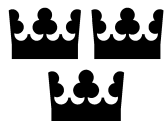


Skatteförvaltning och uppbörd

3



Förslag till statsbudget för 1999

Skatteförvaltning och uppbörd

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagförslag	7
2.1	Förslag till lag med anledning av en ny regionindelning för skatteförvaltningen	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:232) om ändring i taxeringslagen (1990:324)	8
2.3	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	9
3	Inledning.....	11
4	Skatteförvaltningen.....	13
4.1	Omfattning	13
4.2	Resultatbedömning.....	13
4.3	Särskilda frågor	16
4.4	Revisionens iakttagelser	18
4.5	Anslagsavsnitt	19
	A1 Riksskatteverket	19
	A2 Skattemyndigheterna	19
5	Tullverket	21
5.1	Omfattning	21
5.2	Resultatbedömning.....	22
5.3	Anslagsavsnitt	23
	A3 Tullverket.....	23

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag med anledning av en ny regionindelning för skatteförvaltningen,
2. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1997:232) om ändring i taxeringslagen (1990:324),
3. antar förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200),
4. godkänner att Tullverkets mål som avser utrikeshandelsstatistik inte längre skall gälla, i enlighet med vad regeringen förordar i avsnittet om Tullverket,
5. för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och uppbörd enligt nedanstående uppställning.

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	Anslagsbelopp
A1 Riksskatteverket	ramanslag	349 704
A2 Skattemyndigheterna	ramanslag	4 362 445
B1 Tullverket	ramanslag	1 098 710
Summa		5 810 859

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag med anledning av en ny regionindelning för skatteförvaltningen

Härigenom föreskrivs följande.

Det som är föreskrivet i eller annars följer av en lag eller annan författning beträffande skattemyndigheterna i länen eller skattemyndigheten i ett visst län skall efter utgången av år 1998 i stället gälla Skattemyndigheten i Stockholm, Skattemyndigheten i Linköping, Skattemyndigheten i Växjö, Skattemyndigheten i Malmö, Skattemyndigheten i Göteborg, Skattemyndigheten i Örebro, Skattemyndigheten i Västerås, Skattemyndigheten i Gävle, Skattemyndigheten i Östersund och Skattemyndigheten i Luleå respektive den av dessa myndigheter i vars verksamhetsområde länet ingår.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:232) om ändring i taxeringslagen (1990:324)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 5 § taxeringslagen (1990:324), i dess lydelse enligt lagen (1997:232) om ändring i nämnda lag, skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 5 §

Val av ledamot i skattenämnd förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Val av ledamot i skattenämnd förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. *Om en skattenämnds verksamhetsområde omfattar flera landsting eller ett landsting jämte Gotlands kommun, skall ledamöter väljas av dessa i proportion till folkmängden i landstinget respektive kommunen.*

Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. I lagen (1992:339) om proportionellt valsätt finns särskilda föreskrifter om förfarandet.

Vid val av ledamöter skall eftersträvas att lekmanakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ledamöternas ålder, kön och yrke.

2.3 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att i 12 kap. 2 § andra stycket mervärdesskattelagen (1994:200)¹ orden "det län" skall bytas ut mot "den region".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹ Senaste lydelse av 12 kap. 2 § 1998:346.

3 Inledning

Omfattning

Utgiftsområdet omfattar skatteförvaltningen (Riksskatteverket och skattemyndigheterna) och Tullverket.

Kontaktytorna mellan förvaltningarna

I budgetpropositionen för år 1998 behandlade regeringen bl.a. hur kontaktytorna mellan skatteförvaltningen och Tullverket förändrats genom Sveriges inträde i Europeiska unionen. Det konstaterades att de löpande arbetsuppgifter av likartad natur som både skatteförvaltningen och Tullverket sysslar med minskat mycket kraftigt i omfattning. Samtidigt slogs det emellertid fast att behovet av samordning och samverkan accentuerats i andra avseenden och att det inte minst gällde kontrollen i fråga om punktskatter som omfattas av det gemensamma förfarandet enligt rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet.

Den 1 juli 1998 har nya bestämmelser om punktskattekontroll avseende transporter av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter trätt i kraft. Bestämmelserna ersätter den provisoriska regleringen i den s.k. transportkontrollagen. Tullverket svarar för kontrollen och ges bl.a. befogenhet att i vissa fall omhänderta skattepliktiga varor för utredning och att besluta om skatt på omhändertagna varor samt, om skatten inte betalas, föra talan vid domstol om förverkande av varorna (prop. 1997/98:100, bet. 1997/98:SkU28, rskr. 1997/98:312, SFS 1998:506).

För att kontrollen skall fungera effektivt krävs en god samordning mellan skatteförvaltningen och Tullverket. Bortsett från de nu nämnda arbetsuppgifterna för Tullverket och kontrollen vid den yttre gränsen svarar skatteförvaltningen för punktskattekontrollen, liksom även för mervärdesskattekontrollen. Regeringen avser att noga följa hur samspelet fungerar och rapportera till riksdagen om detta så snart det finns tillräcklig erfarenhet av den nya ordningen.

Gemensamma mått m.m.

Det finns alltså viktiga beröringspunkter mellan de båda förvaltningarna och behovet av samordning har snarast ökat. Ett gemensamt mål för skatteförvaltningen och Tullverket har också fastställts på utgiftsområdesnivå. Som redan har framgått täcker emellertid målet inte hela verksamheterna – i fråga om Tullverket täcker det gemensamma målet bara den i dag mindre del av verksamheten som avser uppbörd av tull m.m. vid den yttre gränsen. Mot den bakgrunden anser regeringen fortfarande att det inte är meningsfullt att lämna en redovisning av dessa verksamheter i resultatetermer på utgiftsområdesnivå. Däremot är det angeläget att den redovisning som lämnas för skatteförvaltningens respektive Tullverkets verksamhet utformas så att det underlättar jämförelser mellan de båda områdena och gör det möjligt att vid behov sammanställa uppgifterna till en helhetsbild av den verksamhet som finns representerad inom båda förvaltningarna. Det innebär bl.a. att återrapporteringen så långt det är möjligt bör ske med enhetliga mått och definitioner. Ett samarbete som syftar till detta bedrivs sedan någon tid av RSV och GTS.

Tabell 3.1 Utgiftsutvecklingen*Miljoner kronor*

	Utfall 1997	Anslag 1998 ¹	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000	Beräknat anslag 2001
Skatteförvaltningen						
Riksskatteverket	302	352	426	350	356	362
Skattemyndigheterna	4 389	4 270	4 450	4 362	4 367	4 432
Totalt för skatteförvaltningen	4 691	4 622	4 876	4 712	4 723	4 794
Tullverket	1 044	1 050	1 103	1 099	1 115	1 131
Totalt för utgiftsområde 3	5 735	5 672	5 979	5 811	5 838	5 925

¹ ITill följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 i samband med den ekonomiska vårpropositionen har anslaget till Riksskatteverket minskats med 4 miljoner kronor och anslaget till Tullverket ökat med 14 miljoner kronor.

4 Skatteförvaltningen

4.1 Omfattning

Riksskatteverket svarar för den centrala ledningen av dels skatteförvaltningen, dels exekutionsväsendet (jfr utgiftsområde 4 Rättsväsendet, avsnitt 8 Kronofogdemyndigheterna). På regional nivå finns inom skatteförvaltningen, fr.o.m. den 1 januari 1998, 21 skattemyndigheter med sammanlagt 125 lokala kontor. Vid de lokala kontoren sköts förutom beskattning även folkbokföring och fastighetstaxering. För punktskatter och vissa arbetsuppgifter på mervärdesskattens område finns vid Skattemyndigheten i Dalarnas län ett för hela landet gemensamt särskilt skattekontor i Ludvika.

- Olika samhällsfunktioner skall tillhandahållas fullständig och korrekt basinformation ur folkbokföringen med god tillgänglighet.
- Taxeringsvärden för fastigheter skall beslutas och information om dessa tillhandahållas i enlighet med vad som åsyftas med gällande författningar.

Förändringar

Den 1 januari 1999 införs en ny regionindelning för skatteförvaltningen. De länsvisa myndigheterna ersätts av tio regionala myndigheter. Den lokala kontorsorganisationen kommer i princip att vara oförändrad.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Resursåtgången för löpande verksamhet (tidigare kallad grundhantering) har fortsatt att minska. Även de resurser som kunnat användas för kontrollverksamhet har nu minskat. Det direkta utfallet av kontrollverksamheten liksom omfattningen av den planmässiga revisionsverksamheten har kunnat upprätthållas. Antalet revisioner i övrigt har minskat något jämfört med 1996. Det totala anslagssparandet har minskat.

Mål

- Skatt skall tas ut i den omfattning, med den fördelning och i den tid och ordning som åsyftas med gällande skatteförfattningar.²

Prioriteringar för 1999

En prioriterad uppgift skall vara att effektivisera verksamheten genom bl.a. förbättring av IT-stödet, ändrat arbetssätt och kompetensutveckling. Träffsäkerheten i urvalet och kvaliteten i kontrollen skall utvecklas. Helhetssynen på kontroll och service genom hela beskattningsförfarandet, inklusive indrivningsarbetet, skall stärkas. Arbetet med att inrätta skattebrottsenheter skall slutföras så att de är i drift vid utgången av år 1999.

4.2 Resultatbedömning

En prioriterad uppgift har under 1997 varit att genom fortsatt rationalisering göra det möjligt att överföra resurser till kontrollverksamheten. Den löpande verksamhetens andel av den totala

² Jfr prop. 1992/93:100 bil. 8, bet. 1992/93:SkU22, rskr. 1992/93:287.

resursåtgången har också minskat. Detta är det huvudsakliga skälet till att produktiviteten inom beskattningsverksamheten som helhet har utvecklats positivt.

Tabell 4.1 Kostnadsutvecklingen inom beskattningsverksamheten

Område och volymmått	1994	1995	1996	1997
Revision, (antal revisioner)	100,0	107,6	113,7	112,4
Skrivbordsgranskning (antal beslut)	100,0	130,8	140,9	134,7
Grundhantering m.m. (antal deklARATIONER)	100,0	89,1	86,3	83,3
Summa kostnadsändring	100,0	103,6	106,1	102,6

Det är dock att märka att totala nedlagda resurser har minskat under 1997 även i kontrollverksamheten, vilket är ett trendbrott och kan tolkas så att det inte längre varit möjligt att helt freda denna verksamhet mot neddragningar på grund av det generella besparingskravet.

Utgångspunkter för bedömningen

Verksamhetens resultat bör bedömas med utgångspunkt från den uppföljningsmodell som RSV tagit fram och som även legat till grund för verksamhetsmålen och återrapporteringskraven i regleringsbrev under senare år (RSV Rapport 1995:2). Modellen bygger på att graden av uppfyllelse av målet för beskattningsverksamheten bedöms utifrån kriterierna beskattningseffektivitet, uppbördseffektivitet, kvalitet och produktivitet.

Beskattningseffektiviteten uttrycker förhållandet mellan debiterad skatt och rätt skatt. Det ligger i sakens natur att det inte går att få någon säker kunskap om detta förhållande. Visserligen görs försök att bestämma storleken av det totala skattebortfallet bl.a. med hjälp av i särskild ordning utförda stickprovskontroller, s.k. årliga statistiska acceptansundersökningar. Utfallet av dessa är dock alltför osäkert för att kunna läggas till grund för bedömningen av beskattningsverksamhetens resultat. Det är dessutom i hög grad beroende av faktorer utanför skatteförvaltningens kontroll, som t.ex. ändringar i lagstiftningen. Bedömningen får i stället göras genom mätningar vad gäller sådana åtgärder (prestationer) som kan antas påverka det nämnda förhållandet. Det kan vara fråga om dels åtgärder som stärker de

skattskyldigas frivilliga medverkan, dels kontrollinsatser. Dessa insatser ger dels en direkt effekt i form av ändrade debiteringar, dels en preventiv effekt. Hur stor den preventiva effekten är antas bl.a. bero på frekvensen av olika kontrollåtgärder, dvs. risken för att felaktigheter upptäcks.

Det ligger alltså i sakens natur att den preventiva effekten av skatteförvaltningens prestationer inom kontrollverksamheten inte direkt kan mätas. Men även mätning av det direkta beloppsmässiga utfallet av kontrollverksamheten är förknippad med vissa svårigheter. De belopp som debiteras kan visserligen avläsas direkt, men det kräver en närmare analys för att man skall kunna bedöma det ekonomiska värdet av en viss debitering. Det hänger bl.a. samman med att ett belopp helt eller delvis kan komma att falla bort efter en process i skattedomstol, kanske många år framåt i tiden, att det inte är säkert att den skattskyldige kommer att ha förmåga att betala beloppet och att vissa höjningar av den debiterade skatten kan ha att göra med periodiseringsfrågor och därför bara innebär en tidigareläggning av en debitering som ändå skulle ha ägt rum någon senare period. Det är mot den här bakgrunden som regeringen har tilldelat RRV medel från anslaget Kontrollfunktionen i staten för ett projekt som syftar till att förbättra möjligheten att bedöma skattekontrollens ekonomiska värde. Arbetet inom projektet bedrivs i nära samarbete med RSV. Uppdraget kommer att redovisas inom kort.

Uppbördseffektiviteten uttrycker förhållandet mellan debiterad skatt och faktiskt inbetald skatt. I målet att skatten skall betalas i rätt tid och ordning ligger emellertid också att betalningsuppsatser skall behöva skickas ut i så liten utsträckning som möjligt och att inkomstskatten i största möjliga utsträckning skall betalas under inkomståret som preliminär skatt. Att mäta graden av måluppfyllelse i den här delen är inte förknippad med några svårigheter. Det innebär emellertid inte att målet är helt okomplicerat från styrningssynpunkt. Ett antal faktorer vid sidan av myndigheternas prestationer påverkar utfallet, t.ex. konjunktur- och sysselsättningsförhållanden och attityder till skattesystemet. Dessutom påverkas detta av arbetet såväl hos skattemyndigheterna som kronofogdemyndigheterna. Att minska förekomsten av försenade och uteblivna skattebetalningar har därför i regleringsbrev för de senaste åren ställts upp som ett för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet gemensamt verksamhetsmål. Även andelen av den slut-

liga skatten som blir betald i form av preliminär skatt under inkomståret påverkas av en rad andra faktorer än skattemyndigheternas agerande, t.ex. av svängningar i konjunktur och ränteutveckling men i hög grad också av ändringar i det materiella regelverket, t.ex. vad gäller avdragsrätt.

Resultatinformation

Beskattningsverksamheten

RSV konstaterar i årsredovisningen att beskattningseffekten är svårbedömd. De indikatorer som finns på skattebetalarnas frivilliga medverkan är få och motstridiga. Det beloppsmässiga utfallet av skattekontrollen är i stort sett oförändrat i förhållande till 1996. Samtidigt gäller att revisionsfrekvensen sjunker. Viktiga mål som att genomföra samordnade revisioner hos landets allra största företag samt att satsa på eko- och skattebrottsrevisioner har dock uppfyllts. Inom skrivbordsgranskningen har ändringsfrekvensen fallit något på inkomstskatteområdet, vilket tyder på en lägre kontrollintensitet.

Det beloppsmässiga utfallet av offensiva åtgärder måste tolkas med viss försiktighet, bl.a. av det skälet att enstaka beslut som rör mycket stora belopp kan få starkt genomslag. Trots denna reservation konstaterar RSV att utfallet förbättrats kraftigt jämfört med tiden före år 1996, något som enligt verket till övervägande del får tillskrivas de extra kontrollmedel som disponerats.

I den omfattande rapporten Skattefel och skattefusk, som RSV överlämnat i anslutning till årsredovisningen, redovisar verket vissa slutsatser om läget. RSV anser bl.a.

- att kontrollverksamhetens preventiva effekt är betydande, men att tilltron till skattemyndigheternas förmåga att bekämpa skattefusket inte är tillfredsställande,
- att det totala skattefelet ligger i storleksordningen 80–90 miljarder kronor, eller närmare fem procent av BNP,
- att det finns problem med ledningen och styrningen av kontrollverksamheten, liksom även produktivetsproblem i denna verksamhet,
- att arbetsgivarkontrollen och kontrollen av vanliga löntagares arbets- och kapitalinkomster fungerar tillfredsställande och att kontrollen av de största företagen utvecklas enligt planerna; däremot är det svårt att avdela

tillräckligt kompetent personal för kontrollen av de minsta företagen, och vissa bedrägerier mot mervärdesskattesystemet har inte kunnat förhindras.

Det direkta beloppsmässiga utfallet av kontrollverksamheten har som framgår av nedanstående tabell totalt sett legat kvar på 1996 års höga nivå. RSV påpekar dock att det bl.a. har funnits vissa tekniska brister i statistikinsamlingen som bör föranleda viss försiktighet vid jämförelser mellan åren.

Tabell 4.2 Direkt beloppsmässig effekt av offensiva åtgärder 1995-1997

Miljarder kronor

	1995	1996	1997
Inkomsttaxering m.m.			
- årlig taxering	3 525	7 787	8 524
- omprövning	4 173	5 141	4 748
Summa inkomstskatt	7 796	12 928	13 272
Mervärdesskatt	3 078	3 107	2 451
Arbetsgivaravgifter	873	730	959
Punktskatter	86	83	258
Totalt	11 739	16 848	16 940

Den totala ändringsfrekvensen i den s.k. skrivbordsgranskningen har minskat något jämfört med föregående år. Detta kan enligt RSV till stor del förklaras med omläggningar i förfarande m.m. inom vissa delområden. Inom området arbetsgivaravgift och källskatt har ändringsfrekvensen å andra sidan fortsatt att öka, denna gång från 5,8 till 6,7 % av antalet deklARATIONER.

Tabell 4.3 Totalt antal ändringsbeslut samt därav beslut inom offensiv granskning

Skatteslag	Totalt		Varav offensiv granskning	
	Antal beslut 1997	Antal beslut 1997	I procent av dekl 1996 1997	
Inkomstskatt m.m.				
- vid årlig taxering	467 300	380 200	5,4 %	5,3 %
- vid omprövning/omräkn	164 700	58 500	1,0 %	0,8 %
Summa inkomstskatt m.m.	632 000	438 700	6,4 %	6,1 %
Arbetsgivaravgift /källskatt	398 400	197 600	5,8 %	6,7 %
Mervärdesskatt	396 500	88 000	2,1 %	2,1 %
Totalt	1 426 900	724 300		

För revisionsverksamheten gäller att antalet samordnade planmässiga revisioner har upprätthållits och antalet övriga planmässiga revisioner ökat jämfört med år 1996. Antalet urvalsrevisioner har däremot fortsatt att minska med undantag av eko- och skattebrottsrevisionerna, som ökat något i antal.

Uppbördsförlusterna har på nytt minskat efter en viss uppgång under år 1996, och förlusterna är betydligt mindre än under första hälften av 1990-talet.

RSV redovisar för beskattningsverksamheten en ökning av *kostnadsproduktiviteten* med ca 5 % jämfört med basåret 1994 och en ökning av arbetsproduktiviteten med 17,5 % under samma tid.

I årsredovisningen pekas på ett par indikatorer som enligt RSV tyder på förbättrad *produktkvalitet*, nämligen minskat antal omräkningar och minskat antal avkortade restföringar i förhållande till antalet deklarerationer, jämfört med föregående år. Vad gäller *processkvalitet* finns inte någon tydlig tendens. Arbetet med att förbättra den interna kvalitetskontrollen hos myndigheterna går vidare. En undersökning har under 1997 för första gången gjorts av företagets attityder till skattesystemet och skattemyndigheten, motsvarande de undersökningar vad gäller allmänheten som gjorts regelbundet sedan mitten av 1980-talet. Från resultatet av undersökningen kan nämnas att drygt hälften av företagen är nöjda med hur tjänstemännen utför sina uppgifter och tycker att skatteförvaltningens broschyrer och

rutiner på det hela taget är bra. Något fler, 60 procent, tycker att broschyrerna innehåller den information de behöver.

Folkbokföring

Inom folkbokföringen har mängden ärenden åter ökat något efter en nedgång åren 1995 och 1996. RSV redovisar bedömningen att kvaliteten på informationen i folkbokföringens register har fortsatt att förbättras. Handläggningstiderna har ökat något och skillnaderna mellan olika kontor är fortfarande avsevärd. Antalet överklagade beslut har ökat, samtidigt som andelen beslut som ändras av domstol har minskat. Antalet utförda flyttningskontroller har ökat.

Fastighetstaxering

Under verksamhetsåret har någon allmän fastighetstaxering inte utförts. Under andra halvåret har de inledande momenten i 1998 års allmänna fastighetstaxering av lantbruk varit en prioriterad uppgift. Inriktningen har varit att skicka ut så många förtryckta taxeringsförslag som möjligt för att förenkla hanteringen för fastighetsägarna och deklarerationsgranskarna.

Regeringens bedömning

Regeringen kan i allt väsentligt ansluta sig till de bedömningar från RSV:s sida som har redovisats i det föregående. Som helhet får resultatet av verksamheten inom skatteförvaltningen under verksamhetsåret anses tillfredsställande. Den bedömningen grundar regeringen främst på att den samordnade planmässiga revisionsverksamheten upprätthållits och att satsningen på eko- och skattebrottsrevisioner kunnat genomföras, samt att det direkta beloppsmässiga utfallet av hela kontrollverksamheten ligger kvar på en hög nivå jämfört med tiden före 1996.

4.3 Särskilda frågor

Kontroll och service

Samtidigt som regeringen alltså bedömer verksamhetens resultat som helhet som tillfredsställande kan konstateras att det krävs stor uppmärksamhet på orsakerna till och effekterna av de svårigheter som redovisats att hålla kontroll-

frekvensen uppe. RSV har i enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för år 1998 redovisat en analys av ändringsfrekvensen i beskattningsverksamheten. Där uttalar RSV att ändringsfrekvenserna för olika deklarationstyper är en funktion av prioriteringar som tvingats fram av reursläget för verksamheten som helhet. Åtgärder med det enda syftet att höja ändringsfrekvenserna skulle dock enligt RSV inte öka kontrollens preventiva effekt. Däremot bör det, anser verket, inom raman för den fortsatta utvecklingen av kontrollstrategier övervägas om kontrollinriktningen kan göras mera varierad och oförutsägbar.

I en preliminär delrapport i detta arbete har RSV i enlighet med ett annat regeringsuppdrag tagit upp frågor om den planmässiga kontrollen av stora företag.

Utöver det arbete som utförts eller nu pågår inom RSV har kontrollverksamheten behandlats av RRV dels i det tidigare nämnda projektet rörande skattekontrollens ekonomiska värde, dels i ett projekt med inriktning på svart arbete. Det bör också nämnas att Riksdagens revisorer gjort en särskild granskning av de insatser som fr.o.m. budgetåret 1993/94 har finansierats med hjälp av de extra kontrollmedlen.

Det är alltså en ganska stor mängd material som tagits fram eller inom kort blir tillgängligt som belyser kontrollverksamheten med något olika infallsvinklar. Det är enligt regeringens mening angeläget att allt detta material vägs in i det fortsatta arbetet med kontrollstrategin.

Som redan nämnts är det viktigt med en helhetssyn på kontroll och service. Att göra rätt avvägning mellan dessa inslag i verksamheten har brukat kallas för skatteförvaltningens verksamhetsidé såvitt gäller beskattning. RSV har i enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för år 1998 till regeringen redovisat ett förslag till mål och inriktning för skatteförvaltningens service till allmänheten och företag.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av sin syn på de nu berörda frågorna när RSV avslutat arbetet med sin kontrollstrategi.

Riskanalyser

I regleringsbrevet för år 1998 har regeringen vidare uppdragit år RSV att redovisa hur man genom förbättrad analys av skatteuppbörden, utbyggd underrättelseverksamhet eller andra

åtgärder kan utveckla riskanalyserna i fråga om främst angrepp mot systemen för indirekta skatter. Uppdraget skall redovisas före utgången av år 1998. Arbetet har nära koppling till det uppdrag som har getts till RSV inom raman för det s.k. kontrollprojektet avseende utökad kontroll av skatteupplag och ledsagardokument. Även här avser regeringen att återkomma i 1999 års ekonomiska vårproposition med en redogörelse för de erfarenheter och förslag som arbetet utmynnat i.

Lagstiftning med anledning av en ny regionindelning för skatteförvaltningen

Regeringens förslag: Regeringen föreslår att övergången till en ny regionindelning regleras i en särskild lag. Samtidigt föreslås smärre ändringar i taxeringslagen (1990:324) och mervärdesskatte- lagen (1994:200) som föranleds av att den nya indelningen inte bygger på länsindelningen respektive landstingen.

Lagförslagen, som har utformats i samråd med RSV, har inte remissbehandlats.

Syftet med den särskilda lagen är att klargöra att de nya myndigheter som bildas den 1 januari 1999 i verksamhetens alla delar träder in i stället för de gamla, på länsindelningen baserade myndigheterna. Detta betyder t.ex. att ett beslut som fattats av någon av de gamla myndigheterna före utgången av år 1998 kan omprövas, enligt de regler som gäller för omprövning inom beskattningsverksamheten, av den regionmyndighet i vars verksamhetsområde länet ingår efter den 1 januari 1999. Lagen har också den innebörden att den nya myndigheten har all den åtkomst till och förfoganderätt över register som någon av de tidigare myndigheterna inom samma geografiska område skulle ha haft om den funnits kvar.

Ändringen i taxeringslagen är föranledd av att det i de nya regionerna kommer att finnas skatteenämnder vars verksamhetsområde omfattar mer än ett landsting. Det innebär att det krävs en bestämmelse om fördelningen mellan dessa av rätten att utse ledamöter i sådana nämnder.

Förslagen syftar alltså bara till att reglera övergången inom skatteförvaltningen till en ny regionindelning och bedöms vara av sådant slag att *Lagrådets* hörande skulle sakna betydelse. Förslagen har därför inte lagrådsbehandlats.

Punktskatteverksamheten

Verksamheten på punktskatteområdet, som bedrevs inom den s.k. beskattningsavdelningen vid RSV, utlokaliseras år 1988 till Ludvika. Organisatoriskt förblev verksamheten en del av RSV. I anslutning till den fördjupade anslagsframställningen för budgetåren 1993/94–1995/96 föreslog RSV att verksamheten skulle antingen utgöra en egen myndighet eller föras in under Skattemyndigheten i Kopparbergs län. Efter förslag i 1992 års kompletteringsproposition fattade riksdagen principbeslut om att genomföra den senare lösningen. Det främsta skälet för förändringen var att det ansågs mindre lämpligt att centralmyndigheten svarade för operativa arbetsuppgifter av den omfattning som det här var fråga om (prop. 1991/92:150 Bilaga 1:5 s. 77). Den nya ordningen infördes den 1 juli 1993.

Sedan beslutet fattades har förutsättningarna för punktskatteverksamheten ändrats på viktiga punkter. Redan Sveriges EU-medlemskap har skapat en ny situation, med ett i grunden ändrat förfarande som en följd av den s.k. suspensionssordningen för punktskattepliktiga varor och mycket täta internationella kontakter. Till detta kommer det nya regelverket vad gäller kontroll av transporter av punktskattepliktiga varor och de speciella krav som kommer att ställas på Sverige i samband med det kommande ordförandeskapet i EU. De omfattande internationella kontakterna var ett viktigt skäl till att RSV i sin rapport om ny regionindelning för skatteförvaltningen föreslog att punktskatteverksamheten åter skulle inordnas organisatoriskt i verket.

Enligt regeringens mening finns det goda skäl att nu på nytt överväga hur punktskatteverksamheten organisatoriskt skall vara inplacerad i skatteförvaltningen. Regeringen avser att inom kort ge ett uppdrag att utreda frågan. En utgångspunkt för uppdraget skall vara att verksamhet inom skatteförvaltningen även i fortsättningen skall bedrivas i Ludvika i samma omfattning som i dag.

Bouppteckningar och arvsskatt

I det delbetänkande som Ärvdabalksutredningen lämnade hösten 1996 föreslås att skattemyndigheterna från tingsrätterna skall ta över uppgiften att registrera bouppteckningar och att vara beskattningsmyndighet i fråga om arvsskatt (SOU 1996:160). I betänkandet, som har remissbe-

handlats, diskuteras inte de organisatoriska konsekvenserna av en överflyttning, varför regeringen nu avser att ge Domstolsverket och Riksskatteverket i uppdrag att analysera dessa.

4.4 Revisionens iakttagelser

RRV:s revisionsberättelse avseende skatteförvaltningen och exekutionsväsendet innehåller inte någon invändning. I RRV:s ekonomiadministrativa värdering av statliga myndigheter avseende räkenskapsåret 1997 har RSV tilldelats omdömet Tillfredsställande (BA).

I sin årliga rapport 1998 har RRV såvitt gäller skatteförvaltningen föreslagit

- att instruktionen ses över med anledning av att vissa bestämmelser är föråldrade,
- att regeringen låter utvärdera medgivandesystemet för kontroll av utländska kapitalinvesteringar,
- att en inventering görs av legala och administrativa hinder för ett effektivt internationellt informationsutbyte mellan skatteförvaltningar och
- att man på den internationella nivån skall verka för ökat erfarenhetsutbyte mellan EU-länderna och utvecklade rutiner för informationsutbyte inom skatteområdet.

RRV har vidare uppmärksammat regeringen på risken för att bemanningen av skattebrottsenheterna återverkar negativt på resurserna för utredning av beskattning i samband med ekonomisk brottslighet och på att utrymmet för skattebortfall är betydande när det gäller utländska kapitalförsäkringar och realisationsvinster på värdepapper.

Vad gäller instruktionen för skatteförvaltningen har de bestämmelser som nämns i RRV:s rapport ändrats under våren 1998 på sådant sätt att RRV:s önskemål torde vara tillgodosett.

Regeringen delar uppfattningen att det finns skäl att utvärdera medgivandesystemet för kontroll av utländska kapitalinvesteringar och avser att uppdraga åt RSV att göra en sådan utvärdering. Regeringen instämmer också i att det finns utrymme för förbättringar vad gäller såväl regelverk som rutiner för internationell samverkan på skatteområdet. Enligt regeringens uppfattning är Sveriges företrädare i olika internationella fora väl medvetna om detta och verkar inom de givna

ramarna för förbättringar av det slag som RRV efterlyser. Det utesluter dock inte att det kan finnas skäl att bl.a. inom Regeringskansliet överväga hur Sverige skall kunna spela en mera pådrivande roll i dessa sammanhang.

4.5 Anslagsavsnitt

A1 Riksskatteverket

Tabell 4.4 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

År	Utfall	301 785	Anslags-sparande	212 598
1997	Utfall	301 785	Anslags-sparande	212 598
1998	Anslag	352 304 ¹	Utgifts-prognos	426 000
1999	Förslag	349 704		
2000	Beräknat	355 830 ²		
2001	Beräknat	361 853 ³		

¹ Till följd av förslag på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998 har anslaget minskats med 4 000 tkr.

² Motsvarar 349 631 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

³ Motsvarar 349 631 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Under anslaget anvisas medel för RSV:s arbetsuppgifter som central myndighet inom såväl skatteförvaltningen som exekutionsväsendet (jfr utgiftsområde 4 Rättsväsendet, verksamhetsområde E Kronofogdemyndigheterna).

Under budgetåret 1995/96 minskade anslags-sparandet inom RSV, bl.a. som ett resultat av att regeringen beslutade om bortföring av vissa medel från anslaget som en besparing. Regeringen har därefter under våren 1997 beslutat om ytterligare bortföring av medel. Sammanlagt har i enlighet med regeringens beslut 137 250 000 kronor förts bort från anslaget. Anslagssparandet har ökat något under 1997.

A2 Skattemyndigheterna

Tabell 4.5 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

År	Utfall	4 389 491	Anslags-sparande	482 503
1997	Utfall	4 389 491	Anslags-sparande	482 503
1998	Anslag	4 269 581	Utgifts-prognos	4 450 000
1999	Förslag	4 362 445		
2000	Beräknat	4 367 392 ¹		
2001	Beräknat	4 431 654 ²		

¹ Motsvarar 4 289 083 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

² Motsvarar 4 289 083 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Även inom skattemyndigheterna har det byggts upp ett avsevärt anslagssparande. Uppbyggnaden fortsatte under budgetåret 1995/96. Även i fråga om skattemyndigheterna har regeringen vid flera tillfällen beslutat om bortföring av medel från anslaget som en besparing. Sammanlagt har i enlighet med regeringens beslut 51 500 000 kronor förts bort från anslaget. Under år 1997 har anslagssparandet minskat.

Slutsatser

Beräkning av anslaget A1 Riksskatteverket för 1999

Tusental kronor

Anslag 1998	352 304
Pris- och löneomräkning	7 030
Justering av premier	298
Minskat resursbehov	-9 928
Förslag 1999	349 704

Beräkning av anslaget A2 Skattemyndigheterna för 1999

Tusental kronor

Anslag 1998	4 269 581
Pris- och löneomräkning	83 094
Premiejustering	17 588
Minskat resursbehov	-7 818
Förslag 1999	4 362 445

Förbrukningen av anslagsmedel inom skatteförvaltningen har visat sig vara svår att förutsäga. De både i absoluta tal och i förhållande till anslagsbeloppen avsevärda överskotten har flera förklaringar. En viktig förklaring är nu liksom tidigare svårigheten att på förhand med någon större precision ange i vilken takt medel som har avsatts för investeringar i utrustning och systemutveckling m.m. på IT-området kommer att förbrukas. En annan förklaring är fördröjningar i rekryteringen av nya medarbetare. En betydande del av överskottet på anslaget till skattemyndigheterna utgörs också av medel som avsatts för pensionsersättningar i samband med avveckling av personal.

Den av RSV senast redovisade prognosen över medelsförbrukningen tyder på att anslagssparandet såvitt gäller skattemyndigheterna kommer att avvecklas helt och anslagskrediten tas i anspråk i viss utsträckning redan under år 1999 och med ett betydande belopp under år 2000 och i än högre grad under år 2001, medan det inom Riks-

skatteverket väntas bli först under år 2000 som anslagssparandet i sin helhet förbrukats och vänts till visst utnyttjande av anslagskrediten.

Mot bakgrund av det som sagts i det föregående finner regeringen i övrigt inte anledning att nu göra något försök att redovisa en ändrad bedömning vad gäller resursbehovet under perioden t.o.m. år 2001. Det bör dock påpekas att skatteförvaltningen under senare år fått ett flertal nya eller utökade arbetsuppgifter, t.ex. vad gäller

medverkan i skattebrottsutredningar, utan att frågan om det långsiktiga resursbehovet för dessa har lösts. Mot bakgrund av de prognoser som har lämnats för medelsförbrukningen de kommande åren är det angeläget att närmare undersöka hur nuvarande anslagsnivåer förhåller sig till det långsiktiga resursbehovet. Enligt vad regeringen erfarit har ett sådant arbete inletts inom RSV.

5 Tullverket

5.1 Omfattning

Tullverkets uppgift är att fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter och avgifter som tas ut vid import och export av varor. Vidare svarar verket för uppgiften att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. Till verksamheten hör också att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken. Dessa arbetsuppgifter skall utföras på ett kostnadseffektivt sätt med beaktande av att en god service upprätthålls.

Tullverket omfattar Generaltullstyrelsen som är chefsmyndighet samt tolv regionala tullmyndigheter. Dessa svarar för verksamheten inom sina respektive geografiska områden.

Effekterna för kontrollverksamheten och tullverksamheten i övrigt av den neddragning av Tullverkets anslag som beslutades i samband med Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen har varit föremål för en utvärdering i enlighet med skatteutskottets betänkande 1994/95: SkU23.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Antalet narkotikabeslag har ökat under 1997 jämfört med föregående år. Antalet beslagstillfällena är de högsta under de senaste fem åren. Även mängderna beslagtagna narkotika har ökat markant. Beslagen av sprit och andra alkoholdrycker samt tobak ligger på en fortsatt mycket hög nivå. Vad gäller uppbördsverksamheten har Tullverket hanterat fler ärenden än tidigare med en sammanlagd större total uppbörd. Myndigheten har även ett bättre utfall avseende återvinning av uppbördsfordringar. Verksamhe-

ten sett som helhet är effektivare än föregående år. Anslagssparandet har minskat.

Mål

- 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.

Prioriteringar för 1999

Inom kontrollverksamheten skall fortsatt hög prioritet ges åt narkotikakontrollen. Även kontrollerna mot illegal införsel av sprit och tobak skall ges hög prioritet. Regeringen lägger stor vikt vid genomförandet av det omfattande utvecklings- och effektiviseringsarbete som påbörjats inom Tullverket vilket bl.a. innefattar en förändrad organisation i syfte att få en effektivare verksamhet och ett bättre utnyttjande av befintliga resurser.

Tullverket är en väsentlig del i utrikeshandelskedjan och en viktig komponent i arbetet är därför en god service till näringslivet genom förbättrad information samt en ytterligare utvecklad IT-verksamhet. Likaså är arbetet med förenklingar av regler och procedurer angelägna. En viktig uppgift för Tullverket är att utarbeta konkreta förslag till förenklingar i EU:s regelverk samt att initiera en systematisk genomgång av de svenska tillämpningarna av detta liksom tillämpningarna av det nationella regelverket. En effektiv information, god service, förenklade regler och effektiv kontroll samverkar för höjd kvalitet på avlämnade uppgifter samtidigt som utrikeshandelsföretagens konkurrenskraft stärks. Samtidigt frigörs resurser att användas till exempelvis förbättrad kontroll. En god service, bra information samt enkla procedurer blir därigenom en förutsättning för god kontroll.

En utökad samverkan mellan myndigheter som verkar vid gränsen är en del i kontrollverksamheten som bör utvecklas. Dessa myndigheter har en organisatorisk och administrativ styrka som i samverkan kan bli ännu bättre.

Av särskild vikt beträffande IT-verksamheten är omställningsarbetet inför år 2000.

5.2 Resultatbedömning

Inledning

Tullverkets verksamhet är fr.o.m. 1997 indelad i fyra verksamhetsgrenar; uppbörd, in- och utförelsestrukturer, utrikeshandelsstatistik samt övrig verksamhet. Tre av dessa är direkt härledda ur Tullverkets mål. Med denna indelning av verksamheten har förutsättningar skapats för att Tullverket bättre än tidigare skall kunna följa upp resultatet i förhållande till dessa mål.

Regeringen har i regleringsbrevet för 1998 liksom för föregående år angivit ett antal verksamhetsmål direkt härledda ur Tullverkets mål vilket bör göra det möjligt att följa upp verksamheten och analysera resultatet. Tyngdpunkten för verksamhetsmålen är inom områdena uppbörd, in- och utförelsestrukturer samt service.

Som särskilt angelägna uppgifter i övrigt för Tullverket har regeringen angivit 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 biträda Finansdepartementet och Utrikesdepartementet med analys av frågor inom respektive område som skall behandlas vid möten inom EU:s organ.

Vidare är det en särskilt angelägen uppgift för Tullverket att medverka vid förhandlingar i arbetet med internationella frågor inom sitt verksamhetsområde och inom EU-arbetet prioritera att verka för förenklingar av regler och procedurer inom tullområdet, utvecklad IT-användning i tullprocesserna samt effektivisering av narkotikabekämpningen.

Regeringens bedömning

Regeringen gör bedömningen att Tullverkets årsredovisning för budgetåret 1997 i allt väsentligt är rättvisande. I förhållande till föregående års årsredovisning är den dessutom mer överskådlig och strukturerad. Emellertid finns fortfarande brister i hur resultatet presenteras. I vissa fall saknas en jämförande analys av resultaten med föregående år och i dessa fall är det därför inte möjligt att se om resultatet är bättre eller sämre än tidigare. I andra fall drar man långtgående slutsatser på bristande underlag.

Mot bakgrund av att kostnaderna för verksamheten endast är marginellt större än föregående år kan regeringen trots bristerna i resultatredovisningen konstatera att Tullverkets verksamhet var effektivare under 1997 än under föregående år.

För uppbördsverksamheten redovisar Tullverket att man hanterat fler ärenden än föregående år (+9%), uppbörden är större (+12%) och man har ett bättre utfall på återvinning av utestående uppbördsfordringar. Samtidigt redovisar man en minskad styckkostnad avseende handläggning av fordringar. En anledning till detta är enligt Tullverket förbättrade rutiner. Om mängden hantlade ärenden, den ökade uppbörden och den sänkta styckkostnaden har gett bättre eller sämre kvalitet i myndighetens arbete än tidigare år är emellertid svårt att se eftersom någon utförlig analys av detta inte presenteras i årsredovisningen. Man redovisar dock på annan plats att kvalitetsundersökningar av företag med avseende på *avlämnade tulldeklarationer* gjorts och att kvaliteten visat sig vara oacceptabelt låg.

Tullverket anger i årsredovisningen att man under 1998 avser införa ett nytt sätt att hantera klareringen som skall ge en högre kvalitet i myn-

dighetens arbete. Systemet som kallas RISK innebär i korthet att man med hjälp av riskanalyser fördelar ärenden i prioritetsgrupper där lågrisk-ärenden kan automatklaras och ärenden med högre risk genomgår särskilda kontrollåtgärder. Tullverket menar att härigenom erhålls såväl en högre kvalitet som en högre effektivitet i klarningsarbetet. Med förbättrade informationsinsatser mot företagen avser man även att höja kvaliteten i de avlämnade tulldeklarationerna så att dessa initialt är riktiga och fullständiga och inte behöver rättas när de kommit in till Tullverket.

Vad gäller kontrollverksamheten skall narkotikakontrollen enligt regleringsbrevet ges högsta prioritet. Regeringen konstaterar avseende Tullverkets kontrollverksamhet att såväl antal beslag som beslagtagna kvantiteter narkotika har ökat markant under 1997 jämfört med föregående år. Beslagen av sprit och tobak är på en fortsatt hög nivå. Även detta arbete skall enligt regleringsbrevet ges hög prioritet och regeringen anser med hänsyn till såväl folkhälsan som till statsfinansiella aspekter att ansträngningarna skall fortsätta även avseende denna typ av smuggling.

I detta sammanhang bör även nämnas de goda resultat som hittills uppnåtts under 1998 med anledning av de nya befogenheter Tullverket fått avseende bl.a. kontroll av postförsändelser med avseende på vissa punktskatter (prop. 1997/98:100, bet. 1997/98:SkU28, rskr. 1997/98:312). Av den tidigare obeskattade införseln av cigaretter via brev och postpaket har enligt Generaltullstyrelsen uppskattningsvis ca 90 % upphört.

Regeringen konstaterar således att resultatet för år 1997 förbättrats men anser även att redovisningen av resultatet i årsredovisningen bör utvecklas. Årsredovisningen bör vara en utvecklad sammanställning av det material som det interna rapporteringssystemet kontinuerligt levererar.

Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin revisionsberättelse bedömt årsredovisningen som i allt väsentligt rättvisande och har inte lämnat någon invändning. Däremot har man i sin revisionsrapport respektive revisionspromemoria redovisat ett antal iakttagelser avseende dels Tullverkets förvaltning, dels årsredovisningen. En iakttagelse avser Tullverkets bristande analys av uppbörden där RRV påpekar att myndigheten bättre borde analysera variationer i denna och söka förklaring-

ar till dessa variationer. Som exempel nämner RRV att intäkterna av uppbörd under året ökat med 12% men transfereringarna till EU – dvs. de medel som utgör en del av Sveriges avgift till gemenskapen – har minskat med 4%. Genom en analys av detta skulle myndigheten tidigt få signaler om eventuella felaktigheter vilket skulle bidra till att skapa bättre förutsättningar för fastställande av en riktig uppbörd. Tullverket menar i sitt svar till RRV att man inte har möjlighet att genomföra sådana analyser och påpekar att det finns myndigheter med bättre kunskap och förutsättningar att analysera det som RRV efterfrågar exempelvis Statistiska centralbyrån, Kommerskollegium eller Konjunkturinstitutet.

Regeringen anser att löpande övergripande analyser av uppbördens förändringar över tiden bör vara en naturlig del i Tullverkets strategiska omvärldsanalys och därmed ingå som ett av underlagen i myndighetens planeringsförutsättningar. På så sätt förbättras inte bara förutsättningarna för en korrekt uppbörd utan även möjligheten till en effektivare resursallokering. Regeringen har erfarit att Tullverket kommer att beakta detta i den omstrukturering som pågår inom myndigheten.

5.3 Anslagsavsnitt

A3 Tullverket

Tabell 5.1 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor				
1997	Utfall	1 043 667	Anslags-sparande	97 252
1998	Anslag	1 050 369 ¹	Utgifts-prognos	1 102 621
1999	Förslag	1 098 710		
2000	Beräknat	1 114 929 ²		
2001	Beräknat	1 131 305 ³		

¹ Varav 14 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998

² Motsvarar 1 094 952 tkr i 1999 års prisnivå

³ Motsvarar 1 094 952 tkr i 1999 års prisnivå..

Tullverkets anslag för budgetåret 1997 var 1 031 858 000 kronor. Balanserat anslagssparande var 109 061 000 kronor. Utgifterna uppgick till 1 043 667 000 kronor vilket innebär att anslagssparandet inför budgetåret 1998 var 97 252 000 kronor. Tullverket har således utnyttjat cirka 12 miljoner kronor av anslagssparandet under budgetåret 1997. För innevarande budgetår visar prognosen grundad på utfallet för

de första sex månaderna att verket kommer att förbruka 1 102 621 000 kronor vilket medför att ytterligare cirka 52 miljoner kronor av anslags-sparandet kommer att tas i anspråk. Resterande 45 miljoner kronor beräknas balanseras över till 1999 för att finansiera pensionsersättningar, utveckling och investeringar inom IT-området samt utbildning. För budgetåret 1998 har 14 miljoner kronor anvisats på tilläggsbudget för de tillkommande arbetsuppgifter Tullverket fått avseende kontroll av punktskattepliktiga varor. I anslaget för 1999 ingår 34 miljoner kronor för samma ändamål.

Regeringens överväganden

Utvärderingen av Tullverkets dimensionering och organisation.

Regeringens bedömning: Regeringen anser i likhet med utredningen att Tullverket klarat omställningen bra och delar utredningens slutsats att dimensioneringen är riktig samt om behovet av en effektivare resursanvändning. Regeringen anser att effektiviseringsarbetet bör kunna underlättas om myndigheten förändras till att bli *en* myndighet med färre och större regioner samt med en central nivå som ett strategiskt ledningsorgan.

I samband med Sveriges inträde i EU bortföll en stor del av Tullverkets arbetsvolym. Som en följd av detta minskades anslaget med sammanlagt 288 miljoner kronor över en tvåårsperiod fr.o.m. budgetåret 1995/96. I enlighet med skatteutskottets betänkande 1994/95:SkU23 har en utvärdering gjorts avseende bl.a. anslagsminskningens effekter på kontrollverksamheten och tullverksamheten i övrigt. Utvärderingen skulle enligt förutsättningarna således behandla frågan om Tullverket dimensionerades rätt sett i ljuset av medlemskapet i EU.

Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation ("En gräns – en myndighet?" SOU 1998:18) drar bl.a. slutsatsen att Tullverket har klarat omställningen i samband med EU-medlemskapet på ett bra sätt och konstaterar att Tullverket idag är effektivare i sin kontrollverksamhet än man var före inträdet i EU. Myndighetens dimensionering är i dagsläget

rätt och det finns därför inte nu anledning att ompröva resursbehovet. De problem som iaktogs inom tullverksamheten i samband med EU-inträdet har utredningen funnit vara mer av karaktären "inkörningsproblem" än brist på resurser. Däremot anser utredningen att möjligheter till förbättringar i verksamheten finns och att resurser kan frigöras genom en effektivare användning bl.a. genom en ändrad regionindelning med färre och större regioner och effektivare tullprocedurer. Utredningen konstaterar även att Generaltullstyrelsens roll som strategiskt ledningsorgan bör utvecklas bl.a. mot bakgrund av det nya EU-regelverket och behovet av enhetlig rättstillämpning och normgivning. En genomgående linje i utredningen är att en myndighetskonstruktion som innebär att Tullverket är *en* myndighet med en central och en regional nivå skulle underlätta det nödvändiga förändringsarbetet. Först när en effektivisering av verksamheten skett bör enligt utredningen frågan om eventuellt ökade resurser prövas.

Regeringen anser i likhet med utredningen att Tullverket klarat omställningen bra och instämmer även i slutsatsen som utredningen drar om dimensioneringen och behovet av effektivisering. Ett effektivt utnyttjande av informationsteknik (IT) bidrar till att resurser och ledig kapacitet kan utnyttjas optimalt.

Även regeringen anser att effektiviseringsarbetet bör kunna underlättas om myndigheten förändras från att vara en chefsmyndighet med tolv regionala myndigheter till att bli *en* myndighet. En sådan förändring förutsätter dock att den nuvarande ordningen för överklagande av beslut i tullärende, där regionala tullmyndigheters beslut överklagas till Generaltullstyrelsen, ersätts med en ordning där överklagande sker direkt till förvaltningsdomstol. Regeringen har därför givit Tullagsutredningen (Fi 1997:03) i uppdrag att i ett delbetänkande lämna förslag till nya bestämmelser om överklagande i tullagen utifrån förutsättningen att Tullverket skall utgöra *en* myndighet. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Generaltullstyrelsen har bl.a. med anledning av utredningens slutsatser om effektiviseringspotentialen initierat ett omfattande utrednings- och utvecklingsarbete som i allt väsentligt knyter an till den inriktning som förs fram i utredningen avseende effektivisering och organisation. Arbetet innefattar en översyn av Tullverkets hela organisation och enligt Generaltullstyrelsen kommer detta att innebära dels en förändrad regional

struktur med färre och större regioner, dels en renodling av Generaltullstyrelsens uppgifter som ett strategiskt ledningsorgan. Förutom detta innebär översynen att myndighetskonstruktionen ändras så att dagens struktur med Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet och tolv regionala tullmyndigheter föreslås bli *en* sammanhållen myndighet med en central och en regional nivå. Med denna struktur erhålls förutsättningar för en bättre enhetlighet i tullarbetet vilket även främjar flexibilitet och effektivitet.

Regeringen lägger stor vikt vid genomförandet av detta arbete och delar utredningens och Generaltullstyrelsens syn på behovet av att utveckla Tullverket till en enhetlig organisation som kan möta de framtida krav som kommer att ställas på tullverksamheten. Det är därmed en mycket viktig arbetsuppgift för Tullverket under 1999 att forma den nya organisationen. Takten i detta arbete är dock delvis beroende av de nödvändiga förändringarna av överklaganderegler.

Utredningen som har remissbehandlats lämnar utöver ovan redovisade slutsatser ett antal förslag av allmän inriktningskaraktär som här kommenteras.

Utredningens förslag

Mål och vision

Regeringens bedömning: Verksamhetsmål kommer regeringen att formulera i kommande regleringsbrev. Tullverket bör göra systematiska jämförelser med andra länders tulladministrationer.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att regeringen använder s.k. barriärbrytande mål för att effektivisera Tullverkets verksamhet. Dessa bör formuleras utifrån en vision om hur myndigheten kan fungera i framtiden. De barriärbrytande målen skall vara så högt ställda att organisationen tvingas tänka i nya banor. De skall ersätta respektive komplettera de nuvarande verksamhetsmålen för myndigheten och skall vara såväl kort- som långsiktiga (ett respektive fem år). Visionen bör arbetas fram inom Tullverket. Tullverket bör enligt utredningen även systematiskt jämföra sig med andra länders tulladministrationer vilket kan ge inspiration för fortsatt förändringsarbete inom den egna tullverksamheten.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som haft synpunkter är de flesta positiva till förslagen om mål och vision. Riksrevisionsverket (RRV) menar att de mål som formuleras – barriärbrytande eller ej – måste vara i överensstämmelse med Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. (FÅR) och Finansdepartementets handledning för regleringsbrev. Flera av de mål som utredningen anger uppfyller inte kravet på uppföljbarhet. TULLKUST och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anser att mål av detta slag mer är ett förhållningssätt för att skapa nya arbetsmetoder än mål i sig och knappast kan vara avsedda att göras mätbara. Endast Generaltullstyrelsen är direkt tveksam till förslaget om barriärbrytande mål. Mål bör kunna nås, annars blir effekten den motsatta dvs. att man misströstar när man inte når de uppsatta målen. Vad gäller förslaget om jämförelser med andra länders tulladministrationer är övervägande delen av de som haft synpunkter på detta positiva.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har erfarit att ett omfattande arbete med såväl vision som interna mål för verksamheten påbörjats inom Tullverket. De verksamhetsmål som skall gälla för Tullverket kommer regeringen att formulera i kommande regleringsbrev. Vad gäller jämförelser med andra länders tulladministrationer erfar regeringen att detta i viss mån redan sker genom tullsamarbetet i Europa. Tullverket bör dock fortsättningsvis i lämpliga former mer systematiskt göra jämförelser med andra länders tulladministrationer.

Resursfördelning och organisation

Regeringens bedömning: Det är viktigt att resurser och ledig kapacitet utnyttjas optimalt. Antalet regioner inom Tullverket bör av effektivitetsskäl begränsas. Regeringen ser positivt på arbetet som pågår inom Tullverket med en översyn av myndigheten. Det är dock en fråga för Generaltullstyrelsen att närmare utforma den regionala organisationen.

Utredningens förslag: Utredningen har funnit stora regionala skillnader i effektiviteten inom Tullverket vilket bl.a. hänger samman med sättet att fördela resurser. Tullverket bör därför ändra sitt budgetsysteem så att prioritering sker efter

störst samlad nytta. På så sätt kan de tillgängliga resurserna användas effektivare.

Utredningen menar samtidigt att antalet regioner i Tullverket är för många (idag tolv stycken). Vissa regioner är för små för att klara av att vara effektiva, de har inte ett tillräckligt stort verksamhetsunderlag. Regeringen bör därför initiera en översyn av regionindelningen mot färre regioner som lättare kan uppnå effektivitet i sin verksamhet. Antalet bör enligt utredningen begränsas till mellan fem och sju stycken. Samtidigt bör en översyn av Generaltullstyrelsens roll göras mot en mer strategisk och mindre operativ inriktning. Chefsmyndigheten bör vara en mindre enhet som är inriktad mot ledning, budget, uppföljning, prioriteringar samt strategisk utveckling och förnyelse.

Det angrepsätt som utredningen använt, att betrakta tullverksamheten utifrån bl.a. allmänhetens behov, har lett till slutsatsen att nya organisationsformer för offentlig verksamhet bör prövas. Regeringen bör därför i samband med beredningen av förvaltningspolitiska kommissionens förslag även pröva om det finns nya organisationsformer för statlig verksamhet med utgångspunkt i det som kallas "medborgarkontor" samt även initiera en översyn av de regelverk som styr gränsmyndigheterna och pröva om dessa går att sammanföra till ett "gränsregelverk" så att de myndigheter som verkar vid gränsen på ett effektivare sätt kan lösa uppdraget "gränskontroll".

Remissinstanserna: Förslaget om budgetsystemet tillstyrks av de flesta remissinstanser som haft synpunkter. RRV menar utöver detta att orsakerna till bristande måluppfyllelse måste klargöras innan resurser omfördelas. Andra orsaker, t.ex. hotbild, kan göra att en omfördelning inte skall göras. RRV menar även att bedömningen om dimensioneringen är rätt eller ej, kräver en djupare analys. Beträffande Tullverkets organisation är i stort sett alla som haft synpunkter positiva till förslagen inklusive Generaltullstyrelsen.

Vad gäller nya organisationsformer för statlig verksamhet och ett "gränsregelverk" är de flesta remissinstanser i allt väsentligt positiva. Av de som inte är uttalat positiva anser Ekobrottsmyndigheten att ett gränsregelverk kommer att medföra att värdefull tullspecifik kunskap går förlorad om tullens gränskontrolluppgifter exempelvis överförs till polisen. Nuvarande lagstiftning utgör inget hinder för t.ex. polisen att ingripa i gränsnära områden och ett gränsregelverk ger upphov till fler problem än det löser.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har erfaren att Tullverket arbetar med att förändra sitt interna system för fördelning av resurser med den inriktning som utredningen föreslår. Regeringen anser det väsentligt att resurser och ledig kapacitet utnyttjas optimalt och i detta perspektiv kan det vara lämpligt att t.ex. omfördela arbetsuppgifter med hjälp av tulldatasystemet.

Vad gäller Tullverkets organisationsstruktur anser regeringen att antalet regioner bör begränsas i enlighet med utredningens slutsatser och remissopinionen. Det bör dock inte ankomma vare sig på regeringen eller riksdagen att exakt fastställa denna. Istället är det trafikens och näringslivets behov samt statsmakternas krav på effektivitet och rationell klarerings- och kontrollverksamhet hos Tullverket som bör vara styrande. Det bör ankomma på Generaltullstyrelsen att närmare utforma organisationen utifrån dessa förutsättningar.

Vad gäller gränskontrollmyndigheterna anser regeringen att dessa har en avsevärd operativ, organisatorisk och administrativ styrka som i samverkan kan bli ännu bättre. Ett konkret exempel är det samarbete som bedrivits mellan polis, tull och kustbevakning på Gotland där erfarenheterna är mycket goda avseende myndighetssamverkan. Under avsnittet *effektiv gränskontroll* nedan kommenterar regeringen myndighetssamverkan ytterligare.

Andra organisationsfrågor

Regeringens bedömning: Regeringen avvisar förslagen om att regeringen skall utnämna cheferna närmast under verkschefen, om ett rådgivande organ som komplement till styrelsen samt om att verkschefen inte bör vara styrelsens ordförande. Vad gäller dimensioneringen av representationen i Bryssel är denna föremål för en översyn inom Regeringskansliet.

Utredningens förslag: Regeringen bör återta utnämningmakten av de chefer som närmast verkschefen leder verksamheten samt förordna dessa med tidsbegränsade förordnanden. Detta skulle tydliggöra att den utnämnde har ett ansvar inför regeringen. Verkschefen bör därtill av bl.a. effektivitetsskäl inte vara styrelsens ordförande.

Enligt utredningen har styrelsen med den ställning som denna har idag mer *insyn* i verk-

samheten än *inflytande*. Styrelsen bör därför kompletteras med ett rådgivande organ tillsatt tillsammans med näringslivet för att bl.a. tolka EU-regelverket.

Den internationella representationen i tullfrågor bör ses över. Den fasta representationen i Bryssel bör öka och det omfattande resandet minska vilket skulle göra arbetet effektivare.

Remissinstanserna: Av de som haft synpunkter är övervägande delen negativa till förslaget om att regeringen skall återta utnämningmakten av cheferna under verkschefen. Likaså är de flesta instanserna negativa till förslaget om att styrelsen kompletteras med ett råd för tolkning av EU-regelverket samt att verkschefen ej bör vara ordförande.

Vad gäller den internationella representationen i tullfrågor ger remissvaren ingen enhetlig syn. Industriförbundet anser att detta skulle öka kontinuiteten i Sveriges kontakter med EU. Sveriges representation i Bryssel anser att fördelarna med en förstärkt fast representation framför allt är kvalitativa. En av många fördelar är förbättrade möjligheter att driva svenska intressen. Jordbruksverket menar å andra sidan att fast personal i Bryssel har svårt att hålla ett omfattande regelverk aktuellt och att personalen lätt marginaliseras. Generaltullstyrelsen anser i sitt remissvar att det blir svårt för mötesdeltagare att delta vid följddiskussioner om tillräcklig sakkunskap saknas. Regeringen har emellertid erfarit att Generaltullstyrelsen under arbetet med omstruktureringen av myndigheten ändrat uppfattning och nu anser att en förstärkning av representationen i Bryssel skulle öka effektiviteten även i Tullverkets arbete.

Skälen för regeringens bedömning: Vad gäller utnämningen av chefer har regeringen nyligen uttalat sig om detta i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) där det sägs att det skulle rimma dåligt med det till myndigheterna delegerade ansvaret för den inre organisationen om regeringen utnämner vissa avdelningschefer.

Likaså avvisar regeringen förslaget om rådgivande organ som komplement till styrelsen. Som regeringen säger i den förvaltningspolitiska propositionen har formen med en lekmanstyrelse vid sidan om verkschefen sitt värde som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. När det gäller vem som skall vara styrelsens ordförande ser regeringen ingen anledning att ändra den nuvarande ordningen som enligt regeringen fungerar tillfredsställande.

Vad gäller dimensioneringen av representationen i Bryssel sker för närvarande en översyn av bl.a. denna fråga inom Regeringskansliet och utfallet av denna samt den efterföljande beredningen avvaktas innan slutlig ställning kan tas.

Processutveckling och förenkling

Regeringens bedömning: Det är en fråga för Generaltullstyrelsen att utveckla formerna för samarbete med näringslivet. Regeringen ser positivt på arbetet med en "servicetrappa". Tullverket bör ständigt arbeta med att förenkla regler och procedurer.

Utredningens förslag: Det finns behov av att i olika former utveckla tullprocesserna och införa nytänkande i tullarbetet vilket bl.a. kan uppnås genom en utvecklad dialog med näringslivet. Tullverket bör därför få i uppdrag att inrätta ett med näringslivet gemensamt råd för utveckling av tullprocesser.

En av de viktigaste faktorerna för kvaliteten i Tullverkets arbete är att de tulldeklarerationer som lämnas in initialt är riktiga och fullständiga. Företagens intresse för detta kan stimuleras bl.a. genom olika typer av förmåner. Tullverket bör därför få i uppdrag att utveckla en "förmånstrappa" där varje steg består av tydliga förutsättningar och möjligheter. Detta skall premiera de företag som lämnar riktiga uppgifter från början och därmed öka kvaliteten i de tulldeklarerationer som avlämnas.

Tullverket bör därtill även redovisa förslag till förenklade tullförfaranden där Internet är en viktig komponent så att även de företag som i tullsammanshang betraktas som små kan komma i åtnjutande av dessa.

Utredningen anser vidare att formerna för överklagande av en tullmyndighets beslut i tullärenden bör ses över så att överklagande sker till domstol istället för som nu till Generaltullstyrelsen. Generaltullstyrelsen har då möjlighet att inte bara vara normgivande utan även att ingripa. Med den nu rådande ordningen hämmas Generaltullstyrelsen av jävsskäl att påverka beslutsprocessen.

Remissinstanserna: Få har haft synpunkter på förslaget om råd för utveckling av tullprocesser men ingen är direkt negativ till detta. Vad gäller "förmånstrappan" går synpunkterna något isär, dock är de flesta positiva. Industriförbundet ser en risk där frivillig kvalitetssäkring kan förorsaka

"kö" av företag som tullen p.g.a. bristande resurser inte kan hantera. En rätt använd riskanalys där tullen kan identifiera företag som kan erbjudas förenklingar är bättre. Statskontoret och Riksåklagaren anser att förslaget torde strida mot det konstitutionella kravet på likabehandling. Nionde åklagarkammaren i Stockholm anser att en kommersiellt motiverad förenkling alltid kan utnyttjas i kriminella syften. Den effekt som eftersträvas via förslaget erbjuds redan i och med hemtagningsystemet, minskad säkerhet vid import etc. Förslaget om utveckling av förenklade förfaranden samt förslaget om översyn av överklagandeprocessen har remissinstanserna genomgående sett positivt på.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser det väsentligt att Tullverket utvecklar tullprocesser och inför nytänkande i tullarbetet. Tullverket har bl.a. mot bakgrund av förslagen i utredningen påbörjat ett förändringsarbete inklusive organisationsförändringar som utgår ifrån tullarbetets processer (arbetsflöden). Att myndigheten har ett förtroendefullt samarbete med näringslivet anser regeringen också vara värdefullt som inslag i verksamheten. Det bör dock vara en fråga för Generaltullstyrelsen att utveckla formerna för detta.

När det gäller utvecklingen av en "förmånstrappa" har regeringen erfart att ett sådant arbete pågår inom Tullverket. Myndigheten benämner dock detta för en "servicetrappa" vilket man anser vara en mer rättvisande beskrivning.

Regeringen ser positivt på detta arbete vilket i likhet med det tidigare nämnda RISK-projektet bör leda till att resurser frigörs att användas inom andra områden, exempelvis Tullverkets kontrollverksamhet. Självfallet måste en sådan utveckling stå i överensstämmelse med lagstiftningen och allmänna rättsliga principer. Regeringen förutsätter att detta beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet inom Tullverket.

Vad gäller förenklade tullprocedurer som utredningen föreslår anser regeringen att detta är något som Tullverket ständigt bör arbeta med. När det gäller frågan om den nuvarande överklagandeordningen så har regeringen i enlighet med ovan givit Tullagsutredningen (Fi 1997:03) i uppdrag att lämna förslag med den inriktning som utredningen föreslår.

Effektiv gränskontroll

Regeringens bedömning: Regeringen har i regeringsbrevet för 1998 uppdragit åt Generaltullstyrelsen att redovisa en strategi för effektivare narkotikabekämpning. Tullverket bör tillsammans med Polisen och Kustbevakningen överväga hur en samordning av underrättelseverksamheterna kan ske. Vad gäller utökade befogenheter för Tullverket att ingripa mot narkotikasmuggling är det nu inte aktuellt att föreslå ytterligare sådana. Regeringen anser även att gränskontrollmyndigheterna bör samverka.

Utredningens förslag: Det finns enligt utredningen ingen rimlig möjlighet att enbart genom ökade resurser vid gränsen stoppa narkotikasmugglingen. En mer systematisk ansats behövs i gränskontrollarbetet och Tullverket bör därför få i uppdrag att föreslå systematiska metoder för att öka beslagsnivån. I detta arbete bör riskprofiler och hotbildsanalys vara utgångspunkten.

Enligt utredningen saknas en samsyn och samlad strategi mot narkotikasmugglingen mellan de tre gränskontrollmyndigheterna. Därför bör Tullverket, Kustbevakningen och Polisen gemensamt få i uppdrag att se över hur underrättelseverksamheten bättre kan samordnas så att man dels arbetar mot en gemensam hotbild, dels kan använda varandras specifika kompetens och utrustning.

Tullverkets befogenheter är enligt utredningen inte ändamålenligt utformade. I syfte att få en effektivare narkotikabekämpning bör därför Tullverket få utökade befogenheter att ingripa mot narkotika under hela transportvägen dvs. att befogenheterna utsträcks till att gälla hela landet. Tullverket bör även redovisa hur användandet av kontrollresurserna kan bli mer flexibelt.

Remissinstanserna: Dessa är i huvudsak positiva till utredningens förslag. Vad gäller flexibiliteten i användandet av Tullverkets kontrollresurser anknyter vissa instanser till utredningens syn att det alltför inflexibla arbetstidsavtalet skulle vara en anledning till svårigheter att omfördela resurser där de bäst behövs. TCO och TULLKUST menar att det självklart är behovet som skall styra arbetstiden men anser att det inte går att skylla på arbetstidsavtalet för att insatser som kostar pengar nedprioriteras. Ersättningen för obekvämt arbetstid är en av de lägsta i hela stats-

förvaltningen menar man. Arbetsgivarverket anser att det finns stora möjligheter till lokala uppgörelser om förhållanden som rör verksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har erfarit att ett arbete pågår inom Tullverket med att förbättra kontrollorganisationen och utveckla metoder för en effektivare kontroll. En intern utredning har tillsatts inom Tullverket för att se över kontroll- och underrättelsearbetet, samverka med andra myndigheter m.m.

Regeringen har i regleringsbrevet för 1998 givit Tullverket i uppdrag att redovisa en strategi för effektivare narkotikabekämpning och i den rapport som Tullverket presenterat med anledning av detta och som utgör en delrapportering av den interna utredningen redovisar myndigheten vad man vill göra i detta avseende. Man redogör för de områden inom gränsskyddsverksamheten där en effektivisering är möjlig bl.a. ökat IT-stöd, förbättrade arbetsmetoder, fördjupad kompetens, satsning på ny teknik samt samverkan dels inom myndigheten dels med andra myndigheter.

Regeringen anser det viktigt att arbetet med att förbättra och förnya arbetsmetoderna fortsätter liksom att myndigheten använder modern teknik i kontrollarbetet för att öka effektiviteten. Även samarbetet med andra myndigheter bör utvecklas. Bl.a. med anledning av Schengensamarbetet har regeringen givit gränskontrollmyndigheterna i uppdrag att utreda hur ett utökad samarbete kan ske inom ramen för befintliga resurser. I sin redovisning av uppdraget anger myndigheterna att samarbete pågår och att man för närvarande utarbetar ett ramavtal på central nivå för att ytterligare förbättra förutsättningarna för samarbete.

Regeringen anser att myndigheterna inom ramen för den allmänna samverkan även bör överväga hur en samordning av underrättelseverksamheterna kan ske. Så som brottsligheten är organiserad idag ingår ofta flera verksamheter i denna, exempelvis vapensmuggling, penningtvätt och narkotika varför det är viktigt att bl.a. underrättelseverksamhet även sker myndighetsövergripande.

Vad gäller förslaget om utökade befogenheter för Tullverkets så har myndigheten genom en ny lagstiftning fr.o.m. 1 juli 1998 (prop. 1997/98:100, bet. 1997/98:SkU28, rskr. 1997/98:312) fått befogenhet att över hela landet kontrollera yrkesmässiga vägtransporter avseende punktskatter på alkoholvaror, tobaksvaror och mineralolja-produkter samt att ingripa mot skatteundandra-

gande avseende dessa varor. Lagstiftningen har således helt nyligen trätt ikraft och regeringen är i nuläget inte beredd att föreslå ytterligare befogenheter för Tullverket.

När det gäller flexibiliteten i användandet av Tullverkets kontrollresurser erfar regeringen att detta ingår i den omfattande översyn av verksamheten som nu sker inom Tullverket. Den tilltänkta inriktningen av det omorganiserade Tullverket med en sammanhållen myndighet, en tydligare strategisk ledningsfunktion liksom en regional organisation inom myndigheten med färre och större regioner, ger också förutsättningar för en ökad flexibilitet.

Andra effektivitetshöjande åtgärder

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av att kraven på Tullverkets brottsbekämpning har ökat kan det finnas anledning att överväga frågan om användning av tulldatasystemet i brottsbekämpningen. Regeringen är i nuläget dock inte beredd att redovisa några ställningstaganden. Avseende narkotikabekämpningen har regeringen redovisat de samlade insatserna i en skrivelse till riksdagen (Skr. 1997/98:172).

Utredningens förslag: Narkotikasmuggling sker allt oftare som en del i ett större handelsmönster. För att följa varuströmmarna och kartlägga handels- och smuglingsmönster kan tulldatasystemet (TDS) användas. Idag är dock inte detta möjligt eftersom systemet inte får användas i brottsbekämpande syfte. Reglerna för detta bör därför ses över.

Prisutvecklingen på och totalkonsumtionen av narkotika är en bra indikator på förändringar på marknaden. Därför bör regeringen initiera en översyn av nuvarande och möjliga metoder att följa prisutvecklingen samt även ge Folkhälsoinstitutet i uppdrag att årligen bedöma totalkonsumtionen av narkotika, alkohol och tobak.

Remissinstanserna: Flertalet av de som haft synpunkter är positiva till att använda tulldatasystemet i brottsbekämpningen samt angående uppdraget till Folkhälsoinstitutet. Däremot råder det tveksamheter vad gäller förslaget om att följa prisutvecklingen. Rikspolisstyrelsen delar uppfattningen att priset kan ge viss vägledning om tillgången men att det ej är realistiskt att man skall rapportera prisbilderna i varje enskilt fall (mer än 30 000 brott/år). På lokal nivå finns dessutom

redan kunskap om prisbilden. Riksåklagaren och Åklagarmyndigheten i Göteborg anser att detta verkar omfattande och tidskrävande. Uppgifterna kommer inte att vara de snabba indikatorer som efterfrågas.

Skälen för regeringens bedömning: Vad gäller användandet av TDS är det viktigt att poängtera den skillnad som föreligger när systemet nyttjas i olika syften. Tulldatasystemet tillkom för att förenkla och effektivisera dokumenthanteringen i den gränsöverskridande handeln. Överföringen av elektroniska dokument från företagen regleras rättsligt i tullagen (1994:1550) och tullregisterlagen (1990:137). Tullregisterlagen innehåller även regler om vilka uppgifter som får finnas i tullens register och för vilka ändamål tullen får använda denna information. Om TDS skall användas i brottsbekämpningen är detta således något som går utöver det som var avsikten när tullregisterlagen tillkom. Eftersom kraven på Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har skärpts i och med den pågående internationaliseringen och till följd av våra gemensamma åtaganden inom EU-arbetet samt till följd av den ökande internationella organiserade brottsligheten, anser regeringen att det kan finnas skäl att överväga frågan. Regeringen är dock inte i nuläget beredd att redovisa några konkreta ställningstaganden.

Beträffande narkotikabekämpningen har regeringen i en skrivelse till riksdagen (Skr. 1997/98:172) redovisat de samlade insatserna inom narkotikaområdet samt planerade projekt och åtgärder. I skrivelsen påpekas att metoder skall utvecklas för att kunna mäta effektiviteten i myndigheternas arbete med narkotikabekämpningen. Regeringen har även tillsatt en kommission som med en bred ansats skall lägga fram förslag för att på lång sikt skapa bättre förutsättningar för samordnade och intensifierade insatser mot narkotikamissbruket. En av kommissionens huvuduppgifter är att föreslå förbättringar av metoder och system för att öka kunskapen om och analysen av narkotikautvecklingen samt föreslå hur det samlade resultatet av samhällets insatser i förhållande till målet om ett narkotikafritt samhälle skall kunna mätas.

Punktskatter

Regeringens bedömning: Det är inte nu aktuellt att helt föra över ansvaret för punktskatterna till Tullverket.

Utredningens förslag: Någon förutsättningslös prövning av vilket statligt organ som bör administrera och kontrollera punktskatter har inte gjorts. Utredningen anser att det finns övervägande skäl som talar för att Tullverket bör sköta denna hantering och föreslår att Tullverket ges ansvar att såväl administrera som kontrollera efterlevnaden av punktskatterna.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som haft synpunkter är positiva till förslaget. Ekobrottsmyndigheten påpekar att effektiviteten rörande brottsutredningar om undandragen punktskatt skulle öka påtagligt. Riksåklagaren (RÅ) anser att fler skäl talar för att tullen skall ta hand om kontrollerna men att utredningen är något översiktlig om punktskatternas organisatoriska hemvist. Ytterligare överväganden och analys bör ske enligt RÅ. RRV anser det inte möjligt ta ställning utan en systematisk genomgång av alternativa lösningar. Dock talar enligt RRV en rad rimliga skäl för att punktskatterna skall hanteras av tullen. Endast Riksskatteverket, Särskilda skattekontoret i Ludvika och Skattemyndigheten i Stockholms län är direkt negativa och anger en rad skäl som talar för motsatsen.

Skälen för regeringens bedömning: Tullverket har som nämnts ovan fr.o.m. 1 juli 1998 fått nya befogenheter för kontroll över hela landet avseende vissa punktskatter och verksamheten är under uppbyggnad inom myndigheten. Regeringen anser bl.a. mot bakgrund av detta att det inte nu är aktuellt att helt föra över ansvaret för punktskatterna till Tullverket. Ett ställningstagande i denna fråga kräver erfarenheter om hur Tullverkets nya verksamhet utvecklas.

Övriga frågor

Kontrollverksamheten

Målet för den svenska narkotikapolitiken är att skapa ett narkotikafritt samhälle. Narkotikapolitiska insatser syftar därför till att begränsa såväl tillgången som efterfrågan på narkotika. I syfte att stoppa tillförsel av och handel med narkotika

spelar olika typer av kontrollåtgärder en central roll och tullnärvaron vid gränsen är *ett* medel att begränsa tillgången på narkotika i Sverige. Regeringen anser därför att Tullverket i sin kontrollverksamhet skall fortsätta att ge högsta prioritet till narkotikakontrollen inom kontrollverksamheten.

De senaste åren har Generaltullstyrelsen redovisat en mycket kraftig ökning av beslagtagna mängder illegalt införd alkohol och tobak. Enligt vad regeringen erfarit är beslagsmängderna fortsatt mycket höga och regeringen vill därför understryka vikten av att Tullverket även fortsättningsvis ger hög prioritet åt kontroll av denna typ av illegal införsel.

Informationspolicy

I föregående års budgetproposition pekade regeringen på vikten av en förbättrad information till företagen bl.a. för att förbättra de avlämnade tulldeklarationernas kvalitet så att dessa från början innehåller riktiga och fullständiga uppgifter. Bakgrunden var bl.a. det Tullverket rapporterat om att andelen felaktiga deklarationer tidigare varit mycket hög vilket givit såväl Tullverket som importföretagen merarbete för att rätta dessa. Regeringen har mot bakgrund av detta i regleringsbrevet för 1998 uppmanat Tullverket att återrapportera andelen initialt riktiga och fullständiga deklarationer baserat på nya mätningar under 1998. I regleringsbrevet har regeringen även givit myndigheten i uppdrag att rapportera hur informationen till företagen inom utrikeshandelssektorn förbättrats.

Problemen med alltför många felaktiga deklarationer uppmärksammades även av Tullverkets egen utredning *Info-97* där verket även inventerat informationsbehovet hos företagen. Som ett resultat av utredningen har Generaltullstyrelsen antagit en ny policy för information gentemot företagen. I denna anger man att Tullverket skall ge bra information till näringslivet i syfte att få företagen att lämna rätt uppgifter från början samtidigt som en förbättrad information underlättar utrikeshandeln och ökar näringslivets konkurrenskraft.

Regeringen anser det vara ett mycket positivt steg som Tullverket tagit genom att anta denna informationspolicy. Tullverket har även inkommit med redovisning enligt uppdraget i regleringsbrevet där man redogör för den praktiska tillämpningen utifrån den antagna informationspolicyn. Där redovisar Tullverket bl.a. att man

centralt har inrättat ett informationsråd med ansvar för att målen i informationspolicyn nås. Regionalt har utsetts särskilda tullinformatörer som är informationsansvariga inom respektive myndighet. Man har identifierat de målgrupper som i första hand skall få bättre information samt även inlett arbete med att få ett för hela landet gemensamt telefonnummer till de upplysningscentraler som finns regionalt. Regeringen avser att även under 1999 följa upp hur informationspolicyn genomförs.

Förenklingsarbete

Regeringen angav i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) att arbetet med förenklingsfrågor är en prioriterad fråga såväl nationellt som på gemenskapsnivå. Detta innebär att regeringen avser att förenkla företagets hantering av tullfrågor. Det pågår även ett arbete med denna inriktning inom EU där det diskuteras förslag om ändringar i tullagstiftningen.

Med de erfarenheter Sverige nu har av EU-arbetet bör möjligheter finnas att presentera konkreta förslag till förenklningar i EU:s regelverk inom tullområdet. Det är således en mycket viktig uppgift för Tullverket att i samråd med andra berörda myndigheter och med näringslivet utarbeta väl underbyggda och konkreta förslag till förenklningar av EU:s regelverk vilka kan presenteras som svenska förslag i det fortsatta förhandlingsarbetet inom unionen.

För närvarande övervägs inom ramen för Tullagsutredningen (Fi 1997:03) möjligheterna att förenkla den nationella tullagstiftningen.

När det gäller Tullverkets tillämpningar av såväl EU:s regler som det nationella regelverket bör myndigheten initiera en systematisk genomgång av dessa tillämpningar i syfte att överväga förenklningar av tullhanteringen både för företagen och för Tullverket. Regeringen avser att ta ytterligare initiativ i denna fråga och kommer i regleringsbrevet närmare precisera kraven på Tullverket.

Informationsteknik i tullverksamheten

Regeringen har tidigare i olika sammanhang pekat på vikten av en fortsatt rationalisering och effektivisering av tullverksamheten som bl.a. kan åstadkommas genom en fortsatt datorisering. Genom uppdrag i regleringsbrev har Tullverket ålagts att rapportera hur denna fortskrider och att vidta åtgärder för att ytterligare utveckla an-

vändandet av informationsteknik (IT). I rapporteringen som presenterats från Generaltullstyrelsen för 1998 belyser myndigheten bl.a. vad man genomfört under 1997, kostnader för IT-verksamheten, det fortsatta utvecklingsbehovet samt vad detta kräver för resurser.

Generaltullstyrelsen anger i sin skrivelse att processen med omställningen av systemen inför år 2000 pågår och kommer att vara avslutad i god tid före millennieskiftet. Detta omställningsarbete – tillsammans med andra tvingande systemrevisioner som datoriseringen av det nya transiteringsförfarandet, den kommande anslutningen till det speciella informationssystem som används inom Schengen samt omställningar inför ett eventuellt införande av den gemensamma valutans euro – är omfattande och kommer enligt Generaltullstyrelsen att ta stora resurser i anspråk de kommande åren. I rapporten anger Generaltullstyrelsen även att man med anledning av detta tvingas till hårda prioriteringar inom IT-verksamheten.

Regeringen utgår i detta sammanhang ifrån att Generaltullstyrelsen genomför de projekt som redovisas i rapporten så att dessa ej fördröjs. Att tillvarata informationsteknikens möjligheter är ett viktigt medel för att effektivisera tullarbetet och regeringen vill betona vikten av att tillräckliga investeringar görs för att kraven på verksamheten skall klaras.

Av särskild vikt beträffande IT-verksamheten är omställningsarbetet inför år 2000. Enligt de uppgifter som anges kostar den löpande IT-verksamheten ca 90 miljoner kronor under 1998. Dessutom investeras ca 20 miljoner kronor i bl.a. tulldatasystemet samt i en ny teknisk plattform. För att kunna möta de ökade krav som kommer att ställas på Tullverket i ett alltmer integrerat Europa anser regeringen att Tullverket i sin långsiktiga strategi bör avsätta tillräckliga resurser till administrativ utveckling och IT-verksamhet.

RRV:s rapport

Riksrevisionsverket (RRV) har genomfört en granskning av Tullverkets kontroll av importdeklarationer. I rapporten konstaterar RRV bl.a. att 70% av all import sker med det s.k. hemtagningssystemet vilket är ett tvåstegsförfarande där importören får tillgång till sina varor innan de är förtullade och samtidigt lämnar en förenklad deklaration. En kompletterande deklaration lämnas vid ett senare tillfälle. RRV jämför detta med direktförtullningsförfarandet som innebär att va-

rona deklarerar och förtullas direkt i samband med importtillfället.

RRV konstaterar att hemtagningssystemet tar mer resurser i anspråk för såväl Tullverket som för företagen eftersom systemet innebär en hantering av två deklarationer för varje import istället för en. En ökad användning av direktförtullningsförfarandet skulle innebära att mindre resurser behöver användas för hantering av importdeklarationer. RRV gör bedömningen att Tullverket skulle spara uppemot 70 årsarbetskrafter genom att få de svenska företagen att använda direktförtullning i stället för hemtagning i sin import. Likaså kan Tullverket genom detta även sänka företagens kostnader för tullprocessen.

Regeringen konstaterar att det finns en potential i en ökad användning av direktförtullningsförfarandet. Däremot delar regeringen inte RRV:s uppfattning om besparingspotentialens storlek eftersom denna förutsätter att samtliga företag övergår till direktförtullning. Tullverket är en vital del i utrikeshandelskedjan och att bidra till att sänka företagens kostnader genom enkla och effektiva tullprocedurer ligger väl i linje med det mål för myndigheten som betonar effektivitets- och servicedimensionen i arbetet. Med de möjligheter som dagens informationsteknik erbjuder torde det för vissa företag vara mer fördelaktigt att tillämpa direktförtullning. Detta kan dessutom rationalisera Tullverkets arbete ytterligare och frigöra resurser för bättre kontroll.

Regeringen har erfarit att det pågår en diskussion om detta inom Tullverket och anser att myndigheten i samband med denna bör överväga informationsinsatser gentemot företagen i enlighet med RRV:s slutsatser. Information, service och kontroll blir därmed även här faktorer som samverkar för att ge förutsättningar för en effektiv och säker uppbörd. Det bör dock betonas att det är företagen själva som har att välja vilken tullprocedur man vill tillämpa. För att valet skall kunna grundas på rationella överväganden är det viktigt att Tullverket informerar företagen om de olika möjligheter som står till buds. Denna utveckling överensstämmer också med Tullverkets nyligen antagna informationspolicy.

Schengen

Sverige kommer enligt ett tidigare riksdagsbeslut att ansluta sig till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181). Detta planeras för närvarande ske under år

2000. Schengenkonventionen innebär att personkontrollerna vid gränserna mellan de länder som deltar i samarbetet upphör och Sverige åtar sig i samband med detta att kontrollera gränserna mot icke Schengenländer enligt enhetliga regler. Redan dagens regelverk ställer stora krav på gränskontrollens effektivitet och enligt vad som tidigare nämnts utarbetar Tullverket, Polisen och Kustbevakningen för närvarande ett ramavtal för myndighetssamarbetet.

Schengensamarbetet innebär därtill en uppbyggnad av ett datasystem – Schengen Information System (SIS) – som skall tjäna som hjälpmedel i gränskontrollen främst för att spåra upp efterlysta och försvunna personer. För Tullverkets del utgör emellertid personkontrollerna inte någon huvuduppgift utan Tullverket skall bistå polisen med hjälp där så kan ske. För att kunna göra detta måste dock Tullverket vara anslutet till SIS-systemet och regeringen förutsätter att Tullverket vidtar de nödvändiga åtgärder som ankommer på myndigheten så att Tullverket är anslutet till systemet när Schengensamarbetet för Sveriges del blir operativt.

Intrastat och utrikeshandelsstatistik

Tullverket har sedan lång tid inhämtat och sammanställt primäruppgifter för den svenska utrikeshandelsstatistiken. Materialet till detta hämtar Tullverket från de dokument som upprättas vid klareringen som sker vid import respektive export. När det gäller handel med länder inom EU används inte detta förfarande eftersom ingen klarering sker och tullhandlingar därför inte upprättas. I stället görs en särskild statistikinsamling för detta ändamål som Tullverket utför. Det insamlade materialet registreras, granskas och överlämnas sedan till Statistiska centralbyrån (SCB) som efter kompletteringar och sammanställning vidarebefordrar det till EU:s system för internhandelsstatistik, Intrastat.

För Tullverket är denna arbetsuppgift således en ren statistikinsamling och kan ses som ett merarbete eftersom uppgifterna inte längre hämtas från tullhandlingarna. I budgetpropositionen för 1998 ansåg regeringen att ansvaret för Intrastatinsamlingen som varit delat mellan Tullverket och SCB helt skulle övergå till SCB fr.o.m. 1999. Regeringen förutsätter att de båda myndigheterna tillses att detta sker så att verksamheten kan fortgå under SCB:s ansvar fr.o.m. 1999. För detta ändamål har för 1999 resurser överförts från Tullverket till SCB.

När Intrastathanteringen överförts från Tullverket till SCB svarar Tullverket endast för en mindre del av utrikeshandelsstatistiken. Regeringen föreslår mot bakgrund av detta att insamling och bearbetning av utrikeshandelsstatistik ej längre skall vara ett övergripande mål för Tullverket. Självfallet är det även fortsättningsvis en viktig uppgift för Tullverket att sköta insamlingen och granskningen av utrikeshandelsstatistiken avseende länder utanför EU och liksom tidigare även vidarebefordra dessa uppgifter till SCB. Huvudansvaret för utrikeshandelsstatistiken ligger dock hos SCB. Regeringens krav på Tullverket i detta avseende kommer att formuleras som verksamhetsmål i Tullverkets regleringsbrev.

Slutsatser

Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation ("En gräns – en myndighet?" SOU 1998:18) kommer till slutsatsen att Tullverket klarat anpassningen till EU-medlemskapet på ett bra sätt och att Tullverkets dimensionering är rätt samt att myndigheten är effektivare idag i sin kontrollverksamhet än man var före inträdet i EU. Därför finns det idag inte anledning att ompröva resursbehovet. Däremot finns en potential till effektivare utnyttjande av befintliga resurser. Regeringen instämmer i detta och anser att Tullverket i det pågående arbetet med omstrukturering av verksamheten – vilket inkluderar ny organisationsstruktur och annat förändringsarbete – arbetar med att nå en högre kvalitet och bättre effektivitet i arbetet genom bl.a. förbättrad information till näringslivet och förenklade procedurer. En viktig del i detta arbete bör vara att Tullverket utarbetar konkreta förslag till förenklningar i EU:s regelverk samt även initierar en systematisk genomgång av tillämpningarna av såväl detta som av det nationella regelverket.

För att nå enkla men effektiva procedurer krävs bl.a. en fortsatt förbättrad IT-verksamhet varför utvecklingen av denna är av stor strategisk betydelse. Tullverket är en viktig del i utrikeshandelskedjan och har med sitt arbete inflytande bl.a. på de svenska utrikeshandelsföretagens konkurrenskraft. För att möta de utmaningar som ställs på tullverksamheten i ett alltmer integrerat Europa krävs en väl utvecklad IT-verksamhet liksom att investeringar görs i utveckling av personalens kompetens. Faktorerna *information, service till näringslivet, kvalitet och*

kontroll samverkar således för att ge förutsättningar för *en effektiv och säker uppbörd*. Samtidigt stärks utrikeshandelsföretagens konkurrenskraft. När verksamheten effektiviseras frigör detta resurser att användas inom andra verksamhetsområden exempelvis för en förbättrad kontroll.

En utökad samverkan mellan myndigheter som verkar vid gränsen är en del i kontrollverksamheten som därtill bör utvecklas. Dessa myndigheter har en organisatorisk och administrativ styrka som i samverkan kan bli ännu bättre.

Regeringen har beräknat anslaget för 1999 till 1 098 710 000 kronor. I beräkningen har hänsyn tagits till en minskning av anslaget med 8 miljoner kronor som överförts till Statistiska centralbyrån (SCB) för verksamheten avseende Intrastat som SCB tar över fr.o.m. 1999.

I anslaget har även beräknats 34 miljoner kronor för den nya arbetsuppgift som ålagts Tullverket i och med de utökade befogenheterna för kontroll av punktskattepliktiga varor. Av dessa tillförs Tullverket 20 miljoner kronor från 1999. 14 miljoner kronor är tidigare anvisade enligt tilläggsbudget för 1998 i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150) via omprioriteringar inom utgiftsområdet.

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Denna har genomförts med anledning av att en korrigerings har gjorts av den justering som genomfördes av anslaget för år 1998 med anledning av att sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området förändrades (se bilaga 1, avsnitt 4).

Anslaget för år 2000 har beräknats till 1 114 929 000 kronor och för år 2001 till 1 131 305 000 kronor.

Tabell 5.2

Beräkning av anslaget för 1999 (Tusen kronor)

Anslag 1998 ¹	1 050 369
Pris- och löneomräkning	28 314
Justering av premier	6 760
Räntekompensation enligt tidigare beslut	1 267
Punktskattekontroll	20 000
Överföring till SCB för Intrastat	- 8 000
Förslag 1999	1 098 710

¹Inkluderar 14 000 tkr för punktskattekontroll på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998.