och flera skäl som enligt vår mening talar mot en uppdelning.

Ny syn på myndighetsutövningen

Det traditionella sättet för myndigheter att se till att reglerna följs är att utifrån givna bestämmelser granska inkomna ärenden och vid fel utdöma någon form av sanktion. Tullen är inget undantag.

Enligt vår uppfattning ställer dock behoven och utmaningarna inför 2000-talet helt andra krav på offentlig verksamhet. Vi anser att utgångspunkten för myndighetsutövning bör vara att de som sköter sig ska gynnas och de som fuskar ska straffas. I dag gäller i första hand det sistnämnda.

Vi anser att tullen bör arbeta mycket mer offensivt så att inkommande deklarationer verkligen är rätt. Ett sådant synsätt kräver dock ett helt annat förhållningssätt mot företagen. Det första steget är att informationen till och dialogen med näringslivet måste utvecklas väsentligt. Utifrån denna dialog kan behoven identifieras och processerna utvecklas eller förnyas.

Näringslivets intresse av att deklarera rätt kan stimuleras genom att de som sköter sig får olika typer av förmåner. De som sköter sig bäst får också mest förmåner. Detta får självfallet inte utformas så att den ger orättvisa förmåner. Alla företag ska ha samma chans att kvalificera sig i förmånstrappan. Vi ser ett antal sådana förmåner som kan byggas in i en förmånstrappa.

För att en förmånstrappa ska kunna användas måste ett kvalitetstänkandet byggas in i såväl Tullverket som hos företagen. Inriktningen bör vara att allt ska göras rätt från början – genom ett samspel av god service, bra information och träffsäker efterkontroll.

Ett sätt att göra detta är att tillsammans med företaget kvalitetssäkra hela tullprocessen. Detta innebär en systematisk genomgång av alla processer, dvs. arbetsflöden. Endast de flöden som skapar mervärden behålls. De flöden som behålls utvecklas så att de ger största mervärde till minsta kostnad. Därmed kan Tullverket säkerställa såväl kvalitetskrav och servicekrav från företaget som egna budgetkrav. Företagen kan välja i vilken omfattning de vill medverka i kvalitetssäkringen beroende på vilka förmåner de önskar.

Mer systematik behövs i gränskontrollen

Inom gränskontrollen saknar vi den systematiska ansats som sker inom klareringen för att förbättra urvalsprocessen av riskobjekten. En viktig utgångspunkt för en sådan ansats är att hela Tullverket ar-

betar mot samma riskbild, som utifrån lägesbeskrivning och analys av såväl internationella som nationella förhållanden utmynnar i en s.k. nationell hotbild avseende narkotikabrottsligheten. En sådan hotbild har också utarbetats av Generaltullstyrelsen. Vårt intryck är dock att denna inte används i någon större utsträckning vare sig för prioritering av de begränsade resurserna eller för ett systematiskt urval av riskprofiler. Vi menar bl.a därför att det finns mycket som kan utvecklas inom gränskontrollen och underrättelseverksamheten för att styra resurserna mot en betydligt effektivare användning.

För de som leder narkotikasmugglingen i större skala är det lönsamheten i verksamheten som styr intresset. Risken för upptäckt har av dessa inte bedömts som så stor att det hindrar fortsatt verksamhet. De som "åker fast" är oftast inte de som försöker ta varan över gräns. För de som styr narkotikahandeln är ett tullbeslag det samma som minskad lönsamhet. Lite tillspetsat fungerar tullbeslagen på samma sätt som skatt, dvs det krävs en avsevärd beslagsandel innan intresset för verksamheten minskar.

Om till den minskade lönsamheten läggs risken för upptäckt tror vi att beslagsandelen måste öka till åtminstone 30% om tullens och polisens beslag på allvar ska hota de intressen som styr den illegala verksamheten.

Det finns ingen rimlig möjlighet att genom enbart ökade resurser vid gränsen stoppa narkotikan. Ett exempel på detta är en containerbåt som kommer in till Göteborgs hamn med till exempel 8.000 containrar. En container tar ca 8 arbetstimmar att effektivt undersöka om en portabel röntgen kan användas. Omräknat blir detta nästan 40 manår för att undersöka allt godset. Till detta kommer undersökningen av själva båten.

Slutsatsen av detta är att tullen måste jobba smalt men smart. Då har underrättelse- och analysverksamhet en central betydelse. Framgången beror av träffsäkerheten på de objekt som tas ut för kontroll.

Den snabba ökningen av illegalt införd alkohol och tobak är bekymmersam

Vi konstaterar att beslagen av den illegalt införda alkoholen och tobaken tilltar i förhållande till nivån före EU-inträdet. Utvecklingen är bekymmersam på flera sätt:

- Ett ur folkhälsoperspektiv effektivt instrument (hög skatt) håller på att erodera.
- En allmän höjning av dessa punktskatter inom EU är inte trolig.
- Det tar resurser från andra angelägna arbetsuppgifter inom tullen.
- Den illegala verksamheten som har etablerats inom detta område de senaste åren skapar nya illegala nätverk. Även om svenska skatter anpassas till omvärlden kommer de illegala nätverken att bestå. Dessa kommer att flytta över verksamheten till annan illegal verksamhet, exempelvis narkotika eller andra för tillfället högbeskattade varor.
- Vår uppfattning är att det inte genom kontrollverksamhet i rimlig omfattning går att stoppa denna illegala införsel.

Det förefaller därför för oss ofrånkomligt att de svenska punktskatterna för alkohol och tobak på sikt bör justeras till en nivå så att storskalig smuggling blir mindre intressant.

Tullverket bör administrera och kontrollera punktskatterna

Vi förordar att Tullverket ges ansvaret att administrera och kontrollera punktskatterna. Det finns många skäl för detta:

- Möjligheten att göra fysiska kontroller.
- Möjligheten att på ett tidigt stadium få tillgång till relevant information.
- Tullnärvaro behövs i hela landet.
- Det säkerställer vår inre-gräns kontrollmöjlighet.
- Punktskatterna är klassificerade utifrån tulltaxan.
- Det finns effektiva informationssystem inom Tullverket.

Tullen behöver kontrollbefogenheter över hela landet

Om Tullverket tar hand om punktskatterna förutsätter det att kontrollpersonalen ges befogenheter att verka över hela territoriet.

Även ur narkotikasynpunkt är detta en bra förändring. Den uppdelning som finns i dag mellan tull och polis, dvs. att tullen bara får verka någon mil innanför landgräns, är inte ändamålsenlig i förhållande till verklighetens behov. Tullen och polisen har olika förut-

sättningar. Polisen är bättre på att ta fast de som sysslar med narkotikan men tar mindre mängder narkotika. Tullen är bättre på att ta volymerna men sämre på att ta fast de som hanterar narkotikan.

En anpassning till allt mer sofistikerade smuggelmetoder är att ansvarsfördelning följer logiska avgränsningar i transporthänseende dvs. att tullen följer narkotikan från utland till dess att den kommer till en distributionspunkt och polisen tar vid i den efterföljande distributionen och konsumtionen.

Prisutvecklingen på narkotika bör följas bättre

Vi har i samband med vår utvärdering av Tullverkets verksamhet ägnat visst intresse åt prisutvecklingen på narkotika. För oss har intresset varit självklart då den är den bästa indikatorn på förändringar på marknaden, eller snarare marknaderna. Det är med stor förvåning som vi konstaterat att någon systematisk inrapportering och uppföljning – såvitt vi erfarit – inte sker. Det var även vissa svårigheter att få fram en ungefärlig prisbild. Genom att noggrant följa prisutvecklingen, såväl för hela landet som för enskilda mindre marknader kan till exempel en snabb indikation fås om något händer på marknaden. Om priset på amfetamin i en mindre stad börjar falla är det en snabb indikation på att någon ny distributör håller på att etablera sig, eller om priset inte faller trots att en distributör gripits, är det en indikation på att denna ersatts.

Är dimensioneringen riktig?

Frågan om dimensioneringen av tullen är ytterst en demokratisk fråga som beror av vad som ska uppnås, hur mycket nytta som ska produceras. Mer nytta kan alltid uppnås om resurserna ökas. Vår bedömning är dock att först när en effektivare fördelning av resurserna genomförts inom Tullverket bör frågan om ev. ökade resurser prövas. Det är först då det går att ställa de rätta kraven på vilken nytta som ska produceras. Risken är annars att nya resurser till största delen fördelas i verksamheterna utan att motsvarande större samhällsnytta uppnås.

Vi anser också att den mycket stora effektiviseringsmöjlighet som finns i klareringsverksamheten, bland annat genom det s.k. RISK-projektet, kan frigöra resurser till såväl att etablera en syste-

matisk dialog med näringslivet för att effektivisera hela tullprocessen som att förstärka i första hand underrättelser, spaning, kontroll och brottsbekämpning. Vår uppfattning är att den möjliga effektiviseringen av tullens klareringsrutiner inte enbart beror av att det s.k. RISK-systemet införs utan det finns än större möjligheter att förenkla i hela tullprocessen genom kvalitetssäkring av processerna, höja kvaliteten på avlämnade deklarationer, effektivare användning av IT, införande av månadsvisa deklarationer, ett förenklat direktförtullningsförfarande etc.

Nya resurser riskerar alltid att stoppa upp en förändringsprocess och bör därför övervägas noga. Eftersom nya resurser till tullen oftast handlar om viljan att stoppa narkotikan bör också sådana nya resurser prövas i ett större sammanhang där samtliga resurser för att stoppa narkotikan vägs in. Tullen kan aldrig vara en ensam sköld mot narkotikan. Tullen är en strategisk del av en enad front. Enligt den utvärdering vi gjort kostade gränskontrollen före EU-inträdet mer än den gav tillbaka i nytta för samhället. Vårt sätt att göra dessa beräkningar är i och för sig inte invändningsfria men det visar att de neddragningar som gjordes i samband med EU-inträdet gav som resultat att inte bara effektiviteten i gränskontrollen ökade väsentligt, dessutom ökade beslagen radikalt.

Slutsatsen är således att Tullverket just nu är rätt dimensionerat. Nya behov bör kunna klaras med rationalisering av verksamheten.

Organisationen behöver förnyas, i första hand centralt

Det är nu också naturligt att dra slutsatser av erfarenheter av omställningen och rikta in organisationen mot 2000-talets behov. EU-regelverket är till sin konstruktion en kompromissprodukt mellan många olika länders intressen. Därmed innehåller det såväl ett större tolkningsutrymme för det enskilda landet som en större flexibilitet. För verksledningen blir det en utmaning att lotsa verket från den svenska regeltraditionen till den europeiska. Det ställer krav på såväl organisatoriska förändringar som attityd och kulturförändringar hos personalen.

Den vision och de barriärbrytande mål vi skisserat innebär helt nya utmaningar och i förlängningen ett helt annat sätt att arbeta.

För ledningen innebär denna utmaning att leda förändringsarbetet så att fokus ändras *från* – som nu – att vara en myndighet som pro-

ducerar kontroll, deklarationsgranskning och uppbörd *till* en myndighet som ger service åt de Tullverket är till för.

Huvudinriktningen bör vara en ledningsorganisation som utöver traditionella lednings- och resursallokeringsfrågor i huvudsak ägnar sig åt strategisk utveckling och förnyelse av Tullverket. Vi anser att många av de operativa uppgifter som Generaltullstyrelsen i dag har kan flyttas ut till de regionala myndigheterna, så att vissa myndigheter även får ansvar för gemensamma uppgifter inom Tullverket.

Fördelen av detta är dubbel. Dels renodlas ledningsorganisationens uppgifter dels tillförs de regionala myndigheterna arbetsuppgifter. För de sistnämnda innebär detta till exempel att de får bättre möjligheter att genom sin storlek bli effektivare, genom att resurserna i organisationen kan utnyttjas effektivare

Engagerad ledning

Vår uppfattning är således att centralmyndighetens inriktning de kommande åren bör ändras. Den av omständigheterna framtvingade starka fokuseringen på de inre problemen bör bytas mot ett strategiskt framåttänkande.

Vare sig riksdag eller regering har dock ganska liten reell möjlighet att genom enbart direktiv o.dyl. framtvinga denna förändring. Det som krävs för att en verklig förändring ska komma till stånd i stor skala är en för uppgiften engagerad verksledning. Det krävs då också en sammansättning av denna som är engagerad för förändringen och ser framtiden som en utmaning.

Antalet regioner bör begränsas

När det gäller den regionala verksamheten anser vi att den i dag är fördelad på för många regioner. Utvärderingen har visat att de små regionmyndigheterna har svårigheter att klara effektiviteten. Det stora antalet regioner leder också till inflexibilitet i resursutnyttjandet.

Vårt förslag till regionindelning är att :

- Det bör finnas fem – sju regionala myndigheter, med en egen budget på åtminstone 100 mkr.
- Regionmyndigheterna i Sundsvall och Haparanda bör bibehållas.

- Skåne bör täckas av en myndighet.
- Regiongränser bör anpassas till län samt polis- och skattemyndigheternas regionindelning.

Arbetsuppgifter bör omfördelas mellan och inom regionerna med hjälp av tulldatasystemet

Kapacitetsutnyttjandet är ojämnt fördelat mellan regionerna. Ett sätt att lösa detta är självklart att avveckla folk på den myndighet som har ett lågt utnyttjande och anställa på den som har högt. Vi vill dock peka på de möjligheter som tulldatasystemet i dag ger att fördela om arbetsuppgifter inom Tullverket. Rent tekniskt fungerar det alldeles utmärkt att omfördela arbetsuppgifter inom tullen, såväl inom som mellan olika regioner. Därmed kan till exempel tullstationer med låg beläggning men lång öppethållandetid utnyttjas betydligt bättre än i dag.

Arbetstidsavtalet är inte ändamålsenligt

Tullverkets personal tjänstgör enligt det statliga arbetstidsavtalet. Detta avtal slöts i en tid när offentlig sektor hade svårigheter att rekrytera personal och när Sverige i betydligt större utsträckning "var öppet" under normal arbetstid. I takt med globaliseringen pågår såväl legala som illegala verksamheter allt mer över dygnets alla timmar. Det nuvarande avtalet är inte anpassat till detta. När Tullverkets beordrar arbete på annan tid än normal arbetstid leder det till betydande merkostnader. Effekten är att regionerna till följd av minskande resurser prioriterar ner insatser som kostar för mycket, exempelvis spaning, trots att bedömningen är att insatsen behövs.

Utgångspunkten måste vara att det är verksamhetens behov som styr arbetstiden och inte tvärtom. Av detta skäl bör avtalet ses över.

Den internationella representationen behöver effektiviseras

Vi ifrågasätter för vår del om det inte är dags att ompröva formerna för Tullverkets deltagande i EU-arbetet. Inom i första hand Generaltullstyrelsen är det i dag många som aktivt deltar i EU-arbetet genom ett omfattande resande till Bryssel. Det finns skäl att överväga om inte den fasta representationen istället bör öka och resandet

minska. Trots allt kan informationsöverföring till stor del ske på telefon och fax och genom e-mail, under förutsättning att det finns personal i Bryssel som har lämplig kompetens att hantera informationen.

Ett rådgivande organ kan vara bättre än en styrelse för myndigheten

Vi tveksamma till nyttan av en styrelse för Tullverket. För en myndighet är det regeringen som de facto utövar merparten av en "normal" styrelses uppgifter. Något annat vore för övrigt otänkbart då myndigheterna är en del av det demokratiska systemet och därmed ska lyda under demokratiska institutioner. Vi föreslår dock inte att styrelsen avskaffas då detta bör bedömas i ett mer generellt sammanhang hur statsförvaltningen ska ledas.

Vi anser att rådgivande organ kan tillföra verksamheten mer än en styrelse. Vi har föreslagit ett med näringslivet rådgivande organ som ska slita principiellt viktiga tolkningar av EU-regelverket. Speciellt i en tid när ett regelverk ersätts med ett annat tror vi att ett sådant organ kan fullgöra viktiga uppgifter för att Sveriges tillämpning av regelverket ska bli såväl flexibel som riktig. Det finns även andra behov som kan klaras med rådgivande organ. Den inriktning som vi föreslår för Tullverket kräver en omfattande samverkan med näringslivet ifråga om att utveckla och förnya tullprocesserna, finna mätmetoder för till exempel kvalitetsmätningar, m.m. För dessa ändamål kan ett rådgivande organ spela en viktig roll.

Regeringen bör utse chefer närmast verkschefen

Regeringen utsåg tidigare de chefer som närmast verkschefen leder verksamheten, bl.a. regioncheferna. Detta ändrades dock i samband med organisationsförändringen år 1995. Vi ställer oss tveksamma till denna förändring och förslår att regeringen återtar befogenheten att utse dessa chefer. Det kan ligga ett såväl sakligt som symboliskt värde i att regeringen utser, förutom verkschef och överdirektör, även andra chefer som är direkt underställda verkschefen. Det innebär bl.a. en markering av den viktiga funktion som är förenad med en viss tjänst. Vidare görs det tydligt att den utnämnde, liksom verkschefen, har ett ansvar inför regeringen.

Till detta lägger vi ett förslag att de högsta chefstjänsterna inom Tullverket bör omfattas av tidsbegränsade förordnanden.

3. Bakgrund

Tullens verksamhet och organisation

Tullverkets organisation och arbetsuppgifter framgår av regeringens förordning (1991:1524) med instruktion för Tullverket samt Generaltullstyrelsens föreskrift (TFS 1991:15) om organisation av tullstaten.

I instruktionen för Tullverket anges verkets uppgifter i 2 §. Där stadgas att Tullverket uppbär tullar, andra skatter och avgifter som tas ut vid import och export av varor samt samlar in och bearbetar uppgifter för utrikeshandelsstatistik. Vidare övervakar och kontrollerar Tullverket trafiken till och från tredje land så att bestämmelser om import och export av varor efterlevs samt bedriver utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot dessa bestämmelser. Tullverket övervakar och kontrollerar tredjelandstrafiken även i övrigt i enlighet med särskilda föreskrifter samt fullgör vissa andra föreskriva övervakningsuppgifter.

Verket fullgör också vissa kontrolluppgifter avseende trafik till och från annat land som är medlem i Europeiska unionen enligt särskilda föreskrifter.

Tullverket kan med stöd av föreskrifter i Utlänningslagen[1] och Utlänningsförordningen[2] medverka vid polisens kontroll av utlänningar som reser i landet.

Med utgångspunkt i instruktionen för Tullverket har i regleringsbrevet för 1998 angetts följande övergripande mål – effektmål – för tullverksamheten:

---

[1] Utlänningslagen (UtlL) (SFS 1989:529)

[2] Utlänningsförordningen (UtlF) (SFS 1989:547)

- att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdeskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan fastställas,
- att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in och utförsel av varor efterlevs,
- att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges,
- att vid fullgörande av sina uppgifter verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras, både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket, samt tillhandahålla en god service så att den legitima handeln underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Tullverkets nuvarande organisation trädde i kraft den 1 juli 1995. Generaltullstyrelsen är chefsmyndighet inom Tullverket. Generaltullstyrelsen är indelad i sju byråer, ett juridiskt sekretariat, ett verkssekretariat samt en internrevisionsenhet.

Under Generaltullstyrelsen är verksamheten indelat i 12 regioner. I varje region finns en tullmyndighet, vilken kan ha delar av verksamheten förlagd till så kallade lokalkontor. För närvarande finns totalt 36 sådana lokalkontor.

Under budgetåret 1998 kan Tullverket disponera cirka 2 550 årsarbetskrafter, av vilka Generaltullstyrelsen förfogar över cirka 330. Denna senare numerär täcker även vissa verksgemensamma funktioner såsom laboratorieverksamhet, utbildning, rikssambandscentral och utveckling och drift av verkets gemensamma ADB-system. Den senare funktionen – Generaltullstyrelsens ADB-byrå – är inte samlokaliserad med övriga funktioner utan har placerats i Luleå.

Som en följd av inträdet i den Europeiska unionen och den därmed sammanhängande minskningen av arbetsvolymerna reducerades anslaget med sammanlagt 288 miljoner kronor under budgetåren 1995/96 och 1997.

Med utgångspunkt i regleringsbrevet styrs verksamheten via så kallade verksamhetsöverenskommelser med varje tullregion. I överenskommelserna anges de ekonomiska ramarna – en ram för drift och en för investeringar – och de mål som skall gälla för respektive region. Inom ramen för överenskommelserna har de regionala myndigheterna ett totalansvar för verksamheten inom respektive region. På motsvarande sätt arbetar också Generaltullstyrelsens

enheter inom ramen för verksamhetsöverenskommelser med verksledningen.

Med stöd av verksförordningen (1987:1100) beslutar Generaltullstyrelsen om Tullverkets organisation. Generaltullstyrelsen har dock delegerat till de regionala myndigheterna att fatta beslut om den egna myndighetens indelning i enheter och grupper, arbetsfördelning och andra liknande inomregionala frågor av organisatorisk karaktär.

Medlemskapet i EU och förändringarna för Tullverket

I och med inträdet i EU ställdes Tullverket inför en omfattande förändring av sin verksamhet beträffande gränsformaliteter m.m.

Genomförandet av tullunionen innebär att hela EU blivit ett enda tullområde där varor kan röra sig fritt utan tullformaliteter på liknande sätt som inom ett land. Inom unionen har begreppen import och export inte längre någon innebörd, klarering och kontroll inriktas främst på tullunionens yttre gräns.

Effekterna för tullverksamheten är olika vid den inre respektive vid den yttre gränsen. Med yttre gräns avses unionens gräns mot tredje land, medan inre gräns syftar på gräns mellan medlemsländer. Den svenska kusten är yttre gräns, likaså svenska hamnar, utom den del av hamn där det bara förekommer trafik mellan EU-länder. Flygplatser är yttre gräns för varor till och från tredje land, i övriga fall inre gräns.

Vid yttre gräns är Tullverkets uppgifter efter medlemskapet i stort sett desamma som före medlemskapet. Skillnaden är att Tullverket, efter medlemskapet, här skall ta tillvara EU:s samlade intressen beträffande uppbörd och kontroll samt tillämpa EG:s gemensamma tullagstiftning. Unionens yttre gränskontroll är på så sätt en av förutsättningarna för den fria rörligheten över de inre gränserna. Sverige svarar härmed också för att en korrekt uppbörd gentemot EU säkerställs.

Den gemensamma tullagstiftningen skiljer sig i vissa avseenden från den svenska lagstiftning som gällde före medlemskapet. Medlemskapet har bl.a. inneburit ett återinförande av importlicenser och kvoter. Vidare skall nya s.k. tullförfaranden med ekonomisk verkan tillämpas. Den gemensamma jordbrukspolitiken påverkar också tullförfarandena.

I den tulltaxa som tillämpades i Sverige fram till inträdet i gemenskapen bestod det statistiska numret av en sjusiffrig kombination. EG:s integrerade tulltaxa innehåller betydligt mer långtgående uppdelningar i varunomenklaturen; nu tillämpas ca 24 000 positioner mot tidigare ca 6800.

Även om EU:s tullprocedurer bygger på samma principer som de tidigare svenska kan en hel del skillnader noteras, av vilka flera kan sägas vara en återgång till de principer som gällde i Sverige fram till mitten av 1970-talet. Ett exempel på detta är att den utlämningsrätt för importerat gods som de svenska godsvårdsbolagen (tullupplagen) har haft sedan 1974 togs bort och i stället måste utlämningsbeslut fattas av tullmyndigheterna.

En nyhet utgjorde också regelsystemet för de förfaranden som kan sammanfattas som förfaranden med ekonomisk verkan. Regelverket kring dessa förfaranden är invecklade och ställer stora krav på den dokumentation som företagen skall lämna till myndigheterna.

Medlemskapet innebar också att den svenska exporten av jordbruks- och livsmedelsprodukter kunde få del av exportbidragsstöd som utgår inom EU. I detta sammanhang medverkar tullmyndigheterna i exportkontrollen.

De största förändringarna för tullverksamheten har berört verksamheten vid den inre gränsen, där klareringsverksamheten i princip bortfallit helt.

Därutöver har mervärdesbeskattningen av handel med EU-länder flyttats från Tullverket till skatteförvaltningen. Samtidigt har vissa nya arbetsuppgifter tillkommit.

Gemenskapens tullagstiftning innehåller den materiella regleringen om bl.a. tullsatser och villkor för tullfrihet m.m. men också procedurbestämmelser för tullförfarande. Medlemsstaterna har dock att själva närmare reglera tullmyndigheternas kontrollverksamhet, sanktioner, tillståndsgivning, indrivning m.m. Samtidigt med Sveriges inträde i unionen blev inte bara EG:s förordningar gällande i Sverige utan samtidigt trädde ny och anpassad nationell tullagstiftning i kraft.

Denna reglerar bl.a. Tullverkets kontrollbefogenhet vid den yttre gränsen Därefter har även en ny lag trätt i kraft den 1 juli 1996 som bestämmer Tullverkets befogenheter vid gränsen till andra EU-länder[3]. Tullverket har enligt denna i stort sett samma kontrollbefo-

[3] SFS 1996:701

genheter som vid den yttre gränsen, men användningen av dessa befogenheter är förbehållen kontroll av in- och utförselrestriktioner för vissa i lagen uppräknade varor såsom t.ex. narkotika, vapen och dopningsmedel. Kontrollerna får inte ske vare sig planmässigt eller slumpmässigt.

Den 1 juli 1996 trädde vidare den s.k. transportkontrollagen i kraft[4] liksom ändrade befogenheter för Tullverket i utlänningskontrollen.

Utvecklingen och strävan mot en union utan gränskontroller mellan länderna förutsätter att dessa kontroller ersätts av andra effektiva metoder att förhindra en ökad utbredning av narkotikabrottsligheten och brottsligheten inom varuhandeln. Arbete med att utveckla sådana kompensatoriska åtgärder pågår både nationellt och inom unionen. Ett viktigt inslag i detta är en hög vaksamhet och bevakning av unionens yttre gräns men också ökat samarbete mellan myndigheter. Utvecklandet av sådana åtgärder kommer att medföra mer eller mindre ändrade arbetsformer i brottsbekämpningen och leda till effektivare kontrollverksamhet. Utvecklingen går t.ex. mot en ökad inriktning på underrättelse- och spaningsverksamhet i samarbete med andra länder. Ett exempel på detta är de databaser som är under planering och uppbyggnad i EU för informationsutbyte mellan länderna i brottsbekämpningen.

En nationell kompensatorisk åtgärd har vidtagits genom införandet av en möjlighet för tullen att i den brottsbekämpande verksamheten ta del av uppgifter från transportföretagen om till Sverige ankommande och avgående transporter avseende dess passagerare och last. Avsikten är att ge en ökad möjlighet för tullen att, utan störningar i trafiken, göra en riskbedömning avseende brottslighet i samband med transporter över våra gränser.

En tullmyndighet är en internationell organisation i meningen att den arbetar med frågor som knyter an till gränsöverskridande verksamhet oavsett om det gäller beskattning och kontroll av varuflöden eller bekämpning av illegal in- och utförsel av varor. I det senare avseendet har länge odlats frekventa kontakter med andra tulladministrationer. På nordisk nivå finns sedan 1960-talet etablerat samarbete.

Medlemskapet i EU har för Tullverket inneburit en dramatisk ökning av de internationella kontakterna. En mycket omfattande arbetsuppgift har blivit medverkan i olika kommittéer och arbetsgrup-

[4] SFS 1996:598

per inom såväl första som tredje pelaren. Totalt sett är Tullverket representerat i ca 60 olika sammanhang. Vidare medverkar tulltjänstemän inom ramen för det så kallade Matthaeus-programmet och Tull 2000-programmet i utvecklings- och utbildningsseminarier, liksom i EU:s biståndprogram för till exempel Baltikum.

Mot bakgrund av att tiden för förberedelser inför EU-medlemskapet var mycket kort, samt att Tullverket tidigare gjort förberedelser för och konsekvensanalyser av ett medlemskap, var det naturligt att Tullverket självt fick se över sin organisation. Detta uppdrogs åt Tullverket i regleringsbrevet inför budgetåret 1994/95. Uppdraget formulerades som att "mot bakgrund av att ett svenskt medlemskap i EU leder till grundläggande förändringar vad gäller gränsformaliteter och kontroll skall Generaltullstyrelsen se över behovet av organisatoriska förändringar inom Tullverket".

Verket var tidigare indelat i tre organisatoriska nivåer, Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet och därunder fyra regionala tullmyndigheter som administrerade ett flertal lokala tullmyndigheter med verksamhet på olika platser och totalansvar för uppbörd, kontroll och övriga arbetsuppgifter, inom givna geografiska områden.

Generaltullstyrelsens förslag till ny organisation innebar att den då befintliga myndighetsstrukturen skulle behållas, den fasta tullnärvaron skulle minska från 56 till 52 platser och antalet årsarbetskrafter reduceras med 522, innebärande en anslagsminskning med 141 miljoner kronor.

Regeringen ställde sig i budgetpropositionen inför budgetåret 1995/96 tveksam till Generaltullstyrelsens förslag avseende anslagsnivå och organisation eftersom den grundläggande förändringen för Tullverkets verksamhet borde resultera i motsvarande förändring i anslagstilldelning och organisationsstruktur.

Utgångspunkten för regeringens ställningstagande om verkets dimensionering var en analys av vilka verksamheter som skulle bortfalla vid EU-medlemskapet.

Regeringen föreslog mot den bakgrunden att Tullverkets anslag skulle minska med totalt 362 miljoner kronor under perioden 1995/96 – 1998, motsvarande ca 1 100 årsarbetskrafter.

Enligt budgetpropositionen borde det inte ankomma på vare sig regeringen eller riksdagen att exakt fastställa Tullverkets organisationsstruktur.

Styrande för hur organisationen utformades och lokaliserades borde vara trafikens och näringslivets behov av tullinsatser och statsmakternas krav på effektivitet och rationell klarerings- och kontrollverksamhet.

Generaltullstyrelsen uppmanades därför att på nytt överväga om den befintliga organisationsstrukturen var den mest ändamålsenliga och optimala inför medlemskapet i EU. Regeringen menade också att det borde ankomma på Generaltullstyrelsen att organisera och forma de nya tullmyndigheterna.

Riksdagsbehandlingen av regeringens budgetproposition ledde till att regeringens förslag ändrades. Riksdagens beslut blev en mindre besparing än den regeringen föreslagit. Beslutet innebar att besparingen uppgick till 288 miljoner kronor att tas ut under två år i stället för 362 miljoner kronor under tre år som regeringen föreslagit. Tullverket kunde därmed behålla ytterligare ca 250 årsarbetskrafter i verksamheten.

Riksdagsbeslutet innebar också att Generaltullstyrelsen fick utforma den nya organisationen. Skatteutskottet ansåg att neddragningen borde begränsas något i förhållande till regeringens förslag. Anledningen var att utskottet ville försäkra sig om att Tullverket skulle kunna bibehålla ambitionsnivån beträffande kontrollen av olaglig införsel av bl.a. narkotika och att verket skulle kunna bevara en god servicenivå till de företag som är beroende av internationell handel.

Efter riksdagsbehandlingen blev tiden mycket kort för Generaltullstyrelsen att utforma den nya organisationen. Omorganisationen genomfördes den 1 juli 1995 och innebar att verket organiserades i två nivåer, Generaltullstyrelsen och tolv regioner. Omorganisationen medförde också att tullnärvaron upphörde på tio platser i landet. Personalstyrkan minskades med cirka 820 personer och kom att omfatta 2 450 årsarbetskrafter.

I ett tidigt skede etablerades kontakter med Trygghetsstiftelsen, arbetsmarknadsmyndigheterna och med företagshälsovården och ett omfattande arbete lades ner på att så långt möjligt ordna arbetet och utbildning för dem som sades upp från sina anställningar.

Generaltullstyrelsen anser att omstruktureringsarbetet och personalavvecklingen har gått förhållandevis smidigt.

Omvärldsfrågor

Regeringens prioriteringar

Utöver de fyra övergripande mål som regeringen fastställt för Tullverket har ett antal uppdrag lämnats i regleringsbreven och prioriteringar uttalats i budgetpropositionen för verksamhetsåret 1998[5].

Regeringen betonar att Tullverket är en viktig aktör i det svenska handelsutbytet med utlandet och därför har en central roll för svensk handel med utlandet. Regeringen anser det vara av stor vikt att Tullverket i sin verksamhet fortsätter att arbeta med förenklingar av regelverk och för smidiga men effektiva tullprocedurer. Ett viktigt verktyg för detta är datoriseringen.

Tullverket måste även fortsätta sitt arbete att nå en högre kvalitet i alla delar av sin verksamhet. Ett led i detta är att förbättra informationen till näringslivet vad gäller tullfrågor samt att utveckla nya arbetsmetoder för att uppnå en effektiv och rationell tullhantering. Syftet med detta är tvådelat. Dels att Tullverket är en viktig aktör i den svenska handeln med utlandet och därmed påverkar de svenska företagens konkurrenskraft, dels kommer en effektiv tullhantering att frigöra resurser att kunna fördelas till andra viktiga delar såsom Tullverkets kontrollverksamhet.

Regeringen anser det således av stor vikt att Tullverket arbetar med information till näringslivet för att få in nödvändiga uppgifter av *rätt kvalitet, i rätt tid* vilket ger förutsättningar för en *effektiv och säker uppbörd.* För kontrollverksamheten gäller dessutom att Tullverket även här kontinuerligt måste arbeta med att utveckla nya effektiva arbetsmetoder.

Tullverket har fyra mål för verksamheten. Det fjärde målet infördes från och med budgetåret 1997 för att understryka service- och effektivitetsdimensionen i Tullverkets arbete. Verket är en viktig aktör i Sveriges handel med utlandet och därför betonas vikten av en effektiv och serviceinriktad tullhantering med detta mål.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1998 angivit ett antal verksamhetsmål direkt kopplade till Tullverkets övergripande mål (se sid 121).

Som särskilt angelägna uppgifter i övrigt har regeringen angivit att verka för en ökad användning och fortsatt utveckling av informationsteknik inom tullverksamheten så att effektiv programvara

---

[5] Prop 1997/98:1

och modern teknik enligt internationell standard kan användas för att vidareutveckla funktionen med elektroniskt uppgiftslämnande (EDI) mot företag, myndigheter samt olika samarbetsprojekt inom EU. I sammanhanget viktiga uppgifter är datorisering av tullräkningar, elektronisk utlämningssedel m.m.

Regeringen har i regleringsbrevet vidare angivit som angelägna uppgifter att med en utvecklad användning av informationsteknik åstadkomma en fortsatt effektivisering av de interna arbetsprocesserna, att verka för att en enhetlig tolkning av gällande lagar och övriga bestämmelser görs av samtliga tullmyndigheter, att verka för att systemen för transitering av varor får en hög tillförlitlighet samt att på lämpligt sätt biträda Finansdepartementet och Utrikesdepartementet med analys av frågor inom respektive område som behandlas vid möten inom EU:s organ och lämna förslag till svenska ståndpunkter.

I sin bedömning av resultatet för verksamhetsåret 1995/96 gör regeringen bedömningen att årsredovisningen saknar utförliga analyser av de resultat Tullverket uppnått inom olika verksamheter. Även regionernas resultat saknar analyser och kommentarer, vilka – om de funnits – avsevärt hade ökat årsredovisningens informationsvärde. Indelningen av verksamheten i de sex grenarna gör även resultatredovisningen fragmenterad och svåröverskådlig. Detta sammantaget gör att det för vissa av de uppsatta målen inte är möjligt att avgöra om Tullverkets resultat är godtagbart eller ej.

Regeringen anser att detta är otillfredsställande men konstaterar att Tullverket arbetar för att lösa dessa problem dels med den nya indelningen i verksamhetsgrenar, dels med det nya tidredovisningssystemet LIST som verket börjat använda under 1997.

Även beträffande narkotikakontrollen pekar regeringen på behovet av fördjupad analys av resultatet. I regleringsbrevet för 1997 är kraven för redovisning av beslagsstatistiken preciserade – vilket bl.a. innebär en redovisning med beaktande av beslag gjorda av polisen – i syfte att få en mer heltäckande redovisning. I framtiden avser regeringen att i ett ännu bredare perspektiv analysera narkotikasituationen.

Med denna analys som bakgrund anser regeringen att förutsättningarna för Tullverkets resultatredovisning avseende narkotikabeslag kan förbättras avsevärt. Beslagen av narkotika kan då ses i ljuset av narkotikasituationen som helhet. Narkotikakontrollen skall enligt regleringsbrevet ges högsta prioritet inom tullkontrollen och

regeringen konstaterar att antalet beslag har ökat och nu överstiger nivån från tiden före EU-medlemskapet.

Regeringen konstaterar även att beslagen av sprit och andra alkoholdrycker ökat kraftigt de senaste åren. I regleringsbrevet för 1997 har angetts att även detta arbete skall ges hög prioritet och regeringen anser att ansträngningarna skall fortsätta beträffande bekämpning av denna typ av smuggling.

I regleringsbrevet för 1998 har Tullverket fått i uppdrag att utreda möjligheterna att införa separata resultat- och balansräkningar för de regionala myndigheterna.

Förenklingar – Stockholmsdeklarationen

I och med medlemskapet i den Europeiska unionen deltar Sverige i en tullunion med en gemensam yttre gräns och med ett gemensamt regelverk. Fullbordandet av den inre marknaden och den snabba utvecklingen av gemenskapens handelsutbyte med den övriga världen gör det nödvändigt med smidiga tullprocedurer och enkla regler. Inte minst är detta viktigt eftersom stora delar av näringslivet har snabba och säkra leveranser och välutvecklad logistik som ett viktigt konkurrensmedel i sin internationella verksamhet.

Tullverket är därför en viktig aktör i den svenska handeln med utlandet och ett viktigt initiativ togs vid ett möte för de femton medlemsstaternas generaldirektörer i Stockholm i maj 1996. Där antogs på svenskt initiativ den s.k. *Stockholmsdeklarationen* som innebär att tullmyndigheterna i respektive medlemsland tillsammans skall arbeta för förenklingar av regler och procedurer för att främja handelsutbytet och bidra till ökad tillväxt. Stockholmsdeklarationen har även fått politiskt stöd genom ett beslut av EU:s ministerråd. Därefter har en samlad åtgärdsplan för förenkling av tullagstiftningen antagits av Tullpolicykommittén vilken består av generaldirektörerna för tullverken inom EU:s medlemsstater.

Tull 2000

Inom EU har medlemsstaterna enats om ett program – Tull 2000 – för utveckling av tullverksamheten inom unionen. En förutsättning för att den inre marknaden skall fungera på avsett sätt är att det finns väl fungerande tullmyndigheter i EU:s medlemsstater.

Tullprocedurer och kontroller måste fungera med beaktande av utrikeshandelns krav på snabbhet och smidighet men samtidigt garantera ett likvärdigt skydd för unionens medborgare och företag. Procedurer och kontroller skall bidra till att skydda gemenskapens och medlemsstaternas ekonomiska intressen samt garantera enhetlighet och konkurrensneutralitet.

För att säkerställa detta innehåller programmet strategiska riktlinjer för tullverksamheten fram till och med år 2000. Sammanfattningsvis kan sägas att syftet är att dessa skall leda till att tullverken inom EU skall fungera *som om de vore ett enda tullverk.*

Tullmyndigheterna inom EU kommer således i allt högre utsträckning att arbeta efter gemensamma riktlinjer som medlemsstaterna enas om.

Bedrägerier

Inom EU har under senare år transitering av framförallt känsligt gods dvs. högbeskattade varor som cigaretter, alkohol och vissa jordbruksprodukter varit föremål för omfattande bedrägerier med allvarliga konsekvenser för gemenskapens och medlemsstaternas intäkter och för konkurrensförhållandena på den inre marknaden.

En allmän uppfattning är att transitering av varor är en förutsättning för den inre marknadens funktion och därmed för den europeiska ekonomin som helhet.

Inom EU pågår därför ett intensivt arbete för att göra transiteringssystemet säkrare utan att samtidigt begränsa varors rörlighet över gränserna.

En viktig del i reformarbetet är att datorisera transiteringsförfarandet.

Därutöver har EU-kommissionen i en handlingsplan föreslagit en rad åtgärder bl.a. för att säkerställa att operatörer och tulladministrationer följer de regler som finns redan i dag samt för att åstadkomma ett flexiblare transiteringssystem där nivån på kontroller och säkerheter anpassas efter operatörernas tillförlitlighet och de risker som hänger samman med förfarandet.

Reformeringen av transiteringssystemet ställer en del krav på insatser även på nationell nivå. Regeringen anser det viktigt att i det fortsatta arbetet inom EU verka för att förändringarna inte skall behöva medföra några ytterligare administrativa bördor vare sig för företagen eller tullmyndigheterna.

Problemen med bedrägerier med alkohol och tobak är så stora att de påverkar medlemsländernas ekonomiska situation. Bedrägerierna utgör även ett hot mot den inre marknadens funktionssätt samt mot ambitionerna att av hälsoskäl minska konsumtionen av tobak och alkohol.

Mot denna bakgrund har det inom EU inrättats en arbetsgrupp med deltagande av samtliga medlemsländer som syftar till att analysera svagheter i de nuvarande systemen och kontrollordningarna samt att identifiera möjliga förbättringar av dessa system.

Förslagen skall utformas med beaktande av tull-, punktskatte- och mervärdesskatteområdena. Arbetsgruppen skall avlämna en rapport under våren 1998.

I sammanhanget kan nämnas att satsningar på bedrägeribekämpning och kontroll på lång sikt är en lönsam investering. Enligt uppgift från Generaltullstyrelsen beräknas medel som satsas inom exempelvis området revision generera en ytterligare uppbörd motsvarande flera gånger den nedlagda kostnaden.

EU:s utvidgning

Beslut har tagits om förhandlingar om en utvidgning av EU med ytterligare 11 medlemmar; dock skall den första omgången omfatta endast fem av dessa. För de länder som inte tagits med i första omgången skall en årlig utvärdering göras beträffande läget i dessa länder. Av Östersjöländerna skulle endast Ryssland stå utanför EU och även detta land har uttryckt intresse för anslutning. När nya medlemmar kommer att tas in råder det delade meningar om. Att detta vid den givna tidpunkten kommer att påverka främst klareringsverksamheten i Tullverket är klart, men det är givetvis alldeles för tidigt att bedöma omfattningen. Ansökarländernas andel av svensk utrikeshandel (utanför EU) utgjorde värdemässigt 11% (importen) och 9% (exporten) år 1996. Hänsyn måste tas till att utrikeshandeln generellt växer; under 1995-97 har importdokumentens antal varit tämligen konstant, medan antalet exportdokument har ökat kraftigt. Ytterligare en faktor som kan påverka utvecklingen är den uppföljning av Uruguayrundan som skall ske om några år.

Under de närmaste åren kommer den planerade EU-utvidgningen att ställa ökande krav på de nuvarande medlemsstaternas tullmyndigheter. Förberedelsestrategin är synnerligen ambitiös och genom-

förandet kan inte åstadkommas utan omfattande medverkan från medlemsländerna.

Passunionen (Schengenavtalet)

Sedan slutet av år 1996 deltar Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna i Schengensamarbetet. Ambitionen är att delta operativt senast år 1999. Samarbetet berör verksamheten inom såväl tullen som polisen och Kustbevakningen.

Schengensamarbetet syftar till att genomföra fri rörlighet för personer genom att alla personkontroller vid de inre gränserna, dvs. gränserna mellan de länder som deltar i samarbetet, avskaffas. Den fria rörlighet som nu finns mellan de nordiska länderna kommer att bevaras och utsträckas till att omfatta hela Schengenområdet, dvs EU exklusive Storbritannien och Irland men inklusive Norge och Island.

Genom att de inre gränserna i praktiken avskaffas mellan Schengenländerna har dessa istället åtagit sig att noggrant kontrollera gränserna mot icke – Schengenländer enligt enhetliga regler. Alla personer skall åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identitet genom uppvisande av resedokument. Personkontrollen skall utöver granskning av pass och andra villkor för inresa, vistelse, arbete och utresa, även omfatta efterspaning och förhindrande av brott. Kontrollen kommer att bli effektivare än i dag genom att datasökningar skall göras i det s.k. SIS-systemet, som bland annat innehåller spärrlistor över efterlysta personer inom hela Schengenområdet och personer som inte skall beviljas inresa. Vid inresa till Schengenområdet skall icke EU-medborgare underkastas en mera noggrann kontroll. Kontroll skall även ske vid utresa ur Schengenområdet. Denna kontroll skall utföras efter behov av spaning och för förhindrande av hot mot inre säkerhet och allmän ordning. Utresekontrollen skall utföras i samtliga fall vad gäller icke EU-medborgare.

Tullverket påverkas inte direkt av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. De delar av Schengenkonventionen som behandlar varors rörlighet har övertagits av EU:s regelverk för tullunionen, d.v.s. visavi tredje land. Vid inre gräns, visavi Schengenländerna, regleras Tullverkets kontrolluppgifter nationellt genom lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska Unionen (befogenhetslagen).

Anslutningen till Schengensamarbetet påverkar således inte i sig Tullverkets kontrollbefogenheter. Anslutningen får emellertid likväl konsekvenser främst beroende på de åtgärder som andra myndigheter planerar. Det gäller främst hur personkontrollen organiseras vid större gränsövergångar, det vill säga de åtgärder som vidtas för att separera passagerarflödena i enligt med vad som är föreskrivit i Schengenavtalet.

I praktiken är det endast vid de tre största flygplatserna – Arlanda, Landvetter och Sturup – som problem uppstår för Tullverkets vidkommande. I färjetrafiken bedöms bestämmelsen om separering av passagerare inte innebära några särskilda problem, liksom vid de mindre s.k. ICAP-flygplatserna till följd av att det vanligtvis rör sig om endast en ankomst i taget och/eller relativt ringa trafikintensitet. I dessa senare fall aktualiseras dock frågan om närmare samarbete mellan polis och tull i syfte att effektivare kunna utnyttja tillgängliga resurser.

Viktiga förändringsprojekt inom Tullen

Anslutningen till EU har för Tullverkets del inneburit stora förändringar och i förlängningen innebär det ett helt annat sätt att arbeta. Mot denna bakgrund har ett antal förändringsprojekt genomförts eller är under utredning. I det följande redovisas sammanfattningsvis vissa viktiga förändringsprojekt som för närvarande pågår inom Tullverket.

Ny klareringsstrategi

Vissa av dem bygger på den klareringsstrategi – Tullverkets klareringsstrategi till år 2000 – som började gälla den 1 januari 1997. Med klarering avses här Tullverkets åtgärder i samband med att varor och transportmedel anmäls till ett tullförfarande eller annan form av godkänd tullbehandling.

Det övergripande målet för klareringsverksamheten uttrycks som "Rätt klarering". För att uppnå detta skall klareringarna utföras med fullgod kvalitet, med god service så effektivt som möjligt och så enkelt som möjligt. I strategin framhålls också att en god måluppfyllelse i klareringsarbetet är av stor betydelse inte enbart för klareringen utan också för andra delar av tullverksamheten, i särskilt hög

grad den initiativinriktade efterkontrollverksamheten i form av efterkontroller och revisioner.

Tullverkets kontrollstrategi

Helt nyligen fastställde Generaltullstyrelsen en reviderad kontrollstrategi skall gälla till år 2000.

I kontrollstrategin beskrivs syftet med Tullverkets kontrollverksamhet som:

- att avslöja varor som inte på föreskrivet sätt anmälts till Tullverket,
- att upptäcka och rätta felaktigheter i samband med import,
- att upptäcka och beivra överträdelser av gällande bestämmelser vid in- och utförsel av varor,
- att upptäcka och beivra överträdelser av övriga bestämmelser som tullen övervakar,
- att avskräcka från försök att överträda gällande bestämmelser,
- att vara en mätare på att gällande tullprocedur och övriga bestämmelser fungerar på avsett sätt samt
- att vara en mätare på att tillämpad riskbedömning är riktig.

Vidare sägs att kontrollverksamheten skall ses i perspektivet av både våra skyldigheter i förhållande till EU:s intressen och till nationella intressen. En utgångspunkt för tullverksamheten i stort är att stödja den legala handelns utveckling och därvid stävja illojal och osund konkurrens.

Härutöver skall, under det övergripande uppbördsmålet, kontroll med avseende på ekonomisk brottslighet (kommersiella tullbedrägerier/varusmugglingsbrott som också utgör ekonomisk brottslighet) ges hög prioritet. Denna prioritering utgår från såväl regeringens åtgärder mot ekonomisk brottslighet som arbetet inom EU att bekämpa kommersiella tullbedrägerier.

För kontrollverksamheten gäller målet "Effektiv kontroll". Effektiv betyder att man snabbt och ofta når avsett resultat, som i detta fall är lika med att nå de fyra övergripande målen för Tullverket.

Effektiv kontroll innebär i sin tur behov av:

- Riktad kontrollverksamhet, vilket innebär att kontrollåtgärderna skall endast utföras på
  - objekt avseende vilka det föreligger någon form av underrättelse om möjlig/misstänkt oegentlighet,
  - objekt som efter riskvärdering/riskanalys bedöms utgöra särskilt hög risk eller
  - objekt som valts ut i olika flöden i avsikt att testa riktigheten i gjord riskbedömning.
- Fullgod kvalitet i kontrollerna.
- Vidareutveckling av underrättelseverksamheten samt utveckling och tillämpning av riskanalysarbetet.
- God rörlighet.
- Näringslivets engagemang.
- Ökad samverkan.
- Utredningsverksamhet.

Dessutom lyfts i strategin fram behovet av stöd för kontrollverksamheten i form av befogenheter, teknik- och ADB-stöd samt utbildning.

RISK-projektet

RISK är ett kvalitetsprojekt som innebär att Tullverket inför nya arbetsmetoder i klarerings- och kontrollverksamheten. De nya arbetsmetoderna innebär en generell inriktning mot en bredare användning av riskanalyser i tullverksamheten och ger en effektivare användning av Tullverkets resurser samtidigt som servicen till näringslivet och allmänheten ökar.

Den nya klareringsmodellen innebär en arbetsväxling från dagens manuella klarering av stora ovärderade ärendekvantiteter till ett kvalitetsarbete med ärenden som är prioriterade i förhållande till Tullverkets övergripande mål för verksamheten. I dagens system hanteras alla ärenden i något led av en tulltjänsteman och ett manuellt beslut fattas för alla ärenden som klareras av Tullverket.

Den nya klareringsmodellen baseras på en utveckling av riskanalysmetoder som ger ett utökat systemstöd för användarna och som samtidigt fördelar ärenden i prioritetsgrupper så att ärenden med medel eller stor risk sorteras för särskilda manuella kontrollåtgärder och ärenden med liten risk klareras med en förenklad auto-

matklareringsfunktion. Ärenden med liten risk i förhållande till Tullverkets övergripande mål kommer således i framtiden att hanteras automatiskt av tulldatasystemet (TDS). Tullverket kommer därmed att hantera ett stort antal ärenden med hjälp av automatiserade beslut. Genom de nya arbetsmetoderna kan klareringsresurserna omfördelas till hanteringen av de ärenden som bedöms ha en större risk i förhållande till de övergripande målen för Tullverket och därmed skall en högre kvalitet kunna uppnås i klareringen av dessa ärenden.

En utveckling av riskanalysmetoder för tullverksamheten kräver en särskild organisation som kontinuerligt kan övervaka att rätt ärende utsorteras för granskning och kontroll. Tullverket har från och med den 1 januari 1998 organiserat en central riskanalysenhet med uppgift att ansvara för samordningen samt den generella fördelningen av ärenden enligt den nya klareringsmodellen och en regional riskanalysstruktur som kommer att utveckla och tillämpa de nya arbetsmetoderna med utgångspunkt från de regionala förutsättningarna.

En annan viktigt del av de nya arbetsmetoderna är att öka den grundläggande kvaliteten på ingångsmaterialet i handläggningsprocessen. Om kvaliteten i uppgiftslämnandet i de deklarationer som inlämnas till Tullverket kan förbättras, skapas ytterligare möjligheter att utnyttja potentialen i den nya klareringsmodellen och därmed skulle en större andel ärenden kunna klareras automatiskt av TDS. Denna kvalitetsökning skall uppnås genom en satsning på en förbättrad riskanalysbaserad informationsverksamhet. Informationssatsningen skall verka för att målsättningen i den så kallade nollvisionen skall kunna uppnås. *Nollvisionen* innebär att alla uppgifter som avlämnas till Tullverket från näringslivet och allmänheten skall vara rätt från början och att de system som används därmed skall kunna baseras på en hög kvalitet i ingångsmaterialet. Tullverket genomförde under 1997 en särskild utredning, INFO 97, som arbetade med att ta fram förslag till en informationspolicy för Tullverket. Denna informationspolicy samverkar i hög grad med arbetsmetodutvecklingen i RISK-projektet.

Ytterligare en faktor som är viktigt i detta sammanhang är att RISK-projektet även föreslår en implementering av en ny filosofi för klareringsverksamheten. Den nya klareringsfilosofin innebär att Tullverket inte skall kontrollera den legala kommersiella godstrafi-

ken utan istället övervaka och stödja utrikeshandeln under den internationella devisen managing the trade.

Den nya riskanalysbaserade klareringsmodellen innebär att Tullverket kan koncentrera kontrollresurserna mot de företag som medvetet eller omedvetet bryter mot regelsystemen. Därmed kan även effektiviteten, kvaliteten och träffprocenten i kontrollarbetet ökas.

ALFRED-projektet, ett tull-, handels- och jordbrukspolitiskt förenklingsprojekt

Tullverket, Kommerskollegium och Statens Jordbruksverk har bildat ett gemensamt projekt om förenkling av de handels- och jordbrukspolitiska regelkomplexen, det s.k. ALFRED-projektet.

Arbetet leds av en grupp med representanter från vardera myndigheterna. Till projektet har knutits en referensgrupp med representanter för berörda näringslivsintressen. Efter samråd med referensgruppen fastställts angelägna förenklingsområden, liksom lämplig prioriteringsordning. I det konkreta arbetet samverkar myndigheterna, men varje myndighet ansvarar för sin del av lagstiftningen/reglerna. Representanter för näringslivsorganisationerna erbjuds delta i utredningsarbete.

Detta är ett långsiktigt arbete och till betydande del en politisk process. Arbetet måste föras på olika plan. Mer grundläggande förändringar kan endast åstadkommas på gemenskapsnivå genom ändringar i EU:s förordningar, men även ändringar i till exempel avtal mellan EU och tredje länder kan i vissa fall bli aktuella.. Ett annat plan utgör nationell kompletterande lagstiftning och ett tredje plan utgör förändringar i myndigheternas egna föreskrifter.

Baserat på Alfredarbetet bevakar myndigheternas representanter aktuella frågor i EU:s kommittéarbete. Arbetet har lett till förändringar på flera områden. Genom projektet har också initierat utredningsarbete som nu föreligger, till exempel de s.k. Info-97-projektet och säkerhetsprojektet. Vidare har genom initiativ i projektet utarbetats handledningar över vissa områden av regelverket som har ansetts särskilt besvärliga.

Tullverkets översyn av informationen till näringslivet (INFO-97)

I budgetpropositionen för 1998 betonade regeringen vikten av att Tullverket arbetar aktivt med att förbättra informationen till företagen och därmed i förlängningen bidra till att ge det svenska näringslivet stärkt konkurrenskraft. Vidare sägs att tullen har en viktig uppgift i att öka företagens kunskaper så att de möjligheter till förenklingar som finns tas till vara.

Efter det att Sverige blivit medlem i EU kunde konstateras ett stort behov hos näringslivet av information om tullprocedurer, tulltaxering m.m. Helt naturligen var detta att vänta initialt, eftersom medlemskapet också medförde ett helt nytt regelverk. Efter drygt två kunde konstateras att trenden höll i sig. De regionala myndigheterna hade också i olika sammanhang understrukit vikten av god information som ett led i att få bättre kvalitet på deklarationsmaterialet.

Mot denna bakgrund tillsatte Generaltullstyrelsen en utredning med uppgift att se över informationen till näringslivet. Efter en genomgång av befintlig information och analys av företagens behov lämnade utredningen under senhösten 1997 en slutrapport.

Utredningen konstaterar att för de svenska företagen som är mycket utrikeshandelsberoende, är tullen en viktig part i utrikeshandelskedjan. Därför skall Tullverket underlätta för företagen att ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det kräver aktivt medverkan till att företagen får kännedom om och ser de alternativa lösningar som finns inom ramen för regelverket. Som utgångspunkt för den framtida informationen föreslår utredningen att Tullverket fastställer en policy som ska vara vägledande i informationen till näringslivet de närmaste åren. Ledstjärnan i arbetet skall vara *"Rätt från början"* – korrekta uppgifter i rätt tid säkrar kvaliteten i tullarbetet. Att få enhetlig, förståelig och tydlig information är andra viktiga delar liksom att allt informationsarbete ska hålla hög kvalitet.

I syfte att få till stånd en målmedveten och tydlig styrning av informationsverksamheten inom ramen för tullens begränsade informationsresurser bör enligt utredningen ett informationsråd inrättas.

Utredningens förslag är bl.a. en informationspolicy, partnerskap med näringslivet, tullinformatörer såväl centralt som regionalt samt bättre tullinformation.

Säkerhetsprojektet

I regleringsbrevet för 1997 gav regeringen Generaltullstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka förändringar av tulldatasystemet samt vilka förändringar i övrigt som är nödvändiga för att i enlighet med EU:s regelverk säkerställa uppbörd av tullmedel. Särskilt skulle ett avräkningssystem mot ställda säkerheter beaktas, men även hantering av säkerheter i övrigt.

EU:s regelverk ger möjlighet för importör/exportör att efter ansökan få tillstånd till uppskjuten betalning – kredittillstånd – för tullskuld, det vill säga tullar inklusive jordbrukstull. Förutsättningen för detta tillstånd är att företagen ställer säkerhet. Före inträdet i EU krävdes säkerhet för kredittillstånd endast för företag med låg kreditvärdighet, i praktiken endast cirka fem procent av företagen. Vidare föreskriver regelverket att säkerhet kan krävas för förfaranden med ekonomisk verkan, såsom olika former av tullager, temporär import samt aktiv och passiv förädling. I dessa fall är således säkerhet obligatorisk. Sverige valde dock inledningsvis att tillämpa samma princip som för kredittillstånd, således att all eventuell tullskuld skulle täckas av säkerhet.

I det tidigare nämnda regelförenklingsprojekt – det så kallade Alfred-projektet – ansågs säkerheter utgöra ett angeläget förenklingsområde. Denna prioritering gjordes i samråd med projektets referensgrupp som består av representanter för näringslivsorganisationer med anknytning till utrikeshandeln.

Det särskilda projekt som Generaltullstyrelsen tillsatte har avlämnat en delrapport. Arbetet har bedrivits med deltagande av näringslivsrepresentanter. För projektet beviljades medel ur regeringens kontrollsatsning.

Utredningen redovisar att kraven på obligatorisk säkerhet har medfört en ökning av myndigheternas administrativa hantering. Säkerheterna ställs till både central och regional nivå med risk för olikheter i hanteringen och den manuella avbalkningen är tunggrodd. Även för näringslivet betyder säkerhetshanteringen administrativt merarbete. Utredningen har också gjort en uppskattning av kostnaderna för företagen och redovisar att näringslivets samlade kostnader för säkerhetshanteringen i detta sammanhang uppgår till 40-50 miljoner kronor.

Generaltullstyrelsen har ställt sig bakom utredningens förslag och avser således att utveckla och införa ett avräkningssystem för avräkning av debiterad tullskuld mot ställd säkerhet. Härigenom kan

företagen ställa en enda säkerhet för såväl kredit som för alla övriga fall där säkerhet kan komma att krävas. Detta innebär att hanteringen underlättas för myndigheterna och för företagen.

Utredningens förslag att säkerheter som inte är obligatoriska enligt EG:s regelverk inte heller skall krävas generellt i Sverige har redan beslutats av Generaltullstyrelsen. Genom ändring i tullordningen och styrelsens verkställighetsföreskrifter gäller nu att säkerhet skall krävas utifrån bedömning av företags kreditvärdighet eller annan bedömning.

I ett andra steg föreslås att företag med hög kreditvärdighet bör kunna undantas från det obligatoriska kravet på säkerhet för kredittillstånd. Samtidigt bör Tullverket genom ändring i tullagen ges möjlighet att återkalla ett kredittillstånd vid försämrad kreditvärdighet. Utredningen utgår ifrån att andemeningen i EG:s regelverk minimera risken för att förlora inkomster av traditionella egna medel. Avsikten kan naturligtvis inte vara att till varje pris kräva säkerhet av varje företag. Därför bör enligt utredningen, måste kontrollen och bevakningen av välskötta företag ställas i relation till risken.

IT-utvecklingen

Tullverket har under perioden 1989 – 1993 genomfört en genomgripande datorisering av alla rutiner som berör klarering och efterkontroll av tulldokument. En bärande tanke var att all pappershantering med deklarationer skulle datoriseras och överföringen av deklarationerna från företagen till tullen skulle ske på elektronisk väg (EDI). Tullverkets TDS-projekt skulle därigenom vara ett föregångsprojekt inom EDI-området för att bana väg för denna teknik i Sverige. Sommaren 1993 var projektet infört i enlighet med intentionerna. Mer än 50% av alla deklarationer inlämnades då via EDI, vilket var snabbare än vad som satts upp som mål.

Efter beslut om inträde i EU 1 januari 1995 tvingades tullverket till ett snabbt förändringsarbete för att anpassa TDS till EU:s tullkodex och den nya tulltaxan, Taric, som framställs i Bryssel. Förändringsarbetet pågick under hela 1994 och kunde trots stor osäkerhet om gällande lagstiftning färdigställas före årets utgång även om mycket av den tidigare arbetsbesparande funktionaliteten i systemet tvingats bort. Det är först under 1997 som systemet kunnat återuppbyggas med full effektivitet.

Andelen elektroniska dokument har kontinuerligt ökat med det undantaget att i samband med EU- inträdet skedde vad som kan betraktas som en omstart.

För december1997 uppgick andelen elektroniska dokument till ca 75 % av det totala antalet 360 000.

Tullverksamheten hanterar ett informationsflöde som under senare år ställer allt högre krav på snabb och rationell hantering. Kraven på detta kommer från många håll.

Företagen kräver snabb handläggning i klareringsverksamheten. De kräver också snabb, enkel och lättbegriplig information om tullregler och förändringar av dessa. De förändringar som införandet av EDI har inneburit i företagens transportrutiner och i tullens handläggning av ärenden kräver hög tillgänglighet och snabba svarstider. En kontinuerlig vidareutveckling av EDI-funktionen är viktig för att inte störa vare sig företagens eller tullens verksamhet. En väl fungerande EDI-funktion är mycket viktig för att tullen med nuvarande bemanning skall kunna fungera.

EU styr tullens regelverk och utfärdar tulltaxa och andra bestämmelser. Ett snabbt informationsutbyte med EU:s olika enheter är ett krav. Ett ökande krav på snabb återrapportering av tullrelaterad data kräver också att tullen har effektiva system från vilka data kan hämtas och sammanställas utan alltför mycket manuellt arbete. Detta kräver framtagande av bättre verktyg än vad som finns idag.

Även olika svenska myndigheter skärper kontinuerligt kraven på snabb återrapportering från Tullverkets sida.

Även tullens egen personal framträder alltmer som kravställare. Den datorisering som Tullverket genomfört under de senaste åren har också ökat datamognaden och kunnandet inom den egna organisationen. Många ser möjligheter till ytterligare förenklingar och förbättringar med ny IT-teknik. Övergång från teckenbaserade terminaler till grafiska allterminaler ger möjligheter att arbeta effektivare mot TDS, öppnar för ny teknik som Intranet/Internet, och ger nu också för första gången tulltjänstemännen tillgång till effektiva program för det löpande kontorsarbetet.

Två tvingande stora förändringar av tulldatasystemet påverkar starkt Tullverkets IT-verksamhet under den närmaste treårsperioden. Det gäller systemändringar inför år 2000 och anpassningen till EURO.

Under de närmaste två åren riktas EU-kraven mot två systemområden. Det första gäller utvecklandet av ett nytt TRANSIT-system

baserat på EDI-trafik för att komma till rätta med, eller i vart fall kraftigt förbättra, skyddet mot bedrägerier i samband med transitering. Det andra systemområdet gäller uppbyggnaden av ett gemensamt transeuropeiskt datakommunikationsnät.

I övrigt finns en rad EU-relaterade projektönskemål, vilka avses genomföras under 1998 – 1999.

Det tidigare redovisade *RISK-projektet* är från och med 1 januari 1998 inne i införandefasen. De föreslagna ändringarna i TDS skall vara genomförda mars 1998. Vidare planeras åtgärder för bl.a annat *uppbördssystemet* och *efterkontrollsystemet*

EU:s tulltaxa, Taric, framställs och uppdateras i Bryssel. Dagligen sker överföring av ändringstransaktioner till respektive medlemsland som ansvarar för att den nya informationen inarbetas i gällande arbetstulltaxa. Behovet av information ut till näringslivet har därigenom blivit avsevärt större än tidigare. I det svenska tulldatasystemet sker en automatisk uppdatering och spridning av tulltaxeändringarna. För att ge service till näringslivet har också en speciell frågedator öppnats, till vilken företagen kan koppla upp sig. De får då tillgång till samma frågesystem mot Taric som används av de svenska tulltjänstemännen. Frågetjänsten används i större eller mindre omfattning av cirka 40 företag. Denna tjänst kommer att ses över för att kunna ges över Internet. Ett enhetligt gränssnitt ut mot företagen skulle förenkla för såväl företagen som för Tullverket.

Sedan januari 1996 har Tullverket tillgång till *elektronisk post* på såväl central som lokal nivå. Antalet anslutna användare utökas gradvis och är nu cirka 600. Det interna postsystemet är också anslutet till Internet (enligt Statskontorets rekommendationer med MIME-standard). Tullverket har därigenom kontaktmöjlighet med andra myndigheter, företag såväl nationellt som internationellt. Övergång till grafiskt e-postsystem kommer att ske under närmaste året.

För *informationsspridning via Internet* har en "WWW-server" byggts upp och anslutits till Internet. Den omfattar aktuell tullinformation som "tullnyheter", "tullen informerar", införsel- och utförselbestämmelser, utbildningsmaterial m.m. För närvarande pågår en översyn av den kommande produktionsmiljön för Intranet/Internet. Den skall bland annat ge svaret på hur information enligt informationsutredningen INFO 97 skall förvaltas och spridas.

En *IT-plan* avsedd att lägga grunden för Tullverkets fortsatta IT-arbete under perioden 1997 – 99 antogs i november 1996. I pla-

nen beskrivs den inriktning som skall gälla för Tullverkets IT-arbete, och här fastställs också vilken teknisk plattform som skall byggas upp.

Under 1997 har en rad inledande åtgärder vidtagits. Den nya plattformen har börjat införas gradvis i organisationen. I samtliga regioner har servers i nätet placerats ut samtidigt som en rad utbildningsinsatser genomförts.

Under perioden 1998-1999 planeras ett totalt införande av plattformen inom hela organisationen. Tempot i utbytet av befintliga terminaler till allterminaler påverkas dock enligt Generaltullstyrelsen av restriktioner i budgeten. På applikationssidan förväntas ett införande av nya EA- och PA-system komma igång, men omfattning och tidplaner för detta arbete kan inte fastställas förrän efter utförda förstudier.

4. Vårt angreppssätt – utifrån och in

Vårt angreppssätt för denna utredning är att betrakta Tullverket utifrån, dvs. att utgå från de som Tullverket är till för och undersöka hur Tullverket klarat att tillgodose dessas behov. Vår utvärdering utgår från ambitionen att svara på frågan hur bra tullen förmått lösa detta uppdrag.

Vem är Tullverket till för?

Under utredningens gång har det stått klart för oss att det ingalunda är självklart inom Tullverket vilka Tullverket är till för. Vi inleder därför med att diskutera vilka vi anser att Tullverket är till för och därefter vilka behov dessa har.

Genom att Tullverket är en statlig myndighet är det självklart att Tullverket är till för att uppfylla de krav som regeringen ställer på verksamheten. Indirekt är därmed även riksdagen och EU uppdragsgivare. Tullverket står dock i direkt lydnadsförhållande enbart till regeringen. Regeringen har direktivrätt, vilket vare sig riksdagen eller EU har. Riksdagens och EU:s intressen kanaliseras via regeringen. Som uppdragsgivare betraktar vi därmed enbart regeringen, även om EU:s förordningar gäller direkt för Sverige som medlemsstat och därmed indirekt för Tullverket..

Även Förvaltningspolitiska kommissionen[6] har tagit upp frågeställningen:

> "Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Allmänintresset ska vara styrande."

[6] I medborgarens tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57)

Är Tullverket till för allmänheten och näringslivet?

Vår uppfattning är att Tullverket är det. Regelverket är inte beslutat av Tullverket, utan Tullverkets uppgift är bl.a. att inom ett givet regelverk underlätta för företagen att sköta sin förtullning – genom en effektiv och riktig uppbörd. Därutöver skall tullen utifrån de restriktioner – ifråga om såväl in som utförsel av vissa varor – som allmänheten genom sina förtroendevalda i riksdagen förklarat att de vill ha, effektivt förhindra illegala transporter över såväl inre som yttre gräns.

Vi delar således Förvaltningspolitiska kommissionens ståndpunkt och har denna som utgångspunkt för våra resonemang. För en myndighet som Tullverket – som har så stor del av sin verksamhet riktad mot näringslivet – är det dock självklart att vidga uppdragsbegreppet från medborgarna till att även innefatta näringslivet.

De primära organ och grupper som vi därmed identifierat att Tullverket är till för är *regeringen*, *allmänheten* och *näringslivet*.

Utöver dessa fullgör Tullverket uppgifter för många myndigheters räkning. Riksskatteverket, polisen och kustbevakningen är de viktigaste samarbetsmyndigheterna. Därutöver finns det ett 20-tal andra samarbetande myndigheter, däribland Jordbruksverket, Sjöfartsverket, Statistiska Centralbyrån (SCB), Naturvårdsverket och Kommerskollegium.

Vi ägnar i vår analys av verksamheten störst intresse åt regeringen, allmänheten och näringslivet samt dessas krav och behov. Därutöver kommer vi att i olika sammanhang beröra samarbetet med polisen, Riksskatteverket och kustbevakningen. Övriga myndigheter kommer endast att undantagsvis beröras.

Vilka krav och behov har dessa?

Regeringens direktiv

Regeringen har enligt grundlagen ett ansvar för att statsförvaltningen bedrivs effektivt och rättvist. Myndighetsutövningen skall således ske så att bästa resultat uppnås till minsta resursinsats. Vidare får inte enskilda intressen gynnas på någon annans bekostnad, alla ska behandlas lika. Regeringen uttalar sina krav på Tullverket bl.a. genom det regleringsbrev som årligen utfärdas.

Regeringens krav samlas i fyra övergripande mål för Tullverket:

- Att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.
- Att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs.
- Att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges.
- Att vid fullgörande av sina uppgifter verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras, både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket samt tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Till detta ska läggas att regeringen har att verkställa det mål som riksdagen har fastställt för narkotikapolitiken, dvs att Sverige ska vara ett narkotikafritt samhälle. Det kan konstateras att detta mål är mycket långtgående och ställer höga effektivitetskrav på hela offentliga sektorn om det ska uppnås.

Allmänhetens behov

Allmänheten har genom sina folkvalda uttalat att vissa varor inte utan restriktioner får föras in över vare sig inre eller yttre gräns. De viktigaste restriktionsområdena är narkotika, alkohol och tobak. I de prioriteringar som regeringen gjort för Tullverkets arbete har narkotikakontrollen givits högsta prioritet samt kontrollen av alkohol och tobak hög prioritet.

Vi tar i vår analys i första hand upp narkotikakontrollen. Vi har även studerat alkohol- och tobakskontrollen.

Allmänhetens krav på verksamheten är att kontrollen vid gräns å ena sidan ska vara så effektiv att en stor andel av den narkotika som förs över gränsen ska tas om hand av Tullverket men å andra sidan inte "stör" gränspassagen så mycket att onödig väntan och därmed irritation uppstår.

Näringslivets behov

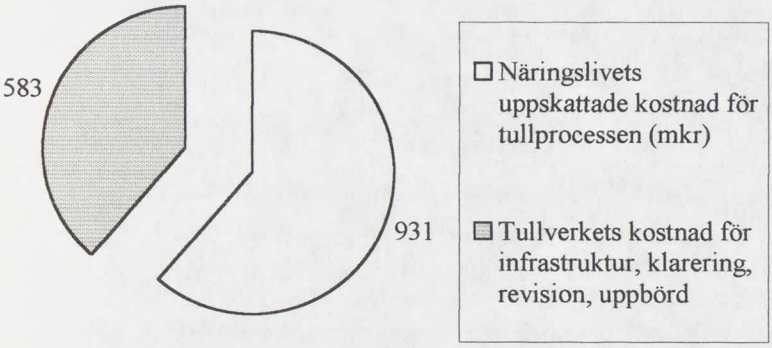
I samband med att Sverige gick med i EU förenklades tullprocedurerna vid handel med annat EU-land drastiskt. I praktiken är procedurerna borta. Det enda som återstår är ett krav att rapportera handeln till SCB, s.k. Intrastatrapportering (dvs. EU:s system för rapportering av handeln inom EU). Tullverket svarar än så länge för insamlandet av denna statistik.

När det gäller handeln med länder utanför EU förändrades dock tullbestämmelserna betydligt. De svenska frihandelsbestämmelserna ersattes med tullbestämmelser som syftar till att underlätta handeln inom EU. Svensk tull ska vid s.k. tredjelandsgräns således sköta förtullning för hela EU:s räkning. Bestämmelser infördes som med traditionella svenska ögon har varit svåra att helt förstå behovet av. För näringslivet innebar den ökade komplexiteten svårigheter och behovet av information och service från tullen ökade. Av denna anledning kompletterades Tullverkets övergripande mål med ett servicemål.

För näringslivet har detta således inneburit såväl förenkling som det motsatta. Eftersom Sverige är ett land med ett starkt beroende av handeln även med länder utanför EU är det uppenbart att det är en viktig uppgift för Tullverket att inom ramen för det givna regelverket på alla sätt underlätta för näringslivet, så att handeln även med länder utanför EU fungerar friktionsfritt.

Näringslivets har således ett behov av att den internationella handeln underkastas ett så enkelt och effektivt tullförfarande som det givna regelverket medger. I detta ligger också att näringslivet har ett intresse av att de som försöker fuska effektivt ska upptäckas. Näringslivet har inget intresse av att illojala företag försöker skaffa sig konkurrensfördelar genom att fuska.

Vi kommer för övrigt i det följande att visa att den största samlade samhällsnyttan av att effektivisera tullprocessen består i att förenkla så långt möjligt för företagen då merparten av den totala processkostnaden för tullärenden ligger hos företagen.



Totalkostnaden för tullprocessen

Näringslivet har i olika sammanhang framfört kritik mot Tullverket, vilket bl.a. påtalats i en skrivelse till utredningen från Industriförbundet. I skrivelsen framhålls dock att förbundet anser att Tullverket ändrat inriktning och börjat bli lyhört för behoven även hos näringslivet

> Industriförbundet har under senare år ofta kritiserat Tullverket för att man inte beaktat synpunkter och förslag från den svenska industrin. Särskilt kraftig har kritiken varit när det t ex gällt de regler för exportklarering som tullen infört som ett resultat av Sveriges medlemskap i EU och Tullverkets regler och tillämpning avseende tulltillägg och övriga sanktioner.
>
> Låt mig därför inledningsvis påpeka att det därför är mycket glädjande att det för närvarande på flera håll inom Tullverket nu sker en utveckling mot en ökad förståelse för näringslivets villkor. Jag tänker här i första hand på arbetet inom den sk Informationsutredningen Info-97, Säkerhetsutredningen och i viss mån även på RISK-projektet. I dessa tre projekt har tullen intagit en för näringslivet mycket rimlig hållning.

5. Tullverkets processer, dvs arbetsflöden

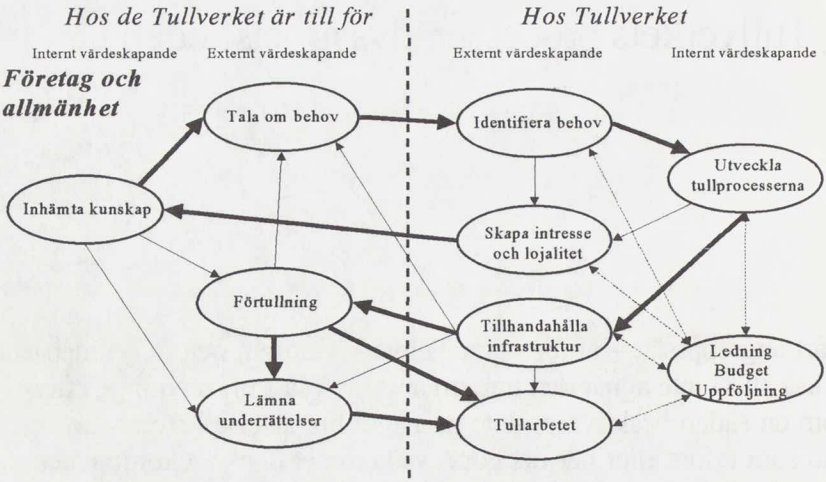
Vårt angreppssätt – att betrakta Tullverket utifrån och in – innebär också att vi inte ägnar den inre organisation så stort utrymme, eftersom en sådan beskrivning inte på något bra sätt beskriver vare sig vad som utförs eller hur det görs. Vi kommer dock att kommentera organisationen och lämna ett antal förslag till förändringar i slutet av rapporten.

För oss är det av betydligt större intresse att studera de processer – dvs. arbetsflöden – som Tullverket har för att tillgodose behoven hos de som Tullverket är till för. Genom att undersöka och mäta processerna går det att få en uppfattning om effektiviteten i Tullverket.

Huvudprocesserna – dialogen med omvärlden

Vi utgår från de huvudprocesser som normalt finns i tjänsteproducerande organisationer och således även inom Tullverket.

Ett bra tullarbete kräver dock att även de processer som finns hos näringslivet och allmänheten beaktas. Om till exempel företagens och tullverkets processer inte fungerar ihop går det inte att åstadkomma ett bra tullarbete. Vi har sammanställt de viktigaste processerna för tullens samarbete med allmänheten och näringslivet i en huvudprocesskarta, vilken framgår av bild.



Huvudprocesserna

Vår uppfattning är att ett bra tullarbete följer ett flöde av händelser (processer), vilket framgår av processkartan (tjocka pilar), Därutöver finns det många andra flöden mellan processerna (tunna pilar), som även de bidrar till ett bra tullarbete.

Ett bra tullarbete börjar med att Tullverket *skapar intresse och lojalitet* för verksamheten genom en rad olika åtgärder. Dessa kan vara av rent informativ karaktär, dvs att Tullverket i olika sammanhang informerar om verksamheten och de tullbestämmelser som finns. Det kan vara allt från anslag vid tax-free butiker på flygplatser till en omfattande service till näringslivet över till exempel Internet.

Företagen och allmänheten *inhämtar kunskap* och *talar om sina behov*. Företagens behov skiftar i hög utsträckning. Behoven ser helt olika ut för ett småföretag som importerar leksaker jämfört med ett storföretag som exporterar lastbilar.

Eftersom Tullverket – så gott det går – bör tillgodose alla skiftande behov krävs välutvecklade processer för att *identifiera behoven* och omsätta dessa genom att *utveckla tullprocesser*.

De fyra huvudprocesserna *skapa intresse och lojalitet, inhämta kunskap, tala om sina behov* och *identifiera behoven* är de processer som tillsammans utgör den systematiska dialogen mellan Tullverket och näringslivet.

Tullprocedurer *tillhandahålls som infrastruktur*. Denna består av till exempel tulldatasystemet, upplysningstjänsten, laboratoriet och att besluta om olika typer av förhandsbesked.

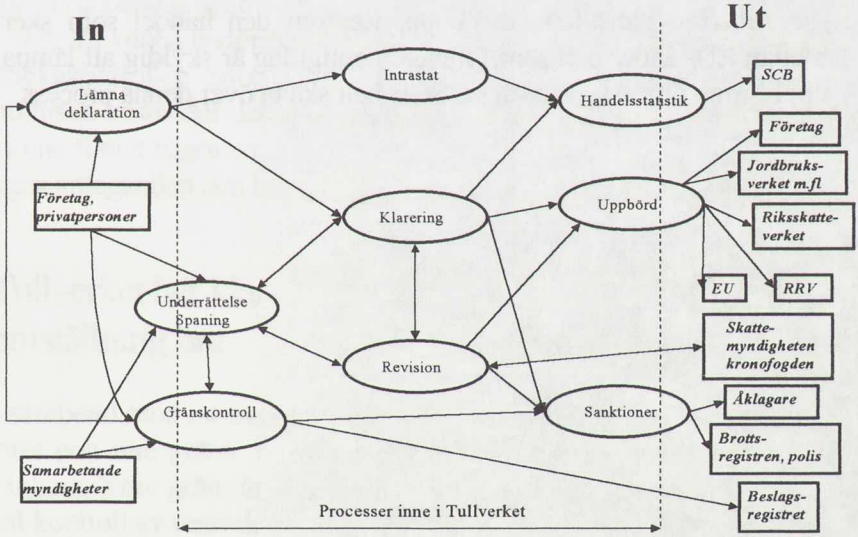
Infrastrukturen används av såväl företagen i deras tullarbete – huvudprocessen *förtullning* – och i tullens produktion – huvudprocessen *tullarbete*.

Företagen och allmänheten kan även *lämna underrättelser* om oegentligheter av brottslig natur, exempelvis genom telefontips eller som ett naturligt steg i företagens tullarbete.

Processerna leds genom en ledningsprocess för *ledning, budget och uppföljning*.

Huvudprocessen Tullarbetet – tullens produktion

Tullverkets produktionsprocesser finns i huvudprocessen *Tullarbetet*.



Huvudprocessen Tullarbetet

Den viktigaste kontakten mellan företagen och Tullverket sker genom att företagen *lämnar en deklaration*

I delprocessen *klarering* sker all deklarationsgranskning och efterkontroll. Deklarationerna kan avse *import*, *export* eller *transitering*, dvs. att en vara förs såväl in som ut ur EU. Importdeklarationer kan ske på flera olika sätt. Dels som en direktförtullning, då alla

formaliteter och uppbördsberäkning klaras av vid ett tillfälle. Dels i två steg då först en s.k. hemtagningsanmälan sker vid gränsen, då vissa formalia klaras av och därefter följs upp med en s.k. steg 2 – deklaration då resterande formalia klaras av, som lämnas till *uppbörden*. I klareringen ingår även fysisk varukontroll, antingen till följd av att det finns tveksamheter och frågetecken i deklarationen eller mer slumpmässigt till följd av EU:s krav.

Vidare lämnas från klareringen uppgifter till *handelsstatistiken*.

I samband med gränspassage sker även viss *gränskontroll*. Denna kan vara baserad på vad som inom Tullverket kallas för "tullarintuition" eller efter tips genom *underrättelser*.

Om det konstateras oriktigheter i klareringen eller i gränskontrollen sker någon form av *sanktion*. Denna kan bestå av allt från efter- eller upptaxering till – för grova varusmugglingsbrott – långa fängelsestraff. Denna process leds vid grövre förseelser utanför Tullverket genom att allmän åklagare kopplas in och ärendet kan gå till allmän domstol.

Tullverket har för SCB:s räkning även hand om insamlandet av s.k. *Intrastat*-statistiken, dvs. uppgifter om den handel som sker mellan EU-länder och som företagen enligt lag är skyldig att lämna upplysning om. Avsikten är att SCB helt ska ta över denna process.

6. Utvärdering av verksamheten åren 1993/94 – 1997

I vår analys har vi valt att så gott som helt utgå från det sifferunderlag som Generaltullstyrelsen har lämnat. Därutöver har vi givit ett uppdrag till Folkhälsoinstitutet att för vår räkning ta fram ett underlag för en bedömning av tillgången på narkotika i Sverige. Vi har även erhållit underlag från Rikskriminalpolisens underrättelseavdelning.

För den analys som gjorts utifrån dessa underlag står utredningen för såväl beräkningarna som slutsatserna.

För att kunna bedöma effektiviteten i tullens arbete avseende narkotikakontrollen erfordras en uppskattning av vilka samhällsekonomiska kostnader den i landet förbrukade narkotikan leder till. Då vi inte funnit några entydiga sådana uppgifter har vi i detta fall gjort egna antaganden och bedömningar.

Tullverket har klarat en mycket stor och svår omställning bra

I samband med att Sverige gick med i EU fick vi två slags gränser, yttre och inre gräns. Inre gräns är gräns mot annat EU-land, bl.a. Finland. Yttre gräns är gräns mot icke EU-land, bl.a. Norge. För såväl kontroll av resande som varuflödet gäller olika regelverk för yttre respektive inre gräns. För varuflödet försvann tullplikten vid inre gräns men behölls vid yttre gräns. Kontrollbefogenheterna är i praktiken i stort sett lika vid yttre och inre gräns. Ett bibehållande av kontrollbefogenheterna vid inre gräns var ett resultat av medlemskapsförhandlingarna. För Sverige är det i första hand kontroll av narkotika, alkohol och tobak som är av intresse.

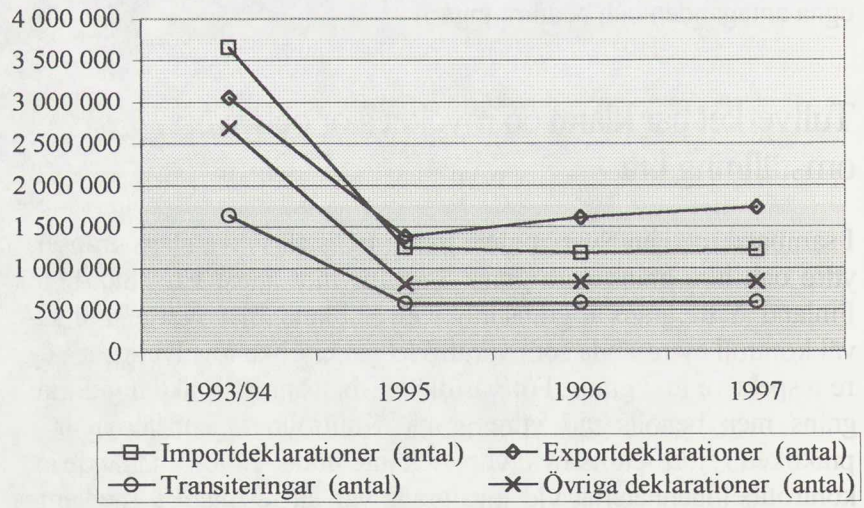
För tullen innebar införandet av en inre gräns att mer än häften av all klarering, samt tull- och momsuppbörd försvann, vilket i sin tur

innebar att resurserna inom tullen behövde anpassas till en lägre klareringsvolym.

Sammantaget kan konstateras att Tullverket klarat anpassningen till såväl en lägre anslagsnivå som ett nytt regelverk bra. Tullverket var troligen den myndighet som mest påtagligt fick ändra sin verksamhet till följd av EU-inträdet. En mycket stor omställning klarades på kort tid.

Kraftigt minskade deklarationsvolymer

Deklarationsvolymerna minskade kraftigt, totalt sett med ca 60%. Den av riksdagen beslutade neddragningen av Tullverkets anslag med anledning av detta innebar att många personer fick sluta vid Tullverket. I många fall kunde detta lösas med naturlig avgång eller genom att personer erbjöds förtidspensionering, men för flertalet innebar det dock att de sades upp. Följden blev – till följd av bestämmelserna på arbetsmarknaden – att de sist anställda och vanligen därmed de yngsta blev uppsagda. Detta har inneburit att medelåldern inom Tullverket höjts. Ofta innebär detta att förnyelsen av verksamheter försvåras. Tullverket är inget undantag.



Förändringen i deklarationsvolymerna

Nytt mer komplicerat regelverk – med fler möjligheter

Genom medlemskapet i EU är Sverige vid tredjelandsgräns ansvarig för förtullning för alla medlemsländernas räkning. Följden av EU-medlemskapet blev även att Sverige har att tillämpa ett förändrat och delvis mer komplicerat regelverk. Det är inte bara mer komplicerat det är också svårare att förändra och förnya. Det tidigare frihandelsinriktade regelkomplexet var utarbetat för att exklusivt tillfredsställa svenska – och därmed svenska företags – intressen. Det nya EU-regelverket är resultatet av förhandlingar mellan medlemsländerna. Genom att det är ett förhandlingsresultat är det också en kompromiss mellan olika medlemsintressen, där Sverige blott är ett bland flera länder. Kompromisserna leder också ibland till att regelverket inte alltid är entydigt, utan ger utrymme för tolkningar. Ofta kan olika tolkningar leda till helt olika uppbörd, med olika effekter för företagen.

Dessa tolkningar, som vanligen gjorts av Tullverket, har inte varit utan kritik från näringslivet, som tyckt att tullens tolkningar ibland varit onödigt stela och svåra att tillämpa. I något enstaka fall har klagomålen gått så långt att regeringen tagit över ärendet och tillrättavisat Tullverket.

I detta sammanhang ska det framhållas att det utrymme för tolkningar som det nya regelverket innebär i sig också innebär möjligheter. Regelverket är olikt den svenska rättstraditionen då det innehåller så mycket tolkningsmöjligheter. För tullen innebär regelverket därför inte självklart att komplexiteten ökar, utan också betydande möjligheter i takt med att Sverige lär sig att arbeta i den nya miljön. Det bör därför vara en utmaning för tullen att söka enkla lösningar, som i sig innebär att den till synes ökade komplexiteten kan ersättas med flexibilitet.

Trots att ett nytt till synes mer komplicerat regelverk införts har medlemskapet gynnat företagen då en så stor del av handeln sker inom EU, där tullfrihet råder. För att eliminera avigsidan med ett mer komplicerat regelverk för tredjelandshandeln är det viktigt att Tullverket är effektivt och på ett smidigt sätt anpassar förtullningen till de svenska företagens behov och – inom ramen för det givna regelverket – tolkar bestämmelserna på ett för de svenska företagen acceptabelt sätt.

Ändrade kontrollbefogenheter

I samband med EU-anslutningen ändrades också kontrollbefogenheterna vid inre gräns. Bland kontrollpersonalen rådde stor osäkerhet om vilka befogenheter personalen hade vid inre gräns. I och med att Gränskontrollutredningen[7] klarlade denna fråga, kom denna osäkerhet att skingras. I fråga om narkotika innebar EU-anslutningen i praktiken ingen förändring i förhållande till de rutiner som gällde före anslutningen. Den formella skillnad som anslutningen innebar var att kontrollobjekten inte fick väljas ut slumpmässigt, utan det måste finnas någon form av misstanke för att en kontroll ska få ske. Eftersom den slumpmässiga kontrollen i stort sett inte förekom före anslutningen blev det ingen skillnad.

Kostnadsutvecklingen

Vi har för att kunna göra en utvärdering av verksamheten – och dra slutsatser vad EU-medlemskapet har inneburit för Tullverkets del – valt att jämföra verksamheten för åren 1994 – 1997. Eftersom hösten 1994 påtagligt påverkade förberedelsearbetet inför medlemskapet, i form av bl.a. en massiv internutbildning, är denna höst ur jämförelsesynpunkt inte av intresse. Vi har valt att använda budgetåret 1993/94 som jämförelseåret före medlemskapet. Därefter har vi tagit med åren 1995 och 1996 samt utgått från Generaltullstyrelsens prognos för helåret 1997. Prognosen är gjord i slutet av oktober 1997 och torde i alla väsentliga drag återge ett rimligt utfall.

Inflationen och krav på produktivitetsförbättring tar ut varandra

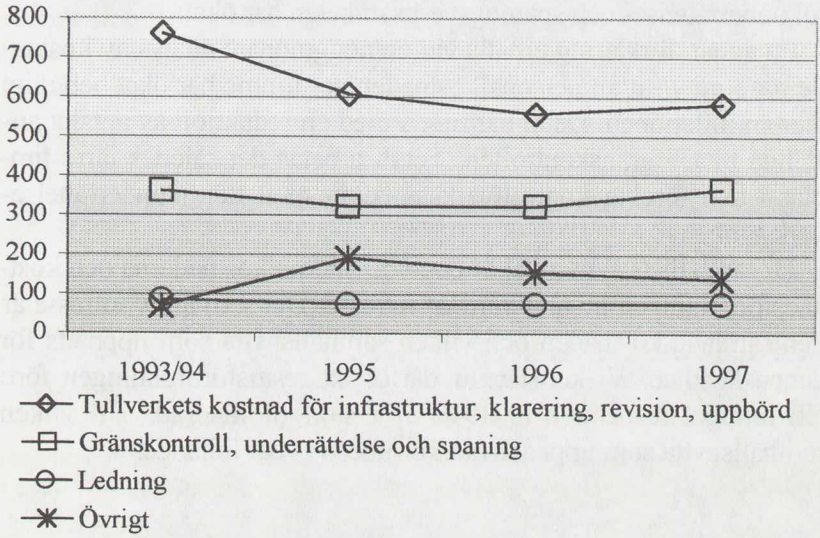
För att kunna jämföra kostnadsutfallet mellan de olika åren bör hänsyn tas till penningvärdesförsämringen. Den har för de fyra åren varit ca 5%. Hänsyn ska också tas till den produktivitetsutveckling som alla verksamheter bör klara till följd av att modernare teknik m.m. successivt introduceras. Normalt bör produktivitetsökningen uppgå till 2% per år vilket för den aktuella tidsperioden ger ett sammanlagt produktivitetskrav om 7%. Vi väljer att för enkelhets

7 Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:31, SFS 1996:719, 702)

skull anta att dessa tar ut varandra så att de nominella kostnaderna för de jämförda åren är direkt jämförbara.

Kostnaderna har minskat 9% efter EU-anslutningen

Kostnaderna för den totala verksamheten har under åren 1993/94 tills nu– om hänsyn tas till såväl inflation som ett normalt krav på produktivitetsutveckling – minskat med ca 9%.



Totala resursförbrukningen

Kostnaderna för klarering har minskat med 23%, volymerna med 60%

Kostnaderna för klareringen har minskat med ca 23%. Som en jämförelse ska dock erinras att deklarationsvolymerna har minskat med 60%. I denna jämförelse har vi lagt in även revision, statistik och uppbörd under begreppet klarering. Den enda verksamhet som har minskat sina kostnader i takt med volymminskningen är uppbörden. Övriga har ökat sina styckkostnader.

Kostnaderna för gränskontroll är oförändrade

Kostnaderna för gränskontrollen, inklusive brottsbekämpning är i stort sett oförändrade under perioden. Vi konstaterar att detta är förvånande. Det stämmer inte med den uppfattning som finns internt i organisationen – såväl centralt som i regionerna – och som framförts till oss. Allmänt finns en uppfattning att resurserna för gränskontroll och brottsbekämpning minskat avsevärt.

En förklaring till missuppfattningen kan möjligen vara att den verksamhet som syns mest – kontroll – har minskat och resurserna till underrättelse- och spaningsverksamheten har ökat.

En annan förklaring erhålls vid en noggrannare analys av kostnaderna, som visar att personalkostnaden per timme har ökat betydligt mer än inflationen. Detta har mötts med en reduktion av antalet anställda bl.a. i gränskontrollen. Totalt arbetas det således färre timmar i den direkta kontrollverksamheten men fler i underrättelseverksamheten.

Ur samhällets synvinkel är dock de interna kostnaderna och kostnadsfördelningen av underordnat intresse. Det som är av intresse är den samlade kostnaden och vilken samhällsnytta som uppnåtts för denna kostnad. Vi konstaterar därför att resursförbrukningen före EU-inträdet respektive år 1997 är i stort oförändrad. Till vilken samhällsnytta som uppnåtts återkommer vi i det följande.

Ledningskostnadernas andel av budgeten är i stort oförändrad

Ledningskostnadernas andel av budgeten är i stort oförändrade och för 1997 ca 7% av hela budgeten. Dessa kostnader har minskat ungefär lika mycket som Tullverkets hela budget sedan året före EU-inträdet.

Övriga kostnader har ökat med 100%

Övriga kostnader – vilket omfattar bl.a. avvecklingskostnader, sanktioner, uppgifter för andra myndigheters räkning, tulluppgifter för Norges räkning och vissa naturvårdsuppgifter – har ökat med 100%. Då dessa kostnader är förhållandevis små i förhållande till helheten (drygt 4% år 1997) har vi inte gjort någon djupare gransk-

ning av dem. Ökningen förklaras åtminstone delvis av tillkommande uppgifter i exportkontrollen för Jordbruksverkets räkning.

Slutsatser av utvärderingen – helhetssynen behöver utvecklas

I de följande fyra kapitlen finns en utvärdering av Tullverkets klarering, gränskontroll och resursallokering. De slutsatser som vi drar av utvärderingen är:

- Helhetssynen behöver utvecklas
- Den interna resursfördelningen behöver utvecklas
- Strategiska utvecklingsprojekt bör ledas med en fastare hand från Generaltullstyrelsen
- Generaltullstyrelsens roll som strategiskt ledningsorgan behöver utvecklas

Vi anser att helhetssynen behöver utvecklas, vilket anknyter till svårigheterna att prioritera rätt. Detta innebär att det behövs en strategi för att prioritera resurserna rätt.

Detta märks på såväl kontroll och underrättelse som för klarering och revision. Det finns en vilja hos centrala byråer att medverka i prioriteringen men enligt vår uppfattning tyngs den centrala ledningen alltför mycket av rent operativa uppgifter, som egentligen är en del av produktionen. Så långt det är möjligt och rimligt bör därför operativa uppgifter föras över till den regionala nivån.

Kopplingen i den inre resursallokeringen mellan nytta och kostnad behöver utvecklas. Att styra resurserna rätt är en av de viktigaste strategiska uppgifterna för centralmyndigheten. Den skulle kunna fungera mycket bättre.

Till detta vill vi lägga att det såvitt vi erfarit inte finns någon utarbetad vision, dvs. en bild av hur verksamheten skulle kunna se ut om fem – till tio år. Vi bedömer att denna bild är av central betydelse för att verksledningen ska kunna leda kommande förändringsarbete. Det är utifrån en vision av verksamheten som strategin i förändringsarbetet kan läggas fast.

7. Utvärdering av klarering och revision

Kvaliteten i klareringsprocessen

Tullen har gjort vissa mätningar av kvaliteten på såväl de deklarationer som kommer in till tullen som på de deklarationer som granskats. Ända upp till 90% av inkommande deklarationer har visat sig ha någon form av fel, många dock av oväsentlig art. Återstår dock många fel som – om de inte rättas – leder till en felaktig uppbörd. Denna kan vara såväl för hög som för låg. Även efter deklarationsgranskningen återstår många fel. Enligt uppgift innehåller 35% av deklarationerna fel som påverkar uppbörden, ibland avsevärt.

Resultatet är att såväl för hög som för låg tull debiteras. Detta är naturligtvis otillfredsställande.

Kostnader i förtullningsprocessen

Företagens kostnad är troligen mer än 200 kr/deklaration

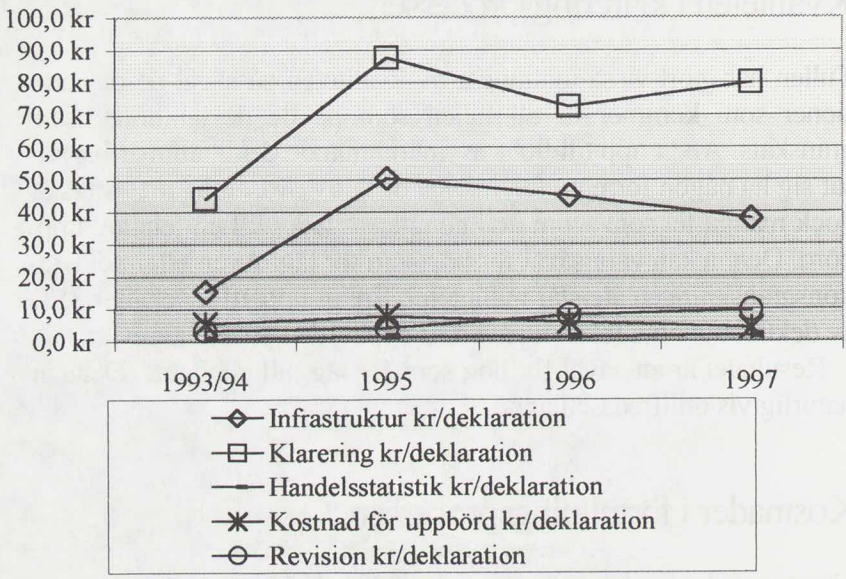
Vi har erhållit uppgifter från ett stort svenskt företag om dess kostnader i samband med förtullningsarbete. Företaget är troligen representativt då det å ena sidan är förhållandevis stort men å andra sidan inte till alla delar utnyttjar de möjligheter som bl.a. tulldatasystemet medger. Företaget har en egen organisation för att hantera tullfrågor. Den beräkning vi gjort är att detta företag år 1997 har en kostnad om ca 213 kr per deklaration. Dessa deklarationer är en mix av alla förekommande tullärenden, exklusive intrastatanmälningar.

Intrastatanmälningarna för detta företag beräknas till 12 kr/anmälan, vilket troligen innebär att företaget för den handel som sker inom EU därmed har fått en väsentligt minskad kostnad, efter-

som detta är det enda tullrelaterade arbete som utförs för handeln med EU-länder efter EU-inträdet.

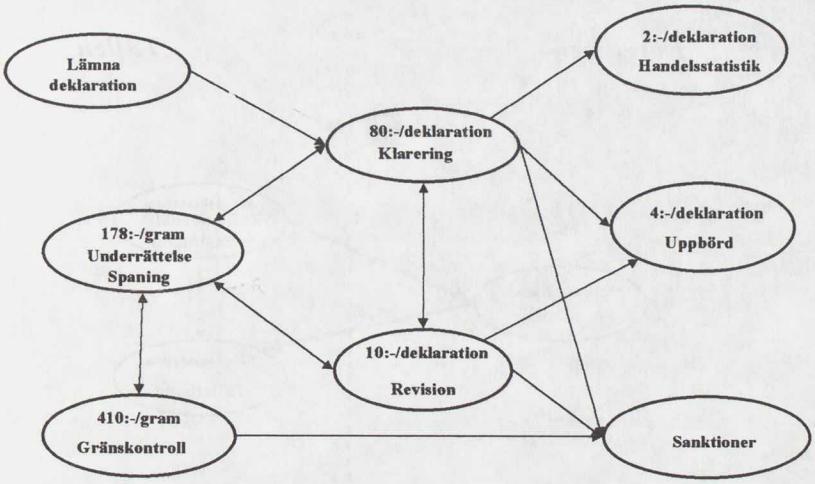
Tullverkets kostnader per deklaration är 134 kr

Tullverkets kostnader per deklaration är fördelade på kostnader för processerna klarering, revision, statistik och uppbörd. Till detta kommer kostnader för infrastruktur (tulldatasystemet, laboratorieundersökningar och upplysningstjänst m.m.). Kostnader för ledning m.m. ligger utanför.



Styckkostnader per deklaration

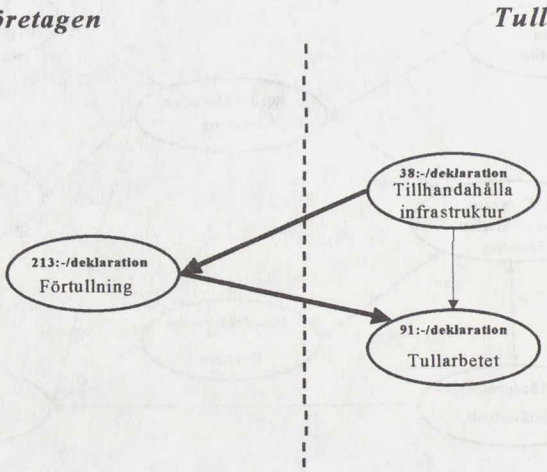
Styckkostnaderna per process framgår av figur. I figuren finns även styckkostnader för underrättelse och spaning respektive kontroll per beslagtaget gram narkotika



Styckkostnader i Tullarbetet år 1997

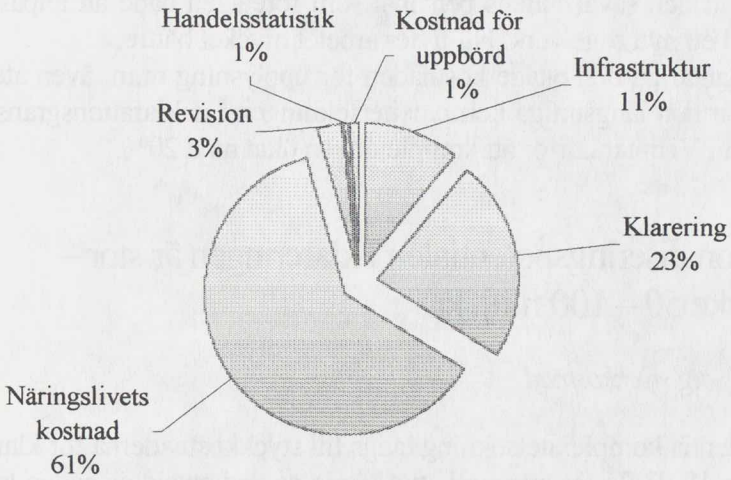
Samhällets processkostnad per deklaration uppgår till ca 350 kr eller totalt ca 1,5 miljarder kronor per år

För företagen och Tullverket tillsammans kan därmed processkostnaden per deklaration uppskattas till ca 350 kr.



Styckkostnader i huvudprocesserna

Med detta sätt att räkna kan samhällets totala kostnad för att hantera det legala varuflödet över gräns mot tredje land uppskattas till 1,5 miljarder kronor per år. Till detta kommer såväl näringslivets som statens overheadkostnader.



Fördelningen av processkostnader

Genom att jämföra fördelningen av processkostnader mellan näringslivet och Tullverket framstår det som självklart var den största samlade besparingen går att uppnå, dvs. genom att så långt det går förenkla regelverket och anpassa Tullverkets rutiner till företagens behov samt att se till att inkommande deklarationer är rätt ifyllda. För de kommande årens arbete inom Tullverket bör det vara en självklar prioritering att medverka till detta.

Komplexiteten har ökat med 20%

Införandet av EU:s regelverk och klassificering av varor har medfört en kraftig ökning av komplexiteten. Vi har inte utifrån det gamla respektive nya regelverket kunnat fastställa hur mycket komplexiteten har ökat. För att ändå få någon form av mått på den ökade komplexiteten har vi i stället valt att jämföra *kostnader för upplysningstjänst och beslut om förhandsbesked.* Dessa kostnader ökade med ca 30% året efter inträdet, för att därefter sjunka så att den sammanlagda ökningen från året före inträdet till i dag är knappt 20%. Detta stämmer bra med erfarenheterna inom Tullverket, dvs att det första året var väldigt besvärligt då hela regelverket

var nytt och såväl tullens personal som företagen hade att anpassa sig till ett nytt regelverk. Nu flyter arbetet mycket bättre.

Vi antar att den ökade kostnaden för upplysning m.m. även återspeglar den långsiktiga komplexitetsökningen i deklarationsgranskningen. Vi antar därför att komplexiteten ökat med 20%.

Rationaliseringspotentialen i klareringen är stor – kanske 50 – 100 milj. kr.

Långsiktig styckkostnad

Om denna komplexitetsökning läggs till styckkostnaderna för klareringen 19 93/94 fås ett uppskattat värde på vad styckkostnaden kan vara när Tullverket är färdig med anpassningen till EU-regelverket. Vi är väl medvetna att denna uppskattning är mycket ungefärlig men ger ändå ett mått på den rationaliseringspotential som finns i klareringen.

Genom att på detta sätt jämföra styckkostnaden 1997 med motsvarande styckkostnad för 1993/94, som var 44 kr, och justerar denna för den antagna komplexitetsökning om 20%, kan en möjlig långsiktig styckkostnad beräknas till ca 53 kr. Detta ska jämföras med den faktiska styckkostnaden år 1997, som är ca 80 kr. Långsiktigt bör det finnas möjligheter att få ner denna till 53 kr, vilket innebär att ca en tredjedel av styckkostnaden på längre sikt bör kunna rationaliseras bort. Omräknat för alla deklarationer – ca 4,4 miljoner/år – blir detta en årlig rationaliseringspotential om 120 mkr.

Om detta ska uppnås krävs självklart en rad åtgärder och att nya IT-lösningar kan användas, så att tullprocesserna kan förenklas och att antalet fel i inkommande deklarationer minskar.

Om istället antas att komplexiteten ökat med 50% blir på motsvarande sätt rationaliseringspotentialen drygt 60 mkr.

Att på detta sätt göra uppskattningar om rationaliseringspotentialen inrymmer osäkerheter. Kostnaderna för klareringsprocessen är till exempel beroende av vilken servicenivå i form av till exempel öppethållandetider som valts. Minskade klareringsvolymer ger då inte ett direkt utslag i sänkta kostnader. Vi är väl medvetna om detta men anser att det finns goda möjligheter att förenkla tullförfarandet och välja andra former av hög service, till exempel genom nya IT-lösningar.

Vi väljer att redovisa ett intervall, 50 – 100 mkr, inom vilket vi bedömer att det bör finnas ett rationaliseringsutrymme.

RISK-projektet kan ge stora rationaliseringar

Den på kort sikt största möjligheten att reducera styckkostnaden i klareringen är det s.k. RISK-projektet.

Tullverket inför under år 1998 ett helt nytt sätt att klarera med hjälp av det s.k. RISK-systemet. I dag innehåller all form av deklarationsgranskning någon form av manuell bearbetning. I korthet innebär RISK ett sätt att med hjälp av riskanalyser fördela klareringsärenden i prioritetsgrupper, så att ärenden med låg risk kan klareras med en förenklad klareringsfunktion och ärenden med högre risk kan sorteras för särskilda kontrollåtgärder.

De som inte bedöms intressanta ur risksynpunkt kan således därmed klareras helt automatiskt, dvs utan någon manuell insats. Initialt bedöms på detta sätt ca 50% av ärendena kunna automatklareras, på internt tullspråk hamnar de i "grön kanal". Resterande ärenden hamnar i "röd kanal" och ska på ett eller annat sätt hanteras manuellt. Bland de som hamnar i röd kanal finns även ärenden som normalt skulle hamna i grön kanal men som ändå plockas ut för en fördjupad kontroll. Detta görs för att säkerställa den riskprofil som står för den automatiska sorteringen av ärenden i röd respektive grön kanal.

På sikt, när RISK-systemet trimmats in, kan andelen automatklarerade ärenden bli så hög som 70%. Vår bedömning – och även Tullverkets – är att RISK-systemet kan ge en betydande rationalisering i klareringen, med bibehållen kvalitet. De medel som frigörs kan användas för att såväl höja kvaliteten på de inkommande deklarationerna – genom en utvecklad dialog med näringslivet – och höja kontrollfrekvenserna genom fysiska varukontroller.

För att uppskatta rationaliseringspotentialen i RISK-projektet antas att av den nuvarande kostnadsmassan i klareringen (349 mkr) är 50% påverkbart. Om det vidare antas att RISK – fullt infört – kan ge en rationalisering om 50% av påverkbara kostnader fås en rationaliseringspotential om drygt 80 mkr. Även om detta kan förefalla väl högt gör vi ändå bedömningen att RISK-systemet är en mycket viktig del i den framtida rationaliseringen av styckkostnaden. Det ska noteras att detta inte är utöver i det föregående redovisade ratio-

naliseringspotential utan RISK-projektet är den viktigaste komponenten i den potentialen.

Generaltullstyrelsen delar vår uppfattning att det finns en betydande rationaliseringspotential i RISK-projektet men anser våra överslagsberäkningar är för optimistiska. Det har även från Generaltullstyrelsens framförts en oro att öppet redovisa rationaliseringspotentialen i klareringen då detta antas kunna leda till ytterligare besparingskrav på hela Tullverket. Vi har svårt att förstå detta då det på varje myndighet, inklusive Tullverket, ankommer att bedriva verksamheten så effektivt det går. Om medel frigörs är det upp till myndigheten att redovisa vilken alternativ samhällsnytta som de frigjorda medlen kan skapa inom myndigheten. I Tullverkets fall är det således en fråga om att redovisa vilken nytta de frigjorda medlen inom klareringen kan skapa i till exempel den totala tullprocessen eller i narkotikabekämpningen. Det är sedan ytterst riksdagens sak att bedöma om denna användning är ändamålsenlig.

Effektiviteten i förtullningsprocessen

Effektiviteten i klareringen kan ej bedömas, vi använder produktiviteten

För att kunna mäta effektiviteten krävs kännedom om vad processen uppnår i förhållande till vad de som Tullverket är till för har för krav på och behov av processen. Regeringen har uttalat kravet att klareringen ska leda till en riktig uppbörd, utifrån det givna regelverket. För att detta ska kunna uppnås behövs det en systematisk kvalitetsmätning av såväl inkommande som utgående deklarationer för de jämförda åren. Tyvärr konstaterar vi att detta saknas. Det har gjorts kvalitetsmätningar, men ej så att de är jämförbara och kan täcka alla fyra åren.

Tidigare kvalitetsmätningar som har gjorts har dock visat att inkommande deklarationer i mycket stor utsträckning är behäftade med fel. Vissa fel är triviala men andra (ca 35%) påverkar – om de upptäcks – debiteringen, ibland med stora belopp.

I brist på bättre tvingas vi därför använda styckkostnaden per deklaration för att kunna jämföra utvecklingen, trots att detta är ett produktivitetsmått som inte ger en heltäckande bild av utvecklingen.

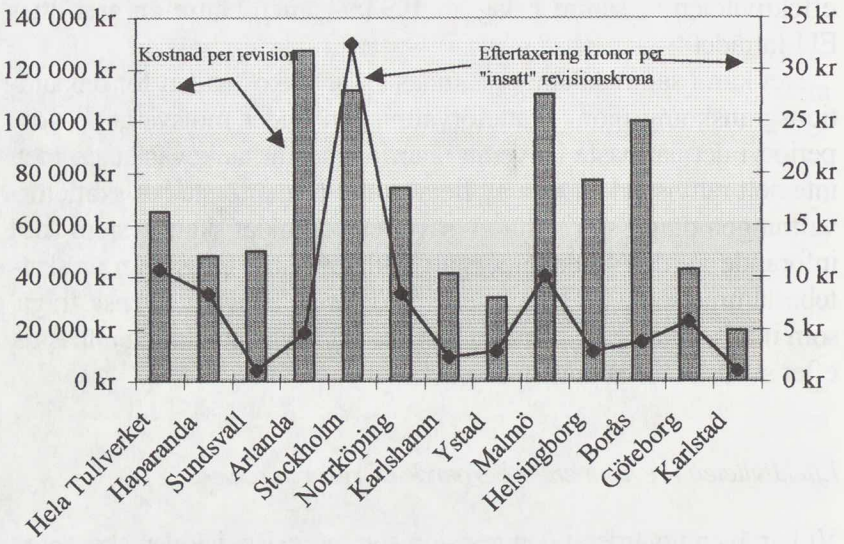
Om detta mått används som ett effektivitetsmått konstaterar vi att effektiviteten är sämre i dag än 1993/94, men bättre än året efter EU-inträdet.

Det kan i sammanhanget nämnas att styckkostnaden för deklarationsgranskning inom skatteförvaltningen under motsvarande tidsperiod i det närmaste halverats. Jämförelsen är tankeväckande men inte helt rättvisande. Detta av flera skäl. För det första har skatteförvaltningen dragit stor nytta av såväl ett förenklat skattesystem som införande av den förenklade självdeklarationen. Dessutom är skattebestämmelserna till alla väsentliga delar en exklusiv svensk fråga, som inte styrs av EU. Därmed kan det i större utsträckning anpassas efter svenska förhållanden och behov.

Effektiviteten i revisionen är beroende av resursinsatsen

Vi har även utvärderat den revision som görs. Revisionen sker inte i samband med deklarationsgranskningen utan sker för alla tulldeklarationer som ett företag lämnat under de senaste åren. Målet för Tullverket är att revisionen ska ge som resultat en eftertaxering som motsvarar fem gånger resursinsatsen. I den utvärdering vi gjort för år 1996 för samtliga regioner blev resultatet en eftertaxering som var 10 gånger resursinsatsen. Vi kan även konstatera att det finns ett samband – med några enstaka undantag – mellan eftertaxering och taxeringens storlek. Med andra ord ger det ett bättre utfall att göra större revisioner, mätt per insatt resurs.

Det är frestande att av detta dra slutsatsen att endast revisioner av företag som är stora importörer bör göras. Det finns dock en allmänprevention för Tullverket att beakta i samband med uttagen av revisionsobjekt. En slutsats av detta är dock att revisionsintensiteten mellan de olika regionerna bör variera. Regioner som har merparten av vad som i tullsammanhang betraktas som små företag bör ha en lägre revisionsintensitet då revisionsinsatsen gör större nytta på större tullobjekt.



Samband mellan utfall och resursinsats i revisionen

8. Utvärdering av gränskontroll, underrättelse och spaning

Hur mycket narkotika beslagtas av det som finns i Sverige?

Beslagen av narkotika har ökat under år 1997. Är detta ett mått på att den totala volymen narkotika i Sverige har ökat?

Beslagen av narkotika har ökat

EU-inträdet innebar att ca 80% av resandet nu sker över inre gräns. Motsvarande förändring blev även följden för varuflödet. Ur kontrollsynpunkt innebar dock EU-anslutningen i praktiken ingen förändring. För statsmakten är kontroll av illegal införsel av i första hand narkotika, alkohol och tobak av samma intresse nu som före inträdet.

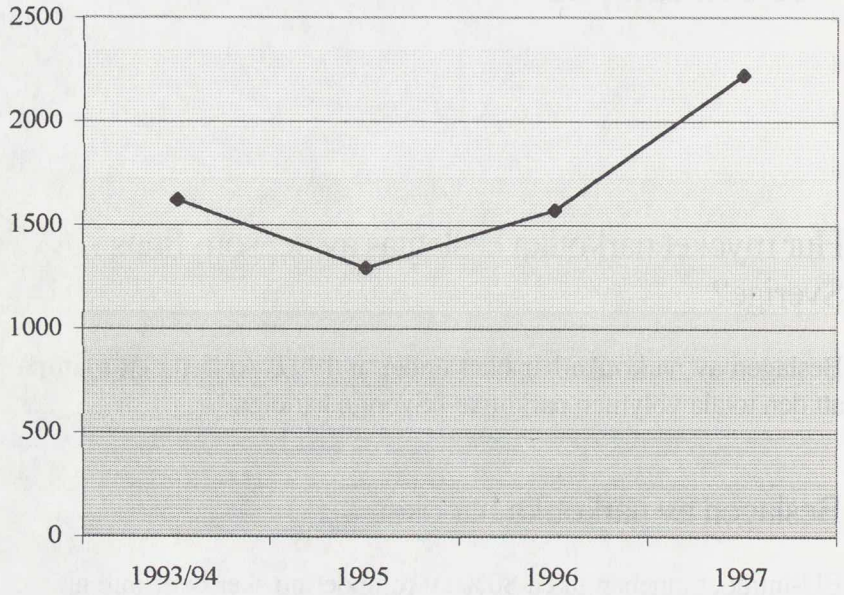
Sett ur resursförbrukningssynpunkt motsvaras detta väl av att resurserna för den samlade gränskontrollen är oförändrade, med den skillnaden att större andel av resurserna nu läggs på underrättelse och spaning och mindre på kontroll.

Beslagsstatistiken – mätt i kg – för de aktuella åren visar att beslagsvolymerna förbättrats avsevärt sen året före inträdet, dock med en nedgång för 1996. När det gäller *antalet* beslag har även de ökat men med en nedgång alldeles efter EU-inträdet.

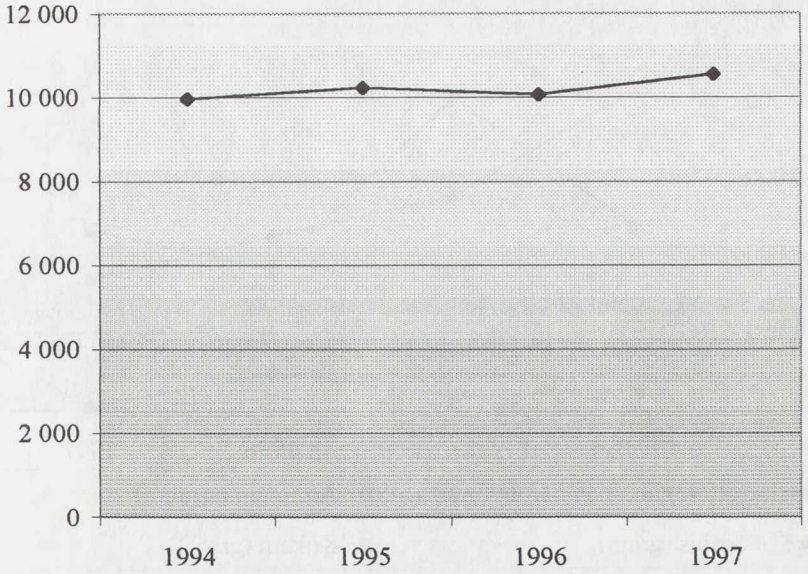
Vår bedömning av statistiken är att nedgången i antalet beslag 1995 och beslagsvolymen 1996 har som en förklaring den oro som följde av personalminskningen i samband med inträdet. I första hand förefaller det ha varit småbeslagen som minskat. Det har dock troligen inte påverkat narkotikamarknaden som helhet då de beslagtagna volymerna inte påverkades alls 1995 och endast marginellt 1996.

Vi har även för fullständighetens skull lagt in polisens beslag (i figuren angivna siffror för 1993/94 avser kalenderår 1994).

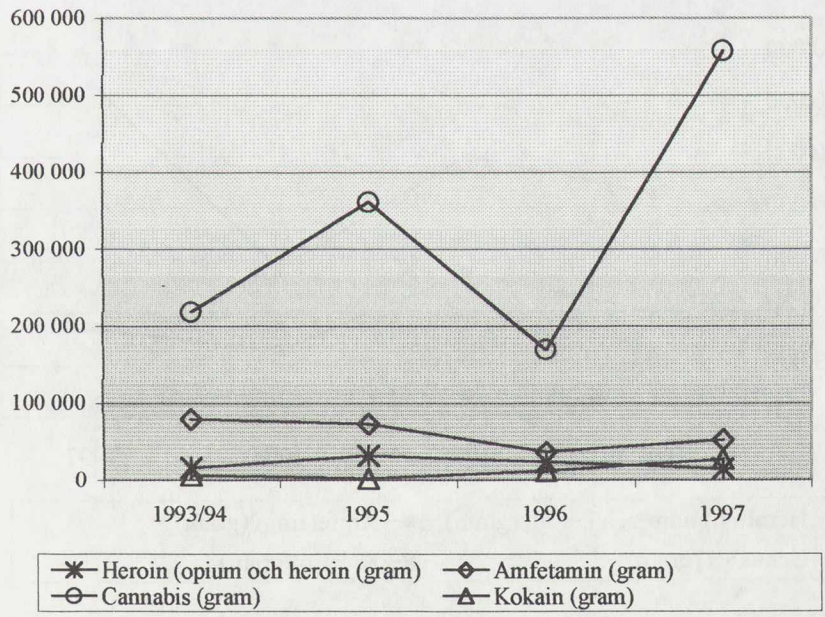
För alkohol och tobak är trenden en stark ökning under samma år.



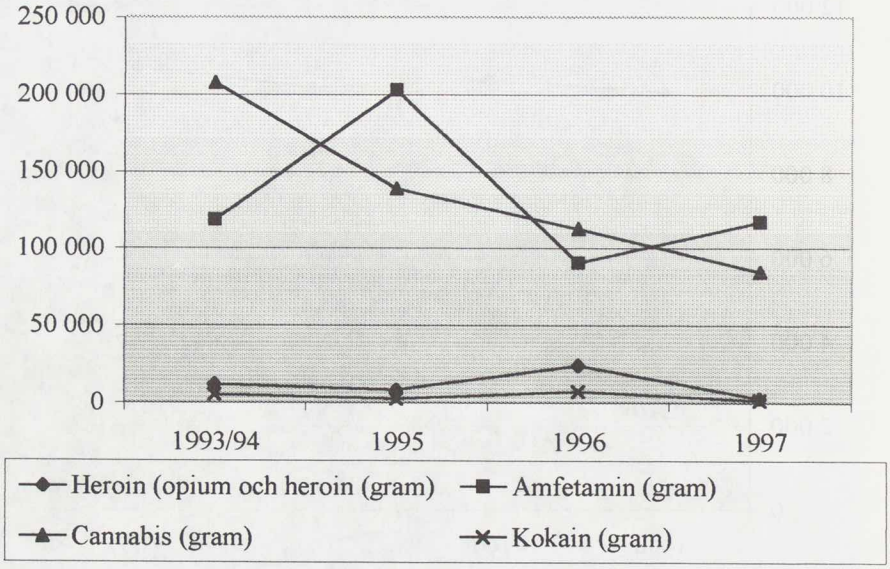
Tullens narkotikabeslag (antal)



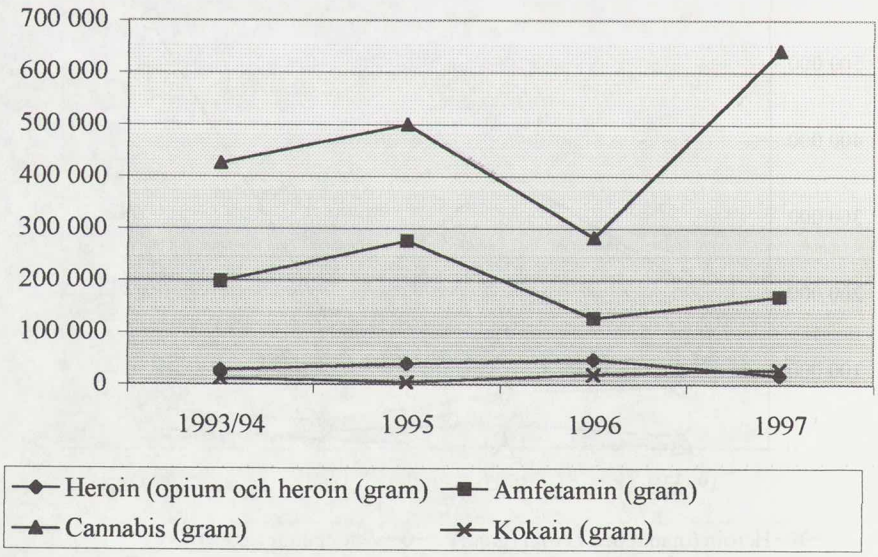
Polisens narkotikabeslag (antal)



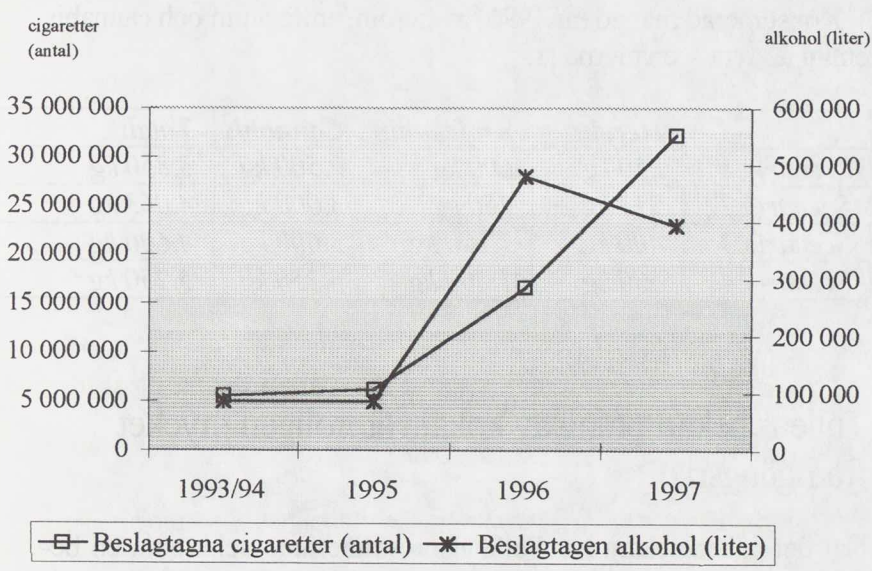
Tullens narkotikabeslag (gram)



Polisens narkotikabeslag (gram)



Polisens och Tullens beslag (gram)



Tullens beslag av alkohol och tobak (liter respektive antal cigaretter)

Folkhälsoinstitutets bedömning – drygt fem ton narkotika förbrukas per år

På uppdrag av utredningen har Folkhälsoinstitutet gjort en beräkning av den totala konsumtionen av narkotika under åren 1993 – 1996. Rapporten finns som bilaga till denna rapport.

Beräkningarna bygger på ett antal antaganden som leder till fyra olika scenarier, ett minimialternativ och ett maximialternativ, samt två scenarier däremellan.

Vi har begärt en bedömning av den troligaste konsumerade narkotikavolymen för de fyra narkotikaslagen heroin, amfetamin, kokain och cannabis för åren 1994 – 1996. Folkhälsoinstitutet har gjort en bedömning för tre av dessa; heroin, amfetamin och cannabis.

Konsumerad mängd (år 1996) av heroin, amfetamin och cannabis enligt de fyra scenarierna är:

	Heroin	*Amfetamin*	*Cannabis*	*Totalt*
Scenario 1	*250 kg*	*600 kg*	*2.500 kg*	*3.350 kg*
Scenario 2	*313 kg*	*750 kg*	*3.000 kg*	*4.063 kg*
Scenario 3	*400 kg*	*1.200 kg*	*3.000 kg*	*4.600 kg*
Scenario 4	*500 kg*	*1.500 kg*	*3.250 kg*	*5.250 kg*

Tullens bekämpning av kokain är troligen mycket framgångsrik

När det gäller kokain har Folkhälsoinstitutet inte velat göra en bedömning av den konsumerade volymen:

> "Kokain har, såvitt kunnat utrönas, en blygsam spridning på den svenska marknaden. Beslagen har under perioden 1992-1996 haft betydande fluktuationer. Sammanlagt har under de fem åren beslagtagits drygt 125 kg, motsvarande 25 kg per år. Detta förefaller överträffa behovet på den inhemska svenska marknaden."

I sig är detta uppseendeväckande, dvs att tullens beslag är större än konsumtionen. Folkhälsoinstitutets bedömning av detta är:

> Om beräkningarna är någorlunda adekvata visar det att beslag kan vara av vilken uppskattad storleksordning som helst utan att marknaden stängs av. Utbud och efterfrågan möts; beslagtagen narkotika ersätts av nya sändningar. När det gäller kokain är målet för (de större) sändningarna inte i första hand Sverige.

Vi har diskuterat frågan med Tullverket och den samlade bedömning vi gör är att de lagändringar som genomförts under senare år – som bl.a. givit tullen tillgång till flygbolagens bokningsdatorer – just för kokain varit mycket välmotiverade och lett till önskat resultat. Kokain har ett distributionsmönster som gör det väl lämpat att bekämpa med bl.a. en systematisk analys av bokningslistorna.

Att beslagen av kokain påverkar narkotikasituationen i Sverige visar också att vi har en internationellt sett låg förbrukning av kokain. Priset ligger också högre än i t.ex. i större delen av Europa.

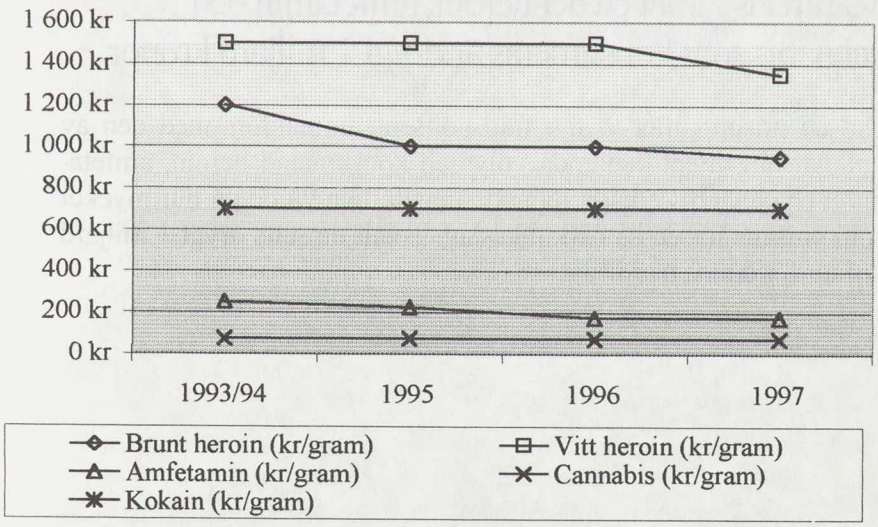
Slutsatsen av detta är att politiken mot narkotika åtminstone när det gäller kokain förefaller ha varit lyckosam

Jämförelse med gatupriset på narkotika

Enligt uppgift från Narkotikaroteln inom Rikskriminalpolisens underrättelsetjänst är de aktuella gatupriserna:

Varuslag	*Aktuella gatupriser oktober 1997 (kr/gram)*
Brunt heroin	*900 – 1.000 kr per gram*
Vitt heroin	*1.200 – 1.500 kr per gram*
Amfetamin	*150 – 200 kr per gram*
Kokain	*600 – 800 kr per /gram*
Cannabis	*70 – 80 kr per gram*
Ecstasy	*150 – 200 kr per tablett*
LSD	*50 – 100 kr per dos*

Intressantare är att följa prisutvecklingen på narkotika under de jämförda åren.



Prisutvecklingen på narkotika

Priset på kokain och cannabis är stabilt samtidigt som priset på heroin och amfetamin sjunkit. Prisförändringen beror antingen på ökat utbud eller minskad efterfrågan. Efter samtal med narkotikaläkare, Folkhälsoinstitutet, tull och polis tvingas vi tyvärr dra slutsatsen att prisförändringen inte beror av minskad efterfrågan utan snarare av ett ökat utbud.

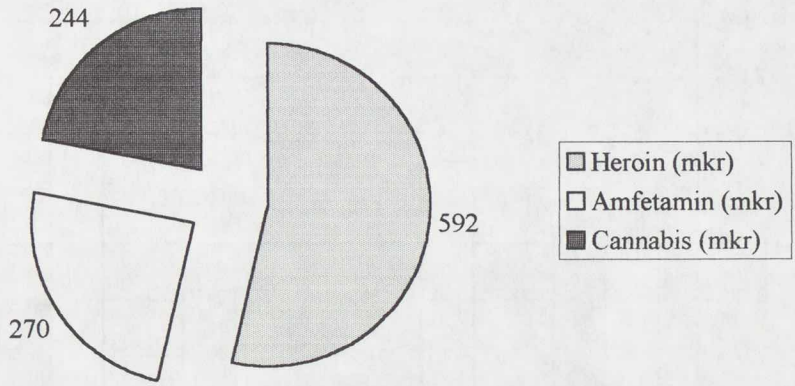
Vi väljer därför att komplettera Folkhälsoinstitutets bedömning med en volymökning för amfetamin och heroin. Vi har antagit denna till 10% över de fyra åren, så att volymsiffrorna år 1996 stämmer med Folkhälsoinstitutets scenario 4.

Vi har även erfarit att priserna på narkotika generellt sett ligger högre i Sverige än på kontinenten. Undantaget är amfetamin där vi har europeiska nivåer. Slutsatsen av detta är att utbudet i förhållande till efterfrågan är lägre i Sverige än i övriga Europa utom för amfetamin.

I detta sammanhang kan konstateras att det för oss varit vissa svårigheter att få fram relevant information om prisutvecklingen. Det finns – såvitt vi erfarit – ingen samlad statistik vilket är förvånande. Prisutvecklingen är den viktigaste informationen om utvecklingen såväl på makromarknader som på mikromarknader. Vi återkommer till detta i det följande.

Marknadsvärdet på det heroin, amfetamin och cannabis som konsumeras är drygt 1 miljard kronor

Om de prisuppgifter vi fått från polisen sammanförs med den av Folkhälsoinstitutet bedömda volymen konsumerad heroin, amfetamin och cannabis erhålls följande ungefärliga värde på hur mycket som omsätts för dessa narkotikaslag. Totalt omsätts drygt 1 miljard kronor för denna narkotika.



Marknadsvärdet för det heroin, amfetamin och cannabis som konsumeras i Sverige år 1997

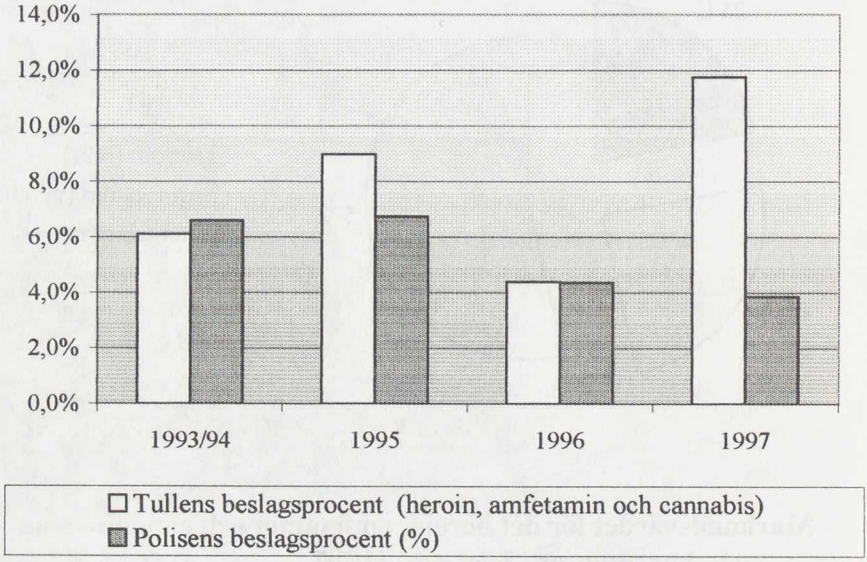
Tullens beslagsandel vid gräns – 11% – är större än vad tullen själv haft uppfattning om

Prognosen för beslagen av de fyra narkotikaslagen i gränskontrollen för år 1997 beräknas av tullen till ca knappt 600 kg:

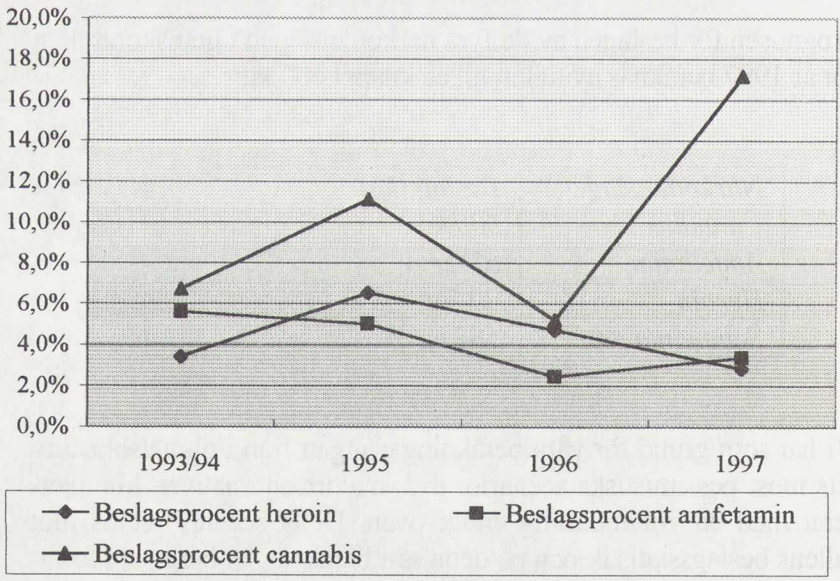
Narkotikaslag	*Beslag (kg)*
Cannabis	*500 kg*
Amfetamin	*67 kg*
Heroin	*20 kg*
Sammantaget	*587 kg*

Vi har som grund för våra beräkningar utgått från Folkhälsoinstitutets mest pessimistiska scenario, dvs. maximialternativet, kompletterat med en volymökning enligt ovan. Detta scenario ställs mot tullens beslagsstatistik och på detta sätt beräknas en beslagsprocent, dvs andel beslagtagen narkotika i förhållande till uppskattad för-

brukning. Detta är ett sätt att mäta allmänpreventionen i tullens gränskontroll.



Tullens och polisens beslagsprocent för heroin, amfetamin och cannabis



Beslagsprocenten för de enskilda narkotikaslagen för tullen

Den sammanlagda andelen för de tre narkotikaslagen blir 11% och för polisens del ca 4%. Således beslagtas sammantaget 15%. Jämfört med de gissningar som gjorts inom tullen är detta en högre andel än vad Tullverket själva trott.

Sammantaget kan det konstateras att tullen har en stor påverkan genom sin närvaro vid gräns och att den inte bara är allmänpreventiv. Den påverkar också den totala volymen narkotika som finns tillgänglig "på gatan".

Vi har även som jämförelse lagt in polisens beslag i materialet. Rent allmänt förefaller polisen ha problem då deras beslagsprocent minskat tre år i rad. Vi återkommer till detta i det följande.

Det kan också konstateras att den andel som tullen beslagtar vid gräns är större än vad såväl tull och polis som narkotikaforskare m.fl. har antagit. Tullen gjorde en motsvarande beräkning år 1987. Den indikerade att tullens och polisens sammanlagda beslagsprocent var ca 6%.

Narkotikaslag	*Beslags-procent*	*Beslag (kg)*	*Total konsumtion (kg)*
Cannabis	*8%*	*550 kg*	*7.000 kg*
Amfetamin	*3,1%*	*100 kg*	*3285 kg*
Heroin	*0,8%*	*5 kg*	*730 kg*
Sammantaget	*6%*	*655 kg*	*11.015 kg*

Vi har dock inte kunnat kontrollera tillförlitligheten i denna beräkning men antar att den inte har samma relevans som Folkhälsoinstitutets beräkning. Beräkningen från 1987 kommer fram till en totalt sett mycket större konsumtionsvolym 1987 än Folkhälsoinstitutets bedömning för 1997. Om 1987 års beslag jämförs med Folkhälsoinstitutets bedömning för 1997 var beslagsprocenten 12%.

Under alla förhållanden är beslagen av cannabis, heroin och amfetamin i absoluta tal i dag (587 kg) mindre än de var 1987 (655 kg), vilket inte är bra, då det inte finns skäl att anta att utbudet på marknaden är mindre.

Tullen har en mycket viktig uppgift att ta narkotikan vid gräns.

En slutsats som går att dra av denna analys är att tullen har en mycket viktig funktion vid gräns. Den är inte bara allmänpreventiv

utan beslagen påverkar även marknaden signifikativt. Beslagen har ökat efter EU-inträdet mer än den bedömda volymökningen på marknaden.

9. Utvärdering av den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag

Beslagsprocenten är inget effektivitetsmått

Beslagsprocenten tar dock ingen hänsyn till vare sig resursinsatsen eller om det finns olika samhällsnytta i olika beslag. Den ger därför inte tillräcklig information för att kunna beräkna effektiviteten.

Effektiviteten är samhällsnyttan i förhållande till resursinsatsen

För att på ett bättre sätt kunna mäta effektiviteten i tullens gränskontroll behöver samhällsnyttan av verksamheten beräknas och ställas mot resursinsatsen.

Regeringen har i sina direktiv till tullen angivit att i gränskontrollen ska narkotikan ges högsta prioritet. Därefter ska kontrollen av alkohol och tobak prioriteras.

Vi anser att samhällsnyttan kan beräknas ungefärligt

Resursinsatsen är lätt att beräkna. Samhällsnyttan är omöjlig att beräkna exakt. Eftersom begreppet nytta är subjektivt är också beräkningen subjektiv. Vi har i vår litteraturgenomgång inte funnit någon beräkning av den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag. Vi konstaterar att det finns många uppfattningar om samhällets kostnad för narkotikan, dock ingen ledande uppfattning. Vi anser att det för vår analys är av vitalt intresse att en nyttoanalys görs och väljer därför att förenkla resonemangen om den samhällsekonomiska nyttan så att den blir beräkningsbar. Vi är väl medvetna om att det kan gö-

ras invändningar mot dessa antaganden och beräkningar, både att det beräknade värdet är för högt respektive för lågt.

Nyttan av tullens verksamhet består dels av att de genom beslagen påverkar utbudet av droger på marknaden dels av den allmänprevention som tullnärvaro innebär.

Antaganden och förenklingar

Vi gör följande antaganden och förenklingar:

- Vi utgår enbart från tullens beslag av narkotika, alkohol och tobak. Övriga beslag betraktar vi som en följd av de prioriterade beslagen och ges inget värde (vilket de självfallet har)
- När det gäller narkotikan tar vi enbart med opiater (heroin och opium), amfetamin, kokain och cannabis. Detta innebär att beslag av till exempel kat, ecstasy m.m. inte får något värde (vilket självfallet även de har)

Vi antar att värdet av allmänpreventionen är lika med nyttovärdet av beslagen

Vad är den samhällsekonomiska vinsten av att tullen har en allmänpreventiv inverkan mot illegal införsel av narkotika, dvs vad är värdet av att tullen "skrämmer" bort narkotikan?

För att kunna hitta ett värde antas två ytterligheter: Om tullen inte fanns skulle det inte ske några beslag. Värdet av allmänpreventionen skulle då vara noll. Om tullen beslagtog en stor andel av importen skulle allmänpreventionen vara mycket stor och beslagen mycket stora. Uppenbart finns det ett direkt samband mellan beslagens storlek och värdet av allmänpreventionen.

Om tullen beslagtar till exempel 10% så har utbudet på marknaden minskat med 10%. Kanske ersätts den beslagtagna volymen till viss del med annan import. I så fall har inte missbruket minskats med den volym som beslagtagits, men tullens allmänpreventiva inverkan – till följd av beslagen – har å andra sidan minskat utbudet ”på gatan”.

Således kan vi ha två ansatser:

- Beslagen minskar utbudet "på gatan" med den beslagtagna volymen
- Beslagen i sig minskar inte utbudet "på gatan" med den beslagtagna volymen men genom tullens allmänprevention minskar det totala utbudet

Sanningen är säkerligen en kombination av dessa ansatser och låter sig inte lätt beräknas. Det samhällsekonomiska värdet av beslagen enligt ansats 1) låter sig beräknas om vi vet vilken skada 1 gram narkotika orsakar i samhället. Om vi i ansats 2) antar att det finns ett 1:1 samband mellan beslag och allmänprevention kan även värdet av beslagen för ansats 2) beräknas och blir detsamma som för ansats 1).

Vi har i den litteraturgenomgång vi gjort inte funnit någon undersökning som fastställer ett samband mellan beslag och allmänprevention och vi har inte möjlighet att inom ramen för denna utredning själva fastställa detta samband.

Vi gör därför kort och gott ett antagande att sambandet är 1:1, vilket innebär att värdet av allmänpreventionen kan beräknas och antas påverka utbudet "på gatan" med storleken av beslagen.

Beslagsprocenten är ett mått på allmänpreventionen

Vi antar således att beslagen i första hand har en allmänprevention. Beslagsprocenten blir således ett mått på allmänpreventionen, inte ett mått på hur mycket volymen på marknaden minskat. Av detta skäl beräknar vi beslagsprocenten till kvoten av beslagen och konsumerad volym (och inte som kvoten av beslagen och summan av beslag och volym) och vi värderar nyttan av beslagen, dvs. allmänpreventionen, utifrån den samhällsekonomiska skadan av narkotikan.

Med våra förenklingar kan således ett värde av beslagen i tullfiltren och tullens allmänpreventiva värde beräknas, om vi kan beräkna den skada i samhället ett gram narkotika "på gatan" leder till.

Vi antar att samhällskostnaden kan beräknas ur vårdkostnaden

För att beräkna den samhällsekonomiska kostnaden per gram narkotika gör vi ett antal antaganden. Vi baserar våra antaganden om samhällsskadan av de olika preparaten på samtal med narkotikaläkare, Folkhälsoinstitutet, Tullverket och Rikspolisstyrelsen.

- Vi utgår från missbruk av heroin. Missbruk av amfetamin antar vi leder till en samhällskostnad som är hälften av heroin. Vi jämställer missbruk av kokain med amfetamin. Missbruk av cannabis antar vi leder till en samhällskostnad som är 1/5 av kostnaden för heroin. För bedömningen av cannabis spelar risken för ett fortsatt missbruk av andra tyngre droger stor roll.
- Heroinmissbruk leder till ett mycket tungt beroende och därmed till en akut ekonomisk situation. Missbruket finansieras normalt med en kombination av bidrag från samhället och kriminalitet. Effekterna och kostnaderna av narkotikan märks i samhället på många olika sätt. Det finns lika många sätt att beräkna skadan. Den finns många faktorer som påverkar kostnaden; produktionsbortfall, kriminalitet, lidande hos de som drabbas av kriminaliteten, högre sjukvårdskostnad, kriminalvård etc. För att eliminera alla dessa effekter måste olika former av frivillig- och tvångsvård tillgripas. Om missbrukaren står under tvångsvård uppstår inte kostnader i övriga delar av samhället. Vi använder därför vårdkostnaden som ett mått på den samhällsekonomiska kostnaden. Vi antar därför att den samhällsekonomiska kostnaden är lika med kostnaden för en kombination av frivilligvård och tvångsvård av missbrukaren.
- Enligt uppgifter vi fått från kommunal socialtjänst kostar en kombination av frivillig- och tvångsvård ca 1,1 mkr/år. Till detta lägger vi 0,1 mkr i kommunala administrativa kostnader m.m. Således blir vårdkostnaden 1,2 mkr/år. Vi antar att av denna kostnad återgår hälften till samhället i form av skatter från vårdpersonal, moms etc. Därmed beräknar vi den samhällsekonomiska kostnaden för en heroinmissbrukare till 600 tkr/år.
- En heroinmissbrukare antas konsumera ca 0,8 g/dygn 250 dygn per år eller 200 gram/år. Detta ger en skadekostnad om 3.000 kr/gram för heroin, 1.500 kr/gram amfetamin och kokain samt 600 kr/gram cannabis.

- När det gäller beslagen av sprit och tobak har vi ansett dessa varors skattevärde vara ett mått på samhällskostnaden. Skatterna är ju motiverade ur en folkhälsoaspekt. Beräkningar som har utförts inom tullen – utgående från att spriten vanligen har mycket hög koncentration – ger ett skattevärde om 422 kr/liter. För cigaretter räknar vi med knappt 2 kr/cigarett.
- Narkotika som smugglas in i Sverige har olika grad av renhet. Denna narkotika blandas sedan ut med andra substanser för att få en koncentration som passar missbrukaren. Vi har dock inte haft möjlighet att justera våra beräkningar för att den vid gränsen beslagtagna narkotikan har olika renhetsgrad. Vi antar därför att all narkotika av ett visst slag har samma renhet.

Invändningar

Vi är väl medvetna om att det kan resas många invändningar mot denna typ av beräkningar.

- Det går inte att så enkelt gradera missbruket av heroin, amfetamin m.m. Riksdagens mål är att all narkotika ska stoppas, då bedöms all narkotika lika skadlig.
- Kostnaden är högre till följd av att de skattemedel som vårdpersonal m.fl. återlämnar till samhället används till social service för dessa personer.
- Det finns exempel på billigare form av behandling än tvångsvård.
- Vårdkostnader till följd kokainmissbruk är mindre än för amfetamin. Dock uppstår andra typer av skador till följd av missbruket i samhället.
- Tullens beslag av kokain är sväranalyserat. En stor del av det kokain som beslagtas förefaller vara avsett för vidaretransport till andra länder.
- Ett större beslag av narkotika vid gränsen leder vanligen till fängelse. Detta är i sig en kostnad för samhället.

Vår beräkning av den samhällsekonomiska kostnaden är ett räkneexempel för att belysa effektivitetsutvecklingen

Det finns säkert andra invändningar som kan göras. Vi anser det ändå av mycket stort värde att utgå från ett antagande om de samhällsekonomiska kostnaderna till följd av drogmissbruket och relatera detta till hela samhällets insats mot drogmissbruket. I tider med knappa resurser måste samhällets insatser prioriteras hårt mot de områden där de får störst nytta. Det enda sättet att göra bra prioriteringar är att beräkna nyttan av insatsen.

För vår utredning är det av intresse att beräkna ett samhällsekonomiskt värde för att kunna bedöma *dels* hur effektivitetsutvecklingen påverkats av medlemskapet i EU – och den turbulens som varit inom tullen under åren efter inträdet – *dels* hur väl tullen förmått prioritera insatserna mot de områden och regioner där de gör störst nytta.

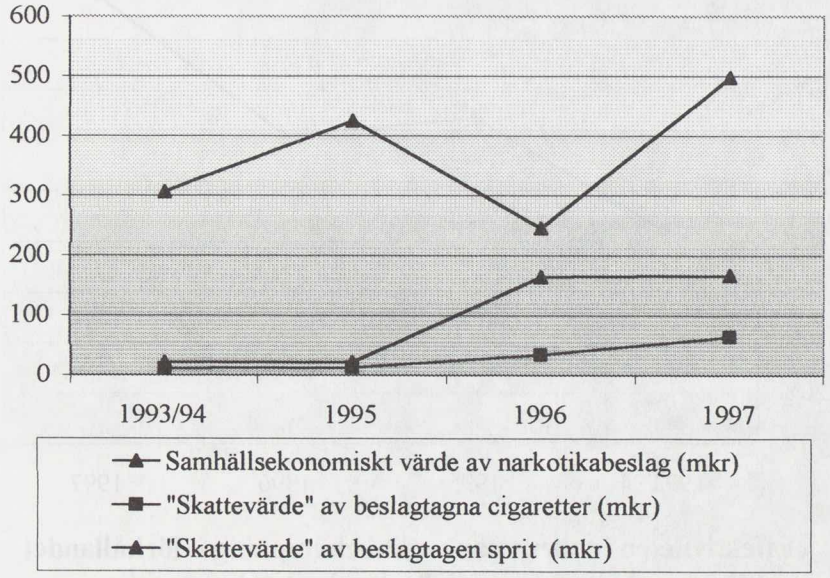
Således ska vår beräkning av den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag av narkotika, sprit och tobak i första hand ses som ett räkneexempel för att belysa effektivitetsutvecklingen och resursfördelningen och för att visa en metod som kan utvecklas och användas av statsmakterna för att allokera knappa resurser mot narkotikan rätt.

Den samhällsekonomiska nyttan av beslagen

Våra antaganden leder således – invändningar till trots – till följande antagande om den samhällsekonomiska nyttan av tullens beslag:

Varuslag	*Samhällsekonomisk nytta av ett beslag*
Heroin	*3.000 kr per gram*
Amfetamin	*1.500 kr per gram*
Kokain	*1.500 kr per gram*
Cannabis	*600 kr per gram*
Alkohol	*422 kr per liter*
Cigaretter	*2 kr per cigarett*
Resten	*0 kr (vilket det naturligtvis inte är!)*

Med dessa värden kan den samlade nyttan av tullens gränskontroll summeras.

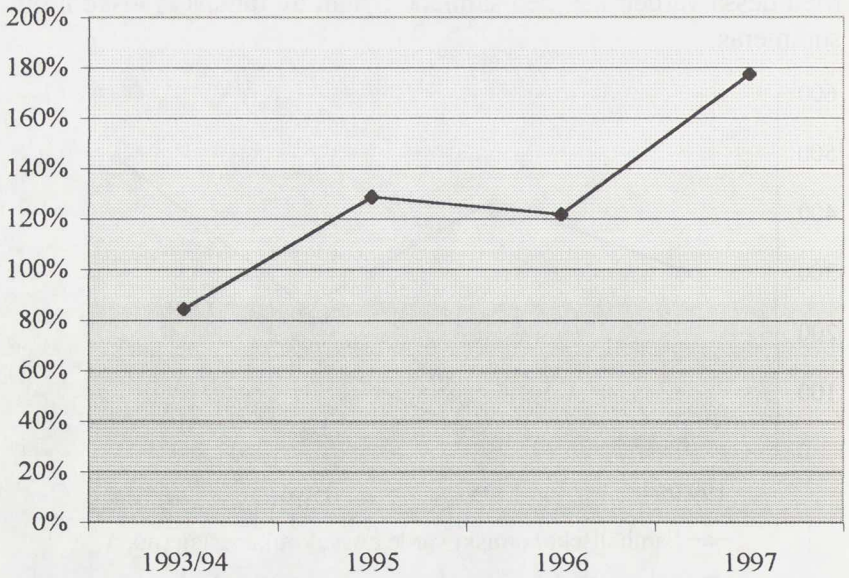


Den totala samhällsnyttan av gränskontroll för 1993/94 – 97

Effektiviteten i kontrollverksamheten ökar – den är större än före EU-inträdet

Med dessa antaganden om samhällsnyttan per gram beslagtagen narkotika m.m. som bakgrund kan effektiviteten i tullens gränskontroll beräknas.

För att beräkna resursinsatsen har vi utgått från av Tullverket redovisade kostnader för gränskontroll och underrättelse/spaning. Till detta har vi lagt en proportionerad andel av ledningskostnader och sanktioner (dvs. brottsutredningar m.m.).



Effektiviteten i tullens narkotikabekämpning – förhållandet mellan samhällsnyttan och beslagskostnaden

Med de förenklingar och antaganden som vi gjort är således värdet 100% på förhållandet mellan samhällsnytta och resursinsats gränsen för när verksamheten kan betraktas som effektiv. Detta värde motsvaras av att lika mycket som sätts in i verksamheten i form av resurser återgår till samhällsnytta i form av beslag/allmänprevention. Vid ett värde under 100% är verksamheten ineffektiv. Insatsen har då kostat mer än den generat nytta för samhället.

Med våra antaganden och förenklingar var således gränskontrollen ineffektiv före EU-inträdet, för att i dag vara effektiv. Gränskontrollen skapar i dag betydligt mer nytta för samhället än den kostar.

Jämförelse med prisutvecklingen

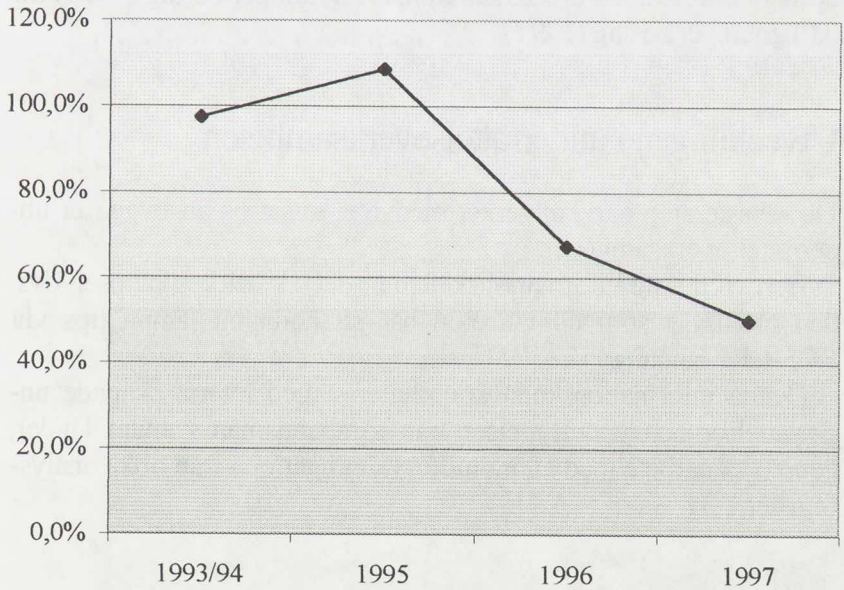
Om marknadsvärdet av den beslagtagna narkotikan jämförs med kostnaden för att beslagta är tullens kostnad knappt fem gånger marknadsvärdet och polisens 15 gånger marknadsvärdet. (1997).

För 1997 kan skadan i samhället beräknas till drygt 5 gånger gatupriset.

Dessa värden har i första hand ett informativt värde. Det går inte omedelbart att dra någon slutsats av dessa värden.

Jämförelse med effektiviteten i den polisiära narkotikabekämpningen

Vi har som en jämförelse även jämfört polisens beslag med deras resursinsats för att bekämpa narkotikan, genom ett nytto/kostnadssamband, för att på så sätt få en jämförelse med tullen. Från Rikspolisstyrelsen har vi dock enbart kunnat få uppgifter om narkotikarelaterade brottsutredningar, övriga kostnader inom polisen för narkotikabekämpning har ej gått att få uppgift om. Det ska även noteras att inom polisen har stor möda lagts på att bekämpa bl.a. ecstasy, vilket inte ingår i underlaget för nyttoberäkningen. Det ska även framhållas att polisen har en något annan roll än tullen, då de arbetar i senare led i distributionskedjan, då således narkotikaleveranserna fördelats i mindre partier.



Effektiviteten i den polisiära narkotikabekämpningen

Polisens effektivitet är således inte direkt jämförbar med tullens men är ändå av intresse. Jämförelsen visar det som fanns skäl att

anta, nämligen att det är betydligt kostnadseffektivare att stoppa narkotikan vid gränsen än i senare distributionsled inne i landet.

Det ligger utanför vårt uppdrag att utvärdera polisens narkotikaarbete men vi konstaterar att polisens utveckling ger anledning till frågetecken. Med de antaganden som vi gjort om värdet av allmänpreventionen är inte verksamheten tillräckligt effektiv. Det krävs ett högre antagande om värdet av allmänpreventionen – vilket vi anser tveksamt – för att försvara nuvarande resultat i förhållande till resursinsatsen. Det är dock i första hand utvecklingen som är oroande, inte den absoluta nivån.

Statistiken avspeglar också att den totala volymen av polisen beslagtagen narkotika (heroin, amfetamin, cannabis och kokain) minskar men antalet beslag är i stort oförändrat. Detta innebär att den genomsnittligt beslagtagna mängden narkotika per beslag minskar, från 34 gram per beslag år 1994 till 20 gram per beslag år 1997. Denna inriktning att koncentrera insatserna på mindre beslag är för oss inte självklar.

Motsvarande genomsnittliga mängd beslagtagen narkotika per beslag har för tullen utvecklats från 197 gram per beslag (1994) till 310 gram per beslag (1997).

Utvecklingen i underrättelseverksamheten

De senaste åren har Tullverket medvetet satsat på att bygga ut underrättelseverksamheten.

Den viktigaste informationskällan är det s.k. narkotikatipset, dvs. den möjlighet som allmänheten har att anonymt lämna tips via SOS-telefonnumret 112.

Denna informationskälla kompletteras med internt skapade underrättelser och underrättelser från sambandsmän i andra länder, genom samarbete med andra tullförvaltningar och från olika analysregister.

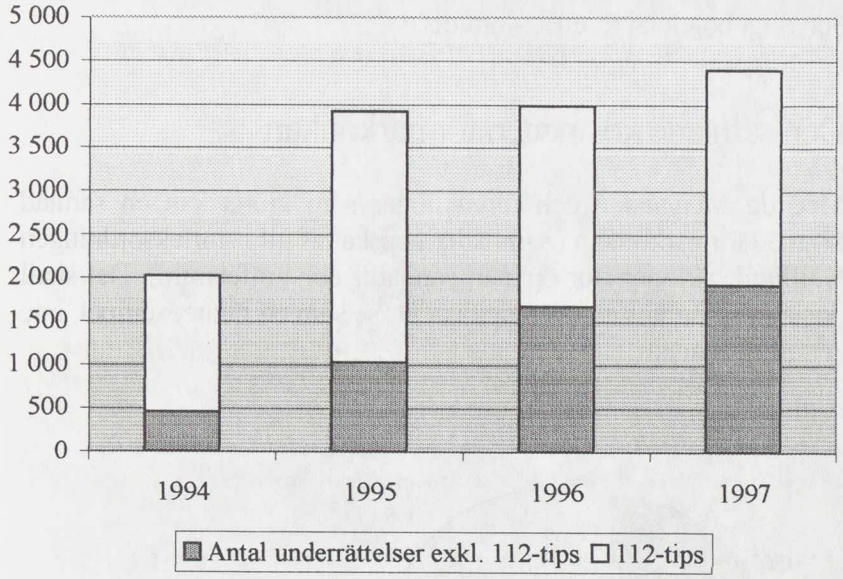


Diagram över utvecklingen av underrättelseinformationen

Antalet tips som kommer via 112-tipset är direkt beroende av den information om denna tjänst som lämnas i media. Minskningen i antalet 112-tips år 1996 är troligen en direkt följd av att arbetet med omorganisationen inom Tullverket innebar att denna information ej prioriterades.

Av särskilt intresse är utvecklingen av underrättelser som inte kommer från 112-tipset. Denna har ökat väsentligt under perioden och är ett mått på den satsning som gjorts på sambandstjänster och ett utvecklat samarbete med andra myndigheter och tulladministrationer.

Det finns skäl att anta att den ökning av narkotikabeslagen som skett har ett direkt samband med ökningen av antalet underrättelser och därmed av satsningen på underrättelseverksamheten.

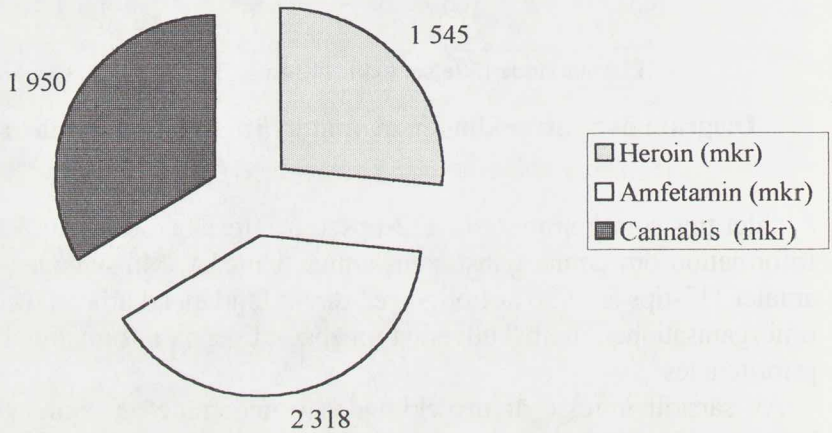
Allmänpreventionen är större i dag än före EU – inträdet

Verksamheten är inte bara effektiv i dag. En betydligt större andel av narkotikan beslagtas i dag än före EU-inträdet vid gränsen, vilket

således innebär att tullens samlade allmänpreventiva värde i dag är betydligt högre än före EU-inträdet.

Den samlade kostnaden för narkotikan

Med de antaganden och förenklingar som gjorts kan en samlad kostnad för narkotikan i samhället uppskattas till i storleksordningen 6 miljarder kronor (för opiater, cannabis och amfetamin). Det skall dock understrykas att även detta är att se som ett räkneexempel, inte en färdig analys.



Den samlade samhällskostnaden för narkotikan

10. Utvärdering av resursallokeringen inom Tullverket

I de besök och intervjuer som vi genomfört hos samtliga byråer vid Generaltullstyrelsen och de tolv regionala tullmyndigheter har frågor som rör fördelningen av resurser inom Tullverket berörts. Frågan har även berörts i direktiven till utredningen.

För att utvärdera resursfördelningen har vi gjort en fördjupad analys för samtliga regioner av verksamheten år 1996.

Vi har försökt hitta ett mått på effektiviteten i de regionala myndigheterna. En myndighet som är effektiv uppnår hög samhällsnytta i verksamheten i förhållande till resursinsatsen. En myndighet med lägre effektivitet uppnår inte samma höga samhällsnytta i förhållande till resursinsatsen.

Inledningsvis ska det framhållas att de mått vi redovisar i det följande inte är ett mått på hur "duktiga" myndigheterna är. Måtten visar i första hand hur väl Generaltullstyrelsen förmått fördela anslagna medel så att största samlade samhällsnytta uppnås. I idealfallet innebär detta att samtliga regioner uppnår ungefär samma effektivitet.

En myndighet som till exempel inte finns i de stora narkotikaflödena har svårt att uppnå samma samhällsnytta avseende narkotikabekämpning till samma resursinsats som de som finns i de stora flödena. Annorlunda uttryckt har dessa myndigheter fått för stora resurser i förhållande till de faktiska förutsättningarna och i förhållande till de myndigheter inom vars regioner de stora narkotikaflödena finns. Omvänt har andra myndigheter fått för lite resurser. Genom en omfördelning av resurser kan då ökad samhällsnytta erhållas till samma resursinsats.

Ett i analyssammanhang vanligt sätt att skapa en bild av hur olika alternativ – med sammansatta verksamheter – förhåller sig till varandra är att skapa ett index. Det mått vi har skapat för att jämföra effektiviteten mellan de tolv regionala myndigheterna är därför ett in-

dex, där vi försökt väga samman hur de olika regionerna förmått uppfylla de viktigaste omvärldskraven – dvs. samhällsnyttan – i förhållande till resursinsatsen.

Ett mått på den regionala effektiviteten

Vi har skapat ett mått på effektiviteten genom att ta hänsyn till de viktigaste omvärldskraven på tullen, dvs att effektivt hantera de legala varuströmmarna och effektivt stoppa de illegala varuströmmarna. Dessutom har vi lagt in ett mått på ledningsorganisationens storlek.
Dessa olika mått viktas så att ett samlat index erhålls.

Indexet skapas så att 120 poäng fördelas. Den genomsnittliga effektiviteten blir därmed 10 poäng. Om en myndighet har mer än tio poäng kan således en omfördelning av resurser till denna myndighet öka den samlade samhällsnyttan.

Genom att på detta sätt jämföra regioner genom att mäta effektiviteten skapas en fiktiv "intäktsida" – samhällsnyttan. Regioner som har varit framgångsrika – i klassisk mening – att få hög tilldelning av resurser i den interna budgetprocessen – men som inte även kan skapa hög samhällsnytta ("intäkter") – får därmed en låg effektivitet.

I princip kan resurserna fördelas utifrån ett sådant index. Vårt index har dock vissa brister, vilket gör att det måste modifieras något innan det kan användas för att *styra* resurserna. Det går dock bra att använda för att *följa upp* en verksamhet.

Vi vill i detta sammanhang peka på de möjligheter som det innebär att styra mot maximal effektivitet. Traditionellt är det alltid dragkamp om resurser i organisationer som inte styr mot maximal effektivitet. Om styrningen sker mot maximal effektivitet kan det omvända inträffa, dvs. verksamheter som inte tycker att de har förutsättningar att prestera maximal samhällsnytta kommer att avstå från tilldelade resurser.

Att styra mot maximal effektivitet är inte det enda styrmedlet men en viktig komponent i en styrmodell. Det kan till exempel för en verksamhet vara frestande att avstå från resurser och bara utföra det som är enklast. Då blir effektiviteten hög men den samlade nyttan låg. Styrningen bör således även inkludera ett volymmål.

Effektiv klarering av legala varuströmmar

Omvärldens krav på verksamheten är att en riktig klarering ska ske och att klarering ska ske utan onödig tidspillan. För att mäta effektiviteten i klareringen behövs egentligen kännedom om kvaliteten i inkommande respektive behandlade deklarationer, samt behandlingstider. Då kvalitetsmätningar saknas använder vi styckkostnaderna som ett kvalitetsmått, trots att det egentligen är ett produktivitetsmått. Vi anser att detta är en acceptabel förenkling för denna jämförelse.

Effektiviteten mäts i relation till andra regionala tullmyndigheter. Låga styckkostnader ger en bra effektivitet. Eftersom fördelningen av deklarationstyper (export, import, hemtagningsanmälan, steg 2, transitering) skiljer mellan regionerna har antalet behandlade deklarationer justerats med hänsyn till fördelningen mellan olika ärendetyper.

Vikten för klareringen i det samlade effektivitetsmåttet sätts till 42 poäng av totalt 120.

För att mäta effektiviteten i revisionen jämförs eftertaxering med resursinsatsen per eftertaxerad krona. Hög eftertaxering per resurskrona ger hög effektivitet. Totalt fördelas 12 poäng för revisionen.

Det ska i detta sammanhang upprepas att detta sätt att mäta effektiviteten i deklarationsarbetet inte utan vidare kan användas för att *styra* verksamheten. En slarvig deklarationsgranskning ger låg styckkostnad och hög eftertaxering. Således hög effektivitetspoäng trots att det omvända förhållandet gäller. I vår mätning fungerar det tillfredsställande för att i *efterhand* titta på hur resursallokeringen fungerat. Om effektivitetsmåttet ska användas för styrning av verksamheten måste ett kvalitetsmått vägas in.

Effektivt stoppa illegala varuströmmar

Omvärldens krav på Tullverket i gränskontrollen är att tullen dels ska ta en stor andel av den narkotika som kommer in över gränsen dels förhindra den s.k. myrtrafiken, dvs små beslag på resenärer som reser över i första hand Öresund.

Effektivitetsmåttet utgår från samhällsnyttan beräknad på aktuella beslag av olika slags narkotika (kg), alkohol (liter) och tobak (an-

tal). Dessutom räknas antalet beslag av narkotika. Resursinsatsen utgörs av medel för gränskontroll och underrättelse.

Vikten för kontrollen sätts till 42 poäng relaterade till beslagtagna kvantiteter och 12 poäng för antalet beslag.

Ledningens storlek

Ledningsorganisationens storlek är i sig inget effektivitetsmått, men då vi inte lagt in ledningskostnader som en administrativ kostnad på klarering respektive gränskontroll tar vi ändå med ledningens storlek – eller snarare litenhet – som ett kvalitetsmått. Stor ledning ger liten poäng.

Totalt fördelas 12 poäng för ledningens litenhet.

Ingen hänsyn till geografiska förutsättningar och långa öppettider

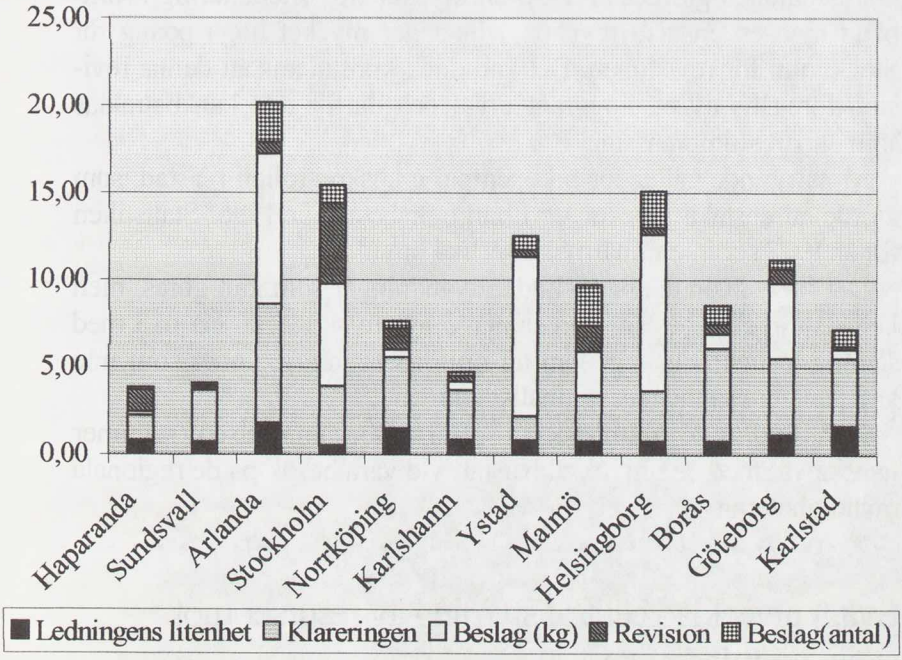
I det index vi skapat har ingen hänsyn tagits till geografiska förutsättningar. För att få ett helt rättvisande index hade detta varit önskvärt. I praktiken tror vi inte att det spelar så stor roll. Vårt mål är inte att jämföra regionerna exakt kvantitativt utan att få en kvalitativ bild på hur resursfördelningen fungerar. Det är inte heller säkert att större resurser är befogade enbart utifrån att regionen täcker ett stort område. Om det är glesbygd och således liten verksamhet är inte en hög tullnärvaro befogad.

Vi har inte heller tagit hänsyn till att en del tullstationer valt en hög servicenivå genom långa öppettider, trots att verksamheten i sig är liten. Vi anser att Tullverket har möjlighet att bl.a. genom tulldatasystemet omfördela arbetsuppgifter över landet och att tullen i glesbygd även kan användas för andra arbetsuppgifter än de tullspecifika.

Vi har även utelämnat de beslag som gjorts av bl.a. dieselolja vid svensk – finska gränsen. Dessa har uppenbart ett samhällsekonomiskt värde men vi har valt att göra en förenkling på denna punkt.

Effektiviteten skiljer kraftigt mellan regionerna

Om ett effektivitetsmått på detta sätt skapas fås en samlad bild av hur effektiviteten varierar över landet.



Effektiviteten i den regionala verksamheten

En omedelbar iakttagelse är att effektiviteten varierar avsevärt mellan regionerna. Vissa regioner har mycket låg effektivitet i till exempel kontrollverksamheten. Detta är ett uttryck för att dessa regioner har för mycket resurser för kontroll i förhållande till andra regioner. Omvänt gäller också att genom omfördela resurser för kontroll till exempelvis Arlanda, Stockholm eller Helsingborg kan en ökad samlad samhällsnytta i gränskontrollen uppnås till oförändrad kostnad.

Att en myndighet har hög effektivitet är dock inte liktydigt med att den utan vidare bör få mer resurser, eftersom detta innebär att resursutnyttjandet är lägre inom andra regioner. Vi anser att det finns goda möjligheter att med bl.a. tulldatasystemet omfördela viss deklarationsgranskning och andra ärenden till exempelvis de två norra regionerna. Dessa har i dag problem genom att de p.g.a. sin litenhet har svårigheter att hålla hög effektivitet i verksamheten.

Genom att arbetsuppgifter omfördelas till dessa regioner ökar dessas möjligheter att höja effektiviteten. Vi återkommer till detta i våra förslag.

Vissa enstaka händelser påverkar bilden. För till exempel Stockholmsregionen gjordes år 1996 en mycket stor eftertaxering i samband med en enstaka revision, vilket ger mycket höga poäng för Stockholm för revisionen. Det kan dock konstateras att denna revision föregåtts av ett noggrant urval och därför inte kan betraktas som enbart slumpmässig.

Motsvarande gäller för till exempel gränskontrollen i Ystad, som gjorde ett enstaka mycket stort narkotikabeslag år 1996. Statistiken för år 1997 ser inte tillnärmelsevis lika bra ut.

Det finns även andra enskilda invändningar som kan göras, men helhetsintrycket består. Den samlade nyttan skulle kunna öka med samma resursinsats – genom att omfördela från regioner som inte kan generera så mycket samhällsnytta.

Den bild som framträder i effektivitetsjämförelsen stämmer ganska väl med de intryck vi har fått vid våra besök på de regionala myndigheterna.

Svagt utvecklad central styrning av resurser mot största samlad nytta

Det samlade intrycket när det gäller styrning och ledning är således att styrningen av resurserna från Generaltullstyrelsen behöver bli bättre.

Byråerna bör ta ett starkare ledningsansvar för sina respektive processer/verksamheter. Därigenom kan en bättre prioritering mot största samlad nytta göras.

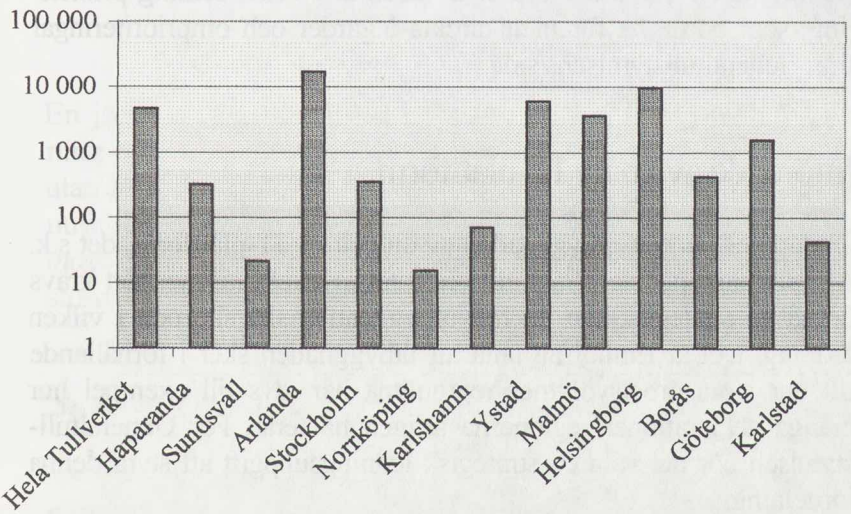
Detta bekräftas också av många i de intervjuer vi gjort med såväl regioner som byråer. Byråerna tycker att deras ställning, när det gäller att påverka fördelningen av resurser mellan olika områden och för olika riktade insatser, är för svag. Från flera regioner framförs det kritik att dessa inte förstår hur prioriteringen utifrån en helhetssyn fungerar.

Ett exempel på att resursfördelningen kan utvecklas är hur den knappa resursen narkotikahundar fördelats mellan regionerna

Vi tar som exempel hur den knappa resursen narkotikahundar fördelats mellan regionerna. En narkotikahund kostar ca 700 tkr per år. Då har vi även räknat in hundförare och bil. Det är således en förhållandevis dyr resurs som – rätt utnyttjad – visat sig kunna prestera mycket goda resultat.

Vid förfrågan till Generaltullstyrelsen kunde ingen uppgift lämnas om antalet hundar. Först efter en enkät till regionerna fastställdes antalet till 52.

Det är rimligt att anta att hundarna bör finnas i första hand vid de regioner där stora beslag av narkotika görs. Vi har därför jämfört antalet hundar med faktiska beslag av narkotika år 1996.



Förhållandet mellan narkotikahundar och narkotikabeslag (gram per hund, logaritmisk skala)

Av diagrammet framgår att det finns stora obalanser. Generaltullstyrelsen har uppgivit att någon strategi för att fördela denna resurs inte finns. Enligt vår mening kan det till exempel inte vara en rimlig fördelning att Haparanda-regionen har nästan lika många hundar (3)

som Arlanda (4) trots att det i Haparanda togs 1 kg narkotika (exklusive kat) och på Arlanda 70 kg år 1996. För oss är detta en uppenbar brist på prioritering.

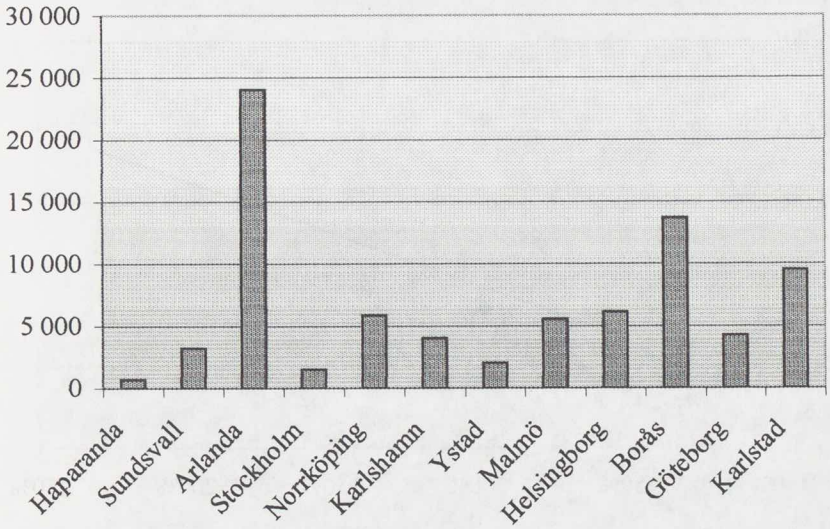
Detta ska inte tolkas som att vi anser att hundar ska flyttas från Haparanda till Arlanda. Med hänsyn till den effektivitet vi uppfattat att hundarna har ur såväl allmänpreventivt syfte som att hitta narkotika anser vi att andra kostnader bör stå tillbaks för att ytterligare prioritera anskaffningen av hundar till exempelvis Arlanda.

Orimligt att till exempel tullfiltret i Arlanda tidvis står tomt, speciellt då riskflyg anländer

Ett annat exempel är Arlanda som enligt uppgift saknar kontrollresurser på nätterna då bl.a. riskflyg från Bangkok, Miami, Marocko, Indien, Turkiet och Grekland anländer. Betraktat över veckans alla timmar finns det även andra tillfällen när riskflyg anländer då kontrollmöjlighet saknas. Vi anser att detta är en helt orimlig prioritering, som borde ha föranlett direkta åtgärder och omprioriteringar från Generaltullstyrelsens sida.

Införande av en ny IT-plattform

Under 1997 börjar utbyggnaden av en helt ny IT-plattform, det s.k. Allterminalkonceptet. I sig är konceptet mycket bra, men det krävs också en strategisk syn på hur utbyggnaden ska ske och i vilken ordning. Det är rimligt att anta att utbyggnaden sker i förhållande till hur stora arbetsvolymer regionerna har, dvs till exempel hur många deklarationer regionerna årligen hanterar. För Generaltullstyrelsen bör det vara en strategisk ledningsuppgift att styra denna fördelning.

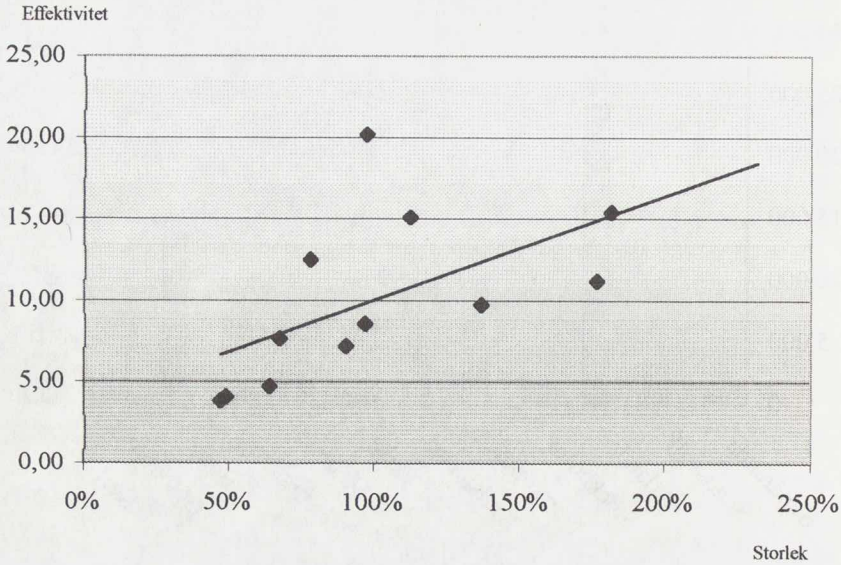


Förhållandet mellan antal deklarationer och utfördelade allterminaler

En jämförelse mellan regionerna visar dock att någon sådan styrning inte skett. Beslut om införande har fattats helt på regional nivå, utan att Generaltullstyrelsen gjort en samlad bedömning av behoven utifrån den största samlade nyttan. Vi ifrågasätter inte prioriteringen *inom* regionerna men anser att Generaltullstyrelsen borde tagit ett större ansvar för den regionövergripande prioriteringen.

Storleken har betydelse

Vi har även tittat på sambandet mellan effektiviteten i respektive region och dess relativa storlek i förhållande till andra regioner.



Förhållandet mellan effektiviteten och storleken i den regionala verksamheten

Vi ser ett ganska klart samband mellan regionernas storlek och deras effektivitet. Detta ger en antydan om att regionernas antal antingen bör begränsas så att deras storlek ökar och/eller att regionerna bör tillföras nya arbetsuppgifter.

11. En vision om hur tullen kan fungera om fem till tio år

Vi har i utvärderingen av tullens verksamhet saknat en vision inom Tullverket vart man är på väg och hur framtidsbilden ser ut.

Vi har därför, som underlag för våra överväganden, arbetat fram en vision för hur Tullverket skulle kunna fungera om fem-tio år.

Vår vision utgår från följande utgångspunkter:

Resurserna styrs mot största samlade samhällsnytta

En gräns – en myndighet

Företagen deklarerar i allt väsentligt rätt helt enkelt därför att de tjänar på det.

Tullen är en ledande part i den enade front som samhället bildat mot narkotikan, i fronten ingår såväl företagen som allmänheten

EU har utvidgats och tullsamarbetet stärkts

Vi anser inte att detta på något sätt är orimliga utgångspunkter utan snarare fullt möjliga om statsmakterna och Tullverkets ledning bestämmer sig för det.

Riksdagens mål om ett narkotikafritt samhälle och gradvisa ökning av resurserna för att bekämpa utbredningen har hittills inte inneburit att missbruket har minskat. Det finns snarare tecken på det omvända. Av detta skäl anser vi att nya grepp måste provas om riksdagens mål om ett narkotikafritt samhälle ska kunna infrias. Ansvaret kan inte bara vara myndigheternas. Allmänheten och företagen måste också ta sitt ansvar. Reviravgränsningen mellan myndigheterna måste ersättas med ett långtgående samarbete.

Visionen är inte en färdig vision utan snarare vårt bidrag till en diskussion om nya arbetsformer, uppgifter och inriktningar för i första hand Tullverket.

Visionen är skriven så att den beskriver verksamheten om kanske fem till tio år.

Resurserna styrs mot största samlade samhällsnytta

För Tullverket är det nu en självklarhet att se till de samlade processkostnaderna för samhället i samband med förtullning av det legala varuflödet. Eftersom det konstaterats att den största kostnaden för processerna finns hos näringslivet har dialogen prioriterats. Utifrån denna dialog har många förbättringar i processerna kunnat göras och ett flertal nya tullprocesser initierats.

En följd av detta är att Tullverket och näringslivet nu gemensamt gör årliga mätningar av processkostnaderna. Det finns ett gemensamt utvecklingsprogram för att ömsesidigt nedbringa varandras kostnader. Grunden för detta samarbete utgörs av gemensam kvalitetssäkring, dvs. en systematisk genomgång av alla arbetsflöden för att säkerställa att prestationen i dessa flöden blir den önskade.

Ett resultat av detta är att företagens intresse för en ökad elektronisk anslutning ökat markant. Den tidigare andelen – 70% anslutning – ansågs av Tullverket mycket svår att höja utan avsevärda kostnader. Nu är anslutningsgraden 94% trots att den samlade processkostnaden sjunkit.

Inom Tullverket sker prioriteringen av resurserna utifrån ett helt nytt system. Regionerna får en grundfinansiering som ska täcka de olika förutsättningar som finns mellan regionerna. Denna finansiering tar också hänsyn till de nationella prioriteringar som görs, exempelvis tullnärvaro i glesbygd. Därutöver får regionerna en resurstilldelning som baseras på den faktiska produktionen, dvs "betalt per ärende".

För att öka kapacitetsutnyttjandet på lågfrekventerade tullplatser fördelas ärenden om med hjälp av tulldatasystemet. I och för sig har detta ibland upplevts som lite mer omständigt, men den samlade kostnaden har ändå kunnat minskas. Dessutom har viss sysselsättning säkerställts på dessa orter.

Den teknik som används för att ständigt kunna höja effektiviteten – och därmed samhällsnyttan – är att genomlysa alla processer och sätta upp s.k. barriärbrytande mål, dvs. att sätta så höga mål i för-

ändringsarbetet att alla tvingas tänka på ett nytt sätt. Det har funnits många som tvivlat på metoden men ofta har på detta sätt processkostnader kunnat halveras eller nyttan fördubblats.

En gräns – en myndighet

De nedskärningar och effektiviseringskrav som lagts på såväl tullen som polisen har inneburit att den traditionella uppdelningen av befogenheter och uppgifter mellan tullen och polisen setts över. Det konstaterades bl.a. att i glesbygden och vid till exempel färjelägen kunde en effektivisering uppnås genom att tullen och polisen gavs ömsesidiga befogenheter att utföra varandras uppgifter.

Tullen, polisen och kustbevakningen har därför fått ett gemensamt ***gränsregelverk****, som reglerar vilka befogenheter de har vid gränsnära arbete och vilka som kan förordnas enligt detta reglemente. Befogenhetsfördelningen mellan tullen och polisen löstes pragmatiskt utifrån verklighetens krav i stället för att vara en strid mellan två statliga myndigheter.*

I glesbygden – i första hand utmed gränsen mellan Sverige och Norge – har tullen och polisen uppgifter som liknar kustbevakningens. De utför såväl tull-, polis- som naturvårdsuppgifter. De har även fått utbildning så att de klarar dessa uppgifter. I stället för att ha dubbla resurser på vissa ställen och inga alls på andra fördelas nu uppgifterna utifrån en väsentlighetsprincip. Resultatet har blivit en bättre närvaro i glesbygd till mindre resursinsats.

Vid övriga gränspassager har tullen, polisen och kustbevakningen inriktat arbetet mot att alla kontroller och viseringar vid en gränspassage ska hanteras av en och samma myndighet. Personal ur respektive organisation kan genom särskilt beslut enligt gränsregelverket ges vidgade befogenheter så att till exempel tullen även kan ta hand om enklare polisärenden vid till exempel färjeterminalerna. Rattonykterhet är ett sådant ärende. Polisen klarar å sin sida enklare tullärenden vid bl.a. alla de flygplatser som tullen inte har möjlighet att täcka. Kustbevakningen har hjälpt till vid vissa färjeankomster, som bedömts angelägna att bevaka men där tullen saknar resurser.

Bl.a. passvisering hanteras enligt detta regelverk av såväl tullen som polisen och kustbevakningen. Vem som utför viseringen beror på vem som med hänsyn till verksamheten i övrigt har bäst möjlighet att utföra passkontrollen. Vid till exempel färjelägen har detta

inneburit att tullen tagit över passkontrollen. För tullen har detta dessutom inneburit bättre möjligheter att välja ut rätt kontrollobjekt.

Sammantaget har såväl tullen som polisen kunnat använda de knappa resurserna på ett betydligt bättre sätt i bl.a. glesbygden.

Företagen deklarerar i allt väsentligt rätt helt enkelt därför att de tjänar på det

För företagen har tullens nya inriktning inneburit påtagliga förenklingar. Tullen och företagen jobbar nu i ett slags partnerförhållande, med ömsesidig respekt för varandras möjligheter och problem. Tullverket och näringslivet har bildat ett gemensamt råd för såväl processutveckling och processuppföljning som ett stöd i Tullverkets tolkning och utveckling av regelverken.

För Tullverket har den viktigaste inre förändringen varit att fokus ändrats från att vara en producerande organisation – med blicken riktad mot de egna produktionsprocesserna – till att vara en serviceorganisation – med blicken inställd mot omvärldens krav på Tullverket.

Tidigare ansågs Tullverket vara mästare på att lösa Tullverkets behov. Nu ses Tullverket som ett föredöme i EU när det gäller att tillgodose de behov en alltmer globaliserad handel innebär.

Även en del andra förändringar som varit nödvändiga i EU-regelverket – till följd av tullens ändrade inriktning – har nu genomförts.

Tullverket har således ändrat sitt fokus från att vara en myndighet som producerar deklarationsgranskning och uppbörd till en myndighet som ger service åt dem Tullverket är till för – dvs. allmänheten och näringslivet.

Inriktningen är inte längre att minimera Tullverkets kostnader för tullprocesserna utan samhällets kostnader för tullprocesserna, dvs även företagens kostnader, och att uppbörden i allt väsentligt ska vara rätt.

Företagen har konstaterat att de helt enkelt tjänar på att deklarera rätt. Detta av flera skäl:

- *Genom att de har kvalitetssäkrat sina tullprocesser tillsammans med Tullverket flyter nu tullprocesserna mycket lättare. Varor*

fastnar inte längre på samma sätt som förut i tullen. Logistiken har blivit enklare. Trots att EU-regelverket fortfarande är krångligt att tillämpa har tullens service och tjänster över bl.a. Internet inneburit ett kraftfullt stöd i tullarbetet. Företagen får förmåner i tullbehandlingen, som bara de som Tullverket "litar på" får.

- *Beroende på hur långt företagens tullprocesser är kvalitetssäkrade får företaget förmåner enligt en förmånstrappa, som innehåller bl.a. månadsvisa deklarationer och räkningar, befrielse från att ställa säkerhet för tulluppbörd, anslutning till skattekonto, möjlighet att förtulla helt elektroniskt dygnet runt etc. Förmånstrappan är självfallet utformad med beaktande av att alla ska behandlas lika. Förmånerna får inte vara exklusiva för ett företag så att konkurrensen därmed snedvrids. Alla har samma möjlighet att kvalificera sig i förmånstrappan. Entrebiljetten är ett ömsesidigt förtroende.*
- *EU har accepterat att de företag som kommit längst i sin kvalitetssäkring inte behöver medverka i varukontroller i samma utsträckning som andra. De behöver inte heller ställa säkerheter för sin tulluppbörd. Kvalitetssäkringen i sig har bedömts som ett bättre kontrollmedel än den fysiska varukontrollen. Motsvarande gäller för ställandet av säkerheter.*
- *Tullrevisionen handlar i första hand om att säkerställa kvaliteten i tullprocesserna hos de kvalitetssäkrade företagen. De företag som av olika skäl inte vill kvalitetssäkra sina processer får genomgå mer traditionella tullrevisioner.*
- *Genom kvalitetssäkringen är Tullverkets rutiner också väl anpassade till företagens administrativa rutiner och transportrutiner m.m. För företagen har detta inneburit såväl goda rationaliseringsmöjligheter som en bättre kontroll över det fysiska varuflödet.*
- *Ett skäl till att företagen deklarerar rätt är också att risken för upptäckt är stor. Tullverkets riskprofiler och kvalitetsrevisioner – s.k. previsioner – ger en god träffbild. Vid upprepade fel tappar företaget förmåner i "förmånstrappan".*

Den elektroniska anslutningen kan nu även ske över Internet. En förutsättning för detta är att säkerhetskraven för anslutning till tulldatasystemet förnyats och förenklats. Företagen kan nu välja att kommunicera på olika säkerhetsnivåer. Det finns nu till exempel

även möjlighet att infoga hela tulldeklarationen på transportetiketten, genom tvådimensionell streckkod. Denna deklaration behöver inte lämnas elektroniskt då den läses med streckkodläsare på gränstullkontoret. Företaget har fått underlaget till streckkoden över Internet. Detta är bara ett exempel på en ny process.

En annan ny process är att helt automatisk förtullning nu kan genomföras för ett antal företag. Dessa kan dygnet runt passera alla gränsövergångar, utan att tullpersonal behöver finnas närvarande.

Intresset för att utföra förtullningen i ett steg har ökat. Det sedan många år använda tvåstegsförfarandet – hemtagningsanmälan respektive steg 2 – har konstaterats vara kostsamt för såväl företagen som Tullverket. Den innebär ju trots allt att deklarationen görs två gånger och granskas två gånger av Tullverket. I takt med att företagen sköter allt mer av sin handel elektroniskt har det varit ett naturligt steg att söka ett enklare förfarande. Eftersom alla nödvändiga uppgifter ändå finns tillgängliga då varan passerar gräns är det lika bra att klara av alla tullformaliteter på en gång. Tvåstegsdeklarationerna har därför minskat starkt i antal.

Även Tullverket tjänar på att företagen deklarerar rätt av flera skäl:

- *Den ökade andelen riktiga deklarationer har drastiskt minskat kostnaden för såväl deklarationsgranskning som revision.*
- *Resurser har frigjorts för att intensifiera kvalitetssäkringsarbetet, anpassa kontrollfrekvens i det legala varuflödet samt för att förstärka fronten mot narkotikan.*

Tullen är en ledande part i den enade front som samhället bildat mot narkotikan

Tidigare uppfattades narkotikamissbruket av många som ett problem som skulle åtgärdas av myndigheterna. Kritiken var massiv för att myndigheterna inte kunde stoppa narkotikan.

Nu har statsmakterna utifrån riksdagens mål om ett narkotikafritt samhälle bildat en med allmänheten och företagen gemensam front mot narkotikan.

Huvudstrategin är att ändra attityderna, minska förtjänsterna, straffa de ansvariga och mobilisera allmänheten och näringslivet.

Allmänhet och företag anser att de är en del av fronten och medverkar aktivt i den. Professionella opinionsbildare, "trendsättare" och reklambyråer har engagerats för att ändra attityderna hos vissa grupper. Reklamföretagen får för övrigt sin ersättning i förhållande till de uppnådda attitydförändringarna. Insatserna riktas i första hand mot de som finns i riskgrupperna.

Attityderna har i dessa grupper nu förändrats från ***drogbejakande*** *till* ***livsbejakande****.*

En förutsättning för att den gemensamma fronten mot narkotikan kunnat skapas har varit inte bara den satsning på ökad information som genomförts, utan framför allt satsningen på dialog och att förstå drivkrafterna hos riskgrupperna.

Tullen är en mycket strategisk resurs för att minska förtjänsterna i den illegala handeln. Men utan ett nära samarbete med i första hand polisen och kustbevakningen hade det inte gått att bilda en gemensam front.

För tullens och polisens beslagsandel sattes ett mål att fördubbla andelen. Den sammanlagda andelen beslag för tullen och polisen av narkotika har ökat från 1997-års nivå om ca 15% till 30%. Många ansåg att det var omöjligt, men genom att målet sattes så högt tvingades helt andra metoder fram – även okonventionella metoder. Genom att beslagen har fördubblats har förlusterna blivit allt mer kännbara för de som driver narkotikahandeln. Därmed har intresset successivt avtagit att investera pengar i narkotikamarknaden och därmed även inflödet över gränsen.

Befogenheterna för tullen har ändrats. Tidigare var befogenheterna utformade utifrån "reviravgränsningen" mot polisen, dvs tullen hade befogenheter att ingripa i gränsnära områden. Nu har befogenheterna för såväl tullen som polisen anpassats till transportmönstren, dvs verkligheten. Detta innebär att tullens befogenheter har utsträckts från den gränsnära narkotikan till att följa narkotikan hela vägen från transportens början i utlandet till första distributionspunkten i Sverige.

Tullen, polisen och kustbevakningen har en gemensam resurs för analys av alla underrättelser. Resultatet består bl.a. av en gemensam hotbild, som uppdateras varje vecka. Tullens och polisens analys- och underrättelseverksamheter jobbar som om de vore en enhet, trots att de har skilda huvudmän.

En central del i den samlade underrättelse- och analysverksamheten är nu att i detalj följa prisutvecklingen på narkotikamarkna-

den framför allt i Sverige men även internationellt. Det konstaterades att prisutvecklingen på såväl makro- som mikromarknaden, tillsammans med kännedom om missbrukarmönster och attitydundersökningar, var det bästa sättet att kartlägga såväl utbud som efterfrågan. Nu ger kännedom om en förändrad prisbild på en lokal marknad en snabb information om att en ny leverantör har etablerat sig.

För till exempel polisen, socialtjänsten och sjukvården är det nu också en väl etablerad rutin att alltid när det rör narkotika lämna en prisunderrättelse till analysgruppen.

En förutsättning för framgången med de ökade beslagen var också att rekryteringsbasen för underrättelse- och framför allt analysresurserna har breddats. Nu rekryteras personal – ofta på uppdragsbasis i stället för som anställda – från många olika verksamheter och med skiftande erfarenheter, till exempel såväl logistiker som finansanalytiker.

Utgångspunkten för hotbildanalysen är att ligga steget före och ***agera*** *snarare än* ***reagera.***

En utgångspunkt för alla analyser är att alla underrättelser sätts in i ett större sammanhang. Därmed har också större, mer integrerade handelsmönster, kunnat avslöjas.

Alla tullens kontrollinsatser utgår från en systematiskt framtagen riskprofil. Resultatet av alla kontroller återrapporteras, även om inga beslag gjorts, så att alla kontrollinsatser på så sätt lämnar ett bidrag till den kontinuerligt förändrade hotbilden och uppdaterade riskprofilen. Lite tillspetsat kan sägas att tullen gör kontroller för att bekräfta en riskprofil, snarare än att göra beslag.

Genom bl.a. den kvalitetssäkring som Tullverket gjort tillsammans med en rad företag kommer kontinuerligt underrättelser från företagen om avvikelser i transportflödena. De varukontroller som nu görs slumpmässigt i det legala varuflödet ger som bonuseffekt även en mycket god information om såväl storleken på de illegala varuflödena som kännedom om tillvägagångssätten.

Gränskontrollresurserna används mycket mer flexibelt över hela landet och anpassas till de vandrande narkotikaflödena. Genom att tullen agerar i första hand och reagerar i andra hand krävs en mycket större flexibilitet i hur resurserna kan disponeras.

Arbetstidsavtalet har därför förändrats med inriktning mot en flexiblare användning av tullens personal. Eftersom narkotikaflöde-

na inte lät sig styras av arbetstidsavtalet fick arbetstidsavtalet styras av narkotikaflödena.

EU har utvidgats och tullsamarbetet stärkts

Den ökande handeln med östländerna har inte bara inneburit att den legala handeln har ökat. Tyvärr har även den illegala handeln ökat.

Ett nytt transiteringssystem har kommit till rätta med det omfattande fusk som förr fanns inom transiteringsordningen.

EU har nyligen utvidgats och förutsättningarna för ett utökat tullsamarbete har därmed förbättrats. Eftersom nästan alla länder runt Östersjön nu är medlemmar i EU är stora delar av Östersjön i tullsammanhang att betrakta som innanhav. En stor del av trafiken klareras vid ett antal definierade sjögränser, varför kustbevakningen har fått ökade uppgifter i tullsammanhang. För Sveriges del har detta inneburit såväl en hel del färre tullklareringar som färjeanlöp att bevaka. Endast en liten del av färjetrafiken till och från Sverige rör tredjeland.

Från en del EU-länder har det föreslagits att alla Europas tullverk ska läggas samman till en myndighet, men från svensk sida har vi uppfattningen att det mål som gäller för EU:s tullorganisationer att "arbeta som om man vore ett tullverk" räcker. Samarbetet mellan de europeiska tullorganisationerna har också stärkts betydligt.

Underrättelsesamarbetet i Europa ger bra underlag till det svenska analys- och underrättelsearbetet.

De illegala nätverk som skapades av den under slutet av 1900-talet allt mer tilltagande alkohol- och cigarettsmugglingen har nu även utnyttjat sina nätverk för andra former av illegal verksamhet. Narkotikan har hittat nya etablerade införselvägar. Även andra varor förs genom dessa nätverk in i landet.

Den ökande kritiken från EU mot den inre-gränskontroll Sverige hade efter EU inträdet, i första hand för att kontrollera illegal införsel av narkotika och alkohol, ledde till att denna kontroll i ursprungligt utförande togs bort. Svensk tull arbetar nu istället med befogenheter över hela Sverige. Detta har också för tullens del inneburit bättre möjligheter bekämpa bl.a. narkotikan.

12. Målen för Tullverket kan kompletteras med effektivitetsmål – fokusera på nyttan för samhället

Nuvarande mål

De gällande övergripande målen för Tullverkets verksamhet är:

- att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas,
- att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in- och utförsel av varor efterlevs,
- att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges,
- att vid fullgörande av sina uppgifter verka för att kostnaderna för tullproceduren minimeras, både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket, samt tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Dessa mål har brutits ner i delmål (verksamhetsmål). Måluppfyllelsen ska återrapporteras dels genom mätningar dels som beskrivningar.

Verksamhetsmålen beskriver i betydande omfattning *hur* arbetet ska utföras (produktivitetsmål) snarare än vad som ska uppnås utifrån behoven (effektivitetsmål).

Nuvarande verksamhetsmål för uppbörd

- I syfte att höja kvaliteten i arbetet skall Tullverket åstadkomma en bredare användning av riskanalyser i klarerings- och kontrollverksamheten. Därigenom kan ärenden med liten risk automatklareras. Vid utgången av 1998 skall andelen ärenden som automatklareras uppgå till minst 35%.

- Som ett led i att förbättra förutsättningarna för en effektiv och säker uppbörd, efterlevnad av införselrestriktioner samt god kvalitet på utrikeshandelsstatistiken skall Tullverket förbättra informationen till företagen, så att dessa – i tulldeklarationerna – från början lämnar riktiga och fullständiga uppgifter. Med en aktiv information bidrar Tullverket därmed till att stärka utrikeshandelsföretagens konkurrenskraft. Målet för Tullverket är att senast vid utgången av 1999 skall minst 50% av de avlämnade tulldeklarationerna initialt vara riktiga och fullständiga. Av de felaktiga deklarationerna får högst 2% vara av allvarlig karaktär (avvikelse i avgift mer än 5000 kronor eller 25% per deklaration).
- För att ett effektivt och rationellt fastställande av uppbörd skall ske, skall Tullverket verka för att öka anslutningsgraden till tulldatasystemet (TDS) genom att med olika åtgärder göra detta attraktivt för företagen att ansluta sig till. Målet för Tullverket är att 8 av 10 dokument vid utgången av 1998 skall vara elektroniska.
- Myndigheten skall uppbära tullmedel på sådant sätt
  - att det från Europeiska kommissionen inte uppkommer fordringar för vilka otillräcklig säkerhet ställts,
  - att de tidsfrister som framgår av regelverket följs på sådant sätt att kommissionen inte kan ställa krav på Sverige avseende räntefordringar,
  - att hög prioritet skall ges åt bevakning, handläggning och uppföljning av fordringar.
- Även andra skatter och avgifter skall uppbäras på ett lika effektivt sätt som tullmedel.
- För att säkerställa en riktig uppbörd skall den genomsnittliga kredittiden – från det att varan frigjorts till dess tullfaktura betalts – vara högst 30 dagar. Även handläggning av ärenden för återbetalning skall ske så att återbetalning skett inom 30 dagar efter det att ansökan inkommit.
- För att säkerställa en riktig uppbörd skall varuundersökning av importgods genomföras. För att förbättra urvalet för uttagande av objekt och för att få en effektiv kontroll och varuundersökning skall urvalsmetoderna vidareutvecklas och effektiviseras.
- För att säkerställa en riktig uppbörd och för att bekämpa ekobrottslighet skall användningen av efterkontroll och revision öka i förhållande till 1997. Metoderna för uttagande av revisionsobjekt skall vidareutvecklas.

Nuvarande verksamhetsmål för in- och utförselrestriktioner

- För att förbättra urvalet av objekt i den fysiska kontrollverksamheten och därmed öka träffsäkerheten i arbetet skall underrättelseverksamheten och urvalsmetoderna vidareutvecklas.
- För att förhindra illegal införsel av narkotika skall inom tullkontrollen narkotikakontrollen ges högsta prioritet samt effektiviseras. Målet är därvid att mängden beslagtagen narkotika skall öka samtidigt som Tullverkets aktiviteter i preventivt syfte skall ha minst samma omfattning som tidigare.
- För att förhindra storskalig illegal införsel av alkohol och tobak skall denna kontroll inom tullkontrollen ges hög prioritet.

Nuvarande verksamhetsmål för utrikeshandelsstatistiken

- För att få god kvalitet på handelsstatistiken skall ärenden avseende import och export handläggas på ett sådant sätt att tillräckliga uppgifter inges till Statistiska centralbyrån (SCB) i rätt tid.
- För att få god kvalitet på Intrastatuppgifterna skall ärenden handläggas på ett sådant sätt att tillräckliga uppgifter inges till SCB i rätt tid.
- För dessa mål gäller i tillämpliga delar de generella återrapporteringskrav som anges i avsnittet Generella mål och krav på återrapportering.

Nuvarande verksamhetsmål för service

- Åtgärder skall vidtas för att minska kostnaderna för tullprocedurerna för näringsliv, allmänhet och Tullverket.
- Åtgärder skall vidtas för att öka servicenivån inom tullverksamheten.
- Åtgärder skall vidtas för att ge möjlighet till insatser för näringslivets och samhällets behov av nya flyg- och färjelinjer m.m.

Målen bör utgå från behoven

Mål för verksamheter bör – för att utveckla verksamheten åt rätt håll – utgå från omvärldens krav och behov av verksamheten. Målen bör således, för att styra resurserna rätt, spegla de behov som allmänheten och näringslivet har.

Vi har i det föregående diskuterat allmänhetens och näringslivets behov. Kortfattat är dessa följande:

Allmänhetens krav på verksamheten är att kontrollen vid gräns å ena sidan ska vara så effektiv att en stor andel av den narkotika och andra illegalt införda varor, som förs över gränsen, ska tas om hand av Tullverket. Å andra sidan ska denna kontroll inte "störa" gränspassagen så mycket att onödig väntan och därmed irritation uppstår.

Näringslivets behov är att den internationella handeln underkastas ett så enkelt och effektivt tullförfarande som det givna regelverket medger. I detta ligger också att näringslivet har ett intresse av att de som försöker fuska effektivt ska upptäckas. Näringslivet har inget intresse av att illojala företag försöker skaffa sig konkurrensfördelar genom att fuska.

Målen bör beskriva vad som ska uppnås – inte hur de uppnås

Om mål formuleras så att de beskriver *vad* som ska uppnås i förhållande till de behov som verksamheten ska tillgodose, bör de i normalfallet ej tala om *hur* de ska uppnås. För uppdragsgivaren är det – åtminstone i normalfallet – inte av intresse hur de uppnås, så länge metoden håller sig inom det rimligas gräns.

Detta gäller särskilt då s.k. *barriärbrytande mål* sätts, dvs. mål som är så högt ställda att det traditionella och invanda måste ifrågasättas och ofta frångås. Då är det viktigt att de som bedriver verksamheten har frihet att välja metoden. Om ett barriärbrytande mål kompletteras med direktiv om hur målet ska uppnås begränsas möjligheten att genom förnyelse av verksamheten finna nya metoder och tillvägagångssätt.

De övergripande målen beskriver vad som ska uppnås (effektivitetsmål). Verksamhetsmålen innehåller en blandning av vad som ska uppnås (till exempel 30 dagars kredittid) och hur de ska uppnås (till exempel 35% automatklarering).

Vi tror att en bättre metod för att få en förnyelse av verksamheten är att skärpa effektivitetsmålen, genom att sätta barriärbrytande mål, men undvika produktivitetsmålen så långt det går. Tullverket bör i allt väsentligt självt få välja metoden, så länge de klarar målen.

Nya verksamhetsmål

Mot denna bakgrund anser vi att näringslivets och allmänhetens behov kan tydliggöras genom att de nuvarande verksamhetsmålen kompletteras respektive ersätts med mätbara mål som mer direkt tar sikte på allmänhetens och näringslivets behov. De skisserade målen utgår från de övergripande mål som riksdag och regering fastställt för tullverket. Verksamhetsmålen gör dessa övergripande mål mätbara och därmed möjliga att följa upp.

Verksamhetsmål för in- och utförselrestriktioner

- Stor allmänprevention i gränskontrollen dvs. en hög *beslagsprocent* för de prioriterade varuslagen narkotika, alkohol och tobak.
- Bra *träffprocent* i gränskontrollen för alla typer av beslag, vilket ger ett minimum av störning i resandetrafiken med bra beslagsresultat.
- Hög *effektivitet*, dvs det samhällsekonomiska värdet av beslagen i förhållande resursinsatsen ska vara högt.

Verksamhetsmål för uppbörd

- *Effektiv uppbörd*, dvs *rätt* uppbörd i rätt tid till liten kostnad.
- *Uppbörd* av tull- och skattemedel samt avgifter skall ske
  - så att fordran för upplupen ränta och obetald uppbörd högst uppgår till xx% av total uppbörd,
  - så att den genomsnittliga kredittiden – från det att varan frigjorts till dess tullfaktura betalts – är högst xx dagar,
  - så att handläggning av ärenden för återbetalning skall ske så att återbetalning skett inom xx dagar efter det att ansökan inkommit.

Verksamhetsmål för utrikeshandelsstatistiken

- Uppgifter som rör handelsstatistiken skall vara riktiga och lämnas i rätt tid.

Verksamhetsmål för service

När det gäller verksamhetsmål för service är det något som för en väl fungerande myndighet inte ska behövas, då det är så självklart att servicenivån måste vara hög om höga effektivitetsmål ska klaras. Vi anser att hög och god service till exempel är en nödvändig – men inte tillräcklig – förutsättning för att uppbördsmålet " *Effektiv uppbörd, dvs rätt uppbörd i rätt tid till liten kostnad*" ska klaras, om målsättningen sätts tillräckligt högt. Detta mål är således både ett mål för service och för uppbörd.

Detta kan kompletteras med mål för till exempel service och kundtillfredsställelse.

Barriärbrytande mål kan skynda på förändrings- och förnyelsearbetet

Vi vill även peka på de möjligheter det innebär att sätta upp s.k. barriärbrytande mål, dvs. att sätta så höga målsättningar i förändringsarbetet att alla tvingas tänka på ett nytt sätt. Denna teknik har i många lyckade tillämpningar inneburit att till exempel processkostnader kunnat halveras eller nyttan kunnat fördubblas.

Det är en ofta använd teknik för verksamheter där till exempel IT-utvecklingen ger helt nya förutsättningar att effektivisera arbetet.

Ett slående exempel på hur verksamheter drastiskt kan sänka sina kostnader, samtidigt som kvaliteten höjs är utfärdande av pass. Tidigare tog det ca sex veckor, nu tar det ca 10 minuter. Tidigare skulle många olika handläggare titta i "sina" dataregister och därefter skicka passansökan till nästa handläggare. Genom att *en* handläggare fick behörighet till samtliga register kunde handläggningen ske rakt över disk. Kostnaden pressades radikalt och den som lämnat in ansökan blev betydligt nöjdare.

Utvecklingen inom bl.a. skatteförvaltningen, där styckkostnaden för deklarationsgranskning halverats på fem år är ett annat exempel. Viktiga delar i detta har varit att förenkla deklarationen och använda IT offensivt. Ytterligare ett exempel är SL, Storstockholms lokaltrafik, som minskat sina kostnader dramatiskt utan kvalitetsförsämring, genom att konkurrensutsätta sina verksamheter och handla upp till bästa pris och kvalitet.

För Tullverket kan barriärbrytande mål leda till att många metoder och invanda föreställningar tvingas till omfattande förändringar. Det finns många invanda föreställningar inom Tullverket om "hur det är". Det talas ofta om tullarintuition. Med hänsyn till såväl utvecklingen inom IT-området som att EU-regelverket till sin grundläggande konstruktion skiljer sig avsevärt från det gamla finns det därför goda förutsättningar för Tullverket att lyckas om barriärbrytande mål definieras. IT-utvecklingen skapar i sig förutsättningar för såväl systematik, som att hantera betydligt större informationsvolymer och att kommunicera informationen på ett helt nytt sätt. Det nya EU-regelverket innehåller betydligt större utrymme för flexibla tolkningar, vilket innebär att det går att såväl krångla till det som att förenkla tillämpningen.

För gränskontrollen ger IT-utvecklingen helt nya förutsättningar att systematiskt definiera riskprofiler och att hantera ett mycket stort underrättelsematerial, där den enskilda underrättelsen i sig är i stort sett värdelös men den sammanställda underrättelseinformationen kan ge en helt ny bild. Vi har pekat på möjligheter att systematiskt använda detta såväl i kontrollarbetet och underrättelseinhämtningen som till exempel för att skapa en prisbild för narkotikamarknaden.

I den samlade tullprocessen för det samlade legala varuflödet över tredjelandsgräns skapar till exempel en offensiv användning av Internet helt nya möjligheter. Det är fantasin som är begränsningen snarare än tekniken.

Vi anser därför att även regeringen i sina övergripande mål för Tullverket bör använda barriärbrytande mål för att i stor skala skynda på ett förändrings- och förnyelsearbete inom Tullverket.

Det finns inget skäl att anta att denna teknik inte skulle ha lika goda förutsättningar inom Tullverket som inom många andra verksamheter, där det finns lyckade erfarenheter.

I enlighet med vad vi sa i det föregående bör – om barriärbrytande mål sätts – de nuvarande verksamhetsmålen begränsas/avvecklas, då de i flera fall talar om *hur* målen ska uppnås och därigenom begränsar möjligheterna.

Målen bör vara mätbara

En förutsättning för att mål ska kunna uppfyllas är att de är mätbara.

Vi anser att de verksamhetsmål vi skisserat i allt väsentligt är – eller åtminstone kan bli – mätbara.

Verksamhetsmål för in- och utförselrestriktioner

Stor allmänprevention

Beslagsprocenten, dvs beslagen i förhållande till den volym som införs illegalt, är ett mått på allmänpreventionen.

Svårigheten är att veta hur mycket som införs illegalt. Vårt angreppssätt har varit att låta Folkhälsoinstitutet göra en uppskattning av narkotikakonsumtionen. Detta är att se som ett första steg mot en bättre kännedom om det som införs illegalt.

Institutet har framhållit att deras metod för att beräkna konsumtionen kan utvecklas och att de är intresserade av ett fortsatt uppdrag att följa och beräkna den samlade konsumtionen. Vi anser därför att förslagsvis Folkhälsoinstitutet bör få ett uppdrag att löpande följa konsumtionsvolymen av inte bara narkotika, utan även av illegalt införd alkohol och tobak. Det krävs dock metodutveckling för att fånga även de illegala volymerna av alkohol och tobak, men vi anser inte att det är omöjligt.

När detta underlag finns kan målet för beslagsprocenten sättas. Vi utesluter inte att ett mål att på fem år fördubbla beslagsprocenten är ouppnåeligt.

Med de beräkningar vi gjort var beslagsprocenten för narkotika ca 11% år 1997.

Bra träffbild i gränskontrollen

Detta mål är lätt att mäta, som kvoten mellan antalet beslagstillfällen och antalet kontroller. För år 1997 kan denna uppskattas till ca 1,4%. Genom att systematiskt införa och använda riskprofiler finns det möjlighet öka träffsäkerheten betydligt, till det dubbla bör vara fullt möjligt på fem år.

Hög effektivitet, i gränskontrollen

För att mäta effektiviteten i gränskontrollen behövs värden för den samhällsekonomiska nyttan av de beslag som görs. Vi har i den föregående utvärderingen skisserat värden för nyttan av beslag av heroin, amfetamin, kokain, cannabis, alkohol och tobak. Denna bör

kompletteras med uppskattade värden för alla andra former av beslag.

Eftersom det finns ett värde även i mindre beslag (i den s.k. myrtrafiken) av framför allt narkotika bör dessa småbeslag premieras. Annars kommer dessa kontroller att prioriteras bort. Detta kan göras genom att sätta ett lägsta nyttovärde även för små narkotikabeslag, till exempel ett nyttovärde motsvarande fem gram av detta narkotikaslag, även om beslaget är mindre än fem gram.

Resursinsatsen är lätt att mäta och erhålls direkt ur ekonomibokföringen.

Därigenom är effektiviteten möjlig att mäta. Med vår förenklade utvärdering uppskattade vi denna år 1997 till 180%.

Med en mer systematisk ansats i kontrollarbetet och de utökade resurser som görs på underrättelse och analys anser vi att ett barriärbrytande mål –en fördubbling på fem år – i och för sig är utmanande men inom rimlighetens gräns.

En fördubblad effektivitet är för övrigt troligen något som *måste* klaras om riksdagens mål om ett narkotikafritt samhälle – med rimliga resursinsatser – någonsin ska kunna uppnås.

Verksamhetsmål för uppbörd

Effektiv uppbörd

Målet *effektiv uppbörd* bör inkludera såväl ett kvalitetsmått som ett kostnadsmått.

Kvalitetsmåttet ska tala om hur väl den debiterade uppbörden motsvarar det som regelverket föreskriver.

Kostnadsmåttet ska tala om samhällets totala kostnad för tullprocessen, dvs även näringslivets kostnad.

Ett sätt att fånga allt detta i ett mätbart mål är

Styckkostnaden för hela tullprocessen (inklusive näringslivets kostnad) per deklaration med ***rätt*** *uppbörd.*

Detta innebär att alla deklarationer som inte har rätt uppbörd bidrar vid mätning av måluppfyllelsen till att öka kostnadsmassan men inte till antalet deklarationer, dvs. om deklarationen inte är rätt ökar styckkostnaden. Detta mått bidrar därmed starkt både till att minska den samlade kostnaden för hela tullprocessen och att öka kvaliteten i såväl inkommande deklarationer som deklarationsgranskningen och tullrevisionen.

Alla verksamheter inom den samlade kostnaden för tullprocessen (eftertaxering per resursinsats, styckkostnad per granskad deklaration, styckkostnad för uppbörd etc.) kommer därmed att verka mot samma mål.

Eftersom den största andelen av den samlade tullprocessen ligger hos näringslivet är det enklaste sättet att uppnå målet att förenkla för näringslivet och framför allt att se till att deklarationerna fylls i rätt. Med ganska måttliga insatser går det att erhålla stora förbättringar på förhållandevis kort sikt med en ganska snabb måluppfyllelse som följd. Detta kan därmed i sig innebära att rationaliseringsintresset internt inom Tullverket avtar. För att motverka detta bör det – åtminstone under de första åren – även finnas ett rent produktivitetsmål för styckkostnaden per deklaration för Tullverkets del av processen.

Inriktningen bör vara att målen ska vara barriärbrytande.

Vi har i den föregående utvärderingen uppskattat den samlade styckkostnaden för hela tullprocessen till knappt 350 kr. Tullverkets kvalitetsmätningar indikerar att endast häften av inkommande deklarationer är korrekta, kanske färre. Därmed skulle styckkostnaden per *korrekt* deklaration uppgå till 700 kronor.

Tullverkets interna styckkostnad har vi uppskattat till 134 kr.

Blott och bart genom att öka kvaliteten i inkommande deklarationer kan den samlade styckkostnaden därmed reduceras radikalt. Med en inriktning att 90% av inkommande handlingar skall vara korrekta – jämfört med 50% i dag – och en reduktion av den samlade processkostnaden med till exempel en tredjedel (vilket är fullt rimligt med hänsyn till IT-utvecklingen, troligen går det att uppnå mer) kan ett barriärbrytande mål för styckkostnad per korrekt deklaration skisseras till kanske 250 kr.

Motsvarande gäller för Tullverkets interna kostnad. Det långsiktiga målet bör kunna sättas till 90 kr per deklaration. Vi utesluter dock inte att detta mål kan skärpas ytterligare så att den interna styckkostnaden sänks ytterligare.

Uppbörd

För uppbörd och kredittid har vi inte identifierat om det går att sätta barriärbrytande mål, men utesluter det inte.

Verksamhetsmål för utrikeshandelsstatistiken

Enligt uppgift från tullen är kraven från SCB – som är avnämare för handelsstatistiken – otydliga. Då frågan är av så liten omfattning inom tullen har vi inte ägnat den någon uppmärksamhet. Det finns dock skäl att anta att genom kvalitetsuppföljning kan kvaliteten bättre anpassas till de behov som SCB rimligen bör formulera.

Interna mål inom Tullverket

Inom Tullverket bryts regeringens mål ner till mål för regionerna i s.k. verksamhetsöverenskommelser. På detta sätt erhålls ett bra instrument att såväl styra som följa upp verksamheterna. Vi anser att detta är ett viktigt sätt för att få resultatstyrning men anser att även dessa mål bör kompletteras med mål som fokuserar på samhällsnyttan, dvs effektivitetsmål. Regioner som inte klarar dessa effektivitetsmål har för stora resurser i förhållande till samhällsnyttan. Dessa resurser bör då omfördelas dit de gör bättre nytta.

Vi har dock inte i detalj utvärderat dessa mål och anser inte heller att det ligger inom ramen för utredningen. Det är snarare en uppgift för verksledningen att bryta ner regeringens mål för de enskilda verksamheterna.

Vi vill dock framhålla att regeringens mål inte kan – åtminstone inte om de är barriärbrytande – direkt brytas ner till mål för regionerna. För att målsättningarna ska uppnås krävs ett stort mått av arbete från Generaltullstyrelsens sida för att utveckla, förenkla och förnya processer.

Metodutveckling behövs

De barriärbrytande mål vi redovisat i det föregående utgår från ett antal överslagsberäkningar vi gjort med utgångspunkt i det material vi fått från Tullverket och Folkhälsoinstitutet.

Att utveckla och formulera mål är en process som ständigt måste förnyas. Vad vi har velat peka på är hur de kan utformas och beräknas. De behöver dock kompletteras med till exempel uppdrag till Folkhälsoinstitutet och noggrannare beräkningar m.m.

Det behövs således en metodutveckling för att slutligt formulera dessa mål. Denna utveckling bör ske i ett samspel mellan Finansdepartementet och Tullverket. Finansdepartementet bör ha en aktiv roll i alla metoder som syftar till att mäta underlaget till målen. Ett exempel är mätmetoden för vad som är en korrekt deklaration. Ett annat mått är beslagsprocenten, som erfordrar ett uppdrag till Folkhälsoinstitutet.

För oss är ett aktivt deltagande från Regeringskansliet i metodutveckling och mätningar en central del i den nya resultatstyrning av statsförvaltningen som riksdag och regering fastställt.

13. Inriktningen av verksamheten

Vi har i det förgående utvärderat verksamheten fr.o.m. året före EU-inträdet t.o.m. i år, skisserat en vision för hur Tullverket skulle kunna se ut om fem till tio år samt föreslagit mål för verksamheten som utgår från allmänintresset. Om de långsiktiga mål vi föreslagit ska kunna uppfyllas behöver Tullverkets inriktning förändras.

Den av omständigheterna (EU-medlemskapet) framtvingade starka fokuseringen mot de inre problemen och processerna bör nu förskjutas mot omvärldens krav och behov. Tullen bör förändras från att vara en producerande organisation – med blicken inställd mot de egna produktionsprocesserna – till att vara en serviceorganisation – med blicken inställd mot omvärldens krav på Tullverket.

En samlad uppfattning efter alla de intervjuer och arbetsplatsbesök vi genomfört är att Tullverket har en personal som är mycket lojal mot sina arbetsuppgifter. Detta trots de stora utmaningar och påfrestningar som personalen genomgått under det senaste decenniet. Det finns en uppriktig vilja och ambition att klara de mål som regeringen ställer för verksamheten.

De förändringsprojekt som är på gång inom Tullverket visar att de första stegen mot en önskvärd förändring också tagits, exempelvis RISK-projektet, ALFRED-gruppen och Info-97 projektet. Dessa är nödvändiga men inte tillräckliga för att möjliggöra en önskvärd utveckling.

Vi anser att inriktningen av verksamheten för att möta 2000-talets behov kräver förändringar såväl internt i metoder och arbetsflöden, som externt i regelverken som styr tullens arbete.

Vårt förslag till inriktning hämtar sin inspiration i den vision som skisserats i det föregående.

Våra förslag till ny inriktning för Tullverket utgår från de övergripande målen för Tullverket och de nya mätbara verksamhetsmål, som vi skisserat:

- Stor allmänprevention i gränskontrollen dvs. en hög beslagsprocent, i första hand för de prioriterade varuslagen narkotika, alkohol och tobak.
- Bra träffbild i gränskontrollen, vilket ger ett minimum av störning i resandetrafiken med bra beslagsresultat.
- Hög effektivitet, dvs det samhällsekonomiska värdet av beslagen i förhållande till resursinsatsen ska vara högt.
- Effektiv uppbörd, dvs ***rätt*** uppbörd i rätt tid till liten kostnad.

I de följande kapitlen redovisar vi – med utgångspunkt i den vision vi skisserat och de verksamhetsmål vi formulerat – hur vi anser att verksamheten bör förändras och organisationen förnyas.

14. Resurserna bör styras mot största samlade samhällsnytta

Effektivare användning av offentliga resurser

Vi lägger i våra överväganden stor tyngd vid att de alltmer begränsade offentliga resurserna bör användas effektivare, dvs att en starkare prioritering mot största samhällsnytta bör göras. Vi menar att tullen ofta arbetat utan att klart ha definierat vem tullen är till för och vilka behov dessa avnämare har.

Att styra verksamheten mot största samhällsnytta är liktydigt med att styra resurserna mot de behov som de som tullen är till för har. I våra överväganden har vi satt behoven hos företagen och allmänheten främst, givet de krav som regeringen ställer på verksamheten.

Allmänhetens behov är å ena sidan att sätta ett effektivt stopp för illegal införsel av varor å andra sidan att inte onödigt mycket krångel uppstår vid gränspassagen.

Näringslivets behov är ett så enkelt och effektivt tullförfarande som det givna regelverket medger, att hela tullprocessen flyter utan onödiga stopp. I detta ligger också att näringslivet har ett intresse av att de som försöker fuska effektivt ska stoppas. Näringslivet har inget intresse av att illojala företag försöker skaffa sig konkurrensfördelar genom att fuska.

Bra urvalsprocesser behövs

Bägge dessa behov är egentligen två olika sidor av samma mynt. Bägge ställer krav på dels en enkel och effektiv behandling av alla lojala företag och resenärer dels ett effektivt urval av de som fuskar. För allmänheten och företagen är detta liktydigt med god service. För Tullverket är det kostnadseffektivitet. Effektiviteten i hela orga-

nisationen är direkt beroende av hur skickliga tullen är i urvalsprocessen och att deklarationerna är rätt ifyllda från början.

Jobba smalt men smart

Den vägledande principen måste vara att allt ska utföras rätt från början. Oavsiktliga fel ska förebyggas. Kontrollen kan inriktas mot kvalitetssäkring och att avslöja brott.

För både allmänhet och näringsliv är metoden därmed likartad, att jobba smalt men smart. Det finns inga möjligheter att till rimliga insatser kontrollera allt som förs över gränsen. För att hitta avvikelser från det tillåtna måste bra urvalsprocesser användas. Dessa kan bara fås om det finns en systematisk ansats.

När det gäller klareringen och revisionen ser vi en tydlig systematik i det RISK-system som börjar införas nästa år. Detta kommer att höja effektiviteten i urvalsprocessen betydligt.

För gränskontrollen ser vi inte motsvarande ansats. Viljan att förbättra urvalsprocesserna finns på många håll men inte samma systematiska ansats som RISK-projektet innebär. Vi bedömer att det är angeläget att Generaltullstyrelsen tar initiativ i denna fråga.

Bättre resursfördelning behövs internt

När det gäller Generaltullstyrelsens roll att fördela tilldelade resurser mot största samlade nytta har vi svårt att förstå utifrån vilka principer prioriteringen sker. Vi anser att Generaltullstyrelsen har en mycket viktig uppgift att troligen i grunden helt förändra det interna budgetsystemet. Det finns svårigheter att prioritera resurserna så att största nytta erhålls. Det förefaller också finnas svårigheter att följa upp verksamheten mot nyttoaspekten. Vi saknar interna analyser av vilken nytta som uppnåtts. Rimligen hänger svårigheterna att prioritera rätt samman med svårigheterna att bedöma nyttan. Vi anser därför att det krävs en helt ny ansats inom Tullverket för att prioritera resurserna rätt.

En inriktning kan vara att regionerna får en grundfinansiering som ska täcka de olika förutsättningar som finns mellan regionerna. Denna finansiering kan ta hänsyn till de nationella prioriteringar som görs, exempelvis tullnärvaro i glesbygd. Därutöver får regionerna en resurstilldelning som baseras på den faktiska produktio-

nen, dvs "betalt per ärende" eller i förhållande till bedömd illegal varuinförsel och faktiska beslag.

Förbättrad information och en samordnad informationsstrategi

Generaltullstyrelsen har gjort en utredning om en samlad informationsstrategi – Info-97 utredningen. I denna konstateras att det saknas en strategi för en samlad informationsförsörjning inom Tullverket. Utredningens förslag är bl.a. en informationspolicy, partnerskap med näringslivet, tullinformatörer såväl centralt som regionalt samt bättre tullinformation.

Vi delar denna utrednings grundsyn, utan att ha prövat förslagen i detalj. Bra tullprocesser förutsätter en aktiv dialog med de som Tullverket är till för.

Vi vill i detta sammanhang också betona de möjligheter som den nya tekniken, bl.a. Internet, medger.

Vi tror också att tullen bör formulera en sammanhållen policy för service.

Minska kostnaderna för den totala tullprocessen

Av den samlade kostnaden för tullprocessen ligger den största delen hos näringslivet. Av den samlade kostnaden för tullprocessen, som vi uppskattat till ca 1.500 mkr, står näringslivet för drygt 900 mkr. Det är då självklart att arbetet med att minska kostnaderna för tullprocessen inte bara bör omfatta tullens processer utan även näringslivets. Vi anser inte att tullen hittills har prioriterat detta arbete tillräckligt. Ett exempel på detta är att Generaltullstyrelsen inte har en uppfattning om hur mycket den samlade tullprocessen kostar samhället. Vi har tagit fram den själva genom förfrågning hos storföretag och därefter överslagsmässigt beräknat den.

Ökad flexibilitet

Möjligheter till en snabb omfördelning av resurser anser vi vara en av de viktigaste faktorerna för att vara framgångsrik. När exempel-

vis färjetrafiken flyttar måste tullen kunna flytta med samtidigt. Trafikströmmarna ändras ständigt. Vi ser i dag en kraftig tillväxt av såväl handel som resande till och från de forna östländerna. Färjelinjer startas kontinuerligt. En del lyckas bra andra läggs ner eller byter destinationsorter. Ett annat i tiden närliggande exempel är Öresundsbron, som kraftigt kommer att förändra resandeströmmarna i södra Sverige. Det är då självklart att tullen bör ha en organisation som flexibelt kan följa dessa mönster. Utgångspunkten måste vara att tullen ska kunna erbjuda såväl service som kontroll där utrikestrafiken väljer att etablera sig.

Den snabba utvecklingen i Polen, baltstaterna liksom Ryssland medför en mycket snabb tillväxt i handeln med dessa länder. Redan i dag kan vi se denna utveckling. Handeln ökar med tvåsiffriga procenttal per år. Handeln med Estland med 30% under loppet av 1997. Vi kan också se detta i färjetrafiken både i sydöstra delen av landet (Karlshamn, Ystad och Malmö) och i norra delen av Östersjön (Storstockholm). Antalet linjer ökar liksom gods- och passagerarvolymerna. Samtidigt sker snabba kast i trafikbilden. Linjer startas, läggs ner och flyttas, till exempel överflyttning av trafik med Polen och Ryssland från Oxelösund till Stockholm. Om fem till tio år kan dessa länder, förutom Ryssland, vara medlemmar i EU.

Men det är inte bara inom färjetrafiken det sker snabba förändringar. Ett stort distributionsföretag har flyttat sin trafik från Arlanda till Stockholm samtidigt som posthantering flyttat från Stockholm till Arlanda. I Göteborgsregionen har motsvarande skett genom att ett stort distributionsföretag flyttat sin verksamhet från Göteborg till Landvetter. De flesta förändringarna sker inom de tre dominerande ekonomiska områdena i landet, Skåne, Västsverige och Mälardalen.

För att möta dessa ofta snabba förändringar måste det finnas en strategi i Tullverket så att förändringarna liksom tillväxten kan rymmas i den givna ramen. Det ställer således även krav på flexibilitet i resursfördelningen.

Vi tror också att tullen måste frigöra kontrollresurser som kan användas mer flexibelt och över ett större område. Regionernas storlek är i detta fall inte utan betydelse.

Föryngring av personalen

Ett problem som gäller för hela den offentliga sektorn är att ålderfördelningen hos personalen är ojämnt fördelad. Det finns – kort ut-

tryckt – ett överskott på de som är födda på fyrtiotalet och ett underskott på senare generationer. De neddragningar av verksamheterna som skett har till stor del klarats av genom att de äldsta erbjudits olika former av förtidspension. Detta har inneburit att det är få pensionsavgångar under de kommande åren. Detta innebär i sin tur att behovet av nyanställning under kommande år är litet. Därmed är det svårt att få till stånd en naturlig föryngring av verksamheten.

För Tullens del har neddragningarna inte bara lösts genom förtida pensionsavgångar utan även i stor utsträckning genom att de yngsta sagts upp. Därmed har åldersfördelningen en mycket ojämn fördelning inom Tullverket. Det finns således såväl ont om unga som behov att nyanställa unga vid kommande pensionsavgångar.

För verksamheten är detta ett stort problem. Det blir svårare att genomföra förändringar och att förnya verksamheten. Det finns för få som kan modern teknik, med till exempel IT-inriktning.

För Tullverkets ledning är detta en utmaning. Det finns inte ekonomiska möjligheter att avveckla äldre personal i den utsträckning som vore önskvärd. Därför måste omfattande utbildningsinsatser genomföras för den befintliga personalen. I takt med att bland annat RISK-projektet skapar resursutrymme bör också medel avsättas för kompetensutveckling. Genom en "rullande" kompetensutveckling skapas också luckor i organisationen som kan fyllas upp med nyanställningar.

Jämförelse med andra länder

Det har ofta hävdats att svensk tull i ett internationellt hänseende håller mycket hög klass. Vi har ingen anledning att betvivla detta men konstaterar att det oss veterligt inte gjorts någon mer grundlig jämförelse. På åtminstone en del punkter förefaller andra tulladministrationer vara mer utvecklade. I Storbritannien finns det en mer utvecklad syn på riskprofiler och urval i gränskontrollen. I Holland finns möjlighet att lämna månadsvisa deklarationer. I USA finns det en mycket bra hemsida på Internet som inte bara ger information utan även service. Det finns säkert fler exempel.

Vi tror att en såväl kvantitativ som kvalitativ jämförelse med andra tulladministrationer skulle ge såväl en jämförelse av processprestanda som uppslag till förbättringar.

Likformighet i rättstillämpningen

I direktiven har vi fått i uppdrag att särskilt beakta likformigheten i rättstillämpningen. Bakgrunden till detta är en kritik av att olika regionala myndigheter tillämpar regelverket olika. Vi har också förhört oss om vilka rutiner som tillämpas för att säkerställa detta men tvingas konstatera att det finns brister. Vi anser att Generaltullstyrelsen har ett ansvar för att vaka över enhetligheten i tillämpningen genom att såväl utfärda allmänna råd och anvisningar som att i enskilda fall även ingripa när oklarheter uppstår.

En brist är att det inte finns klart fastställda rutiner för hur likformigheten ska säkerställas.

En annan brist är den rättsordning som gäller. Ett skäl till att Generaltullstyrelsen inte ingriper är att enligt den ordning som gäller för beslut i taxeringsärende har den regionala myndigheten att fatta beslut. Detta kan därefter överklagas först till Generaltullstyrelsen och därefter till förvaltningsdomstol. Eftersom Generaltullstyrelsen är överklagandeinstans anser de sig av jävsskäl förhindrade att ingripa i ett enskilt ärende. De avstår då från att ingripa.

Vi anser att denna ordning bör ses över. Det förefaller rimligt att ärenden som beslutats av tullmyndigheterna överklagas till förvaltningsdomstol direkt. Generaltullstyrelsen har då alla möjligheter att inte bara vara normgivande utan även att ingripa.

Det finns också möjlighet att inrätta ett rådgivande organ som stöd för Tullverkets tolkningar av EU-bestämmelser. Detta organ kan vara partssammansatt med en oväldig ordförande. Tullen respektive näringslivet kan begära yttrande i principiellt intressanta frågor från rådet. Detta yttrande ingår sedan som underlag vid Tullverkets beslut i ärendet. Med den sammansättning som rådet har med en oväldig ordförande erfordras åtskilligt för att Tullverket sedan ska gå emot ett yttrande från rådet.

Detta råd bör dock på inget sätt vare sig ta över beslutsfattandet, då detta är en myndighetsuppgift, eller förhindra en normal rättsprocess, i form av överklagande etc. Det kan dock vara ett stöd för såväl näringslivet som tullen och undvika onödiga konflikter. Särskilt i en tid då praxis och anvisningar för ett helt nytt regelverk håller på att etableras kan ett gemensamt råd fullgöra en uppgift.

Fortsatt datorisering, med inriktning att merparten av den samlade tullprocessen ska underlättas med hjälp av IT

Den mycket snabba utveckling som sker inom IT-området erbjuder såväl nya möjligheter som utmaningar för Tullverket.

Vår uppfattning är att en ökad och offensivare användning av IT skapar helt nya möjligheter att klara såväl förtullningsprocesserna som den interna administrationen betydligt effektivare. Tullverket är bara i inledningen av att ta till sig alla de möjligheter som erbjuds. På sikt kommer mycket stora rationaliseringar i den interna administrationen att kunna göras.

Den snabbaste utvecklingen sker för närvarande på Internet. För Tullverket erbjuder detta helt nya möjligheter att erbjuda service. Det bör vara en självklar prioritering att så snart det går kunna erbjuda hela regelverket gratis på Internet. Regelverket är dock enbart en grundläggande tjänst. Efterhand som intresset ökar kan också helt ny service erbjudas via Internet. Inköpschefer kan göra provdeklarationer för att besluta om inköpskälla, företag kan abonnera på information om vissa varor, komplett förtullning över Internet kan ske, etc.

För oss är det förvånande att EU inte tar ett mycket starkare initiativ i denna fråga. Genom att lägga över hela tullregelverket på Internet kan en förändring införas på en minut i hela Europa. Idag tar det ofta flera veckor att rent administrativt ändra i regelverket. Ofta kommer dessutom reglerna ut i tryckt form först efter de börjat gälla, ibland med flera veckors försening. Enligt svensk rättstradition är detta självfallet fullkomligt oacceptabelt.

Även kompetensmässigt är IT-utvecklingen en mycket stor utmaning. Ålderstrukturen inom Tullverket gör att möjligheterna till att genom nyanställningar lösa kompetensbehoven är begränsade. Först och främst måste detta lösas genom en omfattande kompetensutvecklng av befintlig personal.

Vi konstaterar att synen på möjligheterna såväl centralt som mellan olika regioner skiljer sig avsevärt. Här har Generaltullstyrelsen en viktig roll att leda utvecklingen.

15. En gräns – en myndighet?

Vi har från flera utgångspunkter funnit det angeläget att ta upp frågan om sektoriseringen av statsförvaltningen.

Genom tradition har statliga myndighetsuppgifter ofta organiserats utifrån kompetens snarare än allmänhetens behov. Denna uppdelning är särskilt tydlig när det gäller tullen och polisen i bl.a. glesbygd och i färjelägen.

När det gäller *den samlade resursinsats* som de statliga myndigheterna utgör förefaller ibland omsorgen om den egna myndighetens arbetsuppgifter gå före den samlade nyttan. Svårigheterna att samordna pass- och tullkontroll är ett exempel på detta.

Vi vill vända på synsättet och i stället utgå från allmänhetens behov och fråga hur myndigheten då bör se ut.

För glesbygden innebär de åtstramningar som gjorts bland de statliga myndigheterna att vissa områden riskerar att på sikt i praktiken stå utan statlig myndighet med befogenheter att ingripa mot illegal verksamhet. Polisen har å sin sida dragit ner resurserna och Tullverket har gjort motsvarande.

Allmänhetens behov är att det finns någon form av statlig myndighet med befogenhet att ingripa mot illegal verksamhet, det kan vara såväl smuggling som rattfylleri eller misshandel. Det kan även gälla olovlig körning med till exempel skoter i naturvårdsområden. För de tullare och poliser som arbetar i glesbygd har det ofta varit naturligt att etablera olika former av samarbeten. Ibland har det gått bra, ibland mindre bra.

Ibland begränsar befogenheterna effektiviteten på ett oönskat sätt. Trots att polisen och tullen exempelvis valt att samlokalisera sina verksamheter får inte den närvarande tulltjänstemannen lämna ut exempelvis ett pass. Det kan bara polis göra, som kanske för tillfället inte är närvarande. Allmänheten har mycket svårt att förstå denna uppdelning av befogenheter. I allmänhetens ögon är det trots allt

snarlika verksamheter. Omvänt kan motsvarande situation uppstå när en bil, som bedöms intressant ur tullsynpunkt, passerar den gemensamma tull/polisstationen. Då kan inte polismannen ingripa. Om tullaren inte är närvarande kan inget ingripande ske. Inte heller detta är lätt att förstå ur allmänhetens synvinkel.

Tullen och polisen kan ge varandra befogenheter att biträda varandra. Det är då inga generella befogenheter utan ges för respektive tillfälle. Vid olika tillfällen förväntas dock tulltjänstemännen av allmänheten uppträda som poliser, eftersom det skulle ta många timmar för polis att anlända samtidigt som tulltjänstemännen finns på plats. Det kan till exempel gälla bråk och misshandel på fjällhotell. De tullare som då ingriper har hänvisat till "envarsrätt", dvs. varje medborgares rätt att inripa mot kriminella handlingar.

Sett utifrån ett allmänneligt perspektiv är det en självklarhet att tullaren ska ingripa. Sett ur till exempel arbetsmiljösynpunkt kan det däremot vara tveksamt. Tullaren är i allmänhetens ögon en tjänsteman men agerar med samma rätt som vem som helst har. Förväntningar och befogenheter stämmer inte överens och för tullaren kan därmed tveksamma situationer uppstå. Till detta ska läggas att tulltjänstemannen inte har utbildning för att hantera de situationer som kan uppstå. Det motsatta kan också uppstå– polisen konstaterar att smuggling troligen pågår men kan inte – men förväntas – ingripa med en tullares befogenheter.

Vi anser inte att detta är bra. Såväl polis- som tulltjänstemannen bör vid behov kunna ges ömsesidiga befogenheter och självklart även utbildning för att även kunna fullgöra uppgifterna. För exempelvis en tulltjänsteman innebär detta en rätt att ingripa med polisbefogenheter och om möjligt säkra bevis men inte att initiera en regelrätt förundersökning. Då bör "vanlig" polis tillkallas.

I Idre har tullen och polisen etablerat ett samarbete, som innebär att de nu sitter i samma lokal och vid behov kan ge assistans åt varandra. För både myndigheterna är fördelarna uppenbara. Många resurser är gemensamma och kan delas. Bägge myndigheterna kan på ett enkelt sätt löpande ge varandra handräckning. Ensamarbete kan undvikas, etc.

Även Försvarsmakten har på försök inom sina ramar och befogenheter bidragit till en effektiv gränskontroll, vilket även det är en önskvärd utveckling. Vi anser att detta är ett mycket bra initiativ men ställer oss frågande till om det inte på sikt bör etableras en mycket mer långtgående samverkan mellan i första hand tullen och

polisen men även med till exempel Naturvårdsverket och kanske i viss utsträckning även Försvarsmakten. Då resurserna inte längre räcker för att respektive myndighet var och en ska ge service i glesbygd måste nya lösningar prövas.

Vi har fått ett intryck av att föreslagna samarbeten mellan myndigheter – och att lämna över befogenheter till andra yrkesgrupper – ofta stupar helt enkelt beroende på en starkare omsorg om de egna arbetsuppgifterna än det allmänneliga behovet. Vi tror därför inte att ett utökat samarbete kan lösas helt på frivillighetens väg genom diskussioner mellan berörda myndigheter utan vi anser att regeringen bör ta ett initiativ.

Även Förvaltningspolitiska kommissionen[8] har noterat problemen:

> I demokratins teori har byråkratin alltid utgjort ett problem. Det är inte möjligt att styra en omfattande och komplex statsförvaltning på ett sådant sätt att dess maktutövning helt hållet framstår som ett utflöde av beslut fattade av demokratiskt valda organ. En sådan ordning vore inte heller önskvärd, eftersom den skulle förutsätta en starkt centraliserad och hierarkisk styrning, som inte skulle gagna de demokratiska värdena i vidare mening. Förvaltningens arbete bör kännetecknas av kunskap, erfarenhet, initiativförmåga och engagemang. Oundvikligen blir byråkratin, eller delar av den, i stor utsträckning en självständig maktfaktor i samhället i kraft av sina befogenheter, sin kontroll över ekonomiska resurser och sin professionella kompetens. Beslutsfattarna i statsförvaltningen är en av samhällets makteliter, vid sidan av de ledande skikten inom politiken, näringslivet, organisationsväsendet, massmedierna och kulturlivet.
>
> Detta demokratiproblem är inte av organisatorisk eller formell karaktär, eftersom förvaltningen är tydligt underställd statsmakterna. Problemet ligger i stället i risken att förvaltningstjänstemännen påverkas av egna intressen och värderingar, som inte sammanfaller med allmänintresset. Den klassiska byråkratikritiken gällde en konservativ, socialt exklusiv ämbetsmannaklass, som präglades av gången tids överhetssamhälle. De farhågor man kan hysa i dag gäller snarare förekomsten av särintressen, yrkeslojaliteter och snäva, gruppbetonade inifrånperspektiv inom olika förvaltningar och myndigheter. Att motverka sådana tendenser är en av förvaltningspolitikens uppgifter.

Vi vill gärna peka på hur frågan lösts i en annan form av glesbygd – havet. Där finns kustbevakningen, som har såväl tull- och polisuppgifter.

---

[8] I medborgarens tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57)

Vi vill dock inte att problemen i glesbygd ska göras till en organisatorisk fråga. Vi anser att en tillfredsställande lösning kan erhållas om tullen och polisen i glesbygd kan komplettera varandra så att poliser får tullbefogenheter och tullare polisbefogenheter. Gemensamt bör de kunna täcka hela landgränsen.

En jämförbar problematik uppstår vid inpassering till Sverige vid till exempel ett färjeläge.

För den som passerar en gräns är det uppenbart att de myndighetskontroller som ska utföras kan utföras av en och samma myndighet och ofta av samma person. I dag hanteras passkontrollen av passpoliser och varukontrollen av tullen. Frågan om samordning av dessa uppgifter har varit uppe vid ett flertal tillfällen såväl mellan berörda myndigheter som berörda departement. Vi har inte fått någon tillfredsställande förklaring till varför uppgifterna inte kan samordnas. Det har hänvisats till att bara polis har kompetens att utföra personkontroll och tull varukontroll samt att det är viktigt att hålla isär dessa frågor.

Enligt Schengenavtalet ska dessutom säkerhetskontroll utföras av polisen vid inresa i Schengenland.

För den resenär som passerar gränsen med en resväska är det mycket svårt att förstå att *en* myndighet ska titta i passet och väskan för säkerhetskontroll och en *annan* i väskan för varukontroll.

Vår uppfattning är att det hos allmänheten finns en stor acceptans för att en allmänkontroll av den resande och dennes bagage görs vid gränspassage. Förståelsen är dock ringa till varför två myndigheter med olika befogenheter måste utföra detta. I vissa fall kan det även förekomma att andra myndigheter även de anser att de har uppgifter som de måste utföra i samband med gränskontrollen, med ännu fler myndigheter vid gräns som följd.

Riksrevisionsverket[9] har förordat att tull och polis kan ges ett gemensamt ansvar att utföra tull- och passkontroll där så befinns lämpligt, inom ramen för ett utökat samarbete mellan dessa myndigheter.

Vi anser att de problem vi redogjort för i det föregående bör kunna regleras i ett samlat regelverk för gränsmyndigheterna och att tjänstemän ur respektive organisation ska kunna förordnas att utföra allmänna gränsuppgifter, med stöd av såväl tull- som polisbefogen-

[9] Rapport till regeringen: Schengenavtalet – Konsekvenser för gränskontrollmyndigheterna (RRV 1997:43)

heter. Vi tar inte ställning till hur ett sådant regelverk bör se ut utan konstaterar blott att behovet finns.

Vi vill också peka på att kustbevakningen har en färdig utbildning för att ge sina tjänstemän kompetens att utföra gränsuppgifter.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att grundregeln bör vara *en gräns – en myndighet*. Detta behöver inte i alla lägen innebära att det är Tullverket som är denna myndighet. Vi anser snarare att gränsuppgifterna bör fördelas pragmatiskt mellan tull, polis och kustbevakning, dvs den som har bäst möjligheter i det enskilda fallet bör lösa uppgiften.

Nya organisatoriska lösningar

Den sektorisering som statsförvaltningen kännetecknas av har i första hand organiserats utifrån olika kompetensområden, till exempel tull, polis och skatt. Sektoriseringen går genom hela makt- och förvaltningsapparaten, från riksdagens utskottsindelning till den tjänsteman som utgör ansiktet mot allmänheten.

Sett från en allmännelig utgångspunkt kan sektoriseringen i och för sig försvaras eftersom olika kompetensområden ställer olika kompetenskrav. Eftersom sektoriseringen till sin natur är så grundläggande för hela den offentliga sektor är det inte speciellt meningsfullt att föra en diskussion om en alternativ struktur. Vi anser dock inte frågan för den skull betydelselös.

Vi tror att helt andra lösningar måste prövas. På den privata sidan är det normalt att två affärsverksamheter som finner att de har gemensamma intressen på en viss marknad bildar ett gemensamt dotterbolag. Denna möjlighet står inte till buds i den offentliga sektorn. Men det vore önskvärt att två eller flera myndigheter kunde bilda en gemensam ”dottermyndighet” som är anpassad till de behov som allmänheten har.

Inom kommunal sektor har sedan ett antal år s.k. medborgarkontor prövats. Det bärande motivet har varit att hitta en organisationsform som passar allmänhetens behov snarare än den egna organisationens. Utfallet av dessa försök har varit av varierande grad. En del är mycket lyckade, andra har avvecklats. En av de största svårigheterna har varit att övertyga de egna tjänstemännen om fördelarna för allmänheten och att lämna över arbetsuppgifter till medborgarkontoret. Många har motarbetat försöken för att de hotar egna intressen. Organisationens eget behov har således gått före allmänhetens.

När flera kommuner funnit att de har likartade verksamheter som bättre skulle kunna bedrivas i gemensam regi har de möjlighet att bilda s.k. kommunalförbund. För till exempel räddningstjänsten är detta en lösning som blir allt mer vanligt förekommande. Erfarenheterna av dessa samarbeten är mycket goda.

Vi anser att det även inom staten bör göras försök, i första hand i glesbygd, med ett utvidgat myndighetssamarbete.

Det finns exempel inom staten som liknar det vi eftersträvar. Bildandet av till exempel Ekopolisen innebar att ett antal myndigheter skulle bidra med resurser till en gemensam myndighet, som är organiserad utifrån en konkret behovsbild. Svårigheterna att bilda myndigheten berodde troligen till inte oväsentlig del på en ovilja att såväl släppa till resurser som att det hotade egna intressen.

Dela inte tullen i en polisdel och en skattedel

Vi tar även avslutningsvis i detta sammanhang upp en fråga som tid till annan aktualiseras, nämligen att dela upp tullen, så att gränskontrollen och underrättelseverksamheten förs till polisen och klarering, revision och uppbörd förs till skatteförvaltningen.

Sett i skenet av våra resonemang om allmänhetens behov och att denna endast ska möta en myndighet vid gräns är det frestande att dela tullen.

Vi bedömer dock att det finns risk för att en sådan delning skapar fler problem än det löser. Det finns anledning att frågan övervägs noga och flera skäl som enligt vår mening talar mot en uppdelning:

- Det viktigaste skälet är att klarering och kontroll drar fördelar av varandra, så att till exempel många spaningstips och underrättelser om smuggling kommer från klareringsverksamheten. Detta förutsätter en nära samverkan och förståelse mellan dessa verksamheter. Ett exempel är de bonuseffekter som narkotikakontrollen får av de varukontroller i det legala varuflödet som följer av RISK-projektet och ambitionen inom EU. En uppdelning av tullen tror vi därför direkt skulle minska narkotikabeslagen. Även om olika myndigheter förutsätts kunna samarbeta ska inte betydelsen av att vara inom en och samma myndighet underskattas.

- Motsvarande gäller för gränskontrollen som ger tips till klareringen om oriktigheter i deklarationerna. Även detta påverkas negativt av en uppdelning.
- Polisen är i dag en myndighet med mycket stor verksamhet som spänner över en rad av samhällets funktioner. Effektiviteten i polisens verksamhet är ifrågasatt. Utan att vi har möjlighet att bedöma detta konstaterar vi dock att vi inte tror att effektiviteten ökar om denna stora myndighet blir ännu större. Effekten är snarare att tullfrågor skulle försvinna i denna stora myndighet och därmed få försämrad effektivitet. Detta är direkt mot det uttalade önskemålet från såväl regering och riksdag som EU.
- Även tullens och polisens olika roller i narkotikabekämpningen talar emot en uppdelning. Tullen är duktig på att hitta de större partierna narkotika. Polisen är duktigare på att beivra de som *handlar* med narkotika. En sammanläggning av verksamheterna tror vi inte skulle öka beslagen.
- Inom Skatteförvaltningen tror vi inte att klarering och tullrevision skulle kunna integreras i den nuvarande verksamheten. Vi tror snarare att tullfrågor skulle organiseras på samma självständiga sätt som kronofogdemyndigheterna. Skälet till detta är att tullkompetens och skattekompetens är så skilda kompetensområden. Vi har då svårt att se nyttan.
- Inom EU finns en stark strävan att alla tulladministrationer ska arbeta "som om de vore ett tullverk". Därmed kommer tulladministrationerna att på sikt knytas närmare varandra. Detta skulle försvåras av en uppdelning av Tullverket.
- De problem som uppstår då stora omorganisationer görs ska inte underskattas. All erfarenhet säger att det kommer att leda till stora produktionsbortfall under två – tre år, kanske längre eftersom organisationsförändringen blir så genomgripande. Sådana stora omorganisationer är motiverade enbart om det finns mycket stora positiva effekter. Vi gör inte bedömningen att det finns det, snarare det motsatta. Vi vill istället varna för att såväl de krav EU har för uppbörden som den positiva utvecklingen att beslagta narkotika är hotade.

Vi gör således bedömningen att samhällsnyttan inte ökar genom att dela upp tullen. Vi tror att betydligt större samhällsnytta kan uppnås om tullen och polisen på ett prestigelöst sätt samarbetar och löser behoven på ett för det allmänna bästa sättet.

Vi vill i detta sammanhang peka på det vi i det föregående sagt om att pröva nya organisatoriska lösningar som löser behovet av ett gemensamt uppträdande och ansikte mot allmänheten.

16. Företagen deklarerar rätt om de tjänar på det – tullen är vinnare

Tullverket har det senaste decenniet gått igenom två mycket stora utmaningar. Först införandet av tulldatasystemet, som i sig innebar mycket stora rationaliseringar och personalnedskärningar. Därefter anslutningen till EU, som innebar fortsatta personalreduktioner. Under dessa förändringar har stor uppmärksamhet riktats mot de interna processerna.

Från bl.a. näringslivet har kritiken varit omfattande att förändringarna i allt för hög utsträckning utgått från tullens egen kostnadsutveckling, på bekostnad av näringslivets. Vi konstaterar att denna kritik till viss del varit befogad. Vår uppfattning är därför att tullen bör ha ett tydligt uppdrag att se till behoven hos de tullen är till för. Uppdrag i den riktningen har också lämnats i direktiven till Tullverket. För något år sedan infördes ett fjärde övergripande mål; att lämna god service till näringslivet. Med denna inriktning för tullen är det naturligt att förändringar i tullprocedurer och nya processer utarbetas utifrån en samlad nytta för samhället.

I samband med att Sverige blev medlem i EU hade tullen att tolka en rad oklarheter i det nya EU-regelverket så att det kunde tillämpas i Sverige. Kritiken från näringslivet har varit att tolkningarna ibland varit onödigt restriktiva. Näringslivet menar att det finns ett större tolkningsutrymme i regelverket än vad tullen utnyttjat. Vid något enstaka tillfälle har Tullverket hamnat helt fel i sin tolkning varför regeringen tagit över och gjort en för näringslivet rimligare tolkning.

Naturligtvis är inte detta bra. Vi menar dock att dessa tolkningar ändå får anses som "inkörningsproblem" i samband med EU-anslutningen. Tullen har haft initiala svårigheter att orientera sig i en ny regeltradition. Nu några år efter anslutningen verkar dialogen mellan Tullverket och näringslivet fungera betydligt bättre, vilket också bekräftats till oss i skrivelse från Industriförbundet.

Detta hindrar dock inte att det återstår mycket för Tullverket att göra för att anpassa klarering och varukontroll av det legala varuflödet till 2000-talets behov.

Såvitt vi erfarit har det inte gjorts någon systematisk undersökning av näringslivets förväntningar på och behov av Tullverket. Detta är i sig förvånande. Det är endast genom kännedom om förväntningarna som dessa kan tillgodoses.

En av de stora utmaningarna består i att tillsammans med näringslivet se över de totala processkostnaderna och tillsammans lägga fast en utvecklingsinriktning så att näringslivet å sin sida får ett införande av nya processer och metoder som gör att företagen kan anpassa sig och å tullens sida att rationaliseringen kan fortsätta inom tullen. De enskilt viktigaste faktorerna för tullen är dels att riktiga deklarationer lämnas in dels att de lämnas in elektroniskt. I ett längre perspektiv är detta inte något som näringslivet kan ha någon erinran emot.

Förmånstrappa för de företag som deklarerar rätt

Det traditionella sättet för myndigheter att se till att reglerna följs är att utifrån givna bestämmelser granska inkomna ärenden och vid fel utdöma någon form av sanktion. Tullen är inget undantag.

Enligt vår uppfattning ställer dock behoven och utmaningarna inför 2000-talet helt andra krav på offentlig verksamhet. De som sköter sig ska gynnas. De som fuskar ska straffas. I dag gäller i första hand det sistnämnda.

Vi anser att tullen bör arbeta mycket mer offensivt så att inkommande deklarationer verkligen är rätt. Ett sådant synsätt kräver dock ett helt annat förhållningssätt mot företagen. Det första steget är att informationen till och dialogen med näringslivet måste utvecklas väsentligt. Utifrån denna dialog kan behoven identifieras och processerna utvecklas eller förnyas.

Näringslivets intresse av att deklarera rätt kan stimuleras genom att de som sköter sig får olika typer av förmåner. De som sköter sig bäst får också mest förmåner. Detta får självfallet inte utformas så att den ger orättvisa förmåner. Alla företag ska ha samma chans att kvalificera sig i förmånstrappan.

Vi ser ett antal sådana förmåner som kan byggas in i en förmånstrappa:

- Tvåstegsförtullning genom en förenklad hemtagningsanmälan vid passage över gräns, på samma sätt som nu sker dock med ett noggrannare urval av vilka som får delta i systemet.
- Ett förenklat direktförtullningsförfarande.
- Månadsvis deklaration, på samma sätt som enligt uppgift nu sker i Holland, och anslutning till skattekonto.
- Minskad plikt att delta i varukontroller.
- Automatisk förtullning dygnet runt.
- Befrielse från att ställa säkerhet för uppbörd m.m.
- Längre kredittid (genom månadsvis deklaration till exempel).

Det finns fler förmåner som kan byggas in i förmånstrappan.

Principen är att om ett företag börjar slarva halkar det ner i förmånstrappan.

Alla företag kommer inte att av olika skäl ha intresse att delta i en förmånstrappa. Ett skäl kan helt enkelt vara att de har för få tulläranden för att det ska vara meningsfullt. Eftersom deltagande i förmånstrappan kräver en målmedveten satsning från företaget ska också förtjänsten stå i rimlig proportion till insatsen.

För dessa företag är det bättre att tullen utvecklar ett förenklat direktförtullningsförfarande. Ex.vis kan sedvanliga tullhandlingar ersättas med att alla för förtullningen nödvändiga uppgifter finns samlade på försändelsen i form av en s.k. tvådimensionell streckkod, som erhållits via Internet.

Självfallet tar inte en förmånstrappa bort behovet av att i slutänden ändå utdöma sanktioner, ibland även kännbara sådana. Det kommer alltid att finnas såväl enskilda personer som företag med ett intresse av att fuska. Då ska också samhället reagera på detta. Det som ska reduceras är att företag p.g.a. okunskap eller slarv gör fel. Det bästa sättet att undvika detta är att dessa tjänar på att göra rätt.

Kvalitetssäkring av hela tullprocessen – ett sätt att öka kvaliteten och minska kostnaden

För att en förmånstrappa ska kunna användas måste ett kvalitetstänkandet byggas in i såväl Tullverket som hos företagen. Inriktningen bör vara att allt ska göras rätt från början – genom ett samspel av god service, bra information och träffsäker efterkontroll.

Ett sätt att göra detta är att tillsammans med företaget kvalitetssäkra hela tullprocessen. Detta innebär en systematisk genomgång av alla processer, dvs. arbetsflöden. Endast de flöden som skapar mervärden behålls. De flöden som behålls utvecklas så att de ger största mervärde till minsta kostnad. Därmed kan Tullverket säkerställa såväl kvalitetskrav och servicekrav från företaget som egna budgetkrav. Företagen kan välja i vilken omfattning de vill medverka i kvalitetssäkringen beroende på vilka förmåner de önskar.

Tullens förmåga att hitta de företag som försöker fuska är viktig för samhällets intresse av en sund konkurrens mellan företagen. Målsättningen är att ingen genom ett illojalt beteende ska kunna skaffa sig konkurrensfördelar.

De mätningar av kvaliteten som gjorts visar att såväl inkommande som granskade deklarationer har en oacceptabelt hög andel fel. Ett målmedvetet kvalitetssäkringsarbete är ett verkningsfullt sätt att förebygga detta.

Att tillsammans med den myndighetsutövningen rör gemensamt kvalitetssäkra arbetet är på intet sätt nytt i den offentliga myndighetsutövningen. Ett exempel på detta är arbetsmiljölagstiftningen. I denna finns numera ett krav på s.k. internkontroll, vilket innebär ett krav på att arbetsgivaren i praktiken ska kvalitetssäkra arbetstagarnas arbetsmiljö. Internkontrollen följs från myndighetens sida upp med s.k. systeminspektioner, då en genomgång av kvalitetssäkringsarbetet görs.

Även den kommunala räddningstjänstens skadeförebyggande arbete och upprättande av utrymningsplaner etc. är exempel på kvalitetssäkring. Företagen har förmåner av denna kvalitetssäkring såväl i termer av minskade skador vid olycka som lägre försäkringspremier.

Enklare tullförfaranden

Mot bakgrund av indikationer som finns på brister i deklarationskontrollen genomför Riksrevisionsverket (RRV) för närvarande en effektivitetsgranskning av Tullverkets kontroll av importdeklarationer. Resultatet av granskningen beräknas föreligga i mars 1998.

Den närmare inriktningen av granskningen har bestämts med beaktande av pågående utredningsarbete och det utvecklingsarbete som pågår inom Tullverket.

Granskningen avser bl a hemtagningssystemet och hur det påverkar förutsättningarna för en effektiv kontroll samt förutsättningarna för att bättre utnyttja Tullverkets samlade resurser för klarering och kontroll. Motiven för att företag väljer en viss typ av importförtullning har undersökts liksom resursåtgången i hemtagningssystemet.

RRVs granskning har flera beröringspunkter med utredningens arbete och kan utgöra ett komplement till detta, som underlag för statsmakternas överväganden.

Tullrevisionen får en utökad roll – granskar även rutiner inom Tullverket

Tullrevisionen får med en målmedveten satsning på kvalitetssäkring av hela tullprocessen en utökad roll.

Traditionellt är revisionen inriktad på att hitta fel och brister hos företagen i deklarationerna. Under senare år har inriktningen varit att rätta stora systematiska fel och avslöja ekobrott. Utgångspunkten är koncentration på väsentlighet och risk. Självfallet bör denna inriktning fortsätta att gälla.

Med kvalitetssäkring följer också ett behov av kvalitetsrevisioner – s.k. previsioner. Då säkerställs kvaliteten i hela tullprocessen genom att det kvalitetsåtagande som såväl Tullverket som företaget gjort verkligen är uppfyllt.

Revisionen får således en roll att även kontrollera rutiner m.m. inom Tullverket. Detta förutsätter ett nära samarbete med internrevisionen.

Månadsvisa deklarationer och anslutning till skattekonto

En betydande förenkling för de företag som har lite större omfattning på tullverksamheten är att företaget ges tillstånd att lämna alla sina deklarationer månadsvis. Då kan också uppbörden anslutas till Riksskatteverkets skattekonto för företag.

Granskningen av dessa månadsvisa deklarationer är ett exempel på en arbetsuppgift som med fördel kan fördelas till regioner med kapacitetsöverskott.

Enklare anslutning till tulldatasystemet

I samband med införandet av tulldatasystemet infördes också omfattande säkerhetskrav för att säkerställa att ingen på ett oriktigt sätt skulle kunna ansluta sig till systemet. Vi ifrågasätter dock om det inte nu är dags att göra en översyn av dessa bestämmelser och rutiner.

Ny teknik och ny kunskap har gjort att det troligen går att förenkla förfarandet så att även de som inte har så många ärenden att de vill anskaffa specialutrustning kan deklarera elektroniskt. Internet erbjuder stora möjligheter att såväl förenkla förfarandet som att öka den elektroniska anslutningsgraden.

Statushöjning av tullfrågor

Genom den roll som tullfrågor spelar i EU-sammanhang har tullfrågorna också fått en ökad betydelse för företagen. De regelverk som tillämpas i dag är å ena sidan mer komplicerade än de tidigare men skapar å andra sidan nya möjligheter att genom flexibla tolkningar förenkla procedurerna. För de som hanterar tullfrågorna ställs därmed också större kompetenskrav, både för att tillämpa regelverket och att tolka det på ett flexibelt sätt. Många av de fel och brister som finns i deklarationerna beror på ren okunskap hos de som gör deklarationerna. Tullverkets processer kan förenklas genom ett bättre kunnande om regelverket.

Det finns talrika exempel på att tullfrågor i företagen handläggs av personal med för låg kompetens. Arbetsuppgifterna har ofta låg status. Vi vill därför peka på behovet av att tullfrågorna får ökad status i företagen.

Ett sätt att uppnå detta är att informationen från Tullverket i ökad omfattning riktas mot företagsledningarna.

Ett annat är att ge akademiska poäng för tullkunskap. Ex.vis skulle någon högskola kunna ha en avslutning av civilekonomutbildningen med till exempel en 20 poängs kurs i tullkunskap. En lämplig sådan utbildning kan vara ekonomutbildningen i Luleå, som för övrigt rent geografiskt ligger alldeles intill Tulldata.

Såväl näringslivet som Tullverket utgör arbetsmarknad för dessa. För alla parter bör det även vara av intresse med påbyggnadsutbildning.

17. Tullen bör vara en strategisk part i den enade fronten mot narkotikan

Hotbildsanalys bör användas för prioritering

Inom gränskontrollen saknar vi den systematiska ansats som sker inom klareringen för att förbättra urvalsprocessen av riskobjekten. En viktig utgångspunkt för en sådan ansats är att hela Tullverket arbetar mot samma riskbild, som utifrån lägesbeskrivning och analys av såväl internationella som nationella förhållanden utmynnar i en s.k. nationell hotbild avseende narkotikabrottsligheten. En sådan hotbild har också utarbetats av Generaltullstyrelsen. Vårt intryck är dock att denna inte används i någon större utsträckning vare sig för prioritering av de begränsade resurserna eller för ett systematiskt urval av riskprofiler. Vi menar bl.a därför att det finns mycket som kan utvecklas inom gränskontrollen och underrättelseverksamheten för att styra resurserna mot en betydligt effektivare användning.

Tullen är det viktigaste instrumentet för att begränsa utbudet av narkotika

Den beräkning vi gjort av tullens beslag i förhållande till i landet förbrukad narkotika visar att tullnärvaron vid gräns – även inre gräns – är det viktigaste instrumentet för att minska utbudet av narkotika. Tullens närvaro stör på ett påtagligt sätt narkotikaflödena, inte bara avskräckande utan framför allt genom att en stor andel av narkotikan faktiskt tas om hand. Därmed påverkas också vinstmöjligheterna i den illegala verksamheten. Men vi anser inte att den andel som tullen tar om hand räcker. Om till exempel beslagsandelen kunde fördubblas skulle den allvarligt hota lönsamheten och minska intresset från internationella syndikat.

Av en nyligen presenterad samnordisk undersökning framgår att av de tillfrågade ansåg 80% av de som var i åldersgruppen upp till 39 år att tullen och en aktiv kontrollpolitik är viktig för att skydda de mest sårbara i samhället. I åldersklasserna däröver ansåg nära 90% att tullverksamheten är väsentlig.

För de som leder narkotikasmugglingen i större skala är det lönsamheten i verksamheten som styr intresset. Risken för upptäckt har av dessa inte bedömts som så stor att det hindrar fortsatt verksamhet. De som "åker fast" är oftast inte de som försöker ta varan över gräns. För de som styr är ett tullbeslag det samma som minskad lönsamhet. Lite tillspetsat fungerar tullbeslagen på samma sätt som skatt, dvs det krävs en avsevärd beslagsandel innan intresset för verksamheten minskar.

I detta sammanhang kan det ifrågasättas om inte frågeställningen bör vara hur stor beslagsprocent som behövs för att riksdagens mål ska kunna uppfyllas snarare än vad som med nuvarande metoder bedöms rimligt.

Om till den minskade lönsamheten läggs risken för upptäckt tror vi att beslagsandelen måste öka till åtminstone 30% om tullens och polisens beslag på allvar ska hota de intressen som styr den illegala verksamheten.

Av detta följer att tullen är och kommer att förbli en strategisk del av samhällets front mot narkotikan. Men beslagsandelen måste öka. Med en ytterligare ökad beslagsandel skulle denna strategiska position stärkas ytterligare.

Jobba smalt men smart – ökad satsning på analys, underrättelse och spaning

Det finns ingen rimlig möjlighet att genom enbart ökade resurser vid gränsen stoppa narkotikan. Ett exempel på detta är en containerbåt som kommer in till Göteborgs hamn med till exempel 8.000 containrar. En container tar ca 8 arbetstimmar att effektivt undersöka om en portabel röntgen kan användas. Omräknat blir detta nästan 40 manår för att undersöka allt godset. Till detta kommer undersökningen av själva båten.

Slutsatsen av detta är att tullen måste jobba smalt men smart. Då har underrättelse- och analysverksamhet en central betydelse.

Framgången beror av träffsäkerheten på de objekt som tas ut för kontroll.

Tullverket har under de senaste åren prioriterat denna verksamhet, vilket vi anser helt riktigt. Men vi tror att verksamheten måste utvecklas och systematiseras ytterligare.

Det finns stora möjligheter att genom metodutveckling öka träffsäkerheten i analyser och träffbild. Alla kontroller som görs bör ske utifrån en riskbild. Dessa riskbilder uppdateras kontinuerligt genom att varje kontrollinsats återrapporteras.

Det förutsätter också att gränskontrollpersonalen såväl använder de möjligheter som ges som deltar med vidareförmedling av uppgifter om allvarlig brottslighet och med återrapportering om utförda kontroller såväl nationellt som internationellt. Vidare förutsätter det att hela Tullverket drar nytta av och lärdom av andra länders arbete med metodutveckling och själva vidareförmedlar sina erfarenheter och upptäckter i dessa avseenden till andra länder för att främja arbetet med att inte bara nationellt utan också internationellt bekämpa narkotikabrottsligheten.

Utvecklingen när det gäller den illegala införseln av sprit och tobak är bekymmersam

Vi konstaterar att beslagen av den illegalt införda alkoholen och tobaken tilltar i förhållande till nivån före EU-inträdet. Utvecklingen är bekymmersam på flera sätt:

- Ett ur folkhälsoperspektiv effektivt instrument (hög skatt) håller på att erodera.
- En allmän höjning av dessa punktskatter inom EU är inte trolig.
- Det tar resurser från andra angelägna arbetsuppgifter inom tullen.
- Den illegala verksamheten som har etablerats inom detta område de senaste åren skapar nya illegala nätverk. Även om svenska skatter anpassas till omvärlden kommer de illegala nätverken att bestå. Dessa kommer att flytta över verksamheten till annan illegal verksamhet, exempelvis narkotika eller andra för tillfället högbeskattade varor.
- Vår uppfattning är att det inte genom en kontrollverksamhet i rimlig omfattning går att stoppa denna illegala införsel.

Sammantaget är detta en mycket allvarlig utveckling. Det allvarligaste är dock det som rör de illegala nätverken. Med beaktande av den utveckling som skett i det gamla östblockets länder och det hot som detta utgör mot svenska intressen finns det all anledning att vara oroad.

En nyligen avkunnad dom, som rör import av cigaretter från EU, har ytterligare undergrävt Sveriges möjligheter att ha en skattenivå på tobak som så starkt avviker från merparten av länder inom EU.

Till detta kommer de oklarheter om av vem och hur kontrollen av punktskatter ska ske inne i landet.

De hot som etablerandet av de nätverk som ägnar sig åt illegal verksamhet utgör ska vägas mot folkhälsointresset. Vi beklagar att möjligheterna till att genom höga skatter främja folkhälsan tycks vara på väg att försvinna. Men vi tror samtidigt att det är bättre att i tid inse detta och anpassa skattenivåerna så att illegal införsel i större mängd blir ointressant och därmed minska möjligheterna för de nätverk som är oönskade.

Det är lätt att i detta sammanhang göra denna fråga till enbart en skattefråga. Det finns en uppfattning hos många att eftersom skatten är så hög är det acceptabelt att köpa illegalt importerade cigaretter. I sammanhanget kan noteras att även andra länder inom EU – med betydligt lägre skatter på alkohol och tobak – har problem med smuggling.

Vi anser att myndigheterna bör informera bättre om vilka som ligger bakom denna import och att den som köpt dessa illegalt importerade cigaretter därmed också lämnat ett stöd till de syndikat som ligger bakom införseln. Ett stöd till syndikat som använder alla former av kriminella handlingar för att tjäna pengar.

Vi anser att den som köper dessa varor har ett moraliskt delansvar i hela hanteringen!

Tyvärr tvingas vi konstatera att även om myndigheterna lyckas föra ut ett delansvar till de som köper illegalt importerade varor är dock skillnaden i skattesatser för stora för att den vägen kunna hindra införseln. Det går heller inte att med rimliga insatser i gränskontrollen hejda utvecklingen. Dessa insatser tar även resurser från den högre prioriterade narkotikabekämpningen.

Det förefaller därför för oss ofrånkomligt att de svenska punktskatterna för alkohol och tobak på sikt bör ses över som en del att komma åt denna illegala verksamhet.

Flexiblare resursanvändning

När det gäller gränskontrollen anser vi också att tullen måste ändra sitt sätt att arbeta. De som styr narkotikatrafiken kan förutsättas analysera tullens insatser mot narkotikan. Om tullen blir effektiv på ett ställe flyttar trafiken. Detta innebär att tullen måste ha flexibla resurser, som kan följa med de vandrande flödena. Det finns i dag en inflexibilitet inbyggd i organisationen. Arbetstidsavtalet är en sådan. Låsningen av resurser till regioner en annan. Det förefaller vara mycket svårt att i någon större utsträckning omfördela resurser mellan regioner när behoven förändras. Problemet förstärks av det stora antalet regioner.

Vi anser det vidare helt orimligt att vissa anlöp av flyg och färja, som bedöms vara av hög risk ur narkotikasynpunkt, inte alltid bevakas av kontrollpersonal. Det exempel vi fann i utvärderingen av verksamheten är att Arlanda i princip saknar kontroll på natten, då flera flyg som är intressanta ur narkotikasynpunkt anländer. Mot bakgrund av den mycket varierande effektiviteten i kontrollen, sett över landet, anser vi att detta mer är en prioriteringsfråga för hela Tullverket än en resursfråga för Arlanda.

Om inte de egna resurserna räcker till för att bevaka bör även polisens eller kustbevakningens resurser kunna tas i anspråk.

Var finns den operativa/strategiska ledningen för kampen mot narkotikan?

En fråga som vi har ställt oss många gånger under utredningen är var den operativa/strategiska ledningen för kampen mot narkotikan finns? Vi saknar en samsyn och en gemensam hotbild såväl inom Tullverket som än mer mellan de tre myndigheter som ska beslagta narkotika och beivra brotten, dvs. Tullverket, polisen och kustbevakningen. Eftersom narkotikahanteringen förefaller bli allt mer storskalig och systematisk – där större syndikat på sikt kan misstänkas styra en stor del av handeln – krävs också en samlad strategi mot narkotikan, där samhällets resurser samordnas och styrs mot en gemensam hotbild.

Vi anser därför att det är en nationell angelägenhet att tullen och polisen arbetar upp ett nära och bra samarbete för detta ändamål och därvid drar största möjliga nytta av den nationella Europolenhetens

arbete liksom Europols möjligheter till analyser och informationssystem avseende den gränsöverskridande och organiserade narkotikabrottsligheten.

Nationellt har riksdagen uppmuntrat och fäst stor vikt vid metodutveckling genom att bland annat ge tullmyndigheterna möjlighet att ta del av flygbolagens och andra transportföretags uppgifter om passagerare m.m. för att på så vis underlätta riksanalyser och öka träffsäkerheten främst i att ingripa mot narkotikasmuggling. Vidare har man nyligen gett tillåtelse att inrätta datoriserade register för underrättelse- och spaningsverksamhet liksom varit bland de första länderna att ratificera Europol och CIS-konventionen för att svenska myndigheter skall kunna delta i det europeiska arbetet med att bekämpa narkotikabrottsligheten och annan allvarlig och gränsöverskridande brottslighet.

Utvecklingen när det gäller bl.a. tullens beslag av kokain visar att dessa lagförändringar varit välmotiverade och att avsett resultat har uppnåtts.

Kontrollbefogenheter över hela landet

I samband med att vi i denna rapport tar upp vissa frågor om punktskatter lämnar vi förslag på att dessa förs över till Tullverket. Detta förutsätter att kontrollpersonalen ges befogenheter att verka över hela territoriet.

Även ur narkotikasynpunkt är detta en bra förändring. Den uppdelning som finns i dag mellan tull och polis, dvs. att tullen bara får verka någon mil innanför landgräns, är inte ändamålsenlig i förhållande till verklighetens behov. Tullen och polisen har olika förutsättningar. Polisen är bättre på att ta fast de som sysslar med narkotikan men tar mindre mängder narkotika. Tullen är bättre på att ta volymerna men sämre på att ta fast de som hanterar narkotikan.

En anpassning till allt mer sofistikerade smuggelmetoder är att ansvarsfördelning följer logiska avgränsningar i transporthänseende dvs. att tullen följer narkotikan från utland till dess att den kommer till en distributionspunkt och polisen tar vid i den efterföljande distributionen och konsumtionen.

När Öresundsbron öppnas för trafik förstärks detta behov ytterligare. Det kommer att vara svårt med en effektiv kontroll av en ständigt rullande trafik, om kontrollen begränsas till brofästet. Om kontrollen ska göras effektiv vid brofästet kommer det att innebära

störningar i trafikflödet. Det är då rimligt att utsträcka kontrollmöjligheterna till hela sträckan från passage av gräns till transportens slut.

Narkotikasmugglingen är allt oftare integrerad som en del i ett större varu- och penningflöde

Vi har under utredningens gång informerat oss om Finanspolisens arbete. Skälet till detta är smuggling att av narkotika in över Sveriges gräns vanligen motsvaras av en transport av pengar i motsatt riktning. En ökad uppmärksamhet av penningtransaktioner såväl inom landet som till andra länder är därför en av Finanspolisens uppgifter. En trend som finns är att narkotikasmugglingen allt oftare sker som en del i ett större handelsmönster, som kan innefatta såväl legala varuflöden som andra illegala varuflöden – till exempel alkohol och tobak.

För att kartlägga dessa mönster behöver således även legala varuflöden följas och dokumenteras. En brist som i det sammanhanget påtalats från Generaltullstyrelsen är att tulldatasystemets goda möjligheter att följa varuströmmar inte får användas i brottsbekämpande syfte. Enligt uppgift var detta en förutsättning från näringslivet för att medverka i införandet av tulldatasystemet.

För oss är det självklart att så bör få ske, vilket vi återkommer till i våra förslag. Vi har svårt att tro att näringslivet motsätter sig att tulldatasystemet kan användas för att till exempel förhindra eller försvåra narkotikainförsel.

Om tulldatasystemet kan användas för att till exempel bekämpa grov brottslighet får såväl Tullverket som Finanspolisen bättre möjligheter att kartlägga de större handelsmönster där även narkotika ingår.

Ökad användning och effektivare allokering av narkotikahundar

Mot bakgrund av såväl den allmänpreventiva effekten som den faktiska möjlighet att hitta narkotika som narkotikahundarna har anser vi att en ökning av antalet hundar har hög prioritet och att dessa bör fördelas dit de gör störst nytta.

Omvänd bevisbörda för tillgångar

Enligt uppgift tillämpas i Storbritannien en s.k. omvänd bevisbörda för tillgångar. Detta innebär att person som är misstänkt för narkotikabrott måste kunna tala om ursprunget för sina tillgångar. Om ursprunget inte kan klarläggas riskerar den misstänkte att tillgångarna beslagtas. Självfallet leder detta till svårigheter ur rättssynpunkt. Vi vill därför inte ta ställning till om det bör tillämpas även i Sverige. Vi tycker dock att det är värt att undersöka noggrannare.

Okonventionella metoder

Det har under årens lopp från såväl polis som tull kommit förslag om att få använda s.k. okonventionella metoder. Ibland har de tillåtits, ibland har de inte ansetts passa in i vårt rättsmedvetande. Att tillåta dessa metoder är ibland en svår gränsdragning mellan rättstradition och resultatkrav. Den motpart som tull och polis har att bekämpa tillämpar i högsta grad okonventionella metoder. Det är då enligt vår bedömning av stor vikt att även polis och tull kan göra det. Vi menar även att problemen med narkotikan är så stora att andra angelägna samhällsintressen kan tvingas stå tillbaka något.

Ökad satsning på teknik och metodutveckling

Den tekniska utvecklingen gör att det ständigt kommer ny teknik som underlättar såväl spanings och underrättelseverksamheten som de fysiska kontrollerna. Den snabba utvecklingen inom IT-området gör också att det ständigt kommer förbättrade analyshjälpmedel. Inte minst i det internationella samarbetet med brottsbekämpning inriktas arbetet till stor del på metodutveckling och riskanalyser samt utveckling av gemensamma informationssystem. Utvecklingen av de s.k. kompensatoriska åtgärderna förutsätter till exempel att länderna kan samarbeta effektivt och vidareförmedla sina erfarenheter i arbetet med att bekämpa brott och man hyser stora förhoppningar att utvecklingen av informationsutbyte och samarbete med hjälp av modern informationsteknik kan bidra till att myndigheterna blir effektivare i att ingripa mot brott och öka träffsäkerhe-

ten. Vi anser att det är viktigt att tullen tar till sig de nya hjälpmedel som utvecklas och att metoderna förnyas.

För att få full utdelning på detta krävs också att det finns system för spridning av framgångsrika metoder inom tullen och till samverkande myndigheter.

Prisutvecklingen på narkotika bör följas

Vi har i samband med vår utvärdering av Tullverkets verksamhet ägnat visst intresse åt prisutvecklingen på narkotika. För oss har intresset varit självklart då den är den bästa indikatorn på förändringar på marknaden, eller snarare marknaderna.

Det är med stor förvåning som vi konstaterat att någon systematisk inrapportering och uppföljning – såvitt vi erfarit – inte sker. Det var även vissa svårigheter att få fram en ungefärlig prisbild.

Genom att noggrant följa prisutvecklingen, såväl för hela landet som för enskilda mindre marknader kan till exempel en snabb indikation fås om något händer på marknaden. Om priset på amfetamin i en mindre stad börjar falla är det en snabb indikation på att någon ny distributör håller på att etablera sig, eller om priset inte faller trots att en distributör gripits, är det en indikation på att denna ersatts.

En prisbild erhålls inte genom att då och då fråga om priset. Det bör snarare vara en självklarhet att vid varje myndighetsingripande – då det finns misstanke om att narkotika på något sätt är inblandat – ta reda på den prisinformation som går att få fram. Denna bör därefter kontinuerligt rapporteras och löpande analyseras och sammanställas.

Det är inte de få men detaljerade informationerna som är av störst värde. Det är mångfalden av små informationer, som var för sig är värdelösa men som sammantagna ger en mycket bra bild av läget.

Vi har svårt att tro att det finns något annat sätt som effektivare kan skapa en bild av utvecklingen på narkotikamarknaden.

Ansvaret för att sammanställa en detaljerad prisinformation om narkotikamarknaden bör i första hand vara polisens men ett flertal andra myndigheter, däribland tullen, bör kunna bidra med värdefull information.

18. Ökat samarbete inom EU för att stärka den legala och hindra den illegala handeln

Ett ökat samarbete inom EU är av mycket central betydelse för att förenkla tullprocessen. Den grundläggande syn som Sverige har som exportberoende land bör också ges större utrymme i EU-regelverket. Detta förutsätter en tydlig närvaro i de viktiga förhandlingsskedena i Bryssel, såväl från de statliga organen som från näringslivets företrädare.

Förenklingar i regelverket är av central betydelse för svenskt näringsliv. Det är också av betydelse för att tilltron till regelverket inte ska rubbas. Reglerna måste ha en utformning som accepteras av såväl allmänhet som företag. Framgången för svenskt tullarbete beror till en icke oväsentlig del av hur vi lyckas ändra och förenkla EU-regelverket i en för Sverige gynnsam riktning.

Den strävan som finns inom EU att lägga samman alla tulladministrationer till ett tullverk är troligen inte aktuell för svenskt vidkommande inom överskådlig tid. Förvisso skulle det innebära förenklingar men har troligen inte förankring hos allmänheten. För svenskt vidkommande är "Tull 2000" arbetet, dvs. det för EU:s tullverk gemensamma utvecklingsprogrammet, troligen tillräckligt för att uppnå vad vi vill. Att arbeta "som om vi vore en tull" räcker långt som inriktning. Bara det kommer att kräva en stort mått av arbete.

Sverige bör vara ett föregångsland i EU när det gäller att visa hur en offensiv användning av IT kan effektivisera hela tullprocessen samt ge en effektivare brottsbekämpning.

När EU utvidgas österut kommer förutsättningarna för tullen återigen att ändras. En stor del av tullens klareringsverksamhet i Östersjöhamnarna försvinner. Kontrollbehovet kvarstår dock i stort oförändrat.

Inom kustbevakningen övervägs redan att betrakta norra delen av Östersjön som EU-innanhav och bevakningsresurserna samordnas

med finska kustbevakningen utmed en sjögräns mellan Sverige och Finland, som går genom Understens fyr. Troligen kommer en utvidgning av EU att förstärka möjligheterna att med hjälp av sjögränser ytterligare förenkla tullprocessen.

Inom tullen och Regeringskansliet behöver EU arbetet samordnas bättre. Inom tullen är arbetet i dag resurskrävande. Troligen behövs någon form av fast representation i Bryssel som klarar merparten av kommittéarbetet. Endast i undantagsfall bör tjänstemän från Sverige behöva resa till Bryssel.

Det svenska framtida förhållningssättet till EMU är än så länge inte helt fastlagt. För tullens del är det dock en realitet som kommer att kräva en hel del arbete. Först och främst för att anpassa tulldatasystemet, men även för att anpassa alla rutiner.

Vårt intryck är att Sverige genom en medveten och välplanerad strategi har stora möjligheter att påverka EU och tullbestämmelserna i en för Sverige och svenska företag gynnsam riktning. Det förutsätter då att såväl den statliga representationen i Bryssel som näringslivets företrädare arbetar mot enhetliga mål.

Tullinformationssystemet (CIS) och Europol

Inom ramen för det europeiska samarbetet inriktas i dag en stor del av resurserna mot att med hjälp av modern IT skynda på och utveckla informationsutbytet i brottsbekämpningen, bl.a. narkotikabrottsligheten. Detta sker såväl i konkreta ärenden som genom information om hotbilder, trender, smugglingsvägar m.m.

CIS (Custom Information System) kommer till exempel både att tillhandahålla ett analysverktyg för konkreta ärenden som en central informationsbas med åtgärdsförslag, utveckling m.m. avseende grövre brottslighet.

Regeringen har uttalat vikten av att svenska myndigheter ansluter sig och också använder systemet, som sjösätts i mars 1998.

Till detta kommer den gemensamma polisen inom EU – Europol, som satsar på motsvarande användning av databaser.

Schengen leder till ökade resursbehov

Sedan slutet av år 1996 deltar Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna i Schengensamarbetet. Ambitionen är att delta

operativt senast år 1999. Samarbetet berör verksamheten inom såväl tullen som polisen och kustbevakningen.

Schengensamarbetet syftar till att genomföra fri rörlighet för personer genom att alla personkontroller vid de inre gränserna, dvs. gränserna mellan de länder som deltar i samarbetet, avskaffas. Den fria rörlighet som nu finns mellan de nordiska länderna kommer att bevaras och utsträckas till att omfatta hela Schengenområdet, dvs EU exklusive Storbritannien och Irland men inklusive Norge och Island.

Genom att de inre gränserna i praktiken avskaffas mellan Schengenländerna har dessa istället åtagit sig att noggrant kontrollera gränserna mot icke – Schengenländer enligt enhetliga regler. Alla personer skall åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identitet genom uppvisande av resedokument. Personkontrollen skall utöver granskning av pass och andra villkor för inresa, vistelse, arbete och utresa, även omfatta efterspaning och förhindrande av brott. Kontrollen kommer att bli effektivare än i dag genom att datasökningar skall göras i det s.k. SIS-systemet, som bland annat innehåller spärrlistor över efterlysta personer inom hela Schengenområdet och personer som inte skall beviljas inresa. Vid inresa till Schengenområdet skall icke EU-medborgare underkastas en mera noggrann kontroll. Kontroll skall även ske vid utresa ur Schengenområdet. Denna kontroll skall utföras efter behov av spaning och för förhindrande av hot mot inre säkerhet och allmän ordning. Utresekontrollen skall utföras i samtliga fall vad gäller icke EU-medborgare.

För att kompensera bortfallet av personkontroller vid de inre gränserna innehåller Schengenkonventionen krav på mobil kontroll av den yttre gränsen och viss inresekontroll samt ett långtgående polisiärt och rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna. Det innebär bland annat ett ökat informationsutbyte, samverkan om utlämning för brott och möjlighet till direkt operativt polissamarbete över de inre gränserna.

Schengenavtalet får för Tullverkets del konsekvenser för i första hand verksamheten på Arlanda, men även verksamheterna vid Landvetter och Sturup berörs. Schengenavtalet innebär att resenärer från Schengenländer skall separeras från andra resenärer till och från Schengenområdet, vilket ställer krav på terminalbyggnaderna.

I dag blandas på Arlanda trafik från länder utanför EU med intern EU-trafik. För att anpassa Arlanda till Schengenavtalet kommer en

tillbyggnad ske av två terminaler, vilket i sin tur för Tullverkets del innebär bland annat att antalet tullfilter måste ökas.

I dag får tullen information från bland annat passkontrollen om misstänkta personer. Genom att passkontrollen tas bort vid resa mellan Schengenländer reduceras därmed tullens möjligheter att effektivt utföra kontrollen. Urvalet av kontrollobjekt försvåras. För att kompensera detta erfordras s.k. dold spaning i terminalhallen, vilket leder till ökade resursbehov. Eftersom denna måste ske samtidigt i flera terminaler kan det inte klaras med nuvarande resurser.

Tullverket har redovisat vilka ökade behov de anser att Schengenavtalet leder till.

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag analyserat bland annat Tullverkets behov och konstaterar att resursbehoven i och för sig ökar men att detta inte är en följd av Schengenavtalet utan i första hand ett allmänt behov av att utöka kontrollen och spaningen på Arlanda.

Vi delar inte Riksrevisionsverkets uppfattning att Schengenavtalet i sig inte innebär något behov av resursökning. Bortfallet av passkontroll, som underlag för tullens urval av kontrollobjekt, samt att fler terminaler ska bevakas är sig motiv för att öka resurserna utan att ambitionsnivån ökar.

Vi har tagit del av Tullverkets utredning men konstaterar att det inom ramen för vår utredning inte går att särskilja vilka behov som är en följd av att Arlanda är underbemannat och vilka som – med oförändrad ambitionsnivå – måste tillföras verksamheten. Vi konstaterar blott att Schengenavtalet i sig leder till ökade resursbehov. För att fastställa resursbehovet måste en djupare analys av verksamheten vid Arlanda göras.

19. Är tullen rätt dimensionerad?

Sammanfattningen av den utvärdering vi gjort av verksamheten underåren 1993/94 – 1997, är att Tullverkets problem inte i första hand är brist på resurser. Vi anser att resurser kan frigöras genom en effektivare användning. Såväl resurser som arbetsuppgifter kan omfördelas så att en större samlad samhällsnytta erhålls.

Vi vill särskilt framhålla vikten av att en sådan effektivisering föregås av att barriärbrytande mål för Tullverket formuleras och fastställs. Det är de stora utmaningarna som för utvecklingen framåt.

Detta förutsätter dock en delvis ny inriktning för Generaltullstyrelsen för att planera strategiskt och prioritera rätt.

Frågan om dimensioneringen av tullen är ytterst en demokratisk fråga som beror av vad som ska uppnås, hur mycket nytta som ska produceras. Mer nytta kan alltid uppnås om resurserna ökas. Vår bedömning är dock att först när en effektivare fördelning av resurserna genomförts bör frågan om ev. ökade resurser prövas. Det är först då det går att ställa de rätta kraven på vilken nytta som ska produceras. Risken är annars att nya resurser till största delen fördelas i verksamheterna utan att motsvarande större samhällsnytta uppnås.

Vi anser också att den mycket stora effektiviseringsmöjlighet som finns i klareringsverksamheten, bland annat genom det s.k. RISK-projektet, kan frigöra resurser till såväl att etablera en systematisk dialog med näringslivet för att effektivisera hela tullprocessen som att förstärka i första hand underrättelser, spaning, kontroll och brottsbekämpning. Vår uppfattning är att den möjliga effektiviseringen av tullens klareringsrutiner inte enbart beror av att det s.k. RISK-systemet införs utan det finns än större möjligheter att förenkla i hela tullprocessen genom kvalitetssäkring av processerna, höja kvaliteten på avlämnade deklarationer, effektivare användning

av IT, införande av månadsvisa deklarationer, ett förenklat direktförtullningsförfarande etc.

Inom gränskontrollen kan verksamheten effektiviseras genom en mer systematisk ansats – liknande RISK-projektet – för att utifrån en gemensam hotbild och kontinuerligt uppdaterade riskprofiler öka träffsäkerheten och höja beslagsprocenten.

Nya resurser riskerar alltid att stoppa upp en förändringsprocess och bör därför övervägas noga. Eftersom nya resurser till tullen oftast handlar om viljan att stoppa narkotikan bör också sådana nya resurser prövas i ett större sammanhang där samtliga resurser för att stoppa narkotikan vägs in. Tullen kan aldrig vara en ensam sköld mot narkotikan. Tullen är en strategisk del av en enad front. Enligt den utvärdering vi gjort kostade gränskontrollen före EU-inträdet mer än den gav tillbaka i nytta för samhället. Vårt sätt att göra dessa beräkningar är i och för sig inte invändningsfria men det visar att de neddragningar som gjordes i samband med EU-inträdet gav som resultat att inte bara effektiviteten i gränskontrollen ökade väsentligt, dessutom ökade beslagen radikalt.

Kampen mot narkotikan är en högt prioriterad verksamhet inom såväl tull som polis. Mycket stora medel satsas också. Totalt anslås stora belopp till tullen och polisen för att bekämpa narkotikan. Tullen och polisen gör också stor nytta. Frågan är om de gör tillräcklig nytta för de insatta resurserna. Vår uppfattning är att resursanvändningen bör kunna effektiviseras. Eftersom marginalnyttan oftast är avtagande, dvs. den sist satsade kronan gör mindre nytta än den första, är en effektivisering viktig för att ev. medel som frigörs från andra verksamheter ska ge största nytta.

Totalt sett vill vi framhålla att om riksdagens mål om ett narkotikafritt samhälle ska kunna infrias krävs mycket stora insatser från inte bara samhällets sida utan lika mycket från allmänhet och näringsliv. I det sammanhanget kommer troligen ytterligare resurser att krävas även till tull och polis, då utfallet hittills av samhällets samlade insatser visar att vi inte ens är i närheten av en måluppfyllelse.

Det är dock inte bara en fråga om effektivare användning av resurserna eller ytterligare resurser utan troligen om ett helt annat sätt att arbeta, där allmänheten och näringslivet har en nyckelfunktion.

Enligt vår uppfattning kan narkotikan bara stoppas om det finns en fullständig uppslutning i samhället och vilja att hjälpa till.

Narkotikan är inte en fråga bara för myndigheterna.

20. Organisationen behöver förnyas, i första hand centralt

Tullverkets organisation ändrades i samband med EU-anslutningen. Den tidigare organisationen bestod av drygt 30-talet tullkontor, som löd under fyra regionmyndigheter.

De huvudsakliga motiven för att ändra organisationen var dels att verksamheten blev mindre varför även den organisatoriska överbyggnaden måste reduceras dels att antalet beslutnivåer inom verket var för många. Genom den nya organisationen försvann en beslutsnivå och överbyggnaden reducerades.

Erfarenheten av denna förändring visar att riksdagens beslut att minska anslagen var välmotiverat. Genom att antalet beslutsnivåer reducerades finns det nu en bättre kontakt mellan verksledning och den direkta verksamheten.

Tullverket är i dag organiserat i en centralmyndighet, Generaltullstyrelsen, samt tolv regionala tullmyndigheter. Inom Generaltullstyrelsen finns det byråer med ansvar för övergripande och centrala frågor.

Det viktigaste styrmedlet från Generaltullstyrelsen mot regionerna är de s.k. verksamhetsöverenskommelserna, som innehåller såväl krav på inriktning som mål för verksamheterna. Genom dessa överenskommelser ges regionchefema ett stort ansvar för att inom ramen för sin budget klara kraven. Resultatet är att kraven blivit tydligare och ansvarsgränser mellan den centrala och regionala nivån väldefinierade. Det har också lett till en klar rollfördelning och ansvar för att beslutade budgetar ska hållas. Regionerna har således en större självständighet mot den centrala nivån. På flera sätt har detta utvecklat verksamheten.

Genom att förändringarna blev genomförda under förhållandevis kort tid, samtidigt som ett mycket stort utbildningsprogram i det nya EU-regelverket genomfördes för personalen, är det naturligt att de inre frågorna hamnade högst på dagordningen. Det är därför inte

speciellt förvånande att de som Tullverket är till för, bl.a. näringslivet, under denna tid ansett att de inte fått gehör för sina frågor.

Nu när förändringarna till största delen är genomförda finns det mer tid för de yttre frågorna. Att Tullverket också börjat ta till sig dessa frågor bekräftas också från näringslivets företrädare.

Det är nu också naturligt att dra slutsatser av erfarenheter av omställningen och rikta in organisationen mot 2000-talets behov. EU-regelverket är till sin konstruktion en kompromissprodukt mellan många olika länders intressen. Därmed innehåller det såväl ett större tolkningsutrymme för det enskilda landet som en större flexibilitet. För verksledningen blir det en utmaning att lotsa verket från den svenska regeltraditionen till den europeiska. Det ställer krav på såväl organisatoriska förändringar som attityd och kulturförändringar hos personalen.

Den vision och de barriärbrytande mål vi skisserat i det föregående innebär helt nya utmaningar och i förlängningen ett helt annat sätt att arbeta.

Den nuvarande organisationen inom till exempel Generaltullstyrelsen är utformad för att passa det gamla regelverket. Vi tror att det nya regelverket med sina möjligheter till flexibla tolkningar i förlängningen ställer krav på ett mer processorienterat synsätt, där arbetsflöden och värdeskapandet i dessa prioriteras.

För ledningen innebär denna utmaning att leda förändringsarbetet så att fokus ändras *från* – som nu – att vara en myndighet som producerar kontroll, deklarationsgranskning och uppbörd *till* en myndighet som ger service åt de Tullverket är till för.

Hur ska organisationen anpassas för att Tullverket ska kunna möta omvärldens krav på verksamheten? I första hand vill vi betona betydelsen av en ledningsorganisation som arbetar strategiskt med resursfördelning, utveckling av processer, dialogen med omvärlden samt budget och uppföljning.

Detta innebär att huvudinriktningen bör vara en ledningsorganisation som utöver traditionella lednings- och resursallokeringsfrågor i huvudsak ägnar sig åt strategisk utveckling och förnyelse av Tullverket. Å ena sidan behöver ledningsorganisationen förstärkas men å andra sidan bör operativa uppgifter – så långt möjligt – flyttas ut från den centrala myndigheten. Detta innebär på sikt en stor förändring för Generaltullstyrelsen.

De slutsatser vi dragit av vår utvärdering av Tullverkets verksamhet för åren 1993/94 – 97, dvs året före och åren efter EU-inträdet är att:

- Helhetssynen behöver utvecklas
- Den interna resursfördelningen behöver utvecklas
- Strategiska utvecklingsprojekt bör ledas med en fastare hand från Generaltullstyrelsen
- Det saknas en vision för verksamheten
- Generaltullstyrelsens roll som strategiskt ledningsorgan behöver utvecklas
- Operativa uppgifter bör decentraliseras från Generaltullstyrelsen

Vi anser att många av de operativa uppgifter som Generaltullstyrelsen i dag har kan flyttas ut till de regionala myndigheterna, så att vissa myndigheter även får ansvar för gemensamma uppgifter inom Tullverket.

Uppgifter kan *delegeras* ut, till exempel bindande förhandsbesked, vissa tillstånd, som inte behöver handläggas centralt. Detta innebär att dessa uppgifter blir regionaliserade. Andra gemensamma uppgifter bör fortsätta att vara gemensamma men handläggas på en region för hela Tullverkets räkning. Det finns flera exempel på detta.

Fördelen av detta är dubbel. Dels renodlas ledningsorganisationens uppgifter dels tillförs de regionala myndigheterna arbetsuppgifter. För de sistnämnda innebär detta till exempel att de får bättre möjligheter att genom sin storlek bli effektivare, genom att resurserna i organisationen kan utnyttjas effektivare.

En strategisk ledning med färre operativa uppgifter

Från de många intervjuer och arbetsplatsbesök vi genomfört har vi konstaterat att det finns en stor vilja att förenkla och effektivisera verksamheten. Det har också av många – såväl inne i Tullverket som av företrädare för näringslivet – efterfrågats ett mer visionärt och strategiskt inriktat förändringsarbete.

I första hand gäller dessa förväntningar Generaltullstyrelsen, som har huvudansvaret för att leda förändringsarbetet. Den anses vara

för lite strategisk. Många saknar ett visionärt förändringsarbete, där omvärldens behov sätts i fokus. Vi delar denna uppfattning.

För att leda ett sådant förändringsarbete ställs byråerna i Generaltullstyrelsen inför stora utmaningar, de har till exempel huvudansvaret för att resurserna prioriteras mot största samlade nytta. Vår utvärdering visar att denna resursoptimering kan utvecklas.

För att lyckas måste byråerna ges en central roll i ledningsarbetet. Regionerna är i dag direkt underställda verkschefen och dialogen sker också ofta direkt med verksledningen. I ledningssammanhang har byråerna snarare karaktären av stabsorgan åt verksledningen än att vara ledningsansvariga för huvudprocesser. Som stabsorgan har de inte något ansvar för helheten inom sitt verksamhetsområde utan deltar snarare i beredningen av specifika frågor. I övrigt ägnar sig byråerna i betydande omfattning åt operativa gemensamma uppgifter. Byråernas resurser har även i betydande omfattning bundits upp deltagande i möten i Bryssel.

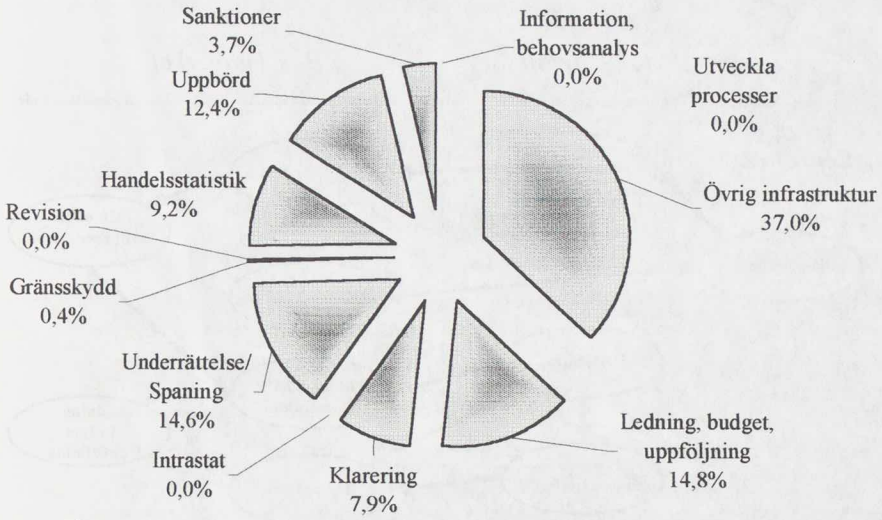
Byråerna måste mer aktivt delta i beslutsprocessen

Eftersom byråerna således inte tar ansvar för huvudprocesserna får den till numerären lilla verksledningen ett stort ansvar – och mycket arbete – att samordna resursprioriteringen och att leda huvudprocesserna.

Vi anser att byråerna i betydligt större omfattning bör vara engagerade i Tullverkets ledning och i den konkreta beslutsprocessen.

Av Generaltullstyrelsens budget består ca 15% av strategiska ledningsuppgifter

Uttryckt i ekonomiska termer består ca 15% av budgeten av strategiska ledningsuppgifter. Resten består av för Tullverket gemensamma uppgifter.



Generaltullstyrelsens arbetsuppgifter uttryckt i pengar

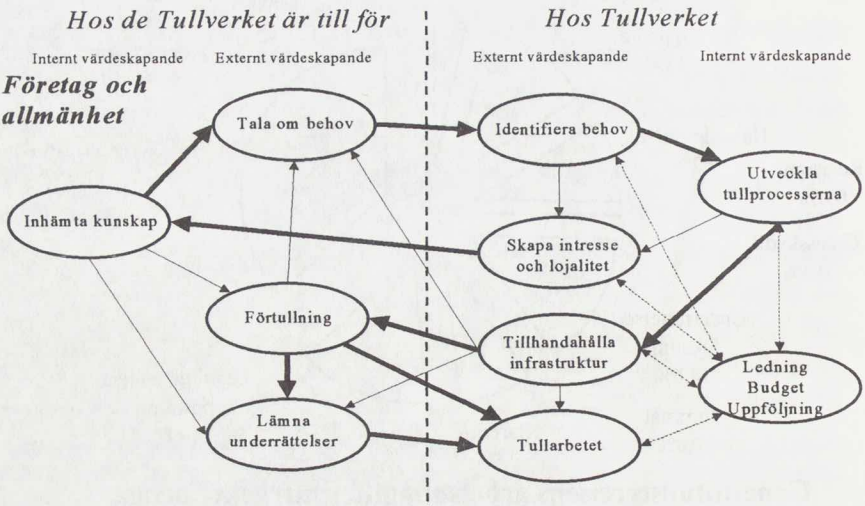
Verksledningen utgör således endast en mycket liten del av Generaltullstyrelsen och har i praktiken inte möjlighet att ta ett fullt ledningsansvar för huvudprocesserna.

Risken är att ingen tar ledningsansvaret.

Vilka ledningsuppgifter bör ledningen för Tullverket ha?

För att leda förändringsarbetet mot den vision och de barriärbrytande mål vi skisserat behövs ett annat sätt att arbeta i ledningen. De processer som rör kontakten med omvärlden och som bl.a. har till syfte att såväl identifiera behoven som att utveckla respektive nyskapa processer som passar dessa behov bör prioriteras på ett annat sätt än hittills.

Vi har i det föregående skisserat huvudprocesser, som är allmängiltiga såväl för Tullverket som till stora delar även för andra tjänsteproducerande organisationer. Ett systematiskt arbete med dessa processer, i syfte att såväl utveckla som rationalisera hela tullförfarandet bör prioriteras.



Huvudprocesserna

Ledningen har enligt vår uppfattning i första hand ansvaret för:

- Ledning, budget och uppföljning, prioritering mot största samhällsnytta
- Visionen för verksamheten
- Nedbrytning av regeringens mål till den regionala verksamheten
- Strategisk utveckling och förnyelse av verksamheten
- Mål och uppföljning av kompetensutvecklingen
- Leda de strategiska förändringsprojekten
- Ansvara för den systematiska övergripande dialogen med näringsliv och allmänhet genom att
  - Skapa lojalitet hos de som Tullverket är till för
  - Identifiera dessas behov
  - Initiera utveckling och förändring av tullprocesserna
- Dialogen med regeringen och EU

Generaltullstyrelsen bör därför organiseras för att klara den strategiska ledningen av dessa huvudprocesser. Dessutom bör det finnas resurser för strategisk ledning av produktionsprocesserna.

När det gäller EU-arbetet anser vi inte att detta på ett tillfredsställande sätt samordnas i dag, vare sig inom Tullverket eller i dia-

logen med regeringskansliet. Resp. område förefaller sköta sig ganska självständigt i förhållande till andra. Vi anser att detta arbete bör stramas upp. Eventuellt bör övervägas att etablera en fast representation i Bryssel.

Uttryckt i organisationstermer innebär detta att det utöver en verksledning behövs ett antal centrala enheter med processansvar för:

- Utveckling och strategisk förnyelse, ledning av strategiska förändringsprojekt
- Information och dialog
- Administration
- Ekonomi, budget och uppföljning, nedbrytning av regeringens mål till den regionala verksamheten
- Samordning av EU-arbetet
- Kompetensutveckling
- Strategisk ledning och uppföljning av produktionsprocesserna

Operativa uppgifter bör – så långt det är möjligt – antingen *delegeras* till regionerna genom att de tar ansvar för frågorna inom sitt geografiska område eller *decentraliseras* till en region så att denna region tar det gemensamma ansvaret inom Tullverket för denna fråga. Detta innebär också att respektive regionchef tar ansvar i förhållande till verksledningen för dessa uppgifter.

En effektivare ledningsgrupp

I dag finns det ingen egentlig ledningsgrupp för Tullverket.

Verkschefen har träffar omväxlande med byråcheferna eller byråcheferna och regioncheferna. Inget av dessa möten har karaktären av "normal" ledningsgrupp. Träffarna med byråcheferna täcker inte helheten och när regioncheferna är med är gruppen för stor för att kunna arbeta effektivt.

En mindre men effektivare ledning för Tullverket, där operativa uppgifter decentraliserats respektive delegerats till regioncheferna, innebär att en liten men effektiv ledningsgrupp för hela Tullverket etableras, bestående av verkschefen, verksledning och regionchefer.

Engagerad ledning

Vår uppfattning är att centralmyndighetens inriktning de kommande åren bör ändras. Den av omständigheterna framtvingade starka fokuseringen på de inre problemen bör bytas mot ett strategiskt framåttänkande.

Såväl riksdagen som regeringen har dock ganska liten reell möjlighet att genom enbart direktiv o.dyl. framtvinga denna förändring. Det som krävs för att en verklig förändring ska komma till stånd i stor skala är en för uppgiften engagerad verksledning. Det krävs då också en sammansättning av denna som är engagerad för förändringen och ser framtiden som en utmaning.

Den nuvarande ledningsorganisationen är utformad utifrån de krav som det gamla tullregelverket ställde. Det nya regelverket ställer krav på såväl nya processer och metoder som på en ny organisation och ett "utifrån och in" synsätt.

Det är då också rimligt att denna nya ledningsorganisation bemannas med de som känner att de vill vara med och leda en stor förnyelse av verksamheten och som är beredda att anta de utmaningar som barriärbrytande mål innebär.

I det sammanhanget bör rekryteringskretsen vidgas även utanför Tullverket. Metoderna och ledarskapsfrågorna i Tullverket är inte så speciella att inte personer utifrån – utan tidigare tullerfarenhet – kan bidra till förnyelse av verksamheten. Tvärtom kan detta– tillsammans med den gedigna kompetensen inom Tullverket – skynda på en nödvändig utveckling och förändring.

Antalet regioner bör begränsas

När det gäller den regionala verksamheten anser vi att den i dag är fördelad på för många regioner. I utvärderingen har det visat sig att de små regionmyndigheterna har svårigheter att klara effektiviteten. Det stora antalet regioner leder också till inflexibilitet i resursutnyttjandet.

Det är i och för sig ingalunda någon självklarhet att effektiviteten ökar med storleken på organisationen. Det finns talrika exempel på organisationer där storleken är direkt negativ för att utveckla effektiviteten. Det handlar då dock vanligen om organisationer som är betydligt större än regionmyndigheterna.

Mot bakgrund av de stora förändringar och införande av ny teknik bedömer vi dock att de mindre regionmyndigheterna är för små för att kunna bära dessa utvecklingsinsatser.

För de norra regionerna (Sundsvall och Haparanda) bedömer vi det – trots deras litenhet – inte lämpligt att lägga samman dem vare sig med varandra eller med till exempel Arlanda eller Stockholm. Deras geografiska läge och utsträckning är sådan att de bör förbli självständiga regioner. Däremot anser vi att dessa regionmyndigheter med fördel kan ta över uppgifter från Generaltullstyrelsen. De kan även genom tulldatasystemet få andra arbetsuppgifter.

När det gäller den sydligaste landsändan – Skåne – finner vi det helt omotiverat att den i dag täcks av fyra regionmyndigheter. De tidigare två länen – Kristianstad och Malmöhus län – har slagits samman till ett län. Ett skäl för detta har varit att dessa två län är ekonomiskt och trafikmässigt helt integrerade med varandra. Det är då självklart att Skåne ska rymmas inom samma regionala tullmyndighet.

Vår uppfattning är att Tullverkets totala regionala verksamhet motiverar 5 – 7 regioner. Därmed kan regionerna få en numerär som åtminstone uppgår till 250 – 300 personer och en budget på 100 mkr. Vi bedömer att denna storlek erfordras för att de ska kunna ha egna resurser att möta de möjligheter som bl.a. IT-utvecklingen innebär. En aktiv dialog med näringslivet underlättas också av en viss minsta storlek.

Eftersom tullen är en del av den statliga förvaltningsapparaten och har ett nära samarbete med länsstyrelser, skatteförvaltningar och polismyndigheter bör regiongränserna dras så att det blir ändamålsenligt i förhållande till dessas administrativa gränser.

Vårt förslag till regionindelning är därmed att:

- Det bör finnas fem – sju regionala myndigheter, med en egen budget på åtminstone 100 mkr
- Regionmyndigheterna i Sundsvall och Haparanda bör bibehållas
- Skåne bör täckas av en myndighet
- Regiongränser anpassas till län samt polis- och skattemyndigheternas regionindelning

Vårt förslag är att den närmare indelningen bör klarläggas i en dialog mellan Regeringskansliet och Generaltullstyrelsen.

Tulldata bör vara en självständig verksamhet på samma nivå som regionmyndigheterna

Tulldata är i dag en egen byrå inom Generaltullstyrelsen, som är utlokaliserad till Luleå sedan 90-talets början. I sammanhanget kan nämnas att erfarenheterna av denna utlokalisering är mycket goda. Tulldata står i dag för rent operativa uppgifter och bör enligt vårt synsätt inte tillhöra Generaltullstyrelsen. Vi anser dock att dess såväl verksamhet som personalstruktur är så olik regionmyndigheternas att den inte bör organiseras som en del i en region utan bör ha en självständig ställning på samma nivå i organisationen som regionmyndigheterna. Chefen för verksamheten bör således ingå i verkets ledningsgrupp.

Många verksamheter kan regionaliseras

Vi har inte gjort någon fullständig genomgång av vilka verksamheter som kan regionaliseras. Detta bör vara en uppgift för Tullverket, efter uppdrag av regeringen. I det enskilda fallet finns det alltid invändningar som kan resas. På kort sikt kan det även leda till ökade kostnader. På längre sikt är det dock vår uppfattning att fördelarna i många fall överväger det kortsiktiga kostnaderna.

Tullverket har redan vidtagit åtgärder i den riktning vi föreslår. Förläggningen av Tulldata till Luleå har inte bara vara lyckad utan i efterhand kan det konstateras att denna verksamhet fått större stabilitet till följd av att den inte ligger i en storstadsregion. För närvarande pågår uppbyggnaden av analys- och samordningsresurser för det s.k. RISK-projektet. Denna har förlagts till Göteborg.

Regionerna bör ha egna resultat- och balansräkningar

När det gäller den ekonomiska redovisningen finner vi det förvånande att regionmyndigheterna i dag inte avslutar sin årliga ekonomiska rapportering i egna resultat- och balansräkningar. Detta är ett normalt sätt att organisera den ekonomiska rapporteringen för verksamheter som har ett stort mått av självständighet och ger goda möjligheter att styra och följa upp verksamheten. Därför anser vi att de bör införas på regionerna. Det är tveksamt om denna redovisning behöver mynna ut i ett komplett bokslut. För denna typ av verk-

samheter finns det fullgoda möjligheter att använda resultat- och balansräkningar i väl avvägd omfattning.

Arbetsuppgifter bör omfördelas mellan och inom regionerna med hjälp av tulldatasystemet

Vi har tidigare tagit upp det ojämna kapacitetsutnyttjandet som finns mellan olika regioner. Ett sätt att lösa detta är självklart att avveckla folk på den myndighet som har ett lågt utnyttjande och anställa på den som har högt. Vi vill dock peka på de möjligheter som tulldatasystemet i dag ger att fördela om arbetsuppgifter inom Tullverket. Rent tekniskt fungerar det alldeles utmärkt att omfördela arbetsuppgifter inom tullen, såväl inom som mellan olika regioner. Därmed kan tullstationer med låg beläggning men lång öppethållandetid utnyttjas betydligt bättre än i dag.

Ur arbetsflödessynpunkt kan rutiner behöva ändras. Det förutsätter även att kompetensen utvecklas och säkerställs på de platser som får nya arbetsuppgifter.

Detta har fördelar framför att säga upp respektive nyanställa på olika myndigheter. Om arbetsuppgifter kan omfördelas mellan och inom myndigheterna erhålls en mycket större flexibilitet då kapacitetsutnyttjandet ständigt kan anpassas så att det blir en jämn belastning över hela Tullverket. Dessutom är det dyrt att såväl säga upp som nyanställa och skapar ibland onödigt lidande. Det tar också lång tid att genomföra sådana förändringar.

Att skapa flexibilitet i organisationen så att arbetsuppgifter snabbt kan flyttas är en av de viktigaste framgångsfaktorerna för att klara utmanande mål. Att snabbt följa såväl ändrade resandeströmmar som varuflöden som illegala införselvägar för till exempel narkotika är både en utmaning och möjlighet att effektivisera verksamheten. Vi anser därför att denna fråga bör prioriteras. Att anpassa resursfördelningen och arbetsuppgifterna underlättas om antalet regioner begränsas.

Det kan i detta sammanhang noteras att när vi tagit upp denna fråga med företrädare för regionerna har det största intresset funnits hos de myndigheter som har låg belastning i dag. De ser stora möjligheter att hjälpa andra regioner som har stor – ibland alltför stor – arbetsanhopning.

Vi är bestämda i vår uppfattning att om bara viljan finns så går det utmärkt att fördela om arbetsuppgifter. Flera exempel på omför-

delning av uppgifter såväl inom regionmyndigheterna som i helt andra verksamheter visar detta.

Arbetstidsavtalet är inte ändamålsenligt

Tullverkets personal tjänstgör enligt det statliga arbetstidsavtalet. Detta avtal slöts i en tid dels när offentlig sektor hade svårigheter att rekrytera personal dels när Sverige i betydligt större utsträckning "var öppet" under normal arbetstid. I takt med globaliseringen pågår såväl legala som illegala verksamheter allt mer över dygnets alla timmar. Det nuvarande avtalet är inte anpassat till detta. När Tullverkets beordrar arbete på annan tid än normal arbetstid leder det till betydande merkostnader. Effekten är att regionerna till följd av minskande resurser prioriterar ner insatser som kostar för mycket, exempelvis spaning, trots att bedömningen är att insatsen behövs.

Arbetstidsavtalet innehåller möjligheter till en mer flexibel förläggning av arbetstiden än som i dag utnyttjas. Det krävs troligen viss utbildning på arbetsgivarsidan för att till fullo utnyttja möjligheterna i avtalet. Men vi anser inte att dessa möjligheter på sikt är tillräckliga.

Utgångspunkten måste vara att det är verksamhetens behov som styr arbetstiden och inte tvärtom.

Vi har noterat att andra statliga verksamheter, bl.a. polisen, har likartade problem.

Av dessa skäl anser vi att det en större översyn av avtalet och villkoren är befogad.

Samverkan mellan regioner

Vi har noterat att möjligheterna att samverka mellan regionerna inte till fullo utnyttjas. En förklaring till detta förefaller vara brist på vilja. Det finns en stark känsla bland regionerna att "se till sitt eget". Vi anser att detta motverkar Tullverkets samlade möjligheter att prestera största möjliga nytta.

Vi har pekat på möjligheterna att genom tulldatasystemet omfördela arbetsuppgifter. Detta är ett exempel på samverkan som bör komma till stånd. Det finns flera exempel. Möjligheterna till större enskilda kontrollinsatser erfordrar ibland så mycket personal att en region inte klarar detta ensamt. Då är det självklart att flera regioner

bör samverka. Det kan också vara tillfälligt uppkommande behov som bör klaras genom ökad samverkan.

Andra organisatoriska frågor

Den internationella representationen behöver effektiviseras

Medlemskapet i EU har för tullen på många sätt för Tullverket inneburit ett nytt sätt att arbeta. Det svenska tullregelverket har ersatts med ett som beslutas i EU. Av detta följer att regelverket nu ska ta hänsyn till alla medlemsländers intressen. Regelverket förnyas genom ett stort antal grupper och kommittéer som sammanträder i Bryssel. Detta i sin tur innebär att det för svenskt vidkommande är viktigt att delta i detta förarbete inom EU.

Rent konstitutionellt är det svenska regeringen som företräder Sverige i förhandlingarna. Eftersom det finns ett stort antal kommittéer och grupper som arbetar samtidigt är det dock omöjligt för Sverige att delta med regeringstjänstemän i vid alla möten. Ofta krävs det dessutom olika former av specialkompetens vid dessa möten, som bara finns inom Tullverket. Därför har det praktiskt ordnats så att det är Tullverkets personal som i störst utsträckning deltar, men som företrädare för svenska regeringen.

För Tullverkets del har det, jämfört med tiden före EU-medlemskapet, inneburit åtskilligt merarbete för ett förhållandevis stort antal personer, främst för anställda inom Generaltullstyrelsen. Eftersom förhandlingsarbetet i EU förutsätter deltagande från alla länder i alla grupper blir det för ett litet land som Sverige betungande. Försök har gjorts att samordna nordiska intressen.

Från flera håll har det framförts att EU-arbetet inneburit att såväl det strategiska som operativa arbetet för Generaltullstyrelsen blivit lidande, till följd av den stora omfattningen på resandet.

Vi ifrågasätter för vår del om det inte är dags att ompröva formerna för EU-arbetet. Det finns skäl att överväga om inte den fasta representationen bör öka och resandet minska. Trots allt kan informationsöverföring till stor del ske på telefon och fax och genom e-mail, under förutsättning att det finns personal i Bryssel som har lämplig kompetens att ta emot informationen.

Sverige har i dag ett tullråd, med fast placering i Bryssel. Om denna representation ökar minskar behovet av resandet. Den fasta representationen bör kunna klara av merparten av de möten som är

aktuella. Därigenom bör det endast i undantagsfall bli nödvändigt för Tullverkets personal att resa till Bryssel.

Verksamheten i Bryssel bör ledas från regeringskansliet och biträdas av Tullverket.

Totalt sett innebär detta i och för sig att den direkta kostnaden för representationen i Bryssel ökar men troligen kommer Sveriges samlade kostnad att minska och framför allt kommer EU-arbetet att kunna styras bättre genom att färre personer deltar i mötena.

Ett rådgivande organ kan vara bättre än en styrelse för myndigheten

Enligt Tullverkets instruktion leds verket av en styrelse. För såväl Tullverket som för andra myndigheter har dock styrelsen en annan funktion än för till exempel bolag och stiftelser.

Myndighetsstyrelserna roll har tagits upp vid ett flertal tillfällen under årens lopp Riksdagen har fastställt riktlinjer för myndigheternas ledning[10]. Riktlinjerna innebär att regeringen som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter ska välja enrådighetsverk eller styrelse. Enligt riksdagen bör ett starkt lekmannainflytande eftersträvas och huvudregeln ska vara att statliga myndigheter ska ha en lekmannastyrelse vid sidan om verkschefen.

Även Förvaltningspolitiska kommissionen[11] har tagit upp frågan:

> Vid en jämförelse med styrelsen i bolag, stiftelser, organisationer och kommunala verksamheter framstår en medverkan i lekmannastyrelser som relativt substanslös och ansvarsbefriad. Det reella ledningsansvaret ligger hos verkschefen, som rapporterar till departementet och regeringen.
>
> Ledamöterna av lekmannastyrelser utses av regeringen och är ansvariga inför denna, i den mån ansvaret låter sig identifieras. Samtidigt förutsätts de utöva "insyn och inflytande" på allmänhetens vägnar, vilket innebär ett ansvar av annat slag. Häri ligger en tvetydighet. Det är oklart hur ledamöternas ansvar som företrädare för allmänheten redovisas.
>
> Lekmannastyrelserna rekryteras i stor utsträckning bland riksdagens ledamöter. Riksdagens uppgift är bland annat att kontrollera regeringsmakten och besluta om lagar och riktlinjer för den statliga verksamheten. Från konstitutionell synpunkt inger det betänkligheter att riksdagsledamöterna i

[10] Prop. 1994/95:150, Bet 1995/96:KU1, rskr.32

[11] I medborgarens tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57)

> stor omfattning deltar i statsförvaltningens ledningsorgan och som sådana är underställda regeringen och ansvariga inför denna.
>
> Vid en sammanvägning av vad som nu har sagts finner kommissionen att den nuvarande formen av lekmannastyrelse med delat ansvar bör avskaffas.

För vår egen del anser vi inte att problemen med att riksdagsledamöter och representanter för särintressen har uppdrag i myndighetsstyrelser ska överskattas. Trots allt är styrelsens ansvar och befogenheter genom instruktionen av relativt begränsad art. Ledamoten får genom detta snarare insyn än inflytande.

Däremot delar vi kommissionens tveksamhet till nyttan av en styrelse. För en myndighet är det regeringen som de facto utövar merparten av en "normal" styrelses uppgifter. Något annat vore för övrigt otänkbart då myndigheterna är en del av det demokratiska systemet och därmed ska lyda under demokratiska institutioner.

Kommissionen har även uttalat sig för att rådgivande organ ersätter styrelsen:

> I stället för lekmannastyrelse med delat ansvar kan rådgivande organ, utsedda av regeringen eller verkschefen, fylla viktiga demokratiska uppgifter. Om ett sådant organ inrättas för verksamheten som helhet kan det i praktiken spela ungefär samma roll som en av dagens lekmannastyrelser. Eftersom rådets medlemmar saknar beslutsansvar, har de dock större frihet att agera i rollen som allmänhetens företrädare gentemot verksledningen och löper mindre risk att bli enbart "gisslan". Rådsorganen kan utformas för olika funktioner och verka på olika nivåer i myndigheterna. Lekmannainflytandet kan därmed breddas och verksamheten tillföras fler impulser utifrån än om det utövas enbart genom styrelsemedverkan. För att uppdragen skall locka intresserade och kompetenta personer krävs att vidsträckta möjligheter till insyn ges och att myndigheterna tar upp viktiga och relevanta frågor i det rådgivande organet.

Vi delar kommissionens uppfattning att rådgivande organ kan tillföra verksamheten mer än en styrelse. Vi har i det föregående föreslagit ett sådant organ, ett med näringslivet rådgivande organ som ska slita principiellt viktiga tolkningar av EU-regelverket. Speciellt i en tid när ett regelverk ersätts med ett annat tror vi att ett sådant organ kan fullgöra viktiga uppgifter för att Sveriges tillämpning av regelverket ska bli såväl flexibel som riktig.

Det finns även andra behov som kan klaras med rådgivande organ. Den inriktning som vi föreslår för Tullverket kräver en omfattande samverkan med näringslivet ifråga om att utveckla och förnya

tullprocesserna, finna mätmetoder för till exempel kvalitetsmätningar, m.m. För dessa ändamål kan ett rådgivande organ spela en viktig roll.

Vår uppfattning är således att vi inte ser något större behov av styrelsen och att den bör ersättas med ett antal för verksamheten intressanta råd.

Om ändå styrelseformen behålls vill vi peka på att det inte är självklart att verkschefen ska vara ordförande. Tvärtom anser vi att starka skäl talar för det motsatta. En verkschef som ägnar all sin tid åt verksamheten kommer som ordförande oundvikligen att ha en mycket dominant roll, kanske alltför dominant för att stimulera nya initiativ och ifrågasättande av verksamheten.. Eventuella tveksamheter som denne har inför ett beslut kommer att vara avklarade före styrelsebehandlingen och därmed urvattnas styrelsens fria diskussion.

Regeringen bör utse chefer närmast verkschefen

Enligt verkets instruktion utses verkschefen och överdirektören av regeringen. Byråchefer och chefer för regionmyndigheterna av Tullverket.

Regeringen utsåg tidigare även regioncheferna men detta ändrades i samband med organisationsförändringen år 1995. Vi ställer oss tveksamma till denna förändring och förslår att regeringen återtar befogenheten att utse även regioncheferna. Det kan ligga ett såväl sakligt som symboliskt värde i att regeringen utser, förutom verkschef och överdirektör, även andra chefer som är direkt underställda verkschefen. Det innebär bl.a. en markering av den viktiga funktion som är förenad med en viss tjänst. Vidare görs det tydligt att den utnämnde, liksom verkschefen, har ett ansvar inför regeringen.

Rent praktiskt utformas detta i instruktionen så att regeringen utser efter förslag från verkschefen. Detta innebär i sin tur att det är verkschefen som gör hela beredningen av tillsättningen. I normalfallet innebär regeringens utnämning blott att verkschefens förslag konfirmeras.

Vi vill även peka på att denna "farfarsprincip" även bör tillämpas inom myndigheten, dvs att en chef inte utser sina närmast underlydande. Denne bereder tillsättningen men beslut tas av den närmast högre chefen. Genom denna princip underlättas chefsförsörjningen över hela Tullverket. Det bör således finnas ett gemensamt chefs-

försörjningsprogram för hela Tullverket, där chefer underställda regionchefer är en fråga för verkschefen.

Till detta vill vi även lägga ett förslag att de högsta chefstjänsterna inom Tullverket bör omfattas av tidsbegränsade förordnanden. Att vara chef kräver normalt så pass mycket att det såväl för arbetsgivaren som för chefen kan finnas anledning att med jämna mellanrum ompröva förordnandet. Detta löses praktiskt så att de som utses till dessa befattningar har en tillsvidare anställning inom Tullverket och ett chefsförordnade på förslagsvis fyra år. Det finns exempel inom såväl stat som kommun på att detta går att genomföra på ett för båda parter fördelaktigt förhållande.

21. Tullverket bör administrera och kontrollera punktskatterna

Frågan om hur och av vem punktskatterna ska hanteras är en fråga som är av stort intresse för Tullverkets organisation och dimensionering.

Av direktiven till utredningen framgår: *"Skatteförvaltningens organisation är inte uppbyggd med inriktning på fysisk kontrollverksamhet och skatteförvaltningens tidigare erfarenheter av fysisk kontrollverksamhet är begränsade. En utvecklad samverkan mellan Tullverket och beskattningsmyndigheten bör därför kunna bidra till en effektivare kontrollverksamhet på detta område".*

Vi tar därför upp vissa frågor som rör tullens medverkan i punktskattefrågor.

Punktskatter handläggs av Skatteförvaltningen, Särskilda skattekontoret i Ludvika, som är huvudansvarig för kontrollverksamheten, men annan skattemyndighet, tull, kustbevakning och polis kan delta i kontrollverksamheten i olika roller.

Tidigare utredningar

Riksskatteverket genomförde på 1993 på regeringens uppdrag en utredning om punktskatterna[12]. Av uppdraget framgår att "punktbeskattningen inom den givna ramen bör hanteras på ett för det allmänna sammantaget mest kostnadseffektiva sättet. De svenska företagen ska kunna tillämpa så kostnadseffektiva rutiner som möjligt. Samtidigt ska en sådan kontrollnivå kunna upprätthållas att skatteuppbörden kan säkerställas och en konkurrensneutral punktbeskattning upprätthållas."

12 Punktskatter i ett EU-perspektiv (RSV Rapport 1993:9).

Utredningen framhåller att de prövat frågan om samutnyttjande av tullens och skatteförvaltningens personal och inte funnit rationella skäl tala för ett förutbestämt sådant. Utredningen anser bl.a. att tulltjänstemännens kunskaper inte räcker till för att klara bl.a. revisioner och att dessa därför inte utan utbildning kan sättas in i revisionsarbetet.

Utredningen ser ingen fördel i att bygga kontrollen av punktskatterna på ett förutbestämt samutnyttjande av tullens och skatteförvaltningens personal. I särskilda kontrollaktioner eller vid andra tillfällen när det är fråga om utredning inom gemensamma intresseområden är det naturligt och väsentligt att resurserna samordnas och att planering och genomförande sker i nära samarbete mellan myndigheter.

År 1997 lämnade Skatteflyktskommittén[13] förslag till lagreglering beträffande punktskattekontrollverksamhet. Förslaget vilade på fyra pelare:

- Möjligheten att göra fysiska kontroller
- Möjligheten att säkra skatteindrivning
- Möjligheten att på ett tidigt stadium få tillgång till relevant information
- Möjligheten till effektiva sanktioner

De fyra pelarna eller delarna i kommitténs förslag är alla enligt utredningen viktiga för att punktskattekontrollverksamheten skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

Utredningen har såvitt vi kunnat finna inte gjort någon jämförelse mellan skatteförvaltningen och tullen och utifrån denna analys lämnat något förslag om vart verksamheten bör höra. Det har förutsatts att det är inom skatteförvaltningen.

Förslagen bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Punktskatternas organisatoriska hemvist har inte prövats förutsättningslöst

Vi noterar att frågan om punktskatternas organisatoriska hemvist inte har prövats förutsättningslöst av dessa utredningar, vilket är be-

[13] Punktskattekontroll av alkohol, tobak, och mineralolja, m.m. (SOU 1997:86).

klagligt. Eftersom tull till sin utformning är en form av punktskatt kan en stor del av Tullverket de facto betraktas som en punktskattemyndighet. Det hade då varit naturligt för bägge tidigare nämnda utredningar att pröva frågan om den organisatoriska tillhörigheten.

Det är i och för sig inte ovanligt att myndigheter som får i uppdrag att utreda sin egen verksamhet i sina slutsatser uppvisar svagt intresse för ett nära samarbete med – eller att lämna över verksamheter till – andra myndigheter. Det är mer förvånande att Skatteflyktskommittén inte prövat frågan.

Vi noterar även att det uppdrag som Riksskatteverket fått att *punktbeskattningen bör hanteras på ett för det allmänna samlat taget mest kostnadseffektiva sättet* inte förutsättningslöst utvärderats.

Sålunda har frågan om vart punktskattefrågor bör höra inte fått någon förutsättningslös prövning.

För vår del anser vi att det finns en tydlig koppling mellan Tullverket och flertalet av punktskatterna.

Skatteflyktskommitténs fyra pelare för en effektiv punktskattekontroll talar för att Tullverket bör administrera punktskatterna

Skatteflyktskommittén har angivit fyra pelare som säkerställer en effektiv punktskattekontroll:

- Möjligheten att göra fysiska kontroller
- Möjligheten att säkra skatteindrivning
- Möjligheten att på ett tidigt stadium få tillgång till relevant information
- Möjligheten till effektiva sanktioner

Med den struktur och de fyra pelare, som enligt Skatteflyktskommittén bär upp en effektiv punktskattekontroll, finns det starka argument för att flytta hela verksamheten till Tullverket.

Möjligheten att göra fysiska kontroller

Detta förutsätter tillgång till personal som:

- Har vana att utföra fysiska kontroller
- Har allmänhetens förtroende att utföra fysiska kontroller
- Har nödvändiga befogenheter
- Har rätt utbildning

Tullens kontrollpersonal uppfyller alla dessa kriterier. Vi kan inte på någon punkt finna att skatteförvaltningen uppfyller dessa kriterier.

Om skatteförvaltningen ska bygga upp denna resurs torde det krävas åtskilliga år innan verksamheten kan få samma effektivitet som hos tullen. Vi anser att Skatteflyktskommittén underskattat de problem det innebär att bygga upp en ny kontrollkår med allt vad det innebär i form av acceptans hos allmänhet och företag, anseende utåt, intern kultur, etc. Bara den enskilda frågan att ge befogenheter åt en ny kontrollkår tar ett flertal år att omsätta i interna rutiner och etablerad praxis.

Såvitt vi kan bedöma blir statens kostnader betydligt större utan att den samlade nyttan ökar om en ny kontrollkår byggs upp inom skatteförvaltningen.

Möjligheten att säkra skatteindrivning

Både skatteförvaltningen och Tullverket har några hundra års vana på denna punkt, så det torde inte skilja.

Möjligheten att på ett tidigt stadium få tillgång till relevant information

I klartext innebär detta att bygga upp en underrättelseorganisation. Denna finns sedan många år etablerad hos Tullverket. Den finns inte hos skatteförvaltningen. Tullverkets underrättelseorganisation hanterar redan i dag ärenden som rör punktskatter. Resonemangen för denna punkt blir likartade de som ovan anförts i fråga om att utföra fysiska kontroller. Det tar många år att bygga upp en effektiv underrättelseverksamhet inom skatteförvaltningen.

En effektiv underrättelseorganisation förutsätter även ett nära samarbetet med utländska myndigheter. Eftersom punktskatter ofta hanteras av tullmyndigheterna i andra länder finns det den vägen en naturlig förutsättning som talar för tullen i Sverige.

Möjligheten till effektiva sanktioner

För smärre brott förfogar Tullverket över egna åklagare. Större brott lämnas till allmän åklagare. I sak talar inte denna punkt till någon myndighets fördel. Såväl Tullverket som skatteförvaltningen har vana att biträda allmän åklagare i förundersökning.

Andra argument för att punktskatterna bör administreras av Tullverket

Det finns även andra skäl som talar för att flytta verksamheten till Tullverket:

- Tullverket har revisionskompetens
- Tullnärvaro behövs i hela landet
- Två myndigheter – Skatteverket och Tullverket – hanterar punktskatter i dag
- Inom EU är tull och indirekta skatter samordnade
- Säkerställer vår inre-gräns kontrollmöjlighet
- Punktskatterna är klassificerade utifrån tulltaxan
- Det finns effektiva informationssystem inom Tullverket
- Skattelager liknar tullager

Tullverket har revisionskompetens

Riksskatteverket har framhållit att tullens revisionspersonal saknar kompetens att utföra punktskatterevisioner.

Tullverket har sedan ett par år satsat på såväl kompetensutveckling som nyanställning av revisionspersonalen. Tullen har medvetet strävat efter att höja kompetensen. En effektiv tullrevision förutsätter kunnande även om punktskatter, då dessa är så integrerade med tulluppbörden. Den kompetensuppbyggnad som för närvarande pågår kan därför förutsättas även omfatta punktskattekompetens. Vi anser därför att det argument som Riksskatteverket framförde år 1993 inte har samma aktualitet i dag.

Tullen har utvecklat kvalificerade hjälpmedel för att effektivt välja ut riskobjekten.

Tullnärvaro behövs i hela landet

Från allmänneliga utgångspunkter är det angeläget att det finns tullnärvaro i hela landet. För främst den norra delen av landet är tullen nu av så ringa omfattning att det med fog kan övervägas att lägga samman tullregionerna i Haparanda och Sundsvall med Stockholm eller Arlanda. Effektivitetsskäl talar för detta. Så är också på väg att ske inom kustbevakningen där norrlandsregionen föreslås läggas samman med Stockholmsregionen.

En avveckling av tullens norrlandsregioner vore ur andra utgångspunkter dock en oönskad utveckling. Med ett ansvar för kontroll och uppbörd av punktskatter kan dessa regioner tillföras nya arbetsuppgifter, som gör att deras berättigande som självständiga regioner underlättas.

Två myndigheter – Skatteverket och Tullverket – hanterar punktskatter i dag

De varor som är föremål för punktskatter passerar i stor utsträckning ändå ett gränstullkontor i samband med import/export av varan. Med nuvarande ordning är det två myndigheter – Tullverket och Skattemyndigheten – som hanterar samma fiskala fråga (även polis och kustbevakning biträder i begränsad omfattning). Det kan ifrågasättas om detta är den bästa ordningen för att uppnå bästa nytta av begränsade offentliga medel. Om punktskatterna flyttas över till Tullverket erhålls en samlad kompetens för fiskala åtgärder som rör varor.

Inom EU är tull och indirekta skatter samordnade

Den ordning som råder inom EU är att alla tullar och indirekta skatter faller under samma generaldirektorat inom EU-kommissionen. En nationell samordning av tull och punktskatter effektiviserar därmed Sveriges agerande i EU.

Även hos många av medlemsländerna hanteras tull och punktskatter i dag inom samma myndighet.

Säkerställer vår kontrollmöjlighet för inre-gräns

Det har under utredningens gång från flera håll framförts farhågor att Sverige på sikt kan bli förhindrade av EU att ha en särskild kontrollmöjlighet vid inre gräns, då denna kan påverka den EU-interna handeln. Andra länder har undvikit denna problemställning genom att ge tullen givits befogenheter över hela landet. Så bör också Sverige göra. Det är då naturligt att detta samordnas med att tullen tar över punktskatterna.

Punktskatterna är klassificerade utifrån tulltaxan

Skatterna på alkoholhaltiga drycker, tobak och mineraloljor utgör de ur inkomstsynpunkt viktigaste punktskatterna. EU:s strävan till samordning av dessa har kommit till uttryck i ett antal direktiv. De direktiv som behandlar skattebaserna innehåller mycket detaljerade definitioner av de skattebelagda produkterna alkohol, tobak och mineraloljor. Direktiven anger huvudsakligen med utgångspunkt från EU:s tulltaxa det exakta skattepliktiga området för respektive varuslag med angivande av s.k. KN-nummer (Kombinerade Nomenklaturen). Direktiven omsattes vid Sveriges inträde i gemenskapen till svensk lagstiftning, vilket resulterade i lag (1994:1776) om skatt på energi, lag (1994:1563) om tobaksskatt och lag (1994:1564) om alkoholskatt. Även dessa lagar är således präglade av den tulltekniska varugruppsindelningen vad gäller avgränsningen av de skattepliktiga varuområdena. När tveksamhet inträder hos Riksskatteverket, importörer eller andra aktörer om en vara skall skattebeläggas eller inte finns möjlighet enligt tullagstiftningen (tullkodex) att begära s.k. bindande klassificeringsbesked (BKB) hos Generaltullstyrelsen för att erhålla ett förhandsbesked om tillämpligt KN-nummer för en specifik vara.

"Skatterättsnämnden för indirekta skatter" utgör en grupp sakkunniga tillsatta av regeringen för att besluta om förhandsbesked i frågor som rör indirekta skatter. Även för den gruppen är det av vikt att ha tillgång till expert i varors klassificering enligt tulltaxan varför en av de sakkunniga är en tjänsteman vid Generaltullstyrelsen.

Det finns effektiva informationssystem inom Tullverket

En effektiv uppbörd av punktskatter förutsätter effektiva informationssystem, dvs en väl utbyggd IT-miljö, avsedd att klara uppbörden. En effektiv kontroll i samband med uppbörden förutsätter även ett nära samband mellan kontrollen och informationssystemen. Tullverket förfogar i dag ett över ett system som är anpassat till beskattning av varor. Eftersom punktskatterna dessutom är klassificerade utifrån tulltaxan och Tullverket redan idag svarar för del av uppbörden förefaller det rimligt att om Tullverket ges ansvar för kontrollen bör de även ha ansvar för uppbörden.

Om tullen svarar för kontrollen men ej uppbörden kommer informationssystemet att förvaltas av skatteförvaltningen och ett sämre utnyttjande av den information som finns i systemet kan befaras.

Skattelager liknar tullager

Om ansvaret för punktskattefrågorna flyttar till Tullverket får Tullverket även ansvar för s.k. skattelager. Eftersom dessa har stora likheter med tullager finns det inget som talar mot detta. En samordning torde snarare medge en effektivisering.

Invändningar mot att Tullverket tar hand om punktskatterna

Det finns även ett antal invändningar mot att Tullverket tar hand om punktskatterna:

- Punktskatter omfattar även energiskatter m.m.
- All skatt ska hanteras av en myndighet?
- Det kostar på att ändra i organisationen

Punktskatter omfattar även energiskatter m.m.

En invändning mot att tullen tar hand om de indirekta skatterna är att dessa även omfattar skatter som inte har något samband med tullfrågor (energi m.m.). Detta är ett argument som talar mot att flytta verksamheten. Vi kan inte se någon direkt fördel av att tullen

tar hand även om dessa. Det som kan tala för är om alla punktskatterna har ett så starkt inre samband, i form av gemensam administration etc. att även de bör flytta med.

I slutänden får dock en bedömning göras vilket som ger den största nyttan. Då så pass många skäl talar för att tullen tar hand om punktskatterna anser vi inte att denna fråga ska ges för stort utrymme i bedömningen.

Vi har inte prövat möjligheten att låta de punktskatter som inte har ett naturligt samband med tull ligga kvar på skatteförvaltningen, men utesluter det inte.

All skatt ska hanteras av en myndighet?

Det har även i olika sammanhang talats om att all skatt ska hanteras av skatteförvaltningen av effektivitetsskäl. Vi har svårt att förstå detta argument. Tull är en specialform av skatt och den ligger inte i dag i skatteförvaltningen. Det fungerar alldeles utmärkt. Dessutom hanterar Tullverket redan i dag såväl punktskatter som momsuppbörd till mycket stora belopp för skatteförvaltningens räkning.

Det kostar på att ändra i organisationen

Ett annat skäl som talar mot att flytta verksamheten är att skatteförvaltningen i dag har hand om punktskatterna. Tyvärr leder organisatoriska förändringar oundvikligen till effektivitets- och produktivitetsförluster. Dessa är dock av övergående natur. Omstruktureringen inom Tullverket visar att det tar 2-3 år innan verksamheten är helt återställd, beroende på hur stora förändringarna är. När det gäller punktskattefrågorna torde detta vara av underordnad betydelse då ett byte av huvudmannaskap inte påverkar organisationen för beskattningsmyndigheten i Ludvika. Denna kan behållas intakt.

Fördelen i att förändra huvudmannaskapet överväger betydligt de eventuella nackdelar som uppstå.

Slutsats

Vår uppfattning är övervägande skäl talar för att punktskattefrågorna överförs från skatteförvaltningen till Tullverket. Rent praktiskt bör verksamheten – som nu – samordnas i Ludvika.

22. Våra slutsatser och förslag

Dimensioneringen är rätt – effektiviteten kan öka

Slutsatsen av den utvärdering vi gjort av verksamheten under åren 1993/94 – 1997, är att Tullverkets problem inte i första hand är brist på resurser (sidan 171). Vi anser att resurser kan frigöras genom en effektivare användning. Såväl resurser som arbetsuppgifter kan omfördelas så att en större samlad samhällsnytta erhålls.

Frågan om dimensioneringen av tullen är ytterst en demokratisk fråga som beror av vad som ska uppnås, hur mycket nytta som ska produceras. Mer nytta kan alltid uppnås om resurserna ökas. Vår bedömning är dock att först när en effektivare fördelning av resurserna genomförts bör frågan om ev. ökade resurser prövas. Det är först då det går att ställa de rätta kraven på vilken nytta som ska produceras. Risken är annars att nya resurser till största delen fördelas i verksamheterna utan att motsvarande större samhällsnytta uppnås.

De problem som uppstått inom verksamheten efter EU-medlemskapet anser vi snarare vara "inkörningsproblem" än brist på resurser. Tullverket har haft svårt att orientera sig i en ny regeltradition. Nu, några år efter inträdet, flyter arbetet betydligt bättre. Detta vitsordas också från näringslivet. För till exempel gränskontrollen har den effektivisering av resurserna som blev nödvändiga till följd av anslagsminskningen inneburit att verksamheten nu är effektiv, vilket den inte var året före inträdet.

Men vi anser inte att den hittills genomförda effektiviseringen räcker. Det finns mycket kvar som kan effektiviseras.

Ett exempel på detta är det s.k. RISK-projektet. Detta kan frigöra betydande resurser inom verksamheten. Vi anser att det finns andra angelägna behov som dessa och andra frigjorda medel kan användas till inom Tullverket. Det gäller såväl att öka servicen till nä-

ringslivet som att förstärka gränskontrollen, i första hand genom att med en systematisk ansats förstärka underrättelsesidan. Men vi anser inte att denna resursomfördelning bör beslutas ensamt av Tullverket utan bör föregås av sedvanlig budgetbehandling.

Nya resurser riskerar alltid att stoppa upp en förändringsprocess och bör därför övervägas noga. Eftersom nya resurser till tullen oftast handlar om viljan att stoppa narkotikan bör också sådana nya resurser prövas i ett större sammanhang där samtliga resurser för att stoppa narkotikan vägs in. Tullen kan aldrig vara en ensam sköld mot narkotikan. Tullen är en strategisk del av en enad front. Enligt den utvärdering vi gjort kostade gränskontrollen före EU-inträdet mer än den gav tillbaka i nytta för samhället. Vårt sätt att göra dessa beräkningar är i och för sig inte invändningsfria men det visar att de neddragningar som gjordes i samband med EU-inträdet gav som resultat att inte bara effektiviteten i gränskontrollen ökade väsentligt, dessutom ökade beslagen radikalt.

Kampen mot narkotikan är en högt prioriterad verksamhet inom såväl tull som polis. Mycket stora medel satsas också. Totalt anslås stora belopp till tullen och polisen för att bekämpa narkotikan. Tullen och polisen gör också stor nytta. Frågan är om de gör tillräcklig nytta för de insatta resurserna. Vår uppfattning är att resursanvändningen bör kunna effektiviseras.

Eftersom marginalnyttan oftast är avtagande, dvs. den sist satsade kronan gör mindre nytta än den första, är en effektivisering viktig för att ev. medel som frigörs från andra verksamheter ska ge största nytta.

Totalt sett vill vi framhålla att om riksdagens mål om ett narkotikafritt samhälle ska kunna infrias krävs mycket stora insatser från inte bara samhällets sida utan lika mycket från allmänhet och näringsliv. I det sammanhanget kommer troligen ytterligare resurser att krävas även till tull och polis, då utfallet hittills av samhällets samlade insatser visar att vi inte ens är i närheten av en måluppfyllelse.

Det är dock inte bara en fråga om effektivare användning av resurserna eller ytterligare resurser utan troligen om ett helt annat sätt att arbeta, där allmänheten och näringslivet har en nyckelfunktion.

Enligt vår uppfattning kan narkotikan bara stoppas om det finns en fullständig uppslutning i samhället och vilja att hjälpa till.

Narkotikan är inte en fråga bara för myndigheterna.

De övergripande målen (effektmålen) för verksamheten är rätt utformade

Utgångspunkten för vår analys har varit de krav som de som Tullverket är till för har på Tullverket och om verksamheten bedrivs så att samhällsnyttan blir den största möjliga.

Kraven finns sammanfattade i de övergripande mål (effektmål) som regeringen och riksdagen fastlagt för Tullverket (sidan 121):

- att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas,
- att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in- och utförsel av varor efterlevs,
- att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges,
- att vid fullgörande av sina uppgifter verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras, både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket, samt tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Vi anser att dessa mål på ett bra sätt sammanfattar omvärldens krav och inte behöver ändras.

Vi anser även att Tullverket kan uppnå de uppställda målen för verksamheten, beaktande effekterna för Tullverkets verksamhet vid yttre respektive inre gräns som följd av EU-medlemskapet.

Barriärbrytande mål bör användas – formulerade utifrån en vision

Våra förslag är:

att regeringen fastställer barriärbrytande mål för Tullverket som ersätter resp. kompletterar de nuvarande verksamhetsmålen för Tullverket,

att de barriärbrytande målen har såväl en kortsiktig (ett år) som långsiktig (fem år) formulering,

att Tullverket får i uppdrag att utarbeta och kontinuerligt uppdatera en vision för verksamheten,

att Tullverket får i uppdrag att genomföra en jämförelse – såväl kvalitativ som kvantitativ – med andra länders tulladministrationer.

Vi anser att verksamheten inom Tullen kan bedrivas så att de alltmer begränsade offentliga resurserna används effektivare.

Den teknik som vi föreslår för att effektivisera verksamheten är att använda s.k. barriärbrytande mål (sidan 126) formulerade utifrån en vision om hur Tullverket kan se ut om fem till tio år.

En vision är ett levande dokument som löpande bör ifrågasättas och uppdateras, åtminstone en gång per år. Vi har skisserat en vision (sidan 111), som kan vara en utgångspunkt för ett kontinuerligt visionsarbete.

Dessa barriärbrytande mål utgörs av verksamhetsmål. Detta innebär att vi förslår att de nuvarande verksamhetsmålen (sidan 121) ersätts resp. kompletteras med nya mål. En utgångspunkt bör vara att dessa mål ska vara mätbara, åtminstone en gång per år. Målen bör vara såväl kortsiktiga (ett år) som långsiktiga (fem år).

Vi har skisserat de mål som vi anser viktigast (sidan 125):

Verksamhetsmål för in- och utförselrestriktioner

- Stor allmänprevention i gränskontrollen dvs. en hög ***beslagsprocent*** för de prioriterade varuslagen narkotika, alkohol och tobak.

- Bra ***träffprocent*** i gränskontrollen för alla typer av beslag, vilket ger ett minimum av störning i resandetrafiken med bra beslagsresultat.
- Hög ***effektivitet***, dvs det samhällsekonomiska värdet av beslagen i förhållande resursinsatsen ska vara högt.

Verksamhetsmål för uppbörd

- Effektiv uppbörd, dvs rätt uppbörd i rätt tid till liten kostnad

Vi har under utredningens gång ofta stött på hänvisningar till hur arbetet bedrivs inom andra länders tulladministrationer, hur processer utformats och hur servicen mot näringslivet fungerar. Ofta har det framhållits att den svenska tulladministrationen i ett internationellt perspektiv ligger långt framme. Vi har ingen anledning att betvivla detta men vi har inte funnit någon mer systematisk jämförelse med andra länder. Vi anser därför att en sådan jämförelse bör göras (sidan 139). Den kan ge värdefull information och dessutom inspiration till Tullverkets eget förändringsarbete. Av störst intresse är självfallet övriga EU-medlemsländer, men även andra länder är av intresse. Eventuellt kan en sådan utvärdering ske gemensamt mellan EU:s tulladministrationer och genomföras som ett gemensamt EU-projekt.

Fördelningen internt av resurserna – budgetsystemet – bör förändras

Vårt förslag är:
att Tullverket får i uppdrag att ändra sitt nuvarande budgetsystem så att prioriteringen sker utifrån största samlad nytta.

Vi har utvärderat hur Generaltullstyrelsen fördelar de av riksdagen anslagna medlen och konstaterar att medlen kan användas effektivare (sidan 101). Vi anser inte att de tillgängliga resurser har fördelats på bästa sätt mellan olika verksamhetsområden inom myndigheten.

Vi anser även att det finns brister i metoden att fördela resurserna och att följa upp hur de används. Troligen är detta en följd av att resursfördelningen inte fungerar bra. Vi har jämfört effektiviteten i den regionala organisationen och funnit stora skillnader i effektiviteten. Vi har även åskådliggjort detta bland annat genom att titta på fördelningen av den knappa resursen narkotikahundar (sidan 107).

Genom att fördela resurserna utifrån var de gör störst nytta kan en större samlad nytta uppnås till samma kostnad.

Vi anser även att regionerna har en sådan storlek att sedvanlig teknik för att i ekonomiska termer redovisa dessas ekonomi och resultat bör användas (sidan 182), dvs regionerna bör avsluta sin årliga ekonomiska redovisning genom att upprätta resultat- och balansräkningar. Vi noterar att Generaltullstyrelsen fått i uppdrag av regeringen att utreda detta.

Organisationen bör förändras och nya organisationsformer prövas

Våra förslag är:

att regeringen initierar en översyn av Tullverkets organisation med inriktning mot en mindre men mer strategiskt inriktad centralmyndighet,

att regeringen initierar en översyn av regionindelningen med inriktning mot färre antal regioner,

att regeringen återtar utnämningsmakten av de chefer som närmast verkschefen leder verksamheten,

att regeringen förordnar dessa chefer på tidsbegränsade förordnanden,

att regeringen initierar en översyn av den internationella representationen i tullfrågor,

att regeringen i samband med beredningen av Förvaltningspolitiska kommissionens förslag prövar om det går att finna nya organisationsformer för viss statlig verksamhet, med utgångspunkt i de kommunala medborgarkontoren,

att regeringen initierar en översyn av de regelverk som styr arbetet för gränsmyndigheterna och prövar om det går att sammanföra delar av dessa regelverk till ett "gränsregelverk".

Tullverkets organisation är utformad utifrån de krav som det gamla regelverket ställde på verksamheten.

De krav som 2000-talet ställer på verksamheten och den teknik som vi föreslagit om barriärbrytande mål anser vi i sin tur ställer krav på en annan organisation.

Vi anser att centralmyndigheten bör vara mindre men mer strategiskt inriktad (sidan 175). De operativa uppgifter som Generaltullstyrelsen i dag har bör så långt möjligt föras över till regionerna (sidan 182).

Vi anser även att det finns för många regioner (sidan 180). De bör begränsas till fem till sju stycken. Vidare bör metoder för att med hjälp av tulldatasystemet omfördela arbetsuppgifter mellan regionerna utarbetas och införas (sidan 183).

Vi konstaterar att en förutsättning för att förnya verksamheten och för att kunna klara de målsättningar vi skisserat – de barriär-

brytande målen – är en för uppgiften engagerad verksledning som är beredd att anta de utmaningar som målen innebär (sidan 180). Vi anser också att regeringen bör återta utnämningsmakten för de chefer som närmast verkschefen ska leda verksamheten samt att dessa chefer bör få tidsbegränsade förordnanden, förslagsvis fyra år (sidan 188).

Vi anser att den internationella representationen behöver effektiviseras (sidan 185).

Vi anser att det behövs nya organisatoriska lösningar för att staten på sikt på bästa sätt ska kunna lösa sitt uppdrag mot allmänheten. Vi har pekat på problemen i glesbygd, där neddragningen inom statens olika sektorer riskerar att leda till att delar av glesbygden står utan statlig myndighet med befogenhet att ingripa mot illegala verksamheter. Vi anser därför att nya organisatoriska lösningar bör utredas och prövas (sidan 147). Vi har inget färdigt förslag till sådana lösningar men anser att de medborgarkontor som införs inom många kommuner kan vara en inspirationskälla. Vi anser att regeringen i samband med att Förvaltningspolitiska kommissionens förslag utvärderas bör ta med detta i beredningen.

Vi anser även att det finns behov av ett samlat gränsregelverk för de myndigheter som arbetar vid gräns (sidan 143). Vi har inte tagit ställning till hur detta regelverk bör se ut. Det kan vara såväl överenskommelser mellan berörda myndigheter som lag och/eller förordning.

Partsammansatta råd bör komplettera styrelsen för Tullverket

Våra förslag är:
att verkschefen ej bör vara ordförande i styrelsen.
att regeringen inrättar ett råd för att slita principiellt intressanta tolkningsfrågor i EU-regelverket,
att Tullverket får i uppdrag att inrätta ett med näringslivet gemensamt råd för gemensam processutveckling.

Vi ifrågasätter styrelsens roll att leda Tullverket men föreslår inte att den avskaffas. Ett sådant förslag bör beredas ytterligare och bör in-

nefatta även andra mer generella bedömningar om hur de statliga organen ska ledas och hur partsintressen ska vara företrädda.

Vi föreslår dock att verkschefen inte bör vara ordförande i styrelsen (sidan 188). Det finns flera skäl till att ordföranden bör vara någon utanför Tullverket.

Vi anser att ett med näringslivet gemensamt råd för att tolka EU-regelverket kan ge Tullverket värdefullt stöd i sina beslut. (sidan 186). Rådet bör ha lika många företrädare från såväl Tullverket och näringslivet och ledas av en neutral ordförande med utslagsröst.

Rådet bör även ha ett uppdrag att följa hur Tullverket säkerställer att beslut fattas lika i de olika regionerna, dvs att säkerställa rättssäkerheten.

Vi anser även att ett med näringslivet gemensamt råd bör inrättas för att få till stånd en gemensam processutveckling. Utgångspunkten bör vara att gemensamt nedbringa kostnaderna för tullprocessen och samtidigt höja kvaliteten på uppbörden (sidan 186). Ett sätt kan vara att vidareutveckla den s.k. ALFRED-gruppen, som i dag är ett gemensamt forum för informationsutbyte mellan Tullverket och näringslivet.

Enklare tullförfaranden bör utvecklas

Våra förslag är:

att Tullverket får i uppdrag att lämna förslag till en förmånstrappa,

att Tullverket får i uppdrag att redovisa förslag till förenklade tullförfaranden,

att tullagsutredningen får i uppdrag att överväga formerna för överklagandeprocessen.

Vi anser att synen på myndighetsutövning rent allmänt bör utvecklas (sidan 152). Det traditionella sättet för myndigheter att se till att reglerna följs är att utifrån givna bestämmelser granska inkomna ärenden och vid fel utdöma någon form av sanktion. Tullverket är inget undantag.

Enligt vår uppfattning ställer dock behoven och utmaningarna inför 2000-talet helt andra krav på offentlig verksamhet. De som

sköter sig ska gynnas. De som fuskar ska straffas. I dag gäller i första hand det sistnämnda.

Vi anser att tullen bör arbeta mycket mer offensivt så att de som sköter sig får olika typer av förmåner. De som sköter sig bäst bör också få mest förmåner. Vi ser ett antal sådana förmåner som kan byggas in i en förmånstrappa.. Detta får självfallet inte utformas så att den ger orättvisa förmåner. Alla företag ska ha samma chans att kvalificera sig i förmånstrappan.

Vi tror att detta underlättas av om Tullverket gemensamt med näringslivet i olika omfattning kvalitetssäkrar sina processer (sidan 153).

Vi anser också att det finns goda möjligheter att på olika sätt förenkla olika tullförfaranden, så att även de som i tullsammanhang är små, på ett enkelt sätt kan sköta sina tullärenden. Internet ger mycket goda möjligheter i detta sammanhang. Riksrevisionsverket kommer under våren 1998 att avsluta en utvärdering av Tullverkets importprocess och lämna förslag till förenklingar.

Vi har konstaterat att den nuvarande ordningen för att överklaga beslut i tullärenden hämmar Generaltullstyrelsens möjligheter att mer aktivt påverka beslutsprocessen (sidan 140). Vi anser därför att förslagsvis tullagsutredningen bör se över denna fråga och överväga möjligheten att utforma denna process på samma sätt som gäller inom skatterätten, dvs att överklagande går direkt till förvaltningsdomstol istället för som nu först till Generaltullstyrelsen.

Effektivare gränskontroll

Våra förslag är:

att Tullverket får i uppdrag att föreslå en systematisk metod att öka beslagsnivån i gränskontrollen,

att Tullverket, polisen och kustbevakningen gemensamt får i uppdrag att se över hur deras underrättelseresurser kan samordnas bättre och arbeta mot gemensamma mål och en gemensam hotbild,

att Tullverkets befogenheter att ingripa mot illegalt införd narkotika, tobak och alkohol utsträcks till att omfatta hela landet,

att hindren för Tullverket att använda tulldatasystemet i brottsbekämpande syfte ses över,

att Tullverket får i uppdrag att redovisa hur flexibiliteten i användningen av kontrollresurserna kan öka,

att Folkhälsoinstitutet får i uppdrag att årligen lämna en rapport till regeringen om den bedömda totalkonsumtionen av narkotika, alkohol och tobak,

att regeringen initierar en översyn av nuvarande och möjliga metoder att följa prisutvecklingen på narkotikamarknaden, med inriktning mot ett förslag hur denna systematiskt ska kunna kartläggas och följas.

I vår utvärdering av gränskontrollen har vi konstaterat att såväl beslagsnivåerna som effektiviteten har ökat betydligt det senaste året men att den för till exempelvis de vanligaste narkotikaslagen ligger under nivån för tio år sedan (sidan 77). För att öka beslagsnivåerna anser vi att en mer systematisk ansats behövs (sidan 158). Vi anser till exempel att riskprofiler bör vara utgångspunkten för alla kontroller. Regeringen har givit Tullverket i uppdrag att redovisa hur verket kan bedriva en effektivare narkotikabekämpning. Vi anser att detta uppdrag bör kompletteras med ett uppdrag att ta fram metoder för en systematisk ansats.

Vi anser även att tullens, polisen och kustbevakning kan samordnas bättre och arbeta mot gemensamma mål när det gäller exempelvis narkotikan (sidan 161).

Vi anser inte att de nuvarande befogenheterna för tullens gränskontrollpersonal är ändamålsenligt utformade (sidan 162). De får i

dag enbart arbeta i den gränsnära zonen. Vi anser att det är mer ändamålsenligt att Tullverkets primära mål för att bekämpa den illegala införseln följer trafikmönstret. Detta innebär att Tullverket bör ha möjligheter att ingripa under hela transportvägen till första distributionspunkten i Sverige. Detta innebär i sin tur att Tullverkets kontrollbefogenheter bör utsträckas till hela landet.

Smuggling av narkotika in över Sveriges gräns motsvaras vanligen av en transport av pengar i motsatt riktning (sidan 163). En trend som finns är att narkotikasmugglingen allt oftare sker som en del i ett större handelsmönster, som kan innefatta såväl legala varuflöden som andra illegala varuflöden – till exempel alkohol och tobak. För att kartlägga dessa mönster behöver således även legala varuflöden följas och dokumenteras. En brist som i det sammanhanget påtalats från Generaltullstyrelsen är att tulldatasystemets goda möjligheter att följa varuströmmar inte får användas i brottsbekämpande syfte. Enligt uppgift var detta en förutsättning från näringslivet för att medverka i införandet av tulldatasystemet. Vi föreslår att nuvarande regler ses över.

När det gäller Tullverkets resursanvändning har vi konstaterat att denna genom bland annat regionindelning och arbetstidsavtal är alltför inflexibel för att motsvara de krav som den illegala varuinförseln innebär (sidan 161).

En förutsättning för att de barriärbrytande mål vi skisserat ska kunna mätas är att det finns en kvalificerad uppfattning om hur mycket narkotika, tobak och alkohol som konsumeras i landet (sidan 81, 126). Det är mot denna totalnivå som samhällets resurser mot droganvändning bör dimensioneras, inte bara Tullverkets resurser mot illegal droginförsel. Vi anser därför att Folkhälsoinstitutet bör få ett uppdrag att löpande följa detta och årligen lämna en rapport till regeringen.

Vi har även med förvåning konstaterat att det inte finns någon systematisk uppföljning av aktuella prisnivåer på narkotika, på såväl mikro- som makromarknader. Vi anser att detta är ett av de mest effektiva sätten att följa förändringar på narkotikamarknaden i Sverige.

När det gäller de svenska bestämmelserna om införsel av tobak och alkohol ifrågasätter vi om inte Sverige måste anpassa skattenivåerna så att storskalig illegal införsel av alkohol och tobak blir ointressant (sidan 159).

Tullverket bör ta över punktskatterna

Vårt förslag är:
att Tullverket ges ansvar för att såväl administrera som kontrollera efterlevnaden av punktskatterna.

Vi konstaterar utifrån de utredningar om punkskatterna som genomförts av Riksskatteverket och Skatteflyktskommittén att någon förutsättningslös prövning av vilket statligt organ som bör administrera och kontrollera punktskatterna inte gjorts (sidan 191).

Utifrån våra utgångspunkter anser vi att de finns övervägande skäl att dessa flyttas från Riksskatteverket till Tullverket. Det viktigaste argumenten för detta är:

- att tull är en form av punkskatt,
- att de nuvarande punktskatterna till sin konstruktion till stor del utgår från tulltaxan,
- att Riksskatteverket i praktiken saknar möjlighet att bygga upp en effektiv kontroll av efterlevnaden av punktskatterna.

Om barriärbrytande mål ska klaras förutsätter det en offensiv användning av IT

Vi har även undersökt Tullverkets nuvarande och planerade användning av IT. Vi anser att Tullverket har kommit långt när det gäller att införa och använda IT. Men vi anser också att det finns mycket kvar att göra. Främst gäller detta att på ett effektivt sätt använda Internet för att öka servicegraden mot näringsliv och allmänhet. Internet innebär många möjligheter att såväl erbjuda service som att erbjuda tjänster i förtullningen.

Vi anser att Generaltullstyrelsen bör ha en tydligare inriktning att leda den strategiska användningen av IT. Möjligheten att klara de barriärbrytande mål vi föreslagit bygger till stor del på förmågan att rätt använda IT och att leda utvecklingen. För detta erfordras rätt kompetens. Generaltullstyrelsen bör i den mån denna kompetens inte i dag finns i verksamheten skaffa denna.

Bilaga 1: Kontrollpolitikens roll i narkotikapolitiken – Underlagsrapport från Folkhälsoinstitutet

Narkotikapolitikens grunder

Den svenska narkotikapolitiken bygger på en samordning av flera verksamheter; förebyggande åtgärder, kontrollåtgärder samt behandling. Man talar i detta sammanhang om primär, sekundär och tertiär prevention. En rad aktörer på centralt, såväl som på regionalt och lokalt plan är involverade, myndigheter såväl som organisationer och föreningar.

Två övergripande strategier ligger till grund för denna politik; å ena sidan åtgärder för att bromsa efterfrågan (demand reduction), å andra sidan åtgärder syftande till att begränsa utbudet av narkotika (supply reduction). Målet är det narkotikafria samhället. Mål och metoder för detta arbete finns formulerade i en Nationell handlingsplan, antagen av riksdagen 1995.

Då illegal narkotikahantering i hög grad är en internationell företeelse kan åtgärder i Sverige inte ses som isolerade från vad som händer i andra länder, till exempel kan Sverige ha rollen som transitland. Samverkan är med andra ord nödvändiga även internationellt. Detta gäller särskilt vad beträffar åtgärder som skall begränsa utbudet av narkotika. Med FN:s tre narkotikakonventioner finns en legal grund för ett sådant gemensamt arbete.

Kontrollpolitik

Inte minst medlemskapet i EU har inneburit ett intensivt internationellt utbyte av information, till exempel om narkotikamissbrukets utbredning, nya missbruksmönster osv. Samarbetet omfattar såväl efterfråge- som utbudssidan. På det polisiära området finns sedan länge ett forum, Interpol, för sådant arbete. Inom EU har etablerats

ett polissamarbete, EDU, som avses få permanenta arbetsformer i en ny organisation, Europol. Ett motsvarande samarbete finns även inom tullens arbetsfält genom Internationella Tullunionen, ICO. De nordiska länderna har egna samarbetsformer och genom anslutningen till Europeiska unionen har ytterligare sådana tillkommit.

Narkotikutvecklingen

Ett flertal undersökningar har visat att attityderna till och bruket av narkotika har förändrats under 90-talet, särskilt bland de yngsta. Detta är en utveckling som ägt rum i stora delar av världen under motsvarande period. I Sverige har denna ökning dock skett från en rekordartat låg nivå. De årliga skolundersökningarna i årskurs 9 visade att 3% av eleverna år 1989 hade provat narkotika. År 1997 hade 8% av pojkarna och 7% av flickorna provat. Detta var en upprepning av 1996 års siffror. Trenden av kontinuerlig ökning kan alltså vara bruten.

UNDCP beräknar (World Drug Report 1997) att det finns 8 miljoner heroinmissbrukare i världen och att det därtill finns 30 miljoner som missbrukar amfetamin. Kokain missbrukas av 13 miljoner. Den mest använda drogen är cannabis, som används av 141 miljoner människor. Siffrorna är uppskattningar, men ger en god bild av omfattningen. Missbruket förekommer i alla världsdelar.

Den aktuella trenden i Europa är att missbruket breder ut sig. Utbudet har ökat och priserna har fallit. Nya preparat, särskilt syntetiska droger, har tillkommit och nya intagningssätt har lanserats. Idag sprids till exempel en form av heroin som särskilt lämpar sig för rökning. Detta kan leda till att nyrekryteringen av heroinister underlättas. På senare tid har uppgifter kommit om heroinrökning även i Sverige.

Det finns en tydlig trend av ökad efterfrågan på stimulerande droger. Dessa syntetiskt framställda preparat förväntas framställas i omedelbar närhet till områden där efterfrågan finns eller kan utvecklas. Europa är en sådan region. Tillverkning av amfetamin och ecstasy är sedan länge etablerad, och Sverige utgör en etablerad marknad för dessa produkter, särskilt amfetamin. UNDCP uppfattar de syntetiska drogerna som en allvarlig hotbild mot Europa. I vilken mån den svenska efterfrågan kan öka är oklart.

Nya missbruksformer kan eventuellt bidraga till en nyrekrytering. Amfetamin lanseras i tablettform istället för, som nu, i pulverlös-

ning för injicering, vilket kan resultera i att intresset för partydroger (ecstasy, LSD) förflyttas till klassisk narkotika. Det kan också ge möjlighet till nyrekrytering, bl a av det skälet att amfetamin är billigare än ecstasy.

Polisiära insatser mot rave-miljöerna har ändrat det nya mönster som uppstått under 90-talet. Musiken har i stor utsträckning flyttat över i discotequemiljö. Drogerna anses ha följt med. Detta innebär att de yngsta inte längre har samma tillgång till denna musikform, och kanske inte heller till partydrogerna.

Under några år har intresset fokuserats på de sk partydrogerna. De årliga drogvaneundersökningarna i årskurs 9 avslöjar emellertid att dessa droger inte har någon betydande genomslagskraft i den här ålderskategorin (15-16 år). Det är cannabisprodukter (hasch och marihuana) som totalt dominerar. Vid årets undersökning hade 7.2 % någon gång använt cannabis.

Det är en allmän bedömning, inte bara i Sverige, att de unga ecstasy-användarna inte tillhör den klassiska missbrukargruppen, och att de därför inte automatiskt kommer att utveckla beroende och gå in i en missbrukarkarriär. Cannabis används av alla narkomaner. Cannabis användes också "rekreationellt", dvs av personer som endast använder preparatet vid speciella tillfällen och/eller i liten omfattning. Ett ännu relativt ouppmärksammat fenomen är utbredningen av heroinrökning. Med utgångspunkt i invandrarmiljöer sprids detta nu bland andra ungdomar i de bostadsområden där företeelsen finns. Missbrukarpotentialen är troligen betydligt större i dessa sammanhang, eftersom rekryteringen tycks följa i de klassiska spåren.

Den senaste beräkningen av missbrukets utbredning, genomförd av Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning, UNO-1992, uppger att det fanns 14.000 – 20.000 sk tunga narkomaner i landet. Uppskattningen innefattar ett mörkertal av dolda narkomaner. Brytpunkten sattes till 17.000 personer. Genomsnittsåldern var 32 år. 93 % av dem hade injicerat det senaste året. Undersökningar av det här slaget vidkännes avsevärda tolkningssvårigheter, och därför pågår också omtolkningsförsök. Någon betydande förändring av antalet tunga narkomaner har troligen inte ägt rum varken i förhållande till den föregående inventeringen, som ägde rum 1979, eller fram till idag. För vissa former av missbruk (undantag är i vart fall partydrogerna) har denna kärnpopulation en roll som "inspiratörer" för yngre experimentella missbrukare. De använder amfetamin, he-

roin och cannabis. De utgör den konsumentskara som potentiella säljare måste utgå ifrån.

Den vuxna befolkningen som helhet har ett måttligt intresse för narkotika. Nyligen har redovisats en samnordisk undersökning om narkotikavanor. Den visade att 11.4 % av svenskarna hade provat cannabis. Risken för att cannabis skall spridas i den allmänna befolkningen är låg. På frågan om man tror att det går att använda cannabis utan att bli beroende svarade 78.2 % nej, vilket är en mycket hög siffra. Svenskarna urskiljde sig än mer i sin uppfattning att narkotikan är ett större samhällsproblem än alkoholen (43.5 %, vilket till exempel kan jämföras med Finlands 15.3 %). På frågan om man skulle vilja prova cannabis om det vore tillåtet svarade endast 2.5 % av svenskarna ja. Även i de övriga nordiska länderna var andelen låg. Narkotika förefaller alltså vara av intresse endast för en begränsad grupp människor.

Från en pool av ungdomar som utforskar vuxenlivets lockelser utkristalliseras en grupp av missbruksbenägna som kan fastna i en missbrukskarriär. Majoriteten av ungdomar behöver knappast någon antidrogundervisning för att avstå. En annan grupp kan hållas på rätt sida om gränsen genom olika former av insatser, där information, positiva livsmiljöer, förbud och åtstramad drogmarknad har betydelse. En tredje grupp utgör den klassiska rekryteringsbasen. För den gruppen är det särskilt viktigt att utbudet begränsas. Polisens och tullens verksamhet kan vara direkt avgörande eftersom den gruppen endast följer (över-) tydliga budskap.

Kontrollpolitik behövs således inte minst för att skydda de mest sårbara. Det finns ett folkligt stöd för sådan verksamhet. I den nämnda nordiska undersökningen tillfrågades respondenterna om de ansåg tullens verksamhet vara väsentlig i detta avseende. I åldersgrupperna upp till 39 år ansåg 80 % så vara fallet. I åldersklasserna däröver ansåg nära 90 % att tullverksamheten är väsentlig.

Kommunikationssamhället

Narkotikamissbrukets (allt bruk rubriceras som missbruk) omfattning hänger samman med en rad faktorer. Den aktuella 90-talsökningen anges ofta hänga samman med en trend, som i övrigt gör sig påmind inom musikstilar, klädmode, TV-program, ungdomstidskrifter mm. En tidigare trend av frisksport har avlösts av en trend som accepterar eller tom förespråkar drogbruk. Nya droger

och nya intagningsprocedurer sägs ha medverkat till att unga människor ökar sin benägenhet att prova. Det finns också en utbredd uppfattning att det behövs nya pedagogiska metoder i det förebyggande arbetet. Ungdomarna vet idag mera om droger och dessas effekter och de låter sig inte imponeras av budskap som uppfattas överdriva medlens skadliga effekter. Tidigare lokala eller nationella utvecklingstrender tar allt oftare internationella mönster. Internet skyndar på dessa trender.

I takt med en ökad internationalisering har svenska ungdomars attityder till droger successivt förskjutits till mindre restriktiva hållningar, och fler säger sig vara beredda prova narkotika. Exponeringen har också ökat under hela 90-talet, om än en uppbromsning skett 1997 (årskurs 9). Dock är det långt kvar till de rekordhöga nivåerna under tidigt 70-tal, och det handlar hela tiden om en utpräglad minoritet som befattar sig med droger.

Vetskapen om att man kan riskera åka fast i polis- eller tullkontroller avhåller en del från att våga befatta sig med droger. Informationsinsatser har också betydelse. Det är emellertid svårt att mäta effekter därav. Kanske unikt för Sverige är kontrollorganens medverkan i denna process. Såväl polis som tull bedriver ett drogpreventivt arbete bland ungdomar. Det brukar betonas att informatörer i dessa sammanhang måste vara trovärdiga, dvs kunna peka på någon form av egen erfarenhet av det man talar om. Det är naturligtvis för handen i dessa exempel. Representanter från tull och polis har möjlighet till konkreta presentationer, vilket kan behövas i konkurrens med de budskap som strömmar över ungdomarna från andra kanaler.

Marknadens mekanismer

Efterfrågan på droger har ökat i Europa, men det har också utbudet. Detta är ett internationellt mönster, vilket ger genomslagskraft som slår igenom även i Sverige. Det är svårt att avgöra om det är utbud eller efterfrågan som är den dominerande kraften. Klart är däremot att dessa krafter hänger samman.

Enligt det svenska synsättet är det av mycket stor vikt att utbudet begränsas eftersom rik tillgång till narkotika (förenat med låga priser) tenderar locka fler att prova. Ur denna pool av brukare "rekryteras" sedan missbrukare. I denna fråga råder det dock inte enighet. En del menar att vem som helst som provar kan bli bero-

ende missbrukare, medan andra menar att det huvudsakligen handlar om speciella riskgrupper. I alla avseenden är det ändå så, att utan tillgång till narkotika blir ingen narkoman. Utbudsbegränsning (kontrollpolitik) är med andra ord en vital del av narkotikapolitiken. All erfarenhet pekar ändå på att av alla de som provar narkotika (surveyer brukar visa att ca 11% av den vuxna befolkningen någon gång provat) endast en mindre del utvecklar långvarigt bruk och beroende.

Marknaden påverkas även av de livsstilstrender som för tillfället dominerar. Under 80-talet gick missbruket ner, vilket återspeglades i olika mätmetoder. En del vill göra gällande att detta hängde samman med den förda narkotikapolitiken, men det har påpekats att samma trend varit dominerande även i andra länder med en annan politik. Under 90-talet kunde vi i Sverige registrera en ökning i de ungas drogvanor, trots att politiken förblivit oförändrad. Det finns alltså krafter vid sidan av de politiska. Trender, eller livsstilar, berör efterfrågesidan. Men trender kan understödjas och tom initieras genom aktioner på utbudssidan. Rika vallmoskördar resulterar oundvikligen i ett ökat utbud av heroin. När injektionsmissbrukarna förefaller rekryteras i mindre omfattning (marknaden är mättad) lanseras nya intagningssätt i avsikt att få avsättning för produkterna. Heroinet presenteras som rökheroin och marknadsföres kanske som mindre beroendeskapande än injektionsbruk av heroin. Därigenom kan randgrupper av måttliga brukare ledas in i mer avancerade vanor och beroende. Detta kan underlättas med "draghjälp". Under några år har just detta kunnat iakttas när man studerar klädmodet; modellerna skall se tärda ut ("heroin chiq").

Narkotikasmuggling

Endast en oerhört liten del av den narkotika som användes i Sverige har sitt ursprung här. Gränskontroller är därför en naturlig och viktig del av narkotikapolitiken. Inför Sveriges anslutning till EU och Schengensamarbetet fanns stor oro för vad detta skulle kunna betyda för åtgärderna mot narkotikatillförseln. Personalneddragningar avviserades, och följde också. År 1990 hade tullverket ca 4.000 anställda. År 1996 var styrkan nere i ca 2.500. Tidigare arbetsmetoder skulle delvis ersättas av nya, inte minst utökat internationellt samarbete.

Inledningsvis följde, som många befarat, en nedgång i beslagen. Nu förefaller emellertid tullen ha återtagit förlorade positioner; beslagen ökar. Detta kan antingen bero på att verksamheten verkligen återhämtat sig och att de nya metoderna börjat ge resultat, eller så handlar det om ökade införselmängder varvid den procentuella andelen beslag i förhållande till den totala införselmängden kan vara konstant.

Prioriteringar och arbetsmetoder ger naturligtvis utslag i beslagssiffrorna. I Rapport 97 (FHI/CAN) konstateras att betydelsefulla förändringar i polisens och tullens arbete kunnat avläsas i statistiken. Till exempel kunde nya riktlinjer för åtalsunderlåtelse, personalförstärkningar mm vara de underliggande orsakerna till de förändringar i statistiken som man kunde utläsa. Vanskligheten i att enbart göra bedömningar utifrån siffror i en tabell kan också demonstreras av dopingstatistiken. Bakom färre beslagtagna enheter kan ligga injektionslösningar istället för tabletter. Effekterna kan istället vara kraftfullare; en minskning som kanske är en ökning. För övrigt gäller att framgångsrikt kontrollarbete kan riskera driva fram mer förädlade produkter, vilka blir lättare (mindre utrymme) att smuggla.

Att bekämpa narkotikatrafik är att kämpa mot en mäktig och skicklig motståndare. Enligt UNDCP är numera den illegala narkotikahanteringen världens kanske mest omfattande näringsgren. Narkotikaproduktionen ökar och organisationsgraden ökar bland de karteller som är verksamma i det globala, illegala nätverket. Produktionsmetoderna blir allt mer förfinade. Med ökad satsning på framställning av syntetiska droger ökar utbudet samtidigt som lagar kan kringgås. Dessutom kan fler attraheras; de nya drogerna har inte på samma sätt som de klassiska en negativ stämpel. Istället har de en air av "smart drugs" över sig. Gränsdragningen mellan illegala droger, läkemedel, hälsokostpreparat, prestationshöjande preparat och kosttillskott blir allt svårare att upprätthålla. Allt detta går producenternas ärende. Bekämpningen kommer på efterhand, men finns.

Smugglingen har nu på 90-talet blivit än bättre organiserad och tidigare fristående brottsorganisationer samarbetar numera i allt större utsträckning. Samarbetet sträcker sig från odling till försäljning. Fram till 80- talets slut odlades olika produkter var för sig i helt olika delar av världen. Numera odlas inte bara coca i Anderna, utan även vallmo. Heroin kan alltså föras ut över världen i ett pa-

rallellt distributionsnät till det tidigare kända. därmed kommer nya handhavare i kontakt med varandra. smugglingsmetoder som tidigare använts av endast vissa syndikat lärs nu ut till andra. Exempelvis kan metoden att föra över smuggelgodset från större till mindre båtar utanför Galiciens kust med fördel användas även här. Med 280 mil kust och svårövervakad skärgård bör det finns sådana möjligheter. Att narkotikahanteringen på ett högre internationellt plan är välorganiserad behöver inte betyda att varje delmarknad, till exempel Sverige, detaljvis är indragen i den planeringen. Däremot kan naturligtvis mindre ligor och samarbetspartners ändå operera med stor skicklighet.

Trafiken förflyttar sig ständigt till infartsvägar där upptäcktsrisken förväntas vara lägre. De ökande beslagen vid postterminalen på Arlanda sänder varningssignaler, som så småningom resulterar i att andra metoder användes än postförsändelser. Man måste utgå ifrån att brottssyndikaten har en kapacitet till att konstant förbättra och ändra sina operationsmetoder. Hela deras existens hänger på detta. Enskilda smugglare kan ha en annan rationalitet. Sverige är en tämligen obetydlig marknad internationellt sett, men metoder som visat sig framgångsrika tas säkert i bruk även här

Kontrollpolitiken utvecklas. Med ökat samarbete över nationsgränser, underrättelseverksamhet och analyser och ett effektivt rapporterings system kan även en till numeräre blygsam verksamhet ha en viktig roll. Icke minst gäller detta naturligtvis med dess avskräckande effekt på handel bedriven av mindre ligor och enskilda. Myrtrafiken låter sig inte påverkas av insatser mot exempelvis pengatvätt eftersom detta rör en helt annan kategori av människor. Myrtrafiken, eller narkotikaturismen, kan endast bearbetas med åtgärder riktade mot enskilda smugglare, försäljare och konsumenter. För detta krävs konkreta ingripanden på personbasis. På samma sätt som en polisbil på en väg drar ner trafiktempot bidrar en synlig tullare till att färre personer tar risken att bli fast.

Lokala nätverk, till exempel det som finns etablerat i Öresundsområdet sedan mitten av 70-talet med representanter för tull, polis, åklagare, narkomanvård, skola och narkomanvård talar om riklig tillgång på diverse slag av narkotika samt låga priser. En aktuell rapport om heroinmissbruk (nov 1997) visar att heroinrökningen börjar breda ut sig i Malmö. Från olika polisdistrikt finns liknande rapporter. Den samlade rapporteringen har fått allt mera substans. Under åren har detta "early warning system" eller kunskapsutbyte

bidragit till att man tidigt uppmärksammat nya trender uppsnappade redan på ryktesnivå. Redan osofistikerade arbetsmodeller kan alltså ge ett bidrag. Med tillägg av mera avancerade analys- och rapporteringsmetoder (som tull och polis nu utvecklar) och särskilt uttalat i kombination med överordnade system riktade mot svarta pengar har utbudsbekämpningen en lika viktig roll att spela som efterfrågebekämpningen.

Beslag av narkotika

Nästan all narkotika som konsumeras i Sverige kommer hit från utlandet, men all narkotika som kommer hit konsumeras inte här. Vid flera tillfällen har spektakulära beslag gjorts av till exempel heroin och kokain där det har kunnat konstateras att partiet varit avsett för ett annat land. I år har till exempel heroinpartier till Norge stoppats i Sverige. Det händer också att partier som är på väg till (eller genom) Sverige stoppas i annat land. Att beräkna narkotikamarknadens omfång efter beslagsstatistik är därför vanskligt. Vi vet inte vilka totala mängder det handlar om. Vi vet inte heller hur många konsumenter som finns. Inte heller vilka konsumtionsmönster som finns. Dock kan vi utgå ifrån att beslagtagna partier ersätts av andra.

God tillgång brukar betyda låga priser. Ett sådant förhållande tycks råda nu. En tolkning av detta kan vara att ett överutbud på narkotika råder. En annan tolkning kan vara att efterfrågan är låg.

En springande punkt för att beräkna problemets svårighetsgrad är att få grepp över konsumtion och konsumenter. Surveyer i befolkningen görs med jämna mellanrum. Dessa ger en bild av det "rekreationella" bruket, men säger inte så mycket av det uttalade missbruket, och för att få en bild över narkotikabrukets storleksordning är detta viktigare. Det är nämligen de etablerade narkomanerna, och deras regelbundna stora förbrukning, som håller liv i marknaden.

Två riksomfattande undersökningar om denna grupp har genomförts. Den första år 1979, den andra 1992. Något annorlunda metodik användes, och den andra gjordes i ett urval av kommuner, varför resultaten kanske inte skall jämföras utan vissa reservationer. Det rådde också olika vårdpolitiska klimat vid de två tillfällena. Vid den första försvarades klienternas anonymitet och medverkan skedde delvis motvilligt, vid den andra var vissa inrapporteringskällor satta i fråga, vilket ökade motivationen att redovisa. Vid

det andra tillfället hade man generellt större erfarenhet och kunskap och tillika var missbrukarna mer erfarna, slitna och synliga.

Genom dessa större räkningar samt upprepade räkningar i viktiga kommuner samt därtill kliniska erfarenheter och intryck från olika vårdgivare och rättsvårdande instanser vet vi ändå i stora drag hur stor populationen av etablerade missbrukare är. UNO-undersökningen 1992 talar om ett intervall 14.000 – 20.000 med ett bryttal på 17.000 sk tunga missbrukare. Eftersom räkningen inte omfattade samtliga kommuner ger oss antalet faktiskt inrapporterade personer inte någon distinkt vägledning.

Med hjälp av smittskyddsinstitutets statistik över hepatit C-frekvens bland narkomaner har vi ytterligare en indikator att utgå ifrån. De narkomanvårdsinrättningar som testar för hepatit C (m.m.) har uppfattningen att ca 90 % av patienterna är smittade. Antalet narkomaner som bär på hepatit C (få lär kunna vara oupptäckta) är drygt 12.000.

Gruppen av sk tunga narkomaner kan beräknas lite olika. Alla är inte lika intensiva i sitt missbruk, de befinner sig i olika faser av sin missbrukarkarriär, de har olika profil på grund av olika drogpreferenser osv. Det är alltså i alla avseenden svårt att finna en korrekt beräkningsgrund. Ett försök görs ändå här för huvuddrogerna på marknaden, nämligen amfetamin, heroin och cannabis. Kokain tas också upp, om än detta preparat inte kan sägas vara stort i Sverige. Beräkningarna syftar till att föra samman missbrukarna och deras konsumtion med beslagsstatistiken för att grovt få en bild av hur stor andel av konsumtionsbehovet som fastnar i kontrollnätet.

Amfetamin

Fyra scenarior beräknas. Utgångspunkten för beräkning av hur många individer och hur ofta de använder amfetamin är vad man registrerar inom vårdapparaten.

Amfetamin är den dominerande produkten bland injektionsmissbrukarna. Många har hållit på i många år. Det är vanligt att tillgreppskriminalitet förekommer i den här gruppen. Polisen är därför väl förtrogen med individerna, vilket väl också leder till att de i längden har svårt att hålla sig dolda. Här har kalkylerats med 7.500 individer och variationer i dosstorlekar och antalet missbruksdygn. På samma sätt som man vid case-findingundersökningar lägger till ett sk mörkertal till kärntruppen kan man behöva göra motsvarande

i dessa beräkningar. Man kan till exempel kalkylera med fler eller färre individer respektive fler eller färre missbruksaktiva dygn, men den totala konsumtionen påverkas inte på något avgörande sätt av sådana justeringar. De sporadiska användarnas konsumtion gör endast en marginell förändring av den bild som ges här. Detta även om de skulle vara många. De använder nämligen små doser och oregelbundet. De kan därför få ingå i de räkneexempel som ges här. Preparatens renhetsgrad sägs vara hög. Kalkylering av effekter av olika renhetsgrad är inte gjorda.

Att beslag görs behöver inte nödvändigtvis betyda att konsumtionen minskar. Man kan istället utgå ifrån att det sker en reell överproduktion av narkotika. Om ett narkotikaparti inte når fram till konsumenterna ersätts det snabbt av ett nytt.

I åskådningsexempel A har dygnsdoseringen beräknats till 0,8 g. Antalet missbruksaktiva dygn är beräknat till 100. Populationen är 7.500. Detta ger ett årligt behov av 600 kg amfetamin. Någon speciell förändring av populationens storlek beräknas inte ha skett under beräkningsperioden 1992-1996. Den genomsnittliga beslagsmängden för de fem åren har varit 176 kg, vilket betyder att motsvarande 29 % av efterfrågan stoppats.

I åskådningsexempel B har dygnsdosen satts till 1 g och antalet missbruksaktiva dygn till 100. Populationen densamma, dvs 7.500. Detta ger ett behov av 750 kg. Under perioden har då i genomsnitt tagits motsvarande 23,4 % av efterfrågan.

Åskådningsexempel C utgår från dygnsdosen 0,8 g, men antalet aktiva dygn har höjts till 200. Med samma population ger detta ett behov av 1.200 kg, vilket sänker beslagsandelen till motsvarande 14,6 %.

Åskådningsexempel D har satt dygnsdosen till 1 g, och antalet aktiva dygn till 200. Med samma population ger detta 1.500 kg. Beslagsandelen motsvarar då 11,7 %.

Heroin

Fyra alternativa exempel ges. Utgångspunkt för beräkningarna är vad som är känt inom vårdapparaten.

Antalet injektionsmissbrukare av heroin är betydligt färre än antalet som injicerar amfetamin. Här anges antalet till 2.500. Variationerna i räkneexemplen sker beträffande dosstorlek och antalet missbruksaktiva dygn. Det kan nämnas att de heroinister som söker för

metadonbehandling kan komma upp i dygnsdoser om 1 g. De är få och deras intensitet i missbruket är särskilt utpräglad. Bruket att röka heroin är tämligen nytt, och i stort sett saknas uppgifter om dess storleksordning. Eftersom variationen i missbruksintensitet skiljer sig åt inom gruppen av injicerande heroinister kan de anses omfattas av de grova räkneexempel som ges. Omfattningen av missbruket beräknas ha varit konstant under femårsperioden 1992-1996. Hänsyn har inte tagits till renhetsgrad då denna sällan är känd.

Exempel A utgår från en dygnsdosering om 0,5 g. Antalet aktiva dygn är beräknat till 100. Populationen uppskattas omfatta 2.500 personer. Detta ger en efterfrågan på 250 kg på ett år, vilket i sin tur pekar på en beslagsandel på 10,o %.

Exempel B har dygnsdosering 0,5 g under 250 dygn, vilket ger ett behov av 313 kg. Beslagen motsvarar då 8,o %.

Exempel C har dygnsdosering 0,8 g och antalet aktiva dygn 200. Detta ger ett behov av 400 kg per år. Beslagen motsvarar då 6,2 %.

Exempel D beräknar dygnsdosen vara 0,8 g och antalet aktiva dygn vara 250. Beslagen motsvarar då 5,2 %.

Cannabis

Cannabis är det mest använda preparatet. Det finns de som enbart använder cannabis, men man kan som regel utgå ifrån att de som injicerar narkotika också ofta avvänder cannabis, liksom de också ofta är storkonsumenter av alkohol och olika former av läkemedel. Det är just denna kombination, "blandmissbruk" som gör att narkomaner faktiskt inte använder så stora mängder av sin huvuddrog som man kanske lätt föreställer sig. Så är det till exempel praktiskt taget omöjligt att dagligen injicera heroin.

Bruket av cannabis är förhållandevis utbrett om man ser till sk livstidsprevalens, dvs att någon gång ha provat. Cannabis har som regel varit det preparat man först stiftat bekantskap med. Det betyder att debutåldern är tämligen låg. I årskurs 9 var det våren 1997 7,2 % av eleverna som någon gång testat att röka hasch/marijuana. Under beräkningsperioden 1992-1996 har andelen något ökat, men inte på något avgörande sätt. Eftersom den förändring av attityder och beteenden som noterats under 90-talet huvudsakligen hänföres till de yngre påverkar det inte beräkningarna här, vilka tar som sin utgångspunkt den etablerade gruppen av cannabis rökare.

Cannabis tas in i landet i organiserade transporter, men även med sk myrtrafik, vilket innebär att enskilda användare bär med sig mindre partier vid gränspassage. Detta förekommer till exempel i Skåne vid gränsen mot Danmark.

Exempel A: UNO-undersökningen år 1992 angav ett sk bryttal om 17.000 missbrukare. Om vi antar att samtliga röker hasch och att de använder 1 g per dag under 150 dagar ger detta en förbrukning av 2.500 kg på ett år. Under perioden 1992-1996 beslagtog tull och polis 2.211 kg, dvs i genomsnitt 442 kg per år. Beslagen motsvarar då 17,7 %.

Exempel B: Om antagandet görs att det istället endast är 10.000 personer som vanemässigt röker hasch, och att de röker 1 g per dag i 300 dagar ger detta en förbrukning på 3.000 kg på ett år. Beslagen var i genomsnitt 442 kg, dvs motsvarande 14,7 %.

I exempel A är beräkningen gjord på en vid definition av "tunga" missbrukare men i gengäld är antalet aktiva dagar beräknat till ungefär varannan dag, kanske i underkant för vanemässiga missbrukare. Detta har utjämnande effekt i beräkningen. Dygnsdosen är hög. I exempel B är antalet reducerat men intensiteten hög. Det visar att det inte i första hand är antalet utan intensiteten som ger "resultat".

"Rekreationella" användare är ett mera adekvat begrepp när det gäller cannabis än när det handlar om amfetamin och heroin. Som ett räkneexempel på vilken grad av betydelse den gruppen kan ha antas (Exempel C) att 10.000 småkonsumenter använder cannabis under 50 dagar och att de konsumerar 0,5 g per aktiv dag. Sammanlagt konsumerar de då 250 kg. Exemplen A och B kan utökas med denna mängd, vilket i exempel A åstadkommer ett förbrukningsbehov av 2.750 kg och en beslagsandel motsvarande 16,1 %. I exempel B blir effekten att behovet är 3.250 kg och beslagen motsvarande 13,6 %.

Kokain

Kokain har, såvitt kunnat utrönas, en blygsam spridning på den svenska marknaden. Beslagen har under perioden 1992-1996 haft betydande fluktuationer. Sammanlagt har under de fem åren beslagtagits drygt 125 kg, motsvarande 25 kg per år. Detta förefaller överträffa behovet på den inhemska svenska marknaden.

Om 1g kokain kan fördelas på 10-20 doser och man använder 2 doser per brukningsdag (0,1 g), och dessa uppgår till 20 på ett år blir individens årsförbrukning 2 g.

Sätts detta i relation till den genomsnittsliga beslagsnivån, alltså 25 kg, ger det så många användare att man otvivelaktigt skulle fått en tydligare indikation därom i de surveyer i befolkningen som är gjorda. För några år sedan gjordes en beräkning att det skulle finnas 500 kokainmissbrukare i landet. Även om dessa idag skulle vara flera och de dessutom använder mera intensivt än i exemplet ovan handlar det ändå inte om kvantiteter i den storleksordning som beslagtas.

Om beräkningarna är någorlunda adekvata visar det att beslag kan vara av vilken uppskattad storleksordning som helst utan att marknaden stängs av. Utbud och efterfrågan möts; beslagtagen narkotika ersätts av nya sändningar. När det gäller kokain är målet för (de större) sändningarna inte i första hand Sverige.

Tullens och polisens beslag motsvarar följande procentandelar av den beräknade årsförbrukningen åren 1992-1996

Årsför-brukning	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
	%	*%*	*%*	*%*	*%*
Amfetamin					
A. 600 kg	*20,0*	*23,6*	*35,0*	*46,4*	*21,2*
B. 750	*16,1*	*18,9*	*28,0*	*37,2*	*17,0*
C.1.200	*10,1*	*11,8*	*17,5*	*23,2*	*10,6*
D.1.500	*8,1*	*9,5*	*14,0*	*18,6*	*8,5*
Heroin					
A. 250 kg	*10,0*	*8,7*	*8,4*	*12,3*	*10,5*
B. 313	*7,9*	*6,9*	*6,7*	*9,9*	*8,4*
C. 400	*6,1*	*5,3*	*5,2*	*7,7*	*6,5*
D. 500	*4,9*	*4,4*	*4,2*	*6,2*	*5,2*
Cannabis					
A. 2.500 kg	*15,0*	*22,5*	*18,3*	*21,1*	*11,5*
B. 3.000	*12,5*	*18,8*	*15,2*	*17,6*	*9,6*
C. 2.750 (A.+250)	*13,7*	*20,5*	*16,6*	*19,2*	*10,4*
D. 3.250 (B.+250)	*11,6*	*17,3*	*14,1*	*16,2*	*8,8*

Bilaga 2: Utredningens direktiv

Dir. 1997:34 Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en utvärdering av Tullverkets dimensionering och organisation mot bakgrund av bl.a. EU-medlemskapet. Utvärderingen skall bl.a. belysa följande: – Effekterna för kontrollverksamheten och tullverksamheten i övrigt.

- Om dimensioneringen blivit riktig med hänsyn till förändringar i regelverk och arbetsvolymer.

- Förutsättningen för och erfarenheterna av Tullverkets samarbete med andra myndigheter, särskilt ur ett EU-perspektiv.

Bakgrund

Den ekonomiska, tekniska och rättsliga miljö som Tullverket skall verka i har genomgått väsentliga förändringar under senare år. Den fortgående internationaliseringen har lett till kraftigt ökade flöden av människor och varor över de svenska gränserna. Sociala och politiska förändringar har i många avseenden lett till ett ökat tryck mot våra gränser. Teknologiska förändringar har förändrat hotbilden, samtidigt som de också skapat nya förutsättningar för en effektiv tullverksamhet och ett väl fungerande samarbete med andra myndigheter i och utom Sverige.

Medlemskapet i EU innebar att Sverige blev medlem i en europeisk tullunion. Samtidigt medförde de gemensamma reglerna om fri rörlighet för personer, varor, kapital och tjänster att gränsen till andra EU-länder övergick till att vara inre gräns.

De övergripande mål som gäller för Tullverket förändrades inte inför EU-medlemskapet. Målen är formulerade enligt följande: – att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, – att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor

efterlevs, – att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges.

Efter förslag i budgetpropositionen för budgetåret 1997 beslutade riksdagen att ett nytt övergripande mål skall läggas till de tidigare.

Målet har karaktär av ett effektivitets- och servicemål och formuleras enligt följande: – att vid fullgörande av sina uppgifter verka för att kostnaderna för tullprocedurer minimeras både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket samt tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Allmänt om effekterna av EU-medlemskapet

I och med inträdet i EU ställdes Tullverket inför en omfattande förändring av sin verksamhet beträffande gränsformaliteter m.m.

Genomförandet av tullunionen innebär att hela EU blivit ett enda tullområde där varor kan röra sig fritt utan tullformaliteter på liknande sätt som inom ett land. Inom unionen har begreppen import och export inte längre någon innebörd, klarering och kontroll inriktas främst på tullunionens yttre gräns.

Effekterna för tullverksamheten är olika vid den inre respektive vid den yttre gränsen. Med yttre gräns avses unionens gräns mot tredje land, medan inre gräns syftar på gräns mellan medlemsländer. Den svenska kusten är yttre gräns, likaså svenska hamnar, utom den del av hamn där det bara förekommer trafik mellan EU-länder. Flygplatser är yttre gräns för varor till och från tredje land, i övriga fall inre gräns.

Vid yttre gräns är Tullverkets uppgifter efter medlemskapet i stort sett desamma som före medlemskapet. Skillnaden är att Tullverket, efter medlemskapet, här skall ta tillvara EU:s samlade intressen beträffande uppbörd och kontroll samt tillämpa EG:s gemensamma tullagstiftning. Den yttre gränskontrollen inom unionen är på så sätt en av förutsättningarna för den fria rörligheten över de inre gränserna. Sverige svarar härmed också för att en korrekt uppbörd gentemot EU säkerställs.

Den gemensamma tullagstiftningen skiljer sig i vissa avseenden från den svenska lagstiftning som gällde före medlemskapet. Medlemskapet har bl.a. inneburit ett återinförande av importlicenser och kvoter. Vidare skall nya s.k. tullförfaranden med ekonomisk verkan tillämpas. Den gemensamma jordbrukspolitiken påverkar också tullförfarandena.

De största förändringarna för tullverksamheten har berört verksamheten vid den inre gränsen, där klareringsverksamheten i princip bortfallit helt.

Därutöver har mervärdesbeskattningen av handel med EU-länder flyttats från Tullverket till skatteförvaltningen. Samtidigt har vissa nya arbetsuppgifter tillkommit.

Lagregleringen efter EU-medlemskapet

Gemenskapens tullagstiftning innehåller den materiella regleringen om bl.a. tullsatser och villkor för tullfrihet m.m. men också procedurbestämmelser för tullförfarande. Medlemsstaterna har dock att själva närmare reglera tullmyndigheternas kontrollverksamhet, sanktioner, tillståndsgivning, indrivning m.m. Samtidigt med Sveriges inträde i unionen blev inte bara EG:s förordningar gällande i Sverige utan samtidigt trädde ny och anpassad nationell tullagstiftning i kraft.

Denna reglerar bl.a. Tullverkets kontrollbefogenhet vid den yttre gränsen Därefter har även en ny lag trätt i kraft den 1 juli 1996 som bestämmer Tullverkets befogenheter vid gränsen till andra EU-länder (SFS 1996:701). Tullverket har enligt denna i stort sett samma kontrollbefogenheter som vid den yttre gränsen, men användningen av dessa befogenheter är förbehållen kontroll av in- och utförselrestriktioner för vissa i lagen uppräknade varor såsom t.ex. narkotika, vapen och dopningsmedel. Kontrollerna får inte ske vare sig planmässigt eller slumpmässigt.

Den 1 juli 1996 trädde vidare den s.k. transportkontrollagen i kraft (SFS 1996:598) liksom ändrade befogenheter för Tullverket i utlänningskontrollen.

Behovet av ett utvecklat arbetssätt

Utvecklingen och strävan mot en union utan gränskontroller mellan länderna förutsätter att dessa kontroller ersätts av andra effektiva metoder att förhindra en ökad utbredning av narkotikabrottsligheten och brottsligheten inom varuhandeln. Arbete med att utveckla sådana kompensatoriska åtgärder pågår både nationellt och inom unionen. Ett viktigt inslag i detta är en hög vaksamhet och bevakning av unionens yttre gräns men också ökat samarbete mellan myndigheter. Utvecklandet av sådana åtgärder kommer att medföra mer eller mindre ändrade arbetsformer i brottsbekämpningen och förhoppningsvis leda till effektivare kontrollverksamhet. Utvecklingen går t.ex. mot en ökad inriktning på underrättelse- och spaningsverksamhet i samarbete med andra länder. Ett exempel på detta är de databaser som är under planering och uppbyggnad i EU för informationsutbyte mellan länderna i brottsbekämpningen.

En nationell kompensatorisk åtgärd har vidtagits genom införandet av en möjlighet för tullen att i den brottsbekämpande verksamheten ta del av uppgifter från transportföretagen om till Sverige ankommande och avgående transporter avseende dess passagerare och last. Avsikten är att ge en

ökad möjlighet för tullen att, utan störningar i trafiken, göra en riskbedömning avseende brottslighet i samband med transporter över våra gränser.

Dimensioneringen m.m. av Tullverket

Mot bakgrund av att tiden för förberedelser inför EU-medlemskapet var mycket kort, samt att Tullverket tidigare gjort förberedelser för och konsekvensanalyser av ett medlemskap, var det naturligt att Tullverket självt fick se över sin organisation. Detta uppdrogs åt Tullverket i regleringsbrevet inför budgetåret 1994/95. Uppdraget formulerades som att "mot bakgrund av att ett svenskt medlemskap i EU leder till grundläggande förändringar vad gäller gränsformaliteter och kontroll skall Generaltullstyrelsen se över behovet av organisatoriska förändringar inom Tullverket".

Verket var tidigare indelat i tre organisatoriska nivåer, Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet och därunder fyra regionala tullmyndigheter som administrerade ett flertal lokala tullmyndigheter med verksamhet på olika platser och totalansvar för uppbörd, kontroll och övriga arbetsuppgifter, inom givna geografiska områden.

Generaltullstyrelsens förslag till ny organisation innebar att den då befintliga myndighetsstrukturen skulle behållas, den fasta tullnärvaron skulle minska från 56 till 52 platser och antalet årsarbetskrafter reduceras med 522, innebärande en anslagsminskning med 141 miljoner kronor.

Regeringen ställde sig i budgetpropositionen inför budgetåret 1995/96 tveksam till Generaltullstyrelsens förslag avseende anslagsnivå och organisation eftersom den grundläggande förändringen för Tullverkets verksamhet borde resultera i motsvarande förändring i anslagstilldelning och organisationsstruktur.

Utgångspunkten för regeringens ställningstagande om verkets dimensionering var en analys av vilka verksamheter som skulle bortfalla vid EU-medlemskapet.

Regeringen föreslog mot den bakgrunden att Tullverkets anslag skulle minska med totalt 362 miljoner kronor under perioden 1995/96 – 1998, motsvarande ca 1 100 årsarbetskrafter.

Enligt budgetpropositionen borde det inte ankomma på vare sig regeringen eller riksdagen att exakt fastställa Tullverkets organisationsstruktur.

Styrande för hur organisationen utformades och lokaliserades borde vara trafikens och näringslivets behov av tullinsatser och statsmakternas krav på effektivitet och rationell klarerings- och kontrollverksamhet.

Generaltullstyrelsen uppmanades därför att på nytt överväga om den befintliga organisationsstrukturen var den mest ändamålsenliga och optimala inför medlemskapet i EU. Regeringen menade också att det borde ankomma på Generaltullstyrelsen att organisera och forma de nya tullmyndigheterna.

Riksdagsbehandlingen av regeringens budgetproposition ledde till att regeringens förslag ändrades. Riksdagens beslut blev en mindre besparing än den regeringen föreslagit. Beslutet innebar att besparingen uppgick till 288 miljoner kronor att tas ut under två år i stället för 362 miljoner kronor under tre år som regeringen föreslagit. Tullverket kunde därmed behålla ytterligare ca 250 årsarbetskrafter i verksamheten.

Riksdagsbeslutet innebar också att Generaltullstyrelsen fick utforma den nya organisationen. Skatteutskottet ansåg att neddragningen borde begränsas något i förhållande till regeringens förslag. Anledningen var att utskottet ville försäkra sig om att Tullverket skulle kunna bibehålla ambitionsnivån beträffande kontrollen av olaglig införsel av bl.a.

narkotika och att verket skulle kunna bevara en god servicenivå till de företag som är beroende av internationell handel.

Efter riksdagsbehandlingen blev tiden mycket kort för Generaltullstyrelsen att utforma den nya organisationen. Omorganisationen genomfördes den 1 juli 1995 och innebar att verket organiserades i två nivåer, Generaltullstyrelsen och tolv regioner. Omorganisationen medförde också att tullnärvaron upphörde på tio platser i landet. Personalstyrkan minskades med cirka 820 personer och kom att omfatta 2 450 årsarbetskrafter.

Riksdagens beslut innebar också att en skyndsam utvärdering skulle ske av förändringarnas effekter på kontrollverksamheten och tullverksamheten i övrigt (bet. 1994/95:SkU23 och 33, rskr. 1994/95:240).

Samverkan med och avgränsning mot andra verksamheter

Tullverkets verksamhet utövas i huvudsak vid och i närheten av gränsen.

Tullverket bedriver där en kontrollverksamhet vari ingår bl.a. spaning med möjlighet till ingripanden mot smugglingsbrott med samma befogenheter som tillkommer polisen. Polisen ansvarar samtidigt för personkontrollen vid gränsen. Behovet är därför stort av en nära och förtroendefull samverkan med olika polismyndigheter.

En svensk anslutning till Schengenavtalet kommer att medföra förändringar av förutsättningarna. Också i detta perspektiv föreligger ett påtagligt behov av utvecklade former för samverkan mellan myndigheter, bl.a. på plat-

ser med mindre omfattande kontrollverksamhet, i syfte att uppnå ett bättre resursutnyttjande och en effektiv kontrollverksamhet.

Med EU-medlemskapet följde vidare nya regler för uppbörd av punktskatter på alkohol, tobak och mineraloljor, samt från den 1 juli 1996 nya regler för kontroll av transporter av punktskattepliktiga varor. Ansvaret för uppbörd och kontroll av punktskatter åvilar beskattningsmyndigheten. Den framtida lagregleringen av kontrollen utreds för närvarande.

Skatteförvaltningens organisation är inte uppbyggd med inriktning på fysisk kontrollverksamhet och skatteförvaltningens tidigare erfarenheter av fysisk kontrollverksamhet är begränsade. En utvecklad samverkan mellan Tullverket och beskattningsmyndigheten bör därför kunna bidra till en effektivare kontrollverksamhet på detta område.

Genom EU-medlemskapet anslöts Sverige till den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Ansvaret för kontroll av bl.a. exportbidrag åvilar Jordbruksverket som överlåtit åt Tullverket att svara för den fysiska kontrollen. Riksdagen har vid behandlingen av budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) uttalat att Jordbruksverket skall ersätta Tullverket för de kostnader som detta medför. Det förekommer även andra former av samarbete t.ex. med Kommerskollegium och Sjöfartsverket.

Utredningsuppdraget

Med utgångspunkt i vad som anförts ovan tillkallas en särskild utredare för att utvärdera effekterna för kontrollverksamheten och tullverksamheten i övrigt av organisationsförändringen. Utredaren skall även behandla frågan om dimensioneringen av myndigheten blivit riktig med hänsyn till förändringar i regelverk och arbetsvolym.

Utredaren skall således utvärdera om Tullverket kan uppnå de uppställda målen för verksamheten. Utredaren skall därvid beakta effekterna för Tullverkets verksamhet vid yttre respektive inre gräns av det svenska medlemskapet i EU. I uppdraget ingår även att utreda hur de tillgängliga resurserna fördelats mellan olika verksamhetsområden inom myndigheten med beaktande av de förändringar som EU-medlemskapet medfört.

Utredaren skall studera fördelningen av resurser mellan central och regional nivå liksom mellan regionerna. Härvid skall särskilt beaktas de nya krav som ställs på verksamheten till följd av det svenska medlemskapet i EU t.ex. deltagande i arbetet inom EU, tolkning av regelverk, information till näringslivet m.m, liksom till de skillnader i förutsättningar som råder för de olika myndigheternas verksamhet. Härvid skall också rättssäkerhetsaspekten beaktas, bl.a. att tillämpningen av regelverket inom tullområdet skall vara likformig inom samtliga landets tullmyndigheter.

Tullverket hade inför Sveriges inträde i EU en kort tid på sig att tolka och utfärda tillämpningsbestämmelser till EG:s tullagstiftning liksom till den kompletterande svenska tullagstiftningen som beslutades av riksdagen.

Verkets tolkningar av bestämmelserna låg i sin tur till grund för de organisationsförslag som arbetades fram inom myndigheten. I och med deltagandet i EU-arbetet inom tullområdet har värdefulla erfarenheter vunnits. Utredaren skall mot denna bakgrund studera om de tolkningar av bestämmelserna som låg till grund för utformandet av den nya organisationen fortfarande är giltiga.

Utredaren skall beakta och värdera de problem som uppstått inom verksamheten efter EU-medlemskapet samt bedöma i vilken mån dessa problem är av övergående natur eller om det krävs speciella åtgärder för att lösa problemen.

Utredaren skall studera hur samarbetet inom EU påverkat och kan komma att påverka effektiviteten i verksamheten. Dessutom skall utredaren studera och värdera effekterna av att Tullverket infört nya arbetsmetoder i kontrollarbetet och vid behov även föreslå ytterligare förändringar av arbetsmetoder i enlighet med den utveckling som pågår inom tullsamarbetet inom EU.

Utredarens utvärdering skall även innefatta kontrollen av varor som omfattas av in- eller utförselrestriktioner, bl.a. narkotika och alkohol.

Utredaren skall även studera hur den nya organisationen tillgodoser näringslivets behov av tillgänglighet och service.

Det ingår även i uppdraget att beakta det informationsteknologiska utvecklingsarbete som pågår inom Tullverket och EU.

Utredaren skall studera förutsättningarna för och erfarenheterna av Tullverkets samarbete med andra myndigheter, särskilt ur ett EU-perspektiv.

Samarbetet med skatteförvaltningen och polisen är av särskild betydelse, men även andra myndigheter kan behöva uppmärksammas.

Samråd skall ske med Skatteflyktskommittén (Fi 1995:04).

Utredaren skall vara fri att utifrån utredningens resultat lämna de förslag som finnes lämpliga.

Utredningsarbetet

Utredaren bör ha kontakter med berörda myndigheter, departement, näringslivsorganisationer och personalorganisationer. För utredarens arbete

gäller regeringens generella direktiv om att redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av framlagda förslag (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet bör vara avslutat senast den 1 oktober 1997.

(Finansdepartementet)

Bilaga 3: Källförteckning

Författare resp. utfärdare	**Titel**	**Referens**	**År**
E.M.C.D.D.A	Annual Report 1997 on the State of the Dugs Problem in the European Union	European Monitoring centre for drugs and drugs addiction	1997
EU-gränskontroll-utredningen	Skyddet vid den inre gränsen	SOU 1994:131	1994
Finansdepartementet	Regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende anslaget till Tullverket		1997
Finansdepartementet	Regleringsbrev för budgetåret 1997 avseende anslaget till Tullverket		1996
Finansdepartementet	Budgetpropositionen ang. Tullverket	Prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 3	1997
Finansdepartementet	Budgetpropositionen ang. Tullverket	Prop. 1996/97:1 Utgiftsområde 3	1996
Finansdepartementet	Budgetpropositionen ang. Tullverket	Prop. 1995/96:100 bil. 8	1995
Finansdepartementet	Budgetpropositionen ang. Tullverket	Prop. 1994/95:100 bil. 8	1994
FN	World Drug Report	United Nations International Drug Control Programme	1997

Författare resp. utfärdare	**Titel**	**Referens**	**År**
Folkhälsoinstitutet	Kontrollpolitikens roll i narkotikapolitiken	Rapport till tullutredningen	1997
Folkhälsoinstitutet, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning	Alkohol- och narkotikautvecklingen i Sverige Rapport 97	CAN rapport nr. 5	1997
Förvaltningspolitiska kommissionen	I medborgarens tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten	SOU 1997:57	1997
Generaltullstyrelsen	Skrivelse till Justitiedepartementet om "Konsekvenser för Tullverket av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet"		1997
Generaltullstyrelsen	Slutrapport "Info-97"		1997
Generaltullstyrelsen	Skrivelse till Finansdepartementet med "Budgetunderlag 1998-2000"		1997
Generaltullstyrelsen	Förslag till reviderad kontrollstrategi		1997
Generaltullstyrelsen	Rapport från det europeiska generaltulldirektörmötet i Reykjavik den 24 juli och SAD-Transitmötet den 23 juli 1997 m.m.		1997
Generaltullstyrelsen	Tullverkets klareringsstrategi till 2000		1997
Generaltullstyrelsen	Tabeller belysande Tullverkets förvaltning 1996		1997
Generaltullstyrelsen	Halvårsuppföljning/Prognos		1997

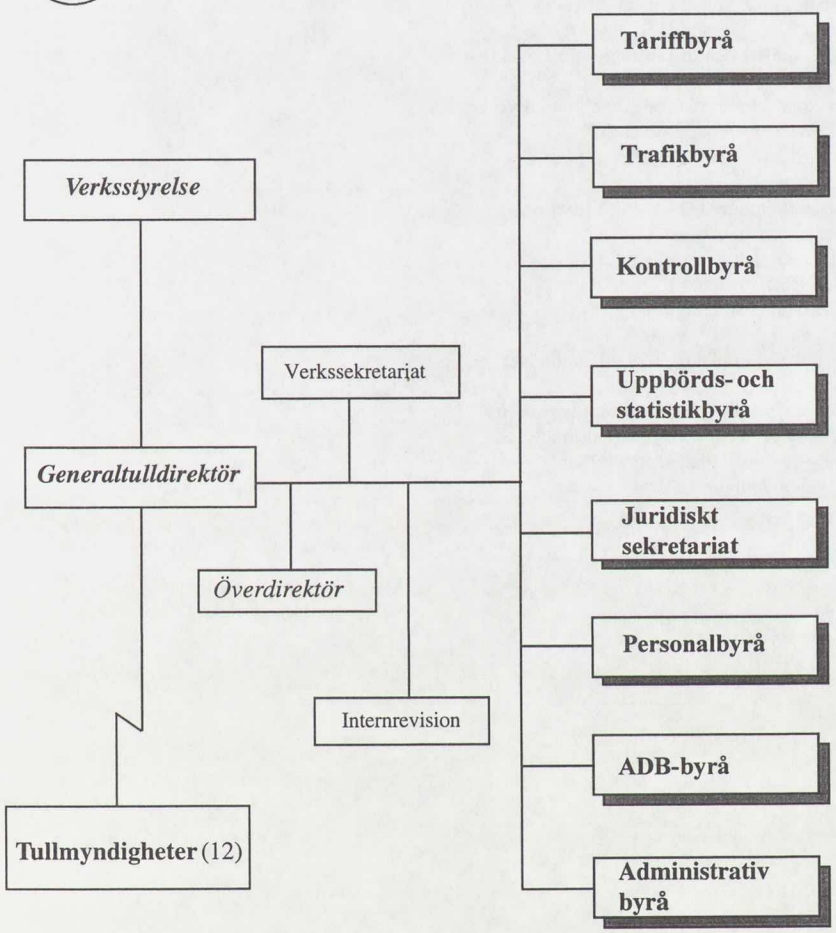
Författare resp. utfärdare	**Titel**	**Referens**	**År**
Generaltullstyrelsen	Tullverkets verksamhetsplan och budget 1997		1997
Generaltullstyrelsen	Generaltullstyrelsens verksamhetsplanering och internbudget budgetåret 1997		1997
Generaltullstyrelsen	Skrivelse till Socialdepartementet ang. "Narkotika- och alkoholsmuggling"		1996
Generaltullstyrelsen	Tullverkets användning av Informationsteknik		1996
Generaltullstyrelsen	Anslagsframställning för 1997		1996
Generaltullstyrelsen	Tabeller belysande Tullverkets förvaltning 1995		1996
Generaltullstyrelsen	Årsredovisning för Tullverket budgetåret 1995/96		1996
Generaltullstyrelsen	Årsredovisning för Tullverket budgetåret 1994/95		1995
Generaltullstyrelsen	Organisation av tullstaten	TFS 1995:21	1995
Generaltullstyrelsen	Tabeller belysande Tullverkets förvaltning 1994		1995
Generaltullstyrelsen	Arbetsordning för Generaltullstyrelsen	TFS 1989:20	1989
Industriförbundet	Skrivelse till utredningen ang. Tullverkets dimensionering och organisation		1997
K. Stenius	Statistik över missbrukarvård i Norden	Nordisk alkohol & narkotikatidskrift vol. 14 1997	1997

Författare resp. utfärdare	**Titel**	**Referens**	**År**
L.Lenke B.Olsson	Mycket svagt samband mellan narkotikapolitikens innehåll och effekter	Artikel i STOFF 3-4:92	1992
L.Persson J.Andersson	Cigarettsmuggling		1997
R.Bengtsson m.fl.	Tullverket 1636-1986		1986
Regeringen	Verksförordning m.m.	SFS 1995:1322	1995
Regeringen	Förordning med instruktion för Tullverket	SFS 1991:1524	1991
Riksdagens revisorer	Skrivelse till regeringen ang. Riksdagens revisorers granskning av Tullverkets omorganisation		1997
Riksdagens revisorer	Tullverket – en myndighet i förändring	Rapport 1995/96:7	1996
Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle	Skrivelse till tullutredningen ang. tullens situation efter EU-inträdet		1997
Rikspolisstyrelsen	Polisväsendets årsredovisning 1995/96		1996
Riksrevisionsverket	Schengenavtalet – konsekvenser för gränskontrollmyndigheterna	RRV 1997:43	1997
Riksrevisionsverket	Narkomanvården – om kostnader, resursutnyttjande, samordning och statlig styrning	RRV F 1993:2	1993
Riksskatteverket	Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet 1995/96		1996
Riksskatteverket	Riksskatteverkets verksamhetsberättelse 1994 och 1995		1996

Författare resp. utfärdare	**Titel**	**Referens**	**År**
Riksskatteverket	Punktskatter i ett EG-perspektiv	RSV 1993:9	1993
Skatteflyktskommittén	Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja m.m.	SOU 1997:86	1997
Skatteutskottet	Betänkande ang. skatteförvaltning och tull	SkU 1996/97:1	1996
Skatteutskottet	Betänkande ang. anslag till Tullverket	SkU 1994/95:23	1995
Statskontoret	Statsförvaltningen ur ett regionalt perspektiv	Statskontoret 1997:19	1997
Transportindustriförbundet	Skrivelse till utredningen ang. Tullverkets dimensionering och organisation		1997
T.Goldberg	Narkotikan avmystifierad	Carlssons	1993
T.Nordegren K.Tunving	Kokain	Natur och Kultur	1991
UNDCP	Amphetamine-type stimulants: A global review	UNDCP Technical Series 1996:3	1996

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Generaltullstyrelsen



Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. [16]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20834-2
ISSN 0375-250X