

# Skatteförvaltning och uppbörd

3





## Förslag till statsbudget för 2000

## Skatteförvaltning och uppbörd

## Innehållsförteckning

---

1 Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2 Inledning .....	6
3 Skatteförvaltningen.....	7
3.1 Omfattning .....	7
3.2 Resultatbedömning.....	8
3.3 Särskilda frågor .....	11
3.4 Revisionens iakttagelser .....	14
3.5 Anslag.....	15
A 1 Riksskatteverket .....	15
A 2. Skattemyndigheterna .....	15
4 Tullverket.....	17
4.1 Omfattning .....	17
4.2 Resultatbedömning.....	18
4.3 Anslagsavsnitt .....	19



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen anför om punkt-  
skatteverksamhetens organisatoriska inpla-  
cering i skatteförvaltningen (avsnitt 3.3),
2. för budgetåret 2000 anvisar anslagen under  
utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och upp-  
börd enligt nedanstående uppställning.

### Anslagsbelopp

*Tusental kronor*

Anslag	Anslagstyp	
A1 Riksskatteverket	ramanslag	405 097
A2 Skattemyndigheterna	ramanslag	4 389 494
B1 Tullverket	ramanslag	1 127 027
<b>Summa</b>		<b>5 921 618</b>

## 2 Inledning

### Omfattning

Utgiftsområdet omfattar skatteförvaltningen (Riksskatteverket och skattemyndigheterna) och Tullverket.

#### *Kontaktytorna mellan förvaltningarna*

Som regeringen konstaterade i budgetpropositionen för år 1999 har nya bestämmelser om punktskattekontroll avseende transporter av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter trätt i kraft den 1 juli 1998. Bestämmelserna ersätter den provisoriska regleringen i den s.k. transportkontrollagen. Tullverket svarar för kontrollen och har bl.a. getts 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.

För att kontrollen skall fungera effektivt krävs en god samordning mellan skatteförvaltningen och Tullverket och regeringen förklarade sig ha för avsikt 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 fr.o.m år 1999 också fastställts på utgiftsområdesnivå, nämligen att eftersträva skatte-, tull- och avgiftsintäkter skall säkerställas på ett rättssäkert och ekonomiskt effektivt sätt. Målet täcker emellertid 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. Vad gäller skatteförvaltningen faller bl.a. folkbokföringen utanför det gemensamma målet. Mot den här bakgrunden anser regeringen liksom tidigare 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 i de delar där det kan vara av betydelse så långt det är möjligt bör ske med enhetliga mått och definitioner. Under arbetet med årsredovisningen för år 1998 diskuterade RSV och Tullverket behovet av att utveckla en gemensam återrapportering. Myndigheterna fann att något sådant behov inte förelåg eftersom det redan nu finns möjligheter att redovisa de gemensamma frågorna på ett tillfredsställande sätt i respektive myndighets årsredovisning. Diskussionerna rörande områden där gemensamma mått och definitioner kan behövas fortsätter dock.

## 3 Skatteförvaltningen

### 3.1 Omfattning

Riksskatteverket (RSV) 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 1999 tio skattemyndigheter med verksamhet vid skattekontor på sammanlagt 127 orter. Vid kontoren sköts förutom beskattning även folkbokföring och fastighetstaxering. För punktskatter och vissa uppgifter på mervärdesskattens område finns vid Skattemyndigheten i Gävle ett för hela landet gemensamt särskilt skattekontor i Ludvika.

---

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Det direkta beloppsmässiga utfallet av offensiva åtgärder har förbättrats något (se nedan under Resultatinformation). Antalet beslut inom offensiv granskning är i huvudsak oförändrat och den planmässiga revisionsverksamhetens omfattning har upprätthållits, medan antalet avslutade urvalsrevisioner har fortsatt att minska.

Resursåtgången har minskat inom alla funktioner i beskattningsverksamheten utom service, samt ökat något inom folkbokföringen.

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.<sup>1</sup>
- 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

Under 1999 slutförs övergången till en ny inre organisation av skattemyndigheterna inom ramen för den nya regionindelningen. Skattebrottsenheterna har påbörjat sin verksamhet vid årets början.

#### Prioriteringar för 2000

Effektiviseringen av verksamheten med hjälp av förbättrat IT-stöd skall fortsätta. Det gäller bl.a. arbetet med att slutföra utvecklingen av skattekontosystemet. Uppbyggnaden av skattebrottsenheterna skall slutföras.

---

<sup>1</sup> Jfr prop. 1992/93:100 bil. 8, bet. 1992/93:SkU22, rskr. 1992/93:287.

Styrning, uppföljning och utvärdering av kontrollverksamheten skall förbättras med utgångspunkt från den kontrollpolicy som RSV har slagit fast.

## 3.2 Resultatbedömning

### Utgångspunkter för bedömningen

#### *Resultatuppföljningsmodellen*

Utgångspunkten för resultatbedömningen är den uppföljningsmodell som RSV tagit fram (RSV Rapport 1995:2) och som även legat till grund för verksamhetsmålen och återrapporteringskraven i regleringsbrev under senare år. Modellen bygger på att graden av uppfyllelse av målet för beskattningsverksamheten bedöms utifrån kriterierna beskattningseffektivitet, uppbördseffektivitet, kvalitet och produktivitet. Modellen beskrevs och diskuterades närmare i motsvarande avsnitt i budgetpropositionen för år 1999.

*Beskattningseffektiviteten* uttrycker förhållandet mellan debiterad skatt och rätt skatt. Det går av flera skäl inte att få någon säker kunskap om det förhållandet, utan bedömningen får i stället göras genom mätningar av 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.

*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 betalningsuppmaningar 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 minska förekomsten av försenade och uteblivna skattebetalningar har i regleringsbrev för de senaste åren ställts upp som ett för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet gemensamt verksamhetsmål.

#### *Komplement till uppföljningsmodellen*

Inom RSV pågår arbete med att för flera nivåer i organisationen utveckla så kallade styrkort för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Styrkortet är en anpassad version av konceptet *balanced scorecard*. Syftet är främst att skapa ett bättre instrument för ledningens uppföljning av ett antal särskilt viktiga indikatorer. Dessa är valda så att de avspeglar såväl ett internt och ett externt som ett historiskt (i huvudsak finansiellt) perspektiv och ett framtidsperspektiv (investeringar i kompetens och IT-stöd). Styrkortet ligger väl i linje med resultatuppföljningsmodellen och kan närmast ses som ett komplement till denna.

### Resultatinformation

#### *Beskattningseffektiviteten*

Det direkta beloppsmässiga utfallet av offensiva åtgärder har ökat jämfört med år 1997 på inkomstskattens område och är oförändrat på övriga områden. Kontrollfrekvensen, mätt som antal beslut i offensiv granskning i procent av antalet deklARATIONER inom olika områden, är oförändrad eller har ökat. Däremot har antalet avslutade urvalsrevisioner fortsatt att sjunka och är nu nere i knappt tre fjärdedelar av motsvarande antal 1995.

**Tabell 3.1 Direkt beloppsmässig effekt av offensiva åtgärder 1996-1998**

*Miljoner kronor*

	1996	1997	1998
Inkomsttaxering m.m.			
- årlig taxering	7 787	8 524	8 337
- omprövning	5 141	4 748	5 973
Summa inkomstskatt	12 928	13 272	14 310
Mervärdesskatt	3 225	2 451	2 302
Arbetsgivaravgifter	949	959	580
Punktskatter	83	258	281
<b>Totalt</b>	<b>17 185</b>	<b>16 934</b>	<b>17 473</b>



**Tabell 3.2 Totalt antal ändringsbeslut samt därav beslut inom offensiv granskning**

Skatteslag	Totalt		Varav offensiv granskning	
	Antal beslut 1998	Antal beslut 1998	1 procent av dekl 1997	1998
Inkomst-skatt m.m.				
- vid årlig taxering	457 000	374 800	5,3 %	5,2 %
- vid omprövning /omräkn	173 700	64 400	0,8 %	0,9%
Summa inkomst-skatt m.m.	630 700	439 200	6,1 %	6,1 %
Arbetsgivaravgift /källskatt	405 800	184 500	3,6 %	7,3%
Mervärdesskatt	302 000	86 800	2,1 %	2,3 %
<b>Totalt</b>	<b>1 338 500</b>	<b>710 500</b>		

### Uppbördseffektiviteten

De totala uppbördsförlusterna har minskat från 0,6 till 0,5 % genom en påtaglig förbättring av uppbördseffektiviteten för juridiska personer. Minskningen motsvarar närmare en miljard kronor.

### Produktiviteten

Uppgången i skatteförvaltningens totala produktivitet (exkl. fastighetstaxering) har brutits. Utvecklingen skiljer sig dock åt mellan verksamhetsgrenar och funktioner: den s.k. skrivbordsgranskningen uppvisar en förbättring, medan den största nedgången avser revisioner.

**Tabell 3.3 Produktivitetens utvecklingen i beskattningsverksamheten**

Basår 1998

	1995	1996	1997	1998
Revision	123	111	108	100
Skrivbordsgranskning	81	74	79	100
Övrig beskattning	99	106	111	100
Folkbokföring	96	92	100	100
Total produktivitet	105	101	105	100

### Kvaliteten

Kvaliteten mäts som rättslig kvalitet och kundupplevd kvalitet. Det finns inga entydiga indikationer på förändringar i den rättsliga kvaliteten som helhet. Antalet omräkningar på grund av registreringsfel har minskat, vilket kan ses som positivt. Andelen taxeringsändringar som görs genom omprövning efter taxeringsperiodens utgång ökar. Antalet nedsättningar av belopp efter överlämnande för indrivning, som andel av an-

talet deklARATIONER, ligger på oförändrad nivå. Av en enkätundersökning utförd under hösten 1998 framgår, vid en jämförelse med utfallet av en liknande undersökning 1996, att allmänhetens uppfattning om skattemyndigheterna är positiv och stabil över tiden: en majoritet av allmänheten har förtroende för myndigheterna. Vad gäller mera specifika frågor varierar andelen positiva respektive negativa svar åtskilligt mellan olika regioner.

### RSV:s sammanfattande bedömning

RSV redovisar i årsredovisningen (ÅR) den sammanfattande bedömningen att skattemoral och betalningsmoral tycks ha förbättrats jämfört med 1996, medan å andra sidan RSV:s och de regionala myndigheternas resultat 1998 är sämre än 1997. Visserligen har skatteintäkterna ökat mer än vad som motsvarar den allmänna tillväxten, men kontrollverksamhetens omfattning sjunker trendmässigt sedan 1996. Enligt RSV har på grund av skattemyndigheternas ekonomiska situation den offensiva kontrollverksamheten fått stå tillbaka för den löpande ärendehantering. Taxeringsutfallet och uppbördsförlusterna är dock oförändrade, och den planmässiga kontrollen och serviceverksamheten har uppnått förväntade nivåer. Vidare sägs att det har funnits stora störningar i det löpande arbetet i samband med införandet av skattekontot, varför urvalsrevision inom period- och årskontrollen inte har kunnat genomföras som avsett. För hela beskattnings-, uppbörds- och indrivningskedjan gäller att produktivitetens utvecklingen har bromsats upp.

### Andra granskningar av verksamheten

I det här sammanhanget är också slutsatserna i den i anslutning till årsredovisningen för år 1997 lämnade rapporten Skattefel och skattefusk (RSV Rapport 1998:3) av stort intresse, liksom de granskningar som har gjorts av RRV och Riksdagens revisorer. Även flera specialstudier som RSV har gjort på uppdrag av regeringen bör vägas in i bedömningen.

I rapporten Skattefel och skattefusk uttalar RSV bl.a. att den preventiva effekten av skattekontrollen är betydande, samtidigt som allmänhetens och företagets tilltro till skattemyndigheternas förmåga att bekämpa skattefusket inte är tillfredsställande. Särskilt inom revisionsverksamheten finns det produktivetsproblem och det är svårt att upprätthålla tillräcklig frekvens och kvalitet på kontrollen av de minsta företagen.

RSV har i enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för år 1998 redovisat en bedömning av i vilken utsträckning ändringsfrekvensen i beskattningsverksamheten är ett uttryck för prioriteringar i kontrollverksamheten respektive en konsekvens av resurstilldelningen till verksamheten i dess helhet. I sin rapport (1998-07-02) konstaterar RSV att ändringsfrekvensen är en av flera indikatorer som bör användas vid bedömning av verksamheten och inte i sig ett resultatmått. För bedömning av den preventiva effekten är antalet utförda kontroller ett bättre mått. Ändringsfrekvensen är enligt RSV en funktion av prioriteringar inom kontrollverksamheten, framtvängade av resursläget för verksamheten som helhet.

I rapporten Skattekontrollen och pengarna (RRV 1999:7) lämnar RRV ett antal förslag vad gäller bl.a. inriktning, redovisning och analys av kontrollverksamheten. Av särskild betydelse i det här sammanhanget är RRV:s konstaterande att det samlade värdet av skattekontrollen är större än de direkta effekterna, eftersom skattekontrollen ger preventiva effekter, och att behovet av bättre skattekontroll på en rad olika områden inte i sin helhet kan tillgodoses inom befintliga resursramar. RRV konstaterar också att arbetssituationen vid de lokala skattekontoren är pressad, vilket bl.a. har lett till lägre ambitioner i delar av kontrollarbetet.

I rapporten Svart arbete 4, Förslag (RRV 1998:36) sägs att skatteförvaltningens kontrollverksamhet mot svart arbete bör skärpas. Den bör styras av en strategi som bygger på informationsinhämtning och analys. På det operativa planet bör den skärpas genom en effektivare hantering av information. Sedan rutinerna utvecklats bör skatteförvaltningen tillföras resurser så att balans skapas mellan effektiv kontrollverksamhet och verkligheten i ekonomin.

Skatteutskottet instämmer i sitt betänkande (bet. 1998/99:14) med anledning av Riksdagens revisorers förslag (1998/99:RR3) angående resursförstärkning till skattemyndigheternas kontrollverksamhet bl.a. i revisorernas bedömning att det finns tecken på att besparingskraven på skatteförvaltningen gått så långt att även kontrollverksamheten berörs samt att det behövs ökad långsiktighet och kontinuitet och utredning om orsakerna till det stora anslagssparandet och en analys av resursbehovet framöver. Enligt utskottet bör förslaget jämte RRV:s rapport Skattekontrollen och pengarna samt RSV:s fördjupade resursanalys ingå i underlaget för rege-

ringens överväganden om skattemyndigheternas resursbehov och skattekontrollens inriktning. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan.

### Regeringens bedömning

Regeringen gör inte någon annan bedömning av resultatet av verksamheten under 1998 än den som RSV har gjort.

De uttalanden som har redovisats ovan har det gemensamt att de alla ger uttryck för en oro över effekten på skatteförvaltningens kontrollverksamhet av den rådande resurssituationen. Även regeringen anser att det nu finns tydliga tecken på att kontrollverksamheten nått en kritisk punkt vad gäller bl.a. frekvens och kvalitet i delar av kontrollen. Inom skatteförvaltningen finns det fortfarande ett betydande anslagssparande men det är uppenbart att en vändpunkt nu har nåtts i fråga om förhållandet mellan resurstilldelning och resursförbrukning. För den löpande verksamheten, dvs. verksamhet som avser annat än tekniska och andra utvecklingsprojekt, har de senaste två åren redovisats ett underskott.

Det bör dock understrykas att utvecklingen bl.a. vad gäller resursbehovet under de kommande åren är svårbedömd. Det hänger bl.a. samman med att man ännu inte har kunnat ta hem de rationaliseringsvinster som beräknats av skattekontosystemet m.fl. system, samtidigt som införandet av systemet övergångsvis har medfört ökade kostnader. Även som en följd av den nya regionindelningen har resursåtgången ökat övergångsvis, medan rationaliseringsvinster kan tas hem först i ett senare skede.

Trots det som nu har sagts står det enligt regeringens mening, bl.a. mot bakgrund av det underskott som redan uppkommit i den löpande verksamheten och förväntade lönenivåhöjningar, klart att det kan komma att krävas ett resurstillskott för att upprätthålla kontrollintensiteten på önskvärd nivå och skapa visst utrymme för särskilda satsningar när läget så kräver.

RSV har för sin del gjort bedömningen att det krävs ett resurstillskott på 250 miljoner kronor fr.o.m. år 2001. Regeringen är bl.a. mot bakgrund av vad som nyss har sagts inte beredd att nu ta ställning till om RSV:s bedömning vad gäller resursnivån är riktig och inte heller till frågan från vilken tidpunkt eller i vilken takt resurser behöver tillföras, även om mycket talar för att läget resursmässigt är bekymmersamt inför år 2001. Regeringen avser att återkomma till saken i

den ekonomiska vårpropositionen år 2000. Enligt regeringens mening bör det dock vara en utgångspunkt att kontrollverksamheten framöver skall kunna bedrivas på i huvudsak 1997 års nivå.

Ett återställande av nivån i kontrollverksamheten och andra önskvärda förbättringar i denna kan och bör enligt regeringens mening inte åstadkommas enbart genom att ytterligare resurser tillförs. Som RSV påpekat i rapporten Skattefel och skattefusk finns det i dag problem med bl.a. styrningen av verksamheten som måste åtgärdas. Även RRV har i de tidigare nämnda rapporterna pekat på behov av förbättringar på flera områden. För trovärdigheten i styrningen är det av största vikt att alla möjligheter till förbättringar i det här hänseendet tas till vara. Detta bör enligt regeringens mening vara en prioriterad uppgift under det kommande året.

### 3.3 Särskilda frågor

#### Kontrollverksamhetens inriktning

##### *RSV:s kontrollpolicy*

RSV har nyligen slagit fast en ny kontrollpolicy (RSV 186). Syftet är att den skall vara en stomme i ledningen och styrningen av kontrollen och den ersätter dokumentet "Skattekontrollen - omfattning och syfte" från år 1990. Ett viktigt underlag för översynen har varit den tidigare nämnda rapporten Skattefel och skattefusk.

En utgångspunkt för policyn är att majoriteten av medborgarna vill göra rätt för sig och att frivillig medverkan skall understödjas av väl utbyggd service och information. Utvecklingen i omvärlden skall följas och verksamheten anpassas till förändringar. För varje åtgärd som aktualiseras skall det mest effektiva angreppssättet väljas. Syftet med kontrollen är att förebygga och åtgärda fel och fusk, så att skatter och avgifter kan tas ut i den omfattning som statsmakterna beslutat. Kontrollen skall åstadkomma en preventiv effekt så att medborgarnas förtroende för kontrollen upprätthålls. Målet är att medborgarna skall uppfatta kontrollen som effektiv och rättssäker.

Kontrollbehovet skall identifieras och prioriteringar göras på alla nivåer i organisationen, dvs. på nationell nivå, myndighetsnivå och kontorsnivå. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt företag som hanterar stora skatteunderlag och åt internationella transaktioner. Skattebrott skall

bekämpas. Kontrollen skall inte göras mera omfattande, tidskrävande och ingående än vad förhållandena i det enskilda fallet motiverar.

Preventiv effekt skall uppnås genom att kontrollen är tidig, synlig, träffsäker och oförutsägbär.

Ett bra kontrollresultat förutsätter att kontrollen har inriktats i enlighet med det prioriterade kontrollbehovet och innebär att den preventiva effekten har ökat och omfattningen av fel och fusk minskat.

##### *Risikanalyser*

Som framgått är bedömningen av risken för felaktigheter ett centralt inslag i RSV:s kontrollpolicy som utgångspunkt för de prioriteringar som måste göras. På regeringens uppdrag har RSV i en rapport i december 1998 redovisat hur man genom förbättrad analys av skatteuppbörden, utbyggd underrättelseverksamhet eller andra åtgärder kan förbättra riskanalyserna i fråga om främst angrepp mot systemen för indirekta skatter.

I rapporten konstateras att det finns behov av bättre uppföljningssystem samt förbättrat informationsutbyte mellan skattemyndigheterna och RSV och inrättandet av en mera systematisk analys- och informationsverksamhet inom RSV. Vidare behövs det enligt RSV ett gemensamt synsätt och gemensam strategi inom EU. RSV aviserar ett antal förändringar i det operativa arbetet för att försvåra angrepp. Arbetet med att förbättra riskanalyserna har efter det att rapporten lämnades fortsatt inom RSV i enlighet med direktiv som gavs i mars 1999.

I rapporten föreslås också ett antal författningsändringar, bl.a. vad gäller registerlagstiftningen, för att förbättra förutsättningarna för arbetet med riskanalyser. Förslaget bereds i denna del f.n. inom Regeringskansliet.

##### *Regeringens bedömning*

Regeringen instämmer i det som sägs i RSV:s kontrollpolicy. På viktiga punkter beaktas i dokumentet erfarenheter av kontrollverksamheten under de gångna åren som redovisats bl.a. i rapporten Skattefel och skattefusk. Policyn ligger också väl i linje med vissa av de påpekanden som gjorts av främst RRV i de tidigare nämnda rapporterna.

Det bör emellertid framhållas att policydokumentet snarast kan sägas ange ett förhållningssätt till kontrollverksamheten och att steget från policyn till konkret planering av verksamheten är

ganska långt. Som redan framgått är det meningen att policyn skall ligga till grund för arbetet på alla nivåer i organisationen. I linje med den tillämpning av resultatstyrningen som har valts inom RSV:s område skall det på lägre nivåer finnas ett utrymme för att ytterligare bryta ned och konkretisera riktlinjer och liknande som har antagits på en högre nivå. Detta är ett synsätt som regeringen inte har något att erinra mot. Det förtjänar dock att understrykas att det återstår att besvara frågan hur stort utrymme det bör finnas för planering m.m. på de olika nivåerna, eller med andra ord hur stort behovet är av central respektive regional styrning för att kontrollresurserna skall utnyttjas så effektivt som möjligt.

Regeringen vill för sin del särskilt betona det som sägs i policydokumentet om vad som krävs för att preventiv effekt skall uppnås genom kontrollinsatserna. Att kontrollen skall vara tidig kan tyckas närmast självklart och har dessutom stor betydelse för det direkta beloppsmässiga utfallet men är inte desto mindre ett viktigt påpekande. Motsvarande kan sägas om att kontrollen skall vara träffsäker. Vad gäller synligheten har regeringen noterat att RSV de senaste åren vid flera tillfällen har valt att offentliggöra planerade insatser främst på kapitalbeskattningens område och att detta av allt att döma har lett till ökad medverkan från de skattskyldigas sida.

Att kontrollen skall vara oförutsägbar framstår som särskilt viktigt mot bakgrund av de uppgifter som då och då förekommer i nyhetsmedierna om "kontrollfria zoner" i form av t.ex. fasta beloppströsklar för deklarationsgranskningen. Det bör dock framhållas att motsvarande gäller i fråga om alla kontrollformer.

Regeringen vill också understryka vikten av att understödja viljan hos medborgarna att göra rätt för sig. RSV:s arbete med att utveckla servicen och förenkla för medborgarna vid kontakter med skattemyndigheterna är en mycket viktig del i detta arbete. Utvecklingen av RSV:s IT-stödda service med bl.a. hemsida och service-telefon är enligt regeringens mening goda exempel på utvecklad service som slagit väl ut.

Slutligen vill regeringen i detta sammanhang understryka det som sägs i policydokumentet om internationella transaktioner. Att ägna särskild uppmärksamhet åt dessa och att systematiskt arbeta för att förbättra förutsättningarna för samarbete med andra länder vad gäller kontrollinsatser kommer enligt regeringens bedömning att visa sig vara av alltmer avgörande betydelse

såväl för Sverige som för andra länder när det gäller att skydda skattebaserna mot angrepp. Åtgärder för att underlätta och förbättra det internationella samarbetet på skatteområdet kommer därför också att vara prioriterade i det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet.

---

## Punktskatteverksamheten

---

**Regeringens förslag:** Punktskatteverksamheten inordnas organisatoriskt i Riksskatteverket. Den ändrade organisatoriska inplaceringen skall inte föranleda någon ändring vad gäller behörig domstol vid överprövning av RSV:s beslut i punktskattefrågor. Det finns inte något behov av att kunna väcka talan för det allmännas räkning mot RSV:s beslut.

---

**Statskontorets förslag:** Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett frågan om punktskatteverksamhetens organisatoriska inplacering i skatteförvaltningen. I rapporten Punktskatteorganisationen inom skatteförvaltningen (1999:19) redovisar Statskontoret bedömningen att det på sikt finns skäl att ändra den formella organisationen då den kraftigt avviker från den tillämpade. Med detta syftar Statskontoret på att styrningen, trots att det är Skattemyndigheten i Gävle som är beskattningsmyndighet på punktskatteområdet, i allt väsentligt sker direkt från RSV till det särskilda skattekontoret i Ludvika.

Statskontoret ser två tämligen likvärdiga alternativ till dagens organisation: dels ett inordnande i RSV, dels inrättande av en särskild punktskattemyndighet. Båda alternativen är enligt Statskontoret förenade med praktiska och principiella för- och nackdelar.

Genom inordnande i RSV blir organisationen tydligare internationellt, får en starkare ställning och viss ökad flexibilitet. Två invändningar mot detta alternativ är enligt Statskontoret att det strider mot tidigare renodling av RSV:s roll och mot strävandena efter enhetliga överklagandeförfaranden.

Alternativet med en särskild punktskattemyndighet uppfyller enligt Statskontoret bättre den förvaltningspolitiska strävan efter renodling, ökad medborgarinsyn och enhetliga rättsprinciper som har kommit till uttryck såväl inom skatteförvaltningen som inom andra förvaltningsområden. Problemet kvarstår dock att nära-

liggande och ömsesidigt beroende verksamhet ligger på olika myndigheter. Alternativet strider också mot ambitionen att få större och mer bärkraftiga skattemyndigheter.

Statskontoret stannar för att föreslå att punktskatteverksamheten inordnas i RSV, eftersom man gör bedömningen att det alternativet ger praktiska fördelar för punktskatteverksamheten som helhet. Det bedöms vara marginellt kostnadseffektivare än dagens organisation genom mer samordnad kompetens.

### Skälen för regeringens förslag:

#### *Verksamhetens organisatoriska inplacering*

De för- respektive nackdelar med alternativen som Statskontoret redogjort för är av mycket olika karaktär och svåra att väga mot varandra. Som Statskontoret anfört kan de båda alternativen ses som i huvudsak likvärdiga. Vid en samlad bedömning kommer regeringen till samma slutsats som Statskontoret, dvs. att ett inordnande av punktskatteverksamheten i RSV är att föredra. Skälet till det är främst att den lösningen, som också Statskontoret framhållit, ger något större flexibilitet än en lösning med en särskild myndighet. Den ger också större flexibilitet än dagens organisation, eftersom det särskilda skattekontoret vad gäller bemanning m.m. i praktiken har fungerat som en organisation skild från den regionala myndighet till vilken kontoret hör. De förhoppningar som tidigare funnits om att kunna åstadkomma flexibilitet genom att inordna verksamheten i den regionala myndigheten har sålunda inte infriats.

Med punktskatteverksamheten inordnad i RSV öppnas viss möjlighet att förlägga personalens tjänstgöring på det sätt som bäst motsvarar behovet av punktskattekompetens bl.a. i samarbetet inom EU och vid andra internationella kontakter. Som framgår av utredningsuppdraget till Statskontoret är det dock en utgångspunkt att verksamheten även i fortsättningen skall vara i huvudsak lokaliserad till Ludvika.

#### *Överklagande och processföring*

I rapporten diskuteras också konsekvenserna av ett inordnande av verksamheten i RSV i fråga om överklagande och processföring. Statskontoret anser att behörig länsrätt och kammarrätt i punktskattemål bör vara desamma som i dag även efter organisationsförändringen. Vidare ifrågasätter Statskontoret behovet av ett särskilt förordnat allmänt ombud som skall kunna föra

tal mot RSV:s beslut på punktskatteområdet. Fram till halvårsskiftet år 1993, när verksamheten överfördes från RSV till den regionala skattemyndigheten, fanns ett sådant ombud.

Regeringen delar Statskontorets uppfattning att prövningen av punktskattemål bör ligga kvar på de domstolar som handhar denna uppgift i dag. Vad gäller behovet av allmänt ombud konstaterar regeringen i likhet med Statskontoret att punktskatteverksamheten kommer att handhas av ett litet antal personer som alla finns inom samma myndighet. Något behov av att kunna föra upp frågor till domstolsprövning för att främja en enhetlig rättstillämpning kan därför knappast finnas. De vidsträckta möjligheter som finns till omprövning av beslut i första instans talar för att behovet av att kunna väcka talan för det allmännas räkning även i övrigt är ytterst begränsat. För detta talar också att RSV under de gångna åren knappast alls har funnit skäl att göra bruk av sin möjlighet att överklaga skattemyndighetens beslut. Regeringen anser mot den nu angivna bakgrunden att man bör kunna undvara möjligheten att väcka talan för det allmännas räkning mot RSV:s beslut på punktskatteområdet.

#### *I kraftträdande*

En förändring av punktskatteverksamhetens organisatoriska inplacering i enlighet med vad som nu har sagts bör enligt regeringens bedömning kunna genomföras med verkan fr.o.m. den 1 juli år 2000. Regeringen avser att snarast efter årsskiftet lägga fram förslag till de lagändringar som krävs för genomförandet och att i den ekonomiska vårpropositionen lämna förslag till de justeringar som krävs av anslagen till Riksskatteverket respektive skattemyndigheterna.

### Bouppteckningar och arvsskatt

I enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för 1999 har Riksskatteverket tillsammans med Domstolsverket gjort en genomgång av de organisatoriska konsekvenserna av det förslag som lämnas i Ärvdabalksutredningens delbetänkande Bouppteckningar och arvsskatt (SOU 1996:160) om en överflyttning från tingsrätterna till skattemyndigheterna av uppgifterna att registrera bouppteckningar och vara beskattningsmyndighet i fråga om arvsskatt. Uppdraget har redovisats den 31 maj 1999 i rapporten Framtida organisation för bouppteckningsverksamheten. Sammanfattningsvis har arbetet utmynnat i ett förslag om att

förlägga verksamheten till en ort per region inom skatteförvaltningen, dvs. till sammanlagt tio orter. Genom datorisering, innefattande bl.a. användning av förtryckta bouppteckningsblanketter, räknar man med att åstadkomma väsentliga förenklingar för den enskilde. Den föreslagna lösningen bedöms redan på kort sikt kunna ge vissa rationaliseringseffekter, av RSV uppskattade till 20-25 procent av nuvarande resursåtgång. I ett senare skede bör det enligt RSV finnas förutsättning för ytterligare rationaliseringar. En överflyttning medför vissa övergångskostnader, bl.a. för tekniskt utvecklingsarbete inom skatteförvaltningen.

Rapporten remissbehandlas för närvarande och remisstiden går ut den 29 oktober 1999.

Regeringen föreslår (jfr utgiftsområde 4 Rättsväsendet, avsnitt 6.5.2) att riksdagen som sin mening ger till känna att bouppteckningsverksamheten förs över från domstolsväsendet till skatteförvaltningen. Den samlade bedömningen redovisas att bouppteckningsverksamheten har betydligt större möjligheter att utvecklas och effektiviseras inom skatteförvaltningen. Eftersom reformen kräver omfattande lagändringar kan den, konstaterar regeringen i skälen för förslaget, förväntas träda i kraft tidigast den 1 juli 2001. Regeringen räknar med att återkomma till frågan om bl.a. de ekonomiska konsekvenserna av förslaget i den ekonomiska vårproposition år 2000.

### Beredskapsfrågor

Inriktningen på arbetet med beredskapsfrågor inom funktionen Skatte- och uppbördsväsende, som även omfattar Tullverket, är att funktionen skall ha önskvärd förmåga vid utgången av försvarsbeslutsperioden.

För att alla myndigheter inom funktionen skall kunna fullgöra sina uppgifter på fredsarbetsplatserna krävs utbildad personal och en väl utvecklad infrastruktur. I den redovisning som RSV lämnat bedöms funktionens sammantagna förmåga vid utgången av år 1998 som godtagbar när det gäller påfrestningar i nuvarande omvärldsläge. Regeringen gör inte någon annan bedömning.

Till planerade beredskapsåtgärder för år 1999 hör implementering och komplettering av en handledning i verksamhetsskydd där beredskap och fredstida påfrestningar ses i ett sammanhang. En annan åtgärd är identifiering av samhälls-

viktiga ADB-system och avstämning mot de grundsäkerhetskrav som ställs på sådana system. En uppföljning av detta arbete planeras för år 2000.

För att kunna verka under höjd beredskap är funktionen bl.a. beroende av säkra leveranser av el och teleförbindelser liksom möjlighet till reservdrift för RSV:s datoranläggningar.

Kostnaderna för beredskapsåtgärder inom RSV:s verksamhetsområde under år 1998 har beräknats till drygt 1,3 miljoner kronor.

### Anslagstekniska frågor

RSV föreslog i budgetunderlaget för perioden 1999-2001 att de tre ramanslagen inom verksamhetsområdet, dvs. inom utgiftsområde 3 anslagen A1 Riksskatteverket och A2 Skattemyndigheterna samt inom utgiftsområde 4 anslaget E1 Kronofogdemyndigheterna skulle slås samman till ett ramanslag eller i vart fall föras samman i utgiftsområde 3. RSV:s förslag föranledde ingen åtgärd från regeringens sida. Mot denna bakgrund har RSV i budgetunderlaget för perioden 2000-2002 återkommit till de anslagstekniska frågorna och nu föreslagit att anslaget till RSV skall avskaffas och medlen på detta anslag fördelas mellan anslagen till skattemyndigheterna respektive kronofogdemyndigheterna.

Regeringen konstaterar att såväl det nu aktuella som det tidigare förslaget innefattar en ändrad fördelning av anslagsmedlen mellan statsbudgetens utgiftsområden. På riksdagens uppdrag görs för närvarande en utvärdering av den nya budgetprocessen, innefattande indelningen i utgiftsområden. Även regeringen har tagit initiativ till en utvärdering av budgetprocessen. Enligt regeringens mening bör resultatet av dessa utvärderingar avvaktas innan man tar ställning till RSV:s förslag.

### 3.4 Revisionens iakttagelser

RRV:s revisionsberättelse avseende skatteförvaltningen och exekutionsväsendet innehåller inte någon invändning. Årsredovisningen (ÅR) bedöms som i allt väsentligt rättvisande.

I revisionsrapporten rekommenderas att RSV vidtar åtgärder för att ytterligare förbättra redovisningens koppling till mål och krav på åter-

rapportering i regleringsbrevet. Enligt RRV bör RSV pröva i vilken utsträckning övrig resultatinformation har sådan betydelse för regeringens prövning av verksamheten att den skall tas med i årsredovisningen. RRV anser också att RSV i ÅR för 1999 bör påbörja en redovisning av kostnader och intäkter i enlighet med kraven i förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. (i ÅR för 1998 redovisas enligt RRV kostnader blandade med utgifter). Vidare rekommenderas bl.a. att

- RSV fördelar betalningsdifferensen i skattekontosystemet på skatteslag enligt metod som bör stämmas av med regeringen,
- RSV säkerställer att redovisningen mot statsbudgeten sker på rätt inkomstittel i rätt period och att
- information om slutavräkningen av kommunalskattemedel lämnas i ÅR.

Regeringen instämmer i att det i vart fall inför årsredovisningen för år 2000 kan finnas skäl att göra förändringar av det slag RRV varit inne på och avser att återkomma till den saken i regleringsbrevet för år 2000. Vad gäller redovisningen av betalningsdifferensen i skattekontosystemet och vissa andra frågor som rör det systemet har RSV nyligen under sommaren lämnat ett förslag till Ekonomistyrningsverket om förändringar som RSV har ambitionen att genomföra med verkan fr.o.m. år 2000. Enligt vad regeringen erfarit ser ESV, efter vissa kompletteringar av förslaget, i princip inga svårigheter med hänsyn till gällande regler för statlig redovisning med den modell som RSV presenterat för löpande bokföring av fordringar och skulder m.m.

### 3.5 Anslag

#### A 1 Riksskatteverket

**Tabell 4.4 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor				
1998	Utfall	421 580	Anslags-sparande	133 322
1999	Anslag	349 704	Utgifts-prognos	367 000
<b>2000</b>	<b>Förslag</b>	<b>405 097</b>		
2001	Beräknat	411 874		
2002	Beräknat	419 053		

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

Sammanlagt har i enlighet med regeringens beslut under 1995/96 och 1997 drygt 137 miljoner kronor förts bort från anslaget. Trots indragningen av medel ökade anslagssparandet något under 1997 men har därefter minskat med drygt 79 miljoner kronor under 1998.

#### A 2. Skattemyndigheterna

**Tabell 4.5 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor				
1998	Utfall	4 370 886	Anslags-sparande	398 786
1999	Anslag	4 362 445	Utgifts-prognos	4 482 000
<b>2000</b>	<b>Förslag</b>	<b>4 389 494</b>		
2001	Beräknat	4 455 342		
2002	Beräknat	4 521 214		

Även i fråga om skattemyndigheterna har regeringen vid flera tillfällen beslutat om indragning av medel från anslaget som en besparing. Sammanlagt har under 1995/96 och 1997 i enlighet med regeringens beslut 51,5 miljoner kronor förts bort från anslaget. Under år 1997 minskade anslagssparandet med drygt 72 miljoner kronor och under år 1998 minskade det med närmare 84 miljoner kronor.

**Slutsatser****Beräkning av anslaget A 1 Riksskatteverket för 2000***Tusental kronor*

Anslag 1999	349 704
Pris- och löneomräkning	2 450
Lokalkostnadsjustering	-73
Justering av premier	53 016
<b>Förslag 2000</b>	<b>405 097</b>

**Beräkning av anslaget A 2 Skattemyndigheterna för 2000***Tusental kronor*

Anslag 1999	4 362 445
Pris- och löneomräkning	29 080
Lokalkostnadsjustering	-73 362
Överföring till Riksarkivet	-112
Justering av premier	71 443
<b>Förslag 2000</b>	<b>4 389 494</b>

De tidigare genererade betydande överskotten på anslagen inom skatteförvaltningen har flera förklaringar. En viktig sådan är de betydande resurser som varit avsatta för utvecklingsprojekt och svårigheten att med någon större precision bedöma i vilken takt medel för utveckling på främst IT-området kommer att förbrukas.

Som redan har framgått har nu en vändpunkt nåtts i fråga om förhållandet mellan resurstilldelning och resursförbrukning. Anslagssparandet har avvecklats i allt snabbare takt och den av RSV senast redovisade prognosen över medelsförbrukningen tyder på att anslagssparandet såvitt gäller skattemyndigheterna kommer att avvecklas helt och att anslagskrediten kommer att behöva tas i anspråk i viss utsträckning under år 2001, medan det på anslaget till Riksskatteverket fortfarande kan väntas finnas ett smärre sparande vid utgången av år 2002. Som också har framgått (se Regeringens bedömning i avsnitt 3.2 Resultatbedömning) avser regeringen att återkomma i den ekonomiska vårpropositionen år 2000 med en bedömning av resursbehovet under år 2001 och följande år.

Vid beräkningen av anslagen har en teknisk justering gjorts för att korrigera tidigare i anslagen inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna.



## 4 Tullverket

### 4.1 Omfattning

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

Tullverket som tidigare bestod av Generaltullstyrelsen och självständiga regionala tullmyndigheter har under våren 1999 genomgått en omorganisation och utgör sedan den 1 juli en sammanhållen myndighet med ett huvudkontor samt en regional organisation omfattande sex tullregioner. Regionerna ansvarar för den operativa verksamheten inom sina respektive geografiska områden.

---

### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Antalet narkotikabeslag har under 1998 varit fortsatt högt. De beslagtagna kvantiteterna har ökat avseende de flesta typerna av narkotika. Beslagen av alkohol och tobak ligger på en fortsatt hög nivå. Beträffande uppbördsverksamheten har myndigheten hanterat fler ärenden under 1998 än föregående år men den sammanlagda uppbörden har minskat något. Uppbördsfordringarna vid årskiftet är mindre än föregående år vilket indikerar att uppbörden effektiviserats. Anslagsparandet 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 bestämmelserna om in- och utförsel av varor efterlevs,
- 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 år 2000

Inom kontrollverksamheten skall narkotikakontrollen ges fortsatt högsta prioritet. Hög prioritet skall även ges kontroller mot illegal införsel av alkohol och tobak.

Regeringen lägger stor vikt vid utvecklings- och effektiviseringsarbetet inom tullverksamheten vilket omfattar bl.a. utveckling av nya arbetsmetoder, IT-utveckling, förenklingsarbete, information m.m. Vad gäller IT-området anser regeringen att Tullverket bör vara en av de ledande myndigheterna beträffande utveckling och användning av IT i verksamheten. Detta kräver investeringar i såväl ny teknik som i kompetensutveckling. De olika delarna i effektiviseringsarbetet stöder varandra i utvecklandet av en modern, effektiv och ändamålsenlig tullverksamhet.

## 4.2 Resultatbedömning

### Inledning

Tullverkets verksamhet är indelad i tre verksamhetsgrenar, uppbörd, in- och utförelsestrukturer samt övrig verksamhet. Två av dessa är direkt härledda ur Tullverkets mål. Tidigare fanns även en verksamhetsgren benämnd utrikeshandelsstatistik, men eftersom denna del av verkets verksamhet numera är reducerad till att omfatta endast handel med länder utanför EU har målet för Tullverket avseende detta fr.o.m. 1999 upphört att gälla.

Regeringen har i regleringsbrevet för 1999 angivit ett antal verksamhetsmål direkt härledda ur Tullverkets mål. Tyngdpunkten för dessa är liksom tidigare 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 görs av gällande lagar och bestämmelser, 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 departements område som skall behandlas i arbetet inom EU.

Vidare är det en särskilt angelägen uppgift för Tullverket att medverka vid förhandlingar i arbetet med internationella frågor inom sitt verksamhetsområde och att inom EU-arbetet verka för förenklingar av regler och procedurer, utvecklad IT-användning i tullprocesserna samt effektivisering av narkotikabekämpningen. Det är även särskilt angeläget att Tullverket såväl nationellt som internationellt medverkar i arbetet med att utveckla arbetsmetoder och samarbetsformer för att effektivare bekämpa gränsöverskridande brottslighet såsom narkotika-, sprit- och tobaksmuggling samt ekonomisk och organiserad brottslighet.

Vidare är det en särskilt angelägen uppgift att bistå Regeringskansliet med förberedelsearbetet inför Europeiska unionens framtida utvidgning, särskilt vad avser Estland, Lettland, Litauen och Polen.

### Regeringens bedömning

Vad avser årsredovisningen har många av de tidigare bristerna åtgärdats och årsredovisningen för 1998 ger i många stycken bättre information än tidigare årsredovisningar. Trots detta är årsredo-

visningen fortfarande inte helt tillfredsställande. Ett exempel på detta är de mått på produktivitet som verket presenterar och där man samtidigt anger att mellan 55 och 75 procent av kostnaderna inom respektive verksamhetsgren inte ingår i produktivetsmåttet. Någon uppfattning om hur produktiviteten som helhet utvecklats är svårt att få med denna reservation. Som regeringen påpekade i föregående års budgetproposition bör årsredovisningen vara en utvecklad sammanställning av det material som det interna rapporteringssystemet kontinuerligt levererar. Regeringen har dock erfaren att ett arbete pågår inom Tullverket med att införa ett nytt ekonomisystem varför regeringen utgår från att svagheterna i den interna uppföljningen kommer att åtgärdas.

Regeringen kan dock konstatera att verksamheten som helhet var effektivare under 1998 än under tidigare år i och med att resultatet är bättre och kostnaderna för verksamheten stigit endast marginellt.

För uppbördsverksamheten redovisar Tullverket ett ökande antal ärenden och en något minskande uppbörd. Uppbörderna av medel är dock effektivare än föregående år i och med att fordringarna vid årets slut har minskat från 1,7 procent till 0,1 procent av den debiterade uppbörden.

Under 1998 har Tullverket infört ett nytt sätt att hantera klareringen. Systemet som kallas RISK bygger i korthet på att man med hjälp av riskanalysmetoder fördelar klareringsärenden i prioritetsgrupper där lågriskärenden kan automatklaras och ärenden med högre risk genomgår särskilda kontrollåtgärder. Med hjälp av detta menar Tullverket att en högre kvalitet och effektivitet uppnås i klareringsarbetet. Som exempel anger verket att träffprocenten för riskanalysbaserade fysiska undersökningar av varor visar en positiv trend. Mellan maj och december 1998 hade träffprocenten för dessa varuundersökningar stigit från 3 procent till 16 procent.

Vad gäller Tullverkets kontrollverksamhet skall narkotikakontrollen enligt regleringsbrevet ges högsta prioritet. Antalet narkotikabeslag ligger på en fortsatt hög nivå och de beslagtagna kvantiteterna har ökat avseende de flesta narkotikaslagen.

I tidigare budgetpropositioner har regeringen pekat på behovet av en fördjupad analys av narkotikabeslagen. Inom Tullverket pågår ett arbete med att utveckla en modell för att kunna mäta effektiviteten av beslagen. Beräkningsmodellen

syftar till att kalkylera den samhällsekonomiska nyttan av beslagen av narkotika, alkohol och tobak. I regleringsbrevet för 1999 har regeringen uppdragit åt Tullverket att lämna en lägesredovisning av detta arbete. Regeringen ser positivt på arbetet som inletts och anser att detta bör fullföljas. Vad avser illegalt införd alkohol och tobak har Tullverket redovisat fortsatt höga beslagsmängder. Regeringen anser det väsentligt att Tullverket fortsätter sina ansträngningar att bekämpa denna typ av smuggling.

Sammantaget konstaterar regeringen således att resultatet för 1998 är något bättre än föregående år men fortfarande kan redovisningen av resultatet utvecklas.

### Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin revisionsberättelse bedömt Tullverkets årsredovisning som i allt väsentligt rättvisande och lämnar ingen invändning. I en revisionspromemoria har Riksrevisionsverket redovisat iakttagelser som gjorts i samband med granskningen. RRV menar bl.a. att Tullverket behöver förbättra formerna för uppföljning och hur information om verksamhet och ekonomi bättre skall kunna redovisas. Informationsunderlaget behöver förbättras för att verksamheten skall få bättre möjligheter att styra och följa resursutnyttjandet. Detta bör även ge möjlighet att förbättra och förnya den externa redovisningen. RRV påpekar också att Tullverket bör koppla tidredovisningen till ekonomisystemet för att därigenom få ett bättre grepp om resursutnyttjandet.

Tullverket menar i sitt svar till RRV att arbetet med en förbättrad verksamhetsstyrning pågår och avsikten är att detta skall resultera i en kontinuerlig uppföljning av produktivitet, resultat och kvalitet så att en mätning av effektiviteten i verksamheten så långt det är möjligt blir säkerställd. Vad gäller kopplingen mellan tidredovisningssystemet och ekonomisystemet menar Tullverket att detta bör göras som ett utvecklingsprojekt först efter det att ett nytt ekonomisystem införts och utvärderats.

Regeringen instämmer i RRV:s slutsatser och vill därför i sammanhanget betona vikten av att utvecklingsarbetet avseende styrningen av verksamheten och resursallokeringen fortsätter och ges hög prioritet. Detta är nödvändigt för att uppnå den effektivitet som eftersträvas med den nya organisationen.

## 4.3 Anslagsavsnitt

### B1 Tullverket

**Tabell 4.1**

*Tusental kronor*

1998	Utfall	1 071 244	Anslags-sparande	82 937
1999	Anslag	1 098 710	Utgifts-prognos	1 130 000
<b>2000</b>	<b>Förslag</b>	<b>1 127 027</b>		
2001	Beräknat	1 154 195 <sup>1</sup>		
2002	Beräknat	1 172 122 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 1 137 092 tkr i 2000 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 1 137 092 tkr i 2000 års prisnivå.

Tullverkets anslag för budgetåret 1998 var 1 056 929 000 kronor. Ingående anslagssparande var 97 252 000 kronor. Utgifterna uppgick till 1 071 244 000 kronor vilket innebär att anslagssparandet inför budgetåret 1999 var 82 937 000 kronor. Tullverket har således utnyttjat 14 miljoner kronor av anslagssparandet under budgetåret 1998. För innevarande år visar prognosen grundad på utfallet för de första sex månaderna att verket kommer att förbruka 1 130 000 000 kronor vilket innebär att ytterligare cirka 31 miljoner kronor av anslagssparandet kommer att tas i anspråk. Resterande 52 miljoner kronor beräknas balanseras över till år 2000.

### Regeringens överväganden

#### Kontrollverksamheten

Målet för den svenska narkotikapolitiken är att skapa ett narkotikafritt samhälle. Insatserna syftar därför till att begränsa såväl tillgång som efterfrågan på narkotika. Tullverkets roll i detta arbete är att stoppa tillförsel av narkotika i landet med hjälp av olika kontrollåtgärder vid gränsen. Regeringen anser att Tullverkets arbete med narkotikakontroll skall ges fortsatt högsta prioritet. Som nämnts redovisar Tullverket även stora beslagsmängder illegalt införd alkohol och tobak. Regeringen anser såväl av hänsyn till folkhälsan som av statsfinansiella skäl att också insatserna mot denna typ av smuggling skall ges fortsatt hög prioritet.

#### Utvecklingsarbetet inom tullverksamheten

Med ökade krav på verksamheten pga. tillväxten i utrikeshandeln, det ökande resandet och ett ökat

smugglingstryck måste Tullverket för att bli ännu effektivare kontinuerligt förnya sitt sätt att arbeta. Arbetsmetoderna måste effektiviseras ytterligare och resurserna måste koncentreras till de områden där de gör mest nytta. Ett sådant förnyelsearbete kräver även investeringar i bl.a. ny teknik vilket i sin tur medför ökat behov av kompetensutveckling.

Inom Tullverket bedrivs redan ett utvecklingsarbete. Det tidigare nämnda RISK-projektet är ett exempel på detta. Projektet har vidareutvecklats och regeringen har erfarit att Tullverket under våren inlett ett arbete med ett nytt tullsystem kallat *servicetrappan*. Som grundläggande komponenter i detta arbete finns riskanalysarbetet och den förenklade klareringsmodellen som utvecklats inom RISK-projektet. Servicetrappan är enligt Tullverket ett antal möjligheter för företagen att sköta tullhanteringen kopplade till vissa förutsättningar som skall uppfyllas. Projektet är avsett att öka servicen mot företagen samt kvaliteten och effektiviteten i arbetet vilket även inkluderar verkets kontrollverksamhet.

I sammanhanget vill regeringen återigen betona den betydelse som informationen till företagen har. För att den avsedda effekten skall uppnås måste tulldeklarationerna initialt vara riktiga och fullständiga och Tullverket har här en viktig uppgift att genom informationsinsatser underlätta för företagen så att detta uppnås. Information, service och kontroll är därmed komponenter som samverkar och som ger förutsättningar för en effektiv och säker uppbörd.

Regeringen ser positivt på förändringsarbetet och anser att utvecklingen av tullverksamheten och arbetsmetoderna måste fortsätta. Självfallet måste arbetet stå i överensstämmelse med lagstiftningen och allmänna rättsliga principer och regeringen förutsätter att Tullverket beaktar detta i det fortsatta arbetet.

Regeringen utgår även från att Tullverket gör de investeringar i bl.a. teknik och kompetensutveckling som är nödvändiga så att verksamheten ytterligare kan effektiviseras.

### IT-utvecklingen

Nära länkat till utvecklingsarbetet är IT-verksamheten. Ett framgångsrikt utvecklingsarbete är inte möjligt att bedriva utan ett effektivt stöd av informationsteknik (IT).

Regeringen har i regleringsbrevet ålagt Tullverket att rapportera om hur datoriseringen av tullverksamheten fortskrider och i den rapport som presenteras 1999 anger verket vad man genomfört under 1998, behovet av fortsatt IT-utveckling och fortsatt utveckling av tulldata-systemet såväl för anpassning till EU-systemen som övrig vidareutveckling. Tullverket behandlar även kostnader för drift och investeringar samt kostnader för den fortsatta IT-utvecklingen. Verket anger även att omställningen i samband med år 2000 i det närmaste är avslutad. Liksom föregående år anges i rapporten att ett antal tvingande systemrevisioner kommer att ta stora resurser i anspråk liksom det fortsatta utvecklingsarbetet.

Regeringen har i regleringsbrevet även angivit att Tullverket skall verka för att anslutningen av företag till tulldatasystemet (TDS) ökar. Att utnyttjandet av modern informationsteknik underlättas är ett nationellt intresse och det är fortsättningsvis angeläget att få en ännu större anslutningsgrad till TDS. Därför är det en viktig uppgift för Tullverket att tillse att systemet är attraktivt för företagen att ansluta sig till. Likaså är det väsentligt att det arbete som påbörjats avseende papperslös debitering (elektronisk tullräkning) utan dröjsmål fullbordas.

Vikten av att använda informationsteknik i tullverksamheten kan inte nog understrykas och regeringen anser att det även fortsättningsvis är ytterst angeläget att Tullverket avsätter tillräckliga resurser för IT-utvecklingen. Tullverket bör vara en av de ledande myndigheterna vad gäller utveckling och användning av informationsteknik i verksamheten och ett av de ledande tullverken i Europa på detta område. Genom detta bidrar Tullverket även till IT-utvecklingen hos företagen.

Regeringen konstaterar att mycket arbete redan sker inom Tullverket men ansträngningarna med detta måste - liksom med det övriga utvecklingsarbetet - fortsätta och regeringen förutsätter att detta ingår i Tullverkets långsiktiga strategi. Som beskrivits ovan kommer kraven på en rationell och effektiv tullhantering att öka och IT-investeringar tillsammans med det övriga utvecklingsarbetet och därav följande kompetensutveckling är strategiska framgångsfaktorer som bidrar till att möta dessa krav.

## Förenklingsarbete

Ytterligare ett medel för att nå effektivitet i tullverksamheten är att underlätta arbetet genom förenklningar i regler och tullprocedurer. I föregående års budgetproposition påtalade regeringen vikten av att Tullverket tillsammans med andra myndigheter och med näringslivet utarbetar väl underbyggda förslag till förenklningar i EU:s lagstiftning att presenteras som svenska förslag i det fortsatta förhandlingsarbetet inom unionen. Regeringen påtalade även det nödvändiga i att Tullverket systematiskt granskar de egna tillämpningarna av såväl EU:s regler som det nationella regelverket i syfte att förenkla både för företagen och för verket självt. Tullverket har tidigare kritiserats för överreglering och att de egna tillämpningarna gått långt utöver vad som är nödvändigt för att upprätthålla syftet med lagstiftningen.

Arbetet har enligt vad regeringen erfarit delvis påbörjats inom ramen för det s.k. Alfredprojektet. Regeringen konstaterar att Tullverket uppnått vissa resultat men att arbete återstår inte minst för att tillsammans med näringslivet åstadkomma förenklningar av gemenskapens regelverk. Enligt Tullverket skall detta ingå som ett element i den tidigare nämnda *servicetrappan*. Regeringen vill påpeka det angelägna i att detta arbete sker på ett strukturerat sätt utan dröjsmål och förutsätter att Tullverket gör detta i samråd med berörda näringslivsorganisationer.

## Tullverket - en myndighet

I januari 1998 presenterades en utredning som utvärderade Tullverkets effektivitet mot bakgrund av bl.a. EU-medlemskapet. Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation ("En gräns - en myndighet?" SOU 1998:18) drog bl.a. slutsatsen att Tullverket idag är effektivare i sin kontrollverksamhet än man var före EU-medlemskapet. Trots detta fanns enligt utredningen potential för Tullverket att bli ännu effektivare. En genomgående linje i utredningen var att effektiviseringsarbetet skulle underlättas om Tullverket var en sammanhållen myndighet med en central och en regional nivå. En sådan förändring förutsatte dock att ordningen för överklagande av beslut i tullärende ändrades så att regionala tullmyndigheters beslut inte längre överklagas till Generaltullstyrelsen utan direkt till förvaltningsdomstol. Så har nu skett.

Under våren har Tullverket genomfört den av utredningen förordade omorganisationen. Från att ha bestått av en chefsmyndighet och ett antal regionala tullmyndigheter har Tullverket nu blivit en sammanhållen myndighet med en strategisk nivå (huvudkontoret) och en regional organisation bestående av sex tullregioner. Syftet med omorganisationen har bl.a. varit att främja flexibilitet och effektivitet. Resurserna måste kunna koncentreras till de områden där trafiken är som mest intensiv. Fler personer kommer enligt Tullverket att arbeta inom kontrollverksamheten och färre inom administrationen. I den nya organisationen är Tullverkets huvudkontor ansvarigt för strategisk ledning samt policy- och normgivningsfrågor medan den regionala organisationen ansvarar för det operativa arbetet.

Ett av syftena med att Tullverket nu blir *en* myndighet är således att tillämpningen av tullarbetet skall bli mer enhetligt - av såväl rättssäkerhetsskäl som effektivitetsskäl - gentemot dem som berörs av Tullverkets verksamhet (jfr prop. 1998/99:79). Det är således en uppgift för Tullverkets huvudkontor att ange övergripande riktlinjer under det att det praktiska tullarbetet utförs på den regionala nivån. En organisation med ett decentraliserat beslutsfattande är väsentlig för en modern effektiv verksamhet. Den nya organisationen gäller från den 1 juli 1999.

Regeringen ser positivt på omorganisationen och det arbete som bedrivits för att få den nya organisationen att fungera. Samtidigt vill regeringen betona vikten av att arbetet med att förbättra och effektivisera verksamheten fortsätter.

## Schengen

Sverige kommer enligt ett tidigare riksdagsbeslut att ansluta sig till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181). Schengenkonventionen innebär att personkontrollen vid gränserna mellan de länder som deltar i samarbetet upphör och i samband med detta åtar sig länderna att kontrollera gränserna mot icke Schengenländer efter enhetliga regler. Den svenska anslutningen planeras ske under år 2000.

Tullverkets huvudansvar är att kontrollera varuflödet. Schengensamarbetet påverkar inte direkt verkets arbete eller dess befogenheter men förutsättningarna för Tullverket att bedriva varukontroll påverkas genom åtgärder som andra myndigheter planerar. För att uppfylla Schengen-

konventionens krav på personkontroll kommer det att bli nödvändigt att separera passagerarflödena avseende passagerare från Schengenländer och passagerare från icke Schengenländer. Detta innebär att ombyggnader vid vissa passagerarterminaler kommer att bli nödvändiga och har i vissa fall redan påbörjats. Enligt Tullverket är det dock den omfattande ombyggnad som Luftfartsverket påbörjat vid Arlanda flygplats som mest påverkar förutsättningarna att bedriva en effektiv varukontroll. Regeringen avser att återkomma till detta men vill redan nu betona vikten av att - när planeringen för verksamheten i det ombyggda Arlanda sker - Tullverket tillhandahåller såväl en god kontroll som en god service till dem som är beroende av verkets arbete.

### Ordförandeskapet i EU

Under det första halvåret år 2001 kommer Sverige att vara ordförandeland i EU:s ministerråd. Stora krav kommer då att ställas på den svenska statsförvaltningen inte bara under denna period utan även under perioden före. Det kommer att krävas omfattande förberedelser och en vältrimmad organisation - arbeten som redan påbörjats.

I förberedelsearbetet och under ordförandeskapsperioden accentueras Tullverkets viktiga uppgift att biträda Regeringskansliet med expertis i skilda sakfrågor, att analysera problemställningar och utarbeta underlag till ställningstaganden m.m. Det kan även bli aktuellt att Tullverket uppdras att hantera kontakterna med andra organ. Regeringen avser att återkomma i frågan avseende kraven på Tullverket i kommande regleringsbrev.

### Slutsatser

Tillväxten i den internationella handeln, det ökande resandet och ett ökat smugglingstryck har gjort det nödvändigt för Tullverket att förnya sitt sätt att arbeta. Utvecklingen av arbetsmetoderna måste nu fortsätta, stödda av en vidareutveckling av informationstekniken inom tullverksamheten. Detta kräver investeringar i såväl ny teknik som i kompetensutveckling men regeringen anser att detta är nödvändigt för att Tullverket skall klara att möta kraven. Vikten av detta kan inte nog understrykas. Förenklingar av regler och procedurer är andra frågor som Tullverket måste arbeta med.

I sin verksamhet är det också viktigt att Tullverket är lyhört för de förändringar som sker i

trafikflödena. Sverige är beroende av en väl fungerande utrikeshandel och när handelsströmmarna förändras är det viktigt att Tullverket anpassar sig till detta och finns tillgängligt där trafiken väljer att etablera sig. Detta ligger väl i linje med det mål som understryker servicedimensionen i myndighetens arbete och som sätter dem som är beroende av Tullverkets tjänster i centrum.

De olika komponenterna i effektiviseringsarbetet stöder varandra för att få en effektivare och mer ändamålsenlig tullhantering med smidiga tullrutiner som underlättar för svenskt näringsliv och bidrar till dess konkurrenskraft och som ger förutsättningar för en effektiv och säker uppbörd samt en effektiv kontrollverksamhet. Den omorganisation som Tullverket genomgått skall understödja detta arbete.

Regeringen har beräknat anslaget för år 2000 till 1 127 027 000 kronor. I beräkningen har hänsyn tagits till en beslutad besparing på 10 miljoner kronor för år 2000. Vid beräkningen har även en teknisk justering av anslaget gjorts. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna i avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 27 634 000 kronor.

Anslaget för år 2001 och 2002 har beräknats till 1 154 195 000 respektive 1 172 122 000 kronor.

**Tabell 4.2 Beräkning av anslaget för år 2000**

Anslag 1999	1 098 710
Pris- och löneomräkning	14 921
Lokalkostnadsjustering enligt tidigare beslut	- 4 238
Besparing	- 10 000
Justering av premier	27 634
<b>Förslag 2000</b>	<b>1 127 027</b>