Datorisering av tullens export- och importrutiner

– Förstudie

Tulldatautredningen

SOU 1987:40

Datorisering av tullens export- och importrutiner

– Förstudie

Må införas

Tulldatautredningen

SOU 1987:40

20

Statens offentliga utredningar
1987:40
Finansdepartementet

Datorisering av tullens export- och importrutiner

– Förstudie

Delbetänkande av tulldatautredningen
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm
Tel: 08/739 95 65

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.40 (endast internt)

ISBN 91-38-10019-3
ISSN 0375-250X

Graphic Systems, Stockholm 1987

Till Statsrådet och chefen
för finansdepartementet

Genom beslut den 11 juni 1986 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om ADB-baserade rutiner i datautväxlingen mellan tullverket och näringslivet samt om datorisering av tullverkets rutiner.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 3 september 1986 mig som särskild utredare. Samtidigt förordnades sakkunniga och sekreterare. Den 18 september 1986 förordnades personer att ingå i en referensgrupp åt utredningen.

Jag kallar min utredning tulldatautredningen (TDU).

Jag har nu slutfört den första etappen av mitt uppdrag och får härmed överlämna delbetänkandet Datorisering av tullens export- och importrutiner - förstudie.

Särskilt yttrande har avgivits av sakkunnige Rydberg.

Stockholm den 20 augusti 1987

Sven Moberg

Åke Hjalmarsson

INNEHÅLL

Sid.

Sid.

Sid.

Sid.

Sid.

Tabeller och figurer

Beräkningsunderlag för vissa tabeller har med PM 1987-08-20 överlämnats i särskild ordning.

SAMMANFATTNING

Min uppgift enligt direktiven (Dir 1986:20) är att lämna förslag till hur tullverkets rutiner i anslutning till export och import kan datoriseras och hur datautväxlingen mellan företagen och tullverket kan ske utan att blanketter används. Mot denna bakgrund lämnas i denna rapport en förstudie som innehåller synpunkter och förslag till hur de tulladministrativa rutinerna vid export och import kan och bör datoriseras. Rapporten är så utförlig att det bör vara möjligt för regeringen och riksdagen att med utgångspunkt i förslagen ange riktlinjer för hur ett tulldatasystem skall utarbetas och när datoriserade rutiner successivt skall kunna tas i bruk inom tulladministrationen.

Bakgrund

Årligen införs ungefär 3 milj. sändningar i landet. Varje sändning skall tullklareras. Underlaget härför är drygt 2 milj. importanmälningar med tulldeklaration. Dessa anmälningar lämnas i allt väsenligt av företagen till tullen på blanketter. Varje blankett lämnas i flera exemplar och till anmälan är dessutom fogade styrkande handlingar såsom fakturor, licenser och ursprungsintyg. Importsändningarna frigörs emellertid i regel mot att en hemtagningsanmälan lämnas. Denna följs sedan av en importanmälan, varför vissa uppgifter om samma sändning kommer att behandlas två gånger.

På motsvarande sätt utförs ur landet ungefär 3 milj. sändningar som skall tullklareras. Underlaget härför är ungefär 2,5 milj. exportanmälningar som företagen i allt väsentligt lämnar på blanketter. I regel behöver styrkande handlingar inte fogas till exportanmälningarna.

Sammantaget bedöms ca 30 milj. dokumentblad årligen hanteras av tullen. För förvaring av drygt fem års blankettflöde används ca 20 000 hyllmeter arkivutrymmen.

Vid handläggningen av dessa tullklareringsärenden använder tullen i regel inte datoriserade rutiner. Datorstöd används f.n. främst när uppgifterna i blanketterna bearbetas för statistik- och uppbördsändamål.

Av tullverkets ungefär 4 000 anställda är resurser motsvarande inemot 2 400 personår verksamma inom området beskattning och statistik. Det är dessa som utför klareringsuppgifter i anslutning till trafikexpediering och svarar för deklarationsgranskning. De utför dessutom kameralt arbete samt statistik- och uppbördsuppgifter i anslutning härtill.

Tullens problem kan sägas vara att f.n. en stor personalstyrka behöver användas för att fysiskt hantera och formellt granska uppgifter i ett mycket stort antal handlingar. Antalet handlingar kan vidare antas öka med några procent per år till följd av ökad utrikeshandel och minskad genomsnittlig sändningsstorlek samt tillämpning av enhetsdokumentet. Samtidigt innehåller en väsentlig andel av handlingarna felaktiga uppgifter. En begränsad del av resurserna kan användas för sakgranskning av uppgifterna och fysisk kontroll av transportmedel och gods i syfte att säkerställa att gällande villkor för in- och utförsel av gods efterlevs och att tull, annan skatt och avgifter tillförs statskassan i avsedd utsträckning. Dessutom är en stor del av personalen utbildad för - eller även annars kapabel - att utföra mer kvalificerade uppgifter än de som de nu behöver utföra. Detta leder helt naturligt till låg motivation och bristande trivsel med arbetsuppgifterna. Uttryckt i mer generella termer står tullen inför problemet att väsentligt höja produktiviteten och effektiviteten i arbetet. TDU:s uppgift är att föreslå hur detta kan ske genom att ta i anspråk datateknik för att mer resurssnålt utföra en mängd arbetsuppgifter inom export- och importverksamheten.

Antalet företag i landet som importerar varor uppgår till ca 35 000. Färre än 200 företag eller företagsgrupper svarar för två tredjedelar av importen. I fråga om exporten är koncentrationen till ett fåtal företag ännu starkare. Sålunda svarar ca 150 företag eller företags-

grupper av ca 20 000 för fyra femtedelar av exportvärdet. De stora exportföretagen är ofta också stora importföretag.

Företagens administrativa kostnader i samband med utrikeshandel är betydande. En exportör eller importör behöver ha kontakt med bl.a. köpare eller säljare, bank, försäkringsbolag, speditör, transportör och tullmyndigheter. Kostnaderna för kontakter med tullverket utgör bara en del av dessa samlade procedurkostnader.

Datateknik i förening med telekommunikation tas i allt högre grad i användning hos företagen för att begränsa kostnader och för att vinna andra fördelar. I särskilt de större företagen har utvecklats, eller håller på att utvecklas, automatiska bearbetningsmetoder och kommunikationsförfaranden som innebär att en gång registrerade uppgifter används för olika ändamål och att uppgifter överförs mellan olika parter med datakommunikation, dvs. mer eller mindre dokumentlöst. De stora fördelarna med sådana system vinns först när datakommunikation kan ske med alla parter som deltar i en utrikeshandelstransaktion. Tullverket har därmed en nyckelroll i sammanhanget.

I och med att tullen inte utvecklat system som kan ta emot teleöverförda tulldeklarationer m.m., har de stora import- och exportföretagen samt stora speditionsföretag ännu inte kunnat vidareutveckla sina system för att möjliggöra sådant informationsöverförande. Oklarhet om ett framtida tulldatasystems utformning har dessutom gjort att viktiga anpassningar härtill inte kunnat göras i företagens ständigt pågående administrativa utveckling. Nuvarande ordning innebär att en rationaliseringspotential inte har kunnat utnyttjas. Vidare blir företagens anpassningskostnader högre ju längre det dröjer innan väsentliga grunddrag kan anges för ett framtida svenskt tulldatasystem.

Internationella förutsättningar

Efter det att tullunionen har förverkligats pågår nu arbetet inom den Europeiska Gemenskapen (EG) med att fullborda den inre marknaden. Syftet med detta arbete är att till 1992 undanröja hinder så att gränskontrollerna för varor m.m. vid transporter mellan EG:s medlemsstater kan

avskaffas. En betydelsefull del i detta arbete är att från 1988 ett enhetligt tulldokument skall användas inom EG. Därmed tas ett steg för att det framtida uppgiftslämnandet för tulländamål mellan länderna skall kunna ske med användande av datorer.

Mellan EFTA-länderna och EG har överenskommits att enhetsdokumentet från 1988 skall användas för varje förfarande i samband med export, transitering och import mellan EG-länder och EFTA-länder samt mellan EFTA-länder inbördes. Efter överenskommelse mellan EFTA-länderna och EG träder också en gemensam västeuropeisk transiteringsordning i kraft från 1988.

Inom EG drivs det s.k. CD-projektet. Detta syftar bl.a. till att samordna utvecklingen av datoriserade import- och exportklareringsrutiner för handeln inom EG och med tredje land. Strävan är att genom datorisering förbättra effektiviteten i tullhanteringen samt att sänka kostnaderna genom att skapa möjlighet till dokumentlöst uppgiftslämnande mellan företagen och mellan dessa och tullmyndigheterna.

Ungefär tre fjärdedelar av Sveriges handelsutbyte sker med länder som ingår i EG eller EFTA. De svenska tullprocedurerna och de tulladministrativa rutinerna måste anpassas till utvecklingen hos våra viktigaste handelspartners så att utländska företag inte upplever att det är administrativt mer besvärande att handla med svenska företag än med andra företag, t.ex. sådana inom EG. De svenska exportföretagens konkurrenskraft, och i någon mån de svenska importföretagens möjligheter att träffa gynnsamma affärsavtal, förutsätter att de svenska tulladministrativa rutinerna är rationella och i fråga om procedurer och teknik så långt möjligt motsvarar vad som förekommer hos våra viktigaste handelspartners.

I åtskilliga europeiska länder finns redan tulldatasystem i drift. Dessa vidareutvecklas också. I andra länder pågår arbete med att utveckla och införa system. Sverige ligger i dag ganska långt efter flertalet av våra viktigaste handelspartners i detta avseende.

Tullprocedurer

De tullförfaranden som nu används vid export och import bygger på att flertalet arbetsmoment inom tullen utförs manuellt. I samband med en genomgripande datorisering är det därför lämpligt att pröva om och hur moment i tullproceduren kan modifieras för att största möjliga nytta skall kunna dras av de möjligheter som datatekniken erbjuder, samtidigt som tjänstemännens insatser koncentreras till uppgifter där den mänskliga förmågan bäst kommer till sin rätt.

Jag förordar främst följande modifieringar av tullförfarandet.

Tullproceduren vid import bör innehålla två dominerande förfaranden, nämligen stegvis förtullning och direktförtullning. Den stegvisa förtullningen bör ersätta hemtagningsanmälan med efterföljande importanmälan. Uppgifter som lämnas i första steget när godset frigörs, skall inte behöva upprepas i det andra steget, dvs. i tulldeklarationen. Gods som hanteras på tullupplag bör godsredovisas av upplaget på sätt som anges av tullen. Varje sändning skall därvid åsättas ett identitetsnummer. Motsvarande nummer tilldelas sändning av tullen när importgodset inte hanteras på tullupplag. Detta identitetsnummer ersätter nuvarande hemtagningsnummer, godsnummer och redovisningsnummer.

I fråga om export föreslås inte några väsentliga modifieringar av tullproceduren. Dock skall även alla exportsändningar tilldelas ett identitetsnummer.

En del deklaranter bör i ett datasystem i framtiden kunna bygga upp deklarationen eller tullmeddelandet för direktförtullning eller stegvis förtullning, innan godset ankommer till landet. När godset finns vid gränsen eller skall tas ut från tullupplag, bör deklarationen för direktförtullning eller steg 1 anmälas för handläggning hos tullen. Det kan även övervägas att tulldeklarationer i vissa fall skall kunna lämnas och ev. behandlas innan godset kommer till landet. Dessa möjligheter bör underlätta snabb gränspassage.

Med anledning av bl.a den nya västeuropeiska transiteringsordningen bör tullen, bl.a. genom att tillämpa förenklade förfaranden, underlätta för

företagen att i så stor utsträckning som möjligt import- och exportklarera på annan plats än i direkt anslutning till gränspassage. Transitering kan då, särskilt i fråga om enhetslaster, i så stor utsträckning som möjligt påbörjas resp. avslutas vid annan tullanstalt än sådan som finns i direkt anslutning till gränspassage. Även detta bör öka förutsättningarna för att gränspassage kan ske snabbt.

Det kan erinras om att enligt konventionerna om enhetsdokumentet och den gemensamma transiteringsordningen vissa exportörer och importörer av tullmyndighet kan auktoriseras att själva utföra vissa klareringsåtgärder. Tillämpas detta förenklade förfarande kan transitering ske direkt från resp. till vissa svenska företags lager. Även detta kan främja en snabb och tidsmässigt säker transport.

Tullverket utför f.n. officialtulltaxering av postförsändelser. Detta förfarande bör upphöra. Posten bör i stället upprätta tulldeklarationer som lämnas till tullen för granskning. Därmed får posten samma roll som övriga ombud. SJ:s ställning som tullskyldig bör också upphöra.

Tulldatasystemet

Efter medgivande från tullen bör företag få lämna uppgifter för importdeklarationer och exportanmälningar m.m. i elektronisk form till tullen. I första hand bör uppgifterna överföras via telenätet. Styrkande handlingar såsom fakturor och ursprungsintyg behöver då normalt inte lämnas annat än efter anmodan av tullen i varje särskilt fall. Företagen bör ha sin bokföring och arkivering ordnad så att fakturor och andra handlingar snabbt kan överlämnas till tullen. Strävan skall vara att snabbt nå fram till en situation där en hög andel av de samlade uppgifterna överförs till tullen i elektronisk form.

Företag och personer som lämnar uppgifter i elektronisk form bör identifieras med främst ett antal datatekniska metoder så att rättsligt bindande verkan nås. Genom tekniska metoder skall förebyggas att vanställda meddelanden tas emot. Kronologisk registrering av vilka meddelanden som faktiskt har lämnats och mottagits bör också ske.

För att tulluppgifter skall kunna överföras i elektronisk form måste företagen använda vissa standardiserade tekniska procedurer och vissa standardiserade meddelanden. Däremot skall någon skyldighet inte föreligga att använda särskilda försystem eller kommunikationskanaler.

De företag som önskar får fortsätta att lämna uppgifter med gängse blanketter. I sådana fall skall föreskrivna styrkande handlingar också överlämnas. Deklarationsuppgifter m.m. registreras i detta fall av tulltjänstemän samtidigt som ärendet handläggs.

Tulldatasystemet skall erbjuda deklaranter och tulltjänstemän ett antal automatiska stödrutiner som kan medverka till att begränsa antalet felaktiga registreringar. Behovet av fördjupad kontroll av statistik- och uppbördsuppgifter efter den maskinella granskningen vid registreringen av uppgifterna i systemet, skall begränsas till ett minimum med ledning av de erfarenheter som successivt vinns.

Med styrt och slumpmässigt urval fördelas importsändningar på en grön, en gul och en röd kanal. Till grön kanal förs sändningar som kan lämnas ut utan ytterligare kontroll. Sändningar som hamnar i röd kanal genomgår manuell dokumentkontroll och kanske fysisk kontroll. Handlingar infordras då och skall av företaget snabbt översändas med t.ex. telefax. Uppgifter avseende sändningar i gul kanal underkastas en rimlighetskontroll. När de sändningar som hamnat i gul och röd kanal granskats färdigt och ev. åtgärder vidtagits, förs de av tulltjänsteman till grön kanal.

I fråga om exportsändningar bör det räcka med en grön och en röd kanal. Kontrollförfarandet bör i princip vara likartat det som gäller för importsändningar, med beaktande av att det fiskala kontrollbehovet är litet.

Tulldatasystemet skall genom urval och signaler kopplade till t.ex. statistiska nummer och länder ge stöd vid kontrollen av efterlevnaden av import- och exportbestämmelser.

Underlag för utrikeshandelsstatistiken bör även fortsättningsvis utgöras av uppgifter som insamlas för tulladministrativa ändamål. Tulldata-

systemet bör medge så snabb rapportering att särskilda uppgifter inte skall behöva insamlas för snabbstatistiken. Det är emellertid ofrånkomligt att felaktigheter alltid kommer att finnas i primärmaterialet.

Som en följd av datoriseringen av tullen, och som ett led i strävan att förbättra kvaliteten på de uppgifter som företagen lämnar till tullen, bör tullen i ökad omfattning göra företagsbesök. Vid sådana besök skall information, stöd och utbildning lämnas samt kan framåtsyftande eftergranskning göras. Frågor som därvid uppmärksammas kan vara hur företagens artikelnummer översätts till statistiska nummer och hur fakturavärden omräknas till tullvärden. Jag har beaktat resursbehovet för en utökad verksamhet av detta slag.

Tulldatasystemet skall innehålla säkerhetsanordningar och behörighetssystem som gör risken liten att obehöriga inom eller utom tullen får del av företagsuppgifter som överförs till tullen samt behandlas och lagras inom tullen. Rätt att utföra analyser och sammanställande bearbetningar förutsätter att tulltjänstemannen har särskild behörighet.

Den datorisering som eftersträvas skall inledningsvis avse de volymmässigt stora tulladministrativa förfarandena. Det betyder att rutiner i anslutning till bl.a. import, export och transitering av gods samt vägtrafikbeskattning av utländska fordon bör datoriseras. För att dessa tillämpningssystem skall fungera krävs att ett antal viktiga gemensamma system finns inom tullen, t.ex. system för tulltaxa och företagsregister. Vid sidan av dessa huvudsystem behövs successivt datoriserade rutiner också för volymmässigt mindre tillämpningar och för en mängd stödsystem.

Datorstruktur

Tulldatasystemet skall drivas i en datorstruktur med en bestämd teknisk uppbyggnad. TDU har prövat de olika kvalitativa och ekonomiska förutsättningar som en centraliserad struktur, en regionaliserad struktur och en central-lokal struktur erbjuder. I utredningen diskuteras ett tjugotal kvalitativa faktorer som kan påverka valet. Därvid framkommer att en regionaliserad struktur knappast framstår som fördelaktig ur

någon aspekt. Detta beror bl.a. på att denna struktur saknar förankring i den form för ärendehandläggning som tulldatasystemet skall stödja.

Den centraliserade datorstrukturen bedöms enklast kunna uppfylla åtskilliga krav. Detta gäller särskilt krav om sekretess, säkerhet, åtkomst till lagrad information, underhåll och beprövad teknik. Den central-lokala strukturen framstår däremot som fördelaktig i fråga om krav såsom sårbarhet, användarinflytande, åtkomsttid, tillgänglighet och arbetsmiljö. Med viss förenkling kan sägas att den centraliserade strukturen har fördelar i ett antal teknikrelaterade avseenden. Den central-lokala strukturen synes däremot ha påtagliga fördelar på områden som är verksamhets- och användarrelaterade.

En jämförelse av de investeringar i systemutveckling, utbildning och maskiner samt de kostnader och intäkter som bedöms vara förenade med att utveckla tulldatasystemet för var och en av de tre datorstrukturerna, visar att den centrala och den central-lokala strukturen är ekonomiskt tämligen likvärdiga. Den regionaliserade strukturen bedöms vara väsentligt dyrare.

Mot bakgrund av kvalitativa och ekonomiska bedömningar samt med beaktande av regeringens datapolitiska riktlinjer (prop. 1984/85:220) förordar jag att tulldatasystemet skall drivas i en central-lokal datorstruktur.

Lönsamhet

Det är självklart att visshet om en stor och långsiktig investerings lönsamhet inte föreligger i det ögonblick beslut fattas. Osäkerhet finns sålunda om investeringens exakta storlek och om de intäkter som den kan förväntas avkasta. De samlade investeringarna i maskin- och programvaror samt utbildning m.m. kan bedömas uppgå till inemot 130 milj. kr. i 1987 års pris- och löneläge. Driftkostnaderna per år för ett fullt utbyggt tulldatasystem beräknas till ungefär 40 milj. kr. Investeringarna bör göras över en sexårsperiod.

Intäkterna utgörs till övervägande del av möjliga personalbesparingar i tullverket. Resurserna bedöms kunna minskas med ungefär 465 personår. Då har beaktats att efterkontroll, information och utbildning i samband med företagsbesök behöver stärkas med 40 personår. Vidare har beaktats att all arbetstid inte kan utnyttjas effektivt samt att tullverkets spridda organisation m.m. kan ge upphov till trögheter och odelbarheter när resurserna anpassas till behoven. Utrymme finns också för viss volymtillväxt.

ADB-organisationen för drift, underhåll och vidareutveckling av tulldatasystemet kan bedömas behöva bestå av inemot 80 personår. Ungefär 50 härav bör ingå i en central drift- och utvecklingsenhet. Detta betyder att tulldatasystemet bör medge en reduktion med netto ungefär 385 personår. Personalreduceringen är så relativt begränsad att den bör kunna klaras inom ramen för naturlig avgång under aktuell period. Den personalomställning som behöver ske, bör stödjas med fort- och vidareutbildning.

Bland övriga kostnadsminskningar och intäktsökningar inom tullen märks bl.a. minskade lokalkostnader avseende arkivutrymmen.

Kalkylen bygger på att företagen, tre år efter det att resp. system tagits i drift, lämnar uppgifter i elektronisk form för hälften av alla sändningar.

Från det att en tulldeklaration lämnas in till tullen och till dess tullen kan sända ut en tullfaktura, åtgår i dagens system drygt 20 dagar. I tulldatasystemet bör denna tid kunna krympas högst avsevärt. Varje intjänad dag motsvarar en räntevinst för statsverket på 1,5 milj. kr. för annan uppbörd än mervärdeskatt. Det förefaller då rimligt att i detta sammanhang räkna med en årlig intäkt på i vart fall 15 milj. kr. En motsvarande ränteförlust uppstår för företagen.

När kostnader och intäkter förenade med tulldatasystemet sammanställs i en lönsamhetskalkyl utgående från den central-lokala datorstrukturen, framkommer att datasystemet blir lönsamt redan under andra året efter det att det tagits i full drift. Tulldatasystemet är stort och komplext. Av praktiska skäl behöver därför utvecklings- och införandear-

betet sträckas ut över en sexårsperiod. Annorlunda uttryckt innebär detta att tulldatasystemet kan bedömas bli lönsamt senast under åttonde året efter projektstart.

Med det för staten angelägna målet för ögonen att snabbt nå hög anslutning till tulldatasystemet, förordar jag att företagen inte med obligatoriska avgifter skall behöva medverka i att finansiera statens kostnader för tulldatasystemet. Det har också beaktats att företagen får egna utgifter för att utnyttja tulldatasystemet.

Tidsplan för genomförande

Tulldatasystemet är stort och komplext och tullen har nästan inte någon dataerfarenhet i tullklareringsarbetet. Utvecklings- och införandearbetet behöver därför ske stegvis. Indelning kan då tänkas ske efter ärendetyper, orter och transportsätt.

Utvecklingsarbetet bör från gemensam projektstart bedrivas parallellt för ett antal delsystem. Inriktningen bör vara att färdigställa alla viktiga delsystem inom ramen för den kalendertid som åtgår för det mest tidskrävande systemet. Detta är importsystemet.

Med en sådan strategi räknar jag med följande tidsplan.

Utveckling av exportsystemet kan förberedas under hösten 1987. Tester och försök kan genomföras under första hälften av 1988. Från mitten av 1988 kan en slutlig systembeskrivning börja tas fram samt anskaffning av utrustning, utbildning och information förberedas. Därefter kan systemet med början under 1989 successivt införas på de 22 platser som täcker 85 % av antalet exportanmälningar. I anslutning till exportsystemet utvecklas och införs delsystem för transitering och för vägtrafikskatt.

Samtidigt med att exportsystemet börjar utvecklas inleds utveckling av importsystemet och försök genomförs på ett antal orter. Våren 1990 kan ett partiellt importsystem tas i bruk på någon ort. Slutlig systembeskrivning, anskaffning av utrustning, utbildning och information kan

ske under 1991. Ett successivt införande av det fullständiga importsystemet kan påbörjas under hösten 1991.

Parallellt med dessa aktiviteter skall bl.a. krav på och regler för det godsredovisningssystem, som skall finnas hos tullupplagshavare, utvecklas. Tidigt under 1988 bör ett projekt för utformning av tullmeddelanden påbörjas. Utvecklingsarbete tillsammans med posten och statens järnvägar bör inledas under budgetåret 1987/88 och elektronisk överföring från dessa två företag till tulldatasystemet bör kunna inledas under våren 1990.

Från mitten av 1993 bör hela tulldatasystemet vara i full drift.

Konsekvenser för tullen

Införandet av ett tulldatasystem kommer att få genomgripande konsekvenser för tullen i olika avseenden. Dessa effekter förstärks av de förändringar som följer av att konventionerna om enhetsdokumentet och om den gemensamma västeuropeiska transiteringsordningen träder i kraft 1988.

Generaltullstyrelsen påverkas bl.a. av att personalbehovet vid den statistiska sektionen starkt reduceras. Samtidigt behöver en ny enhet för drift och underhåll av tulldatasystemet byggas upp. Jag anser inte att en sådan ny enhet behöver eller bör ligga i Stockholm utan med fördel kan lokaliseras till annan ort. Jag föreslår att denna ADB-enhet börjar byggas upp under 1988.

Den lokala organisationen påverkas av att verksamheten vid de tre centrala tulltaxeringsenheterna bör decentraliseras till enheter med mer trafiknära uppgifter. En väsentlig organisatorisk förändring inträder också när officialtulltaxeringen av postförsändelser upphör.

Den minskade pappershanteringen påverkar på ett genomgripande sätt det kamerala arbetet vid tullens alla arbetsställen. Tullen påverkas också av att datorisering av de tulladministrativa rutinerna bedöms kunna leda till väsentliga personalbesparingar.

De ändrade rutiner och den ändrade uppgiftshanteringen som följer av användningen av enhetsdokumentet och tillämpningen av den europeiska transiteringsordningen samt införandet av tulldatasystemet, kommer att få mycket genomgripande effekter för tullverksamheten. Jag föreslår därför att en översyn skall göras av tullverkets organisation. Detta motiveras också av att kustbevakningen avskiljs från tullverket 1988. Översynen av organisationen bör göras parallellt med utvecklingsarbetet för tulldatasystemet.

Tulltjänstemännens arbetsuppgifter i anslutning till tulldatasystemet bör utformas så att de blir så omväxlande som möjligt. Enbart registreringsarbete skall normalt inte förekomma, utan sådant arbete skall integreras med ärendehandläggningen i övrigt. I största möjliga utsträckning skall den som påbörjat handläggningen av ett ärende också avsluta ärendet. Företagsbesök skall ske i ökad omfattning. Tulldatoriseringen avses få till effekt att arbetsuppgifterna blir mer omväxlande och känns mer meningsfulla än idag. Därigenom kan tulldatasystemet bidra till en ökad trivsel i arbetet.

Konsekvenser för företagen

Flertalet av de konsekvenser som en tulldatorisering medför för företagen innebär fördelar. På sikt kan företagen sannolikt nå inte oväsentliga ekonomiska fördelar om tullen datoriseras och teleöverföring av deklarationer möjliggörs.

Företagen kan då kommunicera med tullen på samma sätt som med övriga datoriserade samverkanspartners i gränsöverskridande handel. Övergång till dokumentlös hantering blir då verkligt intressant. De som teleöverför deklarationer befrias också normalt från att till tullen inlämna styrkande underlag, i andra fall än när tullen särskilt begär att få sådant. Företagen kan vid teleöverföring också få tillgång till olika stödfunktioner i tulldatasystemet.

De svenska företagens konkurrenter i de mest utvecklade industriländerna har redan eller får inom kort möjlighet att med datakommunikation genomföra sina kontakter med tulladministrationer i olika länder. För-

verkligandet av EG:s inre marknad minskar samtidigt många konkurrentföretags tullprocedurkostnader på den västeuropeiska marknaden. För att de svenska företagen skall kunna vidmakthålla sin konkurrensförmåga, är det angeläget att de snarast inleder förberedelser så att de kan överföra uppgifter i elektronisk form till tulldatasystemet så snart dess olika delar sätts i drift.

Fortsatt arbete

Denna rapport utgör en förstudie till ett tulldatasystem. Under budgetåret 1987/88 avses arbetet fortsätta med ett antal moment som ingår i en sedvanlig huvudstudiefas. Sålunda avses en projektplan och en projektorganisation utformas. Viktigare frågor om arbetsmetoder i utvecklingsarbetet behöver fastställas. Därefter avses de datoriserade rutinerna preciseras i en användarkravspecifikation. En grov teknisk systembeskrivning skall också göras. Avgränsade fältförsök behöver göras med de delsystem som först skall införas.

Fördjupade studier avses göras av några frågor som behandlats under förstudiefasen. Exempelvis avses sårbarhetsfrågor, rättsliga frågor, tullproceduren, genomförandeplanen och de ekonomiska kalkylerna behandlas ytterligare.

Under budgetåret 1987/88 bör TDU:s arbete bedrivas med i huvudsak oförändrad organisation. Delprojekt behöver organiseras för olika områden och i projektgrupper bör i ökad utsträckning medverka företrädare för tullen, företag och organisationer med detaljkunskap på aktuella områden.

Under budgetåret 1987/88 kommer utgifterna för utredningsverksamheten i första hand att bestå av kostnader för systemutvecklingsarbete. En kostnadsram på 6 milj. kr. behövs för att arbete enligt genomförandeplanen skall kunna utföras. Härutöver kan viss datorutrustning för utvecklings- och teständamål behöva anskaffas.

I mitten av 1988 avser jag lämna en slutrapport. Arbetsläget i stort redovisas då, liksom den slutliga ståndpunkten i ett antal frågor. Det

fortsatta analys-, konstruktions- och införandearbetet avseende tulldatasystemet bör efter denna tidpunkt ledas och utföras av tullverket.

Förslag till regeringens riktlinjer

I direktiven till TDU anges att regeringen med anledning av en första avrapportering skall utforma de närmare riktlinjer som skall gälla för det fortsatta utredningsarbetet.

Med hänvisning till vad som anförts hemställer jag att regeringen dels fastställer att

1. ett tulldatasystem utvecklas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anförs i rapporten,

2. utvecklingsarbetet bedrivs med beaktande av den pågående internationella utvecklingen framför allt inom EG,

3. utvecklingsarbetet bedrivs med utgångspunkt i att tulldatasystemet skall drivas i en central-lokal datorstruktur i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i rapporten,

4. utvecklingsarbetet bedrivs med utgångspunkt i att tullproceduren anpassas på i huvudsak de sätt som anges i rapporten,

5. utvecklingsarbetet bedrivs med inriktningen att införandet av tulldatasystemet skall ske i huvudsaklig överensstämmelse med redovisad genomförandeplan,

6. svenska export- och importföretag upplyses om vikten av att de vidtar förberedelser för att anpassa sina rutiner till ett tulldatasystem av den art som skisseras i rapporten,

7. en datacentral med drift- och utvecklingsresurser för tulldatasystemet byggs upp med början hösten 1988,

8. finansieringen av tulldatasystemet sker i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i rapporten,

9. systemutvecklingsarbete m.m. under budgetåret 1987/88 får planeras ske inom en kostnadsram av 6 milj. kr.,

10. utredningens arbete under budgetåret 1987/88 skall bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i rapporten,

dels beslutar att

11. låta se över tullverkets organisation parallellt med att tulldatasystemet utvecklas och införs.

1 UTREDNINGSUPPDRAGET

1.1 Uppdraget

De direktiv (Dir 1986:20) till tulldatautredningen som regeringen beslöt vid regeringssammanträde den 11 juni 1986 återges i sin helhet i bilaga 1.

I korthet innebär uppdraget att förslag skall lämnas till hur ADB-baserade rutiner i datautväxlingen mellan företagen och tullen skall kunna ersätta nuvarande blankettbaserade rutiner. Vidare skall förslag lämnas om hur tullens hantering av uppgifterna kan automatiseras med hjälp av modern datateknik.

Jag har uppfattat uppdraget som så att det nu gäller att lämna förslag till hur en datorisering av väsentliga tullrutiner kan och bör gå till. En sådan datorisering framstår som nödvändig av flera skäl. I åtskilliga utvecklade industriländer - inte minst inom EG-länderna - utvecklas och införs nu datoriserade tullrutiner. För att svenska företag även i fortsättningen skall vara attraktiva affärspartners är det nödvändigt att också våra tulladministrativa rutiner är väl i nivå med de mest utvecklade ländernas. I ett handelspolitiskt perspektiv är det därför nödvändigt att genomföra en datorisering av de svenska tullrutinerna.

Tullen måste framdeles rationalisera sin verksamhet. Den hantering av dokumentbaserad information, som tullen i dag i stor utsträckning ägnar sig åt, lämpar sig väl för datorisering. Andra svenska myndigheter med liknande verksamheter har redan tagit den nya data- och kommunikationstekniken i anspråk. För att tullen långsiktigt skall kunna leva upp till statsmakternas krav på myndigheterna att successivt effektivisera verksamheten är det nödvändigt att den nya tekniken används.

Mot denna bakgrund är det emellertid inte nu fråga om att med hjälp av persondatorer söka utforma datorstöd till avgränsade tullrutiner. Karaktären på informationens flöde och bearbetning inom tullen gör det möjligt att nå väsentliga rationaliseringsvinster endast med en massiv datorisering. Av direktiven framgår också att det är fråga om en så genomgripande datorisering av tullens rutiner att tullprocedurer och kontrollförfaranden kan komma att behöva ändras. Rutiner vid såväl import som export skall behandlas.

1.2 Medverkande

Chefen för finansdepartementet förordnade den 3 september 1986 mig att vara särskild utredare angående dokumentlös hantering av procedurer i samband med import och export av gods.

Till sakkunniga förordnades samma dag avdelningsdirektör Fritz Andersson, revisionsdirektör Jan Häggkvist, rationaliseringschef Lena Landgren, departementssekreterare Åke Natt och Dag, hovrättsassessor Lars Nordin, tulldirektör Bengt Nyrén, överdirektör Karl-Evert Rydberg och departementssekreterare Jörgen Wedin. Departementschefen entledigade den 17 mars 1987 sakkunnige Nyrén.

Till sekreterare förordnades den 3 september 1986 rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson och till biträdande sekreterare konsult Magnus Berg, tullinspektör Thomas Gerleman, avdelningsdirektör Lars Holmström, förste byråinspektör Ulrika Malm, avdelningsdirektör Roben Persner, konsult Staffan Synnerström och tullinspektör Inger Withalisson.

Biträdande sekreterarna Malm och Synnerström entledigades från den 15 september 1986 resp. den 1 december 1986. Konsult Laila Lindström förordnades som biträdande sekreterare från den 1 december 1986 och entledigades från den 16 maj 1987.

Departementschefen förordnade den 18 september 1986 kanslichefen Hans Armfelt Hansell, direktör Svante Blomqvist, direktör Carin Lindunger, direktör Kjell Mühlenbock, direktör Freddy Sandahl, direktör Peter Smith och direktör Elvy Svennerstål att ingå i en referensgrupp åt

utredningen. Departementschefen förordnade den 13 mars 1987 även marknadsassistenten Joe Tursten att ingå i referensgruppen.

I utredningens kansli har biträtt assistenterna i finansdepartementet Katarina Nee (t.o.m. 20 april 1987) och Anita Laitinen (fr.o.m. 21 april 1987).

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningsarbetet har bedrivits med inriktningen att den första rapporten skall ha ett innehåll motsvarande vad som enligt gängse regler bör ingå i en förstudie för ett stort datoriseringsprojekt. Rapporten avslutas också med att förslag lämnas till de riktlinjer som regeringen bör fastställa för det fortsatta arbetet med tullens datorisering.

TDU har genomfört en mängd studiebesök vid olika svenska tullmyndigheter för att förstå hur tullproceduren tillämpas och för att studera de skiftande förutsättningar som gäller på olika orter och vid klarering av gods som förs med olika transportmedel. TDU har också vid besök hos ett antal import- och exportföretag samt speditörer informerat sig om företagens tullrutiner.

Tullmyndigheterna i andra nordiska länder har kommit längre på datoriseringens väg än den svenska tullen. Tillsammans med sekreteraren har jag därför besökt de norska och danska tullmyndigheterna för att kunna ta del av principer och detaljer i dessa myndigheters tulldatasystem. Vi har därvid också sammanträffat med representanter för de norska och danska motsvarigheterna till vårt finansdepartement. I övrigt har dokumentation om utländska tulldatasystem studerats.

Jag har haft sex sammanträden med företrädare för de fackliga organisationerna varvid dessa beretts tillfälle att framföra synpunkter.

I syfte att inhämta synpunkter från en bred krets på frågan om en datorisering av tullen, har i juni 1987 en preliminär version av förstudierapporten sänts ut till lokala och regionala tullmyndigheter och byråerna inom generaltullstyrelsen. Samma version har sänts till bl.a.

näringslivsorganisationer och fackliga organisationer. Vidare har under juni 1987 ingående muntlig information lämnats till ca 1 000 anställda inom tullverket. Vid utformningen av den slutliga versionen av förstudien har beaktats vad som framkommit i dessa sammanhang.

I kapitel 2 Nuvarande förhållanden presenteras ett omfångsrikt material som bl.a. beskriver det sätt på vilket tullen nu arbetar. Den som är väl förtrogen med nuvarande ordning bör kunna läsa detta kapitel översiktligt. I bilagorna 2-7 redovisas bakgrundsmaterial till frågor som sakbehandlas i avsnitt 3.5 om modifiering av tullprocedurer. Innehållet i nämnda bilagor ger en fylligare bild av bl.a. möjliga förändringar av tullprocedurer och kontrollförfarandena, men är inte uttryck för något ställningstagande i detalj från min sida i dessa frågor.

Jag har till kommerskollegium yttrat mig om bl.a. tillämpningen av det s.k. enhetsdokumentet i Sverige och om en gemensam europeisk transiteringsordning. Yttrande har vidare lämnats till utrikesdepartementets handelsavdelning över en rapport om rapporteringsrutiner för import- och exporttransaktioner i krissituationer.

2 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

I syfte att ge en bakgrund till diskussionen om frågor sammanhängande med en datorisering av tullverksamheten och en dokumentlös informationsöverföring tecknas i detta kapitel en bild av tullens nuvarande verksamhet, varvid de viktigare förtullningsprocedurerna beskrivs ganska utförligt. Även företagens medverkan i tullproceduren belyses. Därefter redogörs för yttre förutsättningar för att använda modern teknik i tullrutinerna. Företagens möjligheter berörs därvid. Översiktliga beskrivningar lämnas också av tulldatasystem i ett halvdussin länder. Andra intressenter än tullen och företagen anges. Dessutom behandlas ett antal rättsliga frågor som behöver lösas vid en datorisering. Vidare redogörs för tullens dataerfarenhet och tidigare förslag till datorisering av tullen. En bild tecknas också av datateknikens möjligheter och utveckling. Under 1988 anpassas den svenska tullens verksamhet i viktiga avseenden till nya internationella förutsättningar. Innebörden härav beskrivs.

Inledningsvis presenterar utredningen vissa allmänna förutsättningar för tulladministrationens roll i en situation där tullarna reduceras.

Allmänna förutsättningar

I alla utvecklade industriländer finns någon myndighet som har till uppgift att vaka över den gränsöverskridande handeln. Denna myndighet har regelmässigt till uppgift att uppbära tullar, övervaka import- och exportrestriktioner samt lämna underlag för utrikeshandelsstatistiken. Det är inte ovanligt att samma myndighet helt eller delvis administrerar den indirekta beskattningen i landet. Det förekommer också att samma myndighet svarar för gräns- och kustbevakning samt för passkontroll. Det förhållandet att tullar avvecklas inom olika regionala tullunioner

och frihandelsområden gör inte att behovet av tullövervakning upphör. Även om den statsfinansiella betydelsen av tullinkomster starkt begränsas av sådana sammanslutningar, återstår ändå ett antal viktiga myndighetsuppgifter.

Vårt land ingår i den europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) och har ett frihandelsavtal med den Europeiska Gemenskapen (EG). Därmed är 75 à 80 % av vår utrikeshandel befriad från tullar. Tullbefrielsen gäller dock endast om vissa ursprungsregler är uppfyllda. En viktig uppgift för tullen är därför att kontrollera om varor från EG-länder, EFTA-länder och vissa utvecklingsländer har sådant ursprung att de är berättigade till förmånsbehandling. Är villkoren härför inte uppfyllda utgår tull. Denna skillnad är av stor ekonomisk betydelse för den enskilde importören och exportören. Tullverket skall också utfärda ursprungsintyg som svenska företag kan uppvisa vid export till t.ex. EG-länder. Tullmyndigheterna i olika länder kontrollerar på begäran av varandra utfärdade ursprungsintyg. Även i övrigt förekommer ett omfattande samarbete mellan tullmyndigheterna i olika länder, som syftar till att bekämpa brottslighet i anslutning till utrikeshandeln.

En annan viktig uppgift för tullen i vårt land är att övervaka efterlevnaden av de in- och utförselbestämmelser som riksdagen, regeringen och myndigheter har utfärdat. Vissa av dessa bestämmelser är av främst ekonomisk betydelse, andra kan vara av betydelse för människors hälsa eller säkerhet och andra åter kan vara av handelspolitisk innebörd. Denna övervakningsuppgift behöver utföras även om alla varor är tullfria.

En god utrikeshandelsstatistik är nödvändig för utformningen av vår egen ekonomiska politik. Den är dessutom ett nödvändigt underlag vid olika multilaterala och bilaterala handelsförhandlingar. Det är också nödvändigt med detaljerad handelsstatistik för att kunna medverka i vissa internationella överenskommelser och konventioner. Insamling av underlag för handelsstatistiken kan därför ses som en naturlig uppgift för tullverket. Företagen och deras organisationer har dessutom anspråk på en detaljerad statistik över utrikeshandeln.

Även om således tullinkomsterna för staten är begränsade och andra organ kan tänkas uppbära de indirekta skatterna, kvarstår vissa uppgifter med anknytning till utrikeshandel som lämpligen synes kunna hållas samman i ett tullverk. Det kan kanske sägas att i organisationskostnaden för en stat ingår att hålla en tulladministration. Mot denna bakgrund, och med anledning av hur utredningens uppgift har uttryckts i direktiven, utgår övervägandena om datorisering av tullens verksamhet från att det i vårt land även framdeles skall finnas ett tullverk med vissa uppgifter i fråga om gränsbevakning, beskattning och statistik. Detta utesluter givetvis inte att den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan tullen och andra myndigheter kan ändras i framtiden.

2.1 Nuvarande verksamhet

I detta avsnitt lämnas inledningsvis en kortfattad presentation av det svenska tullverkets uppgifter, verksamhet och organisation. En ganska detaljerad beskrivning görs också av de viktigaste rutiner som tullen tillämpar vid in- och utförsel av varor och fordon m.m. Därefter beskrivs förtullningen ur ett företagsperspektiv. Antal och kategorier av företag som medverkar vid import och export samt företagens uppgiftslämnande till tullen beskrivs därvid.

2.1.1 Tullverkets uppgifter

Flertalet av tullverkets arbetsuppgifter hänger samman med att varor förs in i eller ut ur landet. För vissa varor gäller att de inte alls får föras in eller ut, för andra gäller att de får föras in eller ut i viss begränsad kvantitet och för andra gäller att in- resp. utförsel får ske om viss avgift betalas. För flertalet varor gäller att in- resp. utförsel skall registreras av statistiska skäl. De regler som gäller för olika varor fastställs med ledning av bl.a. miljöpolitiska, säkerhetspolitiska, handelspolitiska och ekonomiska överväganden.

Tullverket debiterar, uppbär och redovisar tull, annan skatt och avgifter som belöper sig på varor som förs in i eller ut ur landet. Tullen övervakar också efterlevnaden av de särskilda bestämmelser som finns om

in- och utförsel av varor och utövar uppsikt över trafiken till och från utlandet. Tullverket tar också fram underlaget för utrikeshandelsstatistiken. Innehållet i dessa uppgifter anges mycket kortfattat i det närmast följande.

Tull, annan skatt och avgifter

Tullverkets uppbörd av tull, annan skatt och avgifter uppgår till ca 50 miljarder kr. per år och är till helt övervägande del knuten till importen av varor. Verket tar emellertid också upp vägtrafikskatt för utländska lastbilar samt sjöfartsavgifter i form av fyravgift och farledsvaruavgift. Den helt dominerande delen av uppbörden består av mervärdeskatt. Detta är en följd av att statsmakterna valt att uppbära mervärdeskatten för importerade varor redan i samband med att varan förtullas. När importören mottagit tullräkning är debiterad mervärdeskatt avdragsgill för importören.

Övervakning av in- och utförselbestämmelser

Det finns en mängd olika föreskrifter som reglerar varuförseln till och från landet. Regleringarna har tillkommit för att hindra att samhällsekonomin eller folkförsörjningen störs, för att skydda människor, djur, växter och miljön mot skador eller av särskilda handelspolitiska skäl.

Exempel på bestämmelser vars efterlevnad tullen skall övervaka är regler för införsel av levande djur och animaliska produkter, läkemedel och narkotika samt kvantitativa begränsningar vid import av tekoprodukter från vissa länder. I fråga om utförsel finns t.ex. förbud mot export av vissa utländska högteknologivaror till länder för vilka restriktioner gäller i tillverkningslandet, krigsmateriel, kulturföremål och miljöfarligt avfall.

Sammantaget är det ett stort antal varuslag som omfattas av särskilda in- eller utförselbestämmelser, vilkas efterlevnad tullverket skall övervaka.

Underlag för utrikeshandelsstatistiken

Statistiska centralbyrån (SCB) framställer varje månad utrikeshandelsstatistik. Underlaget för denna statistik utgörs bl.a. av uppgifter som importörer och exportörer lämnar till tullverket. Tullen bearbetar underlaget och lämnar ett sammanställt underlag om bl.a. import och export av varor till SCB.

Övriga uppgifter

Tullverket svarar f.n. också för kustbevakningen och för den civila övervakningen och kontrollen till sjöss. Häri ingår olje- och kemikaliebekämpning samt sjöräddning. Riksdagen har nyligen beslutat att kustbevakningen skall bilda en civil myndighet under försvarsdepartementet. Tullverket svarar också för gränsbevakningen och deltar i fjällräddningen.

2.1.2 Tullverkets verksamhet

Tullens verksamhet kan delas in i verksamhetsområdena beskattning och statistik, kontrollverksamhet, kustbevakning samt administration och teknisk tjänst.

I verksamhetsområdet beskattning och statistik ingår att ombesörja att tull, andra skatter och avgifter flyter in till tullverket och att handelsstatistiska uppgifter lämnas. Olika expeditionella åtgärder vidtas i samband med att transportmedel och gods passerar in och ut över landets gränser. Dessutom utförs granskning av tulldeklarationer, kontrollbesök hos importörer och kamerala uppgifter vid lokala tullmyndigheter, t.ex. redovisnings- och kassagöromål. Av tullverket debiterad tull, annan skatt och avgifter redovisas i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Av tullverket år 1985 debiterad tull och skatt

Slag av skatt och avgift	Milj. kr.
Tull	2 100
Mervärdeskatt	46 800
Övriga varuskatter	250
Regleringsavgifter	900
Vägtrafikskatt	100
Sjöfartsavgifter	400
Övrigt	50
Summa	50 600

Tullverkets kontrollverksamhet syftar till att bekämpa smuggling och annan brottslighet i anslutning till utrikeshandel. Kontrollverksamheten omfattar allmän övervakning av trafiken till och från landet samt målinriktad kontroll av transportmedel, gods eller personer, vilka enligt tillgänglig information är intressanta från tullsynpunkt. Kontrollverksamheten går bl.a. ut på att genom stickprovsundersökningar övervaka att rätt tull tas ut för importvaror och att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. Fysiska varukontroller ingår som en viktig del i denna verksamhet.

Kustbevakningen svarar för den civila övervakningen av Sveriges kust- och havsområden, den svenska fiskezonen och kontinentalsockeln. I övervakningsområdet ingår också Vänern och Mälaren. Kustbevakningen svarar i dessa områden även för bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp samt medverkar i annan räddningstjänst till sjöss.

Administration och teknisk tjänst består i huvudsak av intern serviceverksamhet. Administrationen omfattar bl.a. personal- och lokalförsörjning, ekonomisk förvaltning, juridisk rådgivning samt informationsverksamhet. Den tekniska tjänsten består bl.a. av underhålls- och utvecklingsverksamhet.

Av tullens totala personalresurser var år 1985 motsvarande 2153 personår sysselsatta inom beskattning och statistik, 664 inom kontrollverk-

samhet, 537 inom kustbevakningen och 509 inom administration och teknisk tjänst. Den samlade personalstyrkan uppgick således 1985 till 3 863 personår. Under 1986 har någon väsentlig förändring inte skett i dessa siffror. Med personår avses årsarbetskraft på heltid inkl. semester och normal sjukledighet.

Utredningens arbete med datorisering av tullförfarandet avser i första hand områdena beskattning och statistik.

Verksamhetens omfattning styrs av utrikestrafiken. Uppgifter om utrikestrafikens omfattning redovisas i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Utrikestrafikens omfattning år 1985

Händelse	Antal
Lastfartyg, inkommande och avgående	48 000
Färjor och passagerarfartyg, ink. och avg.	200 000
Personbilar, ink. och avg.	18 000 000
Lastfordon, ink. och avg.	1 300 000
Bussar, ink. och avg.	130 000
Luftfartyg, ink. och avg.	125 000
Passagerare, inresta och utresta	40 000 000
Godsregistreringar, inkommande (beräknat)	3 300 000
Transiteringar, avgående	530 000
Transiteringar, mottagna	415 000
Hemtagningsanmälningar, mottagna	1 800 000
Importanmälningar med tulldeklaration, mottagna	2 200 000
Posttullsedlar, upprättade	500 000
Exportanmälningar, mottagna	2 500 000

I det närmast följande beskrivs verksamheten inom området beskattning och statistik uppdelad på delområdena klarering och godsregistrering, deklarationsgranskning och kontrollbesök, kameralt arbete, statistik och uppbörd.

Klarering och godsregistrering

I klarering och godsregistrering sysselsattes år 1985 motsvarande 1 292 personår[1]. Verksamheten omfattar registrering av gods och transportmedel, debitering av vägtrafikskatt, transitering av gods, medgivande av hemtagning, klarering av fartyg, klarering av fordon, medgivande av temporär tullfrihet, officialtulltaxering (post, resgods) och exportklarering.

Allt gods som förs in till landet skall registreras. Syftet med godsregistreringen är främst att få en kontroll av att allt oförtullat gods som införs till landet också tullklareras. Med hjälp av lastförteckningar för fartyg, flygplan och lastbilar bildas godsjournaler som utgör debetdelen i tullens godsredovisningssystem.

Tullverkets personalresurser för godsregistrering motsvarade år 1985 ca 20 personår.

När bil, båt eller flygplan kommer till eller lämnar tullområdet, dvs. i huvudsak landet, skall fordonet klareras. Härmed avses olika åtgärder som krävs för att frisläppa transportmedlet och lasten från tullen. I begreppet klarering av transportmedel ingår registrering av transportmedel, debitering av vägtrafikskatt och sjöfartsavgifter, transitering av gods, medgivande av hemtagning, klarering av fartyg, klarering av fordon och medgivande av temporär tullfrihet. Syftet med åtgärderna är främst att tullverket skall kunna ha allmän uppsikt över trafiken och få in de uppgifter som behövs för att kunna svara för efterkommande tullgöromål, t.ex. beskattning och statistik.

Beslut att medge hemtagning av importerade varor fattas i stor utsträckning av personal på privata tullupplag. Hemtagning innebär att

1) Antalet personår för olika funktioner bygger på uppgifter ur tullens förslag till treårsbudget som överlämnades till regeringen hösten 1986.

importör får förfoga över varor innan dessa slutligt har förtullats. Beviljade hemtagningar granskas i efterhand av tullverket.

Med temporär tullfrihet avses här tullfrihet för utländska fordon som tillfälligt används i Sverige.

Vid utförsel av gods skall exportklarering ske. Underlaget härför är bl.a. en exportanmälan. Denna anmälan granskas av tullverket, som kontrollerar att hinder inte finns för att varan förs ut. Uppgifterna i exportanmälan ligger också till grund för handelsstatistiken.

Klarering av transportmedel och exportklarering utförs i huvudsak av bevakningspersonal. En väsentlig del av arbetsuppgifterna utförs på kvällar och nätter. Personalinsatserna uppgick år 1985 till motsvarande 1 185 personår.

För gods som importeras skall importören normalt lämna en skriftlig tulldeklaration. Undantagna från deklarationsplikten är postförsändelser och resgods. I dessa fall klassificeras varorna av tullverket som också utfärdar tullsedlar. Detta kallas officialtulltaxering. Personalinsatserna för dessa uppgifter uppgick år 1985 till motsvarande 60 personår. För kameralt arbete vid posttullavdelningarna har personalinsatserna beräknats till 27 personår.

Deklarationsgranskning och kontrollbesök

Deklarationsgranskning och kontrollbesök sysselsatte år 1985 motsvarande 409 personår och omfattar primärgranskning, sakgranskning, kontrollbesök, omtulltaxering, mankoutredningar, preliminära deklarationer och direktförtullningar.

Importör eller dennes ombud skall deklarera importgodset. Tullen skall kontrollera att deklarationerna är riktiga. Denna granskning börjar med primärgranskning som utgör en översiktlig kontroll av att alla uppgifter är ifyllda, att summeringar är rätt gjorda och att erforderligt underlag finns bifogat deklarationen. Vidare kontrolleras om särskilda införselbestämmelser gäller för varorna. Flertalet deklarationer under-

går endast primärgranskning och fastställs därefter varvid tulltaxeringsbeslut fattas. Deklarationer kan också underkastas sakgranskning. Denna är mer omfattande och fördjupad. Syftet med all granskning är att fatta tulltaxeringsbeslut, dvs. att fastställa tull, andra skatter och avgifter, samt att kontrollera att gällande införselföreskrifter iakttas. I vissa fall är deklarationerna ofullständiga eller saknar styrkande handlingar, t.ex. fakturor. I sådana fall kan en preliminär tulldeklaration behöva upprättas.

Sedan tulltaxeringsbeslut fattats utgör importanmälan med tulldeklaration (tullsedeln) slutlig kreditverifikation i tullens godsredovisning.

Om fel i tulldeklaration upptäcks inom sex månader efter det att tulltaxeringsbeslut fattats kan omtulltaxering i vad avser debiterade avgifter göras.

De flesta importörerna är s.k. hemtagare. Dessa har rätt att ta hand om godset sedan de lämnat en enkel hemtagningsanmälan. Tulldeklaration får då lämnas vid ett senare tillfälle. Syftet med hemtagningsförfarandet är att godset snabbt skall kunna frigöras utan att därmed importföreskrifter åsidosätts. Gods kan också förtullas utan föregående hemtagning, s.k. direktförtullning.

Normalt granskas uppgifterna i tulldeklarationen mot uppgifter i importfakturor och andra avlämnade handlingar. I vissa fall görs också fysiska varukontroller. Mankoutredningar görs vid bristande godsredovisning.

De personalresurser som år 1985 användes till granskning av tulldeklarationer och omtulltaxeringar m.m. har beräknats till sammanlagt 385 personår.

Kontrollbesök hos importörer kan med hänsyn syftet i huvudsak indelas i previsionsbesök, revisionsbesök och tulltaxeringsbesök.

S.k. previsionsbesök görs när företag ansökt om att få bli hemtagare. Avsikten är att informera företaget om villkoren för att få vara hemtagare och att ge tullverket en uppfattning om företagets import.

Revisionsbesök görs för att via bokföringen kontrollera företagets import. Man granskar då bl.a. att alla importsändningar blivit deklarerade och att avlämnade deklarationer är riktiga.

Tulltaxeringsbesök har bl.a. till syfte att fastställa att deklarerade varor klassificerats korrekt enligt tulltaxan. Vid sådana besök görs ofta också en enklare bokföringskontroll för att utröna om deklarerade tullvärden m.m. är riktiga.

Kontrollbesök görs regelbundet eller på förekommen anledning. Personalresurserna år 1985 för kontrollbesök har beräknats till 24 personår.

Kameralt arbete

Kameralt arbete sysselsatte år 1985 motsvarande 323 personår, huvudsakligen kontorspersonal. Arbetet omfattar godsredovisningskontroll, redovisning av uppbörd, månadsredovisning, kassaarbete, in- och utklarering av fartyg, journalföring och manifestkontroll av exportgods, utfärdande av varucertifikat, restitution, kontroll av ursprungsintyg samt medgivande av uppläggning och uttag från tullager.

Godsredovisningskontrollen går i huvudsak ut på att fastställa att varje sändning i debetverifikationerna (lastförteckningen) motsvaras av kreditverifikation som visar att den tullklarerats eller - i fråga om förtullning - att preliminärt eller slutligt tulltaxeringsbeslut meddelats. Kontrollen utförs i stor utsträckning stickprovsvis.

Redovisning av uppbörd, månadsredovisning och kassaarbete omfattar åtgärder efter det att bl.a. hemtagning beviljats, tulltaxeringsbeslut fattats eller förtullning verkställts. Syftet med åtgärderna är att säkerställa att uppbörd av tull m.m. sker och att underlag lämnas för framställning av handelsstatistiken.

I tullverket finns två betalningssystem, nämligen ett för kontantbetalande och ett för kreditimportörer. I redovisningsarbetet ingår att föra olika journaler, t.ex. dagjournal, debiteringsjournal och kassajournal m.m., samt att utfärda kvitton vid kontantbetalningar. Arbetet består också av att ta emot, sortera, förvara och distribuera bl.a. hemtagnings-, import- och exportanmälningar.

Vid in- och utklarering av fartyg avgörs om fyr- och farledsvaruavgift skall utgå. Då avgift utgår verkställs debitering.

Journalföring och manifestkontroll av exportgods innebär att utgående godsjournal förs för visst gods, t.ex. sådant som är berättigat till restitution av avgifter, och att kontroll sker av att i manifest upptagna positioner motsvaras av exportanmälningar. På begäran från exportör utfärdar tullanstalt varucertifikat, som bestyrker att varan är berättigad till förmånsbehandling vid export till EG-länderna och till EFTA-länderna.

Det kamerala arbetet innefattar också att medge att varor får uppläggas på eller uttas från tullager.

Statistik

Att framställa underlag till handelsstatistiken är en central uppgift för tullverket. Grundmaterialet utgörs av uppgifter i bl.a. hemtagningsanmälningar, importanmälningar och exportanmälningar. Uppgifterna dataregistreras och sammanställs hos tullen. De sammanställda uppgifterna överlämnas periodvis till statistiska centralbyrån för vidare bearbetning och publicering.

Personalresurserna för framställning av statistikunderlaget uppgick enligt tullens förslag till treårsbudget år 1985 till motsvarande 107 personår, huvudsakligen kontorspersonal. Härav finns 85 vid statistiska sektionen och nio vid ADB-sektionen.

Uppbörd

Till importörer som har kredit för tull m.m. sänder tullen ut tullräkningar. Dessa framställs centralt med hjälp av uppgifter som dataregistrerats från tullsedlar och andra debiteringshandlingar. Framställningen av tullräkningar är samordnad med framställningen av underlaget för handelsstatistiken. I uppbördsverksamheten ingår även betalningsbevakning och redovisning till statsverket av influtna medel. Mindre än en procent av tull m.m. betalas kontant.

Personalresurserna för den centrala uppbörden uppgick år 1985 till 22 personår. Personalstyrkan utgörs till ungefär hälften av handläggare och hälften av kontorspersonal.

Restitution och ursprungskontroll

Det finns två funktioner med nära anknytning till verksamhetsområdet beskattning och statistik. Dessa är restitution och ursprungskontroll.

Restitution kan erhållas för vissa tullar, andra skatter och avgifter som importör erlagt. Återbetalning kan ske enligt särskilda regler när samma varor eller bearbetade varor förs ut ur landet. Tullens arbete går ut på att kontrollera riktigheten av begärd restitution. Uppgifter om de varor som importerats och exporterats behöver kunna styrkas med bl.a. import- och exportanmälningar. Personalresurserna för restitutionsarbetet år 1985 har beräknats till 14 personår, huvudsakligen tulltaxerare.

Varor som förs ut från Sverige till annat EFTA-land eller till land inom EG kan erhålla förmånsbehandling i mottagarlandet, om vissa villkor är uppfyllda. Varornas ursprung m.m. skall bestyrkas med intyg som utfärdas av tullverket eller av företag som fått tillstånd att själv göra det. Kontroll av ursprungscertifikat utförs på begäran av utländsk tullmyndighet för att fastställa den materiella riktigheten av certifikat som utfärdats i Sverige. Dessa arbetsuppgifter måste utföras till följd av bestämmelser i frihandelsavtalet med EG och i EFTA- konven-

tionen. Årligen får tullen 400 à 500 förfrågningar. På motsvarande sätt riktar den svenska tullen förfrågningar till utländska tullmyndigheter om materiell kontroll av ursprungsintyg för varor som införs till vårt land. Däri ingår också kontroll av u-landsursprung för erhållande av förmånsbehandling vid införsel till Sverige. Personalresurserna för ursprungskontroll har år 1985 beräknats till 11 personår och utgörs av tulltaxerare.

2.1.3 Tullverkets organisation

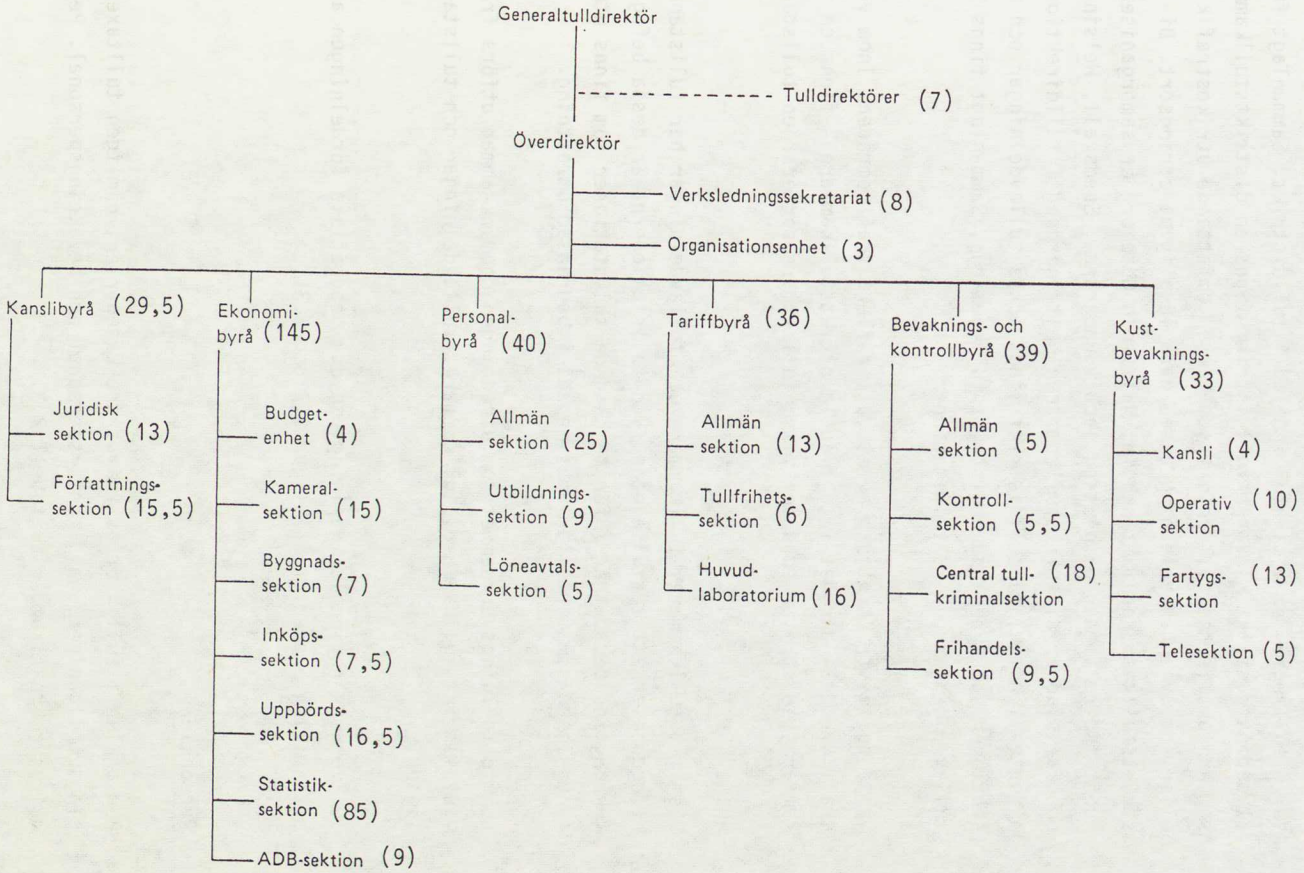
Organisation

Tullverket kan delas upp i generaltullstyrelsen och tullstaten. Generaltullstyrelsen är den centrala ledningen i Stockholm och tullstaten består av verkets regionala och lokala enheter.

Generaltullstyrelsen svarar för ledningen av hela tullens verksamhet och påverkas därmed av en datorisering av förtullningsverksamheten. Generaltullstyrelsens organisation framgår av figur 2.1. Några enheter inom generaltullstyrelsen utför sådana uppgifter som kan förutses bli särskilt starkt berörda av en datorisering. Dessa är kanslibyrån som är en juridisk enhet med ansvar för bl.a. tullverkets författningssamling, ekonomibyråns uppbörds-, statistik- och ADB-sektioner som centralt producerar tullfakturor och underlag för handelstatistik, tariffbyrån som svarar för tulltaxan och dess tillämpning samt bevakningsoch kontrollbyrån som svarar för arbetsmetoder och kontrollstrategi. I mindre grad berörs däremot kustbevakningsbyråns, personalbyråns och övriga delar av ekonomibyråns verksamhet.

Vad därefter gäller tullstaten är landet indelat i sju tullregioner. För ledningen av verksamheten i varje tullregion finns en tulldirektion. Dessa är placerade i Haparanda, Sundsvall, Stockholm, Malmö, Helsingborg, Göteborg och Karlstad. Kustbevakningens regionala organisation behandlas inte eftersom den knappast berörs av utredningens arbete och dessutom inom kort kommer att föras bort från tullen.

Figur 2.1 Generaltullstyrelsens organisation



Siffrorna inom parentes anger antalet befattningar enl. befattningsplanen per 1986-07-01.

Varje tullregion är i sin tur indelad i tulldistrikt. Sammanlagt finns 21 sådana distrikt. I varje tulldistrikt finns en distriktstullkammare som är lokaliserad till en ort som har en omfattande utrikestrafik eller som av annan anledning anses vara lämplig placeringsort. Distriktstullkammaren i Stockholm, Malmö och Göteborg är samorganiserad med tulldirektionen på platsen, och i Haparanda, Sundsvall, Helsingborg och Karlstad är distriktstullkammaren helt inordnad i tulldirektionen på orten. Inom vissa tulldistrikt finns också tullavdelningar och tullstationer som lyder under distriktstullkammaren. Sammanlagt finns 18 tullavdelningar och 23 tullstationer.

Varje tulldistrikt utgörs av ett eller flera trafikområden. Inom varje trafikområde - där det inte finns distriktstullkammare - finns en tullkammare (18 st.). Även under vissa tullkammare sorterar en tullstation (3 st.).

Distriktstullkammare, tullkammare och tullavdelningar har fullständiga befogenheter att förtulla gods. Vid tullstationerna är dessa befogenheter begränsade. Det är i första hand de tullstationer som finns utmed landgränsen som förtullar gods men då i begränsad omfattning.

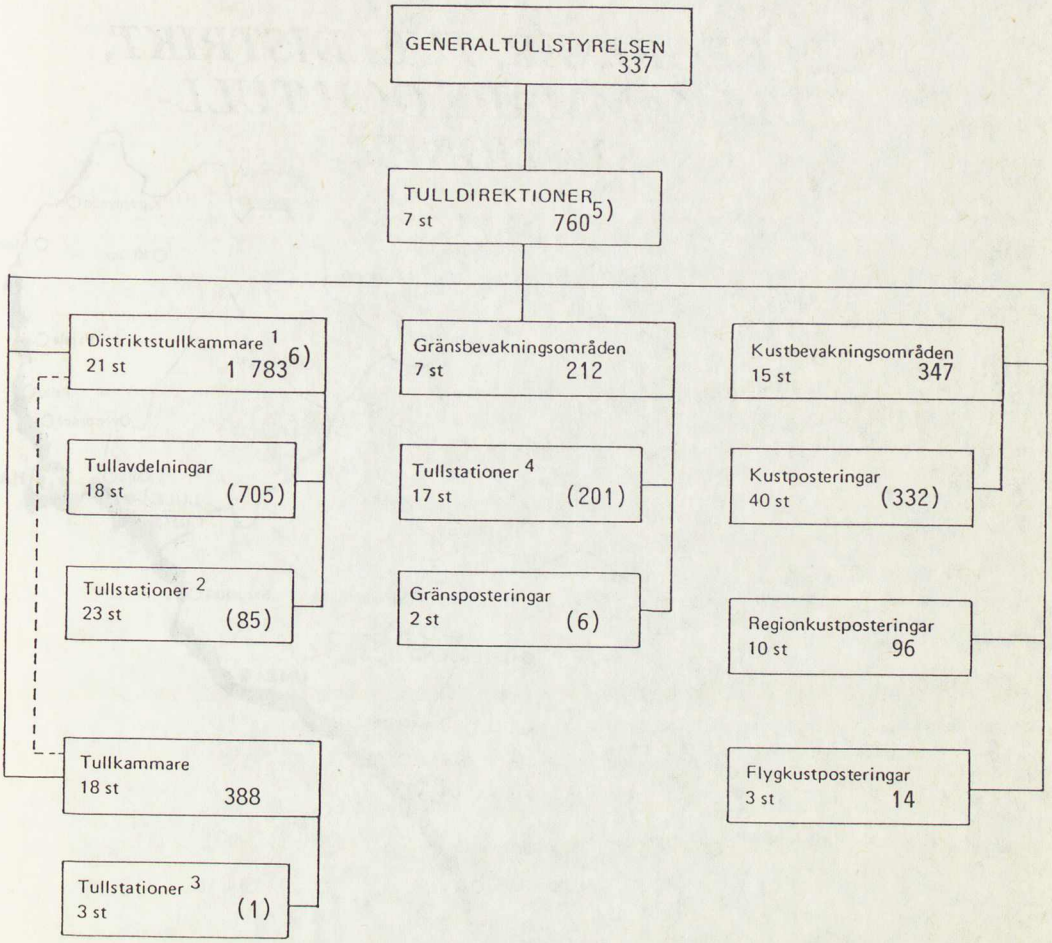
Den förtullningsverksamhet som utredningen uppmärksammar utförs främst vid distriktstullkammare, tullkammare, tullavdelningar och tullstationer.

Tullverkets regionala indelning och den geografiska fördelningen av arbetsställen presenteras i figur 2.2 och 2.3.

Personalen

Personalen i tullen är av främst tre kategorier, nämligen tulltaxeringsutbildad personal, kontorspersonal och bevakningspersonal. Personalresurserna framgår av tabell 2.3.

Figur 2.2 Tullverkets regionala organisation



1 Därav 7 st samorganiserade med tulldirektion

2 Därav 3 st obemannade

3 Därav 2 st obemannade

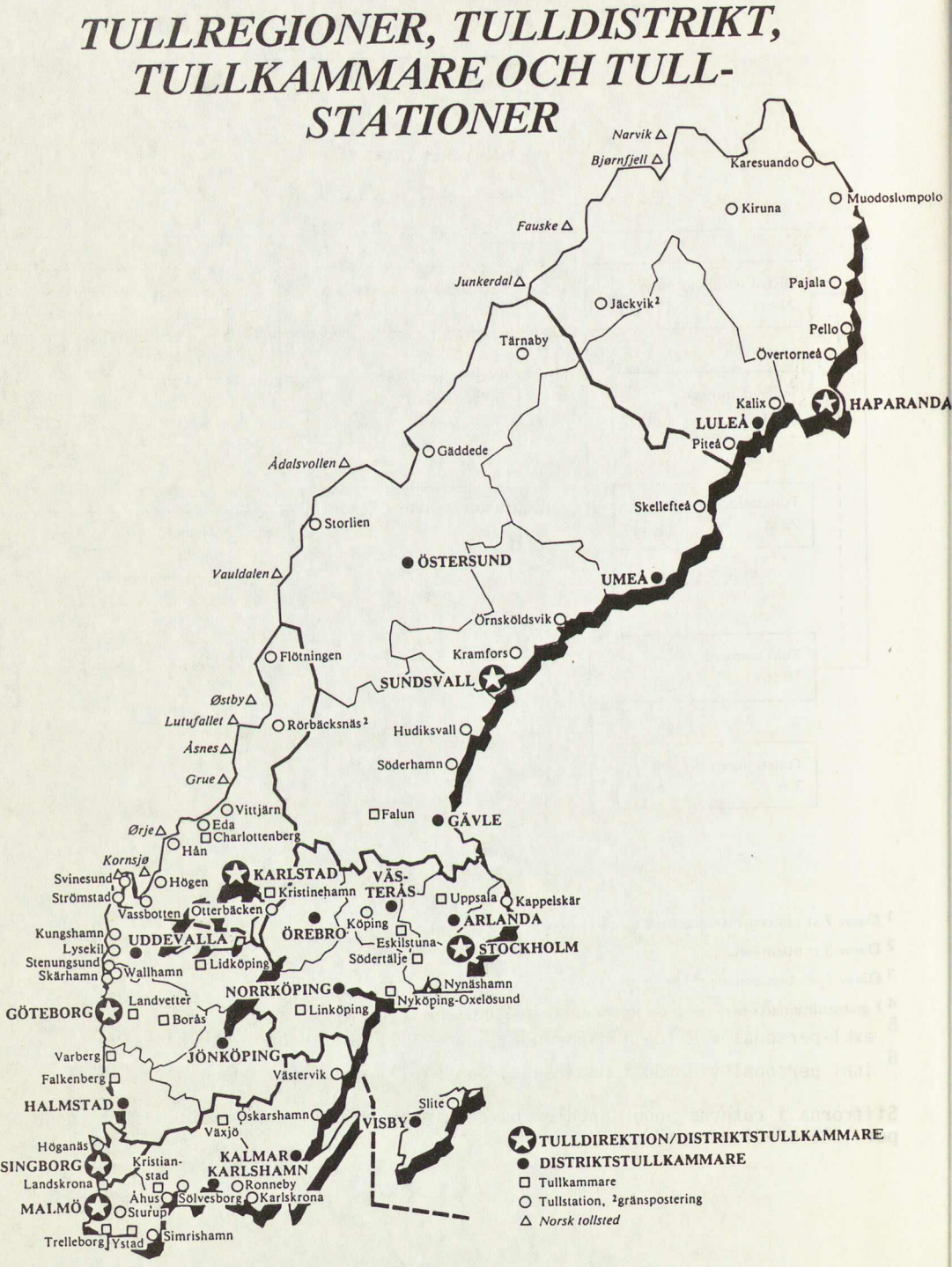
4 I gränstullsamarbete deltagande norska och finska tullstationer ej medräknade

5 exkl personal vid tdn i Haparanda, Sundsvall, Helsingborg och Karlstad

6 inkl personal vid tdn i Haparanda, Sundsvall, Helsingborg och Karlstad

Siffrorna i rutorna anger antalet befattningar enligt tullverkets befattningsplaner per 1986-07-01.

Figur 2.3 Tullverkets fasta arbetsställen och regioner



Tabell 2.3 Personalresurser

Kategori	Antal befattningar enl. plan 1986-07-01	
Generaltullstyrelsen		337
Handläggare	155	
Kontorspersonal	182	
Tullstaten		3 600
Tulltaxeringsutbildad personal	660	
Kontorspersonal	485	
Gränsbevakningspersonal	1 998	
Kustbevakningspersonal	457	
Summa		3 937

Den tulltaxeringsutbildade personalen sysselsätts huvudsakligen inom området beskattning och statistik samt inom det administrativa området. Arbetsuppgifterna består bl.a. i granskning och kontroll av tulldeklarationer samt postförtullning. Som exempel på administrativa arbetsuppgifter kan nämnas arbetsledande uppgifter samt uppgifter inom personal- och ekonomiadministrationen. Kontorspersonalens huvudsakliga arbetsuppgifter är att biträda tulltaxeringspersonalen i dess arbete och att svara för det kamerala arbetet.

Bevakningspersonalen utgörs av gränsbevakningspersonal och kustbevakningspersonal. Gränsbevakningspersonalen expedierar transportmedel, last och resande som passerar in och ut över landets gränser och svarar för allmän övervakning av utrikestrafiken samt andra smugglings- och brottsbekämpande insatser.

Den tulltaxeringsutbildade personalen har inom verket genomgått en utbildning, som tidigare kallades kammarskrivarkurs och numera kallas tulltaxerarkurs. Denna personal har formell kompetens för i princip

alla befattningar inom tullens centrala förvaltning, inom beskattnings- och statistikområdet samt inom den regionala och lokala administrationen.

Kontorspersonalen får i samband med anställningen genomgå en introduktionsutbildning. För denna personal anordnar tullen också en assistentkurs med inriktning mot vissa göromål inom tulltaxering, administration eller kameralt arbete.

För att få fast anställning inom tullbevakningen gäller att tjänstemannen skall gå igenom kurs för nyanställd bevakningspersonal. För att få högre tjänster inom bevakningskarriären gäller att tjänstemannen skall ha t.ex. tullassistentkurs eller tullmästarkurs.

Inom tullverket har nyligen slutförts en utbildningsutredning. I den föreslås bl.a. att alla tulltjänstemän med myndighetsutövande uppgifter skall ges en gemensam grundläggande utbildning. Denna syftar till att tjänstemännen på egen hand skall kunna utföra normalt förekommande uppgifter inom klarering, godsregistering, resandekontroll och primärgranskning. Den grundläggande utbildningen tar sikte på tullproceduren, klareringsarbete, import- och exportbestämmelser och klassicificeringsregler. Efter praktik fullbordas den grundläggande utbildningen med två inriktningar. Genomförs förslaget bör dagens kategoritänkande inom tullen motverkas och ökad flexibilitet i personalanvändningen vinnas.

2.1.4 Tullverkets rutiner vid införsel och utförsel

Författningar

Viktiga författningar på tullområdet trädde i kraft den 1 januari 1974 som ett resultat av en allmän översyn av tullagstiftningen. En genomgripande reform av själva tullförfarandet genomfördes då. Ett hemtagningsförfarande och ett system med privat godsvård infördes. Tidigare hade importerade varor förts till lager som förvaltades av tullmyndigheterna. En väsentlig nyhet var också att tulltaxering skulle ske med ledning av en deklaration som fylldes i av den tullskyldige. Tidigare hade tullverkets personal med ledning av fakturor m.m. fyllt i tull-

handlingar i samband med förtullning (officialtulltaxering). Nuvarande ordning innebär således att tullskyldig själv eller via ett av tullverket godkänt ombud upprättar importanmälan med tulldeklaration. Denna lämnas till tullverket som granskar densamma.

Tullagen (1973:670) reglerar förfarandet vid in- och utförsel av varor. I tullstadgan (1973:671) har regeringen utfärdat föreskrifter om tillämpningen av tullagen. I den av riksdagen beslutade tullförordningen (1973:979) föreskrivs att vid förtullning utgår tull enligt lag (1977:975) med tulltaxa. I tullkungörelsen (1973:1014) har regeringen utfärdat bestämmelser om tillämpning av tullförordningen. Frihandelsförordningen (1977:1194) och förordningen (1971:963) om tullfrihet för varor från utvecklingsländerna är legal grund för tullfrihet eller tullnedsättning för varor från EG-, EFTA- och utvecklingsländerna.

Tullagstiftningen har setts över av beredningsgruppen för tullagstiftningsfrågor (Ds UD 1985:4). Med anledning av bl.a. denna grupps förslag har regeringen (prop. 1986/87:166) lämnat förslag till en ny tullag och ytterligare ett par nya lagar på tullområdet. Några större förändringar av de materiella bestämmelserna innebär emellertid inte detta. De nya författningarna kan väntas träda i kraft den 1 januari 1988.

Bestämmelser om skatter och avgifter som tullverket skall uppbära vid införsel finns i de olika skatte- och avgiftslagarna. Föreskrifter med import- och exportbestämmelser för olika varor finns i lagar eller i författningar som beslutats av regeringen eller myndigheter.

Slutligen bör nämnas att lagen (1968:418) om straff för varusmuggling innehåller de centrala straffbestämmelserna för överträdanden av föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Bestämmelser om sanktionsformen tulltillägg vid lämnande av oriktig uppgift ingår dock i tullagen.

I det följande redogörs översiktligt för förfarandena kring de viktigaste tullklareringsformerna. En mer detaljerad beskrivning av tullens arbetsrutiner görs i avsnitt 3.3.

In- och utförsel av transportmedel

När transportmedel införs till tullområdet skall detta anmälas för tullen så att nödvändiga klareringsåtgärder kan vidtagas. Dessa kan innefatta undersökning och förpassning av transportmedlet samt åtgärder för debitering av skatt och avgift. Vid utförsel vidtas liknande klareringsåtgärder.

Fartyg som kommer till tullområdet får endast trafikera platser som utgör tullklareringsområde. I annat fall krävs trafiktillstånd. Innan ett fartyg anlöper en tullplats skall förhandsanmälan göras. Denna får vara muntlig. Efter ankomsten skall fartygets befälhavare till tullen lämna inkommande fartygsanmälan, proviantdeklaration, besättningsdeklaration och lastdeklaration.

Med ledning av handlingarna beräknas fyr- och farledsvaruavgift. Debiterade avgifter betalas mot tullräkning eller kontant. I samband med klareringen beviljas fartyget lossnings- eller lastningstillstånd av tullverket. Vidare utfärdas i vissa fall tullpass. Överskottsproviant (sprit, tobak) inlåses. Ibland utförs även fartygsvisitation. För fartyg som avgår från tullområdet skall utgående fartygsanmälan med lastdeklaration lämnas.

Fartygets befälhavare får anlita ombud (mäklare) som hjälper till med tullformaliteterna.

Undantag från ovan beskrivna förfarande finns för t.ex. statliga fartyg, fiskefartyg samt fritidsbåtar.

Flygplan som kommer till tullområdet får endast trafikera flygplatser som utgör tullklareringsområde. I annat fall krävs trafiktillstånd. Flygplatserna är klassade som A-, B-, C- eller D-flygplatser. A- och B-flygplatser utgör tullklareringsområde. Arlanda, Landvetter och Sturup utgör A-flygplatser.

Innan ett flygplan anlöper en tullplats skall en förhandsanmälan göras. Denna får vara muntlig. Efter ankomsten skall befälhavaren till tullverket lämna inkommande luftfartygsanmälan enligt fastställt formulär.

Sådan anmälan får i befälhavarens ställe lämnas av flygbolag. Tullverket beviljar därefter lossnings- eller lastningstillstånd. Vidare skall tullverket beredas tillfälle att undersöka flygplanet.

Innan flygplan lämnar tullområdet skall detta anmälas.

Undantag från beskriven procedur finns för bl.a. statsflygplan och vissa mindre flygplan.

Lastbilar och bussar som kommer till tullområdet skall trafikera tullväg. Med tullväg avses allmän farväg vid vilken tullanstalt finns för klarering av fordonstrafik.

Vid klareringen skall fordonsföraren lämna inkommande fordonsanmälan och bifoga lastförteckning eller godslista. Tullverket skall få tillfälle att undersöka fordonet. Uppgifter samlas in så att vägtrafikskatt (kilometerskatt) kan debiteras vid utresetillfället. Tullverket kontrollerar även att fordonet är försäkrat. Är så inte fallet tecknas en speciell trafikförsäkring. Premien uppbärs av tullverket. Debitering av kilometerskatt, trafikförsäkringspremier etc. sker ofta i nära anslutning till färjetrafik. Betalning sker i de flesta fall kontant och tullräkningssystemet nyttjas inte så ofta. Tullverket beviljar lossnings- eller lastningstillstånd eller utför önskad tullklarering av godset.

För från tullområdet avgående fordon lämnas utgående fordonsanmälan.

Från detta förfarande kan tullmyndighet medge undantag.

Resande med personbil får använda annan väg än allmän farväg vid vilken tullanstalt finns för klarering av resande, förutsatt att ingenting medförs utöver det som fritt får införas av resande och att fordonet inte är avgiftspliktigt.

Införsel av varor

Normalt gäller att vara som införs till landet skall registreras.

Godsregistreringen kan sägas utgöra en varudebitering i ett godsredovisningssystem. Registreringen görs för att tullverket skall kunna kontrollera att allt gods blir tullklarerat. Undantagna från godsregistrering är bl.a. varor som transiteras genom tullområdet och postgods. Även järnvägsgods som försänds inom tullområdet på järnvägsanmälan är undantaget från omedelbar godsregistrering.

Det bör också framhållas att genom den tullprocedur som infördes år 1974 upphörde i princip tullverkets befattning med godsvården. I stället infördes godsvård i privat regi. Tullverket ger enskilda företag tillstånd att inrätta tullupplag. Vid sådana får oförtullade varor förvaras under kortare tid i avvaktan på att de förtullas eller tullklareras på annat sätt. Tillståndet innebär att företaget får bedriva godsvårdsverksamhet under tullverkets överinseende. Företaget svarar för att en oförtullad vara inte lämnas ut utan att tullklarering ägt rum. Vidare skall tullupplaget förvara godset i utrymme som har godkänts av tullverket.

Flera olika godsjournaler finns hos tullen. Här kommer emellertid endast att behandlas inkommande godsjournal som används för gods som läggs upp på tullupplag eller direktklareras. Underlag för godsregistrering består av inkommande fartygs-, luftfartygs- eller fordonsanmälan jämte därtill fogad lastdeklaration. Denna kan utgöras av lastförteckning, godslista, manifest eller konossement.

Vid godsregistrering antecknas bl.a. datum för godsregistrering och ett godsnummer (IG-nummer) tilldelas. Det bör också noteras att varje enskild vara inte godsregistreras utan registrering sker av hela sändningar. Tullverkets definition av sändningsbegreppet innebär att med sändning avses varje varumängd som i lastförteckning, godslista eller liknande tagits upp för sig till kollital, vikt eller annan kvantitet.

För att kunna redovisa godsrörelser och gods i lager för uppdragsgivare och tullverket håller tullupplagen en noggrann godsredovisning. Tullupplag, som vid uppläggning av gods upptäcker att i lastförteckning upptagna varor inte överensstämmer med faktiskt förhållande, är skyldigt att meddela detta till tullverket.

En ordning med hemtagning av importvaror innan förtullning skett infördes år 1974. Orsaken var att tullverket i slutet på 1960-talet ville låta importörer själva deklarera sitt gods, något som skulle medföra merarbete för importörerna. För att göra deklarationsförfarandet attraktivt beslöts att samtidigt ett hemtagningssystem skulle införas. Hemtagningssystemet innebär att en större del av importgodset kan frigöras omedelbart vid importtillfället utan att tulldeklaration då lämnas. Importören får också längre betalningsfrist.

Hemtagningssystemet karaktäriseras av att ett fåtal uppgifter behöver lämnas vid gränspassagen och att risken för att en vara stannas upp vid gränspassage är mycket liten.

Företag som vill använda hemtagningssystemet måste ansöka hos tullverket om att bli hemtagare. För att få tillstånd krävs att företaget är etablerat i Sverige och driver sin rörelse under sådana former att tullverket kan kontrollera dess uppgifter genom inspektionsbesök och bokföringsgranskning. Speditionsföretag och liknande företag får inte tillstånd att bli hemtagare. Godkänd hemtagare tilldelas ett registreringsnummer och en bestämd kontrolltullanstalt. Till kontrolltullanstalt utses vanligen tullanstalt på den ort där importören har sin bokföring. Ansökan om att få bli hemtagare anses även innefatta ansökan om att få bli kreditimportör, vilket innebär att tull, annan skatt och avgifter betalas mot tullräkning. Kreditvärdigheten prövas därför. Till kontrolltullanstalt skall hemtagaren lämna tulldeklaration efter gjord hemtagning.

Om en hemtagare önskar få varor utlämnade genom hemtagningsförfarandet, lämnar han en hemtagningsanmälan till utlämningsstället som normalt är ett privat tullupplag. Tullverket, eller i vissa fall tullupplag, har rätt att bevilja hemtagning. Hemtagningsanmälan får lämnas genom ombud.

De åtgärder som tullverket vidtar när en importör begär hemtagning är följande:

- beslut om att bevilja eller inte bevilja hemtagning

- insändning av beslut om beviljade hemtagningar till tullverkets statistiska sektion,
- hemtagaren får ett blad ur blankettsetet med godset och ett blad per post,
- statistiska sektionen registrerar beviljad hemtagning,
- H-lista produceras och distribueras,
- U-lista produceras och distribueras,
- snabbstatistik produceras och levereras.

H-listan utgör en sammanställning veckovis per kontrolltullanstalt över samtliga gjorda hemtagningar som skall slutdeklareras vid myndigheten. U-listan utgör en sammanställning veckovis per utlämningstullanstalt över samtliga beviljade hemtagningar.

I de fall då hemtagningen beviljats av ett tullupplag överlämnar upplaget blankettsetet till tullverket dagen efter utlämnandet. Tullverket behandlar sedan ärendet på samma sätt som om tullverket beviljat hemtagningen. På blankettsetet finns ett förtryckt godsnummer (H-nummer). Det ersätter tidigare åsatt godsnummer. Den tidigare gjorda godsregistreringen är därmed krediterad på ett godkänt sätt.

Större importföretag som så begär tilldelas nummerserier för att själva framställa H-nummer. Normalt tillgår det så att då hemtagningsanmälan skall framställas i ett datasystem, räknar systemet kontinuerligt fram nummer inom given ram.

Med förtullning avses att tullmyndighet fastställer tull, annan skatt och avgift för varor vid införsel. I samband med förtullningen kontrollerar tullmyndigheten att varan får införas. Den noggranna klassificeringen av varan (tulltaxering) är grunden för beräkning av tull och för bestämmande av om införselbestämmelser gäller.

Förtullning efter hemtagning sker när en hemtagare mot avlämnande av hemtagningsanmälan tagit hem oförtullat gods. Han skall då inom fastställd tid till kontrolltullanstalten inlämna importanmälan med tulldeklaration. Till denna skall vara fogad kopia av den hemtagningsanmälan som avser godset. Vidare skall styrkande handlingar, t.ex. faktura,

ursprungsintyg och returintyg, biläggas. Importanmälan med tulldeklaration får upprättas och lämnas genom godkänt ombud.

Vid förtullning efter hemtagning vidtar tullverket följande åtgärder:

- ankomststämpling och avprickning i H-lista,
- tulltaxeringsbeslut fattas,
- redovisningsnummer påstämplas,
- redovisning av förtullningen,
- utsändning av tulltaxeringsbeslut till tullskyldig eller ombud och insändning till statistiska sektionen,
- statistiska sektionen producerar underlag för tullräkning och handelsstatistik,
- ADB-sektionen producerar tullräkning, reskontra, slutligt underlag för handelsstatistik,
- ADB-sektionen distribuerar tullräkningar och underlag för handelsstatistik,
- uppbördssektionen bevakar att betalning inkommer, förvaltar och redovisar influtna medel.

Enligt tullagen har ombud, som får lämna importanmälan med tulldeklaration, rätt att åta sig tullskyldigs betalningsansvar gentemot tullverket om ombudet är kreditimportör.

Hemtagning behöver inte alltid följas av förtullning. Godset kan t.ex. återutföras. För att hålla ordning på gods som klareras eller behandlas på annat sätt förs en klareringsjournal. Klareringsjournalen krediterar H-listan på samma sätt som en importanmälan med tulldeklaration.

Förtullning <u>utan föregående hemtagning</u>, dvs. direktförtullning, tillgår på i stort sett samma sätt som förtullning efter hemtagning. En viktig skillnad är dock att godset finns tillgängligt för eventuell undersökning. Godset kan finnas vid tullmyndigheten eller förvaras på ett tullupplag. En annan skillnad är att, om godset förvaras på tullupplag, det först anges där varefter tullmyndigheten slutför förtullningen. Att ange gods innebär att den som skall förtulla godset vänder sig till upplaget och får påtecknat att godset finns i upplagets vård. Någon avprickning i den av tullverket för tullupplaget förda godsjournalen

sker inte. Denna godsredovisning görs långt senare och endast översiktligt och stickprovsvis samt noggrant på en mindre del.

Den som direktförtullar kan vara kreditimportör eller kontantbetalande. Kreditimportör betalar tull, annan skatt och avgifter mot tullräkning som sänds ut av generaltullstyrelsen. Kontantbetalande betalar till den tullanstalt som skött förtullningen.

I de fall då vissa av de uppgifter som krävs för att lämna en fullständig tulldeklaration saknas, kan under vissa betingelser en preliminär tulldeklaration lämnas. Efter granskning av denna och i vissa fall efter debitering av preliminärt beräknade avgifter kan godset utlämnas. I normalfallet följs den preliminära deklarationen av en slutlig importanmälan med tulldeklaration, varvid den preliminära tulldeklarationen kan avslutas och eventuella preliminära debiteringar regleras.

Förtullning vid posttullanstalter av paket skiljer sig från vad som nu beskrivits genom att tullverkets personal med ledning av postal deklaration upprättar en posttullsedel (officialtulltaxering). Den postala deklarationen innehåller en kortfattad varubeskrivning samt sändningens värde. Om värdet överstiger visst belopp krävs faktura. Paketet finns tillgängligt om tulltjänstemannen vill undersöka det. Eventuell tull betalas via postverket till tullverket. En delvis annan ordning används för brevförtullning.

I denna beskrivning har inte berörts rutiner för resandeförtullningar. Dessa är emellertid inte särskilt betydelsefulla vid en datorisering.

Utan att förtullas får varor sändas som tullgods (transiteras) inom eller genom tullområdet. Detta kan f.n. göras enligt TIR-konventionen, ATA-konventionen eller enligt nordisk förpassningsordning. Endast det senare förfarandet beskrivs i detta sammanhang.

Den som vill transitera gods enligt nordisk förpassningsordning anmäler detta till tullverket. De åtgärder som tullverket vidtar är följande:

- förpassningen beviljas eller avslås av tullmyndighet,

- beviljande myndighet erhåller från mottagande tullmyndighet ankomstattest, som utgör ett exemplar ur blankettsetet, med uppgift om att förpassningen mottagits och varit kurant
- vid förpassning till eller från tullområdet skall gränstullanstalt passeras. Passagen skall bestyrkas av tullmyndigheten.

Den nordiska förpassningsordningen upphör när den 1 januari 1988 en gemensam västeuropeisk transiteringsordning träder i kraft. Innebörden av denna beskrivs i några följande avsnitt.

Oförtullad vara skall, om den inte omedelbart förtullas eller tas hem, läggas upp på tullupplag. På tullupplag får varan förvaras i högst 30 dagar. Därefter skall den på något sätt ånyo tullklareras.

Oförtullad vara får förvaras under två år på tullkreditlager och transitlager och under obegränsad tid på provianteringslager. Dessa tre lager kallas med gemensamt begrepp för tullager. Tullkreditlager är avsett för gods som tagits hem och får inrättas bara av hemtagare. Provianteringslagret är avsett för förvaring av oförtullade varor som skall användas för proviantering eller utrustning av fartyg och flygplan samt för försäljning till diplomater och till exportbutiker. Transitlagret är avsett för gods som inte skall förvaras på annat sätt och får normalt inrättas endast av innehavare av tullupplag.

Exportbutiker är avsedda för försäljning av oförtullade eller eljest obeskattade varor till flygpassagerare. I frihamn får oförtullad vara förvaras utan tidsbegränsning. I den utsträckning som bestäms får i frihamn bedrivas industriell verksamhet och detaljhandel. Tullager, frihamnar och exportbutiker står under tullverkets överinseende.

En vara som införts i landet skall genomgå någon av de klareringsformer som nu beskrivits, nämligen hemtagning, förtullning, transitering inom eller genom tullområdet, uppläggning på tullupplag eller tullager, tas in i frihamn eller föras till exportbutik. Dessutom kan vara få innehas med temporär tullfrihet, förstöras eller utföras. Genom dessa åtgärder avförs varan ur tullens godsredovisningssystem.

Utförsel av varor

Företag som önskar exportera varor skall anmäla utförseln till tullverket. Denna anmälan görs med en exportanmälan. Innan utförsel sker, skall tullen kontrollera att hinder mot utförsel av sändningen inte föreligger.

De åtgärder som tullverket vidtar är följande:

- kontroll av att varan får föras ut,
- utfärda exportattest för förmånsvaror,
- insändning av exportanmälan till statistiska sektionen och i vissa fall utsändning av exportattest till exportören.

Utförsel av förmånsvara behöver i regel styrkas för att ersättning skall utgå. Sådan vara blir genom export berättigad till t.ex. exportbidrag eller restitution av tull m.m. som betalats för varan vid införseln.

Avgifter på varor som utförs förekommer i få fall. F.n. gäller sålunda att avgift skall erläggas vid utförsel av ål och torsk. Dessa avgifter uppbärs av jordbruksnämnden.

Betalningsvillkor, sanktionsavgift, besvär m.m.

Den som betalar tull, annan skatt och avgift kontant till tullverket skall erlägga debiterat belopp inom 15 dagar. Vid import kan vara behållas hos tullverket som säkerhet för tull m.m. När betalning skett eller säkerhet ställts får importören förfoga över godset.

Den som är kreditimportör betalar debiterade avgifter mot tullräkning. Denna skall betalas inom 15 dagar från den dag räkningen ställts ut. Rutinerna kring utfärdande av tullräkningar medför att dessa utställs drygt tre veckor efter det att tulldeklaration lämnats.

Restavgift utgår om tull eller annan införselavgift inte betalas inom föreskriven tid. Ränta utgår på tull eller annan införselavgift som

skall betalas med anledning av bl.a. omtulltaxering och eftertulltaxering samt beslut av generaltullstyrelsen, kammarrätt eller regeringsrätten. Ränta utgår normalt inte på för lågt debiterad mervärdeskatt när denna är avdragsgill.

Tulltillägg kan utgå om tullskyldig i tulldeklaration lämnat oriktig uppgift som medfört att tull eller annan införselavgift påförts till ett för lågt belopp.

Förseningsavgift erläggs när tulldeklaration inte lämnas inom föreskriven tid efter gjord hemtagning. Ett avdrag på 300 kronor från återbetalningen tillämpas när t.ex. ett EUR-certifikat inlämnats för sent eller yrkande om tullbefrielse inte gjorts inom stadgad tid. I vissa fall kan tullverket även bevilja befrielse från nämnda avdrag. Generaltullstyrelsen får meddela förhandsbesked om varas statistiska nummer enligt tulltaxan, tullvärde, m.m.

Beslut, som någon annan tullmyndighet än generaltullstyrelsen fattat, får överklagas hos generaltullstyrelsen. Talan mot generaltullstyrelsens beslut förs hos kammarrätt vars beslut kan prövas av regeringsrätten. Besvär får bara anföras i vissa frågor som anges i tullagen. Besvär skall normalt väckas inom sex månader. Tullmyndighet som hittar felaktigt beräknade avgifter rättar dessa. Detta kallas för omtulltaxering. Fråga om omtulltaxering kan även väckas av tullskyldig. Omtulltaxering skall ske inom sex månader från fattat beslut och får inte göras om besvär anförts. Myndighet får utföra eftertulltaxering, om uppgift i tulldeklaration är felaktig och medfört att tull eller annan avgift påförts med för lågt belopp. Är undandraget belopp ringa, kan tullmyndigheten besluta att inte utföra eftertulltaxering. Fråga om eftertulltaxering får inte väckas om omtulltaxering är möjlig och inte heller längre tillbaka i tiden än fem år från det att varan angivits till förtullning.

2.1.5 Företagen och tullproceduren

Antal importörer

År 1985 importerade inemot 40 000 företag varor till Sverige till ett värde av totalt 245 miljarder kr. Ett fåtal koncerner[1] står för merparten av Sveriges import. Färre än 200 koncerner svarade för två tredjedelar av det totala importvärdet. Av dessa svarade de 50 största importörerna för halva importen och de 15 största importörerna svarade för en tredjedel av det totala importvärdet. Av de företag som inte ingår i en koncern svarade de 850 största för ca 15 % av den totala importens värde.

Omvänt uttryckt belöpte mindre än 10 % av det totala importvärdet på fler än 30 000 mindre, fristående företag. Hela 27 500 av dessa hade ett importvärde som understeg 1 milj. kr. och av dessa hade 18 300 företag ett importvärde som var mindre än 100 000 kr.

Om man ser till värdet av de importerade varorna är det således ett ytterst begränsat antal företag eller företagsgrupper som är de verkligt stora importörerna. Som exempel kan nämnas att färre än tio företag eller företagsgrupper står för Sveriges råoljeimport, en importverksamhet som representerar ungefär tio procent av det totala importvärdet.

Det är emellertid inte de importerade varornas värde som i första hand indikerar vilken belastning på företagens resp. tullverkets resurser som tullproceduren medför. Det är snarare antalet importsändningar med åtföljande dokumenthantering för förtullning m.m. som är avgörande för detta. År 1985 utställdes 2,7 miljoner tullsedlar, varav inemot 0,5

1) Med en koncern menas här en företagsgrupp som består av ett moderbolag med dotterbolag i Sverige eller utlandet och som inte ägs av något annat i Sverige registrerat bolag.

miljoner posttullsedlar. Inemot 1,7 miljoner tullsedlar hänförde sig till gods som tidigare hade tagits hem. Av det totala antalet tullsedlar, exkl. posttullsedlar, hänförde sig 0,5 miljoner eller 18 % till gods som direktförtullades.

Importens ungefärliga fördelning mellan stora och andra importörer sammanfattas i följande sammanställning.

Kategori	Antal koncerner/ företag	Andel koncerner/ företag	Andel importvärde	Antal tullsedlar
Stora koncerner	187	0,5	65,5	1 770 000*)
därav de största	(49)	(0,1)	(50,9)	(1 375 000*)
Medelstora koncerner och företag	4 262	11,7	26,3	710 000*)
Små	32 000	87,8	8,2	220 000*)
Summa	36 449	100,0	100,0	2 700 000

*) Uppskattat antal

Även om andelen av importvärdet inte är direkt översättbart till antal tullsedlar bör man ändå kunna dra slutsatsen att på motsvarande sätt som ett fåtal företag står för merparten av importvärdet, så står också ett fåtal företag för huvuddelen av antalet tulldeklarationer och tullsedlar.

Olika kategorier av företag

De företag som medverkar i importaffärer kan delas in i olika kategorier som är av betydelse för förutsättningarna för datorisering och dokumentlös uppgiftsöverföring.

Importören kan vara allt ifrån ett stort grossistföretag med en omfattande importverksamhet till ett fåmansföretag med någon enstaka importaffär per år.

De största importörerna har en hög administrativ utvecklingsnivå med ett omfattande ADB-stöd. Flera av dem har utvecklat egna rutiner för sina kontakter med tullverket vid import och export. De har också byggt upp en egen kompetens inom detta område. De utnyttjar ombud bara för vissa delar av sin importverksamhet, i första hand de delar som hänger samman med hanteringen i avsändningslandet och själva transporten samt åtgärder i samband med hemtagning. Andra stora importörer utnyttjar vanligtvis ombud vid kontakterna med tullverket.

Flera av de största enskilda importörerna är stora företag inom verkstads- och elektroindustrin. Dessa är samtidigt våra största exportföretag. Sveriges största exportföretag är f.ö. landets största importör. Bland andra stora importörer återfinns t.ex. de största företagsgrupperna inom partihandeln.

Till importörerna kan man också räkna handelshusen. Ett handelshus är ett företag som i eget namn och i fast räkning bedriver import- och exportverksamhet. Det står som ägare till det gods som införs till dess detta har placerats hos en köpare. Handelshuset är därmed i likhet med en importör tullskyldigt gentemot tullverket för det gods som man för in. Handelshusen bedriver också exportverksamhet.

De många tusen medelstora och små importörerna är ofta i hög grad beroende av ombud för speditions-, transport- och förtullningsåtgärder i anslutning till importaffärer. De köper den kompetens och kapacitet som krävs. Det finns givetvis också medelstora och små importföretag som står för delar av detta arbete själva. De har därvid ofta ett helt manuellt förfarande. Dessa företag svarar för en liten andel av det totala importvärdet och deras andel av antalet importsändningar är liten.

Leveransvillkoret är för köparen ett viktigt val. Det styr nämligen hur mycket han måste engagera sig i importprocessen. Är leveransvillkoret "fritt hus förtullat" får han hem sina varor till ett fast pris utan

att behöva göra någonting alls. Detta kan vara en fördel för mindre eller ovana importörer. Motsatsen till detta leveransvillkor är "fritt säljarens lager". Köparen får i detta fall själv - eller genom ombud - ombesörja att varan hämtas vid säljarens lager och levereras dit den skall.

En speditör erbjuder som ombud för en importör eller exportör tjänster som krävs för en handelstransaktion mellan parter i olika länder. Speditören kan stå för transportplanering, transport, leverans, distribution, lagring samt den dokumenthantering som en sådan handelstransaktion kräver både i utlandet och i Sverige.

Speditören kan därmed utföra alla de moment som ligger i hemtagning, transitering och förtullning av en vara. Speditören kan också för importörens räkning betala tullräkningen. Det står importören fritt att köpa alla dessa tjänster eller att bara köpa en del av dem. Särskilt för småföretag kan det vara besvärligt att klara av tullformaliteterna. Speditörerna kan då tillhandahålla den kompetens som behövs för att utan störningar genomföra importaffärer. Effektiva speditörer blir därmed viktiga för att småföretagen skall kunna hävda sig.

Det finns 340 företag anslutna till Sveriges Speditörförbund. Av dessa är mellan fem och tio företag betydligt större än de övriga. De större speditionsföretagen har väl utvecklade rutiner för kontakter med tullen och automatiserade rutiner för framställning av tullhandlingar.

Transportören utför transporten på importörens eller speditörens uppdrag. En transportör kan vara allt ifrån ett rederi, ett flygbolag, SJ, ett stort åkeri till en åkare med en enda bil. Vissa transportörer är samtidigt speditörer.

Rutiner vid import av varor

Importerande företag eller deras ombud skall lämna vissa uppgifter till tullverket. Utifrån detta har importföretagen - med eller utan ombud - skapat sina egna rutiner med utgångspunkt från egna och branschens för-

utsättningar. Också speditörerna har var och en skapat sina egna rutiner.

Ett företag som träffat avtal med en utländsk leverantör om inköp av varor kan underrätta sitt ombud (speditör) att gods finns att hämta, som skall levereras till en viss plats. Speditören kontaktar i sin tur sitt utlandskontor eller samarbetspartner (agent), som ombesörjer nödvändiga arrangemang utomlands. Godset anländer så småningom till Sverige och speditören har att handla enligt lämnade instruktioner.

I det följande beskrivs olika händelser då enligt tullproceduren importör, speditör eller transportör skall lämna uppgifter till tullverket vid import av varor. Det ligger i sakens natur att den beskrivning som här görs i stora drag blir en spegelbild av den beskrivning av tullens rutiner som lämnades i avsnitt 2.1.4.

Fordonsanmälan

Föraren på en lastbil som kommer till Sverige skall lämna inkommande fordonsanmälan. Lastförteckning eller godslista skall också lämnas. Uppgifter lämnas så att kilometerskatt skall kunna debiteras. På motsvarande sätt lämnar föraren av en lastbil som lämnar landet utgående fordonsanmälan. Motsvarande anmälan lämnas också för fartyg och flygplan.

Godsregistrering

Allt gods som klareras vid gränsen tilldelas ett godsnummer (IG-nummer) och registreras i en godsjournal. Den godslista och övriga fraktbrev eller fraktsedlar, som följer en sändning, utgör underlag för godsregistreringen. Av en lastdeklaration framgår normalt bl.a.

- datum för godsregistrering,
- varumottagare,
- kolliantal och kollislag,
- märke och nummer,

- varuslag,
- vikt,
- värde.

Om dokumentunderlag för godsregistrering av någon anledning förkommit kontaktas omgående avsändande speditör, vanligen per telefon eller via telex, för att erforderliga uppgifter skall erhållas.

Godsjournalerna utgör debetverifikationer i tullens godsredovisningssystem. De krediteras av den handling som klarerar godset, t.ex. en hemtagningsanmälan, en förpassningshandling eller en tulldeklaration.

Gods som inte klareras vid gränsen, dvs. gods som transiteras till annan tullplats, registreras inte heller vid gränsen utan vid den tullplats där klarering sker eller det tullupplag där godset läggs upp.

Transitering och uppläggning i tullupplag

Transitering kan f.n. ske med stöd av TIR-konventionen, ATA-konventionen eller nordiskt tullpass. Den som vill transitera gods från gränsen anmäler detta på en särskild blankett till tullverket som beviljar eller avslår transiteringen. Godset kan därvid gå till en tullanstalt där det klareras, men i praktiken går det i de flesta fall till ett tullupplag. Där bryts eventuell plombering av en tulltjänsteman eller av en förtroendeman som har tullverkets tillstånd att bryta plomber. Tullupplaget registrerar godset i godsjournal och kan sedan medge hemtagning. Tullupplaget är skyldigt att i en lossningsrapport anmäla för tullverket om sändningens innehåll inte överensstämmer med vad som finns angivet i den lastdeklaration som lämnats till tullen.

Hemtagning

Av de mer än två miljoner importsändningar, exkl. postförsändelser, som togs in i landet 1985 utgjorde huvuddelen hemtagningsgods. Så gott som alla företag med regelbunden import är hemtagare. När en sändning, som

skall tas in som hemtagningsgods, når gränsen kan företagen handla enligt några huvudalternativ.

Ett sådant alternativ är att, om hela lasten avser en enda hemtagare, låta anmäla godset för hemtagning redan vid gränsen och därefter ta hem det direkt till företaget. Denna rutin ger importföretaget möjlighet att förfoga över godset mycket snabbt. Rutinen kräver att underlag för godsregistrering och hemtagningsanmälan lämnas vid godsets ankomst till gränsen. Flera stora företag gör på detta sätt. Detta förfarande medger också att sändningen efter klareringen kan delas upp och transporteras direkt till importörens kunder.

Rutinen medför för tullverkets del att debetuppgifterna i godsjournalen i princip krediteras av hemtagningsanmälan i samma stund som de förs in. I fråga om samlastade transporter får denna rutin endast användas i vissa fall, t.ex. transporter från de nordiska länderna och transporter med ett fåtal sändningar. Andra sändningar måste transiteras till ett tullupplag varifrån hemtagning till de skilda importörerna kan ske.

Ett annat alternativ är att först begära transitering och därefter anmäla sändningen till uppläggning på tullupplag. Denna rutin kräver att importören eller hans ombud gör anmälan om transitering i samband med gränspassagen.

Hemtagningsanmälan

Den som är hemtagare har av tullverket fått medgivande att ta hand om sina importvaror redan innan de förtullats.

Den som vill ta hem en vara måste själv eller genom ombud lämna hemtagningsanmälan för varan till tullanstalten eller tullupplaget på den ort där varan finns. En importör eller hans ombud skall i hemtagningsanmälan lämna uppgift bl.a. om

- godsnummer (IG-nummer),
- H-nummer,
- leverantör,

- hemtagare,
- avsändningsland,
- ursprungsland,
- godsmärkning,
- antal och slag av kolli,
- varuslag,
- bruttovikt,
- sändningen innehåller varor för vilka gäller särskilda införselvillkor,
- sändningens värde om det överstiger 500 000 kr.,
- eventuellt licensnummer eller andra tillstånd.

H-numret är ett på hemtagningsblanketten förtryckt godsnummer, vilket ersätter tidigare åsatt godsnummer.

Företag kan i förväg tilldelas serier med H-nummer för egen framställning av hemtagningsanmälningar. Med hjälp av datorsystem kan automatiskt H-nummer genereras som kopplas till aktuell godssändning. Ibland väljer det importerande företaget, som anlitat speditör, att själv framställa hemtagningsanmälan och tilldela H-nummer. Ett H-nummer utgör vanligen ett viktigt sökbegrepp i företagens informationssystem.

Förtullning av hemtaget gods

Hemtaget gods skall anges till förtullning senast torsdagen i andra veckan efter hemtagningsveckan. För förtullningen skall hemtagaren eller hans ombud lämna importanmälan med tulldeklaration och ett exemplar av motsvarande hemtagningsanmälan till företagets kontrolltullanstalt. Många uppgifter som skall lämnas på importanmälan har tidigare lämnats på hemtagningsanmälan.

I tulldeklarationen skall importören eller hans ombud ange bl.a.

- avsändnings- och ursprungsland,
- varans statistiska nummer,
- tillämplig tullsats,
- skatter och andra avgifter,

- varans vikt och i vissa fall annan kvantitet, t.ex. antal,
- varans avgiftspliktiga värde (pris, frakt och försäkringskostnader samt royalty och licensavgifter),
- uppgift om beroendeförhållande,
- yrkande om nedsättning av eller befrielse från tull.

Därutöver är den som deklarerar skyldig att beräkna den tull m.m. som skall belasta importvaran. Uppgifterna i deklarationen skall styrkas med handlingar som fakturor, varucertifikat och eventuella licenser eller tillstånd.

Importföretagen har valt olika modeller för sin handläggning gentemot tullverket. Många av de stora och medelstora importörerna svarar själva för deklarationsarbetet medan andra köper deklarationstjänster från en speditör eller från ett deklarationsföretag. I några fall köper stora företag datorstöd för deklarerandet från en speditör. I många fall ombesörjer speditören även betalning av tullräkningen för importörens räkning.

Speditörer som använder datorstöd registrerar uppgifter utifrån tillgängliga dokument (faktura, fraktsedel, godslista, lossningsrapport) och framställer importanmälan med tulldeklaration. Deklarationerna skrivs ut på konventionella blanketter. Speditören skriver under dokumenten för hand och lämnar sedan dessa till vederbörande kontrolltullanstalt. För de speditörer som är ombud för flera stora importörer rör det sig om tusentals deklarationer varje vecka.

En del importörer anlitar speditör för hemtagningsanmälan, men vill själva göra importanmälan med tulldeklaration. Anledningen härtill är att de anser att det blir billigare eller att man anser sig få en bättre kvalitet på deklarationerna. De här företagen har ofta egna ADB-system för att framställa och skriva ut tulldeklarationerna. För flera av dem är det hundratals deklarationer som skall lämnas varje vecka tillsammans med erforderligt underlag.

Ett fåtal av de allra största importörerna har tullverkets tillstånd att lämna ADB-framställda tulldeklarationer på annat papper än de vanliga blanketterna till sina respektive kontrolltullanstalter. Dessa

företag lämnar periodvis, t.ex. varje vecka, en ADB-framställd lista över genomförda importaffärer med tullar och skatter beräknade. Listan, som innehåller en summering av de tullar, andra skatter och avgifter som redovisas, undertecknas och lämnas till tullen. De statistikuppgifter som tullverket hämtar från en konventionell tulldeklaration lämnar de här företagen periodvis på magnetband direkt till generaltullstyrelsen.

Företagen som lämnar periodvisa deklarationer på detta sätt måste, med undantag för ett par företag, tillsammans med listan lämna samtliga dokument som styrker de olika posterna. Dokumenten skall vara sorterade i viss ordning. Det rör sig för de största importörerna om hundratals poster på en veckolista som skall styrkas med fakturor, certifikat m.m. Det kan observeras att företagen samtidigt enligt bokföringslagens regler är skyldiga att själva arkivera dessa handlingar. Efter tullverkets granskning återlämnas handlingarna till importören. Hanteringen av ADB-listor, styrkande underlag och magnetband gör att företagens rationaliseringsvinst blir starkt begränsad av detta förfarande. Detta kan förklara det ringa intresse företagen visat för att använda denna möjlighet.

Om det föreligger oklarheter i samband med importen och godset inte kan tullklareras, kan godset läggas upp på tullupplag. Orsakerna härtill kan vara att det inte framgått vem som är köpare, att gods saknas eller skall returneras, att leverantörsfakturan inte kan godkännas etc. Företaget eller ombudet har 30 dagar till sitt förfogande för att inhämta korrekta uppgifter och komplettera dokumentunderlaget. Därefter måste varan tullklareras på något sätt.

Direktförtullning

Med direktförtullning menas att importören eller hans ombud förtullar godset innan importören får förfoga över det. Direktförtullning kan ske vid gränsen eller efter transitering på annan plats. Ungefär 20 % av alla tulldeklarationer, exkl. postförsändelser, hänför sig till direktförtullat gods.

En direktförtullning av annat än postförsändelser skiljer sig i fråga om de uppgifter som skall lämnas inte nämnvärt från en förtullning efter hemtagning som beskrivits i det föregående. Importören eller hans ombud lämnar importanmälan med tulldeklaration och styrker sina uppgifter med erforderliga dokument.

Betalning av tull m.m.

En hemtagare har tullkredit och betalar tull m.m. mot tullräkning som utfärdas av generaltullstyrelsen. Betalning sker över postgiro och den kan således inordnas i företagets löpande betalningsrutiner. Många företag överlåter emellertid även betalningen av tull m.m. åt sitt ombud. Ombudet ombesörjer därmed all hantering gentemot tullverket och debiterar importföretaget för sina kostnader inkl. tull, skatt och avgifter.
Ursprungsintyg (EUR-certifikat etc.) utfärdas av exportlandets tullmyndighet eller i vissa fall av leverantören. Om certifikatet saknas kan godset förtullas i vanlig ordning för att så småningom omtulltaxeras. Omtulltaxering skall ske inom ett halvår. Om tiden har gått ut kan förlängning ske. Från vissa ursprungsländer kan det dock ta tid att få ut ett nytt certifikat om det först utfärdade förkommit.

Den normala omloppstiden från hemtagningsanmälan till dess att tullräkningen skall betalas är f.n. 54 dagar. Detta ger en kredittid som kommer antingen ombuden eller importföretagen tillgodo.

Även många företag som direktförtullar har tullkredit. Vid direktförtullning blir omloppstiden mellan den dag godset kan disponeras och den dag tullräkningen skall betalas något kortare än vid hemtagning men kan ändå uppgå till ca 36 dagar. Även i dessa fall ger tullproceduren således företagen en viss kredittid.

Vissa företag utan hemtagningstillstånd och som importerar i egen regi saknar tullkredit. De är skyldiga att betala tull m.m. innan de kan förfoga över godset. Det är emellertid en ytterst ringa del av importsändningarna som tas in i landet på dessa villkor.

Under senare år har företagens kredittid vid betalning av tull, annan skatt och avgifter på importerade varor förkortats. Detta har åstadkommits genom att tullens fakturering sker snabbare och oftare, genom att betalningsfristen har förkortats och genom att reglerna har ändrats för när mervärdeskatten får avlyftas.

Antal exportörer

År 1985 exporterades varor från Sverige till ett värde av totalt 260 miljarder kr. I fråga om exporten är koncentrationen till ett fåtal företag ännu starkare än i fråga om importen. Det fanns 1985 ca 23 800 varuexporterande företag i landet. Av dessa ingick 6 100 företag i 3 100 koncerner. I vissa fall är det endast ett av företagen i koncernen som bedriver utrikeshandel, vilket förklarar att antalet företag inte är fler i förhållande till antalet koncerner. Av dessa koncernföretag svarade ungefär 160 för mer än fyra femtedelar av den totala svenska varuexporten. De övriga ca 3 000 koncernföretagen svarade för mindre än en tiondel och mer än 17 000 icke koncernanknutna företag svarade för den resterande tiondelen av årsexporten. Ca 15 000 företag hade en årsexport som understeg 1 milj. kr.

Det kan vara värt att nämna att i vissa exportprodukter är importandelen upp till 50 % och ibland mer. Detta förklarar att stora exportörer, särskilt inom verkstads- och elektronikindustrierna, samtidigt ofta är stora importörer.

År 1985 inlämnades 2,5 miljoner exportanmälningar till tullverket som samtidigt utfärdade drygt 250 000 ursprungscertifikat. Följande sammanställning ger en översiktlig bild av exportens fördelning mellan olika kategorier av företag.

Kategori	Antal koncerner/ företag	Andel koncerner/ företag	Andel exportvärde	Antal exportanm.
Stora koncerner	161	0,7	82,0	2 050 000*)
Medelstora koncerner och företag	3 309	16,0	14,3	360 000*)
Små	17 250	83,3	3,7	90 000*)
Summa	20 720	100,0	100,0	2 500 000

*) Uppskattat antal

Av sammanställningen kan man dra slutsatsen att de allra flesta exportanmälningarna under ett år härrör från ett starkt begränsat antal företagsgrupper.

Rutiner vid export av varor

Anmälan om utförsel görs på en särskild blankett, exportanmälan. Denna skall i regel lämnas i två exemplar till tullmyndigheten. I regel sker detta vid den gränsstation där godset lämnar riket, men det kan också ske inne i landet. Om utförsel sker med fartyg eller flygplan måste anmälan inkomma i god tid innan varorna får börja lastas. Om utförsel sker med järnväg eller med post lämnas exportanmälan till järnvägsstationen resp. postanstalten.

Det är exportören, dvs. tillverkaren, ägaren eller säljaren, som ansvarar för att exportanmälan lämnas och att de uppgifter som finns på exportanmälan är riktiga. Om exportören anlitar ett ombud, t.ex. en speditör, har ändå exportören ansvar för att fullständiga uppgifter lämnas.

I författningsbestämmelserna begränsas rätten till utförsel från Sverige för ett 40-tal kategorier av varor. Vissa varor får inte föras ut alls eller föras ut endast under vissa villkor. Det behövs t.ex. exportlicens för vissa livsmedel. Särskilda bestämmelser finns också om

export av vissa högteknologivaror. Särskilda tillstånd och licenser lämnas av särskilda myndigheter, t.ex. kommerskollegium, statens jordbruksnämnd och socialstyrelsen.

Sverige har frihandelsavtal med EFTA-länderna och med EG som tillsammans representerar en mycket stor del av vår exportmarknad. Ursprungsintyg är nödvändiga för att förmånsbehandling i mottagarlandet skall erhållas. Intygen är emellertid inte nödvändiga för att varor skall få utföras från Sverige eller få införas i mottagarlandet.

Ursprungsintyg för erhållande av tullfrihet i EG- eller EFTA-land utfärdas i Sverige av tullmyndigheten eller i vissa fall av exportören. Det senare kan ske efter särskilt tillstånd av tullverket eller generellt för sändningar med lägre värde. Exportören kan också få tillstånd att utfärda s.k. långtidscertifikat som gäller ett helt år. Från 1988 blir det också möjligt att auktorisera exportörer att avge ursprungsdeklarationer på fakturan. För sändningar med lägre värde kan fakturadeklaration alltid lämnas. Ursprungsintyg kontrolleras av svensk tullmyndighet på begäran av tullmyndighet i importlandet. Om kontrollen visat att ursprungsintyget är materiellt felaktigt eller om exportören inte kunnat tillfredsställande visa att varorna uppfyller fordringarna för förmånsbehandling enligt avtalen, debiteras tull för varorna i importlandet. Krav från köparna på kompensation för detta ställs ofta på exportföretagen.

Vara som exporteras och som innehafts med temporär tullfrihet skall visas upp för tullmyndigheten samtidigt som exportanmälan lämnas. Tullsedeln för temporär tullfrihet skall bifogas exportanmälan.

Om exportören vill erhålla någon förmån, t.ex. restitution av tull, skatt eller avgift, exportbidrag, regleringsbidrag, på grund av utförseln, är huvudregeln att varan skall visas upp för tullmyndighet samtidigt som exportanmälan lämnas. Exportanmälan skall i detta fall lämnas i ett extra exemplar, vilket återlämnas av tullverket med exportattest efter utförseln. Detta exemplar skall bifogas när exportören ansöker om förmånen hos vederbörande myndighet.

En exportör eller hans ombud skall i exportanmälan lämna uppgift bl.a. om

- exportör,
- identifieringsbegrepp, t.ex. fakturanummer,
- varumottagare,
- bestämmelseland,
- skäl för utförsel som inte avser reguljär export,
- utförselort,
- godsmärkning,
- antal och slag av kolli,
- varuslag, statistiskt nummer, kvantitet,
- värde.

Normalt behöver exportören inte foga styrkande handlingar till exportanmälan.

Några få företag har tullens tillstånd att lämna statistikuppgifter avseende export på magnetband. Bandet skall lämnas varje månad till statistiska sektionen. Vid export lämnas exportanmälan på vanligt sätt med alla uppgifter ifyllda utom statistiskt nummer, kvantitet och värde. Dessutom antecknas på exportanmälan att företaget är befriat från att lämna statistiska uppgifter vid utförseltillfället. Mottagande tullmyndighet behandlar dessa exportanmälningar på samma sätt som övriga. Det förhållandet att uppgifter för exportsändningar med detta förfarande måste lämnas på två olika sätt, nämligen på magnetband och på papper, förklarar det begränsade intresse som företagen har visat för denna form av uppgiftslämnande.

Om man jämför tullrutinerna vid import med rutinerna vid export är de senare enklare att utföra. I vissa länder krävs att varubenämningen översätts till mottagarlandets språk. För att få införa varorna i mottagarlandet krävs som regel av exportören eller hans ombud ytterligare handelsdokument. Den utländske importören måste också vidta en mängd åtgärder. Detta har emellertid inget samband med den svenska tullproceduren vid export.

2.2 Yttre förutsättningar och utvecklingstendenser

I detta avsnitt beskrivs hur den datorisering som nu pågår vid företagen påverkar dessas förutsättningar att lämna uppgifter till tullen. Därefter ges en översiktlig bild av tulldatasystem i drift eller under utveckling i sex europeiska länder. Vidare anges vilka andra myndigheter än tullen som kan beröras av ett tulldatasystem. Avslutningsvis presenteras några rättsliga frågor som behöver lösas för att ett dokumentlöst tulldatasystem skall kunna införas.

2.2.1 Företagen datoriserar sina rutiner vid import och export

För att vinna och behålla konkurrenskraft har svenska företag satsat på att nå ett snabbt fysiskt godsflöde i samband med import och export. De har utvecklat materialstyrningen och transporttekniken för att kunna minimera lagren och förkorta transporttiderna i syfte att begränsa kapitalbindningen.

Som ett led i detta arbete håller man nu inom många större företag på att utveckla system för papperslös informationsöverföring mellan det egna företaget och dess handelspartners samt de övriga intressenter som finns i internationella handelstransaktioner.

Med en papperslös informationsöverföring önskar man uppnå bl.a.

- minskat behov av att registrera uppgifter mer än en gång vilket sänker kostnaderna och minskar felrisken,

- förbättrad kundservice genom snabbare handläggning, färre orderfel och snabbare information till kunderna,

- bättre lagerstyrning genom kortare leveranstider och minskade buffertlager,

- snabbare fakturerings- och betalningsomlopp.

För att ett företag skall kunna utnyttja hela den rationaliseringspotential som ligger i papperslös informationsöverföring, bör så många intressenter som möjligt delta i den. Ett företag är bara delvis hjälpt av att kunna kommunicera elektroniskt med sina handelspartners och sina servicegivare, om det samtidigt är hänvisat till att kommunicera genom konventionella pappersdokument med t.ex. tullverket. Alla intressenter i en internationell handelstransaktion bör således helst befinna sig på samma tekniska utvecklingsnivå och alla måste använda överenskomna standarder. De uppgifter som överförs mellan företagen är i regel av kommersiell karaktär, något som gör att det nästan alltid också finns en rättslig aspekt på innehållet i överförda meddelanden.

Sekretess- och säkerhetsfrågor samt frågor sammanhängande med krav på verifikationer i bokföringen aktualiseras i samband med dokumentlös informationsöverföring. Sådana aspekter behandlas i andra avsnitt.

Regelverk för datakommunikation

Många företag använder numera datorer för informationsbehandling och informationsöverföring. Datakommunikation, dvs. teleöverföring av uppgifter mellan två datorer, används dock många gånger bara inom det egna företaget eller inom den egna koncernen. I en del fall har man etablerat bilateralt överenskomna kommunikationsformer med stora kunder och leverantörer. Behovet av att med datakommunikation kunna överföra meddelanden till andra företag både inom och utom landet är emellertid stort.

Företag som ingår i världsomspännande koncerner kommunicerar i många fall papperslöst inom respektive företagsgrupp. De måste emellertid alltjämt ta fram på papper de dokument som externa intressenter kräver eller låta registrera uppgifterna i intressentens datasystem.

Det pågår f.n. ett intensivt utvecklingsarbete för att utforma en allmänt accepterad standard i fråga om teknik och meddelandetyper som medger en helt papperslös informationsöverföring vid t.ex. en gränsöverskridande handelstransaktion. Väsentliga framsteg har gjorts under senare tid.

Handelsprocedurrådet (SWEPRO) är det centrala svenska organet för förenkling av procedurerna i handeln. SWEPRO utvecklar regelverk för öppen datakommunikation. Härmed avses metoder som möjliggör kommunikation mellan heterogena datorer och heterogena interna system. Motivet till rådets satsning på dataverksamheten är den snabba och betydelsefulla utveckling som skett nationellt och internationellt för att automatisera informationsflöden. Ett stort antal företag inom industri och handel väntas övergå till datautväxling genom datakommunikation och den papperslösa informationsöverföringen blir förmodligen efter hand vanligare än dokumentprocedurerna. Tidpunkten när denna nya teknik hastigt får stor spridning bedöms enligt SWEPRO inträffa i slutet av 1980-talet.

Datakommunikation kan främjas genom samordnad utveckling av standarder eller system. Dubbelinvesteringar i bl.a. systemutveckling kan då undvikas. Samordnade datakommunikationslösningar kommer därför i framtiden att vara en viktig faktor för den svenska industrins konkurrenskraft. SWEPRO har hittills utvecklat regelverk inom transportsektorn, nämligen de s.k. SWECOM-projekten som avser sjö-, land- och flygtransporter.

Den senaste internationella utvecklingen innebär att det nu öppnas möjligheter att på ett globalt plan utveckla överenskomna regler för datakommunikation. Detta har blivit möjligt på grund av arbetet inom FN-organisationen ECE/WP.4. En arbetsgrupp har här lyckats att internationellt harmonisera de grundläggande reglerna för datakommunikation och fortsatt utvecklingsarbete pågår.

Arbetet utfördes inom ramen för ECE/TRADE/WP.4 (ECE:s arbetsutskott för förenkling av internationella handelsprocedurer). Gruppen arbetade under namnet UN/ECE/JEDI (Joint Electronic Data Interchange). Arbetet har resulterat i en harmonisering av syntaxregler (meningsbyggnad vid dataöverföring), en harmonisering och omarbetning av dataelementen (identifiering och representation av datavärden) samt skapandet av standardiserade meddelandetyper (UNSM, Universal Standard Message types) och segment (hur information struktureras).

Inom EG pågår CADDIA- och CD-projekten, vilka beskrivs närmare i avsnitt 3.4. CD-projektet avser att samordna datoriseringssträvandena

inom tulladministrationerna inom EG. Detta kommer att få en avgörande betydelse för datoriseringen i Europa, eftersom industrin kommer att anpassa sig till CD-projektets datalösningar. EG-kommissionen har förklarat att man stödjer ECE/JEDI-arbetet både principiellt och med olika resursinsatser. EG har även deklarerat att man har antagit ECE/JEDI-lösningarna som grund för sina egna dataprojekt.

Denna globalt inriktade utveckling pekar mot en enhetlighet som man tidigare inte trott vara möjlig och detta innebär en ny situation för SWEPRO. Hittills har SWEPRO i första hand verkat nationellt genom att utveckla regelverk (SWECOM-projekten) eftersom det inte funnits några förutsättningar för globala projekt. ECE/JEDI-projektet kommer att leda till internationellt harmoniserade lösningar och nationella projekt kommer därvid att uppfattas som dubbelarbete eller konkurrerande lösningar. SWEPRO kommer nu därför i högre grad än tidigare att medverka i det internationella arbetet.

SWEPRO har under lång tid önskat utveckla regler för datakommunikation mellan företagen och tullverket (import-, hemtagnings- och exportanmälan). I en enkätundersökning bland SWEPRO:s intressenter prioriterades kommunikation med tullverket högst. Mindre delar har härvid kunnat utvecklas inom ramen för SWECOM-projekten. Ett fullständigt regelverk har dock inte kunnat utvecklats då förutsättningarna från tullens sida varit oklara.

I projektet Organisation for Data Exchange by Tele Transmission in Europe (ODETTE) förbereder bilindustrin och komponenttillverkarna i Europa papperslösa handelsprocedurer. Målet är att införa standardformat och standardprocedurer för affärstransaktioner mellan tillverkare och leverantörer, för att kunna eliminera det pappersarbete som i dag är förenat med varje handelstransaktion. Projektet är i första hand tänkt att lösa bilindustrins problem, men det har samtidigt ett vidare syfte genom att andra närstående industrier samt myndigheter och andra skall kunna dra nytta av ODETTE:s resultat. Den europeiska bilindustrin är den första bransch som satsat på datoriserat informationsutbyte i stor skala. Andra branscher, bl.a. kemi och elektronik, håller nu på att inleda ett motsvarande samarbete. ODETTE utgår från tillgängliga internationella standarder och har genom sin pionjärinsats medverkat

till att föra arbetet på kompletta, internationella regelverk framåt. Efter genomförda tester är nu de första meddelandetyperna klara för produktion.

Generella tjänster för datakommunikation

Olika tjänster finns att tillgå för datakommunikation. Inom Sverige är det främst televerket som svarar för dessa. I det följande beskrivs några sådana tjänster.

Ett standardiseringsarbete har bedrivits i syfte att skapa tekniska och säkerhetsmässiga förutsättningar för datakommunikation mellan olika användare. Bl.a. har den s.k. OSI-modellen utvecklats. Vidare har en de facto-standard, kallad SNA, fått allt större spridning.

Telebox är en publik tjänst för meddelandehantering som tillhandahålls av televerket. Telebox startade i början av 1986. Telebox är främst avsett för elektroniska brev och meddelanden mellan företag. Vid sändning kopplar man upp sin terminal eller persondator till Telebox, skriver ett brev och anger en eller flera mottagare. Därefter finns brevet direkt tillgängligt i mottagarens elektroniska brevlåda. Telebox kan även användas för att skicka eller ta emot meddelanden från Telexabonnenter. Innehållet i brevlådan skyddas av lösenord så att endast den som känner till detta kan läsa meddelandet.

Inom det svenska företaget Transport Data Link (TDL) är man i färd med att utveckla och ta i drift ett kommunikationssystem som skall göra det möjligt för företag, myndigheter och andra intressenter att kommunicera med varandra dator till dator i samband med handelstransaktioner. TDL erbjuder anslutning till en dataväxel som medger kommunikation oavsett vilket maskinfabrikat och vilket programspråk som inblandade system använder.

TDL erbjuder en standardtjänst Com Link som fungerar som ett elektroniskt brevlådesystem. Avsändande företag eller myndighet skickar ett meddelande adresserat till en eller flera elektroniska brevlådor. Mot-

tagande företag eller myndighet initierar själv tömning av sin brevlåda eller också töms den automatiskt med bestämda tidsintervall.

TDL avses också att erbjuda en tjänst för dialogkommunikation mellan olika företags datorer. Tjänsten kommer att utformas från fall till fall utifrån de behov som respektive intressentgrupp har. Tjänsten avses ge möjlighet till datakommunikation från företag till företag genom TDL:s dataväxel. Genom att det enskilda företaget kommunicerar med en dataväxel behöver det inte exponera sina egna datasystem för någon annan.

General Electrics produkt Mark III kan närmast jämföras med TDL. Mark III är dock en världsomspännande kommunikationstjänst som har användare i ett stort antal länder. Man tillhandahåller ett kommunikationsnät med hyrda telelinjer och satellitöverföring samt vissa bearbetningstjänster. Användaren kopplar upp sin utrustning till en lokal nod och sedan sker vidarekoppling ut på det globala nätet. Tjänsten används främst för filöverföring och elektronisk post mellan utrustningar i olika länder. Samarbete avses ske med TDL så att även TDL-kunder skall kunna slussas ut på det globala nätet.

Även andra företag erbjuder tjänster på datakommunikationsområdet.

Generella system för import- och exportdokument

För att förenkla framställningen av tulldokument hos företagen håller nu ett antal olika datorbaserade system på att utvecklas.

Göteborgs mikrodatorgrupp har utvecklat och tillhandahåller ett tullsystem för hemtagare och importörer. Systemet är utvecklat för mikrodatorer och kan användas på persondatorer med viss kapacitet. Tullsystemet omfattar beräkning av tull, skatt och avgifter samt utskrift av nödvändiga importdokument. Systemet inrymmer register med tullspecifika och andra uppgifter som tullregler, valutakurser, statistiska nummer, leverantörer m.m.

Ett annat företagsobundet system (TDM) har utvecklats av Swedish Trade Data Management. TDM skall tillhandahålla tjänster både för export och import.

Exportsystemet utgör en modul som kan integreras med ett företags datasystem. Systemetet framställer pappersdokument eller överför informationen elektroniskt till en förberedd mottagare. Avsikten är att man i en framtid med hjälp av TDM-modulen även skall kunna kommunicera med det svenska tullverket vid en exporttransaktion.

TDM:s importsystem är en modul som kan integreras med företagets egna inköpssystem. TDM-modulen kan antingen producera erforderliga tulldokument på papper eller överföra motsvarande information elektroniskt till tullverket.

I importsystemet finns lagrat de tullspecifika uppgifter som krävs för en tulldeklaration, t.ex. koder, statistiska nummer och tullsatser. De företagsspecifika uppgifter som krävs förs över från det inköpssystem i vilket uppgifterna en gång har registrerats. Systemet är tänkt att ge ett helt automatiskt tulldeklarationsförfarande av samma slag som flera av de stora importörerna redan har.

Ytterligare ett företagsobundet tulldeklarationssystem är under utveckling inom Aktuell Tulldeklaration AB. Systemet som kallas ATD avses omfatta allt från hemtagningsanmälan, förtullning, utskrift av godsavier, fraktsedlar, kontroll av tullräkningar till behandling av tullrestitution. ATD-systemet inrymmer en mängd register med tullspecifika och andra uppgifter. ATD-systemet skall kunna integreras med företagens egna system. Leverantören avser också att erbjuda kontinuerligt registerunderhåll.

Inom Ericssonkoncernen har man utvecklat ett system kallat MACH III som arbetar i realtid för framställning av exportdokument. Systemet är avsett för drift på minidatorer. Inom Ericsson Shipping & Forwarding administrerar man i dag 25 000 exportleveranser per år med stöd av MACH III. Systemet har nu börjat marknadsföras till företag utanför Ericssonkoncernen.

Inom MACH III byggs sändningarna upp successivt från sändningsberedning till sändningsbeordring och dokumentation. Själva sändningsbeordringen innebär automatisk utskrift på en laserskrivare av alla dokument både för externa och interna behov. Systemet framställer även erforderliga tullhandlingar. Informationen behöver inte tas fram på pappersdokument utan kan lika gärna dokumentlöst föras över till en mottagares dator. Det finns således möjlighet att göra utskriften direkt hos kunden även om denne finns utomlands.

Företagsinterna system

Exportdokumentsystem. Åtskilliga företag med omfattande exportverksamhet har i dag datoriserade försäljningssystem i vilka bl.a. order-, lager-, fakturerings- och statistikrutiner ingår. Inom de största exportföretagen och inom speditionsföretagen har man därutöver utvecklat system för dokumentframställning vid export.

Hos en del företag är exportsystemet helt integrerat med företagets övriga system. Hos andra exportföretag, liksom hos speditörerna, kräver systemet förnyad registrering av erforderliga uppgifter.

De äldre exportdokumentsystemen framställer en s.k. master som sedan vid fotokopiering med hjälp av mallar ger de erforderliga dokumenten. Nyare system skriver ut dokumenten direkt med laserskrivare och producerar också packspecifikationer, plocklistor m.m. De flesta företagsinterna exportsystem av i dag syftar inte i första hand till papperslös informationsöverföring utan till att på ett rationellt sätt framställa de pappersdokument som krävs.

Knappt tio företag har f.n. tillstånd att till tullen lämna statistikuppgifter avseende export på magnetband i stället för på varje exportanmälan. Tillvägagångssättet är att undertecknad exportanmälan på sedvanligt sätt lämnas för varje sändning. I anmälan fylls alla uppgifter i utom tre, nämligen statistiskt nummer, kvantitet och värde. Dessa statistikuppgifter lämnas i stället månadsvis på magnetband till tullen där de utgör underlag för utrikeshandelsstatistiken.

Import- eller tulldeklarationssystem. Något tiotal av de största importföretagen har tullverkets tillstånd att lämna ADB-framställda tulldeklarationer. Detta betyder att företaget inte behöver ge in blanketter för varje importsändning. I stället lämnar företaget periodvis, t.ex. varje vecka, en undertecknad lista med periodens importhändelser specificerade och med tull, skatt och avgifter beräknade och angivna samt summerade. Obligatoriska statistikuppgifter lämnar företaget på magnetband direkt till generaltullstyrelsen.

De här företagen har import- eller tulldeklarationssystem som är mer eller mindre fullständigt integrerade med företagets övriga system. I tulldeklarationssystemen finns dessutom erforderliga koder, tillämpliga statistiska nummer och tullsatser samt valutatabeller inlagda. Systemen medger således en delvis automatisk tulldeklarering med utgångspunkt i uppgifter som registrerats i företagets system i ett tidigare skede respektive tullspecifika uppgifter som finns lagrade i systemen. Kritiska punkter i sådana här system är naturligtvis hur artikelnummer omvandlas till statistiska nummer och hur priser m.m. omräknas till tullvärde.

Ett fåtal andra importföretag har motsvarande integrerade ADB-system för tulldeklaration men saknar tullverkets tillstånd att ge in annat än konventionellt utformade deklarationer. Ett par företag har, trots att tullverket har givit dem tillstånd att ge in ADB-listor, valt att låta systemet skriva ut tulldeklarationerna på konventionella blanketter.

Tulldeklarationssystem av det här slaget är redan nu i stort sett klara för en datakommunikation med tullverket.

De stora speditörerna och ombuden har eller utnyttjar motsvarande typ av tulldeklarationssystem som de största importföretagen men med två betydelsefulla skillnader. Den ena skillnaden är att speditörsystemen normalt inte är integrerade med importföretagens inköpssystem. De kräver därför förnyad registrering av erforderliga uppgifter. Speditörsystemen har givetvis även de nödvändiga registren med bl.a. koder, statistiska nummer och tullsatser inlagda.

Den andra skillnaden är att ingen speditör har tullverkets tillstånd att lämna deklarationerna i annan form än den konventionella. Det betyder att speditörernas system skriver ut varje deklaration på en blankett som ser ut som tullverkets. Varje deklaration undertecknas och man bifogar de dokument som krävs för att styrka uppgifterna. Även dessa system kan ganska snabbt ställas om till datakommunikation med tullverket. Speditörerna bedöms lämna ca 60 % av alla deklarationer.

Flera importföretag och några speditörer har utvecklat eller köpt en enklare typ av tulldeklarationssystem som inte är integrerade med företagets övriga system men som innehåller vissa tullspecifika uppgifter som koder, statistiska nummer och tullsatser. I denna typ av system registreras flertalet för varje deklaration erforderliga uppgifter varefter systemet gör beräkningarna och skriver ut deklarationerna på konventionella blanketter.

Sammanfattning

Den helt dominerande delen av importen och exporten utförs av något hundratal stora industri- eller handelsföretag. Dessa förtag använder ADB-stöd i sina administrativa rutiner. Informationshanteringen vid framställning av tulldeklarationer m.m. är i många fall mer eller mindre integrerad med affärsredovisningen. Många företag använder speditörer för att klara av kontakterna med tullen. Även de större speditörerna, vilka framställer en stor del av tulldeklarationerna m.m., använder ADB-stöd för sina administrativa rutiner och för framställning och hantering av tulldeklarationerna.

Några få export- och importföretag har fått tullens tillstånd att lämna vissa uppgifter på magnetband. Skäl till att så få företag utnyttjar möjligheten att lämna vissa uppgifter till tullen i samband med export och import synes vara att de aktuella lösningarna bygger på kombinationer - och delvis dubblering - av datateknik och traditionell hantering. Vinsterna blir då inte så påtagliga.

Standardiserade tullmeddelanden av olika slag som kan användas för datakommunikation har ännu inte utformats. Tullen har nu heller inte möjlighet att ta emot uppgifter som överförs med datakommunikation.

I ett omfattande internationellt samarbete, vari Sverige medverkar, håller regler för datakommunikation på att utvecklas. Olika tekniska kommunikationsformer håller också på att marknadsföras.

Ett antal företag i Sverige håller på att utveckla och marknadsföra företagsobundna och mer eller mindre avancerade datasystem för att klara av olika tullrutiner. Stora import- och exportföretag och speditörer har utvecklat egna datasystem för tullrutiner.

Några företag har således redan nu förutsättningar att framställa tulldeklarationer med ADB och att överföra uppgifterna till tullen med datakommunikation. Inom en nära framtid torde något hundratal stora import- och exportföretag samt något tiotal speditörer kunna få förutsättningar härför. Många av dessa företag avvaktar med systemutbyggnad till dess regler för kommunikation av tulldata finns fastlagda. De företag som här åsyftas svarar för huvuddelen av utrikeshandeln.

2.2.2 Tulldatasystem i andra länder

Under 1970- och 1980-talen har i flera länder ADB på olika sätt tagits i anspråk för att effektivisera tullmyndigheternas arbete och för att underlätta företagens kontakter med tullmyndigheterna. De tulldatasystem som utvecklats och införts bygger självfallet på den tullprocedur som funnits i resp. land. Eftersom tullprocedurerna delvis är olika, är det ofrånkomligt att också tulldatasystemen präglas härav. Ambitionsnivåerna vid datoriseringen växlar också. Trots de skillnader som således föreligger kan en översiktlig bild av tulldatasystemens utformning i några länder ge viss bakgrund till överväganden om hur ett svenskt tulldatasystem bör utformas. I det följande ges därför en presentation av hur tulldatasystemen i stora drag är utformade i Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland.

Danmark

Den danska tullmyndigheten har under senare år anskaffat system och maskiner för tull- och avgiftsområdet. I anslutning härtill har ett automatiserat godsregistreringssystem utvecklats och tagits i drift i mitten av 1987. Inledningsvis lämnar importören eller speditören vid gränspassagen på en blankett ett visst minimum av uppgifter om sändningen anges importörens registreringsnummer. Dessa uppgifter kodas av tullen in i systemet. Godset frisläpps därefter. Efter en inkörningsperiod avses överförandet av godsregistreringsuppgifter komma att ske med datateknik direkt från importörer, speditörer m.fl. som ansluter sig till systemet. Under 1987 förväntas det danska postverket, SAS och de danska statsbanorna samt ett antal speditörer gå över till denna dokumentlösa informationsöverföring. Det förutsätts att godsregistreringarna skall vara förberedda hos importören eller speditören innan sändningen ankommer till landet. Uppgifterna lagras då i ett tillfälligt register.

Inom tio dagar efter det att godsregistreringen lämnats skall importören lämna en fullständig deklaration till hemmatullanstalten. De danska myndigheterna håller på att utforma ett datoriserat importsystem vars första fas, som omfattar omläggning av nuvarande system till den nya tulltaxan och enhetsdokumentet, skall tas i drift 1988. I en andra fas skall systemet utbyggas för att kunna behandla tulldeklarationer med bl.a. en datoriserad tulltaxa. Godkända importörer och speditörer skall ha möjlighet att tillföra systemet deklarationsdata antingen med satsvis överföring eller i ett interaktivt förfarande. I sistnämnt fall hyr företaget en s.k. dum terminal som är ansluten till importsystemet och deklarationerna skapas i växelverkan mellan deklaranten och systemet. Bl.a. kan uppgifterna från godsregistreringen automatiskt föras över till tulldeklarationen.

En motsvarande utveckling pågår också av ett exportsystem. I detta registreras bl.a. uppgifter som behövs för utbetalning av jordbruksstöd och återbetalning av avgifter för vissa exporterade varor. Automatiska kontroller ingår i systemet. Exportörer och speditörer kommer att få möjlighet att med datakommunikation överföra exportdeklarationsuppgifter till tullens system.

Underlag för utrikeshandelsstatistiken kommer att tas fram ur import- och exportsystemen.

I början kommer man av säkerhetsskäl att använda fasta teleförbindelser mellan godkända företag och tullen för att tullen skall kunna identifiera avsändaren inte bara med ett lösenord utan även kunna identifiera från vilken terminal sändningen görs. Uppringbara linjer kommer således inte att användas de första åren. Kommunikationsprotokoll har fastlagts och de typer av terminaler som kan användas har angetts. Vid sidan av teleöverföring kommer även informationsöverföring med magnetband och diskett att kunna ske.

Kostnaden för att utveckla tulldatasystemen beräknas till 70 milj. danska kronor. Dessa skall under loppet av fem år betalas av användarna. Införandet av systemen beräknas medföra att inemot 400 tulltjänstemän skall kunna användas för andra uppgifter.

Finland

Den finska tullmyndigheten använder sedan år 1980 ett datasystem för beskattnings- och statistikändamål. Systemet infördes för att öka effektiviteten i myndigheternas arbete med utrikeshandeln, bl.a. avsågs att uppgifter om import och export endast en gång skulle behöva registreras i maskinläsbar form. Syftet var vidare att utveckla möjligheten för samarbete mellan exportörer, importörer, speditörer och tullmyndighet så att information dem emellan kan överföras i maskinläsbar form.

Vid 17 distriktstullkammare, vid flygplatsen i Helsingfors och vid posttullkontoret i Helsingfors finns minidatorer med bildskärmsterminaler, skrivare, registerminnen m.m. Registren uppdateras med disketter som sänds med post.

Med en tulldeklaration som underlag för en tulltaxerare in uppgifter i datasystemet varvid uppgifterna fält för fält automatiskt kontrolleras i fråga om giltighet och rimlighet. Ev. rättelser görs interaktivt mellan tulltaxeraren och den lokala datorn. Uppgifterna i tulldeklarationen och vad som tillkommit vid taxeringen överförs på teleledning en

gång per dag till en stordator i Helsingfors där tull och skatt beräknas. Resultaten överförs sedan dagligen till distriktstullkamrarna där klareringsbeslut automatiskt skrivs ut. I fråga om export skrivs dock inte något särskilt klareringsbeslut ut.

Årligen hanterar den finska tullmyndigheten på detta sätt 1,4 milj. importdeklarationer och 0,9 milj. exportdeklarationer. Utskrift av tullfakturor och bearbetning för utrikeshandelsstatistiken görs vid stordatorn.

Tullmyndigheten och företag som ägnar sig åt utrikeshandel kan använda system för automatisk datautväxling. Uppgifter som framställs med ADB-system i företagen kan användas direkt av tullen. För importörer och exportörer kan detta tillgå så att erforderliga tulldata av tullmyndigheten har lagrats i företagets datorbaserade varuregister. Tulldeklarationer i form av datorutskrifter utan användning av de vanliga blanketterna och motsvarande klareringsuppgifter i maskinläsbar form överlämnas samlat till tullen för vissa tidsperioder.

Speditörer tillämpar ofta ett annat system som innebär att en tulldeklaration för varje sändning skrivs ut med ADB-hjälp på den vanliga blanketten och lämnas in till tullen. Uppgifterna i deklarationerna överlämnas därefter också var tionde dag till tullen i maskinläsbar form.

Vissa godkända importörer och speditörer kan få förfoga över godset innan klareringen är avslutad. Detta är en form av s.k. förenklat förfarande. Tullen har också möjlighet att på ansökan tillämpa periodisk klarering varvid allt gods som importerats under t.ex. tio dagar klareras samtidigt. Syftet härmed är att begränsa antalet tulldeklarationer.

I fråga om 36% av alla importtransaktioner och 25% av alla exporttransaktioner lämnas tullklareringsuppgifter i maskinläsbar form. Vid Helsingfors tulldistrikt, som hanterar 60% av alla importtransaktioner, är andelen maskinläsbara tulldeklarationer 40%. I Finland pågår f.n. utveckling av ett mer avancerat system som avses tas i drift i början av 1989.

Norge

Den norska regeringen beslöt under hösten 1986 att utveckla ett tulldatasystem kallat TVINN. Detta skall innefatta tullexpediering i samband med import. Projektet är indelat i fyra delsystem som skall utvecklas och sättas i drift efter varandra. Dessa system är system för maskinell informationsutväxling, system för manuell registrering, system för efterkontroll samt system för uppbörd av tull, mervärdeskatt och avgifter. De olika delsystemen avses vara satta i drift år 1990. Utvecklingskostnaderna beräknas till 23 milj. norska kronor och motsvarar en insats på 45 personår, varav drygt hälften i konsulttjänster. Investeringarna i utrustning beräknas till ca 40 milj. kronor. Personalbesparingen beräknas till 120 à 150 personår i tullverket när efterkontrollen utökas med 30 personår. Antalet importdeklarationer är 2,7 milj. per år. Vid statistiska centralbyrån beräknas inbesparingar med ytterligare 50 personår kunna göras.

Systemet för maskinell informationsutväxling innebär att importörer och speditörer på egna datorer, med stöd av tullmyndighetens databaserade tarifferingsregister, utformar deklarationer som med datakommunikation sänds till tullmyndigheten. Där kontrolleras de i fråga om fullständighet, felräkning m.m. och kategoriseras. Deklarationer som innehåller fel sänds tillbaka till företaget.

Fält för fält kontrolleras då att uppgifterna är inbördes konsekventa, att kvantiteter är rimliga m.m. Kontroll sker också mot licensregister m.m. Det förväntas att 80% av deklarationerna skall tillföras tullmyndigheten med datakommunikation före år 1993.

En annan möjlighet är att en tulltjänsteman vid en dator registrerar deklarationsuppgifterna i systemet för manuell registrering med användning av tidigare nämnda kontroller.

För beredningen av frisläppandet av varorna kategoriseras deklarationerna av datasystemet enligt olika kriterier i tre grupper, nämligen röd zon, gul zon och grön zon. Röd zon innebär att fysisk kontroll skall göras, gul zon att underlag skall företes och granskas och grön zon omfattar importärenden som kan frisläppas om stickprovskontroll inte

görs. Urvalskriterierna kan vara t.ex. ursprungsland, varunummer, importör och högt eller lågt varuvärde. Av deklarationerna förväntas ca 80% föras till grön zon.

Tullbehandlingen innefattar kontroll av dokument och fysisk kontroll av godset. Meddelande om att kontroll skall ske överförs med datakommunikation till importören eller speditören. Varje deklaration, oavsett hur den tillförts tullmyndigheten, skall innehålla referensnummer till underlag (fakturanummer m.m.). Underlag och en papperskopia av deklaration, som kategoriseras till gul eller röd zon, arkiveras hos tullmyndigheten. Underlag avseende varor i grön zon arkiveras hos importören. Deklarationerna kommer att bygga på en elektronisk signatur.

Deklarationsdata avseende en viss period kommer att vara tillgängliga i en databas. Efterkontroll av frisläppta varor skall kunna ske med anledning av analyser inom tullmyndigheten av deklarationsbasen eller efter hänvändelse från andra myndigheter eller efter tips från allmänheten.

I uppbördssystemet ingår bl.a. att räkning för tull och avgift skall utställas, kontroll av inbetalningen och påminnelserutiner. Underlag för varuhandelsstatistiken kommer att överlämnas till statistikmyndigheten på maskinläsbart medium.

Frankrike

Under 1970-talet utvecklades olika tulldatasystem i Frankrike. Det första, som kallades SOFIA, togs i bruk 1976 och var ett datasystem för internationell flygfrakt. Systemet ansågs fungera så väl att man 1978 beslöt att vidga systemet så att det också kunde användas vid stora vägterminaler, järnvägsstationer och hamnar. Det system som då utvecklades kallas SOFI 1 och har nu installerats vid 53 tullstationer och bearbetar ca 40% av förtullningarna.

Företag som abonnerar på systemet kan skapa import- och exportdeklarationer i realtid och interaktivt genom att föra in uppgifter på en terminal som är anknuten till tullens datacentral. Uppgifterna kontrolle-

ras automatiskt mot olika register. Om uppgifterna accepteras som felfria kan terminaloperatören vid företaget datera och lämna in en motsvarande tulldeklaration. Systemet kan också användas för frågor varvid således tulldeklarationen inte fullbordas.

Datorn bearbetar tulldeklarationen och klassificerar den på följande sätt

- röd kanal, varorna behöver undersökas,
- gul kanal, dokumentation behövs,
- grön kanal, varorna frisläpps.

Om systemet hänför en sändning till röd kanal skrivs automatiskt en pappperskopia av deklarationen ut hos företaget. Denna skall undertecknas och tillsammans med underlag, såsom fakturor, fraktsedlar m.m., inlämnas till tullmyndigheten inom fyra timmar. Granskning sker av tulltjänsteman och varorna klassificeras därvid kanske om till grön kanal.

Gul kanal upplyser företaget att underlag i form av t.ex. tillstånd eller licens måste kunna redovisas innan omklassificering sker till grön kanal.

Om systemet tilldelar en sändning grön kanal, vilket sker i 80 % av fallen, kan den frisläppas utan ytterligare granskning. Systemet skriver ut en tulldeklaration på företagets skrivare. Företaget skriver under deklarationen, fogar underlag till den och lämnar in handlingarna till vederbörande tullmyndighet inom fyra timmar. Frisläpp meddelas normalt inom 15 minuter efter det att företaget fört över deklarationen från sin terminal. När utlämning sker debiteras tull, skatt m.m. på företagets konto hos tullen.

För vissa företag tillämpas ett s.k. förenklat förfarande som innebär att frisläpp meddelas på grundval av en faktura kompletterad med vissa tulluppgifter. Månadsvis lämnar företaget sedan ett magnetband med statistiska uppgifter och en undertecknad utskrift på papper av de uppgifter som tidigare lämnats.

För att bli abonnent på systemet måste företaget träffa ett avtal med tullmyndigheten. Olika kontrakt finns beroende på om SOFI-terminalen

skall användas av t.ex. en importör, en speditör eller flera företag. Användaren identifierar sig alltid med ett magnetkort som stoppas in i terminalen. För terminalen utgår en fast hyra vartill kommer avgifter för varje transaktion. Ungefär 500 terminaler och lika många skrivare finns hos företagen.

Sedan 1983 genomför den franska tullmyndigheten en vidareutveckling av systemet till SOFI 2, vilket avses tas i drift under 1987. Systemet skall då moderniseras i tekniskt avseende, få utökad kapacitet och införas på fler tullstationer. Det skall även bli möjligt för företag att kommunicera med systemet med hjälp av andra terminaler än dem som tullmyndigheten tillhandahåller. I funktionellt hänseende skall SOFI 2 tillföras ett godsredovisningssystem som kopplas till klareringssystemet. Automatisk licens- och kvotkontroll avses också ingå. Möjligheten till direkt överföring av godsuppgifter från transportörer och vissa utländska tullmyndigheter studeras också.

Storbritannien

I början av 1960-talet ökade flygtransporterna av gods snabbt i omfattning. De olika brittiska intressenterna inledde 1966 ett samarbete för att pröva förutsättningarna att med ett datorbaserat system förkorta den då oacceptabelt långa tid som godset behövde stå på marken. År 1971 togs ett för flygbolag, speditörer och tullmyndigheten gemensamt system för godsredovisning och förtullning av import av flygfrakt i drift. Systemet kallades LACES och var i drift i tio år till 1981.

Under senare hälften av 1970-talet blev det nödvändigt att inleda en vidareutvekling av systemet. Två olika men delvis sammanhängande system utvecklades då. Det ena, som kallas ACP 80, används för import och export med flygfrakt och utnyttjas av flygbolag, speditörer och tullmyndigheten. Uppgifter om sändningar förs in i systemet av flygbolag och speditörer via egna terminaler. Företagen använder systemet för att hålla kontroll över flygfraktgodsets rörelser. Tullmyndigheten använder systemet för att få tulldeklarationer och för tullklarering av flygfrakt.

Det andra systemet, som kallas DEPS, är tullmyndighetens system för att få tulldeklarationer, bearbeta dessa och för att klarera godset. Detta system togs i bruk 1981 och 1982 och utgjorde en vidareutveckling av tidigare tulldatasystem. Systemet täcker införsel via de största flygplatserna och via de större hamnarna. Systemet tillförs uppgifter om importsändningar på tre sätt, nämligen genom att företaget kodar in uppgifter från en terminal vid flygplatsen (3 st), företaget kodar in uppgifter från en terminal vid hamnen (1 st) och tullanstalt (9 st) kodar in uppgifter direkt från underlag som importören tillhandahåller. Oavsett hur uppgifter tillförs systemet kräver tullmyndigheten en skriftlig tulldeklaration med erforderligt underlag.

Tulldeklarationen formas interaktivt och alla uppgifter kontrolleras automatiskt i ett antal avseenden av systemet. Terminaloperatören får reda på vilka uppgifter som är fel och kan korrigera dem. När systemet godtar informationen meddelas detta på bildskärmen tillsammans med upplysning om den tull och avgift som skall betalas samt hur sändningen skall klareras.

Tre olika vägar för klareringen finns. Den ena innebär att godset är klarerat utan ytterligare undersökning, den andra att dokumenten skall kontrolleras under klareringen och den tredje att klareringen skall innefatta kontroll av dokument och fysisk undersökning av godset. Urvalet styrs av ett antal kriterier och av en slumpfaktor.

Anknytningen till ACP 80 gör att tullmyndigheten har full kontroll över varje importsändning som kommer med flyg och att ingen sändning kan frisläppas innan den klarerats. Full kontroll kan även fås över all utgående flygfrakt. Några större hamnar har planer att införa godsregistreringssystem.

Följande sammanställning visar hur tulldeklarationer förs in i tullmyndighetens system.

Uppgifter tillförs från	Milj. deklarationer
Import	4,4
Företags terminaler	1,3
Tullens terminaler	1,7
Magnetband, förenklat förfarande	1,4
Export	4,7
Företags terminaler (ACP 80)	0,6
Magnetband, förenklat förfarande	4,1

Tullmyndigheten förutser en snabb övergång från inkodning av uppgifter via tullterminal till direkt företagsinkodning i hamnarna.

DEPS håller nu på att vidareutvecklas och ett nytt system med delvis nytt innehåll skall börja tas i bruk under 1988. Det nya systemet, som kallas CHIEF, skall vara grunden för tullmyndighetens bearbetning av tulldeklarationer till slutet av seklet. Systemet skall kontrollera alla kvoter och licenser och utföra rimlighetskontroller. Huvuddelen av alla deklarationer skall också kodas in av företagen.

Inledningsvis kommer CHIEF att bestå av DEPS utbyggt för att klara nomenklaturen enligt Harmonized System, TARIC och SAD (innebörden av dessa uttryck beskrivs i avsnitt 2.5 och 3.4). Därefter skall ytterligare funktioner fogas till och spridning ske till fler användare.

Förbundsrepubliken Tyskland

Ett avancerat tulldatasystem som kallas ALFA infördes 1978 vid flygplatsen i Frankfurt. Importörer, speditörer och transportföretag kan överföra lastuppgifter och tulldeklarationer antingen från egna datasystem direkt till ALFA eller via förhyrda terminaler kopplade till

tullmyndighetens system. Användarens identitet fastställs med hjälp av ett magnetkort som förs in i terminalernas tangentbord.

Innan godset ankommer eller omedelbart därefter för importören eller dennes ombud in lastuppgifter i ALFA. Felindikationer lämnas av systemet och dessa måste rättas av företaget. Faktiskt ankommande gods stäms sedan av mot registreringen och avikkelser rättas.

För gods som inte är tull- och skattefritt skall en komplett tulldeklaration lämnas. Denna upprättas efter godsets ankomst med hjälp av företagens datorer eller vid terminaler som står i förbindelse med ALFA och överförs till ALFA-systemet. Några företag använder därvid interaktiva realtidsförfaranden. När deklarationerna upprättas kan stöd fås från olika referensregister. Alla deklarationsdata som överförs kontrolleras mot ett antal register m.m. Fel som upptäcks återförs till användarens terminal. När uppgifterna är korrekta beräknar systemet tull och skatt. Godsutlämning garanteras 30 minuter efter det att komplett tulldeklaration har lämnats. För tull- och skattefria varor tillämpas ett något förenklat system.

När en deklaration kommit in i systemet jämförs den mot urvalskriterier, t.ex. varuslag, tillståndskrav och ursprungsland. Därvid fördelas sändningarna i två grupper, nämligen sådana som automatiskt frisläpps och sådana som inte frisläpps. På deklarantens bildskärm anges klassificeringen. De sändningar som frisläpps automatiskt kan mottagaren förfoga över efter 30 minuter, om inte tulltjänsteman ingriper och ändrar klassificeringen. Datautskrift av tulldeklaration med styrkande handlingar skall lämnas in senast påföljande dag. De sändningar som inte frisläpps automatiskt har utvalts för fysisk kontroll eller för dokumentkontroll innan de frisläpps. Även denna klassificering kan upphävas av tulltjänstemannen. Utskriven tulldeklaration skall lämnas även i dessa fall.

Importörer och speditörer som inte är sammankopplade med ALFA lämnar utskriven tulldeklaration och styrkande handlingar till tullmyndigheten som kodar in uppgifterna i ALFA-systemet. Beslut om frisläpp eller inte fattas i detta fall av en tulltjänsteman.

ALFA-systemet har senare införts även vid några andra stora tyska flygplatser.

År 1980 inledde den tyska tullmyndigheten försök med ett system kallat ZADAT som gör det möjligt för företagen att lämna tulldeklarationer på maskinläsbart medium i stället för med skrivna deklarationer. I systemet ingår att tulldeklarationer för bestämda perioder lämnas på magnetband och att myndigheten med datautrustning utför bearbetning av deklarationerna och beräknar tull och skatt. Styrkande handlingar lämnas in så att tullmyndigheten kan granska dem. Vid bearbetningen görs en mängd kontroller och beräkningar. Fel som upptäcks, vilka skulle påverka tull- och skattebeloppen, meddelas deklaranten som är skyldig att rätta dem. Endast ett fåtal importörer utnyttjar möjligheten att lämna tulldeklarationer på magnetband.

Några iakttagelser

Datoriserad informationshantering i det operativa tullarbetet började användas i början av 1970-talet. Ofta introducerades datasystem i förtullningen av flygtransporterat gods där kravet på snabbhet är särskilt uttalat.

De tulldatasystem som infördes i början på 1970-talet - och även senare införda system - håller nu på att vidareutvecklas. Man satsar då ofta på dokumentlös informationsöverföring från företagen till tullmyndigheterna. I en del fall förlitar man sig på elektronisk signatur medan man i andra fall också kräver ett manuellt undertecknat dokument.

Systemen bygger på att uppgifter som registrerats en gång hos företaget eller tullen inte skall behöva registreras på nytt. Uppgifterna lämnas satsvis eller interaktivt. De uppgifter som lämnas kontrolleras av systemet i fråga om giltighet, rimlighet, logik m.m. Systemen ger ofta deklaranten stöd vid utformningen av deklarationen, t.ex. i fråga om beräkningar, tulltaxenummer och krav på licenser. Även när systemen varit i drift flera år synes fortfarande en väsentlig del av deklarationerna lämnas på blankett. I många fall skall styrkande underlag lämnas till tullmyndigheten.

På grundval av olika kriterier och slumpvis urval fördelas deklarationerna eller sändningarna på mer eller mindre noggranna granskningsformer. För en stor del av deklarationerna tillämpas i huvudsak endast en automatiserad kontroll genom tulldatasystemet. Om deklarationerna godtas av systemet frisläpps de utan ytterligare kontroll. För en del av deklarationerna tillämpas dokumentkontroll och för vissa dessutom fysisk kontroll av varorna.

Det tar flera år att utforma och införa tulldatasystem. Vidareutveckling av systemen synes ofta vara både lämplig och möjlig när erfarenheter vunnits och tekniken förbättrats. Investeringarna i utvecklingsarbete och maskinutrustning m.m. är betydande.

2.2.3 Andra intressenter

Vid sidan av tullen samt import- och exportföretagen finns andra intressenter att ta hänsyn till vid datorisering av tullproceduren. Med import- och exportföretag avses här även företag som speditörer, ombud, hamnar, statliga affärsverk m.fl. Övriga intressenter utgörs därför av myndigheter. De viktigaste av dessa anges i det följande.

Kommerskollegium har hand om import- och exportreglering för alla varor utom jordbruksvaror, tobak och gödselmedel. För att få importera eller exportera varor som är reglerade krävs licens utfärdad av kommerskollegium.

För närvarande är regleringar i tillämpning på importen av bl.a. vissa varor från statshandelsländerna, textilvaror från ett antal länder och vissa stålprodukter från alla länder. Varje år utställs ca 65 000 licenser.

Vid import eller export räknar tullverket av den kvantitet som importerats eller exporterats på licensen. För importen av stålprodukter används ett förfarande med generella licenser. Sådana utställs på importörer som åtagit sig att regelbundet rapportera sina inköp av dessa produkter direkt till kollegiet. Tullverket bevakar endast att företaget vid import beviljats sådan licens.

Kommerskollegium har rätt att från tullverket erhålla uppgifter som rör import eller export. Kommerskollegium kan härigenom t.ex. vid utredningar om marknadsstörning få viktig information om import som inte är reglerad eller följa upp faktisk import och export vid misstanke om kringgående av regleringar.

Jordbruksnämnden (JN) har hand om import- och exportreglering för jordbruksvaror, tobak och gödselmedel. För att få importera eller exportera sådana varor som är import- eller exportreglerade krävs licens utfärdad av JN. Ca 1 500 importlicenser ställs årligen ut.

Jordbruksnämnden fastställer jordbruksavgifter. De flesta av dessa ligger fast för lång tid (halvår eller mer) och är knutna till ett bestämt statistiskt nummer. I fråga om vissa jordbruksvaror förekommer omfattande handel på världsmarknaden. Avgifterna för dessa varor måste anpassas till världsmarknadspriser och ändras därför ofta. Generella jordbruksavgifter meddelas tullen i form av författningstryck. Importörer kan av JN beviljas nedsättning av fast avgift. Denna nedsättning meddelas tullen genom att importören uppvisar nedsättningsbeskedet. För ett mindre antal varor hänförliga till vissa statistiska nummer finns inga fasta avgifter. Avgiften är i dessa fall knuten till varans sammansättning och meddelas till tullen genom att importören uppvisar ett av JN utfärdat avgiftsbesked. Dessa är i allmänhet giltiga i tre månader eller mer. Jordbruksnämnden har rätt att från tullverket erhålla uppgifter som rör import och export. Ca 25 000 tullsedlar per år innehåller någon form av jordbruksavgift. JN:s önskemål är att kunna följa hur beviljade licenser nyttjas och att snabbt kunna få ut information om ändrade fasta jordbruksavgifter.

Statistiska centralbyrån (SCB) får från tullverket underlag på magnetband för handelsstatistik. Detta underlag datorbearbetas bl.a. mot ett prisregister. Vid denna datorbearbetning upptäcks oklarheter som tillställs tullverket för utredning. De korrigerade uppgifterna överlämnas till SCB som därefter kan producera handelsstatistiken. SCB har även en databas vari finns uppgifter om import- och exportstatistik, som är tillgänglig för företag.

Riksskatteverket debiterar och uppbär en rad olika punktskatter, t.ex. bensinskatt, dryckesskatt, försäljningsskatt på motorfordon m.m., för hos verket registrerade företag. För icke registrerade företag debiterar och uppbär tullen skatt vid import. Skattesatser meddelas tullverket genom författningstryck. Riksskatteverket har rätt att erhålla uppgifter om export och import av varor.

Länsskattemyndigheterna har enligt tullagen rätt att få uppgifter från tullverket om händelser rörande import och export av varor. Dessa uppgifter används bl.a. vid beslut om återbetalning av mervärdeskatt.

Riksbanken har rätt att erhålla uppgifter om export och import av varor. Riksbanken är särskilt intresserad av uppgifter om export av varor för att kunna bevaka att betalningarna tas hem från utlandet. Tullverket är intresserat av riksbankens registreringar om företagens betalningar till utlandet för att den vägen om möjligt kunna upptäcka oegentligheter vid bl.a. beräkning av tullvärde.

Även statens pris- och kartellnämnd har rätt att från tullverket få uppgifter som rör import och export av varor.

Lantbruksstyrelsen har huvudansvar för tillämpningen av den veterinära införselkungörelsen och svarar för tillståndsgivning vid import eller export av t.ex. levande däggdjur. Tillstånden skall visas upp för tullverket.

Lantbruksstyrelsen ansvarar också för tillämpningen av växtskyddslagen. Det innebär bl.a. att myndigheten vid import granskar av exportlandet utfärdat sundhetscertifikat och beslutar därefter om varan får importeras eller inte. Sundhetscertifikat är ett intyg som skall garantera att varan uppfyller ställda krav, t.ex. att den är fri från sjukdomar och artfastställd. Vid import av växter utgår växtskyddsavgift. Enligt av lantbruksstyrelsen fastställd taxa debiterar och uppbär tullverket avgifterna.

Lantbruksstyrelsen administrerar också förordningen angående utrotningshotade djur och växter. Denna förordning reglerar handeln med

vissa djur och växter. Som exempel på sådana kan nämnas vissa ormar och kaktusar.

Livsmedelsverket utfärdar införseltillstånd för livsmedel med anledning av den veterinära införselkungörelsen. Tillstånden skall vid import visas upp för tullverket. Verket svarar också för tillämpningen av livsmedelslagen. Där föreskrivs bl.a. att yrkesmässig livsmedelsimportör skall vara registrerad hos livsmedelsverket. Denna lista tillställes tullverket som övervakar att livsmedelsimportörerna är registrerade.

Socialstyrelsen (SoS) har huvudansvaret för tillämpningen av författningar rörande läkemedel, narkotika, försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat m.m. Det innebär bl.a. att SoS måste framställa listor på utomlands tillverkade naturmedel. Dessa listor används inom tullverket för att korrekt tullklarering skall kunna göras. SoS listor är framtagna med datorteknik. Vidare utfärdar SoS tillstånd för import av teknisk sprit. Dessa tillställs importören som uppvisar tillståndet för tullverket. Tullverkets personal skall boka av importerad kvantitet i tillståndet.

Transportrådet (TPR) handlägger frågor om den internationella lastbilstrafiken. En viktig uppgift för TPR är att i förhandlingar fastställa kvoter för hur många transporter som får utföras med lastbilar till och från de berörda länderna. Underlaget för sådana förhandlingar utgörs främst av TPR:s egna uppgifter och förfrågningar bland åkare. Uppgifterna är idag mycket bristfälliga och det vore värdefullt för förhandlingsarbetet om säkrare underlag kunde erhållas. Särskilt angeläget för TPR är att få en bild av utländska åkares trafik på Sverige, antalet transporter, lastbil med eller utan släp, nationalitet osv. Hos TPR finns f.n. 358 utlandstransportörer registrerade och ca 16 000 tillstånd till utlandstransporter beviljas årligen.

2.2.4 Några rättsliga frågor

I direktiven uttalas att utredningen bör uppmärksamma de legala problem, bl.a. ansvarsfrågor, som kan vara förknippade med utväxling av in-

formation mellan näringslivet och tullverket med hjälp av ADB eller andra elektroniska metoder. I ett system med dokumentlös uppgiftsöverföring är det rättsligt nödvändigt att uppgiftslämnarens namn, ställning och behörighet klarläggs. Detta klarläggande skall tjäna samma ändamål som namnunderskrifterna i de nuvarande tulldeklarationerna. I detta avsnitt lämnas en bakgrund till bl.a. denna och ett par andra rättsliga frågor.

Allmänt om papperslös informationsöverföring

För ungefär hundra år sedan började telegram att användas för att överföra handelsdata. Informationen som överfördes avsåg transaktioner som t.ex. köp, ordererkännanden, bekräftelser och betalningsinstruktioner. Telex kom successivt att ersätta telegram. Båda kommunikationsmetoderna innebär att avsändare och mottagare har en papperskopia innehållande översänd resp. mottagen information. Någon namnteckning från avsändaren finns emellertid inte på mottagarens papperskopia. Därmed bestyrks inte utan vidare avsändarens identitet och inte heller bestyrks att innehållet i översänt meddelande är det avsedda. Den legala formen för de genom meddelandena upprättade rättsdokumenten har inte lösts. Detta har emellertid inte hindrat en mycket omfattande användning av telex i det internationella handelsutbytet. När det är särskilt viktigt kan återuppringning eller utbyte av kontrollkoder användas för att säkerställa identifieringen av meddelandets avsändare.

Äldre teknologi håller nu på att ersättas av kommunikation mellan datorer. Någon papperskopia framkommer då inte hos avsändare eller mottagare utan informationen finns i någon papperslös informationsbärare som magnetband eller diskett eller endast i datorernas minne. Informationen kan vid behov visas på en bildskärm. Papperskopior kan framställas men detta görs inte rutinmässigt.

För att vid datakommunikation ge god säkerhet för att avsändaren är den han utger sig för att vara, eller är behörig, används ett antal olika tekniker. Exempel på sådana är återuppringning, utbyte av kontrollkoder, kryptering, lösenord och magnetkort. Utveckling pågår av s.k. smart cards och av elektronisk analys av signaturer, fingeravtryck,

röster och ögonmönster. Datatekniken erbjuder metoder för att elektroniskt identifiera avsändaren.

Dokument

När uppgifter lämnas till en myndighet på ett formulär utgör detta ofta ett rättsdokument varigenom uppgiftslämnarens ansvar avgränsas till det informationsinnehåll som finns i dokumentet. Uppgiftslämnaren binds till de olika frågeställningar som dokumentet innehåller. Ansvar kan utkrävas för de felaktigheter som uppgiftslämnaren gjort när dokumentet fyllts i och undertecknats.

Den svenska förvaltningsrätten uppställer i regel kravet att rättsdokument skall ha en skriftlig utformning. Det mest framträdande exemplet på detta är de deklarationer (formulär) som finns inom skatteväsendet. I stort sett samtliga dessa är obligatoriska i den meningen att uppgifterna skall lämnas på fastställda formulär. Uppgifter som lämnas utanför det fastställda formuläret har - om de inte kompletterar uppgifterna i formuläret - ingen rättsverkan vare sig för den enskilde eller skattemyndigheten. Riksskatteverket har hittills inte medgett att uppgifter får lämnas på andra media än formulär.

Tulldeklarationer och andra tullhandlingar utgör rättsdokument. Ett formulärlöst överförande av sådana uppgifter kräver således att de teleöverförda uppgifterna eller datamediet med uppgifterna ges karaktären av rättsdokument. Detta kan lösas genom att det i lag anges att tullhandlingar med visst uppgiftsinnehåll får överföras genom ADB och att dessa utgör ett rättsligt bindande dokument när uppgifterna i sin helhet mottagits av myndigheten.

Signaturens betydelse

En deklaration undertecknas i regel på heder och samvete. Ibland används en sanningsförsäkran. Av brottsbalkens bestämmelser om osann försäkran (15 kap. 10 §) framgår generellt att ansvar kan utdömas i de fall någon i skriftlig utsaga, dvs. i deklarationen eller det fysiska

formuläret, som enligt lag avges på heder och samvete eller under annan försäkran, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen. Av detta bör slutsatsen kunna dras att lagstiftaren förutsatt två faktorer, nämligen ett skriftligt dokument och en signatur som binder personen eller företaget till innehållet i dokumentet. Därmed krävs en lösning även i fråga om signaturen.

En signatur kan sägas ha fem funktioner, nämligen

a) slutgiltighet (ett undertecknat dokument som skiljer sig från ett utkast),
b) identifikation (signaturen identifierar den som undertecknat dokumentet),
c) äkthetsbevisning (signaturen garanterar att uppgifterna i dokumentet härrör från undertecknaren),
d) varningssignal (undertecknaren blir genom sin signatur medveten om den legala effekten av att uppgifterna lämnas),
e) bevisfunktion (signaturen utgör beviset för undertecknarens ansvar för riktigheten av de lämnade uppgifterna).

Det som skapar en signatur är dess unika form, som legalt binder ihop en person och en text. Eftersom alla obligatoriska dokument som ger ett rättsligt ansvar måste ha en signatur, innebär ett överförande eller ett överlämnande på datamedium att signaturfrågan bör lösas på i princip samma sätt som i fråga om en skriftlig utsaga. Detta betyder att signaturen i en ADB-lösning kan lösas genom att skapa en "elektronisk" signatur.

Ett tillskapande av elektronisk signatur ställer samma rättsliga krav som på en normal signatur, nämligen att den skall

- vara individualiserad,
- vara unik till sin form,
- ha karaktäristiska drag från undertecknaren,
- vara igenkännbar som ett namn (viss tydlighet),
- inte innehålla tryckbokstäver.

Datakommunikation

När transaktioner görs med datakommunikation uppkommer frågan om vilket meddelandets avsedda innehåll skall anses vara. Är det den version som matades in av operatören, registrerades i datorns minne, lämnade företaget, nådde mottagaren eller registrerades i mottagarens datorminne? Avvikelser kan oavsiktligt och av tekniska skäl uppkomma vid inmatning och bearbetning hos avsändaren, under överföringen samt vid mottagning och bearbetning av informationen. Dessutom kan man inte bortse från att såväl avsändare som mottagare har möjlighet och kanske intresse av att i datorns minne ändra registrerade data. Sådana ändringar kan vara omöjliga att spåra i efterhand.

Datakommunikation har utvecklats snabbt under senare år. De rättsliga problemen som redovisats och som sammanhänger med identifiering av avsändare, bestyrkande av meddelandets innehåll och frågor och datorproducerat materials bevisvärde inför domstol har emellertid begränsat tillämpningarna. Därför har datakommunikation särskilt vunnit insteg i informationsutbytet inom de stora multinationella företagen där beslut enkelt kunnat fattas i tekniska frågor och där de rättsliga problemen knappast behöver aktualiseras. Dessutom har tekniken kommit till omfattande användning inom avgränsade områden där en gemensam organisation kunnat lägga fast de regler som behövs. Exempel på det sistnämnda är bankernas samarbete i SWIFT för genomförandet av internationella betalningar.

Betydligt svårare är det att lösa problemen vid datakommunikation mellan olika handelspartners som inte står i ett mer varaktigt förhållande till varandra och som är i olika branscher. Parterna kan då inte gemensamt utveckla säkerhetskontroller beträffande behörighet och bestyrkande av meddelandets innehåll. I stället har olika internationella organ sökt utforma regler för god sed på olika områden. Exempel härpå är försök att utveckla och fastställa Uniform Code of Conduct for Interchange of Data by Teletransmission (UNCID) som kan användas när elektroniskt överförda handelsdata ersätter traditionella pappersdokument.

De förslag som föreligger reglerar bl.a. frågor om säkerhet (t.ex. att identifiera avsändare och mottagare, ange meddelandetyp, identifiera transaktioner, kontrollera att meddelandet är fullständigt), verifiering (t.ex. kontroll av att alla tecken är överförda), bestyrkande av identitet (t.ex. återuppringning), bekräftelse (t.ex. mottagaren bekräftar innehållet i meddelandet), lagring av data (t.ex. lagring i tidsföljd på minnesmedium under viss tid i oförändrat skick) och ansvarighet (om man inte iakttar reglerna). Med en gemensam ordning av detta slag kan handelsparter som avser göra affärer med varandra överenskomma att reglerna skall gälla. Detta kan sedan bekräftas genom att ett kodord (UNCID) anges i det överförda meddelandet. Det är troligt att inom kort en allmänt accepterad standard för elektronisk överföring av handelsdata i öppna system kan fastläggas.

Ett arbete pågår för att i tekniskt avseende underlätta s.k. öppen datakommunikation mellan olika användare (Open System Interconnection, OSI). OSI-modellen har sju olika nivåer (protokoll) och har utvecklats av ISO och syftar till ett omfattande standardiseringsarbete inom ADB-teknikens område. IBM har utvecklat en kommunikationsstrategi (Systems Network Architecture, SNA) som innehåller sex skikt eller indelningar. Denna teknik har f.n. karaktär av de facto-standard.

Svenska organisationer har med stöd från bl.a. styrelsen för teknisk utveckling (STU) deltagit i ett europeiskt samarbetsprojekt (Open Shops for Information Services, OSIS). Inom detta projekt har ett data- och informationssäkerhetsprojekt tagits fram. Den inom OSIS utarbetade strategin kan sammanfattas på följande sätt.

OSI:s sju olika protokoll avser i första hand att skapa förutsättningar för att datorer överhuvudtaget skall kunna umgås med varandra på ett godtagbart sätt i de nationella och internationella nätverken. OSIS-projektet syftar till säker identifiering av avsändaren och skydd av informationen under överföringen. I första hand åsyftas tillämpningar på betalningsområdet. En person med tillgång till en persondator eller en terminal skall kunna ringa upp en databasvärd, känna igen sig vid påloggningsproceduren, göra den önskade sökningen, avsluta och få räkningen presenterad, attestera den och tala om hur betalningen skall ske och avlogga. För närvarande pågår försök mellan databasvärdar och

banker. Kravet är emellertid att skapa en personlig elektronisk signatur, som inte går att förfalska eller kopiera. Lyckas detta blir användningsområdet väsentligt utvidgat.

Inom OSIS kan kryptering inte ske med hjälp av hemliga algoritmer och s.k. krypteringsnycklar. Tekniken förutsätter en öppen nyckelhantering, dvs. asymetrisk krypteringsteknik. Man använder ett s.k. OSIS-bevis, dvs. ett kännetecken. Detta är den utrustning den enskilde individen behöver för att skriva signaturen. OSIS beskriver beviset som en korsning mellan en miniräknare och ett chipcard. Beviset är ett kort med inbyggda knappar. Kortet kan göras så säkert att den hemliga informationen inte kan tappas av eller läsas på obehörigt sätt. Den som utfärdar ett bevis, garanten, kommer att ta ansvar för användningen, men bara inom de ramar garanten själv bestämmer. Vid utfärdandet skall även garantens signatur tas in i beviset. Denna information tillsammans med den unika koden för det utfärdade beviset bildar underlaget för den enskilde användarens "elektroniska signatur". Det s.k. vita spår som identifierar avsändaren av informationen har sådana särdrag som kan utgöra ett rättsligt bindande undertecknande. Meddelandeskyddet är så utformat att databasvärden slumpmässigt sänder ut ett kontrollnummer som bakas in i signaturen. Informationen får härigenom ett för en utomstående i praktiken helt oförutsebart och för varje tillfälle unikt utseende. Uppgifterna som teletransmitteras i nätverket avses sigilleras på ett från sårbarhets- och säkerhetssynpunkt godtagbart sätt.

För det svenska arbetet i OSIS-projektet finns en projektgrupp. I denna ingår representanter för Stockholms datacentral (QZ), Karolinska Institutet, Linköpings universitet, Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholms universitet samt televerket. Internationell samordning av OSIS har skett med stöd av EG. Vidare finns en juristgrupp med representanter från Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD), Institutet för rättsinformatik och bankföretag, med uppgift att tekniskt och juridiskt identifiera begreppet elektroniskt dokument samt att inventera och analysera de förvaltnings- och civilrättsliga författningar där informationsbehovet i form av dokument och undertecknande är befäst. Under 1987 beräknas arbetet överföras till en svensk ideell förening, ansluten till den internationella föreningen TeleTrusT. Sistnämnd organisations syfte är att utveckla och sprida användningen av konceptet.

Några samarbetande nordiska affärsbanker har nyligen beslutat att ta den här antydda tekniken i anspråk för att göra det möjligt för kundföretagen att från egen terminal under full säkerhet utföra transaktioner avseende sina konton.

Papperslös informationsöverföring till tullmyndigheter

I det internationella handelsutbytet ingår att lämna uppgifter, t.ex. tulldeklaration, till de nationella tullmyndigheterna. Dessa har i regel vidhållit kravet på att tullhandlingar skall vara bestyrkta med en namnteckning. Skälet härtill är att därmed anses det finnas bevis för vem som lämnat uppgifter och vilka uppgifter som faktiskt har lämnats. Tullmyndighetens ställning vid ett ev. rättsligt förfarande stärks därmed väsentligt. Men inte bara detta formella problem har förhindrat ökad användning av datakommunikation mellan företag och tullmyndigheter. Det ligger i verksamhetens natur att tullmyndigheter är starkt decentraliserade och att dokument och information mottas och beslut fattas på en mängd platser i resp. land. Härtill kommer att antalet företag som behöver kommunicera med tullanstalterna är mycket stort. Betydande svårigheter har därför förelegat att inom resp. land enas om standards i fråga om utrustning, kommunikationsförfarande m.m.

Trots de omfattande rättsliga och tekniska problem som finns har det emellertid av effektivitetsskäl och för att underlätta handeln ansetts nödvändigt att öppna möjligheter för företagen att i viss utsträckning sända uppgifter till tullmyndigheterna med papperslösa informationsbärare som fysiskt överlämnas (magnetband, disketter) eller med telekommunikation mellan företagets och tullens datorer.

Många utländska tullmyndigheter kan således medge att tulldeklarationer helt eller delvis lämnas på maskinläsbara informationsbärare eller genom telekommunikation. I några länder måste dock även ett pappersdokument underskrivas och lämnas till tullmyndigheten efter det att tulldeklarationsdata har tillförts tullens datasystem. Andra tullmyndigheter håller på att utforma system för att i fråga om vissa deklarationer kunna ta emot maskinläsbara tulldeklarationer utan krav på ett skriftligt dokument. I andra system skrivs en tulldeklaration på papper ut

automatiskt vid deklarantens terminal där den signeras och sedan sänds till tullmyndigheten inom en bestämd tid. I något land godtar också tullmyndigheten teleöverförda data för tullklareringsändamål utan att uppgifterna är bestyrkta genom en handskriven namnteckning.

För att kunna utnyttja de möjligheter som datatekniken nu erbjuder för att vinna säkerhet, kostnadsbesparingar och för att undvika fel har olika lösningar valts på de rättsliga problemen. I några länder är tillstånd att lämna tulldeklarationsuppgifter med magnetband eller diskett förenade med villkoret att samma rättsliga giltighet ges uppgifterna som om uppgifterna hade lämnats med en underskriven tulldeklaration. Datatekniken som sådan erbjuder också vissa möjligheter att identifiera avsändaren och att binda honom vid innehållet i mottagna uppgifter. I några länder lämnar tullmyndigheten till bemyndigade användare (företag eller person i företag) ett särskilt identitetskort, märke eller en kassett som är unik för användaren och som skall användas vid överföring av uppgifter. Det kan även vara nödvändigt att användaren anger ett lösenord innan överföring av data sker till tullens datasystem. Den som fått tillståndet är vidare ansvarig för att identitetskortet används på riktigt sätt.

Den legala miljön som ADB-tekniken möter skapar dock sådana komplexa och svårlösta problem att det kan bli nödvändigt med en internationellt utvecklat juridisk standard för elektroniska dokument. Att forma rättsliga lösningar är många gånger svårare än att skapa de tekniska lösningarna.

I sammanhanget kan nämnas att bl.a. FN-organ som strävar efter att underlätta den internationella handeln och tullsamarbetsrådet under senare år rekommenderat regeringarna att se över de nationella lagstiftningarna i fråga om bevisvärde hos dataregister, krav på vissa skriftliga dokument och krav på en bestyrkande handskriven namnteckning.

Det svenska tullverket och papperslös informationsöverföring

Det svenska tullverket har mött delvis samma rättsliga och tekniska problem vid papperslös informationsöverföring som tullmyndigheter i andra länder.

Viss försöksverksamhet bedrivs där uppgifterna i importdeklarationen lämnas på delvis annat sätt än med ett underskrivet tullformulär. I denna verksamhet deltar inemot ett dussin företag, varav flertalet ingår i de två svenska biltillverkande koncernerna. Dessa företag har fått särskilt tillstånd att, i regel veckovis, lämna tulldeklaration skriven på en datalista. På listan skrivs en försäkran som undertecknas manuellt. Denna deklaration handläggs på sedvanligt manuellt sätt inom tullen. I försöksverksamheten ingår också att företagen skall lämna de uppgifter som behövs för statistikändamål på magnetband. Något signerat dokument överlämnas inte i detta sammanhang. Innan företagen fått tillstånd att medverka i försöksverksamheten och använda detta förfaringssätt har tullen besökt företaget och kontrollerat t.ex. företagets administrativa rutiner och hur omvandling från interna artikelnummer till statistiska nummer går till.

Tullverket har även gett några svenska exportörer tillstånd att månadsvis på magnetband till tullen överlämna de statistiska uppgifter som skall finnas i exportanmälan. Motsvarande uppgifter behöver då inte finnas i den undertecknade exportanmälan som lämnas.

Det bör också nämnas att åtskilliga företag och speditörer har utvecklat system där tullhandlingarna skrivs ut med hjälp av datateknik. De vanliga blanketterna fylls i med maskinell teknik men undertecknas för hand. Detta ger inte upphov till några rättsliga problem för tullen och varje dokument hanteras av tullen på samma sätt som andra tulldeklarationer m.m.

Vad så gäller de konkreta rättsliga problem som aktualiseras för tullverket vid papperslös informationsöverföring av tulldata kan följande anföras. Allmänt gäller enligt 7 och 23 §§ tullagen (1973:670) att den som avser att föra in eller föra ut gods skall lämna importanmälan med tulldeklaration eller exportanmälan. Vid hemtagningsförfarande skall

hemtagningsanmälan lämnas. Dessa dokument skall undertecknas. I och med att anmälan undertecknas bestyrker en person, i regel på uppdrag av ett företag, att uppgifterna är riktiga. Vidare framgår vem som lämnat uppgifterna. Om uppsåtligen eller av grov oaktsamhet oriktiga uppgifter lämnas och detta leder till att tull, annan skatt eller avgift undandras statsverket eller att vara förs in i strid mot förbud kan den som är ansvarig för de lämnade uppgifterna dömas enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Motsvarande gäller vid utförsel. Om den tullskyldige lämnar oriktig uppgift, som leder till att avgifter blir för lågt beräknade, kan han även om uppsåt inte föreligger bli skyldig att betala tulltillägg enligt tullagen.

Tullverket har enligt 7 § tullagen rätt att medge att de uppgifter som behövs för förtullningen lämnas i en annan ordning än med tulldeklaration. Ett legalt utrymme finns således redan för att överge det fastställda formulärets funktion. Undantag från att lämna deklaration gäller t.ex. för postförsändelser och för resandeimport. Den beskrivna försöksverksamheten sker också med stöd av detta lagrum. I de fall någon har att lämna skriftliga uppgifter har det inom tullen ansetts att en namnunderskrift behövs för att bestyrka uppgifterna och för att binda någon vid lämnade uppgifter. Kravet på att skriftligt undertecknad hemtagningsanmälan, importanmälan med tulldeklaration och exportanmälan skall lämnas har i princip upprätthållits i fråga om den kommersiella utrikeshandeln. I de försök med ADB i tullproceduren som angetts ovan ingår således att ett manuellt underskrivet tulldokument skall lämnas.

Ett rättsligt problem sammanhänger med behovet att kunna avgöra vilka uppgifter en importör eller exportör faktiskt har lämnat till tullen. Detta blir särskilt betydelsefullt när uppgifterna överförs med datakommunikation. Vad frågan gäller är om den information som företaget sänt också är den information som tullen har mottagit. Man kan föreställa sig att inmatade uppgifter förvanskas på sin väg från företagets dator till bearbetningen i tullens dator. Om i ett sådant fall statsverket undandras tull kan det vara svårt att hävda att uppgiftslämnaren är ansvarig. Detta markerar kravet på att det teleöverförda meddelandet skall utgöra ett rättsdokument.

Det bör dock i sammanhanget nämnas att i prop. 1986/87:166 med förslag till bl.a. ny tullag regeringen förordar att generaltullstyrelsen får medge att uppgifterna i tulldeklarationen får lämnas med teleöverförda meddelanden eller andra automatiska metoder eller i form av upptagning för automatisk databehandling (14 §). Syftet med denna lagändring är att i avvaktan på införandet av en datoriserad tullprocedur skapa författningsenlig möjlighet till sådan kommunikation. Den nya tullagen väntas träda i kraft den 1 januari 1988.

Till saken hör också att i 14 § datalagen (1973:289) föreskrivs att om myndighet vid handläggning av ärende använder sig av upptagning för automatisk databehandling skall upptagningen tillföras handlingarna i ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat. Om papperslös informationsöverföring tillämpas mellan företagen och tullverket finns informationen lagrad i elektronisk form i tullens datorer och används vid avgörandet av ärenden om import och export. Skall denna elektroniskt lagrade information även dokumenteras i läsbar form på papper för att tillföras handlingarna i resp. ärende är det uppenbart att det även vid teleöverförd information skulle behövas en mycket omfattande pappershantering vid tullverket.

Det bör betonas att när ett förtullningsärende rörande kommersiell import avgörs, utgörs underlaget normalt av en tulldeklaration med till denna fogad handelsfaktura och ibland även av ursprungsintyg och licenser m.m. Dessa handlingar, som kan vara mycket omfångsrika, överlämnas av importören till tullen och när ärendet avgjorts förvaras handlingarna av tullen under fem à sex år. Om fördelarna med papperslös informationsöverföring skall kunna vinnas fullt ut måste det bestyrkande underlaget också överföras papperslöst eller så måste tullen avstå från att begära detta underlag för varje ärende. Till exportanmälan behöver f.n. inte fogas fakturor utan det räcker att fakturanummer eller annat referensnummer anges i anmälan.

Vid papperslös informationsöverföring från tullen till företagen behöver även vissa förvaltningsrättsliga frågor uppmärksammas. Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall sålunda sökanden underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärende, om detta inte är uppenbart obehövligt. Om beslutet går den sökande emot skall han även

underrättas om hur han kan överklaga det. Av 20 § följer också att skälet till att avvikelse gjorts från lämnad tulldeklaration skall anges i beslutet. Det räcker således knappast att enbart i tullsedeln ändra totalsumma av tull, annan skatt och avgift. I allmänhet kräver reglerna för förvaltningsbeslut att beslutet ges skriftlig form och tillställs den sökande. Den nya förvaltningslagen synes inte vara anpassad till ett system med elektroniska dokument. Dess lagtekniska uppbyggnad m.m. följer det traditionella handlingsbegreppet som utvecklats inom det svenska förvaltningsförfarandet de senaste århundradena och med de rättssäkerhetsgarantier det upprätthåller, nämligen kommunikationsprincipen, offentlighetsprincipen och överklaganderätten m.m.

2.3 Tullens dataerfarenhet

En utgångspunkt för datorisering av tullverksamheten är den dataerfarenhet som tullen nu har. I detta avsnitt beskrivs därför den erfarenhet, kompetens och organisation som tullverket har på ADB-området. Vidare beskrivs tidigare försök med och förslag till långtgående datorisering av tullens verksamhet.

2.3.1 Tullens erfarenhet, kompetens och organisation på ADB-området

Redan på 1930-talet började tullverket använda hålkortsmaskiner för registrering av utrikeshandelsstatistikens primärdata. Bearbetning och publicering av statistiken skedde då genom kommerskollegium. År 1962 övertog statistiska centralbyån (SCB) ansvaret för bearbetningen och publiceringen av utrikeshandelsstatistiken. Den arbetsfördelning mellan tullverket och SCB som då lades fast har tillämpats sedan dess.

Systemet med central uppbörd av tull och mervärdeskatt togs i drift 1970. Datorbearbetningen ägde ursprungligen rum hos DAFA. I systemet producerades förutom tullräkningar och redovisning även underlag till SCB för importstatistiken. Tullverket övergick samtidigt till dataregistrering på hålremsa.

Databehandling av löneberäkning infördes 1974. Samma år anslöts tullverket till system S, dvs. statens ADB-baserade ekonomiadministrativa system.

I mitten av 1970-talet infördes viss godsredovisning avseende hemtaget gods i det centrala uppbördssystemet.

År 1975 övergick man hos generaltullstyrelsen till dataregistrering vid bildskärmsterminaler.

En försöksverksamhet med lokala datorer påbörjades 1977 i Västerås och Eskilstuna och ett system med lokal registrering av tulldeklarationer är nu i försöksdrift på dessa båda platser. Parallellt med denna försöksverksamhet byggdes en datacentral upp hos generaltullstyrelsen. I slutet av 1983 övertog denna driften av det centrala uppbördssystemet. Försöksverksamheten avslutas inom kort.

I det följande redovisas de viktigare ADB-system som för närvarande används i tullverket, verkets ADB-kompetens och tullverkets ADB-organisation.

Aktuella datasystem

Centrala uppbördssystem (CU). CU omfattar bl.a. fakturering av tullverkets kredituppbörd, sammanställning och redovisning av tullverkets uppbörd samt vissa redovisningsrutiner i fråga om hemtagning.

Grunddata registreras på generaltullstyrelsens statistiska sektion med hjälp av två fleroperatörssystem av typ Nixdorf 8850 med tillsammans 42 terminaler. Viss reservutrustning finns också. De registrerade uppgifterna överförs till magnetband som överlämnas till ADB-sektionen där datorbearbetningen sker. På ADB-sektionen framställs tullräkningar och inbetalningskort samt avstämningstablåer och rapportlistor.

Tullverkets centralkassa bevakar och registrerar inbetalningar i ett separat system (TUBB), som utvecklats inom styrelsen. Datorbearbetning sker vid ADB-sektionen.

Ett tiotal importörer har för närvarande tillstånd att lämna tulldeklarationer periodvis för importen. Deklarationerna framställs med hjälp av importörernas egna datorsystem. De lämnas till tullanstalterna i form av datalistor. Tulltaxeringsbeslut dokumenteras manuellt på särskild tullsedel som går in i uppbördssystemet. För handelsstatistiken lämnas uppgifter direkt till generaltullstyrelsen på magnetband.

SCB svarar för framställning och publicering av handelsstatistiken. Tullverket levererar periodvis till SCB:s datacentral i Örebro magnetband som innehåller handelsstatistiska primäruppgifter. Beträffande importen hämtas uppgifterna från importanmälningar och framställningen av detta s.k. statistikband är hos tullverket samordnad med framställningen av tullräkningar. Uppgifter om utförsel av gods hämtas från exportanmälningar, som liksom tullsedlarna dataregistreras vid statistiska sektionen. Ett tiotal exportörer lämnar exportstatistik på magnetband direkt till statistiska sektionen i stället för i exportanmälningar. Dessutom lämnas summariska uppgifter för snabbstatistik avseende import.

Lokal fakturaarkivering. Registret för lokal fakturaarkivering (FARK) förser tullanstalterna med uppgifter om importen fördelad på leverantörer och importörer. För varje sändning anges redovisningsnumret på den tullsedel, enligt vilken sändningen tulltaxerats. Uppgifterna erhålls från statistiska sektionens dataregistrering av tullsedlar och redovisas på mikrokort som produceras av DAFA.

Exportörskort. På grundval av statistiska sektionens dataregistrering av exportanmälningarna framställer SCB magnetband innehållande varje exportörs exportposter. DAFA överför detta till mikrokort varje månad.

Microprocessorbaserade datorer. Tullverket har 60 persondatorer. Dessa används för kalkylering, ordbehandling och registerhantering samt för utbildnings- och utvecklingsändamål.

Personaladministrativt system. Tullverket har utvecklat ett personaladministrativt system (PA). Det är ett databassystem, som utvecklats i ett fjärde generationens programspråk (Focus). Systemet innehåller bl.a. matrikeluppgifter om alla anställda i tullverket. I systemet re-

gistreras bl.a. anställningsdata samt uppgifter om tjänster och utbildning.

För driften av systemet svarar Datema och tullverket är via två terminaler och en skrivare anslutna till företagets stordator. Terminalerna och skrivaren är placerade på styrelsens personalbyrå. Från dessa terminaler sker inrapporteringen av uppgifter till systemet. Från terminalerna beställs också utdata enligt fastställda program eller enligt program som görs via terminalen. Utdata kan erhållas efter utskrift hos Datema eller på egen skrivare.

SLÖR. Tullverket är anslutet till det statliga löneuträkningssystemet SLÖR. Systemet innehåller en för statsförvaltningen centraliserad databehandling på grundval av myndighetens inrapportering. I tullverket inrapporteras lönepåverkande data på blanketter för optisk bearbetning (OCR). Blanketterna läses in hos ett konsultföretag och den inlästa informationen överförs på magnetband till DAFA, som svarar för driften av systemet. Systemansvarig myndighet är statens löne- och pensionsverk.

System S - TEMOS. Tullverket är sedan 1974 anslutet till statens redovisningssystem (System S). Generaltullstyrelsen är en av de redovisningscentraler (RC) som ingår i systemet.

Tullverkets lokala tullmyndigheter skickar in betalningshandlingar till RC, som dataregistrerar uppgifterna. För registreringsarbetet finns fem terminaler anslutna till en dator (Esselte XL-40), som är placerad vid ADB-sektionen.

Från RC förs uppgifterna via telenätet över till DAFA, som svarar för den centrala databehandlingen. Systemansvarig är RRV. Den 1 juli 1985 gick tullverket över till TEMOS, som är ett tekniskt moderniserat System S.

Författningsregister i Rättsdata. Rättsdatasystemet är ett datorbaserat informationssystem. Den dator som används finns hos DAFA i Stockholm. Tullverket har anslutit sig till systemet. Kontakt med systemet hålls via terminaler och telekommunikation.

Rättsdata innehåller juridiskt material som är uppdelat på olika databaser. Vid sökning används en programvara som heter IMDOC. Sex olika myndigheter svarar för närvarande för systemet, nämligen justitiedepartementet, domstolsverket, riksdagen, riksskatteverket, generaltullstyrelsen samt kriminalvårdsstyrelsen.

Sjötrafik. Marinen och Philips har utvecklat ett datorbaserat system för övervakning och ledning av sjötrafik. Systemet får sina data från försvarets kustradarstationer samt genom information från radiotrafiken till sjöss och från sjöfartsanknutna myndigheter och organisationer. Kustbevakningen kan via egna bildskärmar utnyttja systemet.

Sedan flera år finns nio terminaler på sambandscentraler och bevakningskontor. De används inom fiskeristyrelsens kvotkontrollsystem vid kontroll av utländska fiskefartyg i den svenska fiskezonen samt vid sökning i fartygsregistret vid allmänna kontroller av svenska fartyg.

En dataterminal finns på styrelsens kustbevakningsbyrå för sökning i olika svenska och utländska databaser. Den används bl.a. för sökning av allmän och vetenskaplig information om farliga ämnen och produkter samt teknisk information om åtgärder mot miljöfarliga utsläpp från fartyg.

Göteborgs hamn. Sedan 1982 har Göteborgs hamn inrättat en trafikledningscentral (TLC) som skall leda och betjäna fartygstrafiken inom hamnens trafikområde. Inga fartyg tillåts gå in till, passera eller lämna trafikområdet utan att anmälan görs till TLC. Uppgifter om trafiken matas in i en dator, till vilken bl.a. distriktstullkammaren via en terminal är inkopplad. Tullmyndigheten får härigenom tillgång till information som underlättar dess planeringsarbete.

Göteborgs hamn använder också ett ADB-system (TICS) för godshanteringen i Skandiahamnen, där Göteborgs hamn har tullupplag och svarar för godsvården. Tullverkets medverkan i systemet består i att då exportanmälan erhålls via terminal registrera uppgift om att utförselmedgivande lämnats för viss sändning. Systemet används bl.a. för tullupplagets godsredovisning gentemot tullverket.

CARIN. Vid Landvetters flygplats har SAS utvecklat och vid tullupplaget tagit i bruk ett datoriserat system för godsredovisning. Sedan flera år har tullens tjänstemän möjlighet att med terminaler och skrivare få viss information ur systemet.

Tullverkets ADB-kompetens

Av det föregående framgår att åtskilliga ADB-tillämpningar förekommer i skilda delar av tullens verksamhet. I fråga om flertalet system är tullen en av flera användare och har inte ansvar för systemets drift, vidmakthållande och utveckling. Beträffande dessa system finns i tullverket viss kunskap om systemens uppbyggnad i stort och om hur de kan användas.

Kompetens i fråga om system- och driftförvaltning finns i tullverket endast inom ADB-sektionen och på statistiska sektionen vad gäller dataregistreringssystemen. ADB-enheten svarar för underhåll och drift av främst CU-systemet och därtill kopplade andra system.

Inom verksamhetsområdet beskattning och statistik bedrivs verksamheten vid lokala tullmyndigheter nästan uteslutande med manuella metoder. Den kunskap och kompetens om ADB, som finns hos tjänstemän inom detta verksamhetsområde, är mycket begränsad. Genom tullverkets försorg har dock ett relativt stort antal tjänstemän genomgått en grundkurs i ADB. Samtliga tjänstemän inom detta verksamhetsområde har i anslutning till TRK-projektet också genomgått en tredagars grundläggande ADB-utbildning. Trettio tulltjänstemän har svarat för genomförandet av denna tredagarsutbildning där hittills ca 2 000 tjänstemän har utbildats. De trettio tjänstemän som fungerat som lärare har genom tullverkets försorg fått genomgå utbildning innefattande bl.a. en tvåveckors kurs om ADB.

Tullverkets ADB-organisation

ADB-sektionen vid generaltullstyrelsen svarar för drift av ADB-system vid tullverkets datacentral, utveckling och underhåll av ADB-system,

planering och uppföljning av tullverkets dataresurser samt andra ADB-frågor av huvudsakligen teknisk natur.

ADB-sektionen är uppdelad i en systemenhet och en driftenhet. Närmast under ADB-chefen finns en chef för systemenheten och en chef för driftenheten. Inom systemenheten finns dessutom fem systemerare/programmerare och inom driftenheten fyra operatörer. Av dessa tjänstemän har ADB-chefen lång erfarenhet och har tidigare haft chefsbefattningar som systemansvarig och som driftchef.

Vid generaltullstyrelsens statistiska sektion sköts dataregistreringen av bl.a. import- och exportanmälningar. Av sektionens personalstyrka på 85 tjänstemän är ca 40 engagerade i dataregistreringen.

2.3.2 Tidigare förslag till datorisering

System för tulltaxering och informationsöverföring med ADB

Efter bemyndigande av regeringen beslöt generaltullstyrelsen i december 1977 att försöksverksamhet med lokal dataregistrering av tulldeklarationer skulle genomföras vid distriktstullkammaren i Västerås och tullkammaren i Eskilstuna. Senare utökades verksamheten till att omfatta en begränsad del av centrala tulltaxeringsavdelningen i Stockholm. För utvecklingsarbetet bildades ett projekt som kallades System för Tulltaxering och INformationsöverföring med Adb (STINA). Efter utveckling av systemet inleddes försöksverksamhet i Västerås och Eskilstuna i oktober 1979 och i Stockholm i maj 1980. Försöksverksamheten avslutades på samtliga platser med utgången av november 1980. Efter försöksverksamheten har systemet hållits i drift i Västerås och Eskilstuna medan det har avvecklats i Stockholm. Verksamheten i Västerås och Eskilstuna avses nu avvecklas.

Någon egentlig utvärdering av försöksverksamheten har inte skett. I en rapport (1981-04-28) redovisar dock projektgruppen att personalen i Västerås var positiv, att kontorspersonalen i Stockholm var positiv medan taxeringsutbildad personal var mindre positiv. I Eskilstuna var personalen allmänt negativ till systemet. Systemets funktionsduglighet

bedömdes som god och driftsäkerheten som mycket god. Produktiviteten i tulltaxeringen var tillfredställande.

En grundläggande förutsättning vid utformningen av STINA var att gällande tullprocedur och gällande anvisningar för hur tulltaxeringsarbetet skulle bedrivas inte skulle ändras. STINA skulle utgöra ett komplement till gällande rutiner samt möjliggöra granskning enligt andra metoder. Målet var även att lägga dataregistreringen så nära källan där data uppstår som möjligt. STINA skulle därför byggas på ett sådant sätt att datorkraften finns tillgänglig för den som dataregistrerar. Detta uppfylls genom ett decentraliserat system. Vidare skulle systemet vara avgränsat till att omfatta dataregistrering av tulldeklarationer och anpassat för anslutning till det centrala uppbördssystemet. STINA skulle vara lätt utbyggbart för t.ex. registrering och kontroll av exportdokument.

STINA innehåller en rad olika register, t.ex. tulltaxa, kreditimportörsregister, avgiftskoder, valutakurser, gränskoder och prisregister. Dessa register kan användas för formell kontroll av att t.ex. registrerat statistiskt nummer existerar. Vidare ger systemet signal om att licens erfordras genom att vid registreringen matcha olika register. Genom att slå in fakturavärde i utländsk valuta erhålls automatisk rimlighetskontroll av angivet tullvärde. Vidare beräknar systemet tull, skatt och avgifter som jämförs med registrerade deklarerade värden.

Den kontroll som görs mot prisregister anses av personalen vara olämpligt utformad. Detta beror på att prisramarna är för snäva och inte tillräckligt ofta justeras, något som medför att systemet mycket ofta ger signal om prisavvikelse. Uppföljning med anledning av sådan signal har visat att deklarerat värde mestadels är korrekt.

Den personal som nyttjar STINA i Västerås utgörs av kontorspersonal. I dag klarar dessa självständigt merparten av all deklarationsgranskning. De är positiva till arbetet och anser inte att de endast registrerar utan att de även utför granskningsarbete. De har inte fått någon tulltaxeringsutbildning, men anser sig successivt ha byggt upp erforderliga kunskaper genom att arbeta med STINA.

Av STINA-rapporten framgår att vid ett fullt genomförande kan vissa personalbesparingar göras. Personalbesparingar görs vid generaltullstyrelsens statistiska sektion genom att mindre personalstyrka behövs för dataregistrering. Vissa besparingar hos lokala myndigheter är möjliga i arbetet med tulltaxering och redovisning.

För systemutveckling och tester har använts en dator Mini 6/36 Honeywell Bull. Som driftutrustning har använts en Mini 6/33 som senare uppgraderats till Mini 6/43 och tre textskärmsterminaler med skrivare för Västerås och en textskärmsterminal med skrivare för Eskilstuna. Förbindelse mellan terminalen i Eskilstuna och datorn i Västerås upprätthålls genom teleförbindelse. I Stockholm användes en Mini 6/43 och tre textskärmsterminaler med skrivare.

Av en kalkyl från 1980 framgick att ett fullt utbyggt system enligt STINA enligt då gällande förutsättningar skulle kräva investeringar uppgående till ca 16 milj. kr. I detta belopp ingick kostnad för datorer, textskärmsterminaler, skrivare, lokaler, möbler och utbildning. Driftkostnaderna, som inkluderade fondavgifter till statskontoret, för fullt utbyggt system beräknades till ca 4,4 milj. kr. per år. Möjliga personalbesparingar bedömdes ge en intäkt om ca 5,6 milj. kr. per år. Kalkylen visade att vid en beräknad avskrivningstid om sju år utöver införandeåret skulle en total vinst om ca 130 000 kr. (nuvärde) erhållas.

Tullverkets registrerings- och kontrollsystem

Efter förslag av generaltullstyrelsen 1982 fick tullen våren 1983 i uppdrag av regeringen att tillsammans med statskontoret utreda den närmare utformningen av ett system med lokal registrering av tulldeklarationer. Detta uppdrag utvecklades till Tullverkets Registrerings- och Kontrollsystem (TRK) och i projektgruppen ingick personal från tullverket och statskontoret.

Enligt direktiven skulle ett system utvecklas inom ramen för gällande tullprocedur. Därmed avsågs i första hand att hemtagnings- och förtullningsförfarandena inte fick ändras.

Successivt under arbetets gång vidgades projektet till att omfatta allt fler av tullverkets rutiner. År 1985 hade det vuxit till att omfatta alla tullens importrutiner. Däremot låg exporten fortfarande utanför projektet. Det system som man siktade mot var ett landsomfattande system med ca 1 000 terminaler anslutna. Det skulle finnas terminaler vid varje tullanstalt och tullupplag. Det skulle likaså vara möjligt för importörer och speditörer att överföra t.ex. hemtagnings- och importanmälningar på datamedium.

Hösten 1985 begärde tullstyrelsen i skrivelse till regeringen att TRK-projektet skulle få genomföras. Tullstyrelsen ville få klartecken beträffande projektets vidgade omfattning och få resurser för fortsatt utvecklingsarbete.

I avvaktan på regeringsbeslutet anlitades under perioden januari - maj 1986 ett antal konsulter. Dessa fick var och en avgränsade uppgifter i avsikt att konkretisera projektets idéer. Konsulternas rapporter lämnades till TRK-projektet under våren 1986. Projektgruppens utvecklingsarbete tillsammans med konsultrapporterna ledde fram till en skriftlig dokumentation av TRK-systemet. Denna var klar under förhösten 1986.

Här följer en kortfattad presentation av TRK-systemet.

Det system som utvecklades av projektet innebar flera nyheter och förändringar varigenom man skulle komma tillrätta med väsentliga problem och svårigheter i det manuella systemet.

I TRK-systemet ville man ta till vara möjligheter till <u>informationspåbyggnad</u>. Därmed avsågs att en gång registrerad information inte skulle behöva registreras på nytt. Ett unikt <u>ID-nummer</u> (identitetsnummer) skapades som skulle ersätta nu använt godsnummer, hemtagningsnummer och redovisningsnummer. ID-numret skulle följa ett ärende genom hela tullprocessen och var också grunden för enkel informationsåtervinning. <u>Lokalt sorteringsnummer</u> skapades vilket skulle medföra möjlighet till förenklade arkiveringsrutiner. <u>Obligatorisk anslutningsskyldighet</u> för tullupplagen till TRK-systemet skulle gälla.

I TRK-systemet skulle finnas ett effektivt spärrsystem och spärrade sändningar skulle inte få lämnas ut utan tullverkets medgivande. Därmed skulle tullverket återta utlämningsrätten från tullupplagen. Ett urvalssystem för granskningsarbetet skulle införas så att ur kontrollsynpunkt intressanta deklarationer på ett enkelt sätt kunde väljas ut för mer noggrann granskning. Informationsåtervinning möjliggjordes genom ID-numret och genom att alla data lagrades i databaser. Enkel åtkomst av lagrade uppgifter är betydelsefull också ur revisionssynpunkt. TRK-systemet skulle utformas så att det möjliggjorde dokumentlös överföring av data från företagen till tullverket.

TRK strävade mot ett distribuerat datasystem vilket innebar att datorinstallationer skulle finnas på ett flertal orter. Detta motiverades i första hand av att tullverksamheten som sådan är lokalt knuten och med intern informationsöverföring. Extern överföring sker i hög grad till förutbestämda tullmyndigheter. En distribuerad lösning skulle även bli lättare att hantera ur säkerhetssynpunkt.

TRK-systemet skulle medföra att tullverket måste anskaffa ett antal datorer jämte ca 420 terminaler med skrivare samt ca 50 större skrivare. Antalet datorer preciserades inte men vid en av datorerna skulle sammanställning och bearbetning av insamlade data ske. Denna maskin skulle även fungera som systemutvecklingsdator. Tillförsel av data skulle till största del ske via terminal och telelinje. Detta gällde även vid presentation av data då skrivare även skulle användas.

I TRK-systemet skulle finnas två huvudtyper av register, nämligen globala och lokala. Exempel på globala register är tulltaxan, länderregister, och som exempel på lokala register kan nämnas register över verkställda hemtagningar. Globala register uppdateras centralt av för registret ansvarig medan lokala register uppdateras genom lokal tillförsel av information till systemet av trafikanter eller tullmyndigheter.

TRK-systemet avsågs införas etappvis. En målsättning vid etappindelningen skulle vara att snabbt nå så stora rationaliseringseffekter som möjligt. Detta skulle kunna åstadkommas genom att datorisera vanliga ärendetyper på platser med omfattande trafik. Projektgruppen ansåg att

en första etapp skulle omfatta tio stora tullmyndigheter i bl.a. Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg och Trelleborg samt ärendetyperna godsregistrering, hemtagning och förtullning efter hemtagning. Omfattningen av kommande etapper kunde bestämmas i ett senare skede, då man också fick ta ställning till om tullverket borde datorisera fler enheter eller fler ärendetyper.

Projektgruppen har i dokumentationen lämnat grova rutinbeskrivningar för några typer av ärenden som visade principen för hur TRK var tänkt att fungera. Därav framgick flera viktiga principer. En var att data endast skulle registreras en gång. Registrerade data som används i ett senare skede hämtas fram ur systemet. Här spelar ID-numret en central roll. När operatören valt önskad ärendetyp registreras ID-numret och systemet hämtar då fram tidigare registrerade uppgifter. Tjänstemannen registrerar därefter nya data och när denna registrering är färdig görs olika kontroller av systemet. Bl.a. kontrolleras att för ärendetypen obligatoriska fält är ifyllda, att angivna koder existerar, att angivna storheter är rimliga (priskontroll), om spärr eller urval föreligger. Vid avvikelser eller om spärr eller urval föreligger markerar systemet detta så att lämpliga åtgärder kan vidtagas, t.ex. korrigering, undersökning av orsak till spärr. När ärendet är slutbehandlat görs en personlig bedömning av lämnade uppgifter varefter beslut i ärendet fattas. Då beslut fattas skapas ett lokalt sorteringsnummer per terminal som stämplas på underlaget. Härigenom skapas möjlighet till förenklade rutiner för arkivering. Ärendena läggs endast i löpnummerordning och när lämplig mängd samlats placeras de i arkivet. Olika ärendetyper kommer på det här sättet att blandas med varandra. Vid teleöverföring utförs motsvarande kontroller. Det måste dock påpekas att granskningsstrategin för bl.a. teleöverförda tulldeklarationer kunde varieras beroende på den status som det levererande systemet klassats till av tullverket.

TRK har förutsatt att personal som inte är tulltaxeringsutbildad till stor del skall kunna tas i anspråk för deklarationsgranskning. Här visar erfarenheterna av STINA-försöken att detta är möjligt om visst maskinellt stöd erhålles och om tulltaxeringskunskaperna successivt får byggas upp. TRK skulle således medföra möjlighet till kunskaps- och arbetsutveckling för kontorspersonal. Även för den tulltaxeringsutbild-

ade personalen skulle TRK-systemet medföra mer kvalificerade och varierade arbetsuppgifter.

Generaltullstyrelsen beräknade i oktober 1985 erforderliga investeringar i maskinvara till ca 80 milj. kr. Utvecklingskostnaderna angavs till 7,5 milj. kr. för budgetåret 1986/87. Någon mer fullständig ekonomisk kalkyl har inte gjorts för TRK-systemet.

Projektets styrgrupp godkände dock (rapport 1985-10-16, bilaga 3) vissa bedömningar av kostnader, intäkter och andra effekter till följd av TRK. Innebörden av dessa bedömningar var följande.

Fullt utbyggt skulle investeringarna i maskiner m.m. för TRK-systemet inom tullverket uppgå till (milj. kr.):

Datorer, terminaler, skrivare	62
Nätverk	1
Bord, stolar etc.	7
Summa	70

De årliga driftkostnaderna beräknades uppgå till (milj. kr.):

Drift (ca 40 personår)	8
Systemförvaltning (ca 27 personår)	7
Nät och terminaltrafik	2
Programunderhåll	7
Lokalhyror	2
Förbrukningsmaterial	3
Summa	29

De årliga intäkterna från minskade lönekostnader m.m. beräknades uppgå till (milj. kr.):

Tulltaxerings-, redovisnings- och kameralt arbete (240-290 personår)	50
Minskade portokostnader	7
Räntevinst (10 dagar)	12
Summa	69

2.4 Datateknikens möjligheter och utveckling

I ett framtida system för datoriserad tullhantering antas dokumentlös dataöverföring mellan företagen och tullen vara en väsentlig del. Flera olika former för sådan överföring finns såsom

- via magnetband eller diskett,
- satsvis överföring via telenät,
- direktregistrering via terminal hos företaget,
- frågeverksamhet via terminal mot register i tulldatasystemet,
- meddelandehantering - typ elektronisk post - mellan företagen och tullverket.

En förutsättning för lösningar av denna typ är att en tillfredställande datasäkerhetsnivå kan uppnås. Detta förutsätter i sin tur bl.a.

- säker identifiering av terminalanvändare,
- behörighetskontroll,
- säker dataöverföring,
- kvalitetskontroll av data.

Datorkraftstrukturen kan utformas enligt följande tre huvudprinciper

- central datorkraft med terminalnät,

- central datorkraft kombinerad med lokala datorer för del av bearbetningarna varvid terminalerna är anknutna till de lokala datorerna,
- regionaliserat system med ett antal datorer som var och en tillgodoser behovet av datorkraft inom en region och som kommunicerar med övriga datorer via ett nät.

Kraven på ADB-systemet karaktäriseras bl.a. av

- hög tillgänglighet, i några fall 24 timmar per dygn samtliga dagar för större trafikexpedierande tullstationer, endast korta avbrott kan tolereras,
- hög transaktionsintensitet med markanta toppar under vissa delar av dagen,
- korta svarstider eftersom man ofta har direktkontakt med kunden,
- omfattande datakommunikation med omvärlden och mellan olika delar av tullverket,
- omfattande datalagring på grund av att ärendeinformationen måste sparas drygt fem år i systemet.

2.4.1 Dataöverföring och datakommunikation

Dataöverföring med elektroniska datamedia har sedan länge använts för överföring av uppgifter mellan olika datasystem. Det helt dominerande mediet är f.n. magnetband och allmänt accepterade standards finns. Exempelvis använder postgirot till största delen magnetband för det mycket omfattande datautbytet med sina kunder. Fördelarna är att metoden är billig och väl beprövad. Den passar väl för periodisk överföring av stora datamängder. Nackdelarna är att förfarandet innebär en hel del manuell hantering och att risker finns ur datasäkerhetssynpunkt, t.ex. under transport. Dessutom är denna metod givetvis inte speciellt snabb.

Diskett används i dag i betydligt mindre omfattning för dataöverföring än magnetband. Diskett används främst på mindre datorer. Standards för lagring på diskett har saknats. En de facto-standard håller dock på att etableras genom att vissa maskintyper och operativsystem blivit dominerande på smådatormarknaden. Disketter är enklare att hantera än magnet-

band men samtidigt ömtåligare, lättare att lägga beslag på och att läsa av.

Direkt överföring av data mellan datorer via telenätet, s.k. datakommunikation, kan ske på ett flertal olika sätt. De två huvudprinciperna är satsvis överföring eller filöverföring samt dialogkommunikation.

Den första typen av kommunikation innebär att en viss mängd data förs över från en dator till en annan under kontroll av en programvara för satsvis överföring. Såväl avsändande som mottagande dator måste ha programvara för samma kommunikationsprotokoll. Kontroller av att överföringen är korrekt görs via s.k. paritetskontroll - en typ av checksifferkontroll. Satsvis överföring kan exempelvis användas så att data skickas till annan dator för bearbetning och när denna är klar skickas resultatet tillbaka till den avsändande datorn. I tulldatasystemet skulle exempelvis tulldeklarationer från ett företag kunna sändas över satsvis. Efter kontroll i tullens system återsänds kvittenslista eller fellista. De facto-standards finns för satsvis överföring, nämligen protokollen 2780 och 3780, vilket innebär att satsvis överföring är möjlig mellan flertalet datorsystem.

En särskild form av dataöverföring utgör s.k. meddelandehanteringssystem. Dessa används vanligen för utväxling av ostrukturerad information av brevtyp. För denna typ av överföring finns ett flertal protokoll och system, t.ex. teletex, videotex, MEMO. Meddelandehanteringssystem kan vara av intresse för tulldatasystemet för snabb utväxling av korta meddelanden mellan tullen och företagen samt inom tullen.

Dialogkommunikation innebär att man via en terminal, direkt eller via en mellanliggande dator, etablerar kontakt med dator där bearbetningen skall initieras och genomföras. En transaktion bearbetas direkt och dubbelriktad kommunikation sker under bearbetningens gång. Förutsättningen är att terminalen arbetar enligt samma protokoll som datorn där bearbetningen skall ske, eller att en mellanliggande dator översätter (emulerar) detta protokoll. Det dominerande protokollet i dag för dialogkommunikation har beteckningen 3270. Dialogkommunikation mellan olika datorsystem kräver i dag vanligen olika typer av speciallösningar.

Ett exempel på hur problem vid datakommunikation mellan ett flertal datorsystem kan lösas utgör Transport Data Link (TDL). Bakom företaget står Televerket, Volvo AB och Göteborgs Hamn AB. TDL fungerar som en dataväxel som förmedlar data från en avsändande utrustning till en eller flera mottagande utrustningar. Systemet fungerar i princip som ett elektroniskt brevlådesystem, dvs. man kan lämna information till en eller flera elektroniska brevlådor och hämta information från sin egen. Systemet är gjort för satsvis överföring. Möjlighet skall enligt uppgift finnas att även etablera dialogkommunikation mellan ett antal utrustningar. Detta kräver dock speciallösningar som TDL kan tillhandahålla.

Sedan flera år pågår standardiseringsarbete inom ramen för ISO och andra standardiseringsorgan för att utarbeta leverantörsoberoende regler för datakommunikation mellan system. En sammanfattande benämning på detta koncept är "open systems interconnection" (OSI). OSI-modellen delar upp kommunikationsproceduren i sju skikt. Arbetet avseende skikten 1-5 är nu i det närmaste klart. Mycket talar för att de standards som utarbetats inom OSI kommer att slå igenom hos leverantörerna. Bl.a. är det amerikanska försvaret och stora företag intresserade av att denna standard skall följas. När en sådan standard helt slagit igenom, sannolikt omkring 1990, öppnas möjligheterna för ett enkelt och fritt datautbyte mellan olika system. Förutsättningarna för datakommunikation kommer att ytterligare förbättras genom televerkets uppbyggnad av ett digitalt riksnät. Detta kommer att dramatiskt öka överföringshastigheterna och säkerheten vid överföring. Nätet byggs ut successivt och provdrift startar i slutet av 1980-talet.

Förutsättningarna för olika typer av datakommunikation kommer således att väsentligt förbättras under de närmaste åren. Detta gäller speciellt kommunikation mellan olika typer av datasystem.

2.4.2 Datasäkerhet

Allteftersom användningen av ADB-system ökar och tillgänglighet till lagrade uppgifter förbättras, accentueras kraven på datasäkerhet.

Området omfattar ett stort antal aspekter. Det är vanligt att indelning görs i ett antal s.k. skyddsområden, nämligen

- kapitalskydd - skydd av investeringar i maskin- och programvara,
- funktionsskydd - skydd mot avbrott och felaktigheter i systemet,
- dataskydd - skydd mot obehörig åtkomst, förvanskning och försvinnande av data,
- kvalitetsskydd - skydd mot felaktigheter i lagrade och presenterade uppgifter i systemet.

Aspekter av speciellt stor betydelse för ett framtida tulldatasystem kan vara

- skydd mot avbrott i systemet - tillgängligt 24 timmar per dygn för delar av systemet, även korta avbrott blir besvärande,
- skydd av data - kraven är mycket stora för skydd mot obehörig åtkomst såväl när uppgifterna överförs till tullen som när uppgifterna lagras i tullens system,
- kvalitetsskydd - kraven är stora att uppgifterna är korrekta eftersom de ligger till grund för debitering och andra åtgärder från tullverket.

Inom samtliga nu nämnda områden används redan i dag ett stort antal skyddsåtgärder. Användningen av dessa i lämplig kombination kan i allmänhet tillfredsställa höga krav på säkerhet. Skyddsåtgärder kan sättas in i

- omgivningen - t.ex. rutinutformning, låsta dörrar och övervakning,
- organisationen - rutinutformning, utbildning och uppdelad behörighet,
- programvara - inbyggda kontroller, avstämningar och kryptering,
- maskinvara - dubblering av utrustning och reservkraft.

I det följande beskrivs några olika åtgärder som kan vidtas på olika skyddsområden.

Kapitalskydd

För att skydda investeringar i maskin- och programvara mot förstörelse eller skada genom brand, sabotage, stöld etc. krävs olika skyddsåtgärder som normalt också vidtas vid datoranläggningar. I dessa åtgärder ingår t.ex. brandlarm, brandsläckningsutrustning, brandsäkra arkiv, inpasseringskontroll och behörighetskontroll. Åtgärdernas omfattning får givetvis anpassas efter resp. anläggnings storlek och efter de konsekvenser som kan uppstå vid olika typer av störningar.

Funktionsskydd

För att garantera hög tillgänglighet i ett system dubbleras vanligen vitala enheter, t.ex. centralenheten. Ett annat sätt är att bygga upp datorkraften i nivåer, t.ex. persondator som arbetsstation, lokaldator för vissa bearbetningar och central dator för övrigt. På detta sätt begränsas bortfall av funktioner. För att gardera sig mot större olyckor, t.ex. brand eller sabotage mot en större anläggning, skrivs avtal med leverantören eller annat företag med samma utrustning om att snabbt få tillgång till reservutrustning. Manuella reservrutiner bör också finnas utformade och utprovade för sådana händelser. Alla större anläggningar behöver skyddas mot elavbrott genom egen reservkraft. Telekommunikationsnät kan garderas genom alternativa kommunikationsvägar samt dubblering av kommunikationsutrustning. Funktionsskyddet är snarare ett ekonomiskt problem än ett tekniskt. Kostnaden för att öka tillgängligheten över en viss nivå ökar mycket snabbt.

Dataskydd

För att skydda data mot obehörig åtkomst, förstörelse eller förvanskning finns ett stort antal åtgärder. Kontroll att data överförs korrekt mellan två utrustningar, t.ex. vid telekommunikation, sker genom bl.a. paritetskontroll, dvs. en typ av checksifferkontroll på varje tecken. Även andra typer av kontroller med programvara kan utföras. Data kan krypteras med speciella program för att hindra obehörig läsning av data

som överförs. Vid användning av datamedia för dataöverföring kan dessa förses med s.k. elektroniska sigill som hindrar avläsning.

Användning av terminaler och persondatorer kan ge många personer tillgång till data lagrade i ett system. Därför har en rad åtgärder utformats för att kontrollera tillgången till de data och funktioner som en person är behörig till. Åtgärderna omfattar bl.a.

- identitetskort, lås på terminalen,
- användaridentifiering,
- terminalidentifiering,
- lösenord knutet till användaridentitet,
- behörighetssystem som definierar vad varje användare får göra,
- logg som visar vem som gjort vad,
- begränsad behörighet för systempersonal - dessa har inte tillgång till produktionsregister,
- utskrift av känsliga uppgifter får endast ske på skrivare hos behörig person.

Arkivering av känsliga data på datamedia sker i låsta arkiv som endast behöriga personer har tillträde till.

Ett bra dataskydd kan åstadkommas med nu kända metoder, men det kräver en noggrann genomgång av dataflöden från källan där uppgifterna registreras till de punkter där uppgifterna slutförvaras i arkiv eller förstörs.

Kvalitetsskydd

Kontroll av att de uppgifter som lagras i systemet är kompletta och korrekta är av avgörande betydelse, eftersom de ligger till grund för debitering och andra tullåtgärder. Kontrollerna bör i allmänhet utföras så nära datakällan som möjligt, helst redan då uppgifterna registreras i systemet. Flertalet kontroller bör ligga i programvaran för dataregistrering. Olika typer av kontroller förekommer, t.ex.

- formella kontroller - kontroll av att obligatoriska uppgifter fyllts i och har godkända värden,
- rimlighetskontroller - kontroll av gränser för numeriska värden,
- sambandskontroller - kontroll av samband mellan värden i olika fält,
- checksifferkontroll - kontroll av checksiffra för viktiga identifikationsbegrepp,
- registerkontroll - kontroll mot tidigare registrerade uppgifter, koder etc.,
- avstämning - kontrollsummeringar.

I de fall företagen svarar för primärregistrering och uppgifterna överförs till tullen i elektronisk form, bör företagen ansvara för att uppgifterna är kompletta och korrekta. Utöver att uppgifterna är korrekta, krävs att uppgifterna är aktuella. Systemet behöver innehålla ett antal fasta register, t.ex. tulltaxa, licenser, spärrar. För dessa register skall registeransvariga personer utses som har att tillse att dessa register innehåller korrekta och aktuella uppgifter.

När man tvingas återskapa register som förstörts måste noggranna kontroller finnas så att man använder rätt registerkopia (back up) samt tillför alla de uppdateringar som gjorts efter det att registerkopian togs. En god datakvalitet kräver sammanfattningsvis att

- kontroller görs vid dataregistrering,
- registeransvariga finns för fasta register,
- få personer är behöriga att utföra uppdateringar,
- välplanerade rutiner finns för back up och rekonstruktion av register.

2.4.3 Datorkraft och datorarkitektur

Datorer finns i dag i alla storlekar från persondator till mycket kraftfulla stordatorer. Den snabbaste tekniska utvecklingen och högsta nyanskaffningstakten avser i dag person- och lokaldatorer. En trend är att bearbetningar flyttas ut från centrala datorer till lokala. Det blir även allt vanligare att ett företags datorer knyts samman till

hierarkier eller nät med datorkraft på flera nivåer, t.ex. persondator, lokaldator, centraldator.

Den tekniska utvecklingen av processorer, minnen och kringutrustning fortsätter i hög takt. De tekniska nyheterna införs vanligen först på de mindre maskinerna där generationsskiftena sker snabbast. En ny typ av externa minnen, s.k. optiska minnen, har introducerats. Denna teknik passar för lagring av stora datamängder som inte skall förändras. Tekniken passar sannolikt bara för lagring av den stora mängden slutbehandlade tullärenden som skall finnas tillgängliga i drygt fem år. Lagringskostnaden med denna teknik uppges bli väsentligt lägre än för magnetiska minnen och lagringen är mycket kompakt.

Datorkraften i ett framtida tulldatasystem kan utformas på flera olika sätt. Om datorkraften delas upp på ett antal datorer krävs överföring av uppgifter mellan dessa. Uppgifter som kan vara aktuella att överföra är

- ärendeuppgifter som registreras och slutbehandlas på olika platser,
- uppgifter som avser ett företag kan registreras vid flera gränsstationer,
- statistikuppgifter skall samlas centralt,
- uppgifter om licenser, tulltaxor m.m. skall spridas från centralt system till övriga.

Vid utformning av en lämplig datorstruktur måste hänsyn tas till bl.a.

- driftsäkerhet och tillgänglighet (minimera risken för och effekten av avbrott),
- drift och förvaltning (resurser, kompetens för skötsel av systemet),
- prestanda (korta svarstider även under hög belastning),
- kostnader (kostnader för utrustning, kommunikation, drift och underhåll),
- dataskydd (skydd mot obehörig åtkomst, förlust, förvanskning av data).

Ur teknisk synpunkt är flera alternativ möjliga för utformning av datorstruktur. Det i dag mest beprövade alternativet är centralt placerad datorkraft, men utvecklingen pekar mot en mer eller mindre långtgående spridning av datorkraften i ett system.

2.4.4 Programvaruutveckling

Hjälpmedel och språk för att utveckla programvaran i datasystemen har under de senaste åren förbättrats avsevärt. De traditionella programmeringsspråken, t.ex. COBOL och FORTRAN, håller successivt på att ersättas med modernare s.k. fjärde generationens språk. Dessa ger möjlighet till kortare utvecklingstid och mindre resurskrävande systemunderhåll. De nya språken har dock ännu inte samma maskineffektivitet som de konventionella. Ett flertal språk och hjälpmedel finns också som är avsedda för systemets användare och med vars hjälp dessa själva kan göra nya typer av rapporter, analyser etc.

Grunden för flexibla system läggs genom att utforma en s.k. datamodell för systemets lagrade data. Datamodellen byggs upp utifrån de viktigaste företeelserna i verksamheten som skall datoriseras och deras inbördes samband. De enskilda uppgifterna (dataelementen) knyts sedan till den struktur som utformats. Man har konstaterat att data och deras inbördes samband är mycket stabila över tiden även om organisationen och rutiner förändras. För hantering av lagrade data i ett system kommer i ökad utsträckning s.k. relationsdatabaser att användas. Denna teknik ger stor flexibilitet vid förändring och vidareutveckling av ett system. Nackdelen med denna teknik är att den ännu medför något längre söktider än konventionell registerhantering.

Vid utveckling av tulldatasystemet bör moderna utvecklingsverktyg användas. Man bör om möjligt använda verktyg som inte är maskinberoende, dvs. programvaran skall kunna flyttas till annan utrustning med måttlig insats. Vidare bör verktyg finnas så att slutanvändaren själv kan utveckla enklare tillämpningar.

2.5 Förutsättningar för tullens arbete från år 1988

Tidigare i detta kapitel beskrivs utförligt det sätt på vilket tullen f.n. arbetar. Delvis nya förutsättningar inträder dock den 1 januari 1988 då konventionerna om enhetsdokumentet, om en gemensam västeuropeisk transiteringsordning och om en ny harmoniserad varunomenklatur träder i kraft. Vidare genomförs under 1987 förenklingar vad gäller ursprungsdokumentationen i det västeuropeiska frihandelsområdet. Även i övrigt utvecklas verksamheten. Från 1988 inträder således i en del avseenden ändrade förutsättningar för tullens arbete utan att datorisering sker. Det är den verksamhet som bedrivs efter dessa förändringar och inte tullens nuvarande verksamhet som avses datoriseras. I detta avsnitt presenteras därför en översiktlig bild av tullens framtida verksamhet i vissa betydelsefulla avseenden.

2.5.1 Ärendevolym

Inom tullverket handläggs årligen många miljoner ärenden. Grundläggande för ärendevolymens utveckling är hur den svenska utrikeshandeln utvecklas. Enligt 1987 års långtidsutredning kan exportens och importens volym antas öka med 3,5 à 4 % per år fram till 1995. Vid oförändrad genomsnittlig storlek på sändningarna m.m. kan, med viss förenkling, antalet ärenden som tullen skall handlägga antas öka i samma omfattning.

Det finns dock anledning att förmoda att företagens strävan till kapitalrationalisering även fortsättningsvis leder till successivt allt mindre genomsnittliga sändningar. Innebörden härav är att antalet ärenden som tullen skall handlägga kan förmodas öka någon procentenhet snabbare än import- resp. exportvolymen.

Mot en sådana bakgrund framstår det inte som orimligt att anta att volymen på tullens mest frekventa ärenden långsiktigt kan komma att öka med kanske i genomsnitt 5 % per år.

2.5.2 Resurser

Inom tullen finns ca 4 000 tjänstemän anställda. Denna personalstyrka har varit tämligen konstant under en ganska lång tid. Anspråk på resurser för insatser på angelägna områden inom tullen har i allt väsentligt fått tillgodoses genom omprioritering inom ramen för befintliga resurser. Det finns i aktuellt budgetläge - och i en tid då kravet på effektivitetshöjningar inom offentlig verksamhet är starkt - inte någon anledning att anta att tullen framdeles kan få något påtagligt resurstillskott för att klara av en allmän ökning av ärendevolymen.

Under 1988 kommer kustbevakningen med ca 500 tjänstemän att organisatoriskt föras bort från tullen och bilda en civil myndighet under försvarsdepartementet.

2.5.3 Produktivitetshöjning

När ärendevolymen ökar och resurserna förblir i huvudsak konstanta krävs en produktivitetshöjning.

När det gäller tulltaxering och klarering av gods kan konstateras att med givna förutsättningar måste varje tjänsteman sysselsatt med deklarationsgranskning och andra göromål som sammanhänger med granskning, kontroll och expediering av import, export och annan tullklarering av gods öka sin produktivitet med 5 %. Om det förutsätts att service-, gransknings- och kontrollnivån förblir oförändrad kan produktiviteten mätas i antal ärenden som hanteras varje år. Denna ökning kan synas måttlig men den kan slå olika från myndighet till myndighet. Detta beror på att det i dag finns tullmyndigheter där personalen redan har hög arbetsbelastning. I sådana fall kan ökningen i antal ärenden leda till ökade väntetider, sämre service och en kvalitetsminskning i arbetet. Vid myndigheter med låg eller normal arbetsbelastning kan produktivitetshöjningen genomföras utan att kvaliteten på arbetet sjunker.

En följd av sämre granskade tullhandlingar kan bli att utrikeshandelsstatistiken kommer att bli försämrad. Minskad granskning innebär även

att möjligheten att upptäcka för låga debiteringar av tull m.m. minskar. När risken minskar att deklarationer m.m. utsätts för granskning kan detta kanske leda till en ökad benägenhet att deklarera på sådant sätt att tull, annan skatt och avgifter undandras statsverket. Risken härför skall dock inte överdrivas eftersom sändning kan uttas till sakgranskning och fysisk kontroll. Påföljden vid fel är heller inte försumbar.

Redan i dag är granskningsinsatserna låga vad gäller normal export. Däremot granskas några få exportärenden, rörande exportreglerat gods, noga. Den normala exportgranskningen består huvudsakligen av att kontrollera att erforderliga uppgifter lämnats och att dessa är registreringsbara. En produktionsökning av nämnd storleksordning i fråga om exportärendena torde inte behöva medföra några påtagliga försämringar i dessa avseenden.

För statens del kan ökningen av antalet ärenden, som tullen har att handlägga med oförändrade resurser, medföra risk för sämre kvalitet på handelsstatistiken och innebära ökad risk för felaktigt debiterad tull m.m.

2.5.4 Ny tullnomenklatur

Från den 1 januari 1988 skall en ny tulltaxa tas i bruk. Denna bygger på en internationell konvention om en ny, harmoniserad varunomenklatur. Regeringen har i prop. 1986/87:53 föreslagit att riksdagen skall godkänna konventionen. Riksdagen har godkänt (SkU 1986/87:13, rskr. 1986/87:32) förslaget. Regeringen har i prop. 1986/87:102 också lagt fram ett förslag till en ny lag med tulltaxa (benämnd tulltaxelag), baserad på det harmoniserade systemet.

Den nya harmoniserade tulltaxan (HS-taxan) innehåller 6 000-7 000 statistiska nummer mot ca 5 000 i den nuvarande tulltaxan. Det statistiska numret i den svenska HS-taxan består av sju siffror. De första fyra bildar något som kallas för tulltaxenummer. De tre sista siffrorna kallas för varunummer. Tulltaxenumret och varunumrets två första siffror

är internationella, medan den sista siffran möjliggör ytterligare svensk uppdelning.

I vissa fall kan statistiska nummer från nuvarande tulltaxa med hjälp av översättningsnyckel direkt överföras till rätt statistiskt nummer i HS-taxan. I många fall är detta inte möjligt då redan tulltaxenumrets innehåll enligt HS-taxan avviker från innehållet i närmast jämförbara tulltaxenummer i nuvarande tulltaxa.

Den nya ordningen medför att deklaranter och tulltaxerare måste lära sig den nya nomenklaturen. Ovana vid den nya nomenklaturen kan medföra att kontroll av deklarerat statistiskt nummer enligt HS-taxan kan ta längre tid jämfört med motsvarande granskning enligt nu gällande tulltaxa. Detta förhållande kommer dock att vara mest påtagligt i inledningsskedet för att sedan minska. Några långsiktiga negativa effekter av omläggningen är inte att vänta, för så vitt inte statistikanvändare bland myndigheter eller näringsliv ställer mer långtgående krav på finfördelning av utrikeshandelsstatistiken.

2.5.5 Enhetsdokumentet

Från den 1 januari 1988 skall enligt en konvention mellan EFTA-länderna och EG ett gemensamt tulldokument (SAD, enhetsdokumentet) införas för hela det europeiska frihandelsområdet. Regeringen har i prop. 1986/87:136 föreslagit att riksdagen skall godkänna konventionen. Riksdagen har godkänt (SkU 1986/87:47, rskr. 1986/87:205) förslaget.

Från den 1 januari 1988 ersätts den nuvarande importanmälan med tulldeklaration, exportanmälan och transitanmälan med enhetsdokumentet. Undantag från denna regel gäller för postgods. Även för gods som klareras enligt förenklat förfarande kan undantag komma att göras.

De olika uppgifter som i dag lämnas i import- och exportanmälan skall således i framtiden lämnas i enhetsdokumentet. Därtill kommer att ett antal nya uppgifter måste lämnas på grund av konventionen. Den teknik med kryssmarkeringar varmed uppgifter lämnas i dagens import- eller

exportanmälan kommer inte att kunna tillämpas i enhetsdokumentet. Där måste motsvarande uppgift lämnas i klartext eller med hjälp av kod.

Enhetsdokumentet utgör ett blankettset bestående av åtta blad. De tre första bladen är avsedda för export, de två därpå följande för transitering och de tre sista för import. Många av de uppgifter som lämnas erfordras vid samtliga klareringsformer. Fält vari sådana uppgifter skall lämnas är därför självkopierande från blad till blad.

Enhetsdokumentet är utformat på ett sätt som avviker från nuvarande svenska tullblanketter. Sålunda kan i varje enhetsdokument bara redovisas en varupost. Om flera varuposter förekommer i en sändning får dessa redovisas på en särskilt utformad tilläggsblankett. Med varupost förstås en sändning som representeras av ett statistiskt nummer och i övrigt har samma egenskaper, t.ex. i fråga om ursprung och avsändningsland. I dagens importanmälan med tulldeklaration finns plats för maximalt fyra varuposter innan tilläggsblankett måste tillgripas och i exportanmälan kan sju à åtta varuposter redovisas.

Antalet redovisade varuposter i importanmälan och exportanmälan har varit tämligen konstant under senare år. I varje importanmälan med tulldeklaration och exportanmälan redovisas i genomsnitt 1,7 resp. 2,0 varuposter. För importen gäller att ca 80 % av tulldeklarationerna avser endast en varupost och ca 7 % avser fler än fyra st. Beträffande importen gäller dessutom att ca 10 % av antalet importsändningar redovisas med hjälp av datateknik. Dessa anmälningar innehåller ofta många varuposter.

När det gäller exportanmälningar har ett urval sådana från nio stora tullmyndigheter undersökts. Det resultat som erhölls framgår av följande sammanställning.

Antal varuposter per exportanmälan	Procentuell andel av totalt antal exportanmälningar
Fler än 5	2
2 till 4	17
1	81

Enhetsdokumentets tilläggsblankett rymmer tre varuposter. Sammantaget kan med enhetsdokumentet kompletterat med tilläggsdokumentet således redovisas maximalt fyra varuposter.

Mot denna bakgrund kan bedömas att mellan 20 och 25 % av enhetsdokumenten kommer att vara åtföljda av tilläggsdokument.

Generaltullstyrelsen har beslutat att vid förtullning efter hemtagning får, under en övergångsperiod t.o.m. den 31 december 1988, den nuvarande blanketten för importanmälan med tulldeklaration användas.

2.5.6 Ny transiteringsordning

Förhandlingar har nyligen avslutats mellan EFTA-länderna och EG-kommissionen om gemensamma transiteringsbestämmelser. Även denna överenskommelse har formen av en konvention, vilken regeringen torde komma att underställa riksdagen för godkännande.

Den nya västeuropeiska transiteringsordningen avses träda i kraft den 1 januari 1988. Detta medför bl.a. att den nu tillämpade nordiska förpassningsordningen då kommer att upphöra. De uppgifter som behövs i samband med transitering skall lämnas med hjälp av enhetsdokumentet, i vissa fall kombinerat med övergångsattester, lastförteckningar och garantidokument.

Kortfattat kan rutinerna vid transitering beskrivas på följande sätt. Avsändande tullmyndighet behåller blad 1 av enhetsdokumentet som exportanmälan. Blad 4, 5 och 7 följer transporten. När transporten kommer

in i nästa land lämnas till tullen på inpasseringsorten en gränsövergångsattest. Samma procedur upprepas vid kommande gränspassager. När transportmedlet med sändningen nått bestämmelseorten sänder tullmyndigheten där tillbaka blad 5 av enhetsdokumentet till avsändande tullmyndighet, som kvitto på att sändningen kommit fram i behörigt skick. Denna myndighet parar ihop detta blad, den s.k. ryckattesten, med det blad från enhetsdokumentet som behölls i och med att transiteringen startade. Därmed är själva transiteringen avslutad.

En transiteringshandling skall normalt lämnas för varje sändning. Av betydelse är emellertid att vid transitering från en avsändare till en mottagare skall, vid samlastning av sändningar på ett transportmedel, utfärdas en för alla sändningar gemensam transithandling kombinerad med en lastförteckning. Som ett transportmedel räknas exempelvis en lastbil med släp, eller ett antal järnvägsvagnar.

Transiteringsordningen ställer krav på att transiterat gods, om detta inte uppenbarligen är onödigt, skall transporteras i plomberat utrymme. Om detta inte är genomförbart skall i princip varje kolli plomberas eller förseglas. Jämfört med nuvarande rutiner enligt nordisk förpassningsordning ställs således i detta avseende högre krav.

Den europeiska transiteringsordningen öppnar möjlighet för tullmyndigheter att auktorisera avsändare och mottagare av transitgods. En sådan auktorisation medför att avsändaren eller mottagaren själv kan handlägga transiteringsrutinerna. Denne skall dock till tullen anmäla varje transitering.

Upptäcks under transportens gång eller i samband med att transporten avslutas några felaktigheter måste dessa utredas.

Mellan Finland, Island, Norge och Sverige kommer troligen att träffas överenskommelse som vid transitering mellan dessa länder innebär vissa lättnader i förhållande till den europeiska transiteringsordningen. Dessa lättnader gäller bl.a. krav på plombering och lastförteckningar.

Den nya transiteringsordningen medför att i stort sett allt gods som exporteras till länder inom Västeuropa kommer att transiteras i den mån

förtullning inte görs vid första gränspassagen. Ungefär 75 % av all svensk export går till Västeuropa. Det torde också kunna antas att en ännu större del av antalet exportsändningar från Sverige går med lastbil.

År 1985 utpasserade ca 700 000 lastfordon från Sverige. Antas den siffran öka med 5 % per år kommer under år 1988 att utpassera ca 800 000 - 850 000 lastfordon. Erfarenhetsmässigt passerar 20 à 25 % av alla lastfordon gränsen tomma. Det innebär att år 1988 kommer ca 650 000 lastfordon att passera gränsen med last och att de således bör medföra transithandlingar. Till denna siffra bör läggas ett antal transiteringar som verkställs med järnväg, flyg och fartyg samt att vissa lastbilar kan medföra fler än en transithandling. Antalet sådana transithandlingar har skattats till mellan 150 000 och 200 000 per år. Sammantaget skulle i Sverige under år 1988 således hanteras 800 000 à 850 000 utgående transiteringar.

Det finns skäl att anta att ungefär lika många transiteringar skall handläggas i samband med import.

2.5.7 Arbetsvolym som skall klaras av

En successivt ökad utrikeshandel gör att tullen kan förvänta sig ett ökat antal ärenden att handlägga. Därtill kommer att den nya HS-nomenklaturen skall införas från 1988. Detta förhållande medför i inledningsskedet att granskning av tullhandlingarna tar längre tid jämfört med tidigare. Till detta skall läggas att företagen också är ovana vid HS, något som i sin tur medför ökat krav på tullen att kontrollera att deklarerade statistiska nummer är riktiga. Enhetsdokumentet kommer att medföra att ett ökat antal uppgifter skall lämnas både vid import och export. Det medför också att tullen måste kontrollera fler uppgifter. Ur taxeringssynpunkt kommer antalet uppgifter som skall granskas att vara opåverkat. Den nya blanketten kommer under en kortare period medföra att granskningsarbetet tar längre tid. Övergångsproblemen mildras dock av att tullen medgett att under 1988 den nuvarande blanketten får användas vid förtullning efter hemtagning.

Det är tänkbart att när enhetsdokumentet införs ett antal företag själva kommer att deklarera sitt gods utan att anlita ombud. Skälet härtill skulle vara att blanketten i en del fall kommer delvis ifylld från exportören. En risk finns då att sådana deklarationer övergångsvis kommer att vara behäftade med fler felaktigheter än om de skulle ha utfärdats av erfarna ombud.

För att dataregistreringen av tulldeklarationer och exportanmälningar skall kunna ske rationellt förutsätts att tullverket utvecklar lämpliga registreringsprogram. Registreringen kommer ändå att ta något längre tid på grund av att 20 à 25 % av enhetsdokumenten åtföljs av tilläggsblankett. Vidare skall fler uppgifter än i dag registreras. De uppgifter som skall registreras är dessutom spridda över en stor del av blanketten och inte samlade på samma sätt som nu.

Den nya transiteringsordningen kan efterhand öka intresset att exportklarera godset vid inlandstullkammare och därpå transitera detta ut ur landet direkt till slutlig bestämmelseort på kontinenten. Expedieringen vid gränsorten inskränks då till klareringen av transportmedlet. Under 1988 hinner kanske näringslivet inte ändra sina transportrutiner, vilket kan innebära fortsatt omfattande handläggning av transiteringsärenden på de stora gränsorterna vid utförsel.

Det ökade kravet på plombering kan medföra viss ökad arbetsbelastning för tullen. Med ökad omfattning på transiteringarna kommer helt naturligt antalet ärenden där efterforskningar behöver göras att öka.

En viss lättnad i arbetsbelastningen på gränsorterna inträder sannolikt i framtiden då importsändningar i allt högre grad kan komma att direkttransiteras till inlandstullkammare. Vid gränspassage behöver tullen då endast ta emot en gränsövergångsattest, medan tullen i dag måste utfärda ett nordiskt tullpass med därtill hörande bevakningsåtgärder.

Möjligheten att spåra upp transitsändningar, som kommer på avvägar, kommer snarast att öka med den nya transiteringsordningen. Godsets färdväg är nämligen känd och successiva gränspassager kan följas genom övergångsattester.

Det är tills vidare en öppen fråga om tullen i Sverige kommer att auktorisera några företag så att dessa redan under 1988 själva kan handlägga egna transiteringar.

En viktig uppgift för tullverket blir att utforma olika åtgärder som arbetsmässigt är till fördel både för tullen och företagen. En sådan åtgärd är att få företagen att i högre grad exportklarera vid inlandstullkammare. En annan är att få fler företag att övergångsvis i nuvarande procedur lämna uppgifter vid import och export på magnetband. Även i övrigt är det viktigt att tullverket aktivt arbetar för att utforma olika förenklade förfaranden för uppgiftslämnandet som kan reducera arbetsbördan för verket.

Det ökade antalet ärenden som tullen skall handlägga kan innebära att granskningen i första hand får koncentreras på sådana uppgifter som är nödvändiga för att se till att import- och exportföreskrifter efterlevs och för att debitering av tull, andra skatter och avgifter skall vara möjlig. Granskning kan därmed bli allt mer formell. Sakgranskning och efterkontroller av olika slag kan då behöva koncentreras och prioriteras.

Ökningen av antalet ärenden i kombination med en ny nomenklatur och en ny blankett kan innebära att även den formella granskningen kommer att bli bristfällig vid den lokala granskningen. Detta kan i sin tur medföra ökat arbete vid tullens centrala dataregistrering. Många formella fel medför att deklarationer inte är registreringsbara. Även registreringsbara deklarationer kan komma att innehålla många fel som upptäcks först efter datorbearbetning. Som exempel på tänkbara sådana fel kan nämnas ogiltiga länderkoder och statistiska nummer samt felaktiga uträkningar.

Redan i dag är den lokala formella granskningen av exportanmälningar så bristfällig att exportanmälningar måste förgranskas centralt innan de överhuvud taget kan registreras. År 1988 kanske motsvarande förgranskning måste införas också på importanmälningar innan de kan dataregistreras.

2.5.8 Möjligheter att åstadkomma produktivitetsökningar

Det antal import-, transit- och exportärenden som tullen årligen skall handlägga kan förutses öka under överskådlig tid. Under 1988 kommer verksamheten tillfälligt att försvåras av att nya blanketter, nya rutiner och en ny nomenklatur tas i tillämpning. Något tillskott av resurser med anledning av ökad ärendevolym är knappast aktuellt. Däremot behöver tullen enligt förslag i prop. 1986/87:136 inte återföra vissa förskottsvis disponerade medel under budgetåren 1987/88 och 1988/89. På tullen ställs således kravet att verket skall åstadkomma en inte oväsentlig produktivitetsökning vid en godtagbar kvalitetsutveckling. Inför ett sådant perspektiv finns det skäl att fråga om en betydande produktivitetshöjning kan åstadkommas på annat sätt än med en massiv datorisering.

Det är sannolikt att det inom tullverket fortfarande finns viss outnyttjad rationaliseringspotential inom ramen för nuvarande förfaranden och teknik. Sålunda varierar antalet handlagda ärenden per personår kraftigt mellan olika arbetsställen. Omfördelningar i olika avseenden kan ge jämnare arbetsbörda och kan möjliggöra att ett ökat antal ärenden kan klaras av organisationen utan kvalitetsminskning. Detta ställer krav på en intensiv resurs- och arbetsledning på flera nivåer.

Det är också troligt att ytterligare ett antal storföretag kan vara intresserade av att lämna uppgifter på magnetband, särskilt om de därvid slipper att foga styrkande handlingar till datalistan med importanmälningar. Sistnämnd ordning gäller redan för ett par företag. Det kan vidare övervägas att även speditörer skall få denna möjlighet. Dessutom kan prövas att auktorisera några företag så att dessa själva får ta ansvar för vissa tullklareringsåtgärder.

Det är vidare troligt att konventionell kontorsrationalisering utan användning av ADB skulle kunna medföra ytterligare förenklingar i hantering och arkivering av det väldiga dokumentflödet inom tullen.

Datateknik används f.n. nästan inte alls i den lokala handläggningen av tullklareringsärenden. Kännetecknande för handläggningen inom tullen är att t.ex. importärenden aktualiseras på en ort, sedan handläggs de

vidare på en annan ort varvid handläggningen skall ske enligt enhetliga regler och därefter behandlas ärendena centralt i debiterings- och statistiksyfte. Därpå förvaras akterna så att de kan tas fram vid efterkontroller m.m. Det omfattande informationsflöde som kännetecknar tullverksamheten gör att det knappast är möjligt att föreställa sig att betydande rationaliseringseffekter kan uppnås om ärendehandläggningen endast ges ett enkelt datorstöd, t.ex. i form av avgränsade tillämpningar baserade på persondatorer.

Detta utesluter självfallet inte att det kan finnas några enskilda tillämpningar på tullklareringsområdet där övergångsvis även persondatorbaserade rutiner kan vara av intresse från rationaliseringssynpunkt. Det borde t.ex. vara möjligt att för transitering utveckla en enkel rutin för att para ihop återkommande ryckattest med exportanmälan. En datorisering skulle också kunna underlätta hanteringen av de s.k. långtidscertifikaten. Dessa gäller under en i certifikatet angiven tidsperiod och skall vara tullmyndighet tillhanda senast vid första importtillfället. Dessa skulle kunna registreras centralt men utnyttjas av olika tullkammare ute i landet.

Med hänsyn till vad som nu sagts gäller att väsentliga och långsiktigt utvecklingsbara rationaliseringseffekter i tullens verksamhet främst bör åstadkommas med en genomgripande datorisering av verksamheten. En omfattande datorisering möjliggör i sin tur en del inte oväsentliga förenklingar i nuvarande procedur. Hur en sådan datorisering kan gå till diskuteras i följande kapitel.

3 DISKUSSION OCH ÖVERVÄGANDEN OM DATORISERING AV TULLRUTINER

I detta kapitel diskuteras olika omständigheter som påverkar förutsättningarna för att övergå till dokumentlös informationsöverföring och att genomföra en långtgående datorisering av tullens verksamhet. Inledningsvis diskuteras olika problem som tullen och företagen möter i nuvarande verksamhet. Vidare diskuteras de arbetsformer som tullen nu använder på några områden. Därefter diskuteras vilka rutiner hos tullen som kan lämpa sig för datorisering. Den internationella utvecklingen ger också vissa förutsättningar. Utredningen behandlar också utförligt hur tullproceduren kan utvecklas i samband med en datorisering. Även de fördelar som företagen kan ha av att lämna uppgifter utan att använda blanketter, liksom vissa informationssäkerhetsfrågor, behandlas. Möjligheterna att stegvis datorisera tullrutinerna belyses. Vidare diskuteras den viktiga frågan om hur vissa rättsliga problem kan lösas. Avslutningsvis behandlas vilka krav en långtgående datorisering kan ställa på kompetens och organisation inom tullen.

3.1 Allmän problembeskrivning

I detta avsnitt sammanfattas problem i tullens nuvarande arbetsformer som bör kunna lösas med användning av datateknik och med ändrade förfaranden. Först behandlas problem som i dag kan observeras direkt i tullens nuvarande verksamhet. Därefter behandlas problem som hänger samman med hur företagen framställer och överför uppgifter till tullverket. Avslutningsvis diskuteras förbättringar i tulladministrationen som kan möjliggöras med bl.a. datateknik men som inte direkt sammanhänger med observerade problem i dagens situation.

3.1.1 Tullens aktuella problem

Av de personalresurser om ungefär 2 400 personår som disponeras inom det verksamhetsområde som primärt omfattas av utredningens arbete används en mycket liten del till sakgranskning och kontroll. Uppskattningsvis används ungefär 20 personår för kontrollbesök hos företag och ungefär 100 personår för sakgranskning av tulldeklarationer. Dessutom görs kontrollinsatser av bevakningspersonal. Återstoden av personalresurserna används för uppgifter som är av tämligen expeditionell natur. Exempelvis utförs formell granskning av deklarationer så att de är registreringsbara, registrering av uppgifter, kontrollslagning av summor och kontroll av att ursprungsintyg är formellt korrekta. Dessutom görs jämförelser av att kvantitativa uppgifter som kollital sinsemellan överensstämmer i hemtagningsanmälan, tulldeklaration och faktura. Rimlighetskontroll av valutaomräkningen görs också. Därutöver utförs en mängd uppgifter som innebär fysisk hantering av dokumenten, t.ex. sortering, häftning, omsortering, skickning och arkivering. Arbetet med stämpling och sortering är enformigt och orsakar arbetsskador såsom ont i nacke och armar.

Den formalgranskning, sakgranskning och kontroll som genomförs innebär inte att den mängd oriktiga uppgifter av olika dignitet, som enligt olika undersökningar visat sig finnas i de import- och exportanmälningar som företagen lämnar, kan upptäckas och rättas.

Klareringsformerna preliminär tulltaxering och hemtagning ger upphov till dubbla informationsflöden. Preliminär tulldeklaration skall följas av en slutlig deklaration och tullen måste övervaka att en sådan inkommer och att reglering sker mot debiterade preliminära avgifter. Hemtagning följs i de flesta fall av en importanmälan med tulldeklaration. För att övervaka att alla hemtagningar leder till en avslutande klareringsform avförs varje förtullningsärende efter hemtagning från en lista. Dessa två klareringsförfaranden blir till följd av dubbel hantering, registerföring och bevakning särskilt resurskrävande för tullverket.

Alla uppgifter som företagen fört in i tulldeklarationer m.m. formalgranskas av tulltjänstemän och registreras därefter i tullens data-

system. Detta innebär i många fall dubbelarbete eftersom åtskilliga tulldeklarationer m.m. hos företagen fyllts i med datateknik. Dessutom är det ofrånkomligt att fel uppstår vid tullens registrering. Dessa måste redas ut, något som kräver resurser.

En del av tullens personalresurser används för att komma till rätta med fel som ofrånkomligen uppkommer i tullens godsregistrering, deklarationsgranskning och dataregistrering. Exempel på sådana fel är felaktiga summeringar, felaktiga registreringar, inte registrerade hemtagningsnummer och handlingar som kommer på avvägar. Inte sällan leder utredningsarbetet till att ärendet slutförs utan att något sakligt fel påträffas. Fel kan t.ex. bero på att kolli går i annan bil än vad som anmälts.

Väldiga volymer med blanketter, styrkande handlingar och datalistor tas emot, stämplas, sorteras, skickas och arkiveras. Exemplar av varje blankett finns på olika håll inom tullen vilket kräver stort utrymme. Skickning över landet av dokument är dyrbar och tar tid. Sammanlagt finns i arkiv ungefär 20 000 hyllmeter handlingar för fem à sex år. Dessutom finns kanske 1 000 hyllmeter dokument som är under arbete. Företagen är f.ö. enligt bokföringslagen skyldiga att i tio år ha motsvarande blanketter och styrkande handlingar i sina arkiv. Skall tullens verksamhet kunna rationaliseras på ett avgörande sätt är det nödvändigt att hantering av den pappersbaserade informationsströmmen till stor del kan ersättas av hantering och lagring av uppgifter i elektronisk form.

Inom tullen finns en mängd information i register och arkiv som skulle kunna vara till nytta i granskningar av deklarationer och vid kontrollinsatser. Det är emellertid mycket svårt att till berörd tjänsteman få fram den information som skulle kunna underlätta arbetet.

Tullens problem kan i sammanfattning sägas vara att f.n. en stor personalstyrka behöver användas för att fysiskt hantera och formellt granska uppgifter i ett mycket stort antal handlingar. Antalet handlingar kan vidare antas öka med några procent per år till följd av ökad utrikeshandel och minskad genomsnittlig sändningsstorlek samt tillämpning av enhetsdokumentet. Samtidigt är det en väsentlig del av handlingarna som

innehåller oriktiga uppgifter. En begränsad del av resurserna kan användas för fördjupad sakprövning och fysisk kontroll av transportmedel och gods i syfte att säkerställa att gällande villkor för in- och utförsel av gods efterlevs och att tull, annan skatt och avgifter tillförs statskassan i avsedd utsträckning. Dessutom är en stor del av personalen utbildad för - eller även annars kapabel - att utföra mer kvalificerade uppgifter än de som de nu behöver utföra. Detta leder helt naturligt till låg motivation och bristande trivsel med arbetsuppgifterna. Uttryckt i mer generella termer står tullen inför problemet att höja produktiviteten och effektiviteten i arbetet. Utredningens uppgift är att diskutera på vad sätt detta kan ske genom att ta i anspråk datateknik för att mer resurssnålt utföra en mängd arbetsuppgifter inom export- och importverksamheten.

3.1.2 Företagens aktuella problem

De företag som medverkar i utrikeshandeln har stora kostnader för de administrativa rutiner som är förenade med sådan handel. Datateknik tas i allt högre grad till användning för att begränsa dessa kostnader. Inom de större import- och exportföretagen och hos speditörer har utvecklats eller håller på att utvecklas automatiserade bearbetningsmetoder och kommunikationsförfaranden som innebär att en gång registrerade uppgifter används för olika system och att uppgifter överförs mellan olika parter med datakommunikation, dvs. mer eller mindre dokumentlöst. Detta kan gälla uppgifter som i samband med en varutransaktion överförs till lagret, bokföringen, speditör, bank, försäkringsbolag och kund.

Tullen är en av de parter som företagen behöver lämna uppgifter till vid import- och exportaffärer. Bortsett från viss begränsad försöksverksamhet med uppgiftslämnande på magnetband, lämnar företagen f.n. till tullen ifyllda pappersexemplar av bl.a. exportanmälan, hemtagningsanmälan och importanmälan med tulldeklaration. Olika styrkande dokument fogas till dessa anmälningar. De större import- och exportföretagen och de stora speditionsföretagen har nu nått, eller når under de närmaste åren, så långt att de med hjälp av egenutvecklade eller köpta system har möjlighet att inom ramen för affärsredovisningen ta fram en del av de uppgifter som behövs för att framställa tullhandling-

ar på ett i stor utsträckning automatiserat sätt. Dessutom har åtskilliga företag redan kommunikationstekniska förutsättningar att från sina datasystem överföra uppgifter i elektronisk form till tullen. Åtskilligt arbete kan dock behöva läggas ned på att förfina de rutiner med vilka vissa företag översätter artikelnummer till statistiska nummer och de rutiner med vilka de översätter fakturabelopp till tullvärde.

I och med att tullen inte utvecklat system som kan ta emot tullinformation med datakommunikation har de stora import- och exportföretagen ännu inte kunnat vidareutveckla sina system för att möjliggöra sådant informationsöverlämnande. Oklarhet om framtida tulldatasystems utformning har dessutom gjort att viktiga anpassningar härtill inte kunnat göras i företagens ständigt pågående administrativa utveckling. Nuvarande ordning innebär att en befintlig rationaliseringspotential inte har kunnat utnyttjas. Vidare blir företagens anpassningskostnader högre ju längre det dröjer innan väsentliga grunddrag kan anges för ett framtida svenskt tulldatasystem.

De problem som nu beskrivits gäller i första hand för några hundra stora import- och exportföretag samt ett antal speditionsföretag. Ett stort antal små och medelstora företag som har begränsad utrikeshandel saknar f.n. i många fall avancerade datasystem och har därför inte samma möjligheter som storföretagen att framställa tulldokument med automatiska förfaranden och har heller inte möjlighet att med datakommunikation överföra uppgifterna till tullen. Detta gäller givetvis också enskilda personer som importerar eller exporterar varor. Efter hand kommer dock antalet företag som mer eller mindre automatiskt kan framställa tulldeklarationer m.m. att öka. Samma sak gäller möjligheterna att i elektronisk form överföra information till tullen. Små och medelstora företag kan också genom att anlita speditörer för sina tullkontakter få del i de fördelar som datakommunikation med tullen kan innebära.

Den försöksverksamhet med visst uppgiftslämnande på magnetband som förekommer har beskrivits i avsnitt 2.1.5. Intresset för denna form av uppgiftslämnande är lågt främst på grund av att uppgifter måste lämnas både på magnetband och pappersdokument.

Företagens administrativa kostnader i samband med utrikeshandel är betydande. Kostnader sammanhängande med tullproceduren utgör dock en begränsad del av dessa. Icke desto mindre är det självfallet önskvärt att utnyttja alla de rationaliseringsmöjligheter som datatekniken erbjuder för att minska företagens kostnader i tullproceduren, inte minst med hänsyn till att en sådan strävan kan noteras hos utländska företag som samarbetar eller konkurrerar med svenska företag.

I sammanhanget bör betonas att den svenska tullproceduren vid import och export av gods i allmänhet är snabb och smidig för företagen. Godset kan snabbt passera gränsen och vid import kan godset i regel utan dröjsmål disponeras av importören. Den nuvarande tullproceduren har därför medverkat till att företagens lagerhållning och deras kostnader härför har kunnat begränsas. De betalningsvillkor som gäller för tull och annan skatt på importvaror är också gynnsamma.

Förtullningen styrs av en mängd regler. Företagen skulle med datakommunikation kunna få tillgång till ett antal register som inrymmer de aktuella reglerna. Exempel på sådana register är tulltaxan, skatte- och avgiftssatser, koder samt valutatabeller. Det kan vidare finnas intresse från företagen att få tillgång till författningsbestämmelser, allmän tullinformation, ändrade bestämmelser, viktiga tulltaxeringsbeslut och handelsstatistik.

Företagens problem på det tulladministrativa området kan i sammanfattning sägas vara att en rationaliseringspotential inte har kunnat utnyttjas och att en kostsam osäkerhet råder om egenskaperna hos framtida tulldatasystem i vårt land. Problemen berör i första hand några hundra stora import- och exportföretag och speditionsföretag. På sikt kan motsvarande problem aktualiseras även för många små och medelstora företag.

3.1.3 Andra problem och möjligheter

De problem som beskrevs i de två föregående avsnitten är sådana som nu upplevs av tullen och företagen. Därutöver finns andra problem och möj-

ligheter som följer med kommunikationsteknikens och datateknikens utveckling. Några sådana anges i det följande.

Tvånget att till tullhandlingarna foga särskilt ursprungsintyg kan minska i och med att långtidscertifikat för förmånsbehandling och fakturadeklaration införs. Behovet att alltid bifoga fakturor kan också ifrågasättas. Kontroll av uppgifter i tulldeklaration mot underliggande handling kan ske stickprovsvis och skulle underlättas om ett identitetsnummer för fakturan anges i deklarationen. Detta öppnar möjligheter till övergång till en mer dokumentlös tullhantering.

Det enhetsdokument för export, transit och export som EG och EFTA-länderna tar i bruk 1988 innebär att uppgifter i samband med utrikeshandel i en del fall endast behöver registreras en gång. När nu enhetsdokumentet skall användas behöver alla möjligheter till administrativa rationaliseringar hos företagen stödjas. En ökad möjlighet att använda datakommunikation i förhållande till tullen kan då vara av betydelse. Enhetsdokumentet avses också förenkla en framtida överföring av uppgifter för tulländamål mellan länderna med användande av datorer.

En stor del av de resurser som tullen använder i tullproceduren ägnas åt enkla formella kontroller av uppgifterna i handlingarna och fysisk hantering av dokumenten. Med användning av lokal registrering i ett tulldatasystem kan förhindras att formella fel, t.ex. ofullständigt ifyllda dokument, ogiltiga statistiska nummer och felaktiga summeringar, registreras. Dessutom kan automatiska rimlighetsprövningar byggas in i systemen. Datatekniken skulle härigenom även för tullen medföra en både säkrare och effektivare informationshantering.

Några av de uppgifter som företagen skall ange i tulldeklarationen följer av andra uppgifter i deklarationen. I sådana fall kan ett tulldatasystem lämna stöd till deklaranten genom att automatiskt föreslå viss uppgift och beräkna tull och andra avgifter. Detta kan underlätta uppgiftslämnandet och dessutom minska förekomsten av fel i deklarationerna.

I ett datoriserat system kan även systematiskt riktade eller slumpmässiga kontroller byggas in. Urvalet kan ske med ledning av en mängd

olika kriterier som dessutom enkelt kan ändras. Information om intressanta och aktuella kontrollobjekt kan också nå fram till berörda tulltjänstemän på tydligare och snabbare sätt i ett datorbaserat meddelandesystem. Goda möjligheter bör därför finnas att med hjälp av datatekniken effektivisera kontrollverksamheten. Detta kan ske med automatiska kontroller men också genom att urvalstekniken kan bli mer medveten. Den manuella sakgranskningen och den fysiska kontrollen kan därmed styras bättre mot riskobjekt.

Huvuddelen av tullhandlingarna genomgår som nämnts endast en ytlig formell granskning. En del av de avstämningar som därvid utförs är sådana som med fördel kan utföras med datateknik. Detta innebär också att tulldeklaration m.m., som maskinellt prövas vid registrering och sedan inte skall kontrolleras särskilt med anledning av särskilda bestämmelser, riktade urvalskriterier och slumpmässigt urval, kan godkännas automatiskt utan egentlig medverkan av någon tulltjänsteman. Sändningar som tarvar närmare kontroll i vissa avseenden, t.ex. därför att särskilda bestämmelser gäller eller kan gälla, kan gallras ut för kompletterande manuell handläggning. Exempel på några utländska tulldatasystem där liknande tankegångar återspeglas redovisades i avsnitt 2.2.2

Det nuvarande manuella tulladministrativa systemet medför att underlaget för handelsstatistiken lämnas med avsevärd eftersläpning. Därför tillämpas en särskild rapportering av varuslags- och värdeuppgifter för större sändningar som frisläpps enligt hemtagningssystemet. Med en till datateknik anpassad utformning av systemet och med en hos tullen löpande registrering av innehållet i tullhandlingar, bör en särskild rutin för insamling av underlag för snabbstatistik inte längre behövas.

I ett kommande tulldatasystem kan antas ingå registrering av ärenden, identifiering av ärenden, registrering av avgjorda ärenden, angivande av ärendenas status och uppgifter om oavgjorda ärenden. Information finns därmed om ärendenas behandling. Servicen till kunderna kan förbättras i och med att dessa alltid kan upplysas om ärendenas handläggningsstatus. Samma information aggregerad och fördelad på arbetsställen kan ge tulledningen förbättrade möjligheter att följa och leda produktionen inom verket samt att planmässigt styra resurserna till de platser och för de uppgifter där behoven är störst. Ett tulldatasystem kan

därför ge underlag för effektivare ledning av produktionen och resurserna inom tullverket.

3.2 Diskussion om några av tullens uppgifter m.m.

Tullens uppgifter har beskrivits i avsnitt 2.1. Där redovisades i stark sammanfattning att uppgifterna kan sägas bestå i att ombesörja att tull, annan skatt och avgifter uppbärs på importerade varor samt att övervaka att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. Dessutom har tullen till uppgift att ta fram underlag för framställning av utrikeshandelsstatistik. I detta avsnitt diskuteras allmänt arbetsformer som används inom dessa verksamhetsområden och som kan vara av betydelse för utredningen.

3.2.1 Uppbörd och debitering

Ungefär 90 % av de tullar och skatter som tullen uppbär består av mervärdeskatt på importerade varor. I vårt land har valts att låta mervärdeskatten belasta importerade varor i och med att de förtullas. Det hade också varit möjligt att avstå härifrån och i stället låta skattskyldigheten inträda när importören säljer varan vidare. Det nuvarande systemet innebär att när importören får tullräkning kan den ingående importmomsen dras av från den utgående momsen för samma tidsperiod. Netto betalar därför importören endast mervärdeskatt på det förädlingsvärde han åstadkommit. Om någon ingående importmoms inte fanns skulle importören få betala en högre skatt vid deklarationstillfället i och med att något avdrag då inte kunde göras. Den samlade mervärdeskatt som uppbärs påverkas emellertid inte av tidpunkten när skattskyldigheten inträder. Vissa finansiella effekter, som dock knappast är av samhällsekonomisk innebörd, uppstår emellertid.

Den kalkylmässiga karaktären på importmomsen belyses av att tullagen (22 §) föreskriver att för hög debitering av importmoms inte skall återbetalas när den tullskyldige kan dra av beloppet enligt lagen om mervärdeskatt. Inte heller tillgodoförs den tullskyldige normalt ränta på sådant belopp. Skälet är att det egentligen inte spelar någon roll

eftersom fel kompenseras i nästa omsättningsled. Med viss eftersläpning blir det rätt skattebelastning för såväl den skattskyldige som för staten.

Den mervärdeskatt som belöper sig på importen beräknas vid förtullningen. Förfarandet innebär att enkel multiplikation görs på en rad i tulldeklarationen. Merkostnaden för en sådan beräkning är, i vart fall i ett automatiserat system, obetydlig när ändå övriga uppgifter behövs för beräkning av tull m.m. I och med att huvuddelen av all import är villkorligt tullfri, är dock i praktiken mervärdeskatten ett väsentligt motiv för det arbete som utförs vid deklarationsgranskning m.m. och i samband med kontrollbesök.

Mervärdeskatt är en viktig finansieringskälla för enskilda länder i EG och för EG-organisationen som sådan. Man har där valt att låta skattskyldigheten inträda vid gränsöverskridandet. I EG:s utveckling mot en inre marknad ingår dock att mervärdeskatt efter 1992 inte längre skall uppbäras i samband med gränspassage vid import från annat EG-land. Mervärdeskatt vid köp och försäljning över gränserna avses i stället behandlas som i inländsk handel. Ett särskilt clearingsorgan för att fördela mervärdeskatten mellan länderna avses inrättas.

Mot denna bakgrund finns skäl att något diskutera den administrativa ordning för hur mervärdeskatten debiteras och uppbärs i vårt land.

Tullen sänder nu årligen ut 300 000 fakturor till kreditimportörer. Det kan ifrågasättas om det inte är möjligt att företagens post- eller bankgirokonto i stället kan belastas mer eller mindre automatiskt enligt en elektronisk debiteringslista som framställs av tullen. Även andra former för elektroniska debiteringar och betalningar finns. Åtskillig fysisk hantering skulle kunna elimineras med tekniker av detta slag.

Det kan också ifrågasättas om tullen skall debitera och uppbära mervärdeskatt på importerade varor. För all annan varuomsättning i landet utförs detta arbete från 1987 av länsskattemyndigheterna. En tänkbar ordning är därför att tullen beräknar skatten och överlämnar detta material till skattemyndigheterna som svarar för uppbörd.

Ytterligare en förenklingsmöjlighet är att, i fråga om mervärdeskatteskyldiga importörer som är registrerade hos länsskattemyndigheterna, debitering och sedan avdrag av importmoms inte sker som separata transaktioner utan att dessa två händelser ingår i beräkningen på skattemyndigheten av mervärdeskatten för den skattskyldige. Tullen skulle i detta fall lämna underlag till skattemyndigheterna. Däremot kunde tullen debitera och uppbära moms för icke registrerade skattskyldiga. Denna ordning gäller f.ö. i fråga om punktskatter.

En konsekvens av en ordning där tullen inte debiterar och uppbär mervärdeskatt är att en stor del av dagens tullfakturor kommer att sluta på noll, eftersom huvuddelen av importen är tullfri och innehållet i tullfakturan i dessa fall enbart består av moms. En ordning av detta slag har visst samband med om meddelande skall lämnas till deklarant när tulltaxeringen innebär att uppgifter och beräkningar godtas av tullen.

I ett längre perspektiv kan det heller inte helt uteslutas att Sverige i någon form medverkar i den clearing av mervärdeskatt som EG-länderna avser att införa.

I detta sammanhang kan erinras om att regeringen nyligen tillkallat en kommitté med uppdrag att se över den indirekta beskattningen. Av direktiven (Dir 1987:30) framgår att bl.a. frågor om mervärdeskatt på import skall behandlas. Kommittén skall samråda med tulldatautredningen.

Innebörden av vad som nu sagts är att tullens datasystem inte bör utformas med förutsättningen att det är självklart att debitering och uppbörd av mervärdeskatt på 1990-talet skall fortgå på samma sätt som i dag.

När hemtagningssystemet infördes var avsikten att företag som mer regelbundet importerar och bedriver rörelsen under former som tullverket finner tillfredsställande skulle kunna få tillstånd till hemtagning. Däremot uttalades att det inte fanns anledning att låta speditörer och liknande företag i allmänhet få tillstånd till hemtagning.

Ett motiv till att hemtagningssystemet infördes var att importörerna hade goda förutsättningar att på ett korrekt sätt deklarera sitt eget gods efter hemtagningen, bl.a. fick de god tid på sig. Utvecklingen har emellertid blivit att flertalet hemtagare anlitar speditör för arbetet med tulldeklaration.

I hemtagningsanmälan lämnas ett antal uppgifter om godset. Den slutlige importören, som ju oftast är den som har beställt varorna, har goda förutsättningar att uppge vad som finns i sändningen och ange om värdet överstiger 500 000 kr. Ungefär 80 % av sändningarna anges till hemtagning och i 90 % av fallen är det ett ombud för importören som upprättar hemtagningsanmälan, undertecknar den och lämnar in den. Till ombud för importören utses i regel speditörer. Dessa - och i synnerhet gränsspeditörer - kan helt naturligt inte ha särskilt god kännedom om innehållet i de kollin som fraktas.

Speditören anmäler som ombud för importören en sändning till hemtagning. Beslut om att hemtagning får ske fattas bl.a. av tullupplagen, vilka ofta ägs och drivs av speditörerna. I viss mening kan därför speditören sägas vara "ombud" också för tullverket. Det kan inte uteslutas att speditörerna därmed ställs i situationer där avvägningar kan behöva göras mellan tullens och importörens intressen.

Felfrekvensen i hemtagningsuppgifterna är hög och kontrollnivån från tullens sida är låg. En kopia av hemtagningsanmälan bifogas importanmälan varför vissa möjligheter dock finns att vid deklarationsgranskningen upptäcka fel i hemtagningsanmälan. Många av de uppgifter som lämnas i hemtagningsanmälan upprepas sedan i importanmälan med tulldeklaration. Vad nu sagts gör att det kan finnas goda skäl att pröva vissa av förutsättningarna och formerna för hemtagningssystemet. Omfattningen av de uppgifter som lämnas i hemtagningsanmälan och importanmälan med tulldeklaration var för sig och sammantagna kan också vara värd att pröva.

Enligt tullagen skall deklaranten lämna vissa uppgifter i tulldeklarationen. Dessa är varans statistiska nummer, tullsats, kvantitet eller värde, grund för tullfrihet m.m. och det belopp som skall erläggas i tull, annan skatt och avgifter. De uppgifter som nu skall lämnas är na-

turliga med hänsyn till det manuella handläggningssystem som rådde när deklarationsförfarandet infördes. Samma system används ännu. Vid en övergång till datoriserade tulladministrativa rutiner är det inte givet att alla dessa uppgifter behöver uppges i deklarationen. Exempelvis kan nämnas att bastullsatsen följer av det statistiska nummer som anges. I vissa fall påverkas tullsatsen även av varans värde, vikt och ursprung. Det belopp som skall betalas i tull följer av tullsatsen och de övriga uppgifter som lämnas. Om tulldatasystemet svarar för en del av dessa uppgifter och beräkningar, underlättas deklarationsförfarandet för uppgiftslämnarna och en mängd fel undviks.

3.2.2 In- och utförselbestämmelser

Tidigare gällde i Sverige allmänt import- och exportförbud för varor från vilket regeringen fick bevilja undantag. År 1984 slopades denna bestämmelse och numera gäller i princip en allmän frihet att införa och utföra varor. I denna frihet får regeringen besluta om inskränkningar. Sådana kan motiveras av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behovet att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården, miljövården, växtskyddet eller skyddet mot djursjukdomar eller för att nå kontroll över materiel som kan få militär användning.

Ett grundläggande moment i övervakningen av efterlevnaden av importrestriktioner är varans klassificering till visst statistiskt nummer och uppgift om ursprungsland. I och med att dessa uppgifter finns kan i många fall avgöras om t.ex. licens erfordras. I en del fall gäller dock att det statistiska numret och ursprungslandet endast anger att licens kan erfordras. Ytterligare bedömningar kan behöva göras för att slutligt avgöra om licens faktiskt behövs.

Varans klassificering ger även en indikation på om sanitära införselbestämmelser kan vara tillämpliga. I vissa fall ger klassificeringen entydigt svar, medan i andra fall det statistiska numret endast ger upplysning om att importerad vara kan vara underkastad införselbestämmelse. Vissa sanitära bestämmelser går dock inte att knyta till något

bestämt statistiskt nummer. Detta gäller t.ex. förordningen om kadmium.

Av klassificeringen framgår om någon skatt eller annan avgift skall eller inte skall utgå för varan. För vissa avgifter gäller att de kan nedsättas eller att de skall beräknas enligt andra regler än de normala. Sådana beslut om nedsättning fattas av den myndighet som har huvudansvaret för aktuell skatt eller avgift. Beslutet meddelas i de flesta fall till tullverket i samband med aktuell import. Exempel på avgift som kan nedsättas är jordbruksavgift för ost och som exempel på regeländring kan nämnas beslut om nedsatt beskattningsvärde för reklamskatt.

De varor för vilka det i dag krävs licens eller liknande vid export är ganska få. Uppgift om varans statistiska nummer och uppgift om bestämmelseland är i de flesta fall tillräckligt för att avgöra om exportlicens krävs. Samma uppgifter ger indikation på om avsedd export kan vara underkastad bestämmelser om högteknologiexport. Uppgift om varans statistiska nummer och i vissa fall bestämmelseland kan även ge indikation på att förbud mot utförsel föreligger.

Övervakningen av in- och utförselbestämmelser är en av tullens huvuduppgifter. I viss mening är kraven i en del fall absoluta, det gäller t.ex. att se till att inte en enda rabiessmittad hund eller en enda köttbit smittad med mul- och klövsjuka införs i landet samt att krigsmateriel och vissa högteknologiprodukter inte alls exporteras till vissa länder. Kraven på precision i utförandet av uppgiften blir därmed mycket hög. För de varor som är eller kan vara aktuella blir kravet på kontroll av handlingar särskilt hög och fysiska kontroller behöver många gånger också göras. Dessutom kan det vara nödvändigt med företagsbesök för kontroll av bokföring m.m. I fråga om dessa varor gäller det att förhindra att gränspassage sker. Har sådan skett kan det vara omöjligt att eliminera skadan.

Många införselrestriktioner syftar emellertid till att skydda tillverkning i Sverige mot konkurrens från mer effektiv tillverkning utomlands. Detta gäller t.ex. på textil- och konfektionsområdet samt i fråga om jordbruksvaror och livsmedel. I dessa fall är kraven inte lika absolu-

ta. Den avsedda protektionistiska effekten försvagas måhända men omintetgörs inte om en eller annan sändning kommer in i landet och ut på marknaden. Införselbestämmelser av detta slag medger därför en annan form av övervakning.

Kontroll av efterlevnaden av in- och utförselbestämmelser måste i stor utsträckning utföras med mänskliga insatser. Det hindrar inte att automatiserade system kan ge effektivt stöd i arbetet. Om de regler som går att knyta till statistiskt nummer, ursprungsland och bestämmelseland m.m. är tillgängliga i ett tulldatasystem underlättas uppgiftslämnandet för deklaranterna. Tulltjänstemännen får då också stöd vid granskning av tulldeklarationer och exportanmälningar. En licensdatabas kan vidare underlätta övervakningen av in- och utförselbestämmelserna.

3.2.3 Underlag för utrikeshandelsstatistiken

I tullstadgan finns bestämmelser om statistik. Där framgår att importörer och exportörer är skyldiga att lämna uppgifter för statistiska ändamål om varor och transportmedel. Vilka uppgifter som skall lämnas bestämmer tullen efter samråd med bl.a. statistiska centralbyrån (SCB). Dessutom ger tullagen regeringen möjlighet att bestämma vilka uppgifter som skall lämnas för statistiska ändamål i samband med hemtagning. Enligt den nya tullagen (prop. 1986/87:166) skall regeringen föreskriva vilka uppgifter som skall lämnas för statistiskt ändamål.

Uppgifterna för den ordinarie utrikeshandelsstatistiken hämtas främst från blanketterna för importanmälan med tulldeklaration och exportanmälan. Flertalet av dessa uppgifter behövs för tullproceduren och utgör inte något påtagligt tillskott i fråga om uppgiftslämnande. Det underlag för utrikeshandelsstatistiken som tullen insamlar och sammanställer överlämnas till SCB för bearbetning och publicering.

I och med att hemtagningssystemet infördes 1974 blev tidseftersläpningen mellan en varas gränspassage och förtullningen av varan två veckor längre än tidigare. Eftersom tidslokaliseringen i statistiken bestämdes av förtullningsdagen, innebar den nya ordningen att import-

statistiken för en viss månad kom att till övervägande del innefatta varor som egentligen hade förts in i landet tidigare månader.

Därför beslöts 1976 att utrikeshandelsstatistiken skulle avse gränspassagemånad, vilket åstadkoms genom att varje export- och importvarupost kompletterades med ett gränspassagedatum. Genom att hemtagna varor måste inväntas i praktiken tre veckor från gränspassagen, kom statistiken för en viss rubricerad månad att till synes bli publicerad tre veckor senare än när förtullningsdag var kriterium för tidslokaliseringen.

Eftersom utrikeshandelsstatistiken är ett viktigt underlag för bl.a. den ekonomiska politiken behövs informationen snabbt. Därför beslöts 1976 att också införa en särskild snabbstatistik, även den avseende gränspassagetidpunkten. Snabbstatistiken för importen baseras på uppgifter om värde för hemtagningar med värde överstigande 500 000 kr. På hemtagningsanmälningarna för sådana sändningar lämnas också viss varugruppsinformation. I övrigt grundas snabbstatistiken för importen på olika beräkningar och skattningar. Resultaten har hittills i allmänhet kunnat publiceras senast den 15 i månaden efter export-/importmånaden.

De förhållanden under vilka bl.a. de statistiska uppgifterna i hemtagningsanmälan fylls i gör att viss tveksamhet finns om precisionen i lämnade uppgifter.

Ett tulldatasystem kan antas innebära att varje sändning åsätts ett identitetsnummer och tidsdateras i samband med sändningens första kontakt med tullsystemet. Därmed erhålls bättre förutsättningar för en god tidslokalisering av importen och dessutom kan statistikunderlag tas fram dagligen om man så önskar. Ett tulldatasystem bör därför kunna rymma möjligheter att ungefär lika snabbt som nu få fram väl tidslokaliserad statistik utan att en särskild rutin för insamling av uppgifter används.

Underlaget för exportstatistiken är de uppgifter som ingår i exportanmälan. Uppgifterna lämnas i regel i anslutning till gränspassage varför något större problem med tidslokaliseringen inte finns. Något fiskalt intresse finns sällan knutet till export av varor. Endast vid några få

tillfällen har exportavgifter använts för någon viss varugrupp. Däremot föreligger exportförbud i vissa fall och i andra fall krävs särskilt tillstånd eller licens för utförsel.

Exportören har i en del fall intresse att få bestyrkt att viss utförsel, t.ex. av s.k. förmånsvaror, har ägt rum. Detta kan vara en förutsättning för att han skall få restitution av erlagd tull och skatt eller särskilt exportstöd. Det ligger då i exportörens intresse att lämna de rätta uppgifterna och få utförseln bestyrkt av tullen.

Vad nu sagts om export innebär att i fråga om flertalet sändningar, kanske 95 % av dem, lämnas uppgifter som endast avses utgöra underlag för exportsstatistik. I övriga fall lämnas dessutom uppgifter som sammanhänger med gällande exportreglering m.m. När det gäller sistnämnda kategorier av varor är det nödvändigt med någon form av bestyrkande från exportörens sida av uppgifternas riktighet. Han skall ju kunna ställas till ansvar för felaktiga uppgifter av vilka han kan ha ekonomiskt intresse. När det däremot gäller uppgifter som endast är avsedda för statistik framstår detta inte som lika angeläget. Dessa förhållanden kan beaktas vid utformning av regler för t.ex. dokumentlös överföring av exportuppgifter till tullen.

I sammanhanget kan även nämnas att det är av stor vikt att vid regleringar på utrikeshandelssidan i krislägen kunna göra avstämningar mellan tullverkets rapportering av varurörelser och riksbankens rapportering av betalningen. Denna fråga har behandlats i en promemoria 1987-02-17 som upprättats inom utrikesdepartementets handelsavdelning.

3.2.4 Oriktiga uppgifter

Debiteringen av tull, annan skatt och avgifter samt underlaget för utrikeshandelsstatistiken grundas på uppgifter som importörer och exportörer lämnar i importanmälningar med tulldeklaration och i exportanmälningar.

I olika undersökningar har belagts att en stor andel av import- och exportanmälningarna innehåller uppgifter som inte är korrekta. Det är så-

ledes vanligt att det statistiska numret är felaktigt eller att värdet är felaktigt. Värdefelen är dock i allmänhet små. Andra typer av fel förekommer sällan.

Felaktigt statistiskt nummer leder till att handelsstatistiken blir missvisande på varunivå. Förekomsten och effekter av sådana fel har belysts väl i betänkandet (SOU 1977:10) Utrikeshandelsstatistiken. Av denna utredning framgår bl.a. att felaktigheterna i de statistiska numren kan avse någon av de sju siffrorna i numret. De fyra första bildar tulltaxenumret och de tre sista varunumret. Tulltaxenumrets två första siffror anger kapitel i tulltaxan och de två följande ordningen inom kapitlet. Varunumrets två första siffror är gemensamma för de nordiska länderna och den sista siffran är nationell. Felen i statistiska nummer fördelar sig ungefär lika mellan kapitelnummer, ordningsnummer, nordiskt nummer och nationellt nummer. Ju mer nedbruten statistiken är, desto fler fel kommer den således att innehålla. För vissa varugrupper är dock felen koncentrerade till den sista siffran. Fel i kapitelnummer beror på att varuposter sammanslagits till ett statistiskt nummer. Vanligen är det också så att felfrekvensen är högst för små varuposter.

När det gäller debitering av tull, annan skatt och avgifter visar sig förekommande felaktigheter inte ha så stor betydelse. Den uteblivna debiteringen har i en forskningsrapport (BRÅ 1987:2) för 1984 bedömts uppgå till netto 400 milj. kr. per år. Härav utgörs drygt 75 % av mervärdeskatt. För lågt debiterad mervärdeskatt på import leder till lägre avdrag för importören och denne får således en i motsvarande mån högre utgående mervärdeskatt. Statsverket förlorar knappast något på detta. Det återstående bortfallet skulle då uppgå till 95 milj. kr.

Enligt generaltullstyrelsens uppfattning har de fel och oegentligheter som redovisas i BRÅ-rapporten i allt väsentligt inte sin grund i ekonomisk brottslighet. De fel som finns i lämnade uppgifter hänger i stället samman med att deklaranten har bristande kännedom om tullförhållanden, exempelvis varuklassificering, samt ovarsamhet vid utfärdande av tulldeklarationer. Den höga felfrekvensen i förening med en många gånger endast summarisk granskning och kontroll av tullmyndigheterna kan skapa en miljö där en ekonomisk brottslighet kan vara involverad som är mycket svår att avslöja. Det är därför ett starkt intresse att

andelen fel som inte upptäcks vid normal granskning och kontroll kan hållas nere.

En tulldatorisering löser inte i sig problemet med oriktiga uppgifter. I avsnitt 3.5.6 belyses dock hur avstämningar av olika uppgifter automatiskt kan göras. Detta bör i någon mån minska antalet felaktiga uppgifter i tulldatasystemet. Systemet kan vidare användas för att styra urvalskontroller till de varuområden där fel är särskilt vanliga. Resultatet av granskningen av det slumpmässiga urvalet ger indikation härom. I samband med att företag börjar överföra uppgifter i elektronisk form, kan vidare tullen ge företaget information, utbildning och råd om hur aktuella artikelnummer bör översättas till statistiska nummer. I förening med viss framåtsyftande efterkontroll bör detta medverka till en genomsnittligt något lägre felfrekvens. När möjlighet att lämna uppgifter i elektronisk form öppnas, kan också benägenheten att slå samman olika varor under samma statistiska nummer minska.

En viss kontrollnivå är nödvändig för att en risk för upptäckt alltid skall föreligga. Om fel då upptäcks bör detta få konsekvenser av olika slag för resp. företag. Det sätt på vilket uppgifter och styrkande handlingar får lämnas till tullen och snabbheten i företagets varuflöde kan då vara av intresse.

Ett visst mått av fel kommer alltid att finnas i de uppgifter som lämnas på grund av de svårigheter som föreligger att göra en riktig klassificering och att ange tullvärdet korrekt. För att inte störa godsflödet kan heller inte alltför drastiska kontrollingrepp göras. I det behandlade materialet kommer därför alltid att finnas fel. Med given eller något förbättrad kvalitet på underlaget kommer således statistik nedbruten till sjunde siffran i det statistiska numret och sedan fördelad på 150 länder och uppdelad på månader att innehålla en mängd uppenbara orimligheter.

Paradoxalt nog kan därför sägas att uppgifter, som anses duga som underlag för beslut om rättvis och likformig beskattning i varje enskilt ärende, inte utan vidare duger som underlag för ens en i viss mån aggregerad utrikeshandelsstatistik.

För att en väsentlig kvalitetshöjning i lämnade uppgifter skall kunna nås är det nödvändigt att importörer och exportörer samt ombud för dessa skaffar sig bättre kunskaper om varuklassificering och regler för beräkning av tullvärde. Det vore naturligt om berörda intresseorganisationer och tullen aktivt engagerar sig för att utbudet av och deltagandet i lämplig utbildning ökar. Den varunomenklatur och de nya blanketter m.m. som skall användas från 1988 torde f.ö. nödvändiggöra avsevärda utbildningsansträngningar.

3.3 Arbetsmoment och rutiner hos tullverket som lämpar sig för datorisering

I avsnitt 2.1.4 beskrevs översiktligt de vanligaste tullklareringsformerna. Med utgångspunkt häri görs i detta avsnitt en fördjupad presentation av de olika manuella och maskinella rutiner som inom tullen är förenade med dessa klareringsformer m.m. Därefter diskuteras vilka moment som kan lämpa sig resp. inte lämpa sig för datorisering.

3.3.1 Allmänt

För att oförtullat gods skall kunna utlämnas snabbt utan föregående förtullning, skall den som önskar få gods utlämnat till tullverket eller tullupplaget lämna en ifylld blankett kallad Hemtagningsanmälan. Detta förfarande i samband med import är ett av de vanligast förekommande i tullen. Per år hanterar tullverket ca 1 800 000 sådana blankettset som består av fem exemplar. Normalt resulterar hemtagningen senare i förtullning.

Rutinerna för förtullning efter hemtagning är att deklaranten till tullen överlämnar en ifylld blankett Importanmälan med tulldeklaration. Denna är kompletterad med ett exemplar av den tidigare utfärdade hemtagningsanmälan samt med styrkande handlingar såsom fakturor, licenser, ursprungsintyg m.m. Ca 1 600 000 sådana importanmälningar med bilagda dokument hanteras varje år.

Vid utförsel av gods gäller att en ifylld Exportanmälan skall avlämnas till tullverket innan godset tillåts lämna landet. Det lämnas årligen ca 2 500 000 exportanmälningar i två eller tre exemplar.

På statistiska sektionen vid generaltullstyrelsen samlas uppgifter in om import- och exporthändelser. Underlaget utgörs av ca 7 500 000 blankettexemplar som skickats in från olika lokala tullmyndigheter. Sedan uppgifterna registrerats överförs de via magnetband till SCB för framställning av handelsstatistiken.

Antalet blad i mottagna hemtagningsanmälningar, importanmälningar och exportanmälningar tillsammans med styrkande dokument utgör fler än 30 000 000 per år. Dessa skall sedan arkiveras av tullen under fem à sex år, vilket kräver ett avsevärt antal hyllmetrar. Utöver dessa ärenden handlägger tullen en mängd andra typer av ärenden. Dessa innebär också att uppgifter lämnas på blanketter. I tabell 3.1 lämnas en förteckning över vanliga ärenden av skilda slag och deras antal år 1985.

I det följande lämnas en detaljerad redogörelse för arbetsmoment i hanteringen av några av de dominerande ärendetyperna.

3.3.2 Hemtagning

Hemtagningsanmälan lämnas till tullverket eller till ett tullupplag. Det sistnämnda är vanligast. Blanketten för hemtagningsanmälan är förtryckt med ett niosiffrigt så kallat H-nummer. Blanketten kompletteras vid handläggningen med vissa uppgifter såsom t.ex. godsnummer, gränskod, transportsättkod, veckonummer, utlämningsställe och mottagningsdatum. Har hemtagningsanmälan lämnats på ett tullupplag, överlämnas blankettsetet följande dag till tullverket. Där rivs blankettsetet isär och de olika exemplaren sorteras och distribueras. Blankettsetet innehåller fem exemplar.

Ett exemplar sorteras efter mottagningsdatum. Varje vecka binds dessa in i häften om ca 200 st som skickas till statistiska sektionen i Stockholm för registrering. De hemtagningsanmälningar som har värden

Tabell 3.1 Olika slag av ärenden och deras antal år 1985

Ärende	Antal
Hemtagningsanmälan	1 845 000
Förtullning direkt kredit	474 000
Förtullning direkt kontant	31 000
Temporär förtullning	8 000
Förtullning efter hemtagning	1 617 000
Preliminär förtullning	45 000
Slutlig förtullning efter preliminär	45 000
Postförtullningar	462 000
Tullräkning	300 000
Uppläggning på tullkreditlager	7 000
Uttag från tullkreditlager	13 000
Uppläggning på provianteringslager	32 000
Uttag från provianteringslager	73 000
Uppläggning på transitlager	21 000
Uttag från transitlager	62 000
Underrättelse om förseningsavgift	33 000
Debitering av förseningsavgift	23 000
Debitering av fyr- och farledsvaruavgift	34 000
Debitering av vägtrafikskatt kredit	94 000
Debitering av vägtrafikskatt kontant	303 000
Utfärdade förpassningshandlingar NTP+TIR	535 000
Mottagna förpassningshandlingar NTP+TIR	478 000
Exportanmälningar	2 500 000

överstigande 500 000 kronor särsorteras manuellt och binds in i separata häften.

Tullverket skickar det andra exemplaret av hemtagningsanmälan till hemtagaren med post i ett kuvert med stämpel utanpå om innehållet. Denna utskickning görs om möjligt varje dag. På vissa större orter finns kuverteringsmaskiner, vilket gör att varje kuvert innehåller endast en hemtagningsanmälan. Detta innebär att större importörer får mängder med kuvert varje dag. På mindre orter sker en manuell sortering så att flera hemtagningsanmälningar till samma mottagare kan stoppas i ett kuvert.

Det tredje exemplaret behålls av den tullanstalt som mottagit hemtagningsanmälan och sorteras i datumordning. Efter viss tid och avstämning sker omsortering i godsnummerordning.

Den som lämnat hemtagningsanmälan, dvs. hemtagaren eller ombudet, får ett exemplar direkt tillbaka.

Det femte exemplaret behålls där själva utlämningen gjorts och sorteras i godsnummerordning.

3.3.3 Förtullning efter hemtagning m.m.

Hemtagaren skall inom två veckor från hemtagningen lämna en importanmälan till kontrolltullanstalten till ledning för förtullningen. Importanmälan kommer till tullverket med post eller direkt över disk. På de större orterna lämnas materialet i kartonger, resväskor eller liknande.

Ankomstdatum stämplas på blanketten som sorteras manuellt på olika granskningsområden, t.ex. varuslag, värde, slag av förtullning. Fakturautställare kodas för hand på blanketten (farkning). Efter olika granskningsinsatser skall blanketten och alla styrkande handlingar stämplas med ett redovisningsnummer. Detta sker med maskin eller för hand. Av blankettsetets ursprungliga sju exemplar når fyra exemplar kontrolltullanstalten. Där rivs de isär, sorteras och distribueras.

Det första exemplaret sorteras in i pärmar eller mappar i redovisningsnummerordning. Dessa exemplar binds varje vecka in i häften om ca 200 st. och skickas till statistiska sektionen i Stockholm för registrering.

Det andra exemplaret stoppas i kuvert och skickas tillbaka till importören eller ombudet. På vissa orter läggs dessa exemplar i buntar som hämtas av ombudet eller importören. Ombudet skickar sedan efter vissa kontroller detta exemplar vidare till importören, som därmed erhåller bevis på att sändningen är förtullad.

Det tredje exemplaret sorteras i redovisningsnummerordning och sätts in i pärmar eller mappar.

Det fjärde exemplaret häftas ihop med de styrkande handlingarna och sorteras i redovisningsnummerordning och behålls av kontrolltullanstalten.

Om ett ombud upprättat importanmälan skall han enligt tullagen skicka ett exemplar till importören. Denne skall då granska uppgifterna och till tullverket meddela felaktigheter.

Ytterligare ett eller två exemplar behålls för eget bruk av den som upprättat importanmälan.

Rutinerna vid förtullning som inte föregåtts av hemtagning, dvs. direktförtullning, är likartade de som nu beskrivits. Någon hemtagningsanmälan är dock självfallet inte fogad till importanmälan. Till tullverket överlämnas ca 500 000 sådana blanketter tillsammans med styrkande handlingar.

De blanketter som inlämnas hanteras på i huvudsak samma sätt som tidigare beskrivits. Ett par skillnader finns, bl.a. skall det tredje exemplaret efter ca 45 dagar omsorteras i godsnummerordning och vid kontant förtullning skall betalningsmedel tas emot och även ett kassakvitto utfärdas.

3.3.4 Preliminär deklaration

I de fall då vissa av de uppgifter som krävs för förtullning saknas kan i stället en preliminär importanmälan lämnas. För detta ändamål används ett särskilt blankettset som innehåller två exemplar. Företag som framställer sina importanmälningar med hjälp av ADB har tillstånd att använda den vanliga blanketten om texten "PRELIMINÄR" i röd färg stämplas på blanketten.

Den preliminära importanmälan lämnas till tullen där den särsorteras och förvaras i mappskåp i avvaktan på att en slutlig importanmälan skall inkomma. Har sådan inte kommit inom föreskriven tid skall en preliminär debitering göras. Detta sker en gång per vecka. Då plockas de preliminära importanmälningarna fram ur skåpet och en ny blankett kallad Preliminär tullsedel fylls i av tullen. De uppgifter som finns på den blankett som lämnats in förs över på den preliminära tullsedeln och preliminär tull och andra skatter fastställs. Ett preliminärt redovisningsnummer stämplas på blanketten med maskin eller för hand. Blankettsetet rivs därefter isär, sorteras och distribueras.

Det första exemplaret läggs i buntar vilka varje vecka binds in i häften som skickas statistiska sektionen i Stockholm för registrering.

Det andra exemplaret skickas till importören eller ombudet.

Det tredje exemplaret tillsammans med den preliminära importanmälan och eventuella styrkande handlingar utgör den s.k. surdegsakten som förvaras i mappskåp och liknande, vanligen sorterad efter den tullskyldiges namn.

Det fjärde exemplaret sätts in i pärmar. Sortering sker efter det preliminära redovisningsnumret.

Den preliminära importanmälan följs normalt av en slutlig förtullning. Då den slutliga importanmälan kommer till tullen skall motsvarande preliminära handling letas fram bland surdegsakterna.

På det tredje exemplaret av den preliminära tullsedeln stämplas nytt slutligt redovisningsnummer. Dessa exemplar binds sedan in i häften och skickas till statistiska sektionen för registrering.

Exemplar fyra plockas fram ur pärmen och nytt slutligt redovisningsnummer antecknas på blanketten. Denna sorteras in i pärm "klara" i ordning efter det preliminära redovisningsnumret.

Den slutliga importanmälan handläggs i princip på samma sätt som vid vanlig förtullning. Dessutom skall dock eventuell ränta beräknas och påföras.

3.3.5 Vägtrafikskatt

Vägtrafikskatt, närmare bestämt kilometerskatt, debiteras för den sträcka som utländska dieseldrivna lastfordon kör i Sverige. Enligt nuvarande rutin lämnar chauffören en ifylld blankett till tullen med uppgifter om fordonet och dess kilometerställning. Debitering av skatten sker i samband med utförseln. Det görs årligen ca 400 000 debiteringar av vägtrafikskatt.

Då fordonet från utlandet ankommer till gränsen lämnar chauffören en deklaration till tullen med uppgift om bl.a. bilens registreringsnummer och kilometerställning. Handlingen mottas och stämplas och alla exemplaren återlämnas till chauffören.

Vid utresan lämnar chauffören deklaration från inresetillfället kompletterad med bl.a. uppgift om aktuell kilometerställning. Handlingen tas emot och vägtrafikskatten räknas ut. Redovisningsnummer stämplas och blankettsetet rivs isär, sorteras och distribueras.

Ett exemplar skickas till statistiska sektionen för registrering. Det andra exemplaret återlämnas till chauffören. Ett tredje exemplar behålls på tullanstalten och sätts i pärm sorterat i redovisningsnummerordning.

Har transportören kredit skickas det fjärde exemplaret till den som åtagit sig betalningsansvaret. I annat fall återlämnas även detta exemplar till chauffören. De flesta saknar emellertid kredit och i dessa fall skall också betalningsmedel tas emot och kassakvitto utfärdas.

Dieseldrivna fordon registrerade i Sverige skall till tullen anmäla ställningen på räkneverket för kilometerskatt vid in- resp. utresa. Detta sker genom att ett kort stämplas i räkneverket. Skatt utgår inte för sträckor körda i utlandet. Dessa uppgifter vidarebefordras till bilregistret i Örebro utan någon vidare handläggning från tullens sida.

3.3.6 Transitering

Varje år hanterar tullverket drygt 1 000 000 förpassningshandlingar, främst nordiska tullpass. För de sändningar som försänds som tullgods, dvs. transiteras, gäller följande rutin. Vid ankomsten till tullområdet överlämnas en ifylld blankett till tullen på inpasseringsorten. Blanketten kompletteras av tullen med vissa uppgifter. Ett exemplar av förpassningshandlingen rivs av och sorteras in i en pärm. I vissa fall plomberas transportmedlet. Då sändningen kommit fram till bestämmelseorten lämnas övriga exemplar av blanketten till tullen som också kontrollerar att plomberingen är intakt och att allt gods som förpassats kommit fram.

På bestämmelseorten river tullen därefter av ett exemplar av förpassningshandlingen, den s.k. ryckattesten, och skickar den tillbaka till tullmyndigheten på inpasseringsorten. Då ryckattest anländer prickas den av mot det exemplar som behölls vid införseltillfället. Har ryckattest inte erhållits efter viss tid måste detta utredas likaså om det föreligger skiljaktigheter i fråga om kollitalet. Dessa utredningar är mycket tidsödande och leder sällan till någon åtgärd. Övriga exemplar av förpassningshandlingen behålls på bestämmelseorten och används för godsredovisning.

I fråga om rutinerna kring förpassning är Sverige bundet av internationella avtal (TIR och ATA) och avtal med övriga nordiska länder

(NTP). Rutinerna med pappershanteringen som berör annat land kan därför inte ändras utan att avtalen förändras. I fråga om inrikes transitering kan dock ändring av rutinerna ske. Som beskrevs i bl.a. avsnitt 2.5.6 träder en ny västeuropeisk transiteringsordning i kraft från 1988.

3.3.7 Export

Exportanmälan lämnas till tullverket då en sändning skall exporteras. Anmälan är inte ett blankettset utan lämnas i form av lösa blad i två exemplar för icke förmånsvaror samt i tre exemplar för förmånsvaror. Rutinerna för exportklarering varierar något mellan olika transportmedel och mellan olika orter. Då exportanmälan lämnas granskas den översiktligt och alla avlämnade exemplar stämplas som ett godkännande av att varorna får lämna landet. I efterhand granskas uppgifterna och handlingen kompletteras med uppgifter om gränskod, transportsättskod samt kod för bestämmelseland.

Därefter sker sortering av de olika exemplaren.

Det första exemplaret sorteras i tre buntar, en för sändningar med varuvärden under 50 000 kronor, en annan för sändningar över detta värde och i en tredje bunt sändningar som utgör förmånsvaror. Dessa buntar binds sedan in i häften och skickas till statistiska sektionen en gång per vecka.

Det andra exemplaret kan behållas av tullanstalten som ett arbetsexemplar och sorteras vanligen i datumordning.

I de fall sändningen innehåller förmånsvara eller restitutionsgods finns också ett tredje exemplar som skall återsändas till exportören med påteckning om att godset har utförts.

3.3.8 Rutiner på statistiska sektionen

Statistiska sektionen på generaltullstyrelsen samlar från de lokala tullanstalterna in underlag för handelsstatistik och för produktion av

tullräkningar. Där tar man emot hemtagningsanmälningar, importanmälningar, exportanmälningar m.m. som tullanstalterna har sorterat, bundit in i häften och i förekommande fall har kontrollsummerat mot totalsummor osv.

Inkommande häften prickas först mot reversal. Därefter numreras häftena, de antecknas på en diarieblankett och en följesedel upprättas. Sedan uppgifterna registrerats prickas följesedeln av på diarieblanketten. Uppgifterna överförs sedan på magnetband som skickas till SCB. Där körs uppgifterna i SCB:s system och kontrolleras mot olika jämförelsetal. Resultatet i form av en utskriven lista med iakttagelser skickas till statistiska sektionen. I listan har markerats avvikelser från "normalvärden". Dessa granskas särskilt men även övriga poster kontrolleras och bl.a. vissa registreringsfel kan upptäckas och korrigeras. I de fall man på sektionen inte kan bedöma om en uppgift som tycks avvika från normalvärdet verkligen är fel eller inte, skickas en förfrågan till den tullmyndighet som ursprungligen handlagt ärendet. Där har man ofta god kännedom om importören och dennes varor vilket gör att många av dessa förfrågningar kan besvaras omgående. Svaret sänds till statistiska sektionen för eventuell korrigering av tidigare lämnat underlag. Det bör nämnas att körning av uppgifterna mot SCB:s statistiska kontrollsystem leder till att åtskilliga fel som inte upptäckts under tulltaxeringen kan åtgärdas. Alla korrigeringar skickas sedan till SCB för att den slutliga handelsstatistiken skall kunna framställas.

De uppgifter som registreras på statistiska sektionen används inte bara för handelsstatistiken. Olika listor produceras även. Dessa skickas ut till de lokala tullanstalterna där de används för godsredovisning, revision och kontroll. Vidare används de registrerade uppgifterna för framställning av tullräkningar.

3.3.9 Formell kontroll

Allt gods som kommer till landet skall tullklareras. För att säkerställa att tullklarering sker skall lastlistor och godsförteckningar inlämnas till tullen. Dessa skall innehålla uppgift om allt gods som

transportmedlet medför. Inlämnade klareringshandlingar, såsom hemtagningsanmälningar, importanmälningar m.m., prickas av mot dessa listor. På detta sätt kontrolleras att alla poster i lastlistorna eller godsförteckningarna blir klarerade samt att kollitalsuppgifterna stämmer med avlämnade klareringshandlingar. Vid avvikelser skall en utredning göras om orsaken. Dessa utredningar kräver resurser men resulterar sällan i någon åtgärd.

I inkomna importanmälningar efter hemtagning jämförs kollitalsuppgiften med uppgiften i den bifogade kopian av hemtagningsanmälan samt mot uppgifter i bifogade fakturor. Uppgift om tull, annan skatt och avgifter kontrollräknas. Innan handlingar som innehåller belopp skickas till statistiska sektionen i Stockholm för registrering sker en kontrollsummering av alla avgifter mot totalbeloppen.

Uppgifterna i mottagna handlingar genomgår även en rent formell granskning. Där kontrolleras att obligatoriska uppgifter är ifyllda samt att dessa är giltiga. Bl.a. kontrolleras registreringsnummer i hemtagningsanmälan och importanmälan mot hemtagarförteckningen resp. kreditvaruhavareregistret. Statistiskt nummer och tullsats kontrolleras mot tulltaxan osv. Trots dessa manuella kontroller förekommer det att uppgifter som inte är korrekta slipper igenom. Det kan vara fråga om statistiskt nummer som inte finns i tulltaxan, ett registreringsnummer som inte finns i kreditvaruhavareregistret eller häften vars avgifter inte stämmer med totalbeloppen. Sådana fel upptäcks i viss utsträckning vid statistiska sektionen. De föranleder där utredningsarbete.

De formella kontroller av fullständighet, giltighet, beräkningar och summeringar m.m. som görs, bör i många fall enkelt klaras av med funktioner som kan inrymmas i ett tulldatasystem.

Det kan konstateras att tullverket i samband med hemtagning, förtullning efter hemtagning, direktförtullning, exportklarering, transitering och debitering av vägtrafikskatt får ta emot ett stort antal blanketter. För att uppgifterna skall vara tillgängliga på rätt plats och vid rätt tidpunkt krävs sortering, skickning och arkivering av blankettsetens olika exemplar. Detta arbete är mycket resurskrävande. Om informationen i stället hanterades med hjälp av modern informationsteknik

skulle i princip manuell sortering och skickning av olika blankett-exemplar kunna upphöra och arkiveringen avsevärt förenklas. Informationshanteringen i samband med hemtagning, förtullning, exportklarering och debitering av vägtrafikskatt är därför lämplig att datorisera. Vissa arbetsmoment i samband med transitering kan också ingå i ett tulldatasystem.

3.3.10 Saklig kontroll

Tullverket skall se till att varor inte förs in i landet i strid med gällande införselbestämmelser. Det kan gälla bestämmelser som syftar till att skydda svensk industri från import av kläder från lågprisländer eller rent sanitära bestämmelser för att skydda landet från olika sjukdomar på människor, djur eller växter. I hemtagningsanmälan och importanmälan skall uppgift lämnas om sändningen innehåller varor som är underkastade införselbestämmelser. Dessa sändningar särbehandlas och tullen kontrollerar att alla bestämmelser är uppfyllda innan varorna lämnas ut. Motsvarande gäller vid export.

För att bl.a. kontrollera den allmänna efterlevnaden av importbestämmelserna sker en stickprovsmässig granskning av vissa transportmedel. Då kan antalet kolli räknas av och jämföras mot medföljande handlingar. Innehållet i lådor m.m. kan granskas för att kontrollera att varor inte införs i strid mot gällande bestämmelser. Består innehållet av textilvaror kan ursprungsbeteckningarna noteras och senare jämföras mot uppgifter i den avlämnade importanmälan. Dessa undersökningar är väsentliga moment i tullverkets kontrollarbete. Omkring en procent av ankommande transportmedel blir uttagna för en fysisk undersökning.

Förutom prickning, formell kontroll och kontrollsummering underkastas ett antal importanmälningar en fördjupad granskning, s.k. sakgranskning. I detta kontrollmoment ingår en noggrann kontroll av att alla lämnade uppgifter är korrekta. Bifogade fakturor och övriga styrkande handlingar granskas, kompletterande handlingar begärs från importören om så anses nödvändigt för att fastställa korrekt statistiskt nummer, tullvärde och eventuell tullbefrielse eller tullnedsättning. Denna sakgranskning täcker 4-8 % av alla importsändningar.

Utförsel av vissa varor kräver licens eller tillstånd. Sådana handlingar behöver granskas och jämföras med innehållet i den aktuella sändningen.

De rutiner som hör samman med kontroll av efterlevnaden av införsel- och utförselbestämmelser, sakgranskning och fysiska kontroller lämpar sig inte för en datorisering. Det ligger i arbetsuppgiftens art att dessa rutiner även framgent kommer att kräva insatser av tulltjänstemän. Även i denna verksamhet kan dock det stöd som ett tulldatasystem erbjuder vara av stort värde.

3.4 Den internationella utvecklingen

3.4.1 Bakgrund

I inledningen till Romfördraget, som är en av grundvalarna för EG, uttalade de fördragsslutande parterna att de avsåg att lägga grunden till ett ännu närmare förbund mellan Europas folk och därför beslutade de att säkerställa ekonomiska och sociala framsteg i sina länder genom att gemensamt slopa de barriärer som delar Europa. Ett första led i detta arbete var att utveckla gemenskapen till en tullunion med intern frihandel. Detta mål var i allt väsentligt uppnått år 1968. Därefter har arbetet varit inriktat på att genomföra andra delar av Romfördragets bestämmelser. EG omfattar, förutom den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEC), även den Europeiska Kol- och Stålunionen (CECA) och den Europeiska Atomenergigemenskapen (EURATOM).

Arbetet med att utveckla gemenskapen har gått långsamt och man har inom EG under senare år lagt allt större tonvikt vid åtgärder för att uppnå Romfördragets målsättning om den inre marknaden. I syfte att driva på detta arbete har EG:s Kommission, som är EG:s verkställande organ, i juni 1985 offentliggjort en vitbok som anger på vilka områden, på vilka sätt och i vilken takt den inre marknaden skall fullbordas. EG:s Råd, som är det beslutande organet, har tillstyrkt förslagen. I vitboken ingår en mängd förslag om hur fysiska, tekniska och skattemässiga hinder skall kunna avlägsnas. Grundtanken med den inre marknaden är att helt avskaffa gränskontrollerna för personer och varor mellan medlems-

länderna. Av särskild betydelse i detta sammanhang är förslag som gäller kontrollen av varor vid gränsen, tekniska föreskrifter för varor och om hur uppbörd av indirekta skatter skall ske. Det finns en ettårig rullande tidsplan för arbetet. Enligt principbeslut skall den inre marknaden vara fullbordad vid utgången av 1992. Förutsättningarna att förverkliga planen kan gynnsamt påverkas av beslutet att ändra Romfördraget i syfte att uppnå snabbare beslutsmekanismer (majoritetsbeslut).

Parallellt härmed pågår inom EG arbete för att i administrationen av tullunionen och den gemensamma jordbrukspolitiken snabbt kunna få fram och bearbeta uppgifter om bl.a. import och export. EG:s Råd har i mars 1985 beslutat att de datatekniska möjligheter som beskrivits i CADDIA skall användas i detta syfte. CADDIA står för Cooperation in Automation of Data and Documention for Imports/Exports and Agriculture.

Inom ramen för CADDIA bedrivs enligt beslut av Rådet i april 1985 en samordnad utveckling av datoriserade administrativa rutiner i fråga om handelsutbyte. Detta kallas CD-projektet, vilket står för Coordinated Development Project of Computerized Administrative Procedures. Systemet, som utgör en betydande del av CADDIA, avses täcka handel mellan medlemsländer, handel med tredje land, kontakter med företag, berörda EG-system, krav för systemsammankopplingar och standarder för datautväxling. CD-projektet är indelat i två etapper varav den första sträcker sig från 1985 till början av 1987. Rådets beslut gäller etapp 1. Därefter avses projektet fullbordas före utgången av 1992. Huvuddelen av arbetet med system som avser tredje land avses bedrivas och slutföras mot slutet av 1980-talet.

CD-projektet har utformats för att tillgodose en mängd olika mål. Det i detta sammanhang viktigaste övergripande målet är att datorisera alla import- och exportklareringsåtgärder för handel inom EG och med tredje land i syfte att förbättra effektiviteten i tullhanteringen och säkerheten vid yttre gränser samt att erbjuda lika behandling av företag i alla medlemsstater. Vidare skall man eftersträva sammankoppling av tullmyndigheternas system med företagens system för att öka effektiviteten och minska de samlade kostnaderna hos båda parter. Härutöver finns en mängd mål angivna som avser systemets funktionssätt, t.ex.

interaktiv rimlighetsprövning och giltighetskontroll, urvalsförfarande som kan styra kontrollen till högrisksändningar. För arbetets genomförande har en omfattande organisation byggts upp under Kommissionen. I medlemsländerna har bildats nationella ledningsgrupper. Rapportering sker till Rådet och Europaparlamentet.

I CD-projektet ingår också att lösa rättsliga problem för att den nya teknologin skall kunna utnyttjas fullt ut. Häri ingår att häva kravet på signerade dokument för att bestyrka tulldeklarationer och att göra det möjligt att få datorgenererade uppgifter att accepteras som bevismaterial i rättegångar. En del av de rättsliga problemen hänger samman med rättstraditionerna i berörda länder.

CD-projektet har nu drivits under någon tid och vissa ändringar synes ha skett i projektets inriktning. Arbetet med att införa TARIC II (Integrated Tariff of the European Communities) liksom arbetet med standardisering av data fortskrider enligt tidigare planer. Därutöver kommer arbetet att koncentreras till en samordning av datoriseringen av procedurerna vid handeln med tredje länder och då i första hand vad gäller import till EG-länderna. Bakgrund till denna inriktning finns i den i det föregående nämnda vitboken där åtgärder föreslås för att fullborda den inre marknaden 1992. Därför har ifrågasatts det angelägna i att samordna och datorisera procedurer mellan EG-länder som man kan förutse blir avskaffade inom några år.

Tullsamarbetsrådet (CCC) har utformat en ny varunomenklatur (Harmonized System, HS) som 1988 avses tas i bruk i flertalet länder. Redan från 1987 kommer EG-länderna att ta i drift TARIC II som är ett nytt integrerat tull- och statistiksystem. Av TARIC-kodens 13 siffror utgörs de sex första av HS-koden medan övriga siffror är EG:s interna. TARIC är av stor betydelse för att det skall vara möjligt att utveckla en effektiv datautväxling mellan bl.a. företagen och tullmyndigheterna.

Det finns anledning att särskilt uppmärksamma det avsedda innehållet i CD-projektets system för handelsutbytet mellan EG och tredje land.

I delsystemet som skall innefatta import från tredje land avses ingå funktioner för behandling av tulldeklarationer, förenklat förfarande,

övervakning, handelsstatistik m.m. I bearbetningen av tulldeklarationerna ingår bl.a. datainsamling och kontroll, omvandlingsrutiner, värdekontroll, licenskontroll, uppföljning av kvantitativa restriktioner, hantering av mervärdeskatt och punktskatter, uppgiftsinsamling för den gemensamma jordbrukspolitiken, redovisning och fakturering samt urvalsrutiner för kontroll.

Med förenklat förfarande för import och export avses system som många länder inom EG har infört och som gör det möjligt för tullskyldiga att skjuta upp inlämnandet av individuella tulldeklarationer eller att i vissa fall helt kunna slippa att lämna sådana. Avsikten är att harmonisera systemen så att företag i alla medlemsländer får jämförbara möjligheter.

I delsystemet för export till tredje land avses ingå funktioner för behandling av tulldeklaration, förenklat förfarande, exportstatistik m.m. I bearbetningen av tulldeklarationerna ingår bl.a. datainsamling och kontroll, omvandlingsrutiner, licenskontroll, uppgiftsinsamling för den gemensamma jordbrukspolitiken, övervakning av förbud och restriktioner samt hantering av mervärdeskatt och punktskatter. Hittills har EG-länderna gett låg prioritet till att utveckla datorsystem som täcker exporten. Detta beror bl.a. på att exportdeklarationerna tenderat att i huvudsak vara av intresse för att upprätta handelsstatistik. De är också enklare att hantera än importdeklarationer. Härtill kommer att olika former för förenklat förfarande används för exportdeklarationerna.

För att tullmyndigheter och företag så tidigt som möjligt skall åtnjuta de fulla fördelarna med det nya systemet avses stor vikt fästas vid möjligheterna att tillämpa uppgiftsinmatning hos företagen. Häri ingår att stora importörer och exportörer bl.a. hanterar sin egen tullklarering. Sammankopplingen av företagens och tullmyndigheternas datasystem skall göra det möjligt för företagen att använda de uppgifter som behövs för tulldeklarationerna från vad som redan finns i företagets dator. Data överförs direkt till tullmyndigheten som accepterar dem om de klarar giltighets- och rimlighetskontroll. Vid uppenbara fel återförs uppgifterna till företaget. Som ett alternativ till direkt anknytning mellan system är det även tänkbart att under vissa förhållanden

dataöverföring kan ske med magnetband eller diskett. Överföring från företag till myndigheter av tulldeklarationer samt återföring av felaktiga deklarationer och annan information avses ske satsvis. Interaktiv kommunikation kan bli aktuell i tullbehandlingen av de enskilda tulldeklarationerna.

Ett led i förverkligandet av EG:s inre marknad är införandet av det s.k. enhetsdokumentet (Single Administrative Document, SAD). I enhetsdokumentet, som ersätter ett antal olika dokument i vart och ett av EG-länderna, har de samlade uppgiftsbehoven vid handel mellan medlemsstaterna begränsats och harmoniserats. Dokumentet bygger på principen att data som exportören lämnar skall kunna användas också för att underlätta tullklarering hos den importerande medlemsstaten. Bearbetningen av enhetsdokumentet kommer att föras in i de datoriserade procedurer som håller på att utvecklas i EG-länderna. Behovet av enhetsdokumentet i handeln mellan EG-länderna kommer att kvarstå till dess det kan ersättas av ett mycket enkelt kontrolldokument och när datakommunikation av uppgifter kan tas i bruk. Därefter skulle endast utomstående länder behöva använda enhetsdokumentet vid export till EG-länder. EG har beslutat att införa enhetsdokumentet den 1 januari 1988 och dokumentet fick sin slutliga utformning under 1986. Enhetsdokumentet skall tillämpas i internhandeln för export-, transit- och importändamål.

Efter överläggningar mellan EFTA-länderna och EG om användningen av enhetsdokumentet har parterna i december 1986 enats om en konvention om förenkling av formaliteter vid handel med varor. Enligt konventionen skall ett enhetsdokument användas för varje förfarande i samband med export, transitering och import mellan EG-länder och EFTA-länder samt mellan EFTA-länder inbördes. Dokumentet är identiskt med EG:s enhetsdokument. I konventionen ingår bl.a. att ett EFTA-land utöver enhetsdokumentet får använda tilläggsdokument om lagstiftningen hos landet i fråga kräver uppgifter som inte finns i enhetsdokumentet eller om det behövs för att företag skall kunna komma i åtnjutande av förmåner. Konventionen medger också att länderna tillämpar förenklade förfaranden, t.ex. baserade på användning av datorer, för att nå förenklingar för företagen.

Konventionen, som av regeringen överlämnats (prop. 1986/87:136) till riksdagen för godkännande, avses träda i tillämpning den 1 januari 1988. Riksdagen har godkänt (SkU 1986/87:47, rskr. 1986/87:205) förslaget.

Mellan EFTA-länderna och EG har också förts överläggningar om införandet av en gemensam västeuropeisk transiteringsordning baserad på EG:s transitregler. I april 1987 enades parterna om en konvention om en gemensam transiteringsordning som avses träda i kraft den 1 januari 1988.

3.4.2 Innebörd

Mer än hälften av Sveriges utrikeshandel sker med länder som ingår i EG och ungefär en femtedel av handeln sker med länder som ingår i EFTA. Till följd av Sveriges frihandelsavtal med EG och medlemskap i EFTA kan därmed den helt övervägande delen av vårt handelsutbyte ske utan tullar och kvantitativa restriktioner. En stor del av importen från utvecklingsländerna är dessutom tullfri enligt det s.k. GSP-systemet.

Väsentliga förändringar håller på att genomföras av EG och dess medlemmar för att fram till 1992 fullborda den inre marknaden. Det avsedda slutmålet är att bl.a. gods och fordon skall kunna passera gränser mellan medlemsländerna utan någon kontroll. Ett viktligt led i detta arbete är utformning och införande av ett gemensamt tulldokument. Mellan EFTA- länderna och EG har också överenskommits att samma dokument skall användas vid handel mellan EFTA-länderna och EG samt mellan EFTA-länderna inbördes.

EG:s och EFTA:s enhetsdokument föreligger i ett blankettset med åtta blad och ett set avsett för datautskrift med fyra blad. Härutöver finns en tilläggsblankett för deklarering av ytterligare varor. Avsikten är att blankettsetet på längre sikt i många fall skall kunna användas fullt ut (s.k. full use) för att därmed klara av det uppgiftslämnande till bl.a. myndigheter i olika länder som behövs vid export, transit och import mellan berörda länder. I början torde det dock bli vanligast med delad användning (s.k. split use), t.ex. att blad 1-3 eller 1-5 och

7 används vid exportförfarandet, varefter nya blad 6-8 fylls i för importförfarandet.

Informationsinnehållet i dokumentet svarar inte helt mot vad som finns i de nu använda svenska tulldokumenten. Informationen i de svenska tulldokumenten är härledd ur de förtullningsprocedurer som tillämpas och ur andra uppgiftskrav som myndigheter reser. Med den dominerande roll som enhetsdokumentet kan förutses få i det internationella handelsutsbytet finns det skäl att förutsätta att enhetsdokumentet för lång tid kommer att bli normgivande för den information som skall lämnas vid gränsöverskridande handel. I ett sådant perspektiv kan vidmakthållande av en nationell särordning bli besvärande.

Den nya transiteringsordningen innebär bl.a. att transitering inom hela det europeiska frihandelsområdet kommer att kunna ske från avsändningstullanstalt i ett land till tullanstalt på bestämmelseorten i ett annat land. Möjlighet kan också öppnas att låta därför auktoriserade företag själva svara för en del transiteringsåtgärder i samband med export och import. Väsentliga förenklingar av formaliteterna kan därvid uppnås.

Skilda tullprocedurer i olika länder - och särskilt tungrodda sådana - kan uppfattas som icke tariffära handelshinder. Om Sveriges handelsutbyte med EG- och EFTA-länderna skall utvecklas störningsfritt är det nödvändigt att gränspassage för gods och fordon även i framtiden kan ske med ett minimum av administrativa bestyr. Detta kan göra det nödvändigt att anpassa den svenska tullproceduren till nya förutsättningar liksom att beakta utvecklingen inom EG när ett svenskt tulldatasystem utformas.

Den svenska tullproceduren vid import av kommersiellt gods innehåller f.n. tre vanligt förekommande klareringsformer, nämligen hemtagning vid gräns, direktförtullning vid gräns samt hemtagning eller direktförtullning efter det att transitering skett från gränstullanstalt till annan tullanstalt. Hemtagningsförfarandet används f.n. för den helt dominerande delen av importen. Enhetsdokumentet innehåller inte någon hemtagningsanmälan. Dokumentet kan dock tjäna som tulldeklaration vid direktförtullning och vid förtullning efter hemtagning.

De förändrade förutsättningarna vid import från EG- och EFTA-länderna kan leda till att företagen i större utsträckning väljer att transitera gods direkt till tullanstalt och tullupplag nära importören. Bestyret i samband med gränspassagen kan då nedbringas till ett minimum. Klareringen vid lokal tullanstalt och tullupplag kan därefter ske med användning av uppgifter som exportören lämnat i olika blad i enhetsdokumentet. Det är möjligt att bl.a. dessa nya förutsättningar leder till att successivt allt fler importörer och ombud finner det lämpligt att i ökad utsträckning använda sig av direktförtullning.

I fråga om transporter med samlastat gods och gods som går direkt till importörens kund kan det även fortsättningsvis vara transportekonomiskt lämpligt att frigöra godset i anslutning till eller omedelbart efter gränspassage.

I samband med export kan de nya förutsättningarna innebära att exportören eller dennes ombud måste lämna mer omfattande uppgifter än f.n. Utöver de obligatoriska uppgifterna och svenska nationella krav kan företagen som service gentemot sina europeiska kunder finna det nödvändigt att också fylla i nationella uppgifter i bestämmelselandet. Exportklarering sker f.n. främst i anslutning till gränspassagen. Den nya transiteringsordningen kan göra det intressant för företagen att ombesörja denna klarering vid annan tullanstalt eller att klara av det själva om de kan auktoriseras därtill. Enhetsdokumentet innehåller uppgifter som vid export tillgodoser svenska tullmyndigheters krav.

Även strävandena till datorisering av tullproceduren och dokumentlös överföring av information från bl.a. företagen till tullen med anledning av CD-projektet inom EG behöver beaktas vid utveckling av ett svenskt tulldatasystem. Informationsinnehållet i enhetsdokumentet kan förutsättas utgöra den yttre ramen för den information som skall överföras. Avsikten synes vara att i vart fall större exportörer och importörer skall kunna överföra för tullklareringen nödvändig information till tullmyndigheten i elektronisk form. Mer osäkert är om överföring på detta sätt också skall kunna ske från företag till utländska tullmyndigheter. Däremot är det troligt att ett exporterande företag med datakommunikation kommer att kunna överföra information direkt till importören. Denne kan sedan när godset skall deklareras utan förnyad

registrering använda denna information, ev. kompletterad på några punkter. Det kan vidare förutsättas att på sikt datakommunikation kommer att kunna ske även mellan tullmyndigheter i olika länder. Särskilt informationsutbytet i anslutning till transitproceduren synes inbjuda härtill.

Anpassningen till den datoriserade tulladministration, som CD-projektet kan leda till i början av 1990-talet, kan således innebära att den svenska tullmyndigheten från svenska importörer, exportörer och speditörer skall kunna ta emot för tullklareringen erforderlig datakommunicerad information. Om informationen till form och innehåll motsvarar vad tullmyndigheterna i andra länder kräver, skapas förutsättningar för att registrering av huvuddelen av tullinformationen endast behöver ske en gång. Förutsättningar uppkommer då också för smidig kommunikation mellan tullmyndigheter i olika länder.

Det är uppenbart att det närmare förloppet av den utveckling som nu antytts är av stor betydelse för huvuddelen av svensk import och export. I det fortsatta arbetet med tullens datorisering måste därför utvecklingen inom EG på dessa områden noga uppmärksammas.

3.5 Modifiering av tullprocedurer vid import och export i samband med datorisering m.m.

De tullförfaranden som nu används vid import och export bygger på att flertalet arbetsmoment inom tullen utförs manuellt. Uppgifter som tullskyldiga skall lämna, antalet blad i blankettset och handläggningsrutiner har utformats utifrån denna förutsättning. Datorstöd används för några centrala rutiner där datorers beräknings- och utskriftskapacitet utnyttjas, främst vid framställning av tullräkningar, betalningsbevakning och vid framställning av underlag för statistik.

I samband med en mer genomgripande datorisering är det lämpligt att pröva om och hur tullproceduren kan jämkas för att rutiner och handläggning skall kunna dra största möjliga nytta av de möjligheter som datorer erbjuder, samtidigt som tjänstemännens insatser koncentreras till moment och uppgifter där den mänskliga förmågan kommer bäst till

sin rätt. I detta avsnitt diskuteras därför översiktligt hur tullproceduren vid import och export i samband med en datorisering kan modifieras i syfte att uppnå effektivisering för företagen och för tullverket.

Det är emellertid inte utredningens uppgift att förutsättningslöst ompröva den nuvarande svenska tullproceduren. Utredningens uppgift är i stället att lämna förslag till hur en datorisering av tullrutinerna kan genomföras. Därvid behöver dock, som nämnts, prövas jämkningar i förfarandet vid import och export som aktualiseras av de möjligheter som själva datoriseringen medför och andra jämkningar som betingas av förändrade yttre förutsättningar. Inriktningen bör vara att utforma ett system som bevarar de nuvarande fördelarna, t.ex. det i allmänhet snabba godsflödet och den privata godsvården, och begränsar nackdelar i dagens system som t.ex. hög felfrekvens, ojämn kontrollnivå, omständlig dokumenthantering för såväl företagen som tullen och störningar i viss klarering.

I de fem närmast följande avsnitten behandlas tänkbara modifierade tullprocedurer vid import med lastbil och fartyg, export med lastbil och fartyg, import och export med post, import och export med flyg samt import och export med järnväg. I ett avslutande avsnitt diskuteras därefter olika former av stöd och kontroll som kan ingå i ett tulldatasystem.

3.5.1 Import med lastbil och fartyg

vör företagen är det viktigt att tullproceduren vid import inte onödigtvis stör godsets snabba flöde över gränsen fram till avnämaren. I detta avseende fungerar det nuvarande förtullningsförfarandet väl. Däremot kan den administrativa proceduren i anslutning till uppgiftslämnandet till tullen av många företag upplevas som onödigt besvärande. Sett ur tullens synvinkel fungerar också det fysiska godsflödet väl. Efter reformen 1974 behöver tullen inte ta ansvar för godsvården. I och med att antalet importsändningar under de senaste åren ökat så kraftigt, har det emellertid blivit svårt att hantera ett i allt väsentligt blankettbaserat informationssystem. Alldeles för stora resurser måste

avdelas för en närmast expeditionell hantering av blanketterna och alldeles för litet resurser kan avdelas för kontroll av uppgifter och gods. Med låg kontrollnivå följer risk att tullfakturor och handelsstatistik kommer att grundas på oriktiga uppgifter. Risk finns vidare att efterlevnaden av föreliggande importregleringar inte kan övervakas på ett tillfredsställande sätt. Endast en liten del av i tulldeklarationer faktiskt föreliggande felaktigheter synes uppdagas vid tullens nuvarande granskning.

Den nuvarande tullproceduren vid import har beskrivits utförligt i det föregående. Kännetecknande för denna är att huvuddelen av importärendena handläggs två gånger, nämligen en gång i samband med hemtagningsförfarandet och en andra gång i samband med tulldeklarationsförfarandet. Företagen måste därför två gånger lämna i stort sett identiska uppgifter om bl.a. den utländske exportören, importören, transportmedlet och godset. Detta är betungande för företagen. Tullen får också för varje sändning hantera två informationsflöden. Dessutom ägnar tullen betydande insatser åt att kontrollera att de uppgifter som lämnas i de två sammanhangen sinsemellan stämmer överens.

En modifierad tullprocedur bör därför bygga på att de två rutinerna förs samman till en, där uppgifter som lämnats en gång inte behöver anges på nytt. Samma resultat kan uppnås om företagen väljer att förtulla varor utan föregående hemtagning.

En stor del av tullens personal på beskattnings- och statistikområdena måste nu ägna sig åt uppgifter av expeditionell natur nära sammanhängande med den fysiska hanteringen av tulldokumenten och formell granskning av innehållet i dokumenten. Den kontroll som utförs innebär bl.a. att uppgifter i importanmälan jämförs med motsvarande i hemtagningsanmälan och i fakturor m.m. I en modifierad tullprocedur bör därför ingå att en väsentlig del av dessa arbetsuppgifter kan lösas med stöd av automatiserade rutiner. Om företagen lämnar deklarationsuppgifter i elektronisk form, t.ex. med teleöverförda meddelanden eller på annat maskinläsbart medium, minskar också tullens arbete med registrering av uppgifterna.

En datorisering av tullproceduren vid import måste beakta de förutsättningar som ges av konventionen om det s.k. enhetsdokumentet och konventionen om den europeiska transiteringsordningen. Det bör dock betonas att viss osäkerhet ännu råder om hur myndigheterna i olika länder kommer att tillämpa konventionerna och hur företagen kommer att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

Mot denna bakgrund skisseras följande modifierade tullprocedur vid import med främst lastbil och fartyg.

När en lastbil eller ett fartyg ankommer till tullområdet skall detta anmälas till tullverket. Medförd last kan anmälas genom att en lastdeklaration lämnas. Last som ankommit till någon gränsort kan av tullen expedieras på främst tre sätt, nämligen genom förtullning, transitering eller uppläggning på tullupplag. Dessa tre former beskrivs i det följande.

Förtullning

Den som önskar förtulla en vara skall avlämna en tulldeklaration till tullverket. Denna kan lämnas på tre sätt, nämligen med ett pappersdokument eller i form av ett teleöverfört meddelande eller överlämnas på annat maskinläsbart medium. Deklarationen skall innehålla de uppgifter som behövs för granskning och debitering samt statistikändamål.

När deklarationen lämnas på blankett skall uppgifterna styrkas med faktura och andra handlingar som skall bifogas.

När uppgifter teleöverförs skall styrkande handlingar inte behöva bifogas. I stället identifieras dessa handlingar i deklarationen och överlämnas till tullverket om verket begär det. Genom identifieringen finns ett klart samband mellan de styrkande handlingarna och resp. deklaration. Tullen torde främst komma att begära att få granska styrkande handlingar vid kontroll av införselrestriktioner samt vid styrd urvalskontroll och vid slumpurvalskontroll. Handlingarna får arkiveras hos tullskyldig eller i vissa fall hos ombud. De styrkande handlingarna bör kunna föras över elektroniskt, t.ex. med telefax, för att inte försena

hanteringen av ärendena. För att uppgifter i deklarationer skall få teleöverföras, förutsätts att tullen lämnat berört företag medgivande härom. Detta medgivande kan dokumenteras i en överenskommelse.

När tullen medger att ett företag lämnar uppgifter i elektronisk form - och därmed inte bifogar styrkande handlingar - är det naturligt att tullens erfarenheter av företaget samt de varuslag företaget arbetar med beaktas. Medgivandet kan om så bedöms lämpligt vara selektivt och avse vissa varuslag. Vid missbruk kan medgivandet självfallet återkallas. De rättsliga frågorna behandlas vidare i avsnitt 3.8.

En ny tullprocedur infördes 1974. Denna innebär bl.a. att den tullskyldige skall lämna en tulldeklaration när han vill få ut sitt gods. Tulltaxeringen kan därigenom baseras enbart på deklarerade uppgifter när så anses lämpligt. Före 1974 hade en tulltjänsteman åsatt varan statistiskt nummer, tullsats och tull m.m. (officialtulltaxering). Detta beslut grundades på avlämnade fakturor, fraktsedlar m.m. och på besiktning av godset. Detta betyder att sedan 1974 är fakturor m.m. att anse enbart som kontrollmaterial. Det framstår då inte som rimligt att rutinmässigt och för varje sändning kräva styrkande underlag för kontroll i och med att uppgifterna i deklarationen lämnas under straffansvar. Kontroll mot styrkande dokument bör närmast ske stickprovsvis och enligt vissa urvalskriterier. Att vissa företag efter prövning medges att inte behöva lämna styrkande handlingar till varje tulldeklaration kan därför ses som ett naturligt sätt att fullfölja 1974 års tullreform.

En viktig uppgift för tullen är att förebygga och uppdaga brottslighet i anslutning till import och export av varor. I fråga om exporten bedrivs denna verksamhet utan att fakturor behöver fogas till exportanmälningarna. I stället identifieras dessa med ett referensnummer. Det finns anledning tro att också erforderlig kontroll av importen kan göras när fakturor m.m. inte rutinmässigt fogas till de deklarationer som efter medgivande lämnas i elektronisk form. Det är nämligen knappast så att studium av fakturor i anslutning till rutinmässig formell granskning av deklarationer ger impulser som leder till att brottslighet uppdagas. Misstankar om sådan verksamhet väcks vanligen på annat

sätt. När misstanke framkommer kan fakturor införskaffas från företaget.

I sammanhanget kan erinras om att i Danmark behöver sedan länge fakturor m.m. inte fogas till tulldeklarationerna. Det tulldatasystem som den norska tullmyndigheten håller på att utveckla bygger på att styrkande underlag endast skall lämnas för de sändningar som skall granskas noggrant.

Förtullningsproceduren bör kunna ske enligt olika alternativ. Det ena, som kan kallas direktförtullning, innebär att all nödvändig information är tillgänglig vid förtullningstillfället. Direktförtullning kan genomföras omedelbart efter gränspassage, efter transitering till inlandstullkammare eller efter uppläggning på tullupplag. Vid s.k. full-use av enhetsdokumentet ökar företagens möjligheter att direktförtulla gods.

Vid direktförtullning anges varan till förtullning av importören själv eller av dennes ombud. Uppgifterna om sändningen kontrolleras av tullen. Hur kontrollen av deklarationerna m.m. kan gå till behandlas i avsnitt 3.5.6. Om deklarationen godkänns av tulldatasystemet eller av tjänsteman utan någon ändring kan tull, annan skatt och avgift fastställas enligt deklarationen. Något formellt tulltaxeringsbeslut behöver i så fall inte fattas och varan kan lämnas ut omedelbart. Den tullskyldige meddelas endast om ändring gjorts av tulldeklarationen vid tulltaxeringen. Tullskyldig eller ombud kan dock självfallet delges ett tulltaxeringsbeslut om han så begär. Tullräkning utsänds t.v. på sedvanligt sätt.

Avlämnad deklaration bör under viss tid kunna rättas efter det att uppgifterna i deklarationen jämförts med mottaget gods och aktuella handelsdokument. Upptäcker den tullskyldige eller ombudet att deklarationen inte stämmer med faktiska förhållanden, skall han självmant meddela detta till tullverket. Sådan rättelse skall inte medföra någon sanktion. Om rättelse görs först efter påpekande från tullen gäller sedvanliga sanktionsregler.

Ett annat förtullningsalternativ kan kallas stegvis förtullning. Detta innebär att de två momenten hemtagning (steg 1) resp. avgivande av

tulldeklaration (steg 2) knyts samman i ett deklarationsförfarande. Vid det första steget deklarerar importör eller ombud endast ett fåtal uppgifter som gör det möjligt att lämna ut varan. Det är främst fråga om uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa att utlämning inte sker i strid med gällande införselbestämmelser och för att knyta en viss sändning till en bestämd tullskyldig. Dessa uppgifter bör kunna vara färre än de som ingår i nuvarande hemtagningsanmälan. Inom förslagsvis 14 dagar skall det första steget följas av ett kompletterande steg varvid resterande och för en fullständig deklaration erforderliga uppgifter lämnas. Uppgifter som lämnats i första steget behöver således inte lämnas på nytt.

I stället för att anmäla varan till förtullning i steg 2 kan varan anmälas till vissa alternativa klareringsformer, t.ex. uppläggning på motsvarighet till tullkreditlager eller utförsel.

När det gäller den straffrättsliga bedömningen av fel eller ofullständigheter i tulldeklarationer för direktförtullning och för stegvis förtullning tillämpas sedvanliga straffrättsliga principer. Det innebär att den tullskyldige resp. ombudet skall svara för de handlingar och underlåtenheter som är att hänföra till var och en av dem och i enlighet med det uppsåt eller den oaktsamhet som den tullskyldige och/eller ombudet visat. Tulltillägg tas dock endast ut av den tullskyldige.

När kompletterande uppgifter lämnats i det andra steget, behandlas deklarationen av tullen på samma sätt som redovisats i fråga om direktförtullning. Även i detta fall kan således självrättelse ske.

Transitering

En annan expedieringsform är transitering. Sådan sker för närvarande vanligen enligt nordisk förpassningsordning.

Mellan EG och EFTA-länderna har emellertid, som nämnts, överenskommelse träffats om en enhetlig transiteringsordning för Västeuropa som träder i kraft den 1 januari 1988. Den nordiska förpassningsordningen upphör då. Som transiteringsdokument skall blad 4 och 5 i enhetsdokumentet

användas. När transiteringen enligt de nya reglerna införs blir det naturligt att transitera sändningar direkt från utlandet till önskad tullanstalt eller önskat tullupplag i Sverige. Gränspassagen kan då ske snabbt och med för tullen arbetsbesparande rutiner. En stor del av alla importsändningar kommer då att passera gränsen i expedieringsformen transitering. Detta beror på att en så stor andel av vår utrikeshandel sker med stater som antagit transiteringskonventionen.

Vid ankomst till gränsorten eller på destinationsorten läggs sändningen upp på tullupplag eller förtullas enligt direktförtullnings- eller tvåstegsförfarandet. I sammanhanget kan nämnas att för företag, som får ställning som auktoriserade mottagare enligt den europeiska transitkonventionen, kan vissa förenklade förfaranden användas. Ett sådant är att transitering sker direkt till företagets lager och att godset under vissa villkor får disponeras av mottagaren utan föregående förtullning.

När transitgodset når slutorten för transiteringen skall ett blad återsändas till avsändande tullanstalt. Övergångsvis behöver detta ske genom postbefordran. På sikt finns det anledning att utgå från att motsvarande meddelande skall kunna återsändas till avsändningstullanstalten med datakommunikation.

Uppläggning på tullupplag

En tredje expedieringsform är uppläggning på tullupplag. Om upplag finns i omedelbar anslutning till gränsort, kan godset direkt läggas upp på tullupplaget. Vanligt kan också bli att uppläggningen föregås av transitering från utländsk ort till tullupplag vid gränsen eller inne i landet. För att importören skall få tillgång till varan krävs att den förtullas.

Sedan 1974 drivs tullupplagen i privat regi och utövar därvid vissa uppgifter av myndighetskaraktär. En sådan ordning bör gälla även framdeles. Tillstånd att driva tullupplag i privat regi skall vara förenat med vissa villkor, bl.a. om godsredovisning. Vid uppläggning på tullupplag skall upplaget se till att varje ankommande sändning godsre-

gistreras. Vid uttag skall tillämpad klareringsform redovisas för varje sändning. Anledning finns inte för tullen att föra en motsvarande godsredovisning för sändningar som passerar tullupplag. Detta vore onödigt dubbelarbete. Tullverket bör i stället lämna föreskrifter för hur godsregistrering och godsredovisning skall ske. Tullen skall också kontrollera det system som används för godsredovisning och kontrollera registreringar av ankommande och avgående gods. Den ordning för godsredovisning som här förordas kan ses som ett fullföljande av 1974 års reform där de privata tullupplagen tilldelades uppgifter av myndighetskaraktär. Utredningen återkommer i avsnitt 5.2.2 till frågor om former för utarbetande av regler för godsredovisning.

Begreppet tullskyldig kan ges sådan innebörd att tullupplag utan tullverkets medverkan kan överlåta och transitera sändningar mellan upplag inom svenskt tullområde. Därigenom kan sändningen oavsett var den ankommer flyttas till och hanteras på det tullupplag som importörens speditör använder.

Identitetsnummer m.m.

I den modifierade tullproceduren bör, som nämnts, ingå en noggrann godsregistrering. Sådan godsregistrering skall ske då gods läggs upp på tullupplag. Godsregistrering skall självfallet även göras när gods passerar genom tullupplaget utan att fysiskt läggas upp.

I fråga om containers kan godsregistrering innebära att ett tullupplag som hanterar en hel container registrerar denna som en enhet med summarisk varubeskrivning. Om däremot innehållet i containern hanteras i olika delar behövs en mer specificerad godsregistrering enligt containerns lastdeklaration, korrigerad enligt faktiska förhållanden.

Senast i samband med att en sändning tas ut från tullupplag och klareras skall den tilldelas ett identitetsnummer som kan ersätta bl.a. nuvarande godsnummer. Särskilt bör prövas om identitetsnummer kan tilldelas tidigare än vid uttag från tullupplag.

I den modifierade proceduren åsätts även sändning som förtullas utan föregående uppläggning på tullupplag sådant identitetsnummer. Identitetsnumret åsätts i samband med förtullningen och ersätter nuvarande godsnummer och redovisningsnummer. Detta gäller således både vid direktförtullning och vid stegvis förtullning. Vid stegvis förtullning knyter identitetsnumret samman de två förtullningsstegen.

Tullens journalföring av avlämnade lastdeklarationer kan upphöra. Huruvida lastdeklarationer även i fortsättningen behöver lämnas till tullverket vid klarering av transportmedlet kan bedömas först när erfarenhet har vunnits av hur tullupplagens godsredovisningssystem fungerar och hur tullens tillsyn över upplagen utformas.

Importörer bör i ett datasystem kunna bygga upp deklarationen eller tullmeddelandet för direktförtullning eller stegvis förtullning redan innan godset ankommer till landet. Denna deklaration bör som vilande kunna föras in i tullens system. När godset finns vid gränsen eller skall tas ut från tullupplag bör deklarationen kunna anmälas för handläggning i tullens system. Det kan även övervägas att tulldeklarationen i vissa fall skall kunna lämnas in innan godset kommer till landet. Detta kan underlätta snabb gränspassage.

Detta aktualiserar frågor om hur och när identitetsnummer skall tilldelas sändningar. En möjlighet är att företagen i sina datasystem har egna nummerserier och att tullens identitetsnummer åsätts sändningen när ärendet förs över till tullens system och därmed anhängiggörs hos tullen. En annan möjlighet är att en viss mängd av tullens identitetsnummer tilldelas större importörer och ombud. Identitetsnummer kan då tidigt åsättas väntade importsändningar som senare skall föras till tulldatasystemet.

I ett längre perspektiv är det möjligt att företag teleöverför export- och transituppgifter till det egna landets tullmyndighet. Samtidigt teleöverför företaget motsvarande uppgifter till importören. Tullen i exportlandet teleöverför transitmeddelandet till importlandets tullmyndighet. Beskriven teknik blir då en form av full-use av ett elektroniskt enhetsdokument. För att nå dit behövs en långtgående harmonisering inom Västeuropa av bl.a. begrepp och begreppsdefinitioner som skall

användas, regler för överföring av elektroniska tullmeddelanden och sätt att åstadkomma en elektronisk identifiering av uppgiftslämnare. Det är angeläget att man är uppmärksam på detta när myndigheters och företags tulldatasystem skall utvecklas.

Här lämnad beskrivning av tullproceduren vid import med lastbil och fartyg är mycket översiktlig. I en promemoria som fogas till rapporten som bilaga 2 ges en utförlig beskrivning av nuvarande ordning och diskuteras hur en modifierad tullprocedur kan utformas.

3.5.2 Export med lastbil och fartyg

För företagen är det viktigt att tullproceduren vid export inte stör godsets snabba flöde ut ur landet. I allmänhet fungerar det nuvarande förfarandet väl i detta avseende. Det har emellertid rapporterats att det särskilt vid utförsel från vissa hamnar kan uppstå problem att ha erforderliga dokument på plats då godset utförs. Den administrativa proceduren i anslutning till uppgiftslämnandet till tullen kan också av många företag upplevas som onödigt betungande. I vissa avseenden fungerar det nuvarande systemet ur tullens synvinkel mindre väl. I och med att exportklareringen i allmänhet sker vid gränsen gör tidsförhållandena m.m. att det i stort sett saknas möjlighet till kontroll av uppgifter och gods. Möjligheten att kontrollera efterlevnaden av exportrestriktioner blir därmed liten. Det är under nuvarande förhållanden vidare ofrånkomligt att kvaliteten på de uppgifter som lämnas blir låg. Trots de kontroller som görs inom tullen kommer bl.a. handelsstatistiken att grundas på osäkra uppgifter.

Den nuvarande tullproceduren vid export bygger på att tullens exportklarering av godset till helt övervägande del sker i anslutning till gränspassage. I fråga om lastbil görs detta vid en gränstullanstalt innan en bil passerar ut eller körs ombord på en färja. Vid utförsel med fartyg sker exportklareringen innan tullen lämnar lastningstillstånd. Exportklareringen sker ofta under stark tidspress och fördröjningar kan medföra att lastbilen eller godset inte hinner med avsedd färja eller annat fartyg. Detta ger ogynnsamma villkor för kontrollverksamheten och skapar dessutom osäkerhet hos exportörerna m.fl.

En modifierad tullprocedur vid export bör syfta till att nå förenklingar i förfarandet. Särskilt angeläget är då att hanteringen vid själva gränspassagen kan underlättas och att företag som så önskar skall kunna lämna uppgifterna i exportanmälan med teleöverförda meddelanden eller på maskinläsbart medium.

Mot denna bakgrund skisseras följande modifierade tullprocedur vid export med främst lastbil och fartyg.

För att undvika tidspressen i samband med exportklareringen vid gränsen och för att skapa gynnsamma möjligheter att kontrollera sändningar är det önskvärt att klareringen kan ombesörjas på annan ort och tid än just i samband gränspassagen. En möjlighet är att klareringen utförs av den tullmyndighet som finns närmast den plats där transporten av godset inleds och beträffande gods som exporteras från tullupplag dettas tillsynsmyndighet. Inget bör emellertid hindra att exportklarering genomförs vid annan tullmyndighet utefter vägen mot gränsen. En sådan ordning medför att exportklarerande myndighet ges bättre möjlighet att utföra erforderlig kontroll av godset. Från den ort där godset exportklareras kan det med tillämpning av den europeiska transiteringsordningen i många fall transiteras direkt till utländsk bestämmelseort. Tullmyndigheten på gränsorten behöver då endast vidta de åtgärder som föranleds av transiteringen. Dessa åtgärder är betydligt färre än de som krävs för exportklarering och medför heller inte lika stor arbetsinsats. Gränspassagen underlättas därmed.

I konventionerna om enhetsdokumentet och transiteringsordningen markeras möjligheten att företag kan auktoriseras att själv utföra vissa tullklareringsåtgärder. Tillämpas denna möjlighet i vårt land ökar självfallet förutsättningarna för att exportklarering och transitering kan utföras på annan ort och tid än just i samband med gränspassagen.

Den som så önskar skall även fortsättningsvis kunna exportklarera vid gränsen. För att exportklarering som utförs vid gränsen - och som grundas på uppgifter som finns i blankett som överlämnas - inte skall ta alltför lång tid, kan vid behov registreringen av uppgifter i samband med själva klareringen begränsas till sådana uppgifter som påverkar klareringsbeslutet. Återstående uppgifter kan av den som handlagt

klareringen registreras senare när tidspressen är mindre. Det är också naturligt om sändningar som redan är exportklarerade av tullen behandlas med förtur i samband med gränspassage. Ett slags expressfiler kan således inrättas för sådana transporter.

I fråga om samlastningsgods kan två olika förfaranden urskiljas. Det ena är att gods förs från olika platser i landet till ett upplag. Vid detta lastas den bil som skall föra ut ett stort antal exportsändningar. Det andra förfarandet vid samlastning innebär att bilen startar sin tur i en ort där bilen tar viss last. Under resan mot gränsort lastar bilen därefter mer gods innan den slutligen passerar gränsen. I det första fallet kan det vara lämpligt att godset export- klareras vid det upplag där godset samlats innan det slutligen lastas i bil för utförsel. Då kan en transithandling med godslista utfärdas för hela fordonet, under förutsättning dock att det är en enda mottagare av godset. I det andra fallet kan det vara lämpligt att exportklarera i varje ort där lastning sker. För varje sändning får då transithandling utfärdas. En förutsättning för dessa förfaranden är att tullen på aktuella platser och tider kan bistå med de åtgärder som krävs i samband med exportklarering, eller att vederbörande företag är auktoriserat att självt utföra dessa åtgärder.

Varor som exporteras med krav på restitution av avgifter bör normalt exportklareras vid en anvisad tullanstalt. Därifrån transiteras varan ut ur landet. Innan exportattest som är ett bevis på att varan utförts tecknas av tullen, bör normalt ankomstattest ha erhållits från mottagande myndighet i bestämmelselandet. Denna ordning för tecknande av exportattest behöver dock inte gälla för de företag som enligt beslut av tullen är befriade från viss undersökning och kontroll vid utförseln.

Beträffande vissa varor för vilka utförselbestämmelser gäller, t.ex. i fråga om krigsmateriel och vissa högteknologivaror, kan det också finnas goda skäl att kräva att exportklarering skall ske vid en anvisad tullanstalt om inte särskilda regler överenskommits för resp. företag.

Varje tullkammare har tilldelats ett område som består av ett antal kommuner, inom vilket tullkammaren har sitt verksamhetsområde. En

möjlig ordning är att den tullkammare inom vars område en exportör bedriver sin verksamhet i första hand skall användas av exportören vid exportklarering. Denna myndighet blir då den naturliga kontakten för dessa exportörer. Denna tullmyndighet får också till uppgift att lämna råd och upplysningar i exportklareringsfrågor. För exportör med över landet spridd verksamhet innebär detta att exportklarering utförs vid flera myndigheter. Uppgifterna i tulldatasystemet kan göras tillgängliga för flera tullanstalter. Om tullen anser det lämpligt kan en tullanstalt få ett övergripande ansvar för en företagsgrupps exportklarering m.m.

De exportanmälningar som tullen f.n. får utgör verifikationer i godsredovisningen. Arbetspappren utgörs av manifest och godslistor. För vanligt exportgods förs ingen utgående godsjournal. När det gäller utförsel av förmånsvara, t.ex. restitutionsgods, och oförtullad vara förs däremot utgående godsjournal. Exportanmälan påstämplas då ett redovisningsnummer. I ett framtida datoriserat system bör ett identitetsnummer tilldelas alla exportsändningar. Ett sådant nummer kan även underlätta kommunikation mellan enheter inom tullen och exportören och med övriga intressenter. Identitetsnumret kan åsättas sändningen när exportanmälan anhängiggörs hos tullen. Det är också möjligt att serier med identitetsnummer delas ut till stora exportörer och ombud.

Företag bör efter medgivande från tullen få lämna exportanmälan i elektronisk form. Uppgifter skall självfallet även kunna lämnas på blankett. Styrkande handlingar skall inte heller i fortsättningen behöva lämnas annat än undantagsvis. Liksom nu skall fakturor identifieras med referensnummer som anges i exportanmälan.

Exportörer bör beredas möjlighet att i förväg lämna uppgifter för de sändningar som skall exporteras. Besked kan då fås om uppgifterna är tillräckliga. Sändningarna tilldelas därvid ett identitetsnummer. Vid den därpå följande exportklareringen vid inlandstullanstalt eller gränstullanstalt behöver endast det nummer sändningen tilldelats uppges, varefter systemet visar innehållet i upprättad exportanmälan. Finner tullen att hinder för export inte föreligger beviljas exporten. Tullen registrerar detta exportmedgivande i systemet.

Utförs exportklarering av en vara vid en inlandstullkammare kan vid exportklareringen erhållet identitetsnummer anges i transiteringshandling. På utförselorten kan tullen, som förutsätts ha tillgång till ett datoriserat system, kontrollera att exportklareringen har avslutats för sändning med angivet identitetsnummer.

Vid exportklareringen kontrolleras att uppgifterna är riktiga. Hur granskningen av exportanmälningar kan gå till behandlas i avsnitt 3.5.6.

På samma sätt som vid import skall den som lämnat exportanmälan för reguljär export ha rätt att inom viss tid rätta lämnade uppgifter utan att drabbas av sanktion. De bestämmelser om uppgiftslämnandet som kan gälla för t.ex. handelshus bör gälla även i framtiden.

Tidigare nämndes något om transportströmmarna i fråga om samlastningsgods. I ett längre perspektiv är det rimligt att räkna med att ett par mycket stora tullupplag anläggs i syd- och västsverige på lämpligt avstånd från de stora utpasseringsorterna. Sådana tullupplag bör i så fall kompletteras med en tullanstalt med utsträckt expeditionstid. Vid sådana anläggningar skulle exportklarering av tidigare oklarerat lastbilsburet gods kunna ske. Därefter kan gränspassagen - vare sig denna sker med färje- eller broförbindelse - ske snabbt i transiteringsform. Självfallet kan också importgods hanteras vid en anläggning av detta slag. På detta sätt skulle företagen och tullen måhända få förutsättningar att dra full nytta av den nya transiteringsordningen.

När den västeuropeiska transiteringsordningen träder i kraft den 1 januari 1988 kommer den helt övervägande delen av alla exportsändningar från Sverige att genomgå transiteringsklarering innan de utförs. Det är därför viktigt att hanteringen av transiteringsdokumenten kan ske rationellt inom tullen. När den s.k. ryckattesten återkommer från bestämmelsetullanstalten skall den av tullen paras ihop med här befintligt dokument, dvs. exportanmälan. I ett blankettbaserat system bör datorteknik kunna erbjuda visst stöd i denna verksamhet. På längre sikt bör man kunna utgå från att transitmeddelanden kan överföras med datakommunikation mellan tullmyndigheter i olika länder. I ett sådant per-

spektiv kan det även bli möjligt för företagen att lämna transitmeddelande med datakommunikation till avsändningstullanstalten.

Här lämnad beskrivning av tullproceduren vid export med lastbil och fartyg är mycket översiktlig. I en promemoria som fogas till rapporten som bilaga 3 ges en utförlig beskrivning av nuvarande ordning och diskuteras hur en modifierad tullprocedur kan utformas.

3.5.3 Import och export med post

Postbefordran är inte något transportsätt. Brev och paket som sänds med post passerar gränsen med flyg, lastbil, tåg eller fartyg. Ändå tillämpas ett särskilt förfarande i fråga om postbefordrade försändelser, främst i fråga om arbetsfördelningen mellan tullen och postverket.

Kännetecknande för posttullförfarandet är att tullen officialtulltaxerar en stor del av inkommande postförsändelser. Den ordning som allmänt gällde i fråga om förtullningsförfarandet i vårt land före 1974 dröjer sig således kvar på detta område. Detta innebär att tullen årligen fyller i drygt en halv miljon posttullsedlar för brev och paket. För denna tjänst erlägger posten inte någon ersättning. Postverket som speditör och ombud får därmed en kostnadsfördel gentemot andra ombud som svarar för import och export av motsvarande försändelser.

Officialtulltaxeringen har också en annan effekt. Det förhållandet att tullen deklarerar postförsändelser innebär att posten inte har kontroll över detta arbetsmoment, som är av stor betydelse för den snabbhet med vilken försändelserna kan befordras till mottagaren. Posten saknar härigenom möjlighet att på lika villkor konkurrera med andra speditörer i fråga om snabbhet och säker leveranstidpunkt.

Tullen har tidigare föreslagit att verket skall fortsätta att utföra officialtulltaxering av postförsändelser men ta ut en kostnadstäckande avgift härför av postverket. En annan lösning är att postverket, liksom andra ombud, ges rättighet att upprätta tulldeklarationer och överlämna dessa till tullen för granskning. För dessa ändamål kan posten lämp-

ligen utveckla och installera ett särskilt datasystem på samma sätt som andra stora speditörer redan har gjort.

Mot denna bakgrund skisseras följande modifierade tullprocedur vid import och export med post. Härvid har förutsatts att posten inte skall ha någon särställning jämfört med andra ombud.

När det gäller import av paketförsändelserna borde det i och för sig vara möjligt för posten att, enligt regler som anges av tullen, sortera ut de paket som är undantagna från tullklarering. Övriga paket skall godsregistreras av postverket och innan de i tullhänseende expedieras vidare förses med identitetsnummer. Posten tillser att paketen tullklareras. Normalt innebär det att posten utfärdar tulldeklaration för direktförtullning eller i vissa fall för första steget i stegvis förtullning. Fakturor, ursprungsintyg m.m. behöver vanligen inte inlämnas till tullen. Fakturanummer skall anges i tulldeklarationen om försändelsens värde överstiger visst belopp. Endast när tullen önskar kontrollera lämnad deklaration mot styrkande handlingar behöver sådana inlämnas till tullen. Tullen har givetvis rätt att kontrollera paket som av posten klassificerats som undantagna från tullklarering.

Om tullen anser att en tulltjänsteman bör sortera paketen efter om de skall resp. inte skall tullklareras, kan tullen fortsätta att utföra denna uppgift.

Posten bör kunna teleöverföra deklarationsuppgifter till tullen med hjälp av ett eget datasystem. Blanketter skall knappast behöva användas.

F.n. avgör tullen vid förgranskningen om paket får hemtas. Posten utfärdar därefter som ombud en hemtagningsanmälan. Godset får sedan lämnas ut. Importören eller dennes ombud lämnar därefter importanmälan till sin kontrolltullanstalt. I den modifierade tullproceduren avses hemtagningsförfarandet ersättas med utlämning efter det att vissa uppgifter lämnats i ett första deklarationssteg. Vid postbefordran åtföljs vanligen försändelsen av för förtullning erforderliga handlingar. Förutsättningar finns därmed att posten i många fall kan anmäla godset till direktförtullning. Om en importör begär det bör dock försändelsen,

när vissa villkor är uppfyllda, av posten som tullupplag kunna utlämnas mot att endast uppgifter för det första steget i deklarationen lämnas.

Som ombud upprättar och lämnar posten till tullen deklarationer avseende direktförtullning och första steget. I sistnämnda fall kompletteras deklarationen inom förslagsvis 14 dagar med resterande uppgifter, vilka importören eller ombudet då lämnar till kontrolltullanstalten.

När det gäller brev sorterar posten f.n. ut de försändelser som kan antas innehålla tullpliktiga varor, dessa brev delas sedan upp av tullen i sådana som skall anmälas till tullklarering och sådana som undantas. Tullen utfärdar posttullsedel för de försändelser som skall förtullas. Det kan upplysas att som brev kan sändas paket av betydande vikt och omfång.

Det bör vara möjligt för posten att, enligt regler som fastställs av tullen, urskilja de brev som skall anmälas till förtullning resp. undantas från tullklarering. Om detta inte anses lämpligt kan tullen fortsätta att utföra denna uppgift. Posten bör också som ombud kunna deklarera de utvalda avgiftspliktiga breven. Brev som blir undantagna från tullklarering bör inte behöva godsregistreras i postens system.

Postverket bör således deklarera avgiftspliktiga brev- och paketförsändelser för direktförtullning eller för det första steget som ombud för adressaten på samma sätt som andra ombud. Något formellt hinder bör inte föreligga för importör eller annat ombud att upprätta dessa deklarationshandlingar. Hinder bör heller inte finnas för posten att som ombud upprätta deklaration för det andra förtullningssteget.

Vid detaljutformningen av rutinerna bör självfallet beaktas postförsändelsernas speciella art. Sålunda gäller att privatpersoner ofta är användare och mottagare, att småföretag ofta använder postförsändelser och att varuvärdena ofta är låga.

I och med att officialtulltaxeringen upphör bör tullen utöva den kontroll som tullen anser behövs för att brev- och paketförsändelserna skall bli anmälda till tullklarering, för att lämnade uppgifter skall

vara korrekta, för att avgifter blir debiterade och för att införselvillkor skall iakttas.

I sammanhanget kan upplysas att i Danmark officialtulltaxering av postförsändelser inte längre förekommer och att i Norge beslut har fattats att slopa officialtulltaxering av postförsändelser. Avsikten är att posten så långt möjligt skall behandlas som en speditör bland andra.

Vid utförsel av postförsändelse kan posten registrera exportförsändelserna genom att upprätta en exportanmälan i sitt system. Därefter överförs uppgifterna elektroniskt till tullens datasystem. Företag bör också kunna lämna uppgifter för exportanmälan för postförsändelse i elektronisk form direkt till tullen. I samband med att uppgifterna överförs till tulldatasystemet kontrolleras de. Postförsändelser som inte föranleder några ytterligare åtgärder får vidarebefordras av posten. I fråga om exporten är det knappast fråga om procedurändringar utan främst om teknikändringar.

Här lämnad beskrivning av tullproceduren vid import och export med post är mycket översiktlig. I en promemoria som fogas till rapporten som bilaga 4 ges en utförlig beskrivning av nuvarande ordning och diskuteras hur en modifierad tullprocedur kan utformas.

3.5.4 Import och export med flyg

Huvuddelen av flygfrakten passerar i samband med import och export någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter eller Sturup. Trafiken har betydande omfattning. Således redovisas sammanlagt 12 % av hemtagningsanmälningarna, 12 % av direktförtullningarna och 11 % av exportanmälningarna vid tullanstalterna i Arlanda och Landvetter.

Vid dessa flygplatser eller i anslutning till dem finns tullupplag. Rutinerna för hemtagning, förtullning efter hemtagning, direktförtullning och vid exportklarering skiljer sig inte nämnvärt från motsvarande rutiner vid import och export med t.ex. lastbil. I viss mån präglas dock klareringen av flygfraktgods av de i många fall särskilt höga

kraven på snabbhet och av att lättförstörbara varor, exempelvis blommor, hanteras.

I avsnitt 2.2.2 nämndes att tulldatasystem i andra länder i flera fall tidigt har införts för flygburna försändelser. Av intresse i sammanhanget är att SAS vid Landvetter har utvecklat och vid tullupplaget tagit i drift ett datoriserat system för godsredovisning. För tullens arbete har terminaler och skrivare anslutna till systemet installerats. Tullen kan i systemet erhålla information om bl.a. kollital, vikt, varubeskrivning, mottagare och speditör. Information om godset registreras innan planet har landat. Tullen använder aktivt systemet.

Mot bakgrund av vad som nu anförts förefaller några särskilda svårigheter inte föreligga att också för flygfrakt tillämpa de modifierade tullprocedurer för import och export som redovisats i avsnitt 3.5.1 och 3.5.2. Ett framtida förfarande med ett datoriserat system för hantering av import och export med flyg kan därför beskrivas på följande sätt.

Vid import kan speditören för att vinna tid ha registrerat förväntat gods innan flygplanet landar. Importgodset lossas på flygplatsen och räknas av på tullupplaget. Om därvid skillnader upptäcks mellan förväntat och ankommet gods, korrigeras detta och det gods som är ankommet godsregistreras. Om kraven på snabbhet inte är så höga kan registreringen göras först när godset har ankommit. Deklarationer bör kunna föranmälas i tulldatasystemet och bekräftas när godset ankommit. Deklarationer, som kan avse direktförtullning eller stegvis förtullning, teleöverförs av importör eller ombud till tullens system för granskning. Normalt behöver handlingar som fakturor m.m. inte bifogas eftersom dessa kan identifieras genom att referensnummer anges i deklarationen.

För att särskilt snabbt kunna tullklarera brådskande fraktförsändelser m.m. bör övervägas om dessa skall kunna genomgå tullklarering redan innan planet landar.

Importören eller ombudet bör kunna fråga tulldatasystemet om deklaration är upprättad och överförd till tullen, om varan har uttagits för kontroll, om varan har frisläppts osv.

Med hänsyn till den redan högt datoriserade miljön i samband med flygfrakt och de höga krav på snabbhet som motiverar val av flygfrakt, bör förutsättningarna vara särskilt goda att få till stånd uppgiftslämnande i elektronisk form till tullen. Introduktionen av tulldatasystem i andra länder vid flygplatser talar också för detta. Självfallet skall dock möjlighet finnas att även använda blanketter för att genomföra förtullningsförfarandet.

När det gäller utförsel bör preliminära exportuppgifter kunna lämnas i förväg. När det är känt exakt vilket gods som skall exporteras förs uppgifterna in till tullens system. Exportanmälan genomgår därvid tullverkets kontroll. När ytterligare åtgärder inte krävs kan sändningen lastas på det aktuella planet.

Det är möjligt att de olika intressenterna skulle kunna vinna fördelar av att en viss samordning sker av tullupplagsverksamheten i anslutning till flygplatserna. Exempel på hur sådan samordning kan gå till finns vid Landvetter.

Här lämnad beskrivning av tullproceduren vid import och export med flyg är översiktlig. I en promemoria som fogas till rapporten som bilaga 5 ges en utförlig beskrivning av nuvarande ordning och diskuteras hur en modifierad tullprocedur kan utformas.

3.5.5 Import och export med järnväg

Järnvägsgods inkommer över främst Stockholm, Helsingborg, Trelleborg, Ystad, Kornsjö (i Norge), Charlottenberg, Östersund, Narvik (i Norge) och Haparanda. Godset anmäls normalt av SJ eller dess kommissionär till hemtagning eller förtullning. Önskar mottagaren eller avsändaren ett annat förfarande måste han anmäla detta till SJ.

I ett par avseenden har SJ en särställning i tullhänseende. För det första kan SJ själv uppträda som tullskyldig vid förtullning av andra importörers gods. F.n. inträder SJ som tullskyldig i endast 40 à 50 ärenden per dag. I huvuddelen av importärendena är hemtagaren tullskyldig. För SJ är denna tullskyldighet negativ, eftersom verket ibland

faktiskt får betala tull, annan skatt och avgift för importörer som råkat i obestånd. Sådan betalningsskyldighet aktualiseras ibland efter mycket lång tid. Förfarandet är negativt också för tullen som har svårt att utöva effektiva kontroller eftersom dessa inte automatiskt kan riktas mot importörerna. Tullen har dock självfallet den formella rätten att utföra kontroller hos den verklige importören. Det är vidare en nackdel för importören att han inte själv kan besvära sig direkt till tullen. Skäl finns därför att inte längre behålla denna särordning med SJ som tullskyldig för andra importörer. Den internationella konvention (CIM) som f.n. ligger till grund för järnvägsfrakter torde inte utesluta en ändring i denna riktning.

För det andra åtnjuter SJ en speciell transiteringsrätt. Med s.k. järnvägsanmälan kan SJ själv besluta om transitering av gods. Denna särordning bör kunna ersättas med förfarande enligt den avsedda europeiska transiteringsordningen. Detta kan framstå som särskilt naturligt eftersom en stor del av på järnväg inkommande varor från Europa redan kommer att vara förpassade enligt nämnda transiteringsordning.

SJ upphör den 1 januari 1988 med styckegodstrafik och kommer därefter att hantera endast vagnslaster och expressgods.

SJ:s interna godsregistrering torde vara av sådan kvalitet att tullen kan acceptera denna. Därmed skulle den tullinterna registreringen helt kunna upphöra.

SJ utför nu i tullhänseende tjänster som motsvarar de som utförs av transportörer, ombud och upplagshavare. Som ombud och upplagshavare bör SJ ur konkurrenssynpunkt jämställas med övriga ombud och upplagshavare och inte gentemot tullen ha någon särställning.

Förslaget till modifierad tullprocedur vid import och export, som redovisats i avsnitt 3.5.1 och 3.5.2, bör lätt kunna anpassas till förhållandena vid järnvägstrafik. Ett framtida förfarande med ett datoriserat system kan därför beskrivas på följande sätt.

Vid förtullning i samband med import kan SJ med hjälp av ett eget datasystem registrera uppgifter som krävs för att göra en direktförtull-

ning, eller för att inleda en förtullning i två steg. Direktförtullning kan tillämpas när alla uppgifter finns tillgängliga. Handlingar som t.ex. fakturor behöver normalt inte bifogas tulldeklarationen. Det räcker om referensnummer i tulldeklarationen kan identifiera fakturan osv.

Vid första steget i en tvåstegsförtullning anges så mycket uppgifter att sändningen kan utlämnas av järnvägen. Komplettering sker inom förslagsvis 14 dagar genom importörens, SJ:s eller annat ombuds försorg till kontrolltullanstalten.

Möjlighet skall självfallet finnas att lämna uppgifter även på blankett.

Tullen kontrollerar vid förtullningen uppgifterna om sändningen.

Vid utförsel av järnvägsförsändelser registrerar SJ exportanmälan i det egna systemet. När uppgifterna är kompletta överförs de av SJ till tullens system. Exportören bör självfallet själv, eller med hjälp av annat ombud, kunna lämna uppgifter i elektronisk form direkt till tulldatasystemet. Där kontrolleras uppgifterna i exportanmälan och besked lämnas om att utförsel får ske. I många fall bör exportklarering kunna ske vid avsändningsstationen.

Här lämnad beskrivning av tullproceduren vid import och export med järnväg är översiktlig. I en promemoria som fogas till rapporten som bilaga 6 ges en utförlig beskrivning av nuvarande ordning och diskuteras hur en modifierad tullprocedur kan utformas.

3.5.6 Stöd och kontroll

I direktiven uttalas att en datorisering av tullverksamheten sannolikt kommer att kräva ändringar i tullverkets rutiner i samband med införsel av gods. Bl.a. sägs att utformningen av kontrollstrategierna kan komma att förändras. Det ankommer därmed på utredningen att diskutera hur tulldatasystemet kan medverka i erforderlig kontrollverksamhet m.m.

I samband med att 1974 års tullreform genomfördes, synes inom tullen ha förutsatts att stickprovsmässiga godskontroller och varuundersökningar skulle göras beträffande minst 4 % av de inkommande varusändningarna. I prop. 1972:110 nämns dock inte någon siffermässigt preciserad nivå för fysisk kontroll. Andelen sändningar som idag tas ut till fysisk kontroll ligger under 1 %. Beträffande sakgranskningen av deklarationer har något siffermässigt preciserat mål inte angetts. Andelen som sakgranskas ligger nu mellan 4 och 8 % med betydande variationer mellan olika arbetsställen.

Tullverkets bevakning av in- och utförsel av gods syftar allmänt till att se till att inga varor passerar gränsen utan att anmälas till tullen för klarering. Tullverkets kontroll vid import och export sker därefter för att säkerställa att gods inte förs in eller ut i strid med gällande bestämmelser. Vidare skall tull, andra skatter och avgifter beräknas med riktiga belopp. Dessutom skall tillräckligt noggrant underlag lämnas till statistiska centralbyrån för framställning av utrikeshandelsstatistiken. En väsentlig del av denna kontroll utövas i samband med tullens granskning av import- och exportanmälningar, varvid statistiskt nummer, värde samt ursprungs- eller bestämmelseland för godset fastställs. Efterlevnaden av införsel- och utförselbestämmelser kontrolleras. Även godskontroller och varuundersökningar genomförs. I övrigt genomförs kontroll i samband med företagsbesök och vid trafikexpediering.

Tulldatasystemet kan ge indikation på att en uppgift kan vara felaktig. I detta fall behöver en deklarant eller en tjänsteman ingripa för att pröva frågan. I datasystemet kan också ett antal enkla kontroller utföras. Systemet kan även enligt vissa kriterier välja ut sändningar och deklarationer för särskild granskning. Ett tulldatasystem bygger således i stöd- och kontrollhänseende på en samverkan mellan datasystemet, deklaranten och tulltjänstemannen.

Utlämning av gods i samband med direktförtullning beslutas av tullen. Tullupplag har emellertid i allmänhet rätt att besluta om utlämning av gods som tas hem efter uppläggning på tullupplag. Detta är det förfarande som tillämpas för huvuddelen av importen. Uppgifter om sådana utlämningsbeslut lämnar upplagen till tullen dagen efter beslutet. I

fråga om hemtagningssändningar som inte passerar tullupplag beslutar tullen om utlämning. Möjligheterna till tullkontroll är därför olika beroende på om tullen eller ett upplag medger hemtagning.

Som ett led i kontrollarbetet lämnar tullen listor till tullupplagen över gods som inte får lämnas ut utan tullens tillstånd. Detta förfarande är emellertid svårhanterligt och fungerar inte helt tillfredsställande.

I samband med en datorisering av tullens rutiner kan övervägas om tullupplagens självständiga utlämningsrätt skall bestå. Det vore tekniskt tänkbart att anknyta upplagen till tullens datasystem och begära att sändningar skall anges i tulldatasystemet innan utlämning får ske. Därmed skulle likartad kontroll gälla oavsett om utlämning beslutades av tullen eller av ett tullupplag. Innebörden av en sådan ordning vore att tullen återtog utlämningsrätten från upplagen. Det har emellertid inte visats att dagens system medför stora missförhållanden. Utredningen är därför inte beredd att förorda en ordning av antytt slag.

Tulldatasystemet gör det emellertid möjligt för tullen att med ett meddelandesystem, generellt eller selektivt, lämna aktuella listor över gods m.m. som inte får utlämnas innan det angetts till tullen. På detta sätt kan tullupplagen enkelt få tillgång till spärrlistor som upplagen i förekommande fall kan lägga in i sina egna datasystem. Detta bör i viss mån öka förutsättningarna för tullen att utöva en effektivare kontroll av hemtagningssystemet.

När hemtagningsanmälan senast dagen efter utlämningen från tullupplaget registreras i tulldatasystemet, framgår f.ö. tydligt om tullupplagen tillämpar de spärrlistor som tullen lämnar. Sker inte detta kan utlämningsrätten övervägas i det enskilda fallet. Även i detta skede kan hemtagningsanmälningarna självfallet stämmas av mot olika register i tulldatasystemet. Det innebär att för tullen intressanta sändningar m.m. snabbt kan uppmärksammas. Detta utgör en väsentlig förbättring jämfört med de möjligheter till t.ex. fysisk kontroll som nuvarande rutiner erbjuder.

I det följande beskrivs översiktligt ett antal stöd- och kontrollmoment som kan ingå i en datoriserad tullprocedur. Det närmare sätt på vilket de automatiska kontrollerna görs, de värdegränser som används, de rimlighetskontroller som görs och de urvalskriterier som ansätts blir styrande för kontrollens omfattning, inriktning och noggrannhet. Det bör självfallet ankomma på tullverket att mot bakgrund av föreliggande omständigheter välja den inriktning m.m. på kontrollen som i olika perioder och vid olika tillfällen bedöms lämplig. Tulldatasystemet bör kunna medverka till att en väldefinierad lägsta kontrollnivå kan uppnås. Därutöver kan punktvisa och förstärkta kontroller göras. Personalresurserna torde emellertid alltid komma att utgöra en begränsning på kontrollaktiviteternas omfattning och intensitet. Endast de mest angelägna kontrollobjekten torde därför kunna uppmärksammas särskilt.

Närmast behandlas tänkbara stöd- och kontrollmoment i samband med import. I ett följande avsnitt behandlas motsvarande i exportsammanhang.

Tänkbara stöd- och kontrollmoment i samband med import

Under punkt 1-9 beskrivs olika stödmoment för företag och tulltjänstemän som tulldatasystemet kan erbjuda i samband med export.

1. För att ett företag skall få lämna uppgifter i elektronisk form till tullen krävs ett medgivande från tullen. Detta medgivande kan dokumenteras i en överenskommelse där bl.a. kommunikationstekniska förutsättningar och vissa ansvarsfrågor behandlas. I samband med att ett sådant medgivande lämnas kan tullen lämna företag råd om hur kvaliteten i lämnade deklarationer skall kunna hållas uppe. Uppmärksamhet ägnas då helt naturligt det sätt på vilket varorna åsätts statistiska nummer och det sätt på vilket tullvärde m.m. beräknas. Om kvaliteten inte hålls på en godtagbar nivå är det naturligt att kontrollen av företagets sändningar behöver stärkas.

   Beskrivningen i det följande utgår från två fall, nämligen när företag lämnar uppgifter på blankett och när företag lämnar uppgifter i elektronisk form till tullen.

2. Lämnas uppgifter på blankett gör tulltjänstemannen en identitetsavstämning för att säkerställa att blanketten är undertecknad och detta dessutom av behörig person. Maskinellt stöd används vid kontroll av behörig person.

   Lämnas uppgifter i elektronisk form utförs en mängd tekniska kontroller för att identifiera företag, dator och person. Dessa kontroller behandlas närmare i avsnitt 3.8.

   Deklarationen återförs till företaget om identitetsavstämningen visar att uppgifterna lämnats av obehörig.

3. Om uppgifterna lämnas på blankett bifogas också de styrkande handlingar som erfordras i det enskilda fallet. Tulltjänstemannen kan då överblicka deklarationen och registrera uppgifterna i systemet. Därvid avstäms automatiskt att vissa obligatoriska fält fyllts i, dvs. en fullständighetsavstämning genomförs.

   Motsvarande fullständighetsavstämning görs också när uppgifter lämnas i elektronisk form.

4. En valididetsavstämning görs. Denna innebär att automatisk avstämning sker av att t.ex. uppgivet organisationsnummer inkl. kontrollsiffra och statistiskt nummer samt uppgivna koder m.m. är giltiga. Någon automatisk prövning av att uppgett statistiskt nummer är riktigt kan dock sällan göras.

5. De logiska avtämningar som görs kan t.ex. avse om uppgift om ursprungsland och statistiskt nummer är förenligt med ställt anspråk på förmånsbehandling. Systemet signalerar att ursprungsintyg och ev. licens kan erfordras.

6. För att eliminera grova registreringsfel avstäms t.ex. prisuppgifter mot ett register där inom ganska vida ramar rimliga à prisuppgifter finns. Decimalfel, viktfel och valutaomräkningsfel kan därmed i många fall elimineras. I vissa fall kan indikation på felaktigt statistiskt nummer erhållas. Vidare kan t.ex. vissa orimliga uppgifter om ursprungsland uppdagas.

7. I fråga om vissa statistiska nummer är beräkningen av tull, andra skatter och avgifter inte alltid entydigt bestämd. Ett särskilt observationsregister kan göra tulltjänstemannen uppmärksam härpå och också peka på de möjligheter som föreligger. Det finns även varor som tillhör ett statistiskt nummer och där i vissa fall t.ex. licens krävs. Även sådana förhållanden kan signaleras.

8. Det kan också vara lämpligt att ha ett register för en förfinad prisavstämning. Större avvikelser mellan detta och uppgivna à priser kan ge anledning till granskning i samband med efterkontroll (se punkt 13).

Det är även troligt att avstämningar som bygger på integration av de olika momenten kan utvecklas.

Om uppgifter har lämnats på blankett ger systemet vid registreringen signal till granskaren om att vissa angivna uppgifter kan kräva ytterligare uppmärksamhet. Tulltjänstemannen beslutar om han skall utföra kontroll mot lämnade styrkande handlingar. Om deklarant lämnar uppgifter i elektronisk form och interaktivt, får han signal om ev. felaktigheter på i princip samma sätt som tulltjänstemannen som registrerar en deklaration. Satsvist elektroniskt överförda deklarationer som passerat avstämningarna går vidare. Övriga återförs till deklaranten.

9. Tulldatasystemet utför beräkningar av tull, andra skatter och avgifter med ledning av lämnade och ev. korrigerade uppgifter. Jämförelse görs med ev. lämnade beräkningar. Deklaranten behöver emellertid inte själv beräkna tull m.m.

När deklarationerna bearbetats så här långt kan de accepteras av tulldatasystemet. De utsätts då för tullkontroll i egentlig bemärkelse i moment 10-14 i det följande.

10. Deklarationerna utsätts för en styrd urvalskontroll. Med ledning av olika kriterier och kombinationen av sådana, t.ex. importör, statistiskt nummer, ombud, ursprungsland och avsändningsland, samt iakttagelser som gjorts vid den föregående granskningen fördelas

sändningarna på grön, gul och röd kanal. Kriterierna och deras värden bestäms av central, regional och lokal myndighet och kan varieras över tiden.

Satsvist elektroniskt överförda deklarationer avstäms enligt punkterna 2-8. Iakttagelser m.m. som gjorts, men som inte föranlett att deklarationen återförs, samlas och redovisas vid denna kontrollpunkt.

11. Vid sidan av den styrda kontrollen sker också ett slumpmässigt urval av sändningar för ytterligare kontroll. Dessa förs till röd kanal.

12. Sändningar som förs till grön kanal kan omedelbart utlämnas. I fråga om sändningar som förs till gul kanal utför en tulltjänsteman rimlighetskontroll med ledning av tillgängliga uppgifter. Om därvid någon särskild iakttagelse inte görs, eller när lämplig åtgärd vidtagits, förs ärendet till grön kanal. Visar sig däremot oklarheter föreligga förs ärendet vidare till röd kanal för fördjupad granskning. Sändningar som förs till röd kanal undergår en sakgranskning av tulltjänsteman. Denna granskning kan innefatta fördjupad dokumentkontroll och fysisk godsundersökning. I detta arbete kan tjänstemannen få stöd från olika datoriserade register som varuvaruhandböcker, laboratorieregister m.m. När ärendet granskats och erforderliga åtgärder vidtagits förs ärendet till grön kanal.

De erfarenheter som vinns vid sakgranskningen påverkar inte endast det aktuella ärendet utan kan även påverka de styrda urvalskriterierna. Iakttagelser kan även användas vid efterkontroller.

13. Tyngdpunkten i kontrollen i fråga om import bör ligga i efterkontrollen. Denna har form av väl förberedda, periodiska besök vid företag. Inför sådana besök samlas och analyseras uppgifter om t.ex. företagets utrikeshandel och iakttagelser från deklarationsgranskning. Kontroller görs bl.a. av använda statistiska nummer och tullvärden samt av att alla importfakturor motsvaras av importanmälningar. Licenser och ursprungsintyg kan kontrolleras och varu-

klassificeringar kan göras. Särskilda kontroller kan göras av omständigheter kring tullfrihet m.m.

Vid företag som överför uppgifter till tullen i elektronisk form kontrolleras också att de förutsättningar som ingår i medgivandet härom är uppfyllda.

14. Vid sidan av de kontroller som nu nämnts förekommer annan särskild kontrollverksamhet inom tullen, t.ex. sådan som utövas av tullkriminalen och särskilda kontrollgrupper. Denna verksamhet syftar till att med anledning av mer eller mindre uttalade misstankar uppdaga eller förhindra brottslighet i anslutning till utrikeshandel. Datoriserade register bör ge ökade möjligheter att söka och bearbeta information för att bekämpa sådan brottslighet.

Tänkbara stöd- och kontrollmoment i samband med export

Under punkt 1-8 beskrivs olika stödmoment för företag och tulltjänstemän som tulldatasystemet kan erbjuda i samband med export.

1. För att ett företag skall få lämna uppgifter i elektronisk form till tullen krävs ett medgivande från tullen. Detta medgivande kan dokumenteras i en överenskommelse där bl.a. kommunikationstekniska förutsättningar och vissa ansvarsfrågor behandlas. I samband med att ett sådant medgivande lämnas kan tullen lämna företag råd om hur kvaliteten i lämnade deklarationer skall kunna hållas uppe. Uppmärksamhet ägnas då helt naturligt det sätt på vilket varorna åsätts statistiska nummer och det sätt på vilket statistiskt värde m.m. beräknas. Om kvaliteten inte hålls på en godtagbar nivå är det naturligt att kontrollen av företagets sändningar behöver stärkas.

Beskrivningen i det följande utgår från två fall, nämligen när företag lämnar uppgifter på blankett och när företag lämnar uppgifter i elektronisk form till tullen.

2. Lämnas uppgifter på blankett gör tulltjänstemannen en identitetsavstämning för att säkerställa att blanketten är undertecknad och

detta dessutom av behörig person. Maskinellt stöd används vid kontroll av behörig person.

Lämnas uppgiften i elektronisk form utförs en mängd tekniska kontroller för att identifiera företag, dator och person. Dessa kontroller behandlas i avsnitt 3.8.

Exportanmälan återförs till företaget om identitetsavstämningen visar att uppgifterna lämnats av obehörig person.

3. Om uppgifterna lämnas på blankett registrerar tulltjänsteman uppgifterna i systemet. Därvid avstäms automatiskt att vissa obligatoriska fält fyllts i, dvs. en fullständighetsavstämning görs. Motsvarande görs också när uppgifterna lämnas i elektronisk form.

   Endast i ett fåtal fall behöver styrkande handlingar överlämnas till eller uppvisas för tullen. Detta kan dock gälla i fråga om vissa exporttillstånd samt tullsedlar för avbokning av temporär tullfrihet. Krav på styrkande handlingar i dessa fall påverkas inte av om uppgifter lämnas på blankett eller i elektronisk form.

4. En validitetsavstämning görs. Denna innebär att automatisk kontroll sker av att t.ex. uppgivet organisationsnummer inkl. kontrollsiffra och statistiskt nummer samt uppgivna koder m.m. är giltiga. Någon automatisk prövning av att uppgett statistiskt nummer är riktigt kan dock sällan göras.

5. Om exportrestriktioner av något slag gäller för godset eller bestämmelselandet görs en logisk avstämning av att licensnummer eller liknande registreras.

6. För att eliminera grova registreringsfel avstäms t.ex. prisuppgifter mot ett register där inom ganska vida ramar rimliga ä prisuppgifter finns. Decimalfel och viktfel kan därvid upptäckas. Indikation på felaktiga statistiska nummer kan också erhållas.

7. Vid en avstämning mot ett observationsregister kan tulltjänsteman göras uppmärksam på att exportrestriktioner i vissa fall kan, men inte behöver, föreligga i fråga om vissa varor och vissa länder.

8. Det kan också vara lämpligt att ha ett register för en förfinad prisavstämning. Större avvikelser mellan detta och uppgivna värden kan ge anledning till granskning i samband med efterkontroll (se punkt 13).

   Om uppgifter har lämnats på blankett ger systemet vid registreringen en signal till granskaren om att vissa angivna uppgifter kan kräva ytterligare uppmärksamhet. Tulltjänstemannen beslutar om han skall utföra ytterligare kontroller. Om deklarant lämnar uppgifter i elektronisk form och interaktivt, får han signal om ev. felaktigheter på i princip samma sätt som tulltjänstemannen som registrerar en exportanmälan. Satsvist överförda uppgifter som passerat avstämningarna går vidare. Andra återförs till uppgiftslämnaren.

När exportanmälningarna bearbetats så här långt kan de accepteras av tulldatasystemet. De utsätts då för tullkontroll i egentlig bemärkelse i moment 9-14 i det följande.

9. Exportklarering som avser annan utförsel än reguljär export, t.ex. exportreglerade varor och förmånsvaror bör, om inte annat särskilt överenskoms, ske vid en för företaget särskilt utsedd tullanstalt. Kunskap om företaget och dess produkter kan då samlas på ett ställe. Såväl kontrollen som servicen kan därmed förbättras. För att förbättra förutsättningarna för kontroll bör även reguljär export, där så är praktiskt möjligt, exportklarera innan godset ankommer till den tullanstalt där utpassering sker.

10. Exportanmälningarna utsätts för en styrd urvalskontroll. Med ledning av olika kriterier och kombinationer av sådana, t.ex. exportör, statistiskt nummer, bestämmelseland och anspråk på restitutioner, samt iakttagelser som framkommit vid den föregående granskningen, fördelas sändningarna på grön eller röd kanal. Kriterierna bestäms av central, regional och lokal myndighet och kan varieras över tiden. Iakttagelser avseende i elektronisk form lämnade dekla-

rationer som gjorts, men som inte föranlett att exportanmälan återförs, kan lämpligen samlas till denna kontrollpunkt.

11. Vid sidan av den styrda kontrollen sker också ett slumpmässigt urval av sändningar som därvid förs till röd kanal.

12. Sändningar som förs till grön kanal får omedelbart utföras. Sändningar som förs till röd kanal undergår en sakgranskning av tulltjänsteman. Denna granskning kan innefatta fördjupad kontroll av lämnade uppgifter, krav på att styrkande dokument skall lämnas och fysisk godsundersökning. När ärendet granskats och erforderliga åtgärder vidtagits förs ärendet till grön kanal.

De erfarenheter som vinns vid sakgranskningen påverkar inte endast det aktuella ärendet utan kan även påverka de styrda urvalskriterierna. Iakttagelser kan även användas vid efterkontroller.

13. Tyngdpunkten i kontrollen i fråga om export bör ligga i efterkontrollen. Denna har form av väl förberedda besök vid företag. Inför sådana besök samlas och analyseras uppgifter om t.ex. företagets utrikeshandel och iakttagelser från ärendegranskningen. Kontroller görs bl.a. av använda statistiska nummer och värden samt av att alla exportfakturor motsvaras av exportanmälningar. Licenser och tillstånd kan kontrolleras och varuklassificeringar kan göras. Ursprungsfrågor kan prövas. Särskilda kontroller kan göras av t.ex. returaffärer, sändningar där temporär tullfrihet åtnjutits och där restitution skall sökas.

Vid företag som överför uppgifter till tullen i elektronisk form kontrolleras också att de förutsättningar som ingår i medgivandet härom är uppfyllda.

14. Vid sidan av de kontroller som nu nämnts förekommer annan särskild kontrollverksamhet inom tullen, t.ex. sådan som utövas av tullkriminalen och särskilda kontrollgrupper. Denna verksamhet syftar till att med anledning av mer eller mindre uttalade misstankar uppdaga eller förhindra brottslighet i anslutning till utrikeshandel, t.ex. kvalificerade brott mot utförselbestämmelser samt skatte- och

restitutionsbedrägerier. Datoriserade register bör ge ökade möjligheter att söka och bearbeta information för att bekämpa sådan brottslighet.

Inriktning av tullens kontroll

I det föregående har beskrivits automatiserade och manuella kontroller som kan tänkas göras i anslutning till användningen av ett tulldatasystem. Goda förutsättningar bör finnas att nå en kontrollnivå som är minst lika god som den nuvarande. Om systemet utformas och används skickligt bör detta - i kombination med personella insatser - dessutom kunna medverka till en sammantaget förbättrad kontroll. Det är naturligt att kontrollen främst riktar sig mot riskföretag och riskobjekt. Det får också förutsättas att kontrollstrategin utvecklas efterhand som erfarenhet vinns av att arbeta med tulldatasystemet.

Enligt vad som kunnat konstateras ingår i huvudsak motsvarande stöd- och kontrollmoment i de danska och norska tulldatasystemen.

Viktiga moment i kontrollen är att tillse att de statistiska nummer, tullvärden samt urprungs- eller bestämmelseländer som anges är riktiga. Detta är av avgörande betydelse för om handelsstatistiken skall bli rättvisande. Även för att rätt fastställa tull, andra skatter och avgifter är det nödvändigt att statistiskt nummer, värde och ursprungsland är riktiga. Varubestämningen - som i vissa fall går längre än till att klassificera till ett bestämt statistiskt nummer - är viktig för att kunna avgöra om in- eller utförselrestriktioner föreligger.

Andelen exportsändningar som behöver granskas noggrant är lägre än andelen i fråga om importsändningar. Detta följer av att ett fiskalt moment i allmänhet saknas vid export och av att antalet utförselregleringar är lägre än antalet importregleringar. Det är vidare naturligt att kontrollnivån anpassas till syftet med densamma.

Det kan diskuteras om det, utöver den kontroll som ligger i datasystemet och de manuella kontroller som görs när uppgifter förs in i systemet, inom tullen behöver utföras någon avslutande manuell kontroll av

uppgifterna. I princip bör man dock sträva efter att minimera behovet av sådana kontrollinsatser. Det är emellertid inte möjligt att i detta utredningsskede slutligt bedöma i vilken utsträckning det kommer att kvarstå ett behov av central granskning av t.ex. underlaget för handelsstatistiken.

I det fortsatta arbetet med att utveckla och testa olika delsystem får prövas hur effektiva de maskinella avstämningarna och kontrollerna kan göras. När erfarenheter av driften av systemet vinns kan också bedömas i vilken utsträckning och takt som den avslutande manuella granskningen kan begränsas.

Det kan erinras om att den i samband med 1974 års reform inom tullen eftersträvade nivån på den fysiska kontrollen inte uppnås. Omfattningen är i första hand en resursfråga som avgörs i budgetdialogen. Önskvärd omfattning på den fysiska kontrollen har ett begränsat samband med nu aktuell datorisering av de tulladministrativa rutinerna. Det kan dock finnas skäl att nämna att tulldatasystemet kan medverka till att urvalet av sändningar som tas ut för fysisk kontroll kan göras mer målinriktat och effektivare. I avsnitt 5.3.2 återkommer dock utredningen med vissa synpunkter på resursfrågan i detta avseende.

Att den andel av deklarationerna som sakgranskas varierar så pass kraftigt mellan olika tullanstalter, innebär att kontrollen inte blir likformig. Dessutom kan innehållet i sakgranskningen variera. Dessa förhållanden bör vara otillfredsställande för både tullen och företagen. Med beaktande av trafikens karaktär bör det vara möjligt för tullen att utjämna denna kontrollnivå.

Omfattningen på deklarationsgranskning och företagsbesök har ett nära samband med datoriseringen. Syftet med datoriseringen är ju att effektivisera uppgiftslämnandet och uppgiftshanteringen. För att statistiska nummer och tullvärden m.m., som särskilt de företag lämnar som får medgivande att överföra uppgifter i elektronisk form till tullen, skall vara så korrekta som möjligt bör ytterligare resurser kunna användas för information, utbildning, rådgivning och företagsbesök. På detta område lämnar därför utredningen i det följande vissa resursförslag.

Här lämnad beskrivning av tänkbara grunddrag av kontrollen i en datoriserad tullprocedur är översiktlig. I en promemoria som fogas till rapporten som bilaga 7 diskuteras utförligare hur kontrollen kan gå till i olika sammanhang.

3.6 Några för företagen viktiga aspekter på ett tulldatasystem

Dagens tullprocedur medför att godset kan transporteras snabbt vid såväl import som export. Det kapital som binds i gods under transport har därmed kunnat begränsas. Företagen är emellertid också intresserade av att ta i anspråk ny teknik för att om möjligt begränsa handelsprocedurkostnader förenade med dokumentutväxling. I detta avsnitt diskuteras handels- och tullprocedurkostnaderna och tänkbara fördelar som näringslivet kan få av en datoriserad tullprocedur. En viktig aspekt för företagen är att de uppgifter som företagen lämnar och som bearbetas i ett tulldatasystem inte kommer obehöriga till del. Denna fråga diskuteras också. Avslutningsvis behandlas andra för företagen viktiga aspekter, bl.a. frågor om valfrihet.

3.6.1 Kostnader för tullprocedurer

I direktiven till utredningen pekas på den stora besparingspotential för bl.a. näringslivet som ligger i en datorisering av tullproceduren. De nuvarande rutinerna ger, enligt skrivelse från handelsprocedurrådet Swepro som åberopas i direktiven, en procedurkostnad för näringslivet på ca 3 400 kr. för en exportsändning och ca 2 700 kr. för en importsändning.

Enligt uppgift har dessa kostnadsbelopp baserats på översiktliga studier som genomfördes 1983 vid blott två svenska företag. Om kostnaderna omräknas med konsumentprisindex till 1987 års prisnivå, skulle de motsvara ca 4 200 resp. 3 300 kr. Dessa procedurkostnader i samband med utrikeshandel avser alla olika dokument som behövs. Vid export används normalt 20 à 30 dokument. Sålunda ingår dokumentbaserade kontakter med bl.a. kund, bank, försäkringsbolag, speditör, transportör och tullmyndighet. Detta betyder att kostnaden för kontakter med tullverket vid

import och export endast utgör en del av dessa samlade procedurkostnader.

Underlaget för den svenska undersökningen torde vara väl litet för att slutsatser om kostnader skall kunna dras. En amerikansk undersökning från 1970 är mer omfattande men är nu föråldrad och avser andra institutionella förhållanden än de som råder i vårt land. Några slutsatser kan därför inte dras av den undersökningen heller.

För att bedöma företagens nuvarande administrativa kostnader för tullproceduren kan viss vägledning erhållas av det pris ett företag i Sverige får betala om en speditör eller ett deklarationsföretag tar ansvar för bestyret med tullproceduren. Avgiften för att utforma och inlämna en hemtagningsanmälan kan ofta vara ca 200 kr. och avgiften för att upprätta en tämligen enkel tulldeklaration kan vara ca 150 kr. Den sammantagna kostnaden för företagets tullprocedur vid import skulle i så fall vara ca 350 kr. De ersättningar som speditörer och deklarationsföretag begär för att upprätta exportanmälningar uppgår ofta till ca 50 kr.

Med ledning av beräkningar gjorda inom utredningen kan kostnaden för att hantera ett importärende i tullverket överslagsvis antas uppgå till 100 à 150 kr. Kostnaderna i tullverket för att hantera ett exportärende kan överslagsvis antas uppgå till ca 20 kr.

Härav följer att potentialen för besparingar föranledda av en datorisering av tullproceduren skall bedömas med utgångspunkt i belopp av väsentligt lägre storleksordning än de kostnader som nämndes i direktiven. En rimlig gissning kan vara att tullverkets kostnader för att handlägga ett importärende i genomsnitt inte överstiger 150 kr. Företagens administrativa kostnader för tullproceduren vid import överstiger knappast i genomsnitt 400 kr. Motsvarande kostnader vid export kan antas vara 20 kr. resp. 50 kr.

Det bör dock observeras att det egentligen är de framtida procedurkostnaderna som borde ligga till grund för övervägandena. Dessa kostnader kan emellertid f.n. inte bedömas. Införandet av enhetsdokumentet från

1988 kan dock för många företag till en början komma att medföra ökade kostnader.

3.6.2 Näringslivets fördelar av en datoriserad tullprocedur

En datoriserad tullprocedur förutsätts innefatta att hanteringen av import- och exportärenden inom tullen i stor utsträckning sker med datorstöd. Uppgifter för bl.a. import- och exportanmälningar förutsätts av företagen kunna lämnas till tullen i elektronisk form med teleöverförda meddelanden eller på annat maskinläsbart medium.

En datorisering av nämnt slag torde i hög grad påverka kostnaderna hos tullen. Den datoriserade handläggningen av ärendena bör således minska tullens kostnader. Härtill kommer att deklarationsuppgifter i väsentlig mån överförs till tullen på sådant sätt att tullen själv inte behöver registrera dessa uppgifter. Även detta minskar tullens kostnader.

Även företagen har fördelar av en datorisering av de tulladministrativa rutinerna. Den utsträckning i vilken företagen kan tillgodogöra sig fördelarna kan emellertid variera starkt. Det är t.ex. inte sannolikt att det är de företag som idag har de mest avancerade tulldatasystemen som vinner de största fördelarna. Däremot torde de ha de bästa förutsättningarna att snabbt börja lämna uppgifter i elektronisk form till tullen. Uppgifter som följer av tullproceduren skall även i fortsättningen lämnas till tullen, men det är sannolikt att det är något billigare att lämna dessa på t.ex. telelinje i stället för med datorutskrivna blanketter.

I ett långsiktigt och dynamiskt perspektiv, där bl.a. de rättsliga problemen som tidigare redovisats fått en tillfredsställande lösning, är det sannolikt att många företag kan vinna inte oväsentliga fördelar av en datoriserad tullprocedur. Exempel på fördelar för företag vid övergång från helt manuella rutiner till helt datoriserade rutiner enligt utredningens modell är följande.

1. Företagen undviker kostnader för blanketter, utskrift av blanketter, hantering, skickning och arkivering av blanketter.

2. Företagen vinner tid i och med att det går snabbare att överföra uppgifter på telelinje än att sända med post eller bud.

3. Företagen behöver inte låta personal för hand underteckna blanketter.

4. Företagen behöver inte lämna samma uppgift till tullen flera gånger.

5. Företagen kan få stöd från tulldatasystemet, t.ex. i form av ständigt aktuell tulltaxa, valutakurser, in- och utförselbestämmelser.

6. Företagen behöver inte nödvändigtvis ange tullsats och räkna ut tull och skatt eftersom systemet kan göra detta.

7. Företagen får en omedelbar kontroll av lämnade uppgifter och kan snabbt rätta ev. fel. Vidare får företagen en snabb bekräftelse på att deklarationen har accepterats av tulldatasystemet.

8. Företagen har större möjlighet att undvika sanktionsavgifter till följd av att systemet ger stöd till mer eller mindre automatiska självrättelser.

9. Företagen kan erhålla sådant stöd av tulldatasystemet att de kan klara sig utan deklarationshjälp från speditörer m.fl. Företagen måste emellertid då själva ha personal som är kompetent att utföra deklarationsarbetet i samspel med tulldatasystemet.

10. Företagen behöver i flertalet fall inte lämna styrkande underlag i form av fakturor, licenser och ursprungsintyg m.m. till tullen.

11. Företagen kan bygga upp tullmeddelanden i förväg och aktivera dem just när förtullning m.m. skall ske. Arbetet kan då bättre fördelas i tiden.

12. Företaget behöver inte få en tullsedel per post. Framsortering av rättade tullsedlar behöver inte göras. Vid behov kan papperskopia tas ut på egen skrivare.

13. Företaget kan använda uppgifter direkt från sin redovisning för framställning av tullmeddelanden.

14. Företagen kan kommunicera med tullen på samma sätt som med övriga datoriserade parter i en gränsöverskridande handelstransaktion. Kostnadsbesparingarna med datakommunikation framträder fullt ut först när alla viktiga områden är datoriserade.

15. Företagen löper mindre risk att sändningar blir fördröjda då tullens rutiner blir effektivare genom datorisering. Kapitalbindningen kan därmed ytterligare minska.

De fördelar för företagen som nu nämnts tillfaller de företag som förstår och har förmåga att utnyttja dem. Fördelarna är i regel sådana som medger att verksamheten kan ökas utan att kostnaderna stegras lika snabbt som annars skulle vara fallet. Delvis är det också fråga om att bättre stöd erhålls. Dessutom är det så att fördelarna kan vinnas först efter investeringar i system och teknik som kostar pengar och kan vara komplicerade. Vissa driftkostnader torde också vara förenade med utnyttjandet av tulldatasystemet. Därtill kommer att vissa procedurkostnader som företag har i ett manuellt system motsvaras av kostnader för hantering i ett datoriserat system. Kännetecknande torde också vara att det i första hand är administrativt välutvecklade och redan datoriserade företag med omfattande verksamhet som har de bästa förutsättningarna att i inledningsskedet dra nytta av de potentiella fördelarna. Till denna grupp företag hör också de större speditörerna. Därmed bör goda förutsättningar finnas att också små och medelstora import- och exportföretag kan bli delaktiga i fördelarna genom att de anlitar speditörernas tjänster. Möjligen kan dock ett ökat beroende av ombud upplevas som en nackdel.

Som framgår av avsnitt 2.2.1 utförs den övervägande delen av importen och exporten av stora företag som använder ADB-stöd för sin dokumenthantering. Många av de inemot 200 största importörerna, som står för mer än två tredjedelar av den samlade importen, och de flesta av de drygt 150 största exportörerna, resp. deras speditörer, är sannolikt så datoriserade i tekniskt avseende att en elektronisk överföring av nödvändiga uppgifter till tullverket är möjlig med ganska kort varsel.

Dessa företag har i de allra flesta fall redan datorstöd vid import- och exporthanteringen. För denna grupp företag finns delar av stödfunktioner i dessa system. Sålunda har de redan tillgodogjort sig en del av fördelarna med sådana system. De fördelar som tillkommer i ett tulldatasystem utgörs främst av möjlighet till direkt kommunikation med tullverket och arbetsmoment i samband därmed.

Andra företag har inte nått lika långt i sin datorisering. En liten del av den gränsöverskridande handeln hänför sig dock till företag som f.n. administrerar dokumenten manuellt.

Sammanfattningsvis innebär övergång från manuella rutiner till datoriserade tullrutiner betydande fördelar för företagen främst på grund av att import- och exportrutinerna blir enklare, effektivare och snabbare. Arbetet med att åstadkomma ett rättssäkert och väl fungerande tulldatasystem är därför väsentligt även för näringslivet. En betydelsefull faktor i sammanhanget är utvecklingen i Västeuropa som innebär datorisering av tullrutinerna. För svenskt näringsliv är det väsentligt att brister i den svenska tullhanteringen inte försämrar företagens konkurrenskraft. En datorisering behöver dock utformas, tillämpas och finansieras på sådant sätt att så stor andel som möjligt av tulldeklarationer m.m. överlämnas i elektronisk form. Först då kan den fulla besparingspotentialen i tullen nås.

Goda möjligheter till datakommunikation med tullverket är av avgörande betydelse för att åstadkomma förenklade handelsprocedurer. En datoriserad tullprocedur, där information överförs genom datakommunikation, medför också av det skälet fördelar för såväl de företag som kommunicerar med tullverket som för tullverket.

Det kan avslutningsvis erinras om att möjlighet alltid skall finnas att lämna uppgifter till tullen på blanketter. De företag som anser sig inte vinna fördelar, eller rent av råka ut för nackdelar i ett datoriserat förfarande t.ex. i form av kostnadsökningar eller beroende, skall därför kunna fortsätta med de vanliga rutinerna.

3.6.3 Säkerhet i fråga om lämnade uppgifter

I samband med import och export av varor lämnar företagen uppgifter till tullen som är känsliga för företagen. Uppgifterna kan avse kunder, leverantörer, priser, transportsätt och detaljerade upplysningar om varan. Om uppgifterna kommer till obehörigs kännedom kan detta skada företagets konkurrens- och marknadsposition.

Olika begrepp används för att definiera de risker ADB-hantering av information kan föra med sig. Från näringslivets sida hävdas att uppgifter om företag i statliga ADB-system allmänt sett inte åtnjuter det skydd som motsvarande uppgifter får inom ramen för "handlingsbegreppet". Ett tulldatasystem är inte en isolerad företeelse. Det kräver därför samma generella och övergripande lösningar som gäller för andra uppgifter i statliga ADB-system i vad gäller säkerheten, sårbarheten, sekretessen och företagshemligheter. Dessa faktorer diskuteras nu närmare.

ADB-säkerhet

Ett annat uttryck för ADB-säkerhet kan vara informationssäkerhet. God sådan säkerhet förutsätter att lagrad information endast kan nås av en behörig användare. Från Företagens Uppgiftslämnardelegations sida har framhållits att den enda egentliga godtagbara lösningen är en "edsvuren" användare, en person med sådan integritet och som genomgått sådan personkontroll att största möjliga skydd för informationen kan upprätthållas. Enligt delegationens mening skulle det inte räcka med lösenord eller behörighetsregler. Skälet härtill skulle vara de möjligheter ADB-tekniken erbjuder att få tillgång till känslig information. Teknik-er som "smart card", elektroniska sigill, komplicerade algoritmer i krypteringsnycklar osv. ökar skydet men det är, enligt delegationens mening, tveksamt om informationssäkerheten kan upprätthållas fullt ut.

ADB-sårbarhet

I fråga om ADB-sårbarhet kan, enligt Företagens Uppgiftslämnardelega-

tion, två allmänna hot urskiljas, nämligen avsiktliga resp. oavsiktliga hot. Dessa kan konkretiseras på följande sätt.

Röjande signaler uppkommer på datorströmmar. Dessa kan avlyssnas, men detta kräver viss elektromagnetisk utrustning.

Telefonnätets uppbyggnad med omväxlande kablar och radiolänkförbindelser innebär svårigheter att säkra informationen.

Infiltration av behöriga användare torde tillhöra det svåraste att komma till rätta med. Risken härför är tillräckligt stor för att åtgärder måste vidtas i syfte att minimera denna risk.

Sammanfattningsvis kan, enligt Företagens Uppgiftslämnardelegation, ADB-säkerheten och ADB-sårbarheten tillsammans med de rättsliga förutsättningarna för teleöverförda uppgifter endast lösas genom att en noggrann analys görs och ett förutsättningslöst åtgärdsprogram upprättas.

Jag är medveten om de problem som kan föreligga på området men kan självfallet inte lösa dessa allmänna sårbarhetsfrågor inom ramen för den avgränsade tillämpning som tulldatasystemet innebär. Det får i stället förutsättas att dessa frågor hanteras mellan staten och andra intressenter inom en vidare ram. I detta sammanhang kan erinras om det arbete som inom civildepartementet bedrivs av Samrådsgruppen för samhällets säkerhet inom dataområdet (SAMS). Enligt uppgift avser gruppen att särskilt granska säkerheten av automatiserade informationsflöden i samband med Sveriges utrikeshandel.

Dock vill jag som min mening framhålla att både säkerhets- och sårbarhetsproblemen för tullens del bör bli mindre vid en datorisering än med nuvarande rutiner. Detta förutsätter dock att tullens ledning fortlöpande bedriver information till personalen om dessa frågor och därvid framhåller deras stora vikt i datahanteringen och att ledningen fortlöpande kontrollerar att införda behörighetssystem och andra säkerhetsanordningar verkligen fungerar på det sätt de avses fungera.

Uppgiftsöverförande till andra myndigheter

Sekretess och vidareanvändning av uppgifter hänger, enligt Företagens Uppgiftslämnardelegation, nära samman. Tullens rätt och skyldighet enligt tullagen att vidarebefordra upgifter till andra myndigheter behöver därför uppmärksammas. Rätten att vidarebefordra uppgifter minskar allvarligt säkerheten i fråga om de lämnade uppgifterna. Det bör därför, enligt delegationen, övervägas om tullagen bör ändras i dessa avseenden. Så borde tullen självständigt kunna använda uppgifterna för t.ex. handelsstatistiska ändamål. I vart fall borde fortsättningsvis inte tillåtas att primärdata, dvs. uppgifter kopplade till identifikationen av företaget, överlämnas till andra myndigheter som statistiska centralbyrån, kommerskollegium m.fl. Det borde, enligt delegationen, finnas möjligheter att organisera informationssystemen för dessa sekundäranvändare så att deras informationsbehov tillgodoses utan att företagen belastas med nya uppgiftskrav annat än marginellt samtidigt som informationssäkerheten hålls på en hög nivå.

I sammanhanget kan erinras om att regeringen i prop. 1986/87:166 med förslag om ny tullag föreskriver att tullen till riksbanken, riksskatteverket, jordbruksnämnden, kommerskollegium, pris- och kartellnämnden eller länsskattemyndighet på begäran skall lämna uppgift hos tullen som rör import eller export av varor.

Sekretess

För att skydda uppgiftslämnaren stadgas i 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) bl.a. att sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt och för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Med skatt menas skatt på inkomst eller förmögenhet, omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Där stadgas också att uppgift hos tullverket får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

I sekretesslagen 9:2 föreskrivs att sekretess gäller verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 9:1. Vidare stadgas i 9:4 att sekretess gäller för uppgift i verksamhet som avser framställning

av statistik om enskildas personliga eller ekonomiska förållanden, så länge uppgiften kan hänföras till den enskilde. Med sekretess menas enligt lagen både handlingssekretess, dvs. förbud att lämna ut en handling, och tystnadsplikt.

Utgångspunkten är således att praktiskt taget alla uppgifter som företagen lämnar till tullverket för dess taxeringsverksamhet är sekretessbelagda där. Det omvända skaderekvisitet innebär nämligen att det måste stå klart att inte någon lider skada eller men för att en uppgift skall få röjas. Tullverket måste därför i sin verksamhet utgå ifrån att alla slag av uppgifter, som företagen bedömer som känsliga, regelmässigt måste sekretesskyddas.

Detta är alltså de regler som gäller i dag när uppgifterna lämnas på blanketter. Hos tullmyndigheterna hanteras miljontals med blanketter av tusentals människor. Omfattande skickning av blanketter sker. Samma sak gäller förhållandena hos de företag som verkar som ombud för importörer och exportörer.

Tullen lämnar f.n. underlag för utrikeshandelsstatistik till statistiska centralbyrån. Underlaget innehåller organisationsnummer och vissa uppgifter om den enskilda import- eller exportsändningen, främst statistiskt nummer, värde och volym samt avsändnings- eller bestämmelseland. I samband med en datorisering av tullens verksamhet kommer samma uppgifter att lämnas till centralbyrån. Någon ändring sker således inte av den mängd uppgifter som centralbyrån lagrar eller kan få insyn i. Den kvalitetskontroll som centralbyrån f.n. utför på uppdrag av tullverket kan dessutom återföras till tullen vid en datorisering. I tullens ärenderegister kommer att på någon form av dataminne finnas deklarationsuppgifter för en följd av år. Häri ingår en mängd ärendeuppgifter som inte överlämnats till centralbyrån för statistikändamål. I dag finns motsvarande på blanketter. Enligt min mening är det självklart att alla tänkbara tekniska och administrativa åtgärder skall vidtas för att förebygga att obehöriga inom och utom tullen kan få del av dessa företagsuppgifter.

Tullen kommer att erbjuda en möjlighet för företagen att sända uppgifter med datakommunikation. Det är inte en skyldighet att utnyttja den.

Det torde närmast få ankomma på televerket och resp. företag att åstadkomma de säkerhetssystem för själva överförandet till tullen som kan anses vara rimliga. I detta sammanhang beaktas självfallet även den grad av säkerhet som präglar dagens sätt att transportera uppgifter samt de säkerhetsrisker som i ett datoriserat system i övrigt vidlåder hela informationskedjan.

När import- och exportuppgifterna nått tullen bearbetas, granskas, kontrolleras och lagras de bl.a. med hjälp av ADB-teknik. När uppgifterna finns hos tullen är de allmänna handlingar precis som i dag. Lika litet som nu kan det emellertid bli aktuellt att till allmänheten lämna ut enskilda eller sammanställda uppgifter ur deklarationer m.m. Uppgifternas formella sekretesskydd påverkas inte av att de finns tillgängliga i ADB-register i stället för på blanketter.

När deklarationsuppgifterna granskas och kontrolleras inom tullen kan tulltjänstemän ta del av uppgifterna på ungefär samma sätt som i dagens blankettbaserade system. Även i framtiden skall självfallet samma tystnadsplikt gälla. Möjligen kan hävdas att den enskilde tjänstemannen i ett datoriserat system kan få tillgång till andra och fler uppgifter än vad som f.n. är praktiskt möjligt. Viss sökning och bearbetning av uppgifter skulle måhända också kunna ske. Ett datasystem erbjuder emellertid goda möjligheter att införa tekniska begränsningar i fråga om vilka uppgifter som enskilda tjänstemän får ta del av och vilka bearbetningar som är tillåtna för dem. Det är även möjligt att registrera vem som tar del av olika uppgifter eller beordrar bearbetningar. I sistnämnda avseenden bör ett datasystem erbjuda bättre behörighets- och loggningsregler än dagens system. Inom tulldatasystemet kommer företagsuppgifter att i viss mån föras mellan olika arbetsställen inom tullverket. Detta kommer att ske över telenätet. De i det föregående nyss nämnda riskerna i samband med teleöverföring föreligger självfallet även i detta sammanhang.

Eventuellt bör övervägas att i lag eller förordning reglera vilka uppgifter som får finnas i tullens register. Vidare kan övervägas att tullen skall beskriva vilka bearbetningar som tullen i sin myndighetsutövning gör av de uppgifter som finns i registren. Därvid kan man dock knappast gå så långt att man försvårar användningen av nyutvecklade

system för att förbättra kontroll och uppdaga brott. Möjligen kan, som tidigare berörts, övervägas att reglera om, hur och på vilket sätt andra myndigheter på begäran skall ha tillgång till vissa uppgifter i tullens register.

I tryckfrihetsförordningen regleras bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar och i sekretesslagen anges bl.a. de särskilda inskränkningar som finns i medborgarnas rätt att ta del av vissa allmänna handlingar. Dessa regler gäller även för upptagningar för automatisk databehandling. Dessutom gäller särskilda skyldigheter för myndigheter som har ADB-register att lämna vissa upplysningar. Det är inte alltid som en importör eller exportör är en juridisk person. I några få fall är det i stället fråga om en enskild person. När så är fallet torde de regler som finns i datalagen vara tillämpliga.

I detta avsnitt har sådana sekretessfrågor diskuterats som är av intresse främst för företagen. Det är självklart att även andra sekretessaspekter, t.ex. hänsyn till rikets säkerhet, behöver beaktas.

De regler som finns i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen torde av statsmakterna anses vara till fyllest för att skydda uppgifter av betydelse för t.ex. rikets säkerhet. Annars skulle reglerna självfallet ändras. Uppgifter om företag finns också i register hos många andra myndigheter. Tillämpning av regelverket bör därför även på tullens område kunna ske så att det ger företagen och samhället i övrigt ett sekretesskydd. Det är rimligt och rättsligt viktigt att ett tulldatasystem utformas på ett sådant sätt att det - jämfört med dagens sätt att hantera uppgifterna - inte innebär nackdelar för företagen. Utgångspunkten är självfallet att systemet skall ges en sådan utformning att företagen inte utsätts för onödiga integritetsrisker. Det kan därför vara naturligt att den närmare utformningen och successiva anpassningen av skyddet mot sårbarhetsrisker sker efter samråd mellan ansvariga myndigheter och företrädare för näringslivet.

3.6.4 Andra förutsättningar

Företagens produktion i dag bygger på en minimal lagerhållning samt ett

snabbt och jämnt godsflöde över landets gränser. Ett grundläggande krav från näringslivet är därför att den fysiska förflyttningen och hanteringen av godset inte får försenas eller försämras av en ny tullprocedur och av ett tulldatasystem. Snabb gränspassage och kontinuerlig utlämning av godset är viktiga förutsättningar för att företagen skall kunna upprätthålla sin konkurrenskraft.

Företagen kommer alltmer att använda datakommunikation i förhållande till svenska och utländska företag och myndigheter. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att tullverkets system byggs upp med dataelement, syntax, meddelanden och standards i övrigt i enlighet med svensk och internationell standard.

Utvecklingen hittills inom de stora företagen har varit att man inom resp. företag eller företagsgrupp har utvecklat egna system för framställning av tulldokument. Som framgår av avsnitt 2.2.1 börjar det emellertid saluföras företagsobundna system- och programvaror. Dessa kan användas tillsammans med företagens system och gör de nödvändiga beräkningarna resp. framställer dokumenten eller överför uppgifterna elektroniskt till en därför förberedd mottagare. Tullsystem från Göteborgs mikrodatorgrupp, TDM, MODS, ATD och MACH III är exempel på sådana system. En del företag, även stora sådana, hyr in sig i speditörernas datoriserade deklarationssystem. Även framdeles kommer olika möjligheter att stå till buds för företagen. För att överföra uppgifter till tullverket kan företagen utnyttja televerkets olika tjänster eller tjänster från andra serviceföretag som t.ex. TDL.

Sett från näringslivets synpunkt är det viktigt att kunna välja fritt bland de olika service-, bearbetnings- och kommunikationssystem som kan finnas på marknaden. Ett företag bör alltid kunna kommunicera direkt med tulldatasystemet om företaget kan klara de tekniska kraven härför. Självfallet kan inte begäras att företagen skall använda en bestämd mellanhand för kommunikation eller ett utpekat bearbetningssystem för att i elektronisk form få överföra uppgifter. Tulldatasystemet måste vara neutralt i dessa avseenden och inte medverka till att monopol uppkommer för vissa system eller företag.

Däremot är det ofrånkomligt att de olika tullmeddelanden som i elektronisk form skall utväxlas mellan företagen och tullen ges en enhetlig och standardiserad form. Som nämnts behöver här en anpassning ske till internationell standard.

3.7 Möjligheter att stegvis datorisera tullverksamheten

I detta avsnitt diskuteras möjligheterna till en stegvis datorisering av tullverksamheten. Som en grund för diskussionen delas tullverksamheten upp på olika delsystem, transportsätt, företag och orter, varvid också samband mellan olika delsystem m.m. påvisas.

3.7.1 Olika delsystem

Ett tulldatasystem kan tänkas bestå av ett antal delsystem för olika ärendetyper och arbetsmoment. Ett delsystem kan fungera helt självständigt eller vara mer eller mindre beroende av något eller några andra delsystem. Det kan också bestå av ett eller flera program.

Debitering av vägtrafikskatt

Debitering av vägtrafikskatt sker på utreseorten. Underlaget för debiteringen utgörs av en deklaration som stämplats av tullen vid inresetillfället.

Vid en datorisering av denna rutin kan de uppgifter som lämnas i deklarationen, och som utgör underlag för en kommande debitering, registreras i tulldatasystemet vid inresetillfället. Vid utresetillfället kallas ärendet fram på en bildskärm. De uppgifter som registrerats vid inresan kompletteras med uppgifter om mätarställning vid utresan och skatten kan automatiskt beräknas av systemet. I förekommande fall kan också ett kassakvitto för kontantbetalande automatiskt skrivas ut. Detta kräver att de uppgifter som registrerats på inreseorten vid utresetillfället finns tillgängliga på utreseorten. Vid utresetillfället råder ofta stor brådska i samband med färjeavgångar och liknande varför

det är lämpligt att så få uppgifter som möjligt behöver registreras vid detta tillfälle.

Ett annat förfarande är att all registrering sker vid utresetillfället. På inreseorten avlämnar chauffören deklarationen, som stämplas av tullen enligt dagens rutin. Vid utresetillfället lämnas deklarationen till tullen, som då registrerar de uppgifter som krävs för beräkning av kilometerskatten. I detta alternativ registreras alla uppgifter i samband med utresan. Det föreligger inget krav på datakommunikation mellan de olika orterna enligt detta alternativ.

Registrerade uppgifter kan enligt båda alternativen överföras elektroniskt till en central enhet som underlag för medelsredovisning och som underlag för fakturering samt för ev. statistik.

Detta delsystem är inte beroende av datorisering av andra ärendetyper. En lösning enligt det första alternativet kräver dock att datakommunikationssystemet tagits i drift.

Exportanmälan

För gods som skall föras ut skall exportanmälan lämnas till tullen. De olika exemplaren av exportanmälan används som underlag för statistik, för ansökan om vissa bidrag och för ansökan om återbetalning av tull och andra avgifter.

Exportanmälan kan registreras lokalt på den ort där varan anmäls till utförsel. Detta sker f.n. vanligen på gränsorten. I samband med att exportanmälan registreras, kan i systemet utföras kontroller av att alla obligatoriska uppgifter finns och att dessa är rimliga. Besked kan fås från systemet om t.ex. exportlicens krävs eller om andra bestämmelser gäller för aktuell vara. Systemet bör även kunna ge besked om godset skall undersökas innan exportmedgivande kan lämnas. Detta kräver lokal tillgång till ett antal olika register för kontroll av lämnade uppgifter.

Registrerade uppgifter kan sedan elektroniskt överföras till den enhet som skall sammanställa underlag för handelsstatistik m.m.

Även dessa arbetsuppgifter utförs under stor brådska i samband med t.ex. flyg- eller färjeavgångar, varför hjälp och stöd i dessa arbetsmoment kan vara värdefullt. Eventuellt kan ett fåtal uppgifter registreras i samband med själva klareringen och resterande uppgifter registreras något senare när inte samma brådska råder.

Detta delsystem kan införas oberoende av när en datorisering av andra delsystem görs. Vissa register såsom tulltaxa och länderkoder skall dock vara gemensamma för olika delsystemen.

I avsnitt 3.5 beskrivs en modifierad tullprocedur. Denna innebär att uppgifter om utförd exportklarering kan behöva överföras från t.ex. en inlandstullkammare till tullanstalt på utförselorten.

Hemtagningsanmälan

Omkring 11 000 företag har beviljats förmånen att få ta hem sitt gods utan föregående förtullning. Underlaget för utlämning av godset utgörs av en hemtagningsanmälan. De företag som erhållit denna förmån kallas hemtagare.

Hemtagningsanmälan lämnas på den ort där godset finns. Det kan vara på ett tullupplag eller en tullanstalt vid någon gränsort eller inne i landet. Det finns inget geografiskt samband mellan den ort där hemtagningsanmälan lämnas och den ort där företaget bedriver sin verksamhet. Varje hemtagare hör till en så närbelägen kontrolltullanstalt som möjligt. Förtullningshandlingen skall skickas till kontrolltullanstalten ca två veckor efter hemtagningstillfället.

Vid en lokal registrering av hemtagningsanmälan kan i systemet kontrolleras att obligatoriska uppgifter finns. Systemet förutsätts även kunna ge signal om att krav på importlicens eller om andra bestämmelser finns. För att kunna kontrollera riktigheten i avlämnade uppgifter krävs tillgång till databaserade register över godkända landkoder,

godkända hemtagare m.m. I de fall hemtagningen beviljas av tullverket kan i princip alla kontroller genomföras innan godset lämnas ut.

De flesta hemtagningar beviljas emellertid på något av de ca 300 tullupplagen. Hemtagningsanmälan överlämnas i dessa fall till tullverket dagen efter det att godset lämnats ut. Tullverket får då registrera hemtagningsanmälan i efterhand om inte uppgifterna förs över elektroniskt. Detta påverkar kontrollmöjligheterna.

Formen för godsredovisning och godsregistrering hos främst tullupplagen är en viktig komponent i ett importsystem. De metoder som därvid används är integrerade delar i systemet och bör inte behandlas fristående från det samlade importsystemet.

Registrerade uppgifter kan dagligen överföras till den enhet som svarar för sammanställning av statistikunderlag m.m. och för statistikproduktion.

Centralt kan sammanställningar göras över gjorda hemtagningar för resp. hemtagare. Dessa sammanställningar kan sedan översändas till hemtagaren dagligen eller veckovis. I framtiden kan dessa uppgifter sändas elektroniskt till de företag som har datasystem.

Med en lokal registrering kan uppgifter om gjorda hemtagningar överföras till hemtagarens kontrolltullanstalt och finnas tillgängliga där.

En lokal registrering av hemtagningsanmälan kan genomföras oberoende av en datorisering av övriga rutiner. Detta gäller även vid tillämpning av det första steget i den stegvisa förtullning som presenterats i avsnitt 3.5.

Importanmälan

Importanmälan med tulldeklaration lämnas vid direktförtullning i samband med att sändningen önskas frigjord. Detta kan ske vid gränspassagen eller efter transitering. Det är alltid tullverket som medger ut-

lämning av gods som direktförtullas. Importanmälan efter hemtagning skall lämnas till resp. hemtagares kontrolltullanstalt.

Vid en lokal granskning och registrering av importanmälan kan kontrolleras att alla obligatoriska uppgifter är ifyllda och att dessa är rimliga. Tulldatasystemet kan med ledning av bl.a. registrerat statistiskt nummer och tullvärde beräkna tull, skatt och andra avgifter. Systemet kan även ge stöd och information vad gäller olika importbestämmelser, krav på importlicens m.m. Detta kräver emellertid tillgång till register med dessa uppgifter.

Det är en fördel om uppgifter som lämnats med hemtagningsanmälan eller i det första steget finns tillgängliga vid kontrolltullanstalten när importanmälan skall handläggas. Detta kan tala för att registrering av de först nämnda uppgifterna och kommunikationsmöjligheter bör finnas innan förtullning efter hemtagning datoriseras.

Direktförtullning kräver tillgång till vissa gemensamma register och i vissa fall tillgång till uppgifter som registrerats på annan ort.

Registrerade uppgifter kan dagligen överföras till den enhet som svarar för framtagning av underlag för statistik och för framställning av tullräkningar. En effekt av en lokal registrering och daglig överföring av registrerade uppgifter till berörd enhet är att underlag för tullräkning och handelsstatistik kan finnas tillgängligt tidigare än idag.

Licenser

För att importera vissa varor eller varor från vissa länder krävs importlicens från kommerskollegium eller jordbruksnämnden. Varje importerad sändning skall bokas av på licensen. För licensgivande myndighet är det av intresse att få besked om hur stor del av medgivna importkvoter som har utnyttjats. Detta kan påverka utfärdandet av nya licenser. Även i samband med export krävs licenser i vissa fall.

Beviljade licenser bör finnas tillgängliga i ett tulldatasystem för kontroll och avbokning. Licensgivande myndighet kan dagligen överföra

beviljade licenser till tulldatasystemet. Dagligen eller veckovis kan till resp. myndighet uppgifter överföras om nyttjade licenser. Om beviljade licenser finns tillgängliga i systemet skapas möjlighet att snabbt och utan extra pappershantering frigöra godset.

Detsamma kan i tillämpliga delar även gälla andra tillstånd m.m. från diverse myndigheter i samband med import och export.

Datoriseras denna rutin före rutiner för exportanmälan, hemtagningsanmälan och importanmälan med tulldeklaration kan beskrivet förfarande med avbokning i systemet tillämpas. Sker datoriseringen av licenser m.m. först efter nämnda ärendetyper kan dagens system tillämpas, där licensen eller tillståndet lämnas till tullverket för avbokning eller kontroll.

Transitering

Transitering innebär att oförtullat gods får transporteras t.ex. från utlandet direkt till inlandstullkammare eller från svensk ort till bestämmelseort inne i annat land. Själva gränspassagen kan då ske smidigt. Det formella underlaget utgörs av en transiteringshandling.

Rutinerna i samband med transitering styrs av internationella konventioner som Sverige undertecknat och bygger i huvudsak på att blankettexemplar skickas mellan tullmyndigheter på avsändande och mottagande ort.

På de orter som handlägger stora mängder uttransiteringar krävs stora insatser för att para ihop det exemplar som behålls då godset transiteras med det exemplar som anländer senare som en bekräftelse på att godset nått bestämmelseorten. Erhålls ingen sådan bekräftelse måste orsaken utredas. Dessa utredningar kräver också stora resurser men leder sällan till någon åtgärd.

Vissa arbetsmoment i samband med transitering kan underlättas med ett tulldatasystem. Förpassningshandlingen kan registreras på klareringsorten. När sändningen nått bestämmelseorten och ryckattesten sänts

tillbaka kan mottagandet av denna förpassningshandling registreras i systemet. Tulldatasystemet kan också snabbt ge besked om de transitsändningar för vilka ryckattest inte erhållits.

Det är inte uppenbart att stora fördelar finns i att registrera återsända ryckattester vid import eller mottagna gränsövergångsattester.

Skall transiteringsrutiner datoriseras förefaller det lämpligt att detta sker i anslutning till att exportrutiner datoriseras. Exportanmälan utgör nämligen, när enhetsdokumentet tas i bruk, det dokument mot vilket återkommande ryckattest skall avbokas.

Central statistik

Statistiska sektionen på generaltullstyrelsen samlar in uppgifter för för statistikändamål. Även i ett tulldatasystem kan dessa uppgifter skötas centralt på någon ort. De uppgifter, som statistiska sektionen i dag erhåller på olika blankettexemplar, kan i ett tulldatasystem dagligen överföras elektroniskt. Från statistiska sektionen sänds förfrågningar till de lokala tullanstalterna rörande olika detaljer i insänt underlag. Dessa förfrågningar sänds enligt nuvarande system med post. I ett tulldatasystem kan dessa förfrågningar och även svaren sändas elektroniskt i stället. I tulldatasystemet kan även byggas in automatiska kontroller som minskar behovet av förfrågningar.

Detta kräver givetvis att en datorisering av ett antal olika rutiner är genomförd samt att möjlighet finns till elektronisk överföring av uppgifter mellan statistiska sektionen och de lokala tullanstalterna.

Tullen anlitar f.n. SCB:s datacentral för maskinell kvalitetskontroll (à priskontroll m.m.). Denna kontroll kan under en övergångsperiod fortsätta.

Central fakturering

Fakturering sker i dag centralt från generaltullstyrelsen. Underlaget

för faktureringen utgörs av uppgifter som registrerats på statistiska sektionen. Vid en kommande datorisering kan det vara lämpligt att i vart fall övergångsvis behålla faktureringsrutinen centralt vid någon ort. I samband med ett stegvist införande torde man dock kunna acceptera att flera tullräkningar utfärdas till ett och samma företag på samma dag. I ett senare skede kan också prövas om fakturering kan ske papperslöst mellan tullen och de olika företagen.

3.7.2 Transportsätt

Allt gods som kommer till landet transporteras med något transportmedel. Detsamma gäller det gods som exporteras. De transportsätt som är aktuella är bil, båt, flyg och järnväg. Dessutom förekommer postbefordran. Från flottning bortses i detta sammanhang. Tullklarering av gods sker i princip på samma sätt oberoende av vilket transportmedel som godset transporterats med. Undantaget är dock gods som postbefordras.

Det är fullt möjligt att låta ett tulldatasystem från början endast innefatta sändningar som befordras med t.ex. flyg. Det föreligger inget egentligt behov av att samtidigt datorisera flera transportsätt. Det kan i detta sammanhang nämnas att många länder valt att starta datoriseringen av klareringen av flygfraktgods. Skälet till detta har bl.a. varit kravet på en snabb klarering av godset. En bidragande orsak har också varit det faktum att flygbolagen själva många gånger hunnit långt i sin datorisering, vilket medfört att de elektroniskt kunnat överföra nödvändiga uppgifter för klareringen av godset.

Väljer man att införa tulldatasystemet stegvist efter olika transportsätt måste en stor mängd rutiner och program först utvecklas och kommunikationsmöjligheter finnas.

Registrerade uppgifter kan överföras till statistiska sektionen som underlag för statistik och debitering.

3.7.3 Företag

Ett flertal av de större företag - såväl importörer, exportörer som speditörer - vilka ägnar sig åt utrikeshandel har datorer till stöd i sin verksamhet. Det innebär att dessa företag ofta även har datoriserat sina rutiner för att framställa olika tulldokument. Långt över hälften av de hemtagningsanmälningar, importanmälningar och exportanmälningar som inlämnats till tullen har framställts med hjälp av datasystem.

Möjligheten till ett dokumentlöst uppgiftslämnande bör prövas för några av dessa företag så att redan registrerade uppgifter kan tas tillvara i tulldatasystemet. Ett för tullverket betungande registreringsarbete kan därigenom minska. De olika företagen kan anslutas till systemet i den takt som befinns möjlig. Detta ger goda möjligheter till stegvist införande av dokumentlös hantering.

3.7.4 Orter

Tullverkets verksamhet är spridd på ett drygt hundratal orter över landet. På vissa orter bedrivs verksamheten dessutom på flera skilda arbetsställen. Trafikflödet är emellertid inte jämnt fördelat över dessa orter utan är starkt koncentrerat till ett begränsat antal orter. För de vanliga ärendetyperna täcker 22 orter ca 80 % av antalet ärenden av dessa typer. Även dessa förhållanden kan behöva beaktas vid en stegvis igångsättning av tulldatasystemet.

Debitering av vägtrafikskatt

Debitering av vägtrafikskatt sker på de orter där utgående trafik med utländska lastbilar förekommer. De orter där flest debiteringar görs är Helsingborg, Svinesund och Göteborg. Dessa tre orter svarar tillsammans för drygt 50 % av alla debiteringar.

Vid inresetillfället kan inte med säkerhet förutsägas på vilken ort utresan kommer att ske. För att de uppgifter som registreras på inrese-

orten skall finnas tillgängliga vid utresetillfället måste de olika orterna hänga samman i systemet.

I detta delsystem är flera orter beroende av varandra. Både inrese- och utreseorten måste vara datoriserade för att systemet skall fungera enligt det första alternativet. Om däremot det andra alternativet genomförs krävs ingen överföring av uppgifter mellan inrese- och utreseorterna.

Exportanmälan

Exportanmälan lämnas i samband med exportklarering. Detta kan i princip ske vid vilken tullanstalt som helst. Merparten av exportanmälningarna hanteras dock av tullanstalterna i Helsingborg, Trelleborg, Svinesund, Göteborg och Arlanda. Dessa tullanstalter svarar för drygt 60 % av det totala antalet exportanmälningar.

För exportklarering som sker i samband med gränspassage finns inget behov av datakommunikation mellan de olika tullanstalterna. De uppgifter som registreras används inte på någon annan ort. Dock skall registrerade uppgifter överföras elektroniskt till den enhet som svarar för framtagning av statistikunderlag m.m. Om exportklarering sker vid inlandstullkammare kan uppgifter om utförd exportkontroll behöva överföras till tullen på utförselorten.

Hemtagningsanmälan

Hemtagningsanmälan eller uppgifter för första steget i stegvis förtullning kan lämnas till ett tullupplag eller till någon tullanstalt i samband med gränspassagen. Syftet med åtgärden är att frigöra godset. I de fall utlämning av gods sker från ett tullupplag lämnas blanketten till tullen på orten vid ett senare tillfälle.

Över 50 % av hemtagningsanmälningarna tas f.n. emot i Helsingborg, Malmö, Arlanda, Göteborg och Stockholm.

De uppgifter i hemtagningsanmälan eller steg 1-deklarationen som registreras i samband med att godset frigörs skall senare användas på kontrolltullanstalten då importanmälan granskas. Detta gör att uppgifter om hemtagna sändningar bör kunna överföras från den ort där hemtagningsanmälan registrerats till kontrolltullanstalten.

Importanmälan efter hemtagning

Importanmälan med tulldeklaration skall lämnas till kontrolltullanstalten ca två veckor efter hemtagningstillfället. Till de tre största tullanstalterna, dvs. de i Stockholm, Göteborg och Malmö, lämnas drygt 50 % av dessa anmälningar.

Registrering av importanmälans uppgifter kan ske på ett enklare sätt om de grunduppgifter som finns i hemtagningsanmälan har överförts till kontrolltullanstalten och kan användas vid registreringen. Har så inte skett får alla uppgifter i importanmälan registreras.

Det föreligger inget behov av överföring av importanmälan mellan olika orter. Lokal registrering kan införas på en ort oberoende av om och när denna rutin datoriseras på andra orter. Registrerade uppgifter skall dock kunna överföras elektroniskt till den enhet som skall ta fram underlag för statistik m.m.

Importanmälan vid direktförtullning

Importanmälan för gods som inte föregås av hemtagning lämnas till tullen i samband med att godset önskas frigjort. Detta kan ske på en gränsort eller på någon annan tullanstalt i landet.

Ungefär en tredjedel av antalet ärenden handläggs på de tre största orterna, dvs. Göteborg, Stockholm och Arlanda. En lokal registrering innebär även för denna ärendetyp att motsvarande uppgifter inte behöver registreras centralt.

En datorisering kan ske på en ort oberoende av om och när rutinen datoriseras på andra orter. Elektronisk datakommunikation med en central enhet behöver dock kunna ske.

Transitering

Hur valet av transportvägar och orter för klareringar i samband med import och export kommer att påverkas av den nya transiteringsordningen är ännu oklart. Det finns dock skäl att tro att den nuvarande starka koncentrationen av transiteringsåtgärderna till några få gränsorter successivt kommer att minska. Transiteringarna kommer då i stället i högre grad att inledas resp. avslutas vid inlandstullkammare.

Det är i första hand transitering i samband med export som bör datoriseras. Med hänsyn till trafikfrekvensen bör orterna Helsingborg, Trelleborg och Göteborg ingå tidigt. Ungefär hälften av exporttransiteringarna skulle därmed täckas. Dessutom bör några inlandstullkammare där förutsättningar för exportklarering är goda tas med tidigt.

Rent allmänt kan gälla att de orter som inledningsvis inte ansluts till systemet kan sända blankettexemplaren till en central enhet för registrering. Ett alternativ till detta förfarande kan vara att blankettexemplaren i stället sänds till närmaste tullanstalt som anslutits till systemet och registreras där.

3.8 Möjligheter att lösa vissa rättsliga frågor m.m.

I avsnitt 2.2.4 har beskrivits några av de rättsliga frågor som aktualiseras vid övergång till en dokumentlös informationsöverföring från företagen till tullen och i samband med en långtgående datorisering av tullens verksamhet. De problem det gäller är att säkert kunna fastställa identiteten på den som lämnat tulldeklaration, fastställa vilka uppgifter som lämnats dokumentlöst samt vissa andra problem som föranleds av datalagen och förvaltningslagen. I detta avsnitt behandlas hur dessa rättsliga frågor kan lösas. Vidare behandlas vissa krav som kan resas från redovisningsrevisionell synpunkt.

3.8.1 Uppgiftslämnarens identitet

Den som i tulldeklaration lämnar oriktiga uppgifter som leder till att tull, annan skatt eller avgift undandras statsverket eller att gods införs eller utförs i strid med förbud kan dömas enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Tullskyldig kan också få betala tulltilllägg enligt tullagen (1973:670) om oriktig uppgift lämnas och detta kan leda till att för låga införselpålagor påförs.

Tulldeklaration undertecknas nu manuellt av den tullskyldige eller den som tecknar tullskyldigs firma. Deklaration kan även undertecknas av ombud för tullskyldig. Tullmyndighet kan efter ansökan medge att tulldeklaration också får lämnas av någon som är anställd och kan anses inta förtroendeställning hos den tullskyldige eller hos ombudet.

I fråga om den yrkesmässiga in- och utförseln av varor som är aktuell i detta sammanhang kommer straff enligt varusmugglingslagen att gälla fysiska personer, medan sanktionsavgift enligt tullagen avser den tullskyldige och således oftast en juridisk person. Detta betyder att det är nödvändigt att med säkerhet kunna binda en fysisk eller juridisk person till uppgifterna. I sistnämnda fallet måste dock kunna visas att uppgifterna lämnats av en behörig person, dvs. av firmatecknaren eller någon annan som medgetts att lämna deklaration. Detta betyder att identifieringen i praktiken alltid kommer att behöva avse den person som lämnat uppgifterna i deklarationen och "undertecknat" den. Signaturens betydelse är alltså mycket stor.

Mot bakgrund av att de rättsliga problemen med elektroniska signaturer ännu inte funnit en generell lösning kan utredningen nalkas identifieringsfrågan på i princip två sätt.

En huvudlinje kan vara att trots allt utgå från att rättsliga frågor om elektroniska dokument och elektroniska signaturer tekniskt och juridiskt löses i ett större sammanhang under den tidsperiod som tulldatasystemet utvecklas. Då vidtas inte några särskilda åtgärder utan det förutsätts att de lösningar som framkommer också kan tillämpas i det tulldatasystem som avses börja användas om ett par år.

En annan huvudlinje är att inrikta sig på att finna praktiska lösningar som kan fungera på tullområdet om nyss angiven utveckling inte realiseras. Jag är överens med Företagens Uppgiftslämnardelegation om att det är lämpligt att - i avvaktan på att de rättsliga problemen får en generell lösning - försöka utforma en sådan praktisk lösning. En generell rättslig lösning måste dock så småningom nås, främst med hänsyn till de risker teleöverföring av meddelanden kan föra med sig. Den praktiska lösningen motiveras av strävan att underlätta tullens och företagens hantering av de tulladministrativa rutinerna i samband med import och export.

En praktisk lösning på tullområdet kan vara följande. I tullagen eller annan författning anges de uppgifter som en uppgiftslämnare efter medgivande av tullen får överlämna till tullen i digitaliserad form via teleöverföring eller på annat maskinläsbart datamedium. Dessa uppgifter utgör det rättsligt bindande tulldokumentet.

Tullens medgivande till det enskilda företaget dokumenteras i en överenskommelse som innebär att företaget för vissa ärendetyper, vissa varuslag och på visst sätt får teleöverföra deklarationsuppgifter eller överlämna dem på annat maskinläsbart medium. De av företaget överlämnade uppgifterna förutsätts utgöra deklarationen.

I överenskommelsen regleras bl.a. de kommunikationstekniska förutsättningarna för teleöverföringen, de tekniska identifieringsmetoder som skall användas, de former för anslutning till tullens datorutrustning som skall gälla och det tekniska utseendet på de tullmeddelanden som får överföras. Vidare kan preciseras de lägsta kvalitetskrav som gäller för att uppgifter skall få överföras på detta sätt.

Det ankommer på tullen att från tid till annan kontrollera om företaget lever upp till sina åtaganden enligt överenskommelsen. Om det därvid visar sig att ett företag inte uppfyller förutsättningarna för att få överlämna uppgifter i elektronisk form kan tullen återkalla medgivandet.

För att tekniskt kunna identifiera avsändare av dokumentlösa uppgifter kan en serie av säkerhetsåtgärder på olika nivåer behöva användas. Så-

lunda kan den sändande terminalens eller datorns fysiska anslutningsidentitet behöva anges, ett personligt identitetskort kan behöva användas av operatören, en personlig identitet kan behöva anges och slutligen kan ett personligt lösenord behöva användas. En logg kan också föras över vem som vid viss tidpunkt lämnat viss uppgift. Man kan även tänka sig att terminalerna är försedda med ett vanligt nyckellås. Identifieringsuppgifter antas inte vara synliga på t.ex. bildskärm när inloggning sker. Personliga lösenord eller identifieringsnummer bör bytas ofta för att undvika att aktuella sådana blir kända.

Varje stegvis identifiering förutsätts kontrolleras av tullens system mot register med godkända identiteter m.m. Tulldatasystemet förutsätts avbryta den inledda kommunikationen om inte identiteterna på samtliga nivåer stämmer med i register intagna uppgifter. Även tullen måste således uppfylla vissa villkor för att identifieringen skall kunna ske med säkerhet.

I sammanhanget kan framhållas att ett tullmeddelande av något slag, t.ex. en importanmälan med tulldeklaration, inte accepteras av tulldatasystemet om den inte är undertecknad av behörig person. Uppgiftslämnare kan således inte undandra sig ansvar genom att underlåta att elektroniskt signera uppgifterna.

Det kan upplysas att en identifieringsmetod av liknande slag avses användas i det norska tulldatasystemet.

Hur en överenskommelse mellan tullen och ett företag bör utformas liksom hur den tekniska identifieringen av avsändaren, dvs. signaturfrågan, bör utformas får prövas i det fortsatta utredningsarbetet.

Svaret på om en identifiering av nämnt slag är tillräckligt säker för att vid ett rättsligt förfarande kunna identifiera en gärningsman är egentligen en fråga om domstolens bevisvärdering i det enskilda fallet. Ju fler säkerhetsåtgärder som ingår i systemet desto svårare har en behörig uppgiftslämnare att trovärdigt hävda att han inte är den som lämnat den aktuella deklarationen.

Det kan påpekas att i sak motsvarande situation kan uppkomma redan nu om en tilltalad hävdar att det inte är hans namnteckning som finns på den tulldeklaration som innehåller oriktiga uppgifter. Det ankommer på domstolen att ta ställning även i detta fall.

3.8.2 Oförvanskade uppgifter

Lika viktigt som att kunna binda en person vid att ha lämnat t.ex. en tulldeklaration är att kunna slå fast vilka uppgifter som han faktiskt har lämnat. Den manuella namnteckningen identifierar inte bara deklaranten utan kan också anses bestyrka att de lämnade uppgifterna är de avsedda.

Om uppgifter överförs med datakommunikation finns viss risk för att uppgifterna vid registreringen, under överföringen eller i bearbetningen förvanskas på något sätt. Det gäller därför att med hjälp av olika tekniska åtgärder förebygga att data vanställs. Detta kan ske genom att bestämda regler finns för överförandet och genom att meddelandeformen är fastlagd. Kontroll av att uppgifterna överförts korrekt på telelinjen kan ske i programvaran för kommunikation. Varje tecken kan kontrolleras genom s.k. paritetskontroll och antalet tecken i meddelandet kan kontrolleras. Omsändning får ske om fel upptäcks. När överföringen har slutförts kan materialet kontrolleras i tullens datasystem. Formella kontroller kan göras på varje uppgift och sambandskontroller mellan uppgifter, rimlighetskontroller och kontroller mot diverse register kan göras automatiskt. Avsända och mottagna meddelanden kan loggas enligt särskilda regler.

Uppgifter som tas emot av tullen bearbetas. Resultatet av denna bearbetning kan vid satsvis överföring bli en fellista och en kvittenslista. Fellistan kan innehålla de meddelanden som inte godkänts för vidare bearbetning och som därför måste rättas och sändas på nytt. Kvittenslistan kan innehålla en mer eller mindre fyllig redovisning av de tulldeklarationer som godtagits av systemet och bearbetats. Kvittens- och fellista utgör tillsammans en förteckning över de ärenden som har tagits emot av tullen och av hur materialet bedömts. Listorna kan presenteras på bildskärmsterminal eller skrivas ut på papper hos företag-

et. Företaget kan själv bestämma den egna kontrollnivån, man kan t.ex. kontrollera enskilda deklarationer i kvittenslistan mot egna utskrifter av deklarationer före överföringen till tullen eller endast rimlighetsgranska kvittenslistan.

Vid interaktiv överföring är förfarandet i huvudsak samma som nämnts i det föregående. Olika slag av kontroller av uppgifterna kan dock ske direkt och felmeddelande kan av systemet skickas till terminalen under registreringens gång. Deklaranten kan då omedelbart rätta ev. felaktigheter. I detta alternativ är fellista och kvittenslista således integrerade i dialogen. Vid registrering hos deklaranten av en tulldeklaration kan även tullsatser och tullbelopp visas på bildskärmen och den som beslutar att överföra deklarationen kan, om han så önskar, ta ut en kopia på papper på sin skrivare.

Om rättstillämpningen skulle visa att svårigheter föreligger att identifiera en gärningsman eller att fastställa vilka uppgifter som faktiskt har lämnats av deklaranten, kan den dokumentlösa kommunikationen som en sista metod kompletteras med något sammanfattande pappersdokument som undertecknas. Detta kan innebära att den tullskyldige, t.ex. en gång i månaden, undertecknar en lista som identifierar varje sändning och till denna hänförligt tullbelopp m.m. och sänder in denna lista till tullen.

3.8.3 Underrättelse om beslut m.m.

Med anledning av varje inlämnad hemtagningsanmälan, importanmälan med tulldeklaration och exportanmälan fattar tullen ett formligt beslut. Sökanden underrättas om beslutet genom att en av kopiorna i blankettsetet, med vederbörliga namnteckningar och stämplar, med post sänds till sökanden. Minst fem miljoner beslut per år expedieras på detta sätt.

Endast en mycket liten del av tulldeklarationerna sakgranskas. Det kan röra sig om 4 à 8 %. Fel rättas i mindre än hälften av dessa. Hemtagningsanmälningar sakgranskas nästan inte alls. I fråga om exportanmälningar görs sakgranskning i stort sett endast av sändningar som är förenade med restriktioner av olika slag och då till en mycket liten

del. Övriga deklarationer m.m. sakgranskas inte utan primärgranskas endast. Detta innebär normalt kontroll av att blanketterna är så ifylldа att de kan användas som underlag vid ADB-registrering av materialet.

Detta betyder att i praktiken tillämpas en ordning med automatisk fastställelse av tull och skatt i enlighet med lämnad deklaration m.m. I vart fall är det knappast rimligt att beskriva processen som att ett verkligt myndighetsbeslut fattas med ledning av de uppgifter som deklaranten lämnar. Mot denna bakgrund finns det goda skäl att överväga om på detta område kan tillämpas samma förfaranderegler som gäller för mervärdeskatt och punktskatter.

Innebörden av dessa regler är att den skattskyldige lämnar en deklaration som bl.a. utvisar den skatt han skall betala. Skatten fastställs automatiskt i enlighet med inlämnad deklaration. Något formellt beslut tillställs inte den skattskyldige. Både den skattskyldige och skattemyndigheten kan påkalla ändring av på detta sätt fastställd skatt. I så fall meddelar myndigheten beslut om fastställelse av skatten. Om en skattskyldig inte är tillfreds med myndighetens bedömning kan han begära ett slutligt beslut av skattemyndigheten, vilket sedan på sedvanligt sätt kan överklagas.

Den ordning som tillämpas för den inrikes beskattningen innebär att den skattskyldige av myndigheterna ytterst sällan behöver underrättas om beslutet. Detta sker endast när avvikelse görs i förhållande till ursprungligen lämnade uppgifter. Om en motsvarande ordning tillämpas på tullområdet innebär det att miljontals beslut inte behöver tillställas deklaranterna. Detta medför betydande administrativa besparingar för staten liksom för flertalet företag. Samma förfarande kan användas om deklaranten inte själv anger beloppet för tull m.m. utan endast anger de uppgifter på grundval av vilka tulldatasystemet skall beräkna avgifterna.

Till saken hör att det i allt väsentligt är mervärdeskatt och punktskatter som tullen debiterar och uppbär. Det framstår då som lämpligt att likartade förfaranderegler skall gälla för tullens resp. andra skattemyndigheters hantering av samma skatteslag. F.ö. uppges från

Företagens Uppgiftslämnardelegation att systemet för de indirekta skatterna från administrativ synpunkt fungerar med mindre krångel och byråkrati än det som gäller för direkta skatter. Emellertid kräver bokföringslagen vid ett ADB-baserat system att material i läsbar form genom omedelbar utskrift skall kunna tas fram. Denna fråga behöver utredas ytterligare.

Även om förfarandet i fråga om tull, annan skatt och avgifter vid import inte anpassas till vad som gäller för mervärdeskatt och punktskatter i den inrikes beskattningen bör dock den begränsning i fråga om underrättelse om beslutens innehåll som där gäller kunna tillämpas på tullens område. Det betyder att skriftlig underrättelse i form av t.ex. tullsedel endast bör behöva lämnas om beslutet innebär att avvikelse görs från lämnade uppgifter. Beslutet bör då också motiveras och innehålla upplysning om hur det kan överklagas.

Den ordning som nu beskrivits kan antas vara i överensstämmelse med vad som i 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) sägs om motivering av resp. underrättelse om beslut och bör kunna vara vägledande när utredningen utformar rutiner och datasystem.

En annan rättslig fråga hänger samman med bestämmelsen i 14 § datalagen (1973:289). Där föreskrivs nämligen att om myndighet vid handläggning av ärende använder sig av upptagning för ADB skall denna tillföras handlingarna i ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat. Det är uppenbart att en sådan bestämmelse rimmar illa med strävan till dokumentlös informationshantering.

Syftet med bestämmelsen är (prop. 1973:33 s. 141-143) att man i efterhand skall kunna göra klart vilka uppgifter som påverkat beslutet i ett ärende. Enligt motivuttalandena bör det ankomma på myndigheten att avgöra i vilka fall man bör kunna underlåta att överföra en upptagning till läsbar form. Särskilda skäl bör då föreligga. Som ett sådant särskilt skäl bör, enligt departementschefen, kunna räknas att upptagningen finns lätt tillgänglig, t.ex. via bildskärm.

I ett tulldatasystem kan förutsättas ingå att de uppgifter i tulldeklarationer m.m. som använts vid avgörandet av ärendet skall förvaras

oförändrade under en period av minst fem år. Uppgifterna är till viss del sekretessbelagda. Under denna tid skall uppgiftslämnaren och tjänstemän inom tullen ha tillgång till uppgifterna. Särskilda behörighetsregler förutsätts gälla för tjänstemännen. Uppgiftslämnaren bör ha möjlighet att via sin terminal ta del av de uppgifter som fastställd tull m.m. grundas på. Han förutsätts också kunna göra utskrift av uppgifterna på egen skrivare. Motsvarande bör gälla för behöriga tulltjänstemän. Den ordning som kan förväntas komma att gälla för ett tulldatasystem kan därmed anses väl motsvara det särskilda skäl som departementschefen exemplifierar som anledning att underlåta att överföra uppgifter i ADB-upptagning till läsbar form för varje ärende. I sammanhanget kan nämnas att sekretessbelagda handlingar hos tullverket som angår klarering av varor och transportmedel inte behöver registreras. Diarium behöver således inte föras över inkomna tulldeklarationer m.m.

3.8.4 Några redovisningsrevisionella frågor

För att en rättvisande redovisning skall kunna erhållas krävs att datasystem och rutiner som genererar data till redovisningen och bokföringen inrymmer en god intern kontroll. Beträffande tullens datorisering är det emellertid ännu svårt att bedöma eller ställa krav på metoder för intern kontroll. Detta kan göras när systemets innehåll och struktur har preciserats ytterligare något, dvs. under huvudstudiefasen.

Det bör dock betonas att ett dokumentlöst system ökar risken för att någon försöker lämna oriktiga uppgifter eller avsiktligt förändra avlämnade uppgifter utan att lämna spår. Höga krav på åtkomstskydd och behandlingshistorik måste därför ställas. Den som är väl insatt i systemets utformning kan dock alltid manipulera säkerhetssystem. Detta bör man vara medveten om, men det bör samtidigt inte få hindra att ett rationellt tulldatasystem utvecklas. Säkerhetsproblemen måste dock ges mycket hög prioritet vid systemutvecklingen. Personer med ADB-revisionell och ADB-säkerhetskompetens bör så tidigt som möjligt delta i arbetet. Det är viktigt att redan från början skapa system och driftmiljö med god säkerhet och internkontroll. För detta ändamål är en kompetent säkerhetsorganisation under ledning av en heltidssysselsatt säkerhetschef närmast att betrakta som ett krav.

I den statliga bokföringsförordningen (SBF) anges externa krav på redovisningssystem. Där behandlas bl.a. kravet på att kunna härleda sambandet mellan ekonomisk händelse, verifikation och bokförd post.

I alla redovisningssystem krävs att den s.k. verifieringskedjan är obruten. Verifieringskedjan startar med grunddokument eller verifikation för en ekonomisk händelse och slutar med en bokföringspost för denna ekonomiska händelse eller summan av flera likartade ekonomiska händelser. Kravet är att det från en bokföringspost per ett visst datum enkelt skall gå att härleda de ekonomiska händelser som tillsammans föranlett bokföringsposten och tvärtom. En verifikation skall på varaktigt sätt innehålla uppgifter om när den upprättats, när den ekonomiska händelsen inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller, vilken motpart den berör samt i förekommande fall vilka handlingar som legat till grund för händelsen och var originalhandling förvaras. För likartade ekonomiska händelser får en gemensam verifikation användas om den innehåller eller hänvisar till uppgifter om de händelser som verifikationen omfattar.

Enligt de föreslagna rutinerna för det nya tulldatasystemet förutsätts att tullmyndigheten hos sig inte har tillgång till grunddokument i form av tulldeklarationer m.m. i de fall uppgifter överförs via telelinje eller i annan maskinläsbar form. Det är då viktigt att de till tullen dataöverförda transaktionerna ändå kan härledas till de bokföringsposter som så småningom genereras och att de behandlas som räkenskapsmaterial.

De åtgärder och tekniker som skisserats i avsnitt 3.8.1 - 3.8.3 för att främst binda person och företag till avgivna tulldeklarationer med visst givet innehåll berör områden som är väsentliga ur intern kontrollsynpunkt. Dessa tekniker bör utvecklas ytterligare för att de skall ge önskvärd effekt. Åtgärderna utgör likaså en grundförutsättning för att verifieringskedjan skall bli meningsfull.

I SBF anges även krav på s.k. kompletterande systemdokumentation och behandlingshistorik. Krav på detta finns för att man i efterhand skall kunna rekonstruera ett förlopp i redovisningssystemet. Behandlingshistorik skall bl.a. innehålla uppgifter om vem som initierat en bear-

betning, tidpunkt och innehåll i bearbetningen. Innehållet i bearbetningar redovisas genom dokumentation över vilka indata, programversioner och parametrar som har ingått. Systemförändringar och programkoden för samtliga produktionsprogram skall finnas dokumenterade.

För att en tillräcklig behandlingshistorik skall kunna uppnås krävs i ADB-sammanhang att olika typer av åtkomster och bearbetningar kan loggas på ett adekvat sätt. Det är viktigt att utrustning och programvara tillgodoser kravet på behandlingshistorik.

De här angivna externa kraven enligt SBF avser sådant som skall räknas som räkenskapsmaterial. Räkenskapsmaterial skall sparas i tio år. Tullens nuvarande förvaringstid för tulldeklarationer m.m. på fem år är därför kanske för kort. Dessa handlingar kan behöva klassas som räkenskapsmaterial och således sparas i minst tio år. Grunddokument behöver dock inte klassas som räkenskapsmaterial om informationen för varje ekonomisk händelse är överförd till en verifikation. Av betydelse för hur länge grunddokument i så fall skall sparas är även den interna kontrollen i överföringen mellan grunddokument och verifikation.

De krav och önskemål som kan resas från redovisningsrevisionell synpunkt kan preciseras ytterligare allt eftersom bl.a. systemutvecklingsarbetet fortskrider. Då kan också de tekniska och administrativa metoder utformas som på bästa sätt tillgodoser dessa krav. Tullen debiterar och uppbär mycket stora belopp i tull, andra skatter och avgifter. Det är därför självklart att högt ställda revisionella krav på ett tulldatasystem skall uppfyllas.

3.9 Kompetens och organisation vid en långtgående datorisering

Som nämndes i avsnitt 2.3.1 finns vid generaltullstyrelsen en ADB-sektion som har ansvar för drift och underhåll av systemet för central uppbörd med tillhörande delsystem. Bearbetningarna utförs på egen utrustning. Vid ADB-sektionen arbetar tio personer varav fem systemerare/programmerare. I den operativa tullverksamheten saknas nästan helt datorstöd och ADB-erfarenhet. Ett antal persondatorer finns för tillämpningar som ordbehandling, kalkylering och enkel registerhantering.

Lokal registrering av tulldeklarationer görs i Västerås och Eskilstuna. En grundläggande ADB-utbildning har genomförts för ca 2 000 tjänstemän inom tullverket.

En långtgående datorisering av tullprocedurerna påverkar ett stort antal personer inom främst den operativa tullverksamheten. Dessa personer behöver ges en allmän utbildning i terminalarbete samt utbildning i de tillämpningar som de behöver använda i sitt arbete.

Ett mindre antal personer i den operativa tullverksamheten behöver ges en mer omfattande utbildning för att under viss del av sin arbetstid kunna utföra arbetsuppgifter med anknytning till tulldatasystemets drift och förvaltning. För de direkt ADB-orienterade arbetsuppgifterna avseende systemets drift, underhåll och vidareutveckling behövs en mer omfattande kompetens- och resursuppbyggnad. Tulldatasystemet förutsätts bli omfattande och tekniskt relativt avancerat. Hög kompetens kommer bl.a. att behövas inom områdena datakommunikation, databashantering och datasäkerhet. Tullverkets decentraliserade organisation och verksamhet medför att avsevärda resurser krävs för hjälp och stöd till användarledet.

Kompetens och resurser för de mest specialiserade ADB-inriktade arbetsuppgifterna torde endast i begränsad utsträckning kunna tillgodoses genom utbildning och utveckling av egen personal.

I det följande redogörs för kompetenskrav, arbetsuppgifter, utbildning m.m. inom områdena systemanvändning, systemförvaltning och drift.

3.9.1 Systemanvändning

När ett avancerat tulldatasystem införs vid tullverket kommer ett stort antal tjänstemän i större eller mindre omfattning att använda systemet i sitt dagliga arbete. Uppskattningsvis berörs minst 2 000 personer inom tullverket. De grupper som berörs är främst tulltaxerare, kontorspersonal och trafikexpedierande personal. Härutöver kommer ett stort antal personer hos importörer, exportörer och speditörer att vara systemanvändare.

Det förutsätts att berörd tullpersonal har tillräcklig kunskap om tullförhållanden. För att kunna använda systemet behöver personalen vid tullen dessutom

- kunna hantera utrustning (terminaler, skrivare m.m.),
- ha översiktlig kunskap om systemets uppbyggnad,
- ha kunskap om datasäkerhetsrutiner,
- veta vilka åtgärder som skall vidtas vid olika typer av fel på systemet,
- ha kunskap om reservrutiner,
- ha ingående kunskap om de rutiner i ADB-systemet som man använder i sitt dagliga arbete.

Kompetens och erfarenhet att använda datorstöd i verksamheten kan byggas upp successivt. Detta kan exempelvis ske genom att man inleder införandet med enkla, begränsade tillämpningar. Man kan även genomföra övningar med att arbeta vid en terminalarbetsplats.

Vid införande av systemet måste ordentlig tid kunna avsättas för utbildning och övning av de rutiner man skall använda. Ett utbildningssystem bör finnas som motsvarar driftssystemet men innehåller begränsade datamängder.

Terminaldialogen bör också byggas upp så att systemet kan lämna utförliga hjälpinstruktioner om sådana behövs. Den vane användaren skall dock snabbt kunna utföra sitt arbete utan att begära hjälp av systemet eller behöva fördröjas av att dialogen är uppdelad i många steg.

Vid varje större arbetsplats bör finnas minst en person med tillräckligt djup kunskap för att vid behov kunna utbilda ny personal och vidareutbilda befintlig personal. Utbildningsverksamheten under införandeperioden kan förutses bli mycket omfattande och resurskrävande.

3.9.2 Förvaltningen av datasystemet

I förvaltningen ingår alla de arbetsuppgifter som krävs för att tull-

datasystemet skall vara ett effektivt, rationellt och välanpassat stöd i verksamheten. Förvaltningen omfattar grovt sett uppföljning, underhåll och vidareutveckling av systemet. En uppdelning görs vanligen i systemförvaltning, som omfattar manuella rutiner, organisation, anpassning till verksamheten och ekonomi, samt i ADB-systemförvaltning, som omfattar program, teknisk utrustning och driftsrutiner.

För det senare ansvarsområdet krävs en omfattande ADB-kompetens medan för det förra krävs en mycket god verksamhetskunskap samt en ingående kunskap om ADB-systemets uppbyggnad och utformning.

Systemförvaltning

Ansvaret för systemförvaltning bör alltid ligga inom den del av organisationen som är systemets huvudanvändare. En person, vanligen chefen, för denna verksamhet utses till vad som brukar kallas systemägare. Denna funktion utgör den högsta beslutande instansen vad gäller viktigare frågor avseende systemet. För det mer löpande, operativa förvaltningsarbetet tillsätts en eller flera systemförvaltare. För ett system, av den omfattning som ett tulldatasystem kan antas utgöra, krävs ett antal systemförvaltare.

I systemförvaltningen ingår att

- följa systemets användning och ta initiativ till modifieringar,
- precisera och prioritera utvecklingsönskemål samt beställa modifieringar i ADB-systemet,
- ansvara för utformning av manuella rutiner,
- bevaka förändringar i omvärlden som kräver systemanpassningar,
- ta intitiativ till utbildningsinsatser,
- ansvara för att dokumentation och anvisningar hålls aktuella,
- svara för ekonomisk uppföljning.

Kompetensen för dessa arbetsuppgifter bör byggas upp genom att de blivande systemförvaltarna deltar i utvecklingen och införandet av det nya systemet.

Vid varje större arbetsplats behöver utsedda kontaktpersoner finnas som svarar för lokala systemförvaltningsuppgifter såsom enklare utbildningsinsatser avseende ADB-systemet och de manuella rutinerna, insamling av önskemål om modifieringar och allmän uppföljning av driften. För underhåll av de s.k. fasta registren i systemet behöver registeransvariga utses. Dessa har ansvar för att registren innehåller korrekta och aktuella uppgifter. Utförliga regler skall finnas för à jourhållning, distribution av registerförändringar, back up, arkivering och gallring.

Exempel på sådana register är tulltaxan, företagsregister och licensregister. Systemförvaltningen kan skötas av personal med tullbakgrund som genom mer eller mindre omfattande vidareutbildning får kompetens att utföra arbetsuppgifterna.

ADB-systemförvaltning

För förvaltning av ADB-systemet behövs en omfattande kompetens inom ett flertal områden. Arbetsuppgifterna kan indelas i applikationsutveckling, datorteknik och ledning.

Personal för applikationsutveckling i tulldatasystemet behövs för den inledande utvecklingen av systemet, för det kontinuerliga underhållet och för vidareutvecklingen. Kompetenskraven omfattar verksamhetsinriktat utredningsarbete för att precisera kraven på ADB-stöd samt frågor om teknisk utformning, programmering, test och dokumentation av ADB-systemen. Resurser och kompetens behöver också finnas för medverkan i utveckling av utbildningsmaterial samt för att medverka i utbildning och andra införandeaktiviteter.

Den personal det här är fråga om kommer även att få ta hand om ett stort antal frågor som ställs av systemanvändarna samt utreda uppkomna felaktigheter och krav på modifieringar. Utöver basapplikationerna i systemet förutses behov föranledda av önskemål om särskilda sammanställningar av lagrad information och om lokala stödapplikationer. På dessa områden kan det bli aktuellt att utnyttja s.k. användarnära utvecklingsverktyg, t.ex. rapportgeneratorer och frågespråk. För sådana

tillämpningar krävs att resurser finns för rådgivning, hjälp och utbildning till systemanvändare, som med hjälp av dessa verktyg vill utveckla egna lokala tillämpningar.

De som svarar för applikationsutveckling bör även ha ansvar för dataadministration, dvs. hålla en komplett och aktuell datakatalog som beskriver de datatermer som ingår i databaserna.

Utförliga regler och kontroller måste utarbetas för införande av programändringar och nya program i produktionssystemet. En programändring bör alltid kunna hänföras till en skriftlig beställning från systemförvaltningsansvariga.

För att klara arbetsuppgifterna inom detta område krävs en god kunskap om verksamheten, detaljkunskap om programvaran i systemet och kunskap om de tekniska utvecklingshjälpmedlen. Personalresurserna för dessa uppgifter kan byggas upp vid den initiala utvecklingen av systemet. Till viss del bör vidareutbildning av personal med tullbakgrund kunna ske. Här berörd personal utgör nyckelpersoner i det framtida systemet.

Vid sidan av det nu beskrivna området krävs personal med en djup kompetens inom området datorteknik. Denna personal skall ha kunskap om den tekniska utrustningen i systemet och om systemprogramvaran. Ingående kompetens krävs t.ex. om operativsystem, databashanteringssystem, systemutvecklingsverktyg, behörighetssystem och datakommunikation. Denna personal bör svara för att standards och metoder utarbetas för utvecklingsarbetet, de bör följa den tekniska utvecklingen inom aktuellt område och de bör kunna bidra vid tekniska utredningar och upphandling. Speciellt omfattande kompetens krävs inom området datakommunikation som är en nyckelfunktion i systemet. Datakommunikationen kan förutses bli omfattande och ske med ett stort antal externa system vilket ställer krav på standards och välutvecklade procedurer. Stöd kan behöva lämnas när externa användare skall anslutas till systemet. Den interna kommunikationen i systemet ställer höga krav på tillgänglighet, snabbhet och säkerhet. Datasäkerhet är ett annat nyckelområde som kräver särskild kompetens och kunnande. Datasäkerhetsarbetet behöver pågå kontinuerligt för att successivt införa de nya tekniska lösningar som erbjuds och för att eliminera de brister som upptäcks. Personalen

med särskild kunskap om datorteknik behöver ha ett mycket nära samarbete med driftfunktionen.

Kompetenskraven på personalen för datorteknik, datakommunikation och datasäkerhet är höga och de behöver ha en lång och gedigen ADB-erfarenhet. Extern rekrytering måste därför sannolikt ske.

Ledningsfunktionen inom ADB-systemförvaltning måste ha en mycket god kontakt med de verksamhetsansvariga och kunna leda och inspirera förvaltningsorganisationen så att den ger verksamheten den service som behövs. Utöver arbetsledning bör den behärska ett antal områden av vital betydelse för den mer långsiktiga utvecklingen av systemet. Standardiseringsarbetet inom området dataöverföring måste noga följas, såväl det generella som det inom områdena varuhandel, transportväsen och tullhantering. Huvudansvaret för det övergripande datasäkerhetsarbetet bör ligga hos ledningsfunktionen. Säkerhetsfrågorna är av sådan dignitet att en säkerhetschef bör utses. I dennes arbetsuppgifter ingår att utforma övergripande regler för det löpande säkerhetsarbetet och katastrofplaner för större datorhaverier. Frågor som rör datorstruktur, ADB-strategi och utrustningsanskaffning bör behandlas av denna funktion. Dessutom krävs ett aktivt arbete för fortlöpande kompetensutveckling av personalen samt rekrytering.

Uppgiftslämnandet mellan företagen och tullen förutsätts på sikt i stor utsträckning ske dokumentlöst. Innan företag kan lämna uppgifter i elektronisk form behöver tullen klargöra bl.a. de tekniska förutsättningarna härför. Även för att hantera sådana frågor behöver tullen ha kvalificerad ADB-teknisk kompetens.

Det totala resursbehovet för förvaltningen av datasystemet kan bedömas bli 25 à 30 personer. Ett antal av dessa kan dock betraktas som allmän kompetens för tullverkets samlade ADB-verksamhet och är således inte uteslutande avsedda för tulldatasystemet.

3.9.3 Drift

Driftfunktionens huvudansvar är att tillse att systemet är tillgäng-

ligt, att bearbetningar genomförs korrekt och att systemets prestanda uppfyller de krav som ställs. Driftfunktionens bemanning och den geografiska fördelningen av resurser är beroende av den datorstruktur som väljs för tulldatasystemet. Vid varje plats med någon form av datorutrustning behöver det finnas någon driftsansvarig. I arbetsuppgifterna för sådan personal ingår bl.a. att tillse att utrustningen fungerar, rapportera fel, utföra enklare felsökning, ansvara för säkerhetsåtgärder, t.ex. back up, och att tillse att förbrukningsmateriel finns. Arbetsuppgifterna förutsätter en kortare utbildning och tidsinsatsen i det löpande arbetet kan vid mindre tullanstalter uppgå till någon timme per dag. Vid de största driftsenheterna - en central eller ett antal regionala - krävs givetvis en väsentligt större bemanning och kompetens.

Den egentliga driften är framför allt en övervakningsfunktion. Häri ingår att övervaka att datorutrustning och kommunikationsutrustning fungerar samt att vid behov snabbt åtgärda fel. Manuella åtgärder i övrigt krävs främst i samband med större utskrifter, montering av magnetband och skivminnen samt initiering av bearbetningar som inte är terminalbaserade. Den rena driftfunktionen behöver till sin hjälp en produktionsteknisk specialistfunktion. Denna bör ha en bred kompetens vad gäller maskin- och programvara och snabbt kunna ge assistans då olika typer av fel uppstår. Ett nära samarbete behöver ske med ADB-systemförvaltningen för att utreda fel och optimera systemet ur driftssynpunkt. Driftsenheten kommer även att ha många användarinriktade kontakter - främst med driftsansvariga - för att hjälpa till att utreda inträffade fel och andra driftsproblem samt informera om förändringar som berör användarna.

Driftsenheten har ett omfattande ansvar när det gäller det operativa datasäkerhetsarbetet. Detta gäller bl.a. de omfattande säkerhetsåtgärderna vid den egna centralen, löpande underhåll av behörighetssystem, förvaring av datamedia och kontroll av loggar som visar onormala händelser. Alla driftstörningar skall dokumenteras och en systematisk analys skall göras som underlag för förebyggande åtgärder. Driftsenheten skall även föra statistik över systemets beläggning, initiera behov av nyanskaffning av utrustning, optimera driftsrutiner m.m.

Verksamheten vid en större datorcentral spänner från relativt enkla, rutinbetonade uppgifter, som kräver kort upplärningstid, till mycket kvalificerade uppgifter som kräver lång och bred erfarenhet. En kombination av intern och extern rekrytering kan därför komma att vara lämplig.

Det totala resursbehovet för arbetsuppgifter inom ADB-driften är beroende av vilken datorstruktur som väljs. Vid en rent central drift bedöms behovet vara 25 à 30 personer. Om driften delas upp på flera enheter ökar personalbehovet.

3.9.4 Organisation

Delar av arbetet med drift och förvaltning av det tänkta systemet kommer att skötas av personal i den operativa tullverksamheten. De uppgifter som avses här är arbetsuppgifter som utförs av kontaktpersoner och driftsansvariga på de olika tullplatserna. Arbetet är ofta en deltidssyssla som görs parallellt med övrigt tullarbete och det kräver i regel inte någon djupare ADB-kompetens. Andra delar av drift- och förvaltningsarbetet är mer renodlat ADB-inriktat och kräver delvis omfattande ADB-kompetens som behöver hållas samman i särskilda organisatoriska enheter.

Särskilt på lokal nivå kommer samma person i anslutning till sitt operativa tullarbete att medverka i arbete inom flera av de system- och datarelaterade funktioner som nu beskrivits. Detta är också önskvärt för att tulldatasystemet skall bli ett naturligt och väl fungerande arbetsredskap i tulltjänstemännens dagliga arbete.

Oberoende av val av datorstruktur bör huvuddelen av utvecklingsresurserna och den kvalificerade ADB-kompetensen hållas samlad. En splittring skulle medföra stor känslighet vid avgångar, dubblering av resurser skulle vara nödvändig och ökad tidsåtgång för problemlösning skulle erfordras. Vid val av en på något sätt decentraliserad datorstruktur kommer driftsresurser dock att behövas vid ett antal anläggningar. Resurserna kan organisatoriskt grovt indelas i en driftsdel och en förvaltningsdel enligt tidigare beskrivning.

Den uppskattning som i det föregående gjorts av resursbehovet för drift och förvaltning av ett fullt utbyggt system innebär att ungefär 50 à 60 personer skulle behövas för ändamålet. Decentraliserade datorstrukturer kan kräva en något större personalstyrka. Denna resurs är dock inte uteslutande till för tulldatasystemets behov utan utgör i viss mån också en basresurs för tullverkets samlade datautveckling. Huvuddelen av utvecklingsresurserna bör lokaliseras i anslutning till den största driftsenheten. Olika alternativ för geografisk placering av denna enhet bör kunna övervägas. Därvid kan hänsyn bl.a. tas till förutsättningarna att rekrytera och framför allt behålla kompetent personal. Jag återkommer i avsnitt 5.3.4 till frågan om lokaliseringen av drift- och utvecklingsenheten.

4 RIKTLINJER FÖR DATORISERING AV TULLRUTINER

I kapitel 2 och 3 i det föregående har utredningen omnämnt och övervägt en lång rad av faktorer och förutsättningar som kan vara av betydelse inför en datorisering av den svenska tullproceduren. I detta kapitel redovisas inledningsvis i avsnitt 4.1 de viktigare förutsättningar som enligt utredningens mening bör utgöra utgångspunkten vid utformning av tulldatasystemet och den datorstruktur i vilken detta skall drivas.

I avsnitt 4.2 anges därefter de syften som en datorisering av tullverksamheten bör främja eller tillgodose. Ett avancerat tulldatasystem behöver innehålla en mängd delsystem och i avsnitt 4.3 anges en rad sådana. Därefter beskrivs i avsnitt 4.4 tre principiella typer av datorstrukturer som kan komma ifråga för tulldatasystemet. Dessa strukturer bedöms i ett antal kvalitativa avseenden i avsnitt 4.5. Därefter görs i avsnitt 4.6 en ekonomisk bedömning. I avsnitt 4.7 görs avslutningsvis en samlad bedömning.

4.1 Några styrande faktorer och förutsättningar

Det västeuropeiska frihandelsområdet utvecklas f.n. snabbt. En för området gemensam transiteringsordning och ett gemensamt tulldokument skall börja användas 1988. Samtidigt införs en ny harmoniserad varunomenklatur. EG:s inre marknad förverkligas steg för steg. Datoriserade tulladministrativa rutiner utvecklas inom ramen för EG:s s.k. CD-projekt. Det är angeläget att också i vårt land förutsättningar kan skapas för datakommunikation mellan företagen och tullen samt mellan den svenska tullen och europeiska tullmyndigheter. För att handelsutbytet med EG-länderna skall främjas behöver svenska tullprocedurer vara smidiga och så långt möjligt överensstämma med förfaranden som tillämpas inom EG. Den svenska tullen måste också befinna sig på en ADB-tek-

nisk nivå som är jämförbar med vad som finns i de mest avancerade länderna.

Av de samlade procedurkostnaderna i samband med gränsöverskridande handel utgör kostnaderna för tullproceduren en mindre del. För tullen bör det vara möjligt att vinna påtagliga ekonomiska fördelar av en datorisering av tullrutinerna. Detta gäller särskilt om en väsentlig del av deklarationsuppgifterna kan tillföras tullen i elektronisk form. Även företagen kan bedömas ha väsentlig glädje av de möjligheter som ett tulldatasystem erbjuder.

Tullproceduren vid import bör innehålla två dominerande förfaranden, nämligen stegvis förtullning och direktförtullning. Den stegvisa förtullningen bör ersätta hemtagningssystemet. Gods som hanteras på tullupplag bör godsredovisas av upplaget på sätt som anges av tullen. Varje sändning skall därvid åsättas ett identitetsnummer. Motsvarande nummer tilldelas sändning av tullen när godset inte hanteras på tullupplag. Även exportsändningar skall ges identitetsnummer.

Med anledning av bl.a. den nya transiteringsordningen bör tullen verka för att import- och exportklarering i så stor utsträckning som möjligt sker på annan plats än i direkt anslutning till gränspassage. Transitering bör i så stor utsträckning som möjligt påbörjas resp. avslutas vid annan tullanstalt än sådan som finns i direkt anslutning till gränspassage. Tullen behöver till tid och rum anpassa serviceutbudet till efterfrågan på klareringar i så stor utsträckning som möjligt.

Tullverket utför f.n. officialtulltaxering av postförsändelser. Detta förfarande bör upphöra. Posten bör i stället upprätta tulldeklarationer som lämnas till tullen för granskning. Därmed får posten samma roll som övriga ombud. SJ:s ställning som tullskyldig bör också upphöra.

Efter medgivande från tullen bör företag få lämna uppgifter för importdeklarationer och exportanmälningar m.m. i elektronisk form till tullen. I första hand bör överföring via telelinje eftersträvas. Styrkande handlingar såsom fakturor och ursprungsintyg behöver då normalt inte lämnas annat än efter anmodan av tullen i varje särskilt fall. Fakturor m.m. skall med nummer eller liknande identifieras i deklarationer.

Företagen bör ha sin bokföring och arkivering ordnad så att fakturor och andra handlingar snabbt kan överlämnas till tullen. Strävan skall vara att snabbt nå fram till en situation där en hög andel av de samlade uppgifterna överförs till tullen i elektronisk form.

Företag och personer som lämnar uppgifter i elektronisk form bör identifieras med främst datatekniska metoder så att rättsligt bindande verkan nås. Genom tekniska metoder skall förebyggas att vanställda meddelanden tas emot. Kronologisk registrering av vilka meddelanden som faktiskt har lämnats och mottagits bör också ske.

De företag som önskar får fortsätta att lämna uppgifter med gängse blanketter. I sådana fall skall styrkande handlingar också överlämnas. Deklarationsuppgifter m.m. registreras i detta fall av tulltjänstemän.

Tulldatasystemet skall erbjuda deklaranter och tulltjänstemän en mängd automatiska stödrutiner som kan medverka till att begränsa antalet felaktiga registreringar. Behovet av manuell granskning hos tullen efter den maskinella bearbetningen av uppgifterna i systemet skall begränsas till ett minimum med ledning av de erfarenheter som successivt vinns.

Deklarant skall ha rätt att under viss tid frivilligt rätta lämnade uppgifter.

Med styrt och slumpmässigt urval fördelas importsändningar på en grön, en gul och en röd kanal. Till grön kanal förs deklarationer som normalt inte skall granskas manuellt. Sändningen kan då lämnas ut utan ytterligare kontroll. Sändningar som hamnar i röd kanal genomgår manuell dokumentkontroll och kanske fysisk kontroll. Handlingar infordras då och kan överlämnas med t.ex. telefax. Uppgifter avseende sändningar i gul kanal underkastas en snabb rimlighetskontroll. När de sändningar som hamnat i gul och röd kanal granskats färdigt och ev. åtgärder vidtagits förs de av tjänsteman till grön kanal.

I fråga om exportsändningar bör det räcka med en grön och en röd kanal. Kontrollförfarandet är i princip likartat det som gäller för importsändningar, med beaktande av att det fiskala kontrollbehovet är litet.

Tulldatasystemet skall genom urval och signaler ge stöd vid kontrollen av efterlevnaden av import- och exportbestämmelser.

Underlag för utrikeshandelsstatistiken bör även fortsättningsvis utgöras av uppgifter som insamlas för tulladministrativa ändamål. Tulldatasystemet bör medge så snabb rapportering att det särskilda uppgiftsinhämtandet för snabbstatistiken i den nuvarande hemtagningsanmälan kan slopas. Det är ofrånkomligt att felaktigheter alltid kommer att finnas i primärmaterialet. Detta blir särskilt besvärande när statistiken finfördelas på varor, länder och tidsperioder.

I fråga om arbetsfördelningen mellan tullen och statistiska centralbyrån bör gälla att tullen själv bör utföra den maskinella kvalitetsgranskning som centralbyrån f.n. utför på uppdrag av tullen. Därefter skall tullen lämna samma statistikuppgifter till centralbyrån som idag för vidarebearbetning och publicering. I kvalitetsgranskningen bör tullen beakta de råd som centralbyrån kan lämna. Tullen bör vidare inte bedriva uppdragsverksamhet på statistikområdet.

Tulldatasystemet skall innehålla säkerhetsanordningar och behörighetssystem som gör risken liten att obehöriga inom eller utom tullen får del av företagsuppgifter som överförs till tullen samt behandlas och lagras inom tullen. Rätt att utföra analyser och sammanställande bearbetningar bör förutsätta särskild behörighet.

För att tulluppgifter skall få överföras i elektronisk form måste företagen använda vissa standardiserade tekniska procedurer och vissa standardiserade meddelanden. Däremot skall någon skyldighet inte föreligga att använda särskilda försystem eller kommunikationskanaler.

Avsett tulldatasystem är avancerat och mycket omfattande. Det är därför lämpligt att utveckla och införa systemet stegvis. Indelning kan därvid ske efter ärendetyper, transportsätt, företag och orter. Alla indelningsformerna bör användas för att vinna erfarenheter, behålla handlingsfrihet och nå en så snabb introduktion som möjligt.

Tullen skall inte rutinmässigt med tullsedel behöva meddela uppgiftslämnare att deklaration m.m. fastställts enligt önskemål. Om företag

begär det lämnas dock tullsedel eller annan bekräftelse även i dessa fall. Ändrar tullen lämnade uppgifter på ett sätt som påverkar beslutet skall dock företaget på vanligt sätt meddelas sådant beslut och motiveringen till ändringen. Företag som lämnar uppgifter i elektronisk form bör få en till använd teknik anpassad bekräftelse på att deklaration m.m. mottagits och bearbetats.

Med hänsyn till det stora medelsflödet genom tullverket är det nödvändigt att tulldatasystemet kan tillgodose högt ställda redovisningsrevisionella krav på bl.a internkontroll, möjlighet att följa verifieringskedjan och förvaring av räkenskapsmaterial.

Tulldatasystemet bör lämna underlag i fråga om produktion av olika ärenden m.m. som kan användas för utvärderingsändamål. Ökande förutsättningar erbjuds därmed för tulledningen att åstadkomma en successivt stegrad produktivitet och effektivitet i tullens verksamhet.

Antalet ärenden som tullen skall handlägga kan under överskådlig tid antas öka i något snabbare takt än utrikeshandelns volymökning. Tullens personalresurser för här aktuella göromål kan dock inte förväntas öka påtagligt. Därmed ställs krav på en väsentlig produktivitetsökning i tullens verksamhet.

Tullens nuvarande verksamhetsformer bygger på manuell handläggning och hantering av uppgifter som finns på pappersdokument. Blanketter framställs i många exemplar för att olika informationsbehov skall kunna tillgodoses. Blanketterna och uppgifterna på dem sammanställs, fördelas, skickas, kontrolleras, handläggs, arkiveras och återfinns med nästan helt manuella metoder. Dessa arbetsformer ger utrymme för en genomgripande kontorsrationalisering om datateknik tas i bruk i stor skala. Väsentliga och långsiktigt utvecklingsbara rationaliseringseffekter bör således kunna åstadkommas i tullens verksamhet vid en genomgripande datorisering av företagens uppgiftslämnande, av tullens ärendehandläggning och av informationshanteringen inom tullen.

De tekniska förutsättningarna finns redan i dag för att bygga upp ett väl fungerande avancerat tulldatasystem. Det pågående standardiserings- och utvecklingsarbetet inom datakommunikationsområdet kommer successivt

att ytterligare förbättra förutsättningarna härför. Priserna på elektroniska komponenter kommer att fortsätta att sjunka under resten av 1980-talet, speciellt vad gäller processorer, internminnen och skivminnen. Utrustningar med flera gånger dagens kapacitet kommer i början av 1990-talet att kunna köpas till dagens priser. Kraftiga kostnadsreduktioner kan uppstå för långtidslagring av data, om man kan övergå från skivminnen till optiska minnen för lagring av stora datavolymer. Kostnaderna för datakommunikation kommer sannolikt att öka på grund av kraftiga volymökningar. Kostnad per överfört tecken kommer dock att reduceras något. Även de fortgående förbättringarna av systemutvecklingsverktygen förbättrar förutsättningarna för att utveckla ett flexibelt system med måttlig arbetsinsats.

4.2 Syften med datorisering

I direktiven till utredningen görs inte något entydigt uttalande om det avsedda målet eller syftet med en datorisering av tullverksamheten. Där anförs dock att en övergång från den manuella hantering av dokument, som i dag präglar den svenska tullproceduren, till dokumentlösa och ADB-baserade rutiner skulle kunna innebära mycket stora besparingar både för näringslivet och för tullverket. Samtidigt skulle en sådan förändring kunna frigöra personal inom tullverket för att utföra fysiska godskontroller och kontrollbesök hos företagen. Angelägenheten av att med en datorisering nå besparingar framgår av att i direktiven särskilt uttalas att rationaliseringspotentialen för olika alternativa systemlösningar skall beräknas.

Den allmänna inriktningen av rationaliserings- och datoriseringsarbetet inom statsförvaltningen är att i berörd verksamhet öka effektivitet och produktivitet, att förbättra servicen och att sträva mot decentralisering i olika avseenden. En datorisering av tulladministrationen har, enligt min mening, goda förutsättningar att leva upp till dessa tre övergripande mål. Mot denna bakgrund preciseras i det följande syftena med en datorisering av tullverksamheten.

En datorisering av tullens verksamhet är i hög grad en fråga om att gå över från en pappersbaserad informationshantering, innefattande årligen

flera tiotals miljoner dokument, till informationshantering med utnyttjande av modern datateknik. Den nuvarande verksamheten kännetecknas av flera av de karaktäristika som talar för att en datorisering är en lämplig rationaliseringsåtgärd. Således förekommer i stor omfattning manuella registreringar, summeringar, avstämningar och sorteringar. Vidare hanteras samma uppgifter flera gånger och omfattande fysisk transport och lagring av dokument förekommer.

Mot denna bakgrund utgör en datorisering av tullen ett kontorsrationaliseringsprojekt som kan medverka till att hanteringen för berörda parter blir enklare, snabbare, säkrare och mer ekonomisk. Dessutom ger en datorisering möjlighet att lämna stöd till företagen och effektivisera kontrollen, bl.a. genom att systemet kan göra enkla, automatiska avstämningar och kontroller och också vägleda den manuella kontrollen till angelägna områden.

Av direktiven framgår att det finns flera olika intressenter vars strävanden behöver beaktas vid en datorisering av tullverksamheten. Dessa är staten som företrädare för samhällsintresset, tullverket och näringslivet. Härtill kommer att arbetstagarna genom sina organisationer självfallet har intresse i ärendet. I det följande anges översiktligt de intressen dessa fyra grupper kan ha.

Inom EG bedrivs ett intensivt utredningsarbete för att i stor omfattning ta i anspråk datorteknik för att förenkla och förbilliga tulladministrationen och företagens uppgiftslämnande till tullen. Arbetet bedrivs inom det s.k. CD-projektet. En grundval för datoriseringen är den harmonisering av uppgifterna som åstadkoms med det s.k. enhetsdokumentet. Med Sveriges anslutning till konventionerna mellan EG och EFTA-länderna om enhetsdokumentet och om en gemensam transiteringsordning skapas förutsättningar för förenkling av formaliteterna vid export, transitering och import. Förutsättningar för en långtgående och samordnad datorisering av tullprocedurerna i det europeiska frihandelsområdet föreligger därmed. I ett sådant perspektiv är det ett övergripande samhällsintresse att den svenska tullproceduren och datoriseringen av denna underlättar landets handelsutbyte med andra länder. Det är därför av stor handelspolitisk vikt att utvecklingen på det tulladministrativa

området i vårt land sker med så långt möjligt samma inriktning och i takt med motsvarande utveckling hos våra största handelspartners.

För <u>företagen</u> finns ett allmänt intresse av att de höga kostnaderna för handelsprocedurer som sammanhänger med utrikeshandel kan reduceras. Härvid avses inte bara kostnader för att hantera handelsdokument utan kanske än mer kostnader som beror på godsets omloppstid. Procedurer och tidsfördröjningar som är avhängiga av just tullförfarandet vid gränsöverskridande handel utgör emellertid en mindre del av procedurkostnaderna i vid bemärkelse. Inte desto mindre är det viktigt att på detta område erbjuda företagen i vårt land minst lika goda förutsättningar som deras konkurrenter i andra länder har eller kommer att få. Till saken hör också att företagen på handelsprocedurområdet kan skörda frukterna av datoriserad kommunikation, först när alla viktiga parter som medverkar i gränsöverskridande handelstransaktioner kan ta emot och sända uppgifter i elektronisk form. För företagen är det viktigt att en datorisering av tullen kan medverka till en enklare och snabbare tullhantering som kan ge ökad konkurrenskraft för svenskt näringsliv. Detta är också ett samhälleligt mål.

För <u>tullverket</u> som statlig myndighet finns en skyldighet och ett intresse att minska kostnaderna och höja produktiviteten i sin verksamhet. En påtaglig rationalisering av tullhanteringen förutsätter att det fysiska dokumentflödet inom tullen i väsentlig mån kan begränsas. Det är också nödvändigt att tullen kan nyttiggöra sig uppgifter i maskinläsbar form, uppgifter som tidigare registrerats av företagen. För tullverket är det också viktigt att en datorisering främjar verkets möjligheter att fullgöra sin kontrollerande myndighetsuppgift. Den manuella kontrollen bör kunna inriktas mot kvalificerade kontroller. Kontrollmetoder och kontrollstrategi förändras givetvis när ny teknik tas i anspråk. Härtill kommer att en datorisering bör underlätta för tullen att erbjuda en förbättrad service till företagen, allmänheten och andra myndigheter. Det är också önskvärt att ett tulldatasystem utformas så att det kan ge underlag för att löpande öka effektiviteten i tullens resursanvändning. Med hänsyn till de stora belopp i tull, annan skatt och avgifter som debiteras och redovisas, är det vidare nödvändigt att systemet utformas med beaktande av de höga krav på datasäkerhet som redovisningsrevisionen kan ställa.

Inom tullen använder f.n. endast ett fåtal personer datateknik vid utförandet av sina arbetsuppgifter. När ett tulldatasystem införs kommer en stor andel av personalen att i större eller mindre omfattning vara i daglig kontakt med systemet. Arbetstagarnas organisationer har intresse av att datoriseringen genomförs på ett sätt som skapar en god arbetsmiljö och lämpligt sammansatta arbetsuppgifter för personalen. Systemet bör dessutom erbjuda möjlighet till ökad delegering av ansvar och befogenheter i organisationen.

Mot bakgrund av den presentation av olika intressenters önskemål som nu gjorts, preciseras syften eller mål som bör främjas av en datorisering av tullverkets rutiner och av en övergång till elektronisk uppgiftsöverföring från företagen till tullen.

1. Tulldatasystemet skall medge att debitering och uppbörd av tull m.m. kan ske säkert och att tillfredsställande underlag till handelsstatistiken kan tas fram snabbt.

2. Tulldatasystemet bör erbjuda möjligheter till samverkan med motsvarande system hos våra viktigaste handelspartners.

3. Tulldatasystemet och tullprocedurerna bör främja ett snabbt godsflöde.

4. Tulldatasystemet bör erbjuda förutsättningar för att företagens uppgiftslämnande kan förenklas och förbilligas.

5. Tulldatasystemet bör ge företag möjlighet att lämna uppgifter på några olika sätt, beroende på förutsättningar.

6. Tulldatasystemet bör skapa förutsättningar för tullen att lämna god service till myndigheter och stöd till företagen.

7. Tulldatasystemet bör leda till ökad effektivitet och lägre kostnader i tullverkets administration.

8. Tulldatasystemet och tullprocedurerna skall erbjuda tillfredsställande kontrollmöjligheter för tullverket.

9. Tulldatasystemet skall fylla de krav på datasäkerhet som uppbörden av tull, andra skatter och avgifter motiverar.

10 Tulldatasystemet bör erbjuda tillfredsställande informationssäkerhet för företagen.

11. Tulldatasystemet bör erbjuda möjligheter till ökad delegering av ansvar och befogenheter inom tullverket.

12. Tulldatasystemet bör erbjuda de anställda i tullverket goda arbetsmiljöförhållanden och meningsfulla arbetsuppgifter.

13. Tulldatasystemet bör ha en systemstruktur som erbjuder god driftsäkerhet samt underlättar ett stegvist genomförande och flexibel anpassning till framtida procedurer och metoder. Huvuddelen av systemet bör vara i drift före utgången av år 1992.

4.3 System som bör datoriseras

I avsnitt 2.1.4 beskrevs ganska detaljerat de vanligaste rutinerna inom tullen i samband med in- och utförsel av gods och transportmedel. En detaljerad beskrivning av olika arbetsmoment och rutiner som lämpar sig för datorisering gavs i avsnitt 3.3. I avsnitt 3.5 beskrevs vissa modifieringar i gällande procedurer som bör vidtas i samband med en datorisering av tullverksamheten.

Av dessa beskrivningar har framgått att tulldatasystemet består av ett antal mer eller mindre sammanhängande system. De system som främst vänder sig till kunderna och som också är de för tullen viktiga operativa systemen är Importsystemen, Exportsystemen, Transportmedelsanknutna system och Lagerredovisningssystem. Dessa system behöver stöd från Gemensamma tullsystem för att fungera. Dessutom finns en grupp Övriga system.

För att ange vidden av det systemutvecklingsarbete som behövs för att utforma ett välutvecklat tulldatasystem beskrivs i det följande olika

delsystem som redan nu kan identifieras. Där medtas inte administrativa system eller spaningsregister m.m.

4.3.1 Importsystem

En väsentlig del av ett tulldatasystem kommer helt naturligt att utgöras av delsystem som hänger samman med importhändelser. Importsystemen förutses också vara i hög grad beroende av flera av de gemensamma tullsystemen. Följande delsystem kan redan nu identifieras.

- Delsystem för direktförtullning. Olika varianter kan förutses för import med lastbil, fartyg, flyg, järnväg och post. Vidare behöver anpassningar till lokala förhållanden göras. I detta delsystem kommer därför att ingå en mängd olika datarutiner.

- Delsystem för tvåstegsförtullning, motsvarande dagens hemtagningsförfarande följt av förtullning. För detta delsystem förutses varianter av samma slag som nämndes i det föregående.

- Delsystem för resandeförtullning, i första hand uppbördsmoment.

- Delsystem för transitering av främst lastbilsgods vid import. Det datorstöd som kan komma i fråga bestäms i stor utsträckning av internationella konventioner och utländska tullmyndigheters datorisering.

- Delsystem för temporär tullfrihet.

4.3.2 Exportsystem

Ett annat tungt inslag i tulldatasystemet kommer att utgöras av delsystem som hänger samman med exporthändelser. Även detta system är i väsentlig mån beroende av de gemensamma tullsystemen. Följande delsystem kan redan nu identifieras.

- Delsystem för utförsel av gods. Olika varianter för klarering vid inlandstullkammare resp. vid gränstullkammare. Dessutom kan varianter förutses för export med lastbil, fartyg, flyg, järnväg och post. Anpassning till lokala förhållanden behövs också. I detta delsystem kommer därför att ingå en mängd olika datarutiner.

- Delsystem för transitering av främst lastbilsgods i samband med utförsel, t.ex. matchning av ryckattest med exportanmälan.

4.3.3 Transportmedelsanknutna system

Vid sidan om de stora systemen för import och export finns ett antal mindre men ändå väsentliga delsystem. Följande delsystem kan redan nu identifieras.

- Delsystem för beräkning och debitering av vägtrafikskatt och trafikförsäkringspremier.

- Delsystem för debitering av fyr- och farledsvaruavgift.

4.3.4 Lagerredovisningssystem

Gods som går i utrikeshandel lagras eller passerar ofta lager utan att vara förtullat. Det är viktigt att väl fungerande redovisningssystem finns för dessa lager och godsrörelser. Följande lagerredovisningssystem kan redan nu identifieras.

- Delsystem för godsregistrering och godsredovisning på tullupplag, transitlager, exportbutik och frihamn.

- Delsystem för tullkreditlager och provianteringslager.

4.3.5 Gemensamma tullsystem

Till de gemensamma tullsystemen hör sådana som har betydelse för tull-

datasystemets funktion i dess helhet och inte är relaterade till endast en typ av ärenden. Exempel på sådana system är tulltaxan, företagsregister och system för licencer. Följande gemensamma delsystem kan redan nu identifieras.

- Delsystem för elektronisk uppgiftsöverföring i förhållande till företag och myndigheter.

- Delsystem för fakturering, uppbörd, redovisning och betalningsövervakning, m.m.

- Delsystem för handelsstatistik.

- Delsystem för tulltaxa.

- Delsystem för företagsregister med uppgift om organisationsnummer, tullkredit och vissa tillstånd.

- Delsystem för att tilldela sändningar ID-nummer och uppföljning av ärendes status.

- Delsystem för register över licenser och tillstånd för kommerskollegium, jordbruksnämnden m.fl.

- Delsystem för spärrar, urval och fördelning av ärenden på granskningsform.

- Delsystem för prisregister.

- Delsystem för länderkoder, frihandelskoder och tullnedsättningskoder m.m.

4.3.6 Övriga system

- Delsystem för omtulltaxering.

- Delsystem för eftertulltaxering.

- Delsystem för temporär tullfrihet.

- Delsystem för medelsredovisning.

- Delsystem för efterkontroller, t.ex. sammanställningar av företags import- och exportaffärer.

- Delsystem för restitution av avgifter m.m. för varor som förs ut ur landet. Flera olika restitutionsformer finns.

4.3.7 Sammanfattning

I det föregående har identifierats inemot 30 delsystem som kan antas behöva ingå i ett tämligen fullständigt tulldatasystem. Funktionella samband finns mellan flera av systemen och delsystemen. Ytterligare delsystem torde tillkomma. Åtskilliga av de större delsystemen är dessutom angivna på så övergripande nivå att det kan förutsättas att närmare analys kommer att ge vid handen att några av delsystemen bör delas upp i ett antal underdelsystem.

För flertalet delsystem är det fråga om att ge ett mer eller mindre långtgående datorstöd till den manuella handläggningen av ärenden. Endast undantagsvis kan det bli aktuellt att manuella förfaranden helt ersätts med automatiska rutiner. I anslutning till utvecklingen av datasystemen behöver därför också de manuella rutinerna ses över.

4.4 Olika datorstrukturer

I detta avsnitt beskrivs tre principiella datorstrukturer och anges översiktligt hur dessa kan tillämpas på tullens område. Dessa benämns centraliserad, regionaliserad resp. central-lokal struktur. I avsnitt 4.5 och 4.6 värderas de olika datorstrukturerna i kvalitativa och ekonomiska termer.

När i det följande uttryck som central, regional och lokal enhet används, tjänar dessa uttryck till att antyda datakraftens samt systemut-

vecklingskapacitetens nivåmässiga och geografiska placering. Viss antydan ges därmed också om antalet enheter av nämnt slag. Något självklart samband finns dock inte mellan dessa enheter och tullverkets nuvarande organisatoriska uppbyggnad.

4.4.1 Tulldatasystem och datorstrukturer

I det föregående beskrivs och förordas tullprocedurer som innebär modifieringar i förhållande till dagens situation. Ändringarna är sådana som motiveras av ändrade förutsättningar med anledning av konventionerna om enhetsdokumentet resp. transiteringsordningen, ianspråktagande av ADB i tullverksamheten och allmänna förenklingar.

Insamling av data i de stora import- och exportsystemen kommer att ske vid praktiskt taget alla tullens arbetsställen. Uppgifter från import-, transit- och exportdokument kommer att registreras vid flertalet av tullens arbetsställen vid gränsen och inne i landet. Uppgifter kommer också att överföras dokumentlöst från företagen. När ärendena handläggs och uppgifterna således registreras skall uppgifterna stämmas av mot olika register, något som kan föranleda att uppgifterna behöver korrigeras eller att tjänsteman måste vidta någon annan åtgärd innan godset är klarerat.

De register mot vilka kontroller sker är i allt väsentligt gemensamma för tullverket. Samma bestämmelser gäller i princip över allt, även om vissa lokalt betingade variationer kan finnas i urvalskriterier m.m. Registeransvariga bör utses som skall upprätta dessa register och se till att de innehåller aktuella och korrekta uppgifter.

De registeravstämningar och beräkningar som är aktuella vid behandlingen av ärendena är av tämligen enkel natur. Berörda register är inte heller särskilt stora. Förutsättningar bör därför finnas att flertalet ärenden skall kunna handläggas med främst lokalt datorstöd.

Ett ärende som kommit in i tulldatasystemet avslutas inte omedelbart. I stället är det i många fall under handläggning under ett par veckor. Detta kan gälla en importsändning som undergår stegvis förtullning och

en exportsändning som klareras vid inlandstullkammare samt uppbörd av vägtrafikskatt som baseras på in- resp. utresa som sker med några dagars mellanrum. Dessutom gäller i alla dessa ärendetyper att ärendet kan påbörjas vid en tullanstalt och avslutas vid en annan. Ärenden som utgör underlag för statistik och debitering kan vidare för kontrolländamål behöva vara tillgängliga centralt. Även när ett ärende är avslutat behöver det under lång tid, drygt fem år, vara tillgängligt för olika ansvariga inom tullen.

Innebörden av vad som nu sagts är att tulldatasystemet måste vara så uppbyggt att behöriga instanser inom tullen - och även uppgiftslämnarna - under ganska lång tid skall kunna få tillgång till ärendet både när det är under handläggning och när det är avslutat. Tulldatasystemet behöver således medge bl.a. snabb och smidig riksåtkomst av ärenden och av tullinformation.

Informationsströmmen i ett tulldatasystem kan i allmänna termer uttryckas på följande sätt. Tulldatasystemet tillförs ärendeuppgifter lokalt. Ärendena handläggs till en början lokalt. Ärendeuppgifterna kontrolleras därvid mot vissa gemensamma och centralt uppdaterade register. Handläggning av ärendena kan inledas och avslutas vid olika lokala enheter. Flertalet ärenden lämnar underlag för debitering eller statistik. Bearbetningarna för dessa ändamål sker centralt. När ärende avgjorts skall det förvaras i åtkomlig men oföränderlig form under en följd av år. Denna förvaring kan ske centralt eller lokalt.

Jag vill här erinra om att i avsnitt 3.2.1 nämndes att tulldatasystemet inte bör utformas med förutsättningen att det är självklart att debitering och uppbörd av mervärdeskatt på importvaror på 1990-talet skall fortgå på samma sätt som nu. Som visades kan förutsättningarna för uppbörd av importmoms ändras. Den för mig avgörande frågan är om de tekniska och kapacitetsmässiga anspråken från importmomsen är i väsentlig mån styrande eller dimensionerande för tulldatasystemets systemmässiga och tekniska uppbyggnad.

Mervärdeskatterutiner i tulldatasystemet innebär att en skattesats tillämpas på ett värde på importvarorna som anges redan av andra skäl. Denna multiplikation är emellertid knappast dimensionerande för ett

tulldatasystem som behövs för att hantera och bearbeta delvis samma underlag för en mängd andra uppgifter och ändamål. Huvuddelen av tullräkningarna avser f.n. endast mervärdeskatt eftersom huvuddelen av importen numera är villkorligt tullfri. Det är därför naturligt att kapaciteten för utskrift av tullräkningar och bevakning av betalning väsentligt påverkas av om det är tullens uppgift att uppbära mervärdeskatt på importvaror eller ej. Utskrift och bevakning är emellertid tekniskt perifera delar i tulldatasystemet. Detta gäller i särskilt hög grad om tulldebiteringar i elektronisk form kan belasta företags bank- eller postgirokonton.

Enligt min bedömning innebär ett ev. bortfall av momsrutinerna inte att anspråken på tulldatasystemet minskar i så väsentlig mån att därigenom ett påtagligt mindre, enklare eller billigare datasystem kan aktualiseras. Dimensionerande och strukturellt styrande är i stället det stöd tulldatasystemet skall ge tullen och företagen i tullklareringsarbetet. Frågan om hur mervärdeskatten på import utformas behöver dock noga följas i det fortsatta utvecklingsarbetet så att system och kapacitet för debitering m.m. så tidigt som möjligt kan anpassas till ev. ändrade framtida förutsättningar. Tidsförhållandena på detta område torde dock vara sådana att det är framtida reinvesteringar i utrustning och system som påverkas.

I avsnitt 4.3 delas tulldatasystemet upp i sex systemgrupper, nämligen importsystem, exportsystem, transportmedelsanknutna system, lagerredovisningssystem, gemensamma tullsystem och övriga system. Vid diskussioner om datorsystemets tekniska struktur i det följande behandlas dock dessa olika system samlat. Skälet härtill är att, som framgick i det föregående, för flertalet system och delsystem gäller att datainsamling sker vid praktiskt taget alla tullens arbetsställen även om ärendetyperna förekommer i skilda andelar vid olika arbetsställen, att tillämpningssystemen kräver tillgång till uppgifter som finns i gemensamma register och att uppgifter behöver vara tillgängliga från olika arbetsställen. Härtill kommer att företagen måste kunna tillföra uppgifter papperslöst till de olika tillämpningssystemen under enhetliga förutsättningar. Tulldatasystemet kan därför i teknisk mening ses som ett i allt väsentligt samlat system för datainsamling, kommunikation och bearbetning.

Datorkraften i tulldatasystemet, liksom i andra landsomfattande system, kan principiellt utformas enligt tre olika strukturer, nämligen som en centraliserad struktur, som en regionaliserad struktur och som en central-lokal struktur.

Statsmakternas riktlinjer på datapolitikens område innebär att strävan skall vara att decentralisera datakraften. Detta kunde tala för att den centraliserade strukturen inte skulle uppmärksammas vidare. För att erbjuda bredd i beslutsunderlaget redogörs likväl i följande avsnitt för hur de tre olika datorstrukturerna skulle kunna tillämpas för tulldatasystemet.

4.4.2 Centraliserad struktur

En centraliserad datorstruktur för tulldatasystemet innebär att alla bearbetningar och all datalagring sker vid en central datoranläggning. Denna skall ha kapacitet för att klara ca 800 anslutna terminaler, omfattande datautbyte med företags och myndigheters system, datalagring och databearbetning av ca 10 milj. ärenden per år samt en omfattande systemutvecklingsverksamhet. Kraven på driftsäkerhet är höga och systemet bör vara tillgängligt under större delen av dygnet.

Anläggningen bör utrustas med två samverkande datorer för att uppnå tillräckligt hög säkerhetsnivå.

Tullens arbetsställen utrustas med terminaler, eventuellt med viss bearbetningskapacitet. Vidare finns lokala skrivare av enkel typ för mindre utskrifter. Arbetsställen som har flera terminaler utrustas med kommunikationsdatorer för att effektivt utnyttja kommunikationslinjen till den centrala enheten.

Om persondatorer används i stället för terminaler utan bearbetningsmöjligheter ökar flexibiliteten för systemets användare. Persondatorn kan användas för lokala bearbetningar och som vanlig terminal. Dessutom kan den användas för vidarebearbetning av uppgifter som hämtats från det centrala systemet.

Kommunikationsnätet måste ha hög kapacitet och säkerhet. För större tullstationer och tullkammare kommer sannolikt fasta linjer att erfordras. Pågående uppbyggnad av ett digitalt nät kommer att väsentligt förbättra kapacitet och kvalitet för dataöverföring på telelinjer.

Ett flertal arbetsuppgifter som i dag utförs centralt kommer även i denna struktur att kunna föras ut till lokala enheter på skilda organisatoriska nivåer. Således förutsätts allt arbete med registrering för ärendetyperna hemtagningsanmälan och importanmälan med tulldeklaration eller stegvis förtullning att kunna skötas lokalt. Detsamma gäller registrering för ärendetyperna exportanmälan, transitering och vägtrafikskatt. Användning av enhetsdokumentet påverkar inte denna arbetsfördelning.

Rutiner som förutsätts helt skötas centralt är sådana som avser framställning av tullräkningar, kontroll av uppbörd och sammanställning av underlag för handelsstatistik till SCB. Centralt hålls också gemensamma register aktuella, t.ex. register för tulltaxa, kreditimportörer, licenser, koder.

Drift, utveckling och underhåll av systemet sköts också i huvudsak centralt. På varje ort med datorutrustning bör finnas en driftsansvarig som kan åtgärda enklare fel och utreda driftproblem i samarbete med centralt placerad kompetens. På större lokala enheter bör även finnas en person med goda kunskaper om systemet som bl.a. kan svara för arbetsrutinernas utformning, genomföra kompletterande utbildning, svara på frågor, framföra krav på modifieringar.

Ett avancerat säkerhetssystem krävs för identifiering av terminalanvändare samt för skydd mot obehörig åtkomst av data och obehörig användning av funktioner i systemet. Om terminalerna i denna struktur ges persondatorkapacitet kan dessa frågor bli särskilt svårlösta.

Uppgifter som företagen i elektronisk form lämnar till tulldatasystemet kommer i denna struktur att lämnas till den centrala enheten. I den mån en manuell handläggning av ärendet sedan behövs sker den lokalt. Om deklarationsuppgifter lämnas på blankett görs detta till tullanstalt där godset finns eller till kontrolltullanstalt.

Hur en centraliserad datorstruktur skulle kunna se ut på tullområdet belyses i figur 4.1.

4.4.3 Regionaliserad struktur

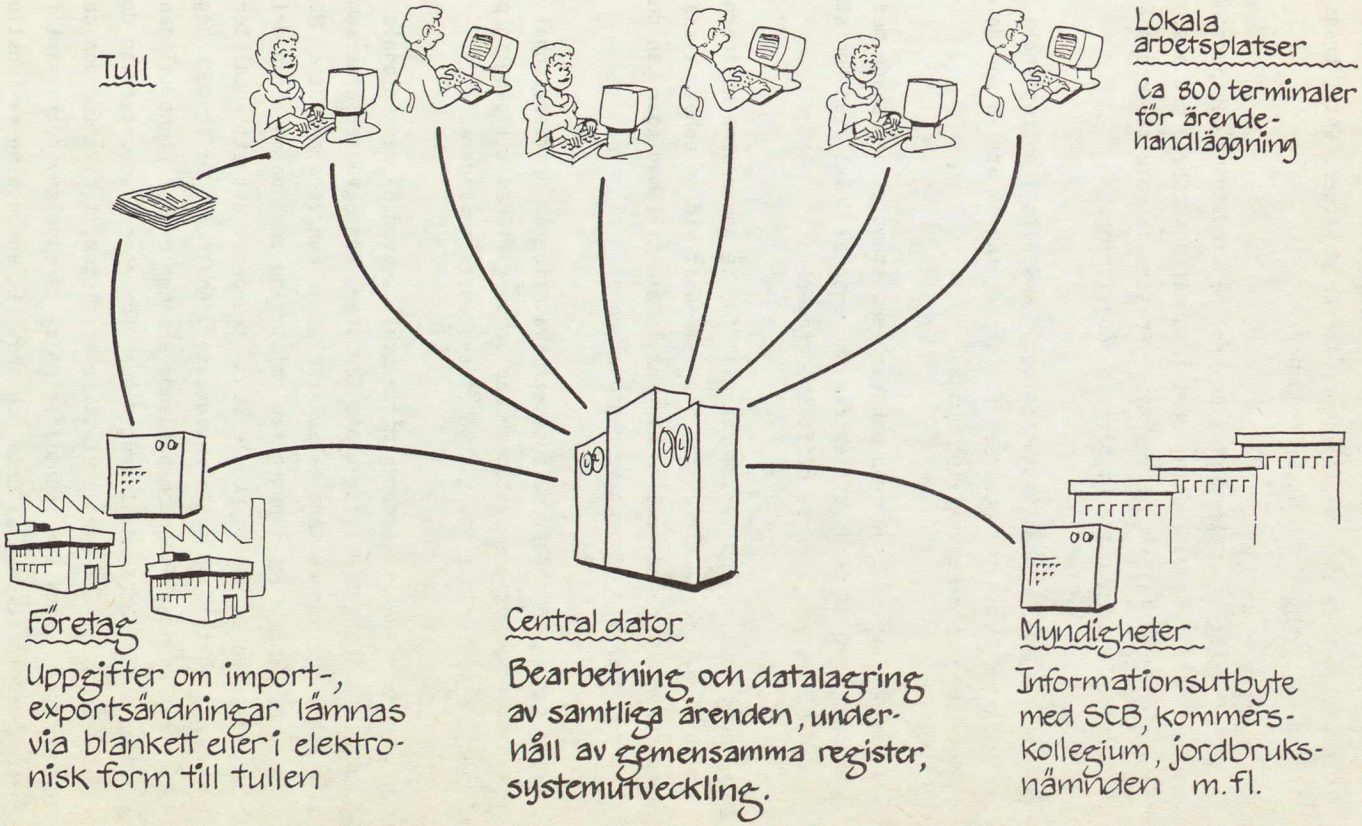
I en regionaliserad datorstruktur sker bearbetning och datalagring vid ett antal regionala datoranläggningar. Varje enhet tillgodoser datorkraftsbehovet inom ett geografiskt område. Alla uppgifter och register som behövs för alla typer av ärenden finns regionalt. Hur många sådana driftsenheter som behövs i ett tulldatasystem är svårt att exakt avgöra i en förstudie. Ett lämpligt antal kan dock bedömas vara mellan fyra och tio. Den regionaliserade strukturen antas utformad så att någon egentlig central enhet inte behövs. Av praktiska skäl förutsätts dock att vissa gemensamma arbetsuppgifter, t.ex. à jourhållning av gemensamma register, datautbyte med andra myndigheter, riksbearbetningar och systemutveckling, samordnas till en av driftenheterna.

Eftersom ett tullärende inte alltid helt kan handläggas inom en region, t.ex. vid stegvis förtullning och debitering av vägtrafikskatt, finns behov av frekvent datautbyte mellan samtliga regionala anläggningar, såväl satsvis som direkt. Givetvis kan mindre långtgående regionaliserade alternativ tänkas där vissa bearbetningar, t.ex. för uppbörd och statistik, sker vid en central enhet. Den regionala strukturen rymmer således flera varianter.

Denna struktur har paradoxalt nog för användaren stora likheter med den centrala, eftersom varje regionalt system fungerar som ett centralt system för arbetsställena inom ett geografiskt område. Åtskilliga terminalutrustningar vid många arbetsställen kommer att vara anslutna via telelinje. För driftenheterna krävs kvalificerad driftspersonal liksom specialutformade lokaler och anordningar för datorer, arkiv och säkerhet. Utrustning krävs för omfattande datalagring, god utskriftskapacitet, efterbehandling och magnetbandshantering. Datalagring av historiskt material ställer krav på utrustning med mycket stor lagringskapacitet.

Figur 4.1

CENTRALISERAD STRUKTUR



Utrustningen på de olika regionala enheterna behöver ha olika kapacitet beroende på antalet anslutna terminalarbetsplatser, antal transaktioner samt datalagrings- och utskriftsbehov.

En regionaliserad uppbörd ställer krav på utrustning och personal för utskrift och efterbehandling samt informationsutsbyte med postgiro och bankgiro för betalningsinformation. Personella resurser krävs även för att sköta kundreskontrarutiner och redovisning.

Om underlaget för handelsstatistiken framställs i de regionala systemen krävs sannolikt extra resurser för granskning så att en för de olika enheterna jämbördig kvalitet uppnås.

De regionala driftenheterna behöver vara ständigt bemannade med driftpersonal. Kvalificerad systemteknisk personal krävs även för att snabbt kunna utreda och åtgärda driftsstörningar.

Systemutveckling och systemunderhåll för de gemensamma rutinerna förutsätts även i detta alternativ ske samordnat vid en enhet. Vissa lokala anpassningar och utveckling av rent lokala tillämpningar kan dock ske med resurser vid respektive regional enhet.

Denna struktur innebär således att kvalificerad driftspersonal och personal med mycket god systemkunskap behöver finnas tillgänglig på regional nivå för att lämna stöd åt systemets användare.

Höga krav på datasäkerheten måste ställas även på de regionala driftsenheterna. Längre driftsavbrott får stora konsekvenser eftersom upp till ett par hundra terminalarbetsplatser kan vara anknutna. Möjlighet kan dock finnas att i begränsad omfattning använda en annan driftenhet som reservenhet. Detta skulle kunna ske genom att ett antal terminaler kan kopplas till en annan regiondator. Användningen är dock begränsad till nya ärenden eftersom pågående ärenden endast finns tillgängliga i den egna regiondatorn. Investeringar för reservkapacitet kan dock därmed begränsas. Ett avancerat säkerhetssystem, i nivå med den centrala strukturen, krävs för identifiering av terminalanvändare samt för skydd mot obehörig åtkomst av data och obehörig användning av funktioner i systemet.

Uppgifter som företagen i elektronisk form lämnar till tulldatasystemet lämnas i denna struktur till överenskommen regional enhet. I den mån en manuell handläggning av ärendet sedan behövs sker den lokalt. Om deklarationsuppgifter lämnas på blankett görs detta till tullanstalt där godset finns eller till kontrolltullanstalt.

Hur en regionaliserad datorstruktur skulle kunna se ut på tullområdet belyses i figur 4.2.

4.4.4 Central-lokal struktur

I en central-lokal datorstruktur görs en uppdelning av bearbetningarna mellan centralt och lokalt placerad datorkraft. Större gemensamma register och resurskrävande bearbetningar läggs centralt, liksom stora utskrifter och bearbetningar med magnetbandshantering som kräver operatörsinsatser.

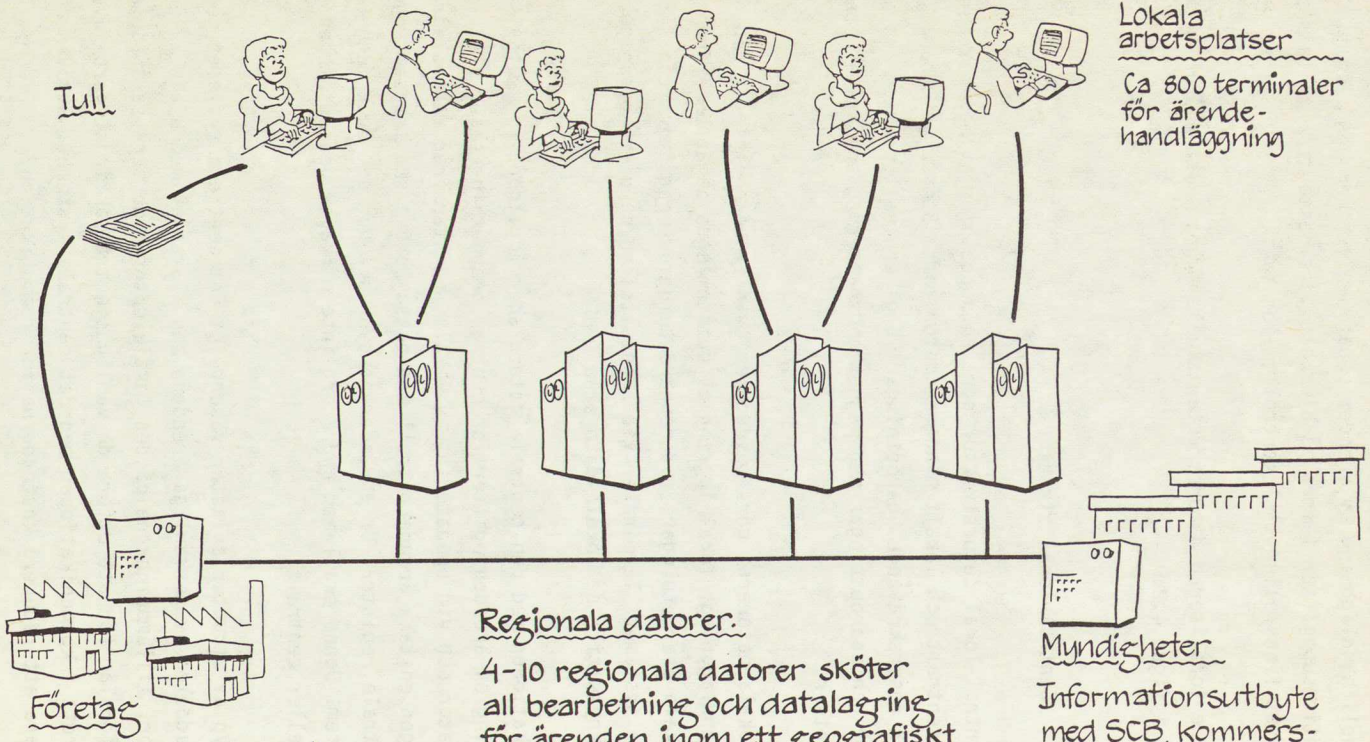
På de lokala datorerna görs huvuddelen av alla bearbetningar vid ärendehandläggning, lokal lagring av data om egna pågående ärenden, rent lokala bearbetningar, vidarebearbetning av uppgifter från det centrala systemet. Terminaler vid arbetsställen på olika organisatorisk nivå anknyts till de lokala datorerna.

Kommunikationen med den centrala datorn sker företrädesvis satsvis vid överföring av ärendeuppgifter för central bearbetning eller till annan lokal dator och vid uppdatering av lokala register från centrala register. Någon enstaka ärendekontroll kan också behöva ske transaktionsvis mot centrala register. Ur användarens synpunkt bör det dock fungera som ett system. Denne skall med andra ord inte märka om bearbetningen sker lokalt eller centralt.

Denna typ av struktur avlastar väsentligt det centrala systemet genom att huvuddelen av de vanliga ärendena kan klaras av med hjälp av en lokal dator. Tillämpningarna på den lokala datorn bör vara så utformade att de förslår för att utföra de vanligaste transaktionstyperna även vid avbrott i kommunikationen med det centrala systemet. Strävan bör också vara att reducera kostnaderna för kommunikation.

Figur 4.2

REGIONALISERAD STRUKTUR



De lokala datorerna bör främst vara anpassade för transaktionsstyrd on-linebearbetning med anknutna arbetsställen. Med den centrala enheten bör såväl transaktionsstyrd som satsvis kommunikation kunna förekomma. De lokala datorerna bör i normal drift helst endast kräva operatörsinsatser vid igångsättning, kopiering, driftavbrott o.d.

De lokala datorernas bearbetnings- och lagringskapacitet behöver kunna varieras beroende på antal anslutna terminaler och antalet ärenden vid de arbetsställen som de skall betjäna. Uppskattningsvis kan ett trettiotal platser ha ärendevolymer av sådan storlek att där bör finnas lokala datorer. På några ställen med mycket stora ärendevolymer kan en dubblering bli aktuell. På grund av den geografiska spridningen av tullens verksamhet kan arbetsplatser utrustade med terminaler och enkla skrivare vara anslutna till de lokala datorerna med lokalt nät, med fast uppkopplad telelinje eller med uppringbar förbindelse.

Fördelningen av datorbearbetningar och datalagring på central resp. lokal nivå behöver utredas vidare. Översiktligt kan emellertid bedömas att bearbetningar som utskrift av tullräkningar, inbetalningar, betalningsbevakning, sammanställning av underlag för handelsstatistik torde lämpa sig för central drift. Gemensamma register, t.ex. tulltaxa, kreditimportörer och licenser, bör hållas aktuella centralt. Lokalt finns aktuella registerkopior mot vilka ärendeuppgifter kontrolleras. I fråga om mindre frekventa ärendetyper eller uppgifter kan kontroll ske mot det centrala systemet.

Huvudprincipen för ärendeinformationen antas vara att lagring av den detaljerade ärendeinformationen sker i lokaldator vid den lokala enhet som har ansvaret för ärendet. Periodiskt överförs satsvis ett utdrag ur denna information till centralt system för debitering, statistik och frågebehov. För ärenden där två lokala enheter är inblandade, t.ex. stegvis förtullning, överförs informationen från den lokala datorn, i vilken information från steg 1 lagrats, till den lokala enhet som skall slutbehandla ärendet. Överföringen sker satsvis via den centrala enheten.

En annan princip vore att ärendeinformation efter registrering och kontroll lagras centralt. Denna princip är tekniskt enklare att lösa men

medför bl.a. att åtkomsttiden för den lokala enhetens egna ärenden blir längre, ökat beroende av centralt system och telekommunikation, svårighet att lösa skydd mot obehörig åtkomst etc.

Vilken principlösning som bör väljas är ännu för tidigt att fastställa. I efterföljande kalkyler och bedömningar har utredningen utgått från att uppgifter om aktuella ärenden lagras lokalt.

Arkiveringstiden för slutbehandlade tullärenden är f.n. fem år. Lagring på datamedium av sådana ärenden bör sannolikt också ske centralt. Lagring av så stora datamängder kräver speciella tekniska lösningar, t.ex. optiska minnen, vilka det knappast är ekonomiskt motiverat att bygga upp på flera platser.

Lämpligt för lokal bearbetning torde vara huvuddelen av kontroller och övriga bearbetningar vid handläggning av ärenden om förtullning, exportklarering, transitering och vägtrafikskatt.

Kraven på den lokala driftfunktionen blir givetvis större än i den centraliserade lösningen. Arbetsuppgifter som back up-tagning, inläsning av nya programversioner, driftsuppföljning m.m. tillkommer. Vid normal drift skall dock de lokala systemen helst kunna fungera utan heltidsverksam operatör.

Ansvaret för tulldatasystemets utveckling och underhåll ligger i huvudsak centralt. Utveckling av lokala rutiner kan dock komma att ske med lokalt eller regionalt placerade systemutvecklingsresurser.

Den centrala driftsfunktionen övervakar även driften av de lokala systemen och har möjlighet att direkt via telenätet åtgärda fel samt utreda driftproblem tillsammans med lokala driftsansvariga.

Driftsäkerhet i en central-lokal struktur måste självfallet vara hög. I och med att flertalet ärenden skall kunna handläggas lokalt behöver säkerhetskraven på den centrala enheten inte vara lika höga som i det centraliserade alternativet. Om en lokal dator faller ur bör terminaltrafik kunna tas upp med en annan lokal enhet - eller kanske direkt med den centrala enheten. Detta är dock möjligt endast i fråga om nya

ärenden. Kostnaden för reservåtgärder bör därför kunna begränsas. De lokala systemen måste även vara utrustade med säkerhets- och behörighetssystem avseende lokalt lagrad information. Dessutom behövs behörighetskontroller när frågor ställs till det centrala systemet.

Uppgifter som företagen i elektronisk form lämnar till tulldatasystemet kan i denna struktur lämnas till en överenskommen lokal enhet eller till den centrala enheten. I en del fall kan det bli aktuellt att ansluta uppgiftslämnare med lokala nät till de lokala enheterna. Automatisk och manuell handläggning av ärendet sker lokalt. Om deklarationsuppgifter lämnas på blankett görs detta till tullanstalt där godset finns eller till kontrolltullanstalt.

Hur en central-lokal datorstruktur skulle kunna se ut på tullområdet belyses i figur 4.3.

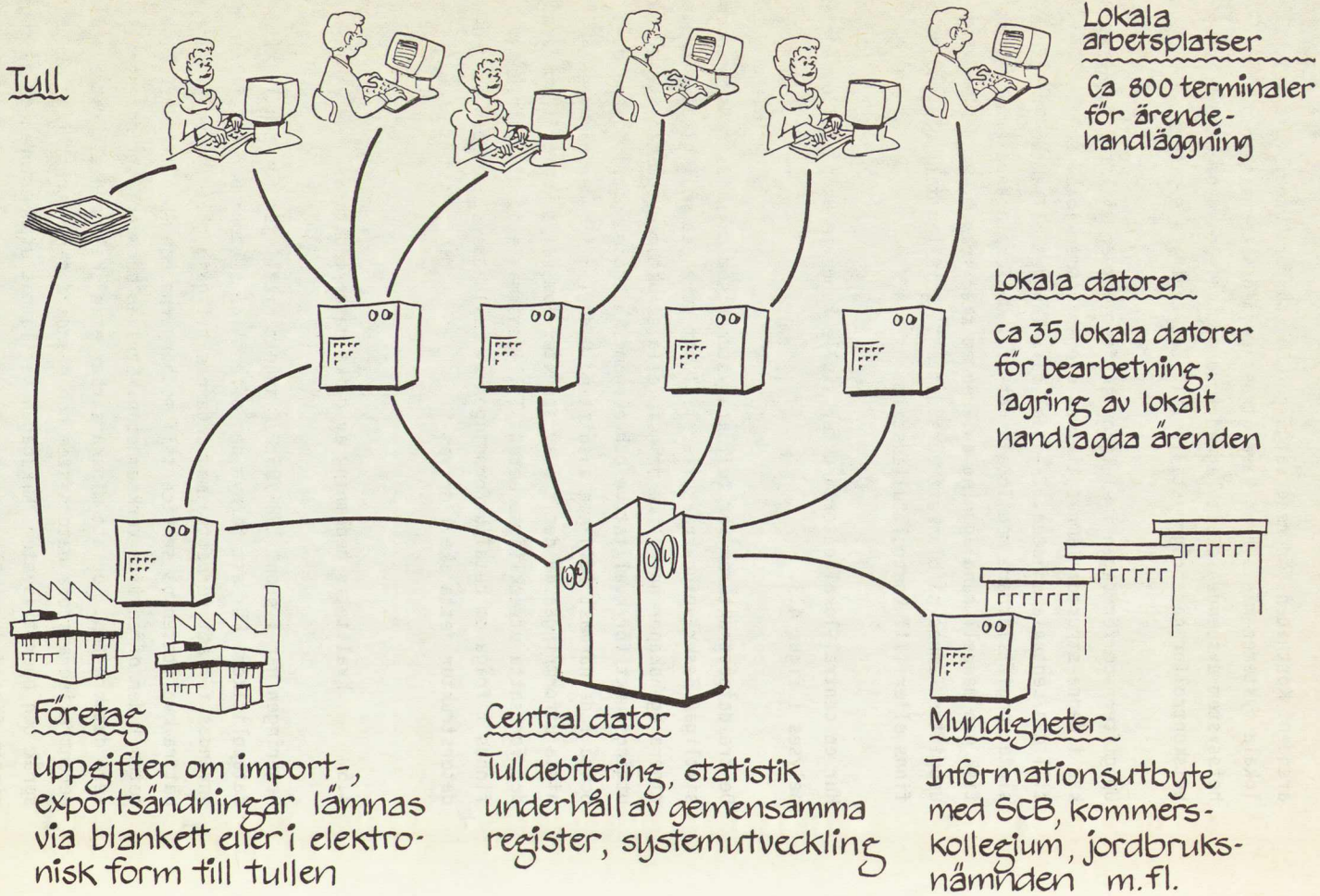
De tre datorstrukturer för tulldatasystemet som nu skisserats är översiktliga. Beskrivningarna syftar till att göra det möjligt att karaktärisera egenskaper hos olika principiella strukturer som kan tjäna som utgångspunkt för kvalitativa och ekonomiska bedömningar. Sådana görs också i de närmast följande avsnitten. Underlag för den närmare tekniska utformningen av den typ av struktur som väljs kommer fram först i det fortsatta utvecklingsarbetet. Till dess måste handlingsfrihet finnas i fråga om detaljutformningen av tulldatasystemet och av den datorstruktur detta skall drivas i.

4.5 Kvalitativ bedömning av olika datorstrukturer

Regeringen har i prop. 1984/85:220 angett riktlinjer för den framtida datapolitiken. För att förnya den offentliga sektorn bör datatekniken användas för att förbättra medborgarnas tillgång till information, förbättra kvaliteten på service till medborgarna och förbättra effektiviteten i den offentliga verksamheten. Strävan bör vara att decentralisera datakraften. För att minska sårbarheten skall man eftersträva att decentralisera stora datorsystem och standardisera utrustning, programspråk och operativsystem. Riksdagen har lämnat utan erinran de av regeringen förordade riktlinjerna.

Figur 4.3

CENTRAL - LOKAL STRUKTUR



Dessa riktlinjer har lagts till grund för de följande överväganden om lämplig datorstruktur för tulldatasystemet. Sålunda diskuteras hur de tre datorstrukturerna uppfyller ett antal kvalitativa krav som kan sägas utgöra konkretiseringar av en del av de datapolitiska riktlinjerna. Avslutningsvis görs därefter en bedömning av vilken datorstruktur som, mot bakgrund av ett tjugotal kvalitativa krav, kan anses vara den för tulldatasystemet mest lämpliga.

4.5.1 Offentlighet och sekretess

De krav som i dag ställs på datasystem beträffande offentlighet och sekretess återfinns i bl.a. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och datalagen.

Offentlighetsprincipens grundkrav kan sägas vara att en myndighet skall ordna sina datasystem så att allmänna handlingar - som inte är sekretessbelagda - kan tillhandahållas i form av utskrift någorlunda snabbt. Myndigheten bör vidare - om inte praktiska hinder föreligger - ge allmänheten möjlighet att ta del av allmänna handlingar via terminal. De praktiska åtgärder detta kan resultera i hör i första hand samman med systemens logiska uppbyggnad och inte med deras driftsmässiga förläggning.

På tullens område är det i första hand informationen i vissa gemensamma register, t.ex. tulltaxan, valutakurser, införsel- och utförselbestämmelser, som bör vara tillgängliga. Möjligen kan även vissa handelsstatistiska uppgifter efterfrågas. Dessutom skall den som anhängiggjort ärende eller den ärendet avser kunna ta del av uppgifter i detta.

Sekretessbestämmelserna innebär begränsningar i rätten att få ta del av allmänna handlingar. Praktiskt taget alla uppgifter som företag lämnar i ett tullärende är sekretessbelagda om uppgifterna kan härledas till företaget. Det är viktigt att systemet kan ge tillfredsställande säkerhet för att sekretesskyddade företagsuppgifter inte kommer obehöriga till del.

Offentlighets- och sekretessintresset gagnas av en enhetlig bedömning. Även om ansvarsfrågorna bör frikopplas från den tekniska registerföringen är det troligt att en regional och lokal registerföring leder till ett mer splittrat beslutsfattande i offentlighetsfrågor.

Grundläggande krav på offentlighet och sekretess måste tillgodoses oavsett vilken datorstruktur som väljs. Möjligen kan dock hävdas att offentlighetsmålet enklast blir tillgodosett i en central-lokal struktur, något mindre lätt i en regional och sämst i en centraliserad struktur. I fråga om sekretesskyddet kan det möjligen på omvänt sätt hävdas att detta enklast blir tillgodosett i en centraliserad struktur och mindre lätt i en regional resp. en central-lokal struktur.

4.5.2 Sårbarhet

Begreppet sårbarhet kan ges något olika innebörd. I avsnitt 3.6.3 behandlades ADB-sårbarhet som den risk som kan finnas att den information som förmedlas till datorer eller behandlas i sådana kommer till obehörigs kännedom. Där behandlades således allmänna frågor som röjande signaler från utrustningen, brister i telefonnätets uppbyggnad och infiltration hos behörig användare. Sårbarhetsfrågor av denna dignitet torde, som anfördes i avsnitt 3.6.3, få behandlas samlat och inte i anslutning till en enstaka tillämpning.

Den typ av sårbarhet som kan behandlas här avser skydd för olika typer av händelser som, för längre eller kortare tid, kan slå ut datorstödet och tulldatasystemet.

När det gäller skyddet mot olika typer av katastrofer som kan inträffa - brand, sabotage osv. - gäller att skalskydd i form av byggnadstekniska åtgärder ger en form av skydd. Utspridning ger en annan form av skydd.

I samtliga datorstrukturer ingår en central dator som är viktig att skydda. I det regionala alternativet kan dock den centrala datorns funktioner ganska lätt överflyttas på någon av de andra regionala datorerna.

De regionala datorerna bör kunna ges ett sämre skalskydd eftersom de torde vara mindre attraktiva för sabotagehandlingar än centraldatorn. Om en regional dator förstörs bör verksamheten kunna återupptas på någon annan av de regionala datorerna med viss begränsning i kapacitet.

De lokala datorerna bör kunna ha ett väsentligt klenare skydd än de regionala datorerna. Om en lokal dator förstörs bör verksamheten kunna fortsätta på annan lokal dator med viss begränsning i kapaciteten eller med trafik direkt på centraldatorn. En lokal dator bör även snabbt kunna ersättas med en ny från leverantören.

När det gäller sårbarhet för mindre störningar - några timmars bortfall i någon dator, några timmars avbruten teleförbindelse - föreligger skillnader i fråga om konsekvenser mellan de olika datorstrukturerna. Den centraliserade strukturen är mycket känslig för störningar. Knappast någon datorstödd verksamhet kan pågå när centraldatorn är ur funktion. En dubblering av vitala delar eller annan liknande åtgärd torde därför vara nödvändig. Denna struktur bygger också på teleöverföring för varje ärende som handläggs. Känsligheten är därför stor också för små störningar i teleöverföringen.

I det regionala alternativet är konsekvenserna av tillfälligt bortfall i den centrala datorn obetydliga. Om en regional dator får driftavbrott i några timmar bör omkoppling kunna ske till en annan regional dator. En sådan reservåtgärd är dock begränsad till behandling av ej tidigare registrerade ärenden. Störningar i teleförbindelserna mellan terminaler och regional dator medför att datorstödd ärendehantering tillfälligt upphör. Känsligheten är i detta avseende nästan lika stor som i den centrala strukturen.

I den central-lokala strukturen finns alla för vanlig ärendehantering nödvändiga register och bearbetningsmöjligheter lokalt tillgängliga på ett stort antal platser. Tillfälligt avbrutna teleförbindelser med centralenheten eller tillfälligt driftavbrott i denna är därför inte så allvarligt i denna struktur. Om någon lokaldator tillfälligt upphör att fungera bör också trafiken med viss begränsning kunna föras över till en annan lokaldator eller till centraldatorn.

Störningar i en eller en grupp terminalers eller ett arbetsställes teleförbindelser diskuteras inte särskilt eftersom alla tre strukturerna är lika känsliga i detta avseende.

Alla företag kommer inte att lämna uppgifter i elektronisk form till tullen. Uppgiftslämnande på blanketter kommer därför att vara en levande rutin för tulltjänstemannen. Vid driftavbrott kan därför uppgifter mottas för senare registrering i tulldatasystemet. Även handläggning av ärenden behöver dock kunna ske utan stöd av ett helt fungerande tulldatasystem.

Sammanfattningsvis kan konstateras att risken för avbrott med mycket stora konsekvenser är störst i den centraliserade strukturen. Däremot torde antalet kortare avbrott för begränsad del av verksamheten vara störst i det central-lokala alternativet. Detta alternativ bedöms dock totalt sett som bäst ur sårbarhetssynpunkt eftersom risken för omfattande driftstörningar är små.

4.5.3 Säkerhetsaspekter

I samtliga tre datorstrukturer behövs behörighetssystem för tullpersonalen i fråga om rutinmässig användning av terminaler i systemet. När det gäller rätten att beordra särskilda bearbetningar förutsätts att noggranna behörighetskontroller görs och att alla sådana körningar loggas. Samtliga strukturer bör medge att ett godtagbart behörighetssystem utformas och används.

Generellt gäller dock att det blir svårare att administrera behörighetsregister när informationen är spridd på flera datorer. Riskerna för obehörig åtkomst är vidare större i ett regionalt och ett central-lokalt alternativ. På varje plats finns dock mindre volym data lagrad än i den centrala enheten i den centrala strukturen.

Risker finns med teleöverföring över fasta linjer och vid teleöverföring via datanätet. Det är en avvägningsfråga om kryptering skall användas vid överföring. I detta avseende är det ingen stor skillnad mellan strukturerna. I den central-lokala strukturen sker dock en stor del

av datatrafiken mellan terminal och dator utan överföring på telenätet.

Kvalitetsskydd avser, i första hand skydd mot ofrivillig förvanskning av data samt att ha metoder för att upptäcka och korrigera felaktigheter. Ett centralt system har fördelar genom att det är så stort att man kan ha specialiserad driftövervakning för varje tillämpningsområde, mer hjälpmedel för analys och kontroll osv. Man kan också lättare bryta felaktiga körningar, åtgärda databasfel, maskinellt klara olika typer av systemmässiga kopplingar osv.

I ett system med många spridda databaser är det svårt att hitta fel och att göra olika typer av avstämningar. De kräver också en säker administration av programändringar och ställer höga krav på en driftdokumentation som kan förstås av många personer. Det blir också svårare att uppfylla de kompetensmässiga kraven på driftspersonalen i en organisation med många driftställen.

Alla systemstrukturer måste kunna tillgodose högt ställda säkerhetskrav. Dessa bedöms dock enklast kunna uppfyllas i en centraliserad struktur. En regionaliserad och en central-lokal struktur kan bedömas erbjuda vissa nackdelar när det gäller behörighetsskydd och kvalitetsskydd.

4.5.4 Registeransvar

Med registeransvar avses ansvar för uppgifter eller data som finns lagrade i ett register. Registret skall vara definierat till sitt innehåll och sin användning.

Tulldatasystemet kommer att innehålla en mängd olika register. Som exempel kan nämnas register över avgjorda import- och exportärenden, ärenden under behandling, tulltaxa, företagsregister, valutaregister, licensregister, register för spärrar, urval och fördelning på granskningsform samt register för kontroll av t.ex. länderkoder, frihandelskoder och tullnedsättningskoder.

Ansvar för en verksamhet innefattar också ansvar för de data som verksamheten behandlar. Frågan är hur registeransvaret skall förläggas i en verksamhet som tullverkets, där verksamheten är i hög grad decentraliserad till lokal nivå och enskilda tjänstemän men också beroende av centrala eller regionala funktioner. Kan eller bör personalen på en lokal tullmyndighet eller den lokala tullmyndigheten som sådan ha ansvar för data som registerförs helt utanför deras kontroll (teleöverförda uppgifter) eller utan att de är helt säkra på att uppgifterna är riktiga? Kan ansvaret ligga hos teknisk personal som inte har direkt verksamhetsanknytning?

Man brukar förorda lösningar där ansvar och arbetsuppgifter kan sammanlänkas. För gemensamma register, t.ex. tulltaxa, valutaregister och register för kontroll av olika koder, ter det sig då naturligt att uppdatering och aktualisering av registren sker centralt. För sådana typer av register talar därför praktiska skäl för att registeransvaret samlas centralt inom tullen. För vissa gemensamma register, t.ex. licensregister och företagsregister, där uppgifter från olika externa myndigheter (kommerskollegium, jordbruksnämnden, SCB) kombineras med uppgifter som insamlas internt inom tullverket, bör också registeransvaret läggas centralt.

Ansvaret för registrerade uppgifter om ett ärende bör ligga på den lokala enhet som har ansvar för ärendet.

I ett tulldatasystem behöver det således finnas ett samlat ansvar för de gemensamma registren. Kopior av dessa läggs i behövlig omfattning ut till regionala eller lokala datorer. Vidare måste ansvaret för ärendeuppgifter vila på den tjänsteman eller de företag som registrerar dem. Registeransvarsfrågorna kan lösas på ett tillfredsställande sätt i alla tre datorstrukturna, men bedöms enklast kunna åstadkommas i den centraliserade strukturen.

4.5.5 Aktualitet

Kraven på aktualitet varierar för olika typer av register i tulldatasystemet.

De gemensamma registren kommer huvudsakligen att användas i tillämpningar vid import och export av varor. För varje importtillfälle finns en fastställd införseldag (taxebestämmande dag) och för varje exporttillfälle en utförseldag. Registren skall innehålla uppgifter som är aktuella det kalenderdygn då import- eller exporthändelsen anses äga rum. Förändringar av värden i registren kan avse t.ex. avgiftssatser, valutakurser etc. Det kan diskuteras hur lång tidsperiod som skall täckas. En tidsperiod på ca ett år synes dock rimlig.

Aktuell information knuten till export- och importärenden måste finnas tillgänglig vid de lokala enheter som handlägger resp. ärende. Om en lokal enhet inte svarar för hela ärendehandläggningen, såsom vid stegvis förtullning, måste den samlade aktuella ärendeinformationen finnas tillgänglig vid den lokala enhet där ärendet på nytt anhängiggörs. Om lagringen av ärendeinformationen är uppdelad på flera datorer, krävs överföring mellan dessa som gör att aktuell ärendeinformation finns tillgänglig där ärendet skall behandlas. Tidskraven är dock ganska måttliga. Aktualitetskraven centralt på lokalt registrerad information är låga. Den centrala enheten behöver tillgång till ärendeinformation för debitering och statistik veckovis - om dessa bearbetningar sker centralt. Tillgång centralt till enstaka ärenden torde endast avse ett fåtal ärenden och aktualitetskraven är då små.

Tullverkets granskning- och kontrollverksamhet bygger på styrt urval och stickprov. För att genomföra denna granskning och kontroll krävs tillgång till ett aktuellt register för spärrar och urval. Detta är praktiskt mycket svårt att åstadkomma i nuvarande manuella system. I tulldatasystemet skulle ett effektivt sådant register kunna byggas in. Det förutsätter emellertid att uppgifter om spärrar och urval snabbt kan spridas från en instans till alla tullmyndigheter ute i landet.

Aktualitetskraven innefattar sålunda bl.a. behov av att ha tillgång till information om import- och exportärenden som anhängiggjorts eller eljest behandlats på olika orter. Behov finns dessutom av att sprida information från en instans till olika tullmyndigheter ute i landet om t.ex. spärrar och urval eller om uppgifter som ingår i olika typer av basregister.

Aktualitetskraven bör lättast kunna lösas i en centraliserad struktur, men bör också utan större svårigheter kunna tillgodoses i en centrallokal resp. i en regional struktur.

4.5.6 Enhetlig handläggning

Två av tullverkets huvuduppgifter är att debitera, uppbära och redovisa tull, andra skatter och avgifter samt att övervaka att gällande in- och utförselföreskrifter iakttas. Vid fullgörande av dessa arbetsuppgifter är det viktigt att föreskrifterna tillämpas rättvist och likformigt. Oavsett var i landet som en vara förs in eller ut bör således resultatet av motsvarande klareringsåtgärder bli detsamma. Det är givetvis också önskvärt att nivån på tullverkets kontroll är i stort sett densamma på olika orter.

Som ett led i dessa strävanden har detaljerade regler utfärdats för hur olika typer av ärenden skall handläggas. I nuvarande manuella system är emellertid önskemål om likformighet svåra att uppfylla med hänsyn till bl.a. olikheter i personalsammansättning och personaltillgång på olika orter.

Internationellt - och då främst inom EG samt mellan EG och EFTA - pågår olika projekt som syftar till att harmonisera tullprocedurerna och uppgiftslämnandet till tullen i olika länder. Som ett resultat av detta arbete skall Sverige fr.o.m. den 1 januari 1988 börja använda enhetsdokumentet vid export, transitering och import. Samtidigt skall också en europeisk transiteringsordning börja tillämpas. Dessa faktorer medför nya krav på en likformig handläggning av olika typer av ärenden inte enbart inom landet utan också i förhållande till tullmyndigheterna i andra länder.

Vid en tulldatorisering förstärks kraven ytterligare på standardisering och likformighet. Det gäller inte enbart handläggningsrutinerna utan också sådana saker som informationsinnehåll, begrepp och begreppsdefinitioner samt kommunikationsregler m.m.

Kraven på enhetlig handläggning måste tillgodoses på ett i huvudsak likvärdigt sätt oavsett valet av datorstruktur. Det är dock sannolikt att detta enklast kan ske i en central datorstruktur.

4.5.7 Stöd åt företag och myndighter

Kravet att ge stöd och god service till allmänhet, företag och andra myndigheter är viktigt för tullverket. När tullverksamheten datoriseras skapas förutsättningar för förbättrad och vidgad service åt tullens externa intressenter.

Stöd åt företag

Det är viktigt att transportmedel och gods kan passera gränsen snabbt och utan onödiga hinder samt att klareringsåtgärderna kan göras på ett enkelt och smidigt sätt. Möjligheterna att uppfylla en sådan målsättning ökar vid en tulldatorisering.

Tullverkets kunder avses erbjudas möjlighet att överföra information för förtullning och utförsel av gods på elektronisk väg. Sådant uppgiftslämnande skall dock grundas på ett medgivande från tullen till resp. företag. Det skall också vara möjligt för tullens kunder att i förväg - i avvaktan på väntade import- eller exportsändningar - överföra information till tulldatasystemet. Denna information skall sedan i samband med gränspassagen snabbt kunna aktiveras och användas för ett smidigt klareringsförfarande.

För att framställa den information som behövs för förtullning och utförsel av gods kommer kunderna att erbjudas möjlighet att som hjälpmedel använda program och vissa register i tulldatasystemet. Detta skall kunna ske från egen terminal. Det kan även prövas om det är möjligt för tullen att tillhandahålla särskilda kundterminaler som ställs ut på vissa platser.

Till kunder som vill utnyttja egna program och datorresurser för att framställa motsvarande information skall tullverket kunna tillhanda-

hålla vissa register ur tulldatasystemet, såsom t.ex. tulltaxa, register över införselbestämmelser, valutaregister etc.

Det stöd och den service som nu berörts kan tillgodoses på ett i huvudsak likvärdigt sätt i en central, en regional och en central-lokal datorstruktur.

En annan aspekt på stödet till företagen är möjligheterna att erbjuda individuellt anpassade anslutningsformer för att elektroniskt överlämna uppgifter. En central-lokal struktur bör erbjuda de bästa förutsättningarna härvidlag.

Service åt myndigheter

Service till myndigheter hänger främst samman med den skyldighet att lämna ut uppgifter som åligger tullmyndighet enligt tullagen. Genom en datorisering kan denna uppgiftsskyldighet fullgöras snabbare och effektivare än f.n. och möjligen också i striktare former.

Tulldatasystemet kommer att utformas så att underlaget för handelsstatistiken kan tas fram snabbare. Kvalitetskontrollen avses också utföras av tullen. Detta bör medföra att datorbearbetningarna hos SCB av dessa uppgifter blir mindre omfattande.

Avsikten är att i samarbete med kommerskollegium och jordbruksnämnden skapa licensdatabaser i tulldatasystemet. I dessa databaser skall licensmyndigheterna registrera beviljade licenser och tullmyndigheterna anteckna genomförd import eller export. Genom tillkomsten av sådana databaser rationaliseras licensverksamheten och skapas också förutsättningar för en förbättrad service från tullverkets sida gentemot dessa myndigheter. Jordbruksnämnden bör även i övrigt kunna få information som kan underlätta dess arbete. Förbättrad service kan även lämnas till andra myndigheter, t.ex. transportrådet.

Servicen åt myndigheter kan tillgodoses på ett i huvudsak likvärdigt sätt i en central, central-lokal eller regional datorstruktur.

4.5.8 Verksamhetsanpassning

Den datorisering som är aktuell för tullen baseras på tullprocedurer som på ett antal punkter avviker från dagens förhållanden och som beskrivits utförligt i tidigare kapitel. Tulldatasystemet är således utformat i direkt anslutning till den bild som utredningen presenterat av hur tullens verksamhet på området beskattning och statistik i framtiden kan bedrivas.

Med stöd av tulldatasystemet kommer tullen i framtiden att handlägga huvuddelen av sina ärenden. Systemets funktion och uppbyggnad får därmed väsentlig betydelse för hur arbetet utförs, organiseras och leds inom tullen.

Datorstrukturen måste vara anpassad till var och hur ärendeuppgifter tillförs, var register hålls och var bearbetning sker m.m. Datorstrukturen är emellertid underordnad tulldatasystemet som i sin tur är underordnat det sätt på vilket verksamheten vid tullen bedrivs. Detta sätt bestäms f.ö. i väsentlig mån av internationella överenskommelser, av trafikströmmarnas utveckling och statsmakternas föränderliga krav på kontroll m.m.

I handläggningen av de vanligaste import- och exportärendena medverkar knappast den regionala nivån i tullverket. Det kan därför sägas att en regionaliserad datorstruktur inte har någon egentlig förankring i det sätt på vilket verksamheten i - första hand handläggning av import- och exportärenden - bedrivs inom tullen. Mot denna bakgrund kan den centrala resp. den central-lokala datorstrukturen bedömas vara neutrala med avseende på hur de påverkar förutsättningarna för utvecklingen av tullens framtida verksamhet.

4.5.9 Organisationsanpassning

I tullverket finns f.n. ett antal enheter med olika organisatorisk ställning. Dessa enheter är generaltullstyrelsen, tulldirektioner (7 st.), distriktstullkammare (21 st.), tullkammare (18 st.), tullavdelningar (18 st.) och tullstationer (40 st.). Primäruppgifter i samband

med import och export tillförs främst på låg nivå i organisationen. I regel sakbehandlas ett ärende endast på en nivå inom tullverket, nämligen på den nivå där ärendet först anhängiggörs.

I ett datoriserat tullverk kommer uppgifter att tas emot vid lokala enheter som är i direkt kontakt med gods- och trafikflödet samt vid lokala enheter som får uppgifter utan omedelbart samband med trafiken. Uppgifterna kommer att tillföras på blanketter och i elektronisk form. De ärenden som uppgifterna avser kommer att handläggas vid lokala enheter i direkt kontakt med trafiken och vid kontrolltullanstalter. Generaltullstyrelsen lämnar bestämmelser för handläggningen och mottar information efter avslutad handläggning.

Med viss förenkling kan därför tulldatasystemet och den tullprocedur detta bygger på sägas implicera tre funktionella nivåer i tullverket. Det är emellertid möjligt att det kan behövas ytterligare en nivå för att styra resursfördelningen, för att samordna och leda kontrollverksamhet, för att leda personalutveckling och utbildning samt för att följa policy och resultat m.m. Dessutom förekommer inom tullverket verksamhet som inte berör tulldatasystemet, t.ex. gränsbevakning och spaningsverksamhet. Även sådan verksamhet kan behöva samordnas och ledas över ett större område.

En genomgripande datorisering av de grundläggande arbetsrutinerna i tullverket kan antas på ett avgörande sätt påverka förutsättningarna för tullverkets organisatoriska uppbyggnad.

Av de tre datorstrukturerna är den centrala strukturen helt utan påverkan på den framtida organisationsstrukturen. Den central-lokala kommer att rymma så många lokala datorer att den inte heller egentligen påverkar förutsättningarna för den framtida organisationen. Den regionala datorstrukturen kan antas innehålla fyra till tio regiondatorer. Det torde vara ofrånkomligt att ett visst samband skulle komma att råda mellan å ena sidan antalet sådana och deras lokalisering samt å andra sidan den framtida utformningen av tullverkets regionala organisation.

En regional datorstruktur vidlåds därför av nackdelen att den minskar handlingsfriheten vid en erforderlig, framtida organisationsöversyn. De

övriga två strukturerna är neutrala i detta avseende, särskilt gäller detta den centrala strukturen.

4.5.10 Överskådlighet och enkelhet

Datalagringen och bearbetningen bör organiseras så att den kan överblickas av användarna. Detta gäller även när systemet ur användarens synvinkel fungerar som en enhet.

Erfarenheterna visar att det för användarna är viktigt att veta hur data lagras för att de skall få en god förståelse av hur systemet fungerar. I vissa fall kan man behöva göra datalagringen mindre tekniskt effektiv, t.ex. genom lokal lagring av registerkopior, för att få en enklare och klarare datastruktur. Närhet till den plats där bearbetningen sker är alltså av betydelse. En indelning kan göras i gemensamma register och ärenderegister.

De gemensamma registren innehåller grundläggande information som används i flera tillämpningar. Som exempel kan nämnas

- tulltaxa,
- företagsregister,
- valutaregister,
- länderkoder,
- frihandelskoder,
- tullnedsättningskoder,
- prisregister.

För de olika ärendetyperna utformas olika delsystem. Varje ärendetyp ger uppghov till ärendeuppgifter knutna till resp. delsystem. Systemet bör byggas upp så att det direkt speglar den verksamhet det skall stödja. Rutinerna i ADB-systemet bör motsvara rutiner i ärendehandläggningen. Lagring av data bör göras så att den återspeglar objekten i verksamheten.

Tulldatasystemet är knappast så komplext att valet av datorstruktur på ett avgörande sätt påverkar användarnas möjlighet att överskåda det

sätt på vilket systemet fungerar. Det är dock ofrånkomligt att den närhet som användare får till maskiner, register och bearbetningar i en central-lokal struktur innebär ett visst försteg för en sådan lösning.

4.5.11 Användarinflytande

Med användarinflytande avses att ge anställda inom tullverket möjlighet att påverka utformningen av datorstödet. Med anställda avses i första hand datoranvändare utanför den centrala ADB-enheten.

Användarinflytandet kan komma till uttryck genom att användarna själva utvecklar och genomför sina förslag eller genom att användarna ställer förslag som närmare utformas av någon mer datakunnig.

God möjlighet till användarinflytande stimulerar den anställde till ett större engagemang för sina arbetsuppgifter och tvingar den anställde att noggrant sätta sig in i verksamheten. Användarinflytande främjar därmed god arbetstrivsel och god arbetsmiljö.

Stora delar av datorstödet kommer initialt att vara utvecklat gemensamt för hela tullverket. Användarpåverkan i detta sammanhang får organiseras i särskild ordning och det synes inte föreligga någon skillnad i möjligheterna härtill mellan olika datorstrukturer.

I ett driftskede ökar dock användarnas möjlighet att påverka datorstödet om driften sker i ett system med central-lokal datorstruktur jämfört med om driften sker i ett system med central datorstruktur.

Möjligheterna att använda lokala system som kompletterar det generella systemet torde också i praktiken vara störst i den central-lokala strukturen. Någon teknisk begränsning för att tillgodose lokala behov även i den centrala strukturen finns dock knappast. I praktiken finns dock en skillnad som hör samman med närhetsfrågorna, personlig service etc.

Den centrala utvecklingsfunktionen behöver ha en välutvecklad kontaktyta mot fältorganisationen. I den centrala strukturen finns ingen lokal

driftsorganisation och inte heller någon lokalt verksam systemkompetens. Detta ger dåliga förutsättningar för användarinflytande. I en central-lokal datorstruktur finns på lokal nivå personal som tar ansvar för den dagliga datordriften, kan ADB-systemen och som fortlöpande har kontakt med sakverksamheten. Den central-lokala strukturen kräver också att det finns viss lokalt verksam systemkompetens. Förutsättningarna är då genast bättre för användarinflytande. Förutsättningarna för användarinflytande i en regionaliserad struktur är i huvudsak likvärdiga med dem i en centraliserad struktur, bortsett från att det geografiska avståndet mellan användare och systemspecialister är mindre.

Sammanfattningsvis kan bedömas att kravet på användarinflytande och påverkan uppfylls bäst i den central-lokala strukturen, näst bäst av den regionala strukturen och sämst i den centrala strukturen.

4.5.12 Samordning och standardisering

Det är väsentligt att användarna av tulldatasystemet skall uppleva det som ett enhetligt system. Uppbyggnad och utformning av t.ex. påloggning, behörighetskontroll, användning av funktionstangenter skall vara enhetliga i hela systemet. Detta gäller oberoende av vilken struktur som väljs.

Information från de olika delsystemen kan också behöva sambearbetas, t.ex. vid efterkontroll. Olika statistiska bearbetningar kommer att göras mellan olika delsystem och olika geografiska områden. Krav finns således på samordning och standards som gör detta möjligt.

Kraven på samordning och standardisering är lättast att lösa i en rent central struktur men är givetvis även möjliga att lösa i de övriga strukturerna.

4.5.13 Anpassbarhet

Med anpassbarhet avses att det skall vara möjligt att snabbt kunna införa ändringar i och kompletteringar av det datorstöd som är generellt

för hela tullverket. Dessutom skall det vara möjligt att ute på arbetsplatserna kunna utveckla egna datorstödda rutiner, anpassa det generella stödet till lokala förutsättningar etc. Den driftsmässiga anpassbarheten innebär också att man skall kunna prioritera mellan olika bearbetningar.

När det gäller generella ändringar kan konstateras att förutsättningarna för att vidta sådana i ringa grad påverkas av datorstrukturen. Om ändringen skall ske med mycket kort varsel, är dock en central struktur att föredra.

Samtliga aktuella datorstrukturer bör kunna tillgodose kravet på att kunna anpassa generellt datorstöd till lokala varianter. Möjligheterna att tillgodose alla krav på lokalt varierade system torde dock vara bäst i en central-lokal struktur, bl.a. genom den nära kontakten som där finns mellan användarna, utrustningen och systempersonalen.

Störst driftsmässig flexibilitet erhålles i en central-lokal struktur. På det lokala planet kan icke tidskritiska bearbetningar lätt prioriteras om. Anpassning kan också lätt ske till kundernas krav på öppethållande. Den lokala flexibiliteten begränsas dock i viss mån av centrala driftkrav.

Sammanfattningsvis kan bedömas att kravet på anpassbarhet bäst uppfylls av en central-lokal struktur och i något mindre grad av de regionala resp. centrala strukturerna.

4.5.14 Tillgänglighet för tullen

Begreppet tillgänglighet begränsas här till att omfatta åtkomst till systemet från tullens terminaler. Om terminaler inte kan användas beror detta på fel i terminalutrustning, kommunikation eller dator.

I framtiden förutsätts ett stort antal av tullverkets olika ärenden handläggas med datorstöd. Tjänstemännen kommer då att bli beroende av tillgång till en terminal för att kunna utföra olika arbetsuppgifter. Detta leder till att systemet måste vara tillgängligt under tullkla-

reringstid, vilket på vissa orter i praktiken kan innebära dygnet runt. Brister i tillgängligheten leder till störningar i trafikflödet. Manuella reservrutiner kan endast i begränsad mån undanröja sådana störningar.

För att förebygga oplanerade avbrott i en central struktur kan dubbleringar av utrustningar göras för att nå en större tillgänglighet till systemet. Det är dessutom möjligt att ha mer kvalificerad expertis tillgänglig när något fel uppträder. Dessa åtgärder är emellertid dyrbara. I en central struktur är det vanligen så att antingen är hela systemet tillgängligt eller inte tillgängligt. I en struktur med regionala eller lokala datorer behöver reservåtgärderna inte vara så omfattande. Någon av dessa datorer kan tillfälligt vara ur drift utan att detta påverkar verksamheten på andra orter. Bearbetningarna kan då med viss kapacitetsnedsättning överföras till annan regional eller lokal dator för en begränsad tidsperiod för att utföra kritiska arbetsmoment vid ett driftavbrott.

Tillgängligheten är emellertid även beroende av att kommunikationsnätet fungerar. Det är säkrare att använda ett rent lokalt nät än att använda televerkets linjer, även om det nya digitala datanätet ger möjligheter till omkoppling vid fel i någon del av nätet. En struktur där terminaltrafik inte sker på televerkets nät bidrar till att öka tillgängligheten. Alla här aktuella strukturer medför emellertid att många arbetsställen och terminaler kommer att vara anknutna till dator via telenätet. Endast den central-lokala strukturen kan i väsentlig grad bygga på kommunikation via lokala nät.

Då det gäller att möta olika lokala krav och behov av öppethållande kan andra alternativ än den centrala strukturen ge större flexibilitet. I en central-lokal struktur kan tillgängligheten lättare anpassas så att systemet på olika orter hålls öppet på de tider som verksamheten där kräver.

Sammanfattningsvis kan den central-lokala strukturen sägas vara något bättre ur tillgänglighetssynpunkt än en regional eller en central struktur eftersom en relativt stor del av kommunikationen sker på lokala nät och driftavbrott på en lokal dator drabbar relativt få.

4.5.15 Tillgänglighet för företagen

Företagen behöver tillgång till tulldatasystemet för att kunna lämna uppgifter i elektronisk form. Vidare behövs tillgång till vissa av de gemensamma registren, t.ex. tulltaxa, import- och exportbestämmelser samt koder för att korrekta uppgifter skall kunna användas.

Den vanligaste formen för elektronisk överföring torde bli satsvis kommunikation av kompletta tulldeklarationer, exportanmälningar etc. Företagens behov torde bäst tillgodoses om flera alternativ för överföring erbjuds, t.ex. direkt till lokal enhet där ärendet skall handläggas eller till central enhet då ärendena skall handläggas vid olika lokala enheter. En sådan valfrihet kan endast åstadkommas i det central-lokala alternativet.

Uppgifter som lämnas på magnetband eller diskett kan komma att bli alternativ för företag med mycket omfattande datavolymer. Tullens möjlighet att ta emot sådant material kan emellertid av kostnadsskäl förutses bli begränsad till ett antal platser.

Om behov finns kan man även försöka utveckla en möjlighet att direkt via s.k. kundterminal registrera t.ex. en tulldeklaration i tulldatasystemet på samma sätt som görs av tullpersonal. I det central-lokala alternativet ansluts kundterminalerna till den lokala dator där ärendet skall behandlas. Detta bör vara en fördel för såväl företagen som tullen jämfört med övriga alternativ.

Tillgången till gemensamma register för tullbehandling kan nås på olika sätt. Större företag med egna tullsystem kan prenumerera på registerändringar. Tullen bör även kunna erbjuda frågemöjligheter direkt via terminal.

Sammanfattningsvis kan bedömas att flest möjligheter och bäst tillgång till tulldatasystemet erbjuds med den central-lokala strukturen.

4.5.16 Lagring och åtkomst till register

Den lagrade informationen kan uppdelas på gemensamma register, t.ex. tulltaxa, företagsregister, import- och exportbestämmelser, som alla behöver tillgång till, samt ärenderegister som de enheter som medverkar i ett ärendes handläggning behöver tillgång till. Utdrag ur ärenderegistren behövs även för framställning av handelsstatistik och uppbörd.

Gemensamma register

De gemensamma registren behövs inom hela tullverket för den datoriserade ärendehandläggningen. Vissa register, t.ex. tulltaxa, behöver även vara tillgänglig för företag med datoriserade import- och exportrutiner. Dessa register förutsätts à jour-hållas centralt.

I den centraliserade strukturen har alla tillgång till aktuella register centralt. I de övriga strukturerna förutsätts att registerkopior finns på övriga datorer. Åtkomst till aktuella gemensamma register är enklast att lösa i en centraliserad struktur.

Ärenderegister

Åtkomst till all information knuten till ett ärende behövs i första hand för de lokala enheter som handlägger ärendet. Uppdatering av information i ärendet bör endast vara tillåten för den organisatoriska enhet till vilket ärendet hör. Utdrag ur den detaljerade ärendeinformationen behövs för olika statistiska och övergripande bearbetningar.

Åtkomst till hela ärendeinformationen för tullverket kan enklast åstadkommas i en centraliserad struktur. I en central-lokal struktur kan en uppdelning göras så att ett utdrag ur ärendeinformationen finns centralt åtkomlig medan den detaljerade ärendinformationen endast kan nås lokalt, dvs. för de egna ärendena. Åtkomst till andra än egna ärenden är svårast att lösa i en fullt genomförd regionaliserad struktur.

4.5.17 Åtkomsttid

Med begreppet åtkomsttid avses den tid som åtgår från det att en tulltjänsteman sänt en uppgift från en terminal till det att svar erhålls.

I arbetssituationer med direkt kundkontakt, t.ex. vid klarering av fordon och gods, måste krav ställas på svarstider uppgående till högst ett par sekunder. Vid andra ärendetyper, exempelvis granskning av importanmälan i steg 2, kan troligen något längre svarstider accepteras. I båda fallen rör det sig om enkla transaktioner för ett enstaka ärende som utförs i realtidsmiljö.

Omloppstid vid satsvisa bearbetningar och väntan på material från sådana kan också sägas ingå i begreppet åtkomsttid. Denna typ av bearbetningar kommer troligtvis att finnas för vissa rutiner även om de flesta kommer att ske i realtid. Det är givetvis inte möjligt att vid satsvisa bearbetningar få svar omedelbart. I stället får rutiner byggas upp som medger att bearbetningar sker på utlovade tider så att väntetider därutöver kan undvikas.

Åtkomsttiden har en central betydelse för arbetsmiljön. Ett system som används vid kundkontakter och som inte ger acceptabla svarstider kommer knappast att accepteras av användarna.

Den faktor som i första hand påverkar svarstiden är om datakommunikationen baseras på lokalkommunikation eller på fjärröverföring, dvs. överföring via televerkets nät. Vid fjärröverföring sjunker hastigheten, vilket har en avgörande inverkan på den totala svarstiden. Då televerket kan ta sitt nya digitala telenät i bruk kommer dock överföringshastigheten att kunna öka.

En överbelastad datormiljö kan också medföra längre svarstider. Sådana miljöer uppstår ofta i stora installationer med många anslutna terminaler där mycket maskinkapacitet åtgår till administration av de många samtidigt pågående bearbetningarna.

En komplicerad datorstruktur, med åtkomster genom flera datorer, kan även den medföra längre svarstider. Fördröjningen kan vara 1-2 sekunder per dator.

Vidare påverkas åtkomsttiden av vilken typ av bearbetning eller åtkomst som begärs. Enkla frågor i ett realtidssystem kan ofta besvaras sekundsnabbt, medan frågor som innebär omfattande sökningar i register ofta ger minutlånga väntetider. Det väsentliga är att de vanliga ärendetyperna har korta och jämna svarstider.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är enklare att inom tullen få korta svarstider i en central-lokal struktur, där avståndet mellan terminal och dator i många fall möjliggör lokal anknytning via kabel. Denna struktur kan även i vissa fall medge att egna resurskrävande bearbetningar, t.ex. satsvisa bearbetningar och back up-tagningar, kan ske på de tider då belastningen på systemet i övrigt inte är så hård. Detta är svårare i andra datorstrukturer.

Krav på korta åtkomsttider för tullen torde bäst bli tillgodosedda i en central- lokal datorstruktur, mindre väl i en regional struktur och sämst i en centraliserad datorstruktur.

4.5.18 Arbetsmiljöfrågor

Här behandlas datorstrukturens påverkan på arbetsmiljön varvid uppdelning görs på olika typer av arbetsplatser.

För människors trivsel på arbetsplatsen är bl.a. de sociala kontakterna med arbetskamraterna en viktig faktor liksom möjligheterna till påverkan på arbetssituationen och arbetssättet. Det är också viktigt att man kan känna ett ansvar för sina arbetsuppgifter. Ett införande av datorstöd kan få positiva och negativa effekter på arbetsmiljön. Ett bra datorstöd kännetecknas av att användaren stimuleras och att hans möjligheter att utföra ett bra arbete ökar. Erfarenheterna talar för att man är obenägen att gå tillbaka till manuella rutiner efter att ha prövat datorstöd i arbetet. Ett illa utformat datorstöd kan dock verka som en stressfaktor och därigenom ge en dålig arbetsmiljö.

Det är svårt att ange hur stor vikt som skall läggas på de rent psykologiska faktorerna. För i övrigt likvärdiga strukturer bör dock ett försteg ges till en central-lokal struktur där bearbetningar sker i utrustning som finns nära användaren.

Med konventionella arbetsplatser avses arbetsplatser där man inte arbetar med terminal. Kontakterna med ADB-systemet sker i stället via registreringsunderlag och listor m.m. Andelen arbetsplatser med denna typ av datorstöd förutses dock bli litet i tulldatasystemet. För dessa arbetsplatser är det utformningen av driftrutinerna för de satsvisa bearbetningarna som påverkar arbetsmiljön. Omloppstider, väntan på listor från bearbetningar och möjligheter till omprioriteringar utgör här väsentliga bedömningsgrunder. De datorstrukturer som ger användaren möjlighet att påverka driftsplaneringen bör här ges försteg. Det är också viktigt att tiderna för satsvisa bearbetningar följer uppgjord tidsplan, så att användarna kan planera sin egen verksamhet.

Kraven är svårast att uppfylla i en central datorstruktur. De strukturer som medger viss lokal driftsplanering och där placeringen av datorn är sådan att man slipper långa transporter uppfyller kraven bäst.

Antalet terminalarbetsplatser är i princip oberoende av datorstruktur. De flesta tulltjänstemäns kontakter med tulldatasystemet kommer att ske via terminalarbete.

I tulldatasystemet kommer tjänstemännen att utnyttja terminalen som ett naturligt och nödvändigt redskap för att utföra sina arbetsuppgifter. Terminaler och rutiner måste utformas med hänsyn till detta.

Det är väsentligt att kraven på den framtida arbetsplatsen läggs fast. De faktorer som bör beaktas är bl.a. tid vid terminal, tillgång till terminal, ergonomi och typ av utrustning.

Det är också väsentligt att en grundmiljö skapas där varje tulltjänsteman förstår och har en överblick över det datorstöd som finns så att han kan använda det på ett effektivt sätt.

En bra terminalarbetsplats kan i princip utformas oberoende av datorstruktur. Betydelsen av korta åtkomsttider, som har behandlats i det föregående, kan dock knappast överskattas i detta sammanhang.

Även arbetsmiljön vid datordrift behöver uppmärksammas. Här aktualiseras frågor om bl.a. skiftarbete, personberoende och möjligheter till utveckling och sociala kontakter. Tillgänglighetskravet medför att bemanning behövs under stor del av dygnet eftersom verksamheten är beroende av trafiken. Ensamarbete bör undvikas, men även av andra skäl bör man sträva efter en arbetsmiljö som kan erbjuda såväl professionella som sociala kontakter.

I en central struktur kan kraven på en tillräckligt stor driftenhet för att skapa en social och professionell miljö utan beroende av nyckelpersoner tillgodoses väl. I en regional struktur fördelas resurser på flera likvärdiga enheter. Kraven kan därmed inte lika lätt tillgodoses. I en central- lokal struktur kan knappast en professionell ADB-miljö skapas vid de lokala enheterna. ADB-arbetet kan där behöva kombineras med annat arbete. En nackdel med en central struktur är att regelmässigt skiftarbete knappast kan undvikas med anledning av de krav på tillgänglighet som reses av det samlade tulldatasystemet. I en central-lokal struktur kan i många fall arbete utanför ordinarie arbetstid utföras med stöd av endast lokal och operatörslös datordrift.

En professionell miljö är viktig för att ADB-utveckling skall kunna ske effektivt. Det måste finnas möjligheter att diskutera problem med arbetskamrater och det måste finnas ersättare vid semestrar m.m. Ett annat viktigt krav är att det finns en bra och produktiv teknisk miljö, dvs. bra programvaror, tillräcklig ADB-kapacitet, standardisering och enhetliga lösningar.

Erfarenheter talar för att en centralt samlad utveckling erbjuder den bästa miljön. Regionala enheter kan få svårt att erbjuda en stabil utvecklingsmiljö.

Arbetsmiljöfrågorna rymmer som synes åtskilliga aspekter. Om de tre datorstrukturerna ändå på ett sammanfattande sätt skall värderas efter hur väl de uppfyller arbetsmiljökrav måste detta bedömas innebära att

den central-lokala strukturen ges försteg. Skäl härtill är att en professionell miljö för datordrift och systemutveckling kan skapas centralt. Vidare finns en daglig kontakt mellan användare och de lokala driftenheterna.

4.5.19 Volymutveckling

Under de senaste åren har antalet import- och exportsändningar ökat med 5-7 % per år. En fortsatt ökning i denna takt är möjlig. Uppgifter om enskilda ärenden behöver vara snabbt tillgängliga under i vart fall sex månader för ev. omtulltaxering. I samband med efterkontroller behöver sökning enkelt kunna göras även i registret över äldre ärenden. Detta kommer att ställa stora krav på lagring och hantering av samt åtkomst till avsevärda datavolymer.

Den datorstruktur som väljs bör alltså medge betydande flexibilitet när det gäller utbyggnad av lagrings- och bearbetningskapaciteten. Någon direkt teknisk begränsning finns egentligen inte för någon av de olika strukturerna. Skillnaden kan i stället uttryckas i ekonomiska termer. Det är ofta så att man i decentraliserade system måste bygga in en kapacitetsreserv, vilket initialt kan leda till en högre kostnad. Detta medger dock att volymen under en tid kan öka utan att ytterligare investeringar behöver göras. När reserven sedan är förbrukad uppkommer en ganska stor kostnad eftersom modifieringar i systemet då ofta måste göras. En central struktur kan ofta byggas ut mer kontinuerligt men har sällan någon större outnyttjad kapacitet. I en decentraliserad struktur måste varje anläggning dimensioneras efter den regionala eller lokala toppbelastningen. Även detta tenderar att leda till att viss överkapacitet byggs in i sådana strukturer. Detta är en realitet på tullens område där verksamheten vid landets tullavdelningar uppvisar betydande skillnader i hur arbetsbelastningen varierar över dygnet.

En jämn och behovsnära kapacitetsanpassning kan därför enklast göras i en central struktur. Anpassningen blir mindre fullständig i en regionaliserad struktur. I en central-lokal struktur kommer man alltid att ha viss överkapacitet som knappast kan utnyttjas.

4.5.20 Arvet

I den lokala handläggningen av tullärenden används f.n. inte datorstöd. Därvid bortses från den lokala registreringen av deklarationer som förekommer vid två arbetsställen. Något arv i form av system och utrustning som kan påverka valet av framtida datorstruktur finns därmed inte i denna verksamhet.

Centralt i tullverket används datorstöd för bl.a. framställning av tullräkningar, betalningsbevakning och sammanställning av underlag för utrikeshandelsstatistiken. De system och de utrustningar som används för dessa ändamål är starkt föråldrade. Tullverket har nyligen hos regeringen begärt att en begränsad modernisering av system och utrustning skulle få ske. En datamässig överlevnad fram till början av 1990-talet bedömdes kunna nås med investeringar uppgående till drygt 10 milj. kr. Regeringen beslöt dock, med hänvisning till tulldatautredningens arbete, att minsta möjliga investering - mindre än 3 milj. kr. - får göras.

De datasystem och datorutrustningar som finns centralt inom tullen för uppbörd m.m. är således både föråldrade och avskrivna när ett tulldatasystem mer påtagligt börjar användas inom tullen. Detta datorstöd påverkar därför inte heller valet av datorstruktur.

Möjligen skulle dock kunna hävdas att en viss kompetens finns att handha ett centralt system för bl.a. uppbörd och statistik. I en organisation som i övrigt saknar dataerfarenhet skulle det kunna vara av värde att åtminstone i organisatoriskt hänseende kunna bygga vidare på en viss kompetens. Detta skulle i så fall tala för att tullräkningar - i vart fall under en viss tid - bör framställas centralt även i ett nytt tulldatasystem.

Oavsett vilken datorstruktur som väljs kan det bli aktuellt med vissa anordningar för att underlätta utfasningen av det gamla datasystemet.

Vad nu sagts innebär att befintliga datasystem och datorutrustningar inte påverkar valet av datorstruktur för tulldatasystemet.

4.5.21 Stegvist införande

Ett fullständigt tulldatasystem blir stort och komplext. Det är därför nödvändigt att sätta olika delsystem i drift successivt. Alla tullanstalter kan heller inte anslutas samtidigt. Av betydelse är därför vilken handlingsfrihet som de olika datorstrukturerna erbjuder till ett stegvist uppbyggande även av datorstrukturen.

Den centraliserade strukturen kräver en näst intill full uppbyggnad av den centrala enheten innan systemet kan börja införas i produktionen. Även för försöksverksamhet i blygsam skala krävs att de centrala funktionerna till sin huvuddel är tillgängliga. Detta innebär att omfattande investeringar görs först. Därefter kan dock tekniskt en mycket snabb driftintroduktion göras över hela landet. Investeringarna för varje driftställe som ansluts blir också små. Det blir närmast utbildningskapaciteten som är styrande för introduktionstakten.

I en regionaliserad struktur behövs vissa centrala funktioner och minst en regional enhet innan driften kan inledas. Ungefär motsvarande behövs innan försöksverksamhet kan inledas. Även detta förutsätter betydande initiala investeringar. Introduktionen är sedan bunden till en region. Med hänsyn till att ärenden kan inledas och avslutas inom olika regioner framstår detta som olämpligt.

I den central-lokala strukturen kan utveckling och försöksverksamhet starta på lokal datornivå. En successiv start med måttliga investeringar initialt kan härigenom ske.

Sammantaget innebär detta att den centraliserade strukturen erbjuder den bästa handlingsfriheten för successiv introduktion tulldatasystemet när detta väl är utvecklat. Den central-lokala strukturen ger god handlingsfrihet i detta avseende samt erbjuder möjlighet till småskalig försöksverksamhet. Däremot kan den regionala strukturen vid ett stegvist uppbyggande bedömas medföra väsentliga begränsningar i val av den ordning i vilken tullanstalter skall anslutas.

4.5.22 Underhållsfrågor

Med underhåll menas de åtgärder som krävs för att vidmakthålla och utveckla systemet i drift så att ställda krav uppnås. I underhållsarbetet ingår dels tekniskt underhåll avseende datorer och andra tekniska komponenter, dels system- och programunderhåll innefattande programvara, blanketter, rutiner o.d.

Det tekniska underhållet antas, oberoende av systemstruktur, skötas av det företag som levererar utrustning eller av detta kontrakterad serviceorganisation. Viktigt i detta sammanhang är att det samlade ansvaret för teknisk utrustning om möjligt ligger på en avtalspart. Det tekniska underhållet blir mer komplicerat ju fler tekniska komponenter som ingår och ju mer utspridda dessa är. Den central-lokala strukturen ställer således störst krav på en geografiskt väl utbyggd serviceorganisation. Det är emellertid inte rimligt att ställa samma krav på inställelsetid för servicetekniker i denna struktur som i de övriga, eftersom konsekvenserna vid maskinstörningar inte blir lika omfattande.

I samtliga strukturer förutsätts ingå att samlade centrala resurser skall finnas för system- och programutveckling. I den central-lokala och den regionala strukturen är dock sannolikheten större att lokala varianter av delar av tulldatasystemet förekommer. Sådana förhållanden medför att förändringar måste införas i flera programversioner vilket är ett merarbete. Då förändringar införs måste uppdatering av programvaran ske på ett antal datorer.

I den central-lokala strukturen kan underhållsarbetet också försvåras om de centrala och lokala utrustningarna inte ger samma utvecklingsmiljö, t.ex. i fråga om operativsystem och systemprogramvara. I detta fall krävs kompetens för utvecklingsarbete i de båda miljöerna.

En fördel för underhållet i de central-lokala och regionala strukturerna bör vara att dessa medför en ökad systemkunskap ute i verksamheten. Kraven på modifiering och utveckling blir härigenom bättre utredda och underbyggda. Dessa alternativ ger också förutsättningar för begränsade lokala och regionala kompletteringar till bassystemet.

Sammantaget måste dock sägas att underhållsfrågorna enklast och effektivast kan skötas i den centrala strukturen.

4.5.23 Beprövad teknik

Den centrala strukturen är den klart mest beprövade typen av lösning för rikstäckande system. Tekniska lösningar finns för databashantering, datakommunikation och datasäkerhet. Lång erfarenhet finns av drift och underhåll av sådana strukturer. Det finns också gott om personer att tillgå med mångårig erfarenhet av utveckling, drift och underhåll i sådana miljöer. Det omfattande datautbytet med många externa system via datakommunikation är dock ett förhållande som är mindre väl beprövat.

Den central-lokala strukturen är också prövad i ett flertal system, t.ex. inom bankvärlden. Utvecklingen är f.n. också mycket snabb för den typ av lokaldatorer som det här kan bli frågan om. Detta innebär att denna typ av utrustning inte är lika väl beprövad i praktisk drift som stordatorerna. Nya datortyper och utvecklingshjälpmedel innebär alltid ett risktagande. Tillgången till kompetens på ny utrustning och programvara är också begränsad.

I den central-lokala strukturen förutsätts att ärendeinformation lagras såväl lokalt som centralt. Lokalt lagras detaljerad ärendeinformation för de ärenden som den lokala enheten har ansvar för. Centralt lagras de uppgifter som behövs för debitering, statistik och frågor. Om krav finns på riksåtkomst även till den detaljerade ärendeinformationen krävs antingen lagring av all ärendeinformation såväl lokalt som centralt eller en teknisk lösning som möjliggör att all ärendeinformation betraktas som en databas, en s.k. distribuerad databas. Båda dessa alternativ ökar väsentligt komplexitet och risker. Områden som datasäkerhet och datakommunikation bedöms även vara mer svårlösta i detta alternativ.

I den regionala strukturen kan samma typ av utvecklingsmiljö utnyttjas som i den centrala eftersom datorerna är små stordatorer. Det som kraftigt komplicerar detta alternativ är att lagringen av ärendeinformation förutsätts ske regionalt, samtidigt som behov finns av åtkomst till

uppgifter vid annan regional anläggning. Därmed finns samma problem med distribuerad databas som nyss berörts. Skall man strikt tillämpa den regionala principen och inte lösa problemet genom dubbellagring av ärendeinformation, tvingas man till nya och komplicerade tekniska lösningar och därmed stort risktagande.

Sammanfattningsvis kan bedömas att risktagandet är minst i den centrala strukturen. Den är något större i den central-lokala strukturen. En regional struktur baserad på direktåtkomst till ärendeinformation i en distribuerad databas måste betraktas som en obeprövad och riskabel lösning.

4.5.24 Samlad bedömning av kvalitativa krav

I de föregående avsnitten har diskuterats hur de tre datorstrukturerna tillgodoser olika kvalitativa krav som kan uppställas. Som framgått är några av kraven delvis olika sidor av samma mynt, t.ex. sårbarhet och tillgänglighet. Någon egenskap kan därmed bli dubbelräknad. Vidare har framgått att skillnaden i måluppfyllelse i många fall inte är markant. När ändå en jämförande bedömning har gjorts kan detta tendera att överdriva skillnaderna mellan strukturerna. De bedömningsfaktorer eller krav som valts är heller inte självklara - några skulle kanske kunna utgå och andra skulle kunna tillkomma.

Några av de bedömningsfaktorer som diskuterats är självfallet viktigare än andra. De faktorer som utredningen anser vara särskilt betydelsefulla är sårbarhet, säkerhet, stöd till företag och service åt myndighter, verksamhetsanpassning, användarens inflytande, åtkomsttid, tillgänglighet och arbetsmiljö.

En iakttagelse från genomgången av de olika faktorerna är att den regionaliserade datorstrukturen egentligen inte erbjuder bäst måluppfyllelse i fråga om något krav. Det finns flera förklaringar till detta resultat. Ett tekniskt skäl härtill är att den regionaliserade strukturen inte är så väl definierad som de andra två. I en ytterlighet kan den regionala strukturen innebära att man får kanske ett halvdussin regionalt utplacerade något förminskade repliker av det centrala syste-

met. I en annan ytterlighet kan denna struktur innebära att man får kanske ett dussin regionalt placerade och lätt uppgraderade varianter av de lokala system som ingår i den central-lokala strukturen. Det är därför egentligen inte överraskande att den regionala strukturen inte uppvisar några väsentliga komparativa fördelar.

Det avgörande skälet till att den regionala strukturen inte framstår som fördelaktig är emellertid att denna struktur saknar förankring i den form för ärendehandläggning som tulldatasystemet skall stödja. Kännetecknande för denna verksamhet är nämligen att ärendeuppgifter tillförs lokalt, ärenden handläggs lokalt, gemensamma register används, riksåtkomst av uppgifter och ärenden är nödvändig samt att viss bearbetning och lagring sker centralt. Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att utesluta den regionala datorstrukturen.

Den centraliserade strukturen bedöms enklast kunna uppfylla åtskilliga krav. Detta gäller särskilt krav såsom sekretess, säkerhet, åtkomst till lagrad information, underhåll och beprövad teknik. Den central-lokala strukturen framstår däremot som fördelaktig i fråga om krav såsom sårbarhet, användarinflytande, åtkomsttid, tillgänglighet och arbetsmiljö. Med viss förenkling kan sägas att den centraliserade strukturen har fördelar i ett antal teknikrelaterade avseenden. Den central-lokala strukturen synes däremot ha påtagliga fördelar på områden som är användarrelaterade.

Hur valet mellan dessa två datorstrukturer bör ske är inte självklart. Den central-lokala strukturen rymmer dock i flera avseenden egenskaper som svarar mot de datapolitiska riktlinjer som nu gäller för statsförvaltningen.

Valet bör således stå mellan en centraliserad struktur och en central-lokal struktur. Enligt min mening talar en samlad bedömning av de kvalitativa kraven för att en central-lokal datorstruktur bör väljas för tulldatasystemet, i vart fall om inte starka ekonomiska skäl talar emot detta.

4.6 Ekonomisk bedömning av tulldatasystem

I detta avsnitt presenteras först omfattningen på investeringar, kostnader och intäkter som bedöms vara förenade med utveckling av ett tulldatasystem i de tre datorstrukturerna. I en översiktlig lönsamhetskalkyl sammanfattas därefter de ekonomiska bedömningarna. Investeringar, kostnader och intäkter i detta avsnitt är uttryckta i 1987 års pris- och löneläge.

4.6.1 Investeringar

De samlade investeringarna i maskin- och programvaror m.m. redovisas i följande sammanställning. De olika posterna kommenteras nedan.

Milj. kr.	Central	Central-lokal	Regional
Datorer m.m.	42	41	52
Terminaler, nät	18	15	18
Systemutveckling	35	40	40
Lokaler, arbetsplatser	8	8	8
Utbildning	11	11	11
Mervärdeskatt	14	13	16
Summa	128	128	145

Anm. Mervärdeskatt avser datorer och terminaler.

Till datorer hänförs centralenheter, skivminnen, bandstationer, snabbskrivare och kommunikationsdatorer. Kostnader för systemprogramvara ingår inte här utan tas i stället upp bland driftkostnaderna. Uppskattningarna bygger på typkonfigurationer som bedömts som lämpliga. Någon detaljutformning har inte kunnat göras på detta stadium. Detta kan innebära att vissa delar är över- eller underdimensionerade.

I den centraliserade strukturen förutsätts att centralenheten liksom de centrala kommunikationsdatorerna dubbleras.

I den central-lokala strukturen antas att antalet lokala datorer är 35 st. Härav kan 25 hantera upp till 40 terminaler och övriga upp till 10 terminaler. På några av de mest ärendeintensiva platserna finns två lokaldatorer för att klara belastningen samt för att utgöra reserv för varandra. De lokala datorerna är utrustade med sekundärminne för att klara lokal lagring av ca ett års ärendeinformation samt försedda med dubbla processorer.

I den regionala strukturen antas att bearbetningarna fördelas på fyra regionala driftenheter samt en enhet för vissa gemensamma rutiner och för utveckling. Utrustningen är dimensionerad för att klara fullständig regional bearbetning och datalagring för samtliga rutiner. De fem enheterna antas ha samma datorkapacitet och vara försedda med dubbla processorer.

Till terminaler och datakommunikation hänförs bildskärmsterminaler, enkla skrivare, anslutningskablar, utrustning för anslutning via telelinje och installation. Alla terminaler är av enkel typ, dvs. utan persondatorfunktioner. I samtliga alternativ har antagits att antalet anslutna terminaler är 800 och antalet enkla skrivare är 200.

I den central-lokala strukturen förutsätts terminalerna vara av asynkron typ medan för övriga alternativ synkrona terminaler används.

Om de enkla terminalerna ersätts med kraftfulla persondatorer stiger kostnaden för terminaler med 25 à 50 %.

Systemutveckling inkluderar utredningsarbetet fram till och med detaljerad kravspecifikation, upphandling av utrustning, systemkonstruktion, test och införande. Kostnader för utbildning redovisas separat. Uppskattningen utgår från en bedömning av tulldatasystemets omfattning, varvid antalet ingående program beräknas till 200 à 250. Med hjälp av tumregler och relationstal har uppskattning gjorts av tidsåtgång för olika i utvecklingsarbetet ingående arbetsmoment.

För det tekniska utvecklingsarbetet har kostnaderna beräknats utifrån gängse kostnader för konsultarvode. För övriga arbetsuppgifter har förutsatts lika stor andel konsulter och egen personal.

Det totala utvecklingsarbetet har bedömts omfatta ca 60 personår eller ca 15 personer under en fyraårsperiod. Det är emellertid i detta skede inte möjligt att bedöma utvecklingsarbetets omfattning med någon större precision.

Ett visst antal år efter det att systemet tagits i drift behöver reinvesteringar göras i nya system och i ny maskinutrustning. Detta beaktas genom att från budgetåret 1995/96 en årlig investering på 10 milj. kr. läggs in i lönsamhetskalkylen.

I fråga om lokaler och arbetsplatser behöver en del mindre anpassningar av lokalerna göras i samband med installation av terminaler. Dessutom behöver terminalbord, belysning o. dyl anskaffas. Här har antagits att den genomsnittliga tilläggskostnaden per arbetsplats uppgår till 10 000 kr. Kostnader för större ombyggnader som datorrum, datorhall har tagits upp i form av lokalhyra under årliga kostnader.

Till utbildning hänförs utbildningstid för personalen, lärarkostnad samt utbildningsmateriel och hjälpmedel. I kalkylen har antagits att 1 500 personer får 3 dagars utbildning och att 500 personer får 5 dagars utbildning. Antalet utbildade per utbildningsomgång är ca 10 personer. Utbildningen förutsätts här kunna ske lokalt varför rese- och traktamentskostnader inte ingår. Den dagkostnad som används i kalkylen innefattar även lönekostnader för den personal som genomgår utbildning. En annan möjlighet hade varit att endast räkna med lärarkostnader, kursavgifter, utbildningsmateriel och liknande. Sistnämnda beräkningsmetod motsvarar bättre belastningen på budgeten.

Till följd av gränstullsamarbetet med norska myndigheter behöver några norska tulltjänstemän erbjudas användarutbildning för vissa rutiner i det svenska tulldatasystemet. Denna utbildningsvolym har beaktats här.

Mer detaljerade uppgifter om sättet att beräkna omfattningen av investeringarna lämnas i bilaga 8.

4.6.2 Årliga driftkostnader

De bedömda årliga driftkostnaderna för ett fullt utbyggt tulldatasystem i de tre datorstrukturerna redovisas i följande sammanställning. De olika posterna kommenteras nedan.

Milj. kr.	Central	Central-lokal	Regional
Tekniskt underhåll	6,0	5,6	7,0
Systemprogramvara	3,0	3,0	7,0
Personal för drift	6,0	11,5	9,5
Personal för underhåll	8,5	9,5	9,5
Utbildning	1,0	1,0	1,0
Telekommunikation	7,2	3,1	5,7
Lokaler	1,5	2,8	2,6
Förbrukningsmateriel	1,5	2,0	2,0
Mervärdeskatt	1,8	1,8	2,1
Summa	36,5	40,3	46,4

Anm. Mervärdeskatt avser tekniskt underhåll och förbrukningsmateriel.

Kostnaderna för tekniskt underhåll har schablonmässigt uppskattats till 10 % av investeringen i utrustning.

Kostnader för systemprogramvara har tagits upp som en årlig kostnad oberoende av den debiteringsform som leverantören tillämpar. Kostnaden är svår att beräkna eftersom prissättningsprinciper ofta ändras. I kalkylen ingår kostnader för operativsystem, databashantering, terminalkommunikation och programspråk.

Personal behövs för driftövervakning, löpande underhåll av maskinsystem och systemprogramvaror, användarservice, satsvis produktion, programunderhåll, modifiering och utveckling. Personalresurserna skall ses som en bas för tullens samlade ADB-verksamhet och kan i vart fall delvis användas även för andra tillämpningar än tulldatasystemet.

I den centrala, central-lokala resp. den regionala strukturen har personalbehovet för drift beräknats med hänsyn till att en permanent be-

manning behövs för de centrala och regionala driftenheterna. Treskift torde normalt behövas. För säkerhets skull har i den central-lokala strukturen förutsatts driftbemanning motsvarande en person för drift av var och en av de lokala datorerna. Lokalt behov av mer kvalificerad teknisk assistans tillgodoses i sistnämnd struktur genom att en driftteknikker har ansvar för 4-5 anläggningar. I den regionala strukturen behövs en sådan person vid varje anläggning.

Systemutveckling och systemunderhåll förutsätts i samtliga strukturer vara samlad centralt. De tekniska systemspecialisterna förutsätts också vara centralt placerade men skall kunna rycka ut vid behov.

Sammantaget innebär detta att i de tre strukturerna ingår 52, 78 resp. 71 personer för drift, underhåll och utveckling. För ADB-driften ingår därvid 24, 46 resp. 39 personer.

Den utbildning som tas upp under årliga driftkostnader utgör en fortlöpande utbildning av personer med tullbakgrund till mer kvalificerade ADB-uppgifter. Ungefär tio personer årligen bör ges möjlighet att genomgå en halvårslång datautbildning. Förutsättningar skapas därmed för en hög andel internrekrytering till tullens ADB-organisation.

I kostnader för telekommunikation ingår fasta årliga kostnader för nätanslutning samt samtalskostnader för dataöverföring. I samtliga strukturer har förutsatts att Datex används. För vissa mycket transaktionsintensiva platser kan i den centrala strukturen Datel vara ekonomiskt.

I den centrala strukturen förutsätts samtliga terminaler vara fjärranslutna. I den regionala och i den central-lokala strukturen är motsvarande andelar 75 % resp. 25 %.

I lokalkostnadsposten ingår hyra för datorrum och datorhallar. Kalkylen bygger på en årlig hyra för utrustade datorhallar på 1 500 kr. per kvm. och i fråga om enklare datorrum 1 000 kr. per kvm.

Till förbrukningsmateriel hänförs papper, blanketter, skivpackar, magnetband, färgband etc.

Mer detaljerade uppgifter om sättet att beräkna omfattningen av de årliga driftkostnaderna lämnas i bilaga 8.

4.6.3 Intäkter

Den dominerande produktionsfaktorn inom tullen är personalen. Därför behöver särskilt belysas vilka personalbesparingar som här aktuell datorisering kan möjliggöra. Tulldatasystemet berör i första hand verksamhetsområdet Beskattning och statistik och indirekt även verksamhetsområdet Administration. F.n. är 2 377 personår avdelade för dessa områden. Hur dessa personår bedöms vara fördelade på olika ärendetyper och olika funktioner framgår av tabell 4.1. Fördelningen av personalresurser på funktioner inom området Beskattning och statistik har skett med ledning av vad som framgår av det förslag till treårsbudget som generaltullstyrelsen lämnade till regeringen hösten 1986.

Personalbehovet i den trafikexpedierande verksamheten styrs i väsentlig mån av expeditionstider och trafikflöde. Dessa förhållanden påverkas inte väsentligt av en datorisering. Utredningen bedömer att, inom ramen för i trafikexpedieringen disponibel tid, utrymme finns för att klara av ev. merarbete i samband med datoriserad handläggning av ärendena. Datoriseringen innebär att en mycket stor del av den pappershantering, som idag ingår i den kamerala funktionen, kommer att upphöra. Tullen hanterar varje år drygt 20 miljoner blankettexemplar, som skall sorteras, rivas isär, hålas, häftas, förvaras och skickas. Härtill kommer stora mängder styrkande handlingar som fogas till blanketterna. Rutinerna är närmare beskrivna i avsnitt 3.3. Denna hantering kommer vid en datorisering att ersättas med elektronisk överföring, bearbetning och lagring av uppgifter. För det kamerala arbetet betyder en datorisering också att kontrollsummeringar och redovisningsarbete, t.ex. upprättande av dagjournaler, kan ske automatiskt. Tullens arbete med registrering och redovisning av gods på tullupplag kommer också att upphöra. Ansvaret för denna registrering och redovisning kommer helt att åvila tullupplagen. Personalbehovet inom den kamerala funktionen bedöms därför kunna minska kraftigt. Rationaliseringspotentialen kan antas uppgå till 200 personår.

Tabell 4.1 Tullverkets personalresurser år 1985 inom verksamhetsområdet beskattning och statistik inkl. administration, personår

	ADM	TRAFEXP	KAMARB	TULLTAXERINGSARBETE			STATIST	UPPBÖRD	SUMMA
				OFFTTX	DEKGRA	EFTGRA			
KLAR TRANSPMEDEL									
FORDON IN/UT									
TRANSIT	66	599	52						717
ÖVRIGA	3	25	3						31
FARTYG IN/UT	2	20	2						24
FLYGPLAN IN/UT	4	31	4						39
GODSREG/GODSRED									
TULLV	3	20	9						32
TILLSYN TUPPLAG	7	53	17						77
TILLSYN TLAGER	4	30	7						41
KLARERING GODS									
IMPORT									
HEMTAG	25	155	58				15		253
FÖRTHA	39		55		235	24	39	17	409
DIRFÖRT	19		17		150		8	5	199
POSTFÖR	9		24	60			7		100
EXPORT	30	179	78				38		325
ÖVR DEBITERING									
RESFÖRT	5	38	7						50
VÄGTRSK	6	40	14						60
ÖVRIGA	2	15	3						20
SUMMA	224	1205	350	60	385	24	107	22	2377

Förklaring av rubriker m.m. lämnas efter tabell 4.2.

Registrering av uppgifter i tulldeklarationer görs nu centralt. I tulldatasystemet förutsätts lokal registrering ske i den mån uppgifterna inte tillförs i elektronisk form från företagen. Detta betyder att motsvarande arbete vid den statistiska sektionen kan upphöra. Vid ADB-sektionen finns resurser motsvarande 9 personår. För tulldatasystemet nödvändig drift- och utvecklingspersonal har medräknats bland kostnaderna. För statistik och uppbörd i ett framtida tulldatasystem har beräknats ett personalbehov om sammanlagt 30 personår. Rationaliseringspotentialen inom här berörda funktioner kan därför antas uppgå till 99 personår.

Tullen utför f.n. officialtulltaxering av postförsändelser. Ungefär 60 personår används härför. I samband med datoriseringen bör deklarationsansvaret övergå på postverket. Postens kostnader härför förutsätts täckas med kundavgifter. En personalminskning motsvarande 45 personår bör erhållas inom tullen. Tullverkets arbete med kontroll kvarstår. Detta beräknas motsvara 15 personår, vilka återfinns i kolumnen deklarationsgranskning.

För granskning av tulldeklarationer används f.n. motsvarande 385 personår. Härav används ungefär 100 personår för sakgranskning. Varje år behandlar tullen mer än 2 miljoner tulldeklarationer. Vid en datorisering kommer den formella kontrollen att ske automatiskt i systemet. Det antas också att minst hälften av antalet deklarationer efter ganska kort tid kommer att överföras elektroniskt till tullen. Den andra hälften skall i samband med handläggningen registreras och tidsåtgången för varje sådant ärende har beräknats till 6 minuter per deklaration vid förtullning i steg 2 och till 10 minuter per deklaration vid direktförtullning. Ungefär 10 % av deklarationerna antas bli utvalda för sakgranskning. Sakgranskningen har beräknats kräva 24 minuter per ärende vid förtullning i steg 2 och till 30 minuter per ärende vid direktförtullning. Uppgifterna om tidsåtgångar har hämtats från studier som TRK-projektet gjort tillsammans med användare. Viss produktivitetsstegring bör efter hand kunna ske i den datorstödda handläggningen. Det sammanlagda personalbehovet för granskning av tulldeklarationer har med dessa utgångspunkter beräknats till 150 personår. Rationaliseringspotentialen för denna del av verksamheten uppgår därför till 235 personår.

Med hänsyn till ökande ärendevolym, trögheter och odelbarheter samt med beaktande av att all arbetstid inte används effektivt, reducerar dock utredningen nu framkommen rationaliseringspotential i kalkylen med 100 personår. Denna post har kalkylmässigt hänförts till deklarationsgranskning. Med detta antagande framstår kalkylen som försiktig. När organisation och bemanning anpassats till de nya förutsättningarna bör även denna potential till en del kunna realiseras.

Registreringen av uppgifter som utförs i anslutning till trafikexpedieringen och deklarationsgranskningen sker integrerat i handläggningen av ärendena och ersätter andra bortfallande arbetsuppgifter, varför inte resurser räknas särskilt för detta ändamål.

Tulldatasystemet medför att kontrollen i fråga om införsel och utförsel i viss mån behöver förskjutas till efterkontroll hos företagen. Utredningen är beredd att förorda att, i anslutning till en datorisering, resurserna för ändamålet kraftigt utökas. Utredningen räknar därför med att ytterligare 40 personår skall kunna användas för utökad efterkontroll samt information och utbildning i samband med företagsbesök. Vid sådana besök är det också naturligt att varuundersökningar görs. Detta bör medverka till att kvaliteten på lämnade uppgifter successivt kan förbättras.

En så här betydande möjlig personalbesparing i sakverksamheten bör också i viss mån påverka behovet av resurser för administrativa ändamål. En rationaliseringspotential på 25 personår bör föreligga.

De tre datorstrukturerna förutsätts medföra samma rationaliseringspotential. Kostnadsskillnader mellan strukturerna har behandlats tidigare. Den samlade rationaliseringspotentialen i fråga om personal kan mot denna bakgrund bedömas uppgå till inemot 465 personår. Med en lönekostnad m.m. på 210 000 kr. per personår motsvarar detta ungefär en årlig besparing på 97 milj. kr.

Hur personalresurserna efter genomförd datorisering kan tänkas fördelas på olika ärenden och funktioner m.m. presenteras i tabell 4.2. De olika sätt på vilka personalåtgången byggts upp i tabell 4.1 resp. 4.2, särskilt i fråga om personalbehov för öppethållande m.m., bör beaktas vid

Tabell 4.2 Tullverkets personalresurser inom verksamhetsområdet beskattning och statistik inkl. administration efter tulldatasystemets införande, personår

	ADM	TRAFEXP	KAMARB	TULLTAXERINGSARBETE OFFTTX	DEKGRA	EFTGRA	STATIST	UPPBÖRD	SUMMA
KLAR TRANSPMEDEL									
FORDON IN/UT									146
TRANSIT	57	67	22						12
ÖVRIGA	3	8	1						8
FARTYG IN/UT	2	5	1						12
FLYGPLAN IN/UT	4	6	2						
GODSREG/GODSRED									16
TULLV	3	9	4						20
TILLSYN TUPPLAG	6	7	7						15
TILLSYN TLAGER	4	8	3						
KLARERING GODS									
IMPORT									84
STEG 1 / HEMTAG	22	37	25		100	45	4	17	224
STEG 2 / FÖRTHA	34		24		50	14	2	5	95
DIRFÖRT	17		7		15				33
POSTFÖR	8		10						
EXPORT	27	55	34			5	2		123
ÖVR DEBITERING									17
RESFÖRT	4	10	3						25
VÄGTRSK	6	13	6						7
ÖVRIGA	2	4	1						
SUMMA	199	229	150	0	165	64	8	22	837
ÖPPETHÅLLANDE, ÖVR GÖROMAL MM		976			100				1076
SUMMA	199	1205	150	0	265	64	8	22	1913
FÖRÄNDRING	-25	+/- 0	-200	-60	-120	40	-99	+/- 0	-464

Förklaring av rubriker m.m. i tabell 4.1 och 4.2

Rubrikerna avseende kolumner gäller följande funktioner:

ADM Utgör förkortning av administration och omfattar delområdena personaladministration, ekonomiadministration och övrig central administration. Denna interna verksamhet bedrivs på central, regional och lokal nivå.

TRAFEXP Utgör förkortning av trafikexpediering och avser de åtgärder som krävs för att expediera trafiken till och från utlandet. I trafikexpedieringen ingår t.ex.
- registrering av gods och transportmedel
- debitering av vägtrafikskatt
- transitering
- klarering av fartyg
- klarering av fordon
- medgivande av hemtagning
- förtullning av resgods
- exportgodsklarering
- kontroll av trafiktillstånd

KAMARB Utgör förkortning av kameralt arbete. I det kamerala arbetet ingår
- godsredovisningskontroll
- redovisning av uppbörd
- månadsredovisning
- kassaarbete
- in- och utklarering av fartyg
- journalisering och manifestkontroll av exportgods
- utfärdande av varucertifikat
- medgivande av uppläggning och uttag från tullager

Det kamerala arbetet består i stor utsträckning av att ta emot, sortera, skicka och arkivera handlingar. Under kameralt arbete redovisas också annat arbete än officialtulltaxering vid posttullanstalterna.

OFFTTX Utgör förkortning av officialtulltaxering. Officialtulltaxering förekommer i samband med postförtullning. Resgodsförtullning är också en form av officialtulltaxering men har i denna sammanställning hänförts till trafikexpedierande verksamhet.

DEKGRA Utgör förkortning av deklarationsgranskning. I deklarationsgranskningen ingår
- primärgranskning
- sakgranskning
- omtulltaxering och eftertulltaxering
- preliminära deklarationer
- direktförtullningar

Inom denna funktion förekommer en omfattande pappershantering.

EFTGRA Utgör förkortning av eftergranskning. Den omfattar eftergranskning av tulldeklarationer och kontrollbesöksverksamhet. Under denna rubrik redovisas också resurser för information och utbildning av företagen.

STATIST Utgör förkortning av statistisk redovisning. Därmed avses den centrala behandlingen hos generaltullstyrelsen av hemtagnings-, import- och exportanmälningar för framställning av underlag till snabbstatistik och handelsstatistik m.m. De personalresurser som redovisats är personalresurserna hos statistiska sektionen och ADB-sektionen.

UPPBÖRD Utgör förkortning av uppbördsverksamhet. De flesta importörer är s.k. kreditimportörer och för dem sköts uppbördsverksamheten (fakturering, betalningsövervakning m.m.) centralt hos generaltullstyrelsen. De personalresurser som redovisats är personalresurserna hos uppbördssektionen.

Rubrikerna avseende rader i tabell 4.1 och 4.2 gäller följande delsystem/ärendetyper:

KLAR TRANSPMEDEL står för klarering av transportmedel. Under denna rubrik har gjorts en indelning i

- FORDON IN/UT Därmed avses behandling av inkommande och avgående lastfordon. Med TRANSIT avses tullverkets åtgärder i samband med transitering. Med ÖVRIGA avses klarering av fordon som ej transiteras.

- FARTYG IN/UT Därmed avses annan utrikes fartygstrafik än sådan som bedrivs med färjor och passagerarfartyg. Den omfattar således inkommande och avgående lastfartyg.

- FLYGPLAN IN/UT Därmed avses inkommande och avgående flygplan i såväl reguljär trafik som chartertrafik och annan trafik.

GODSREG/GODSRED är förkortning av godsregistrering och godsredovisning. Under denna rubrik har gjorts en indelning i

- TULLV Därmed avses tullverkets egen godsregistrering och godsredovisning, t.ex. i samband med hemtagning av hela vagnslaster i gränsort.

- TILLSYN TUPPLAG Därmed avses tullverkets behandling av godsregistrering och godsredovisning avseende gods på tullupplag.

- TILLSYN TLAGER Därmed avses tullverkets behandling av godsregistrering och godsredovisning avseende gods på tullager, d.v.s. på transitlager, tullkreditlager, provianteringslager och exportbutik.

KLARERING GODS betyder tullklarering av gods. Under denna rubrik har gjorts en indelning i

- IMPORT avseende olika klareringsformer i samband med import. HEMTAG står för medgivande av hemtagning, FÖRTHA för förtullning efter hemtagning, DIR FÖRT för direktförtullning och POSTFÖR för postförtullning.

- EXPORT avseende exportgodsklarering.

ÖVR DEBITERING avser debiteringar som görs på annat sätt än på tullsedel. Det finns en mängd olika sådana debiteringar. Med RESFÖRT avses förtullning av resgods, där debiteringen görs i privatgodsjournal eller mot kassakvitto. Med VÄGTRSK avses tullverkets åtgärder för debitering av vägtrafikskatt i samband med utländska fordons in- och utresa. ÖVRIGA står för övriga debiteringar. Som exempel på sådana debiteringar kan nämnas debitering av fyr- och farledsvaruavgifter, extra tullförrättningsavgifter, förseningsavgifter m.fl.

ÖPPETHÅLLANDE, ÖVR GÖROMÅL MM avser tillägg av personalresurser för vissa ändamål. I den trafikexpedierande verksamheten styrs arbetet till stor del av trafiken och öppethållandetiderna. I tabell 4.2 redovisas för varje delsystem/ärendetyp endast den beräknade tiden för ärendenas handläggning. Det behövs därför ett tillägg till dessa beräknade resurser som täcker personalbehovet till följd av öppethållandetider och de övriga göromål som skall fullgöras utöver den rena ärendehandläggningen. Beträffande deklarationsgranskning har gjorts ett tillägg av personalresurser om 100 personår, som motiveras dels av att hela arbetstiden inte kan utnyttjas för ärendehandläggning, dels av att hela rationaliseringspotentialen inte kan realiseras på grund av verksamhetens spridning på olika enheter m.m.

---

jämförelse av personalbehov för olika ärenden och funktioner. De regler som tillämpats vid beräkning av personalbehov finns redovisade i en PM 1987-08-20. I kapitel 5 återkommer utredningen till vissa frågor i anslutning till personalbesparingarna.

När det gäller storleken på den möjliga personalbesparingen kan erinras om att införandet av tulldatasystemet i Danmark har bedömts innebära att 400 tulltjänstemän kan användas för andra uppgifter. Det norska tulldatasystemet har, när efterkontrollen utökats med 30 personår, beräknats möjliggöra besparingar hos tullen och statistiska centralbyrån på 170 à 200 personår. I sammanhanget kan nämnas att de norska bedömningarna av inom vilka funktioner personalbesparingar är möjliga vid datorisering av tullrutinerna på ett slående sätt överensstämmer med de bedömningar som utredningen presenterat i det föregående.

Vidare kan nämnas att från ett par speditionsföretag har rapporterats mycket betydande produktivitetsökningar som resultat av att datorstöd tagits i bruk för att underlätta framställningen av bl.a. hemtagningsanmälningar och importanmälningar.

I sammanhanget kan framhållas att det i allmänhet torde vara enklare att realisera produktivitetsshöjningar när verksamheten kan expandera. Det ställer högre anspråk på organisationens ledning att i väsentlig mån realisera en produktivitetshöjning genom resursminskning.

Även i <u>övrigt</u> bör ett tulldatasystem kunna erbjuda staten ökade intäkter. Sålunda behöver i många fall hemtagningsanmälningar och tullsedlar inte sändas tillbaka till den tullskyldige. Härigenom kan en besparing avseende kuvertering och porto uppgående till 7-8 milj. kr. per år göras. I stället kan ev. periodiska sammanställningar överföras till de tullskyldiga. Kostnaderna härför kan uppgå till 2-3 milj. kr. per år. Nettobesparingen uppgår därmed till ca 5 milj. kr. per år.

Tullverket behöver i dag ca 20 000 hyllmeter för att i tillgänglig form förvara import- och exportdokument för ungefär en sexårsperiod. Lokalkostnaden härför kan uppgå till kanske 3 milj. kr. per år. En datorise-

ring bör successivt leda till att behovet av arkivutrymmen minskas. Denna besparingsmöjlighet markeras med ett belopp om 1 milj. kr. per år.

Eftersom tullen avses överta en del datorbearbetningar som SCB f.n. utför på uppdrag av tullen, bör vissa kostnadsminskningar uppkomma hos SCB. Något belopp räknas dock inte härför.

Från det att en tulldeklaration lämnas in till tullen och till dess tullen kan sända ut en tullfaktura åtgår f.n. drygt 20 dagar. I tulldatasystemet bör denna tid kunna krympas högst avsevärt. Enligt generaltullstyrelsens bedömning motsvarar varje intjänad dag en räntevinst för statsverket på 1,5 milj. kr. för annan uppbörd än mervärdeskatt. Det förefaller då rimligt att i detta sammanhang räkna med en årlig intäkt på i vart fall 15 milj. kr.

Tulldatasystemet avses innehålla tjänster som företagen kan utnyttja mot att de erlägger kostnadsrelaterade eller marknadsanpassade priser. Exempel på information som företagen kan önska är utdrag ur tulltaxan, valutaregister, kreditimportörregister, kodregister, hemtagarregister samt förteckningar över import- och exportrestriktioner. Vidare kan företagen önska utnyttja tulldatasystemet för att utforma sina tulldeklarationer m.m. Hur stora nettointäkter staten kan få av avgifter för tjänster av dessa slag är inte möjligt att nu bedöma. För att markera förekomsten av intäktsslaget förs dock upp en inkomstpost på 1 milj. kr. per år.

4.6.4 Lönsamhetskalkyl

De kostnader och intäkter för datoriserad hantering av tullärenden inom det område som här prövas bör jämföras med de kostnader som skulle uppkomma vid fortsatt hantering med i huvudsak oförändrad teknik. En sådan jämförelsenorm brukar kallas nollalternativ. Hur ett siffermässigt preciserat nollalternativ skall definieras i förevarande fall är emellertid inte självklart. Tidigare har anförts att volymen av vissa ärenden som tullen skall klara av kan antas öka framöver. En viktig fråga är

därför hur tullens personalresurser utvecklas i avvaktan på att en genomgripande datorisering genomförs.

I vart fall fyra principiella resursutfall är tänkbara. En möjlighet är sålunda att resurser tillförs i samma takt som ärendevolymen ökar, en annan att motsvarande tillskott görs men reduceras med en förutsatt produktivitetsstegring per år. En tredje möjlighet är att resurserna hålls oförändrade och en fjärde att resurser tilldelas enligt det s.k. huvudalternativet, dvs. minskas med 2 % per år.

Den rationaliseringspotential som faktiskt visar sig föreligga i framtiden påverkas helt naturligt av vilken av de antydda resurstilldelningsmöjligheterna som statsmakterna väljer. Om således resurser under de närmaste åren tilldelas i takt med ärendevolymernas ökning, kommer rationaliseringspotentialen vid en datorisering att vara större i absoluta tal än vad som tidigare angetts. Beaktar däremot statsmakterna vid resurstilldelningen en möjlig produktivitetsökning med befintlig teknik, kvarstår rationaliseringspotentialen oförändrad. Om i stället resurser tilldelas i mindre omfattning än som betingas av ärendevolymens utveckling och möjlig produktivitetsökning, innebär detta att ett förtida uttag görs av den rationaliseringsvinst som tulldatasystemet möjliggör.

Det är inte möjligt för mig - eller för någon annan - att veta - eller ens ha en väl grundad uppfattning om - hur förhållandet mellan tullens resurser och ärendevolymen på här aktuellt verksamhetsområde kommer att utvecklas i avvaktan på en genomgripande datorisering. Mot denna bakgrund har jag valt att låta tullens nuvarande kostnader vara ett närmevärde för ett nollalternativ. Det är därför med ett så definierat nollalternativ som utgifter och inkomster förenade med ett tulldatasystem jämförs.

I sammanhanget kan erinras om att jag minskat rationaliseringspotentialen med 100 personår. Med en aktiv resursstyrning bör i vart fall en del härav kunna användas för att klara en ökad ärendetillströmning.

I det föregående har bedömda kostnader och intäkter förenade med tulldatasystemet presenterats. Det är självklart att samtliga kostnader och

intäktsposter på detta utredningsstadium vidlåds av betydande osäkerhet. Likväl förs dessa poster i det följande samman i en översiktlig lönsamhetskalkyl. Bedömningen av kalkylen bör dock göras med beaktande av underlagets bräcklighet.

I tabell 4.3, 4.4 och 4.5 presenteras de årsvisa utbetalningarna och inbetalningarna för de tre datorstrukturerna. De årsvisa nettobetalningsströmmarna diskonteras därefter i tabellerna till nuvärde (1987-07-01) med en realräntesats som uppgår till 6 %. Av lönsamhetskalkylerna framgår följande.

Uppbyggandet av ett tulldatasystem är en långsiktig investering. Under en sexårsperiod behöver i de tre datorstrukturerna investeringar för 128 à 145 milj. kr. göras. Intäkterna uppträder successivt med början under investeringsfasens sista år. Investeringens nuvärde blir positivt under andra året efter det att hela systemet tagits i full drift. Eftersom utvecklingstiden av praktiska skäl behöver utsträckas över en sexårsperiod innebär det att investeringen får positivt nuvärde under åttonde året efter projektstart. Det kan därför vara naturligt att karaktärisera tulldatasystemet och en datorisering av tullverket som en grundläggande investering som ger förutsättningar för tullen, företagen och samhället att utföra de tulladministrativa rutinerna på ett modernt och arbetsbesparande sätt. För varje år som kalkylperioden utsträcks blir investeringen allt mer lönsam. Det bör då observeras att ett årligt belopp för reinvesteringar lagts in i kalkylen.

Utredningen har tagit del av regeringens riktlinjer (1985-06-19) för prioritering vid anskaffning av ADB-utrustning.

En jämförelse av lönsamhetskalkylerna för de tre datorstrukturerna visar att den regionaliserade strukturen till följd av sina högre investeringar m.m. uppvisar påtagligt lägre lönsamhet än de andra två datorstrukturerna. Mellan den centrala strukturen och den central-lokala strukturen föreligger obetydliga skillnader i fråga om lönsamhet.

Kalkylen görs i 1987 års pris- och löneläge. Eftersom intäkterna till övervägande delen består av personalkostnader, som kan antas ha en positiv relativprisutveckling, och en väsentlig del av kostnaderna

Tabell 4.3 Investeringar, kostnader och intäkter i centraliserad struktur (milj. kr.)

	Ar 87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Investeringar													
Datorer m.m.		15.0	18.0	3.0	3.0	3.0							
Terminaler, nät		3.6	3.6	3.6	3.6	3.6			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Systemutveckling	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	1.0							
Lokaler		1.6	1.6	1.6	1.6	1.6							
Utbildning		2.2	2.2	2.2	2.2	2.2							
Mervärdeskatt		4.4	5.1	1.5	1.5	1.5							
Summa investering	6.0	33.8	37.5	18.9	18.9	12.9			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Arliga kostnader													
Tekniskt underhåll		1.9	4.0	4.7	5.3	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Systemprogramvara		3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Pers för drift + underhåll		1.5	5.8	7.3	11.6	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5	14.5
Utbildning				1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Telekommunikation		0.7	2.2	2.9	5.8	6.5	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
Lokaler		1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Förbrukningsmateriel		0.3	0.6	.8	1.2	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Mervärdeskatt		0.5	1.1	1.3	1.5	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Summa årlig kostnad		9.4	18.2	22.5	30.9	35.6	36.5	36.5	36.5	36.5	36.5	36.5	36.5
Investering + årlig kostnad	6.0	43.2	55.7	41.4	49.8	48.5	36.5	36.5	46.5	46.5	46.5	46.5	46.5
Intäkter													
Personalbesparingar			11.3	26.5	44.9	81.7	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4
Kuvert, porto m.m.						1.0	2.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Ränta						15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
övrigt						2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Summa intäkter			11.3	26.5	44.9	99.7	116.4	119.4	119.4	119.4	119.4	119.4	119.4
Netto	6.0	43.2	44.4	14.9	4.9	-51.2	-79.9	-82.9	-72.9	-72.9	-72.9	-72.9	-72.9
Ackumulerat nuvärde	5.7	44.1	81.4	93.2	96.9	60.8	7.7	-44.3	-87.5	-128.2	-166.6	-202.8	-237.0
Netto med enbart persbes.	6.0	43.2	44.4	14.9	4.9	-33.2	-60.9	-60.9	-50.9	-50.9	-50.9	-50.9	-50.9
Ack nuvärde med enbart persbes	5.7	44.1	81.4	93.2	96.9	73.5	33.0	-5.2	-35.3	-63.7	-90.5	-115.8	-139.7

Tabell 4.4 Investeringar, kostnader och intäkter i central-lokal struktur (milj. kr.)

	År 87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Investeringar													
Datorer m.m.		8.2	8.2	8.2	8.2	8.2							
Terminaler, nät		3.0	3.0	3.0	3.0	3.0			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Systemutveckling	6.0	8.0	8.0	8.0	8.0	2.0							
Lokaler		1.6	1.6	1.6	1.6	1.6							
Utbildning		2.2	2.2	2.2	2.2	2.2							
Mervärdeskatt		2.6	2.6	2.6	2.6	2.6							
Summa investering	6.0	25.6	25.6	25.6	25.6	19.6			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Årliga kostnader													
Tekniskt underhåll		1.1	2.2	2.8	4.5	5.0	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6
Systemprogramvara			0.9	1.2	2.4	2.7	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Pers för drift + underhåll		2.1	8.4	10.5	16.8	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0
Utbildning				1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Telekommunikation		0.3	.9	1.2	2.4	2.7	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Lokaler		0.6	1.1	1.4	2.2	2.5	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
Förbrukningsmateriel		0.4	0.8	1.0	1.6	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Mervärdeskatt		0.4	0.7	0.9	1.4	1.6	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Summa årlig kostnad		4.9	15.0	20.0	32.3	38.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3
Investering + årlig kostnad	6.0	30.5	40.6	45.6	57.9	57.9	40.3	40.3	50.3	50.3	50.3	50.3	50.3
Intäkter													
Personalbesparingar			11.3	26.5	44.9	81.7	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4
Kuvert, porto m.m.						1.0	2.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Ränta						15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
övrigt						2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Summa intäkter			11.3	26.5	44.9	99.7	116.4	119.4	119.4	119.4	119.4	119.4	119.4
Netto	6.0	30.5	29.3	19.1	13.0	-41.8	-76.1	-79.1	-69.1	-69.1	-69.1	-69.1	-69.1
Ackumulerat nuvärde	5.7	32.8	57.4	72.5	82.2	52.7	2.1	-47.5	-88.4	-127.0	-163.4	-197.8	-230.2
Netto med enbart persbes.	6.0	30.5	29.3	19.1	13.0	-23.8	-57.1	-57.1	-47.1	-47.1	-47.1	-47.1	-47.1
Ack nuvärde med enbart persbes	5.7	32.8	57.4	72.5	82.2	65.4	27.4	-8.4	-36.3	-62.6	-87.4	-110.8	-132.9

Tabell 4.5 Investeringar, kostnader och intäkter i regionaliserad struktur (milj. kr.)

	Ar 87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Investeringar													
Datorer m.m.		10.4	10.4	10.4	10.4	10.4							
Terminaler, nät		3.6	3.6	3.6	3.6	3.6			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Systemutveckling	6.0	8.0	8.0	8.0	8.0	2.0							
Lokaler		1.6	1.6	1.6	1.6	1.6							
Utbildning		2.2	2.2	2.2	2.2	2.2							
Mervärdeskatt		3.3	3.3	3.3	3.3	3.3							
Summa investering	6.0	29.1	29.1	29.1	29.1	23.1			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Arliga kostnader													
Tekniskt underhåll		1.4	2.8	3.5	5.6	6.3	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Systemprogramvara			2.1	2.8	5.6	6.3	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Pers för drift + underhåll		1.9	7.6	9.5	15.2	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Utbildning				1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Telekommunikation		0.6	1.7	2.3	4.6	5.1	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7
Lokaler		0.5	1.0	1.3	2.1	2.3	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
Förbrukningsmateriel		0.4	0.8	1.0	1.6	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Mervärdeskatt		0.4	0.8	1.1	1.7	1.9	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Summa årlig kostnad		5.2	16.8	22.5	37.4	43.7	46.4	46.4	46.4	46.4	46.4	46.4	46.4
Investering + årlig kostnad	6.0	34.3	45.9	51.6	66.5	66.8	46.4	46.4	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4
Intäkter													
Personalbesparingar			11.3	26.5	44.9	81.7	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4	97.4
Kuvert, porto m.m.						1.0	2.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Ränta						15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Övrigt						2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Summa intäkter			11.3	26.5	44.9	99.7	116.4	119.4	119.4	119.4	119.4	119.4	119.4
Netto	6.0	34.3	34.6	25.1	21.6	-32.9	-70.0	-73.0	-63.0	-63.0	-63.0	-63.0	-63.0
Ackumulerat nuvärde	5.7	36.2	65.3	85.2	101.3	78.1	31.5	-14.3	-51.6	-86.8	-120.0	-151.3	-180.8
Netto med enbart persbes.	6.0	34.3	34.6	25.1	21.6	-14.9	-51.0	-51.0	-41.0	-41.0	-41.0	-41.0	-41.0
Ack nuvärde med enbart persbes	5.7	36.2	65.3	85.2	101.3	90.8	56.9	24.9	0.6	-22.3	-43.9	-64.3	-83.5

avser datorer, som kan antas ha en negativ relativprisutveckling, kan kalkylen tendera att överdriva den tid det tar innan full lönsamhet uppnås.

När datoriserade rutiner används inom tullen och en hög andel av deklarationerna överförs av företagen i elektronisk form blir förutsättningarna långt bättre än i dag att till oförändrad kvalitet m.m. klara en ökning av ärendemängden. Med datorer kan nämligen ett ökat antal ärenden bearbetas och lagras med obetydliga kostnader som följd. Om man därför förutser en påtagligt ökad ärendevolym inom tullen, talar detta för att en genomgripande datorisering långsiktigt bör leda till en gynnsammare kostnadsutveckling än vad ett vidmakthållande av manuella rutiner skulle göra.

Den reduktion av rationaliseringspotentialen som gjorts med hänsyn till ökande ärendevolym, trögheter och odelbarheter samt inte effektivt utnyttjad tid gör att förutsättningarna för att övriga personalbesparingar verkligen skall kunna realiseras blir goda. Till bilden hör också att tullens nuvarande ADB-system är föråldrat och måste utökas och moderniseras om några få år. Investeringarna blir betydande om inte ett tulldatasystem utvecklas och införs.

För att belysa kalkylernas känsligheter för felbedömda kostnader och intäkter har lönsamhetskalkylerna även utförts med förutsättningen att investeringarna och de årliga kostnaderna underskattats med 10 % och att personalbesparingen överskattats med 10 %. Konsekvensen av dessa ogynnsamma förutsättningar sammantagna är att tidpunkten då investeringen får postivt nuvärde förskjuts ett år framåt i tiden och att investeringens nuvärde blir något lägre.

4.7 Totalbedömning

I avsnitten 4.5.1 - 4.5.23 diskuterades hur de tre skilda datorstrukturer, i vilka tulldatasystemet kan drivas, uppfyller olika kvalitativa krav som kan ställas, bl.a. med anledning av regeringens datapolitiska riktlinjer. Dessa kvalitativa bedömningar summerades i avsnitt 4.5.24. Därvid uttalades att en samlad kvalitativ bedömning talade för att en

central-lokal datorstruktur bör väljas för tulldatasystemt om inte starka ekonomiska skäl talar emot detta.

I avsnitt 4.2 behandlades olika syften med en datorisering. Där uttalades bl.a. att tulldatasystemet bör erbjuda möjligheter till ökad delegering av ansvar och befogenheter i tullverket. Det är, enligt min bedömning, onekligen så att de allmänna strävandena inom statsförvaltningen mot ökad delegering av ansvar bäst främjas av en central-lokal datorstruktur.

I avsnitt 4.6 analyserades de tre datorstrukturerna för tulldatasystemet i ekonomiska avseenden. Där framgick att samtliga tre datorstrukturer uppvisar lönsamhet under andra året efter systemets införande. Räknat från investeringsperiodens början uppnås lönsamhet under åttonde året. Den regionala datorstrukturens lönsamhet är svagast medan någon större skillnad mellan den centrala och den central-lokala strukturens lönsamhet uttryckt i nuvärde inte föreligger. Den kalkylgräns som används i beräkningen innefattar tullen och statsverket. Vidgas gränsen till att innefatta även företagen, bortfaller den räntevinst som staten får - och företagen förlorar - vid snabbare uppbörd av tull m.m.

De bedömningar och beräkningar som redovisats talar för att det är ekonomiskt motiverat att utveckla och införa ett tulldatasystem av ungefär det slag som beskrivits. Det fortsatta utvecklingsarbetet avseende tulldatasystemet bör därför ske med inriktningen att detta skall drivas i en central-lokal datorstruktur.

Det är självklart att visshet om en stor och långsiktig investerings lönsamhet inte föreligger i det ögonblick beslut fattas. Osäkerhet finns sålunda om investeringens exakta storlek och om de intäkter som den kan förväntas avkasta. I så måtto är en förstudie alltid en skrivbordsprodukt.

Detta gäller även denna förstudie om ett tulldatasystem. Av intresse är emellertid att motsvarande arbete har bedrivits i Danmark och Norge där man kommit längre och befinner sig i ett genomförandeskede. Vid överläggningar med företrädare för tullmyndigheter och departement i dessa länder har jag, som antytts tidigare, kunnat konstatera vissa slående

likheter mellan de tulldatasystem som håller på att införas i dessa länder och det förslag som jag lämnar. Jag vill särskilt betona likheter i fråga om synen på behovet av styrkande handlingar, bedömningen av näringslivets intresse för elektronisk överföring av uppgifter till tulldatasystemet samt bedömningen av rationaliseringspotentialen och dess fördelning på olika funktioner inom tulladministrationen.

Det sakliga utredningsarbetet om tulldatasystemen har de tre länderna bedrivit oberoende av varandra. När ändå resultaten är så likartade - och dessa har accepterats i de andra länderna - bör detta enligt min mening ses som ett uttryck för att mina bedömningar i fråga om systemets utformning och investeringens lönsamhet är rimliga.

5 FÖRSLAG OCH KONSEKVENSER

I detta kapitel presenteras inledningsvis i avsnitt 5.1 en sammanfattning av de grundläggande förslag om tulldatasystemet som utredningen lämnar. Därefter presenteras i avsnitt 5.2 en plan för hur tulldatasystemet bör införas. I avsnitt 5.3 resp. 5.4 beskrivs ett antal viktiga konsekvenser för tullen och företagen av en datorisering av de tulladministrativa rutinerna. Avslutningsvis berörs vissa finansieringsfrågor i avsnitt 5.5.

5.1 Förslag om tulldatasystem

Jag föreslår att ett tulldatasystem skall utvecklas och införas i vårt land. Detta system omfattar datorstöd för ett antal rutiner i samband med införsel och utförsel av gods och fordon. Företagen skall beredas möjlighet att lämna uppgifter till tullen i elektronisk form.

I samband med datoriseringen bör den svenska tullproceduren modifieras i några avseenden. Viktiga punkter därvid är att hemtagningsförfarandet vid import ersätts av ett första steg i en stegvis förtullningsform. Direktförtullning är en annan form. I och med att import och export av varor i framtiden i stor utsträckning kommer att inledas med eller efterföljas av transitering, är det önskvärt att transiteringen kan inledas resp. avslutas vid annan tullanstalt än sådan i direkt anslutning till gränspassagen. Olika förenklade förfaranden för uppgiftslämnande i samband med import och export förutsätts också utvecklas.

Den officialtulltaxering av postförsändelser som tullen nu utför åt posten skall upphöra. Posten bör som andra speditörer kunna upprätta deklarationer m.m. för mottagarnas räkning.

Godsredovisning av varor som passerar tullupplag skall utföras av upplagshavarna på sätt som uppfyller de krav som tullen reser. Tullen skall ha överinseende över att reglerna efterlevs. Tullen godsregistrerar sändningar som inte passerar tullupplag.

Import- och exportsändningar samt övriga ärenden skall åsättas ett unikt identitetsnummer som följer ärendet genom de tulladministrativa rutinerna.

Tullen skall kunna medge att företagen i elektronisk form får lämna uppgifter för import och export till tullen. För att sådant uppgiftslämnande skall kunna ske behöver företaget uppfylla bl.a. vissa kommunikationsmässiga och datatekniska förutsättningar. Företagets åtagande i samband med uppgiftslämnandet skall vidare dokumenteras i en överenskommelse mellan företaget och tullen.

De företag som får rätt att lämna uppgifter i elektronisk form skall normalt inte behöva lämna styrkande handlingar annat än när tullen till följd av slumpmässig kontroll, urvalskontroll eller av andra skäl begär sådana.

Företag som fortsätter att lämna deklaration på blankett skall till denna foga erforderliga styrkande handlingar.

I tulldatasystemet skall ingå ett antal automatiska avstämningar av uppgifter som deklaranter och tulltjänstemän registrerar i systemet. Enligt vissa kriterier fördelas deklarationer m.m. på olika former för kontroll. En väsentlig del av deklarationerna förutsätts genomgå endast maskinell granskning. Övriga deklarationer kontrolleras mot styrkande dokument och ev. utsätts sändningen också för fysisk kontroll. Om systemet utformas och används skickligt bör detta - i kombination med personella insatser - kunna medverka till en sammantaget förbättrad kontroll.

En mer detaljerad beskrivning av viktiga moment i tulldatasystemet finns i avsnitt 3.5 och 3.8.

För driften av tulldatasystemet skall användas en central-lokal datorstruktur. I en sådan kan hos tullen komma att finnas ca 800 terminaler, ca 35 lokaldatorer och en dator för vissa centrala uppgifter. En mer detaljerad beskrivning av avsedd datorstruktur finns i avsnitt 4.4, 4.5 och 4.6.

I det följande avsnittet presenteras en tidsplan för hur tulldatasystemet kan utvecklas och tas i drift. Därefter beskrivs i två avsnitt olika tänkbara konsekvenser för tullen resp. företagen av en datorisering av de tulladministrativa rutinerna. I ett avslutande avsnitt lämnas sedan förslag om hur investeringar och driftkostnader kan finansieras.

5.2 Plan för genomförande

När man skall lägga fast en lämplig plan för utveckling och införande av tulldatasystemet behöver ett antal olika faktorer beaktas. Av avgörande betydelse är självfallet den tid det tar att utveckla de olika delsystemen och bygga upp nödvändiga register. Även kommunikationssystemen tar tid att bygga upp. Tid behövs också för att utforma de standardiserade tullmeddelanden som skall överföras mellan företagen och tullen. Dessutom måste beaktas de personella förutsättningar som finns inom tullen, bl.a. i form av låg dataerfarenhet. Utbildning behöver ges till ett stort antal tjänstemän samtidigt som den ordinarie verksamheten skall fungera. I sammanhanget kan man också ha i åtanke att handelsutbytet mellan EG-länderna underlättas när den inre marknaden fullbordas, vilket avses ske 1992. Handel med Sverige bör då inte framstå som administrativt mer besvärande än handel med länderna inom EG.

Ett avancerat tulldatasystem är omfattande och komplext. Den möjliga införandetakten påverkas av att tulltjänstemännen idag inte har någon erfarenhet av att använda datorer i förtullningsarbetet. Dataerfarenheten måste därför byggas upp successivt som ett led i genomförandet. Som framgått i det tidigare finns det ett antal olika rutiner som kan datoriseras. Vid en datorisering av dessa rutiner kommer utbildning och information att ta avsevärd tid i anspråk eftersom omkring 2 000 tjänstemän behöver ges användarutbildning. Att genomföra utbildning för

alla dessa tjänstemän på alla de rutiner som datoriseras inför ett samtidigt genomförande är inte möjligt. Dessutom skall särskild ADB-kompetens byggas upp för de omkring 50 personer som skall arbeta vid driftenheten. Härtill kommer att tullens verksamhet är spridd på ett hundratal orter vilket också komplicerar en samtidig datorisering. Sammantaget innebär detta att tulldatasystemet av praktiska skäl måste införas stegvis. I avsnitt 3.7 har redovisats olika möjligheter och restriktioner för ett stegvist införande.

Det stegvisa införandet kan ske enligt olika indelningsgrunder. En möjlighet är att datorisera olika ärendetyper i skilda steg. En annan möjlighet är att åstadkomma en indelning efter orter och trafikfrekvens medan en tredje möjlighet är att datorisera efter transportsätt. För att tillgodose olika önskemål kan det vara lämpligt att på olika sätt kombinera dessa möjligheter.

Vid ställningstagandet till hur det stegvisa införandet bör ske, bör ett antal olika önskemål beaktas. Ett sådant är att man relativt snabbt bör ge olika personalkategorier och olika delar av tullverkets organisation erfarenheter av att använda datorer i det dagliga arbetet. Detta kan åstadkommas genom att system eller delar av system som har kort utvecklingstid införs så snart de är färdigutvecklade. Företagens intresse av att överföra uppgifter i elektronisk form till tullen bör också stimuleras. Förutsättningar bör därför skapas för att så snart som möjligt kunna erbjuda sådan överföring för någon ärendetyp. För företagen är det viktigt att det stegvisa genomförandet sker på sådant sätt att det inte snedvrider konkurrensförutsättningarna. Genomförandet bör även präglas av att rationaliseringar i tullverksamheten skall nås så snart som möjligt.

Diskussionen i de närmast följande avsnitten leder fram till en genomförandeplan för en datorisering av tullens export- och importrutiner.

5.2.1 Exportsystem m.m.

För gods som skall föras ut ur landet skall exportanmälan lämnas. Denna lämnas nu vanligen på den gränsort där godset förs ut. Exportklarering

utförs av tullmyndighet, t.ex. innan godset lastas ombord på fartyget eller innan lastbilen lämnar landet.

Då exportanmälan lämnas sker exportklarering. Därvid granskas att exportanmälan är undertecknad och i övrigt verkar vara korrekt ifylld. Dessutom kontrolleras om godset överhuvudtaget får föras ut ur landet. I samband med exportklareringen eller i efterhand granskas mer noggrant att exportanmälan är formellt riktig, t.ex. att angivet statistiskt nummer existerar och att lämnade uppgifter är rimliga.

Exportanmälan skall kunna registreras lokalt i tulldatasystemet i samband med att anmälan avlämnas. Formella kontroller kan då göras automatiskt i tulldatasystemet i samband med registreringen. Härigenom skall formella brister i avlämnade exportanmälningar kunna upptäckas tidigt i händelsekedjan och ofta åtgärdas omgående. I samband med registrering av uppgifterna skall systemet även kunna ge deklarant och tulltjänsteman hjälp och stöd i fråga om krav på tillstånd, licens m.m. Exempel på register som behövs för ändamålet är tulltaxa, länderkoder och vissa exportbestämmelser. Vissa av dessa register är gemensamma med andra delsystem i tulldatasystemet.

På många orter utförs exportklarering vid flera arbetsställen. Vanligen är varje arbetsställe inriktat på visst transportsätt. Väljer man att införa systemet uppdelat per transportsätt kommer man på vissa orter att få skillnad i handläggningen av exportanmälan mellan de olika arbetsställena. Tjänstemännen på orten cirkulerar vanligen mellan olika arbetsställen och kan härigenom tvingas att handlägga exportanmälan enligt olika rutiner. Två system för hantering och distribution av statistikunderlag kommer i så fall att finnas på dessa orter, nämligen ett system där blanketter skickas som idag och ett där uppgifterna förmedlas och tas fram i tulldatasystemet. I vissa enstaka fall kan en tjänsteman samtidigt behöva handlägga exportanmälan enligt båda systemen, nämligen om han handlägger exportanmälan för en färja som lastar både fordon och järnvägsvagnar. För att tjänstemännen inte skall behöva handlägga exportanmälan på olika sätt bör i fråga om denna rutin hela orten datoriseras samtidigt och inte indelas efter transportsätt.

I avsnitt 3.5.2 om en modifierad tullprocedur vid export föreslås att exportklarering även skall kunna ske vid inlandstullkammare. Detta innebär att uppgift om utförd klarering måste finnas tillgänglig på utförselorten. Vid klareringstillfället kan inte alltid med bestämdhet förutsägas var utförseln kan komma att äga rum. Vilket transportmedel som godset skall fraktas med är inte heller alltid känt. Detta innebär att uppgifter som registreras på en ort måste finnas tillgängliga i datasystemet vid utförselorten.

I ett inledningsskede, innan datakommunikation är helt utbyggd, kommer exportinformationen inte att vara tillgänglig på alla orter på detta sätt. Man kan då tänka sig följande övergångsvisa lösningar. Om exportklarering ägt rum vid en inlandstullkammare antecknas detta på t.ex. transitbladet (blad 4) av enhetsdokumentet. Vid utförselorten i samband med klareringen av fordonet kan dokumentet uppvisas varvid framgår att exportklarering redan är utförd. Några ytterligare åtgärder skulle då inte krävas på utförselorten.

I det fall exportklarering gjorts på en ort där systemet är infört och utförseln sker på en ort där systemet ännu inte införts, får antingen blanketter användas eller så får telefonkontakt tas med närmaste datoriserade myndighet för att få besked om utförd klarering. Sådana här oformligheter bör undvikas genom att systemet förs in snabbt över hela landet.

I rutinerna för handläggning av exportanmälan ingår normalt ingen avgiftsberäkning. De program och rutiner som sammanhänger med en datorisering är ganska få och kan betraktas som förhållandevis enkla att utveckla och använda.

Det är därför sannolikt att systemet för export kommer att ta relativt kort tid att utveckla. Vid samtidig utvecklingsstart av de olika systemen i tulldatasystemet kommer exportsystemet troligen att vara ett av de första systemen som kan tas i drift.

Exportanmälan handläggs på ca 100 platser i landet, men det är ett betydligt mindre antal platser som svarar för huvuddelen av anmälningarna. Ca 85 % av exportanmälningarna handläggs på 22 platser. Exempel

på platser med en betydande mängd exportärenden är Helsingborg, Trelleborg, Svinesund, Arlanda, Göteborg, Malmö, Stockholm och Örje (norsk tullstation). Det bör dock observeras att delvis nya orter kan bli aktuella då den nya transitordningen börjar tillämpas. Detta beror på att den nya transitordningen innebär att sändningar i många fall kommer att kunna transiteras direkt från exportklarerande myndighet i inlandet till mottagande myndighet i utlandet.

Större exportörer och ombud kan så småningom komma att medges att teleöverföra exportanmälan till tulldatasystemet. Sådan överföring kan vara en tekniskt komplicerad process. Då teleöverföring av ärenden mellan näringslivet och tullen skall starta, är det därför en fördel om man kan börja med ett förhållandevis enkelt ärende. De ärendetyper som kan bli aktuella för elektronisk överföring är främst exportanmälan och importanmälan med tulldeklaration. Av dessa båda kan exportanmälan betraktas som den något enklare. Den innehåller ett mindre antal uppgifter som skall granskas och däri ingår sällan beräkningar som behöver kontrolleras. Dessutom behöver f.n. endast i undantagsfall styrkande handlingar bifogas exportanmälan. Därmed framstår det inte som ett så stort steg att börja teleöverföra uppgifter i exportanmälan.

Underlag för exportstatistik skall hämtas ur tulldatasystemet. De exportanmälningar som når datoriserade arbetsställen i tullen vidarebefordras i tulldatasystemet till den centrala enheten. På mindre orter som inte omedelbart kommer att datoriseras kan dagens system tillämpas, dvs. exportanmälan skickas till en central enhet för registrering. När exportsystemet varit i drift någon tid bör dock dessa exportanmälningar sändas till närmaste datoriserade tullmyndighet för registrering.

En central funktion kan sammanställa underlaget och överföra materialet till statistiska centralbyrån.

Debitering av vägtrafikskatt

För utländska brännoljedrivna fordon och släpvagnar skall erläggas kilometerskatt om den sammanlagda körsträckan i landet uppgår till minst 50 kilometer. Som underlag för debitering lämnar chauffören vid

inresetillfället en deklaration till tullen. Deklarationen innehåller uppgifter om bl.a. fordonets vägmätarställning och registreringsnummer. Deklarationen stämplas av tullen och återlämnas till chauffören. Vid utresetillfället lämnas deklarationen åter till tullen, nu kompletterad med bl.a. ny vägmätarställning. Tullen beräknar avgiften och vid kontantbetalning utfärdas ett kassakvitto.

Det görs närmare 400 000 debiteringar av vägtrafikskatt per år. Omkring 80 % av dessa betalas kontant, resterande 20 % debiteras i tullräkning.

I ett tulldatasystem kan uppgifterna i deklarationen registreras på inreseorten. På en skrivare kan framställas ett enkelt registreringsbevis som kan medföras under färden i landet. Då fordonet senare anländer till utreseorten kallas ärendet fram på bildskärmen av tulltjänstemannen, vissa kompletterande uppgifter registreras och avgiften beräknas automatiskt i systemet. På utreseorten kommer endast ett fåtal uppgifter att behöva registreras. Dessa i kombination med de uppgifter som registrerades vid inresetillfället är tillräckliga för att systemet skall kunna beräkna vägtrafikskatten. Det är en fördel att få uppgifter registreras vid utresetillfället, då det i detta skede ofta råder brådska, t.ex. i samband med färjeavgångar. Skisserat förslag bygger på att de olika orterna hänger samman i systemet. Uppgifter som registreras på inreseorten skall finnas tillgängliga i systemet på utreseorten. Vilken denna blir kan inte alltid med säkerhet förutsägas vid inresetillfället. Detta innebär att registrerade uppgifter måste kunna nås från samtliga utreseorter.

Enligt statistik från 1985 debiterades vägtrafikskatt på totalt 46 platser i landet. Närmare 90 % av debiteringarna ägde emellertid rum på 12 platser. Dessa orter sammanfaller med de orter där exportsystemet tidigt är avsett att införas. En datorisering av denna rutin i anslutning till att exportsystemet införs, kan således ske med endast marginella tillkommande kostnader. Terminaler m.m. finns redan på plats för hantering av exportrutinen.

De program för beräkning av vägtrafikskatt och övriga rutiner som sammanhänger med en datorisering av detta delsystem är förhållandevis

enkla. Även registreringsarbetet är av tämligen ringa omfattning. Däremot kommer en datorisering av denna rutin att innebära att en funktion för utskrift av tullräkning m.m. måste skapas. Antalet debiteringar av vägtrafikskatt i tullräkning är förhållandevis få, varför det av detta skäl kan vara lämpligt att denna funktion först provas med vägtrafikskatten. Härigenom ges alltså möjligheter att tidigt bygga upp och pröva rutiner för denna hantering som kommer att bli omfattande i samband med att importsystemet införs.

Debiteringar av vägtrafikskatt som handläggs på orter som inte datoriserats kan, i vart fall övergångsvis, tillämpa dagens system, dvs. sända sina blanketter till en central enhet för registrering. Snarast möjligt bör dock dessa debiteringar sändas till närmaste datoriserad tullmyndighet för registrering.

I ett inledningsskede kan information från inresetillfället medfölja transporten till utreseorten där debitering sker. På detta sätt kan denna rutin inledningsvis fungera som en lokal rutin.

Transporträdet har till utredningen framfört intresse av att ur detta delsystem få tillförlitliga uppgifter om bl.a. antalet utländska lastbilar som färdas inom landet samt i vilka länder dessa är registrerade.

Även företrädare för försvarsstaben har uttryckt intresse för vissa uppgifter om utländska lastbilar som kan fås ur detta delsystem.

Frågan om hur den rörliga delen av vägtrafikskatten för dieseldrivna fordon skall vara utformad i Sverige har prövats vid olika tillfällen. F.n. finns dock inga planer på att den skall upphöra. Inom de nordiska länderna används olika former för vägtrafikbeskattning. En nordisk arbetsgrupp har tillsatts för att försöka arbeta fram ett förslag till harmonisering av de fasta och rörliga vägtrafikskatterna. För att nå dit måste emellertid i några av länderna omfattande omfördelningar göras mellan fasta och rörliga skatter, varför ett resultat av detta arbete får ses på mycket lång sikt. Även inom EG ser man över beskattningen av lastbilstransporter. De olika länderna har mycket varierande beskattning och olika typer av avgifter. Inte heller här planerar man

att avskaffa vägtrafikskatterna. Dock strävar man efter att få en enhetlig utformning av beskattningen i de olika länderna. Inom den arbetsgrupp inom EG som arbetar med denna fråga har man sett "den skandinaviska modellen" som ett alternativ.

Vägtrafikskatt baserad på körsträcka kommer sannolikt även fortsättningsvis att uppbäras i vårt land, i vart fall inom överskådlig framtid. Mot denna bakgrund kan det vara motiverat att ge tullen datorstöd för denna rutin.

Transitering

Transitering i samband med import innebär att sändningen transporteras i oförtullat skick till bestämmelsetullanstalten. Vid utförsel innebär transitering att sändningen transporteras inom landet i exportklarerat skick. I samband med att transitering beviljas, utfärdas en transiteringshandling. Då sändningen når bestämmelseorten skall ett exemplar av transiteringshandlingen, den s.k. ryckattesten, skickas tillbaka till den tullmyndighet som beviljat transiteringen. I vårt land förutsätts en ny västeuropeisk transiteringsordning komma att tillämpas fr.o.m. 1988. Transiteringshandlingen kommer då att utgöras av enhetsdokumentet. Många sändningar som exporteras kommer att transiteras från Sverige direkt till en bestämmelseort i något västeuropeiskt land. Sannolikt kommer den nya transiteringsordningen att leda till en avsevärd pappershantering, handlingar skall sorteras in i pärmar och plockas fram och prickas av då ryckattesten kommer osv.

Det kan vara lämpligt att ge transiteringsrutinerna i samband med export datorstöd. Blad 1 i enhetsdokumentet utgör både exportanmälan och det exemplar som skall behållas då sändningen transiteras. I samband med att uppgifterna för exporten registreras kan på ett enkelt sätt även markeras att sändningen transiteras. När ryckattesten kommer tillbaka, kallas ärendet fram på bildskärmen med hjälp av ett identitetsnummer som åsatts enhetsdokumentet och markering görs att ryckattest erhållits. Systemet skall hålla reda på vilka transiteringar som utfärdats. Man skall också kunna få besked om för vilka sändningar ryckattest erhållits resp. inte erhållits. Härigenom sparar tullverket

mycket arbete genom att slippa sortering av papper, manuellt sökande efter uppgifter och prickning. Underlag för att rikta förfrågningar till utländska tullmyndigheter skall också enkelt kunna tas fram ur systemet. Datorstöd för transitering kan inledningsvis utformas som en rent lokal rutin.

5.2.2 Importsystem

Det vanligaste ärendet inom importverksamheten är förtullning. Vid förtullning lämnas till tullen importanmälan med tulldeklaration åtföljd av styrkande handlingar. Förtullning kan ske direkt eller efter hemtagning. Det sistnämnda är f.n. det vanligaste. Förtullning efter hemtagning sker alltid vid en för företaget bestämd kontrolltullanstalt. Hemtagningsförfarandet avses ersättas med första steget i ett stegvist tullförfarande.

I samband med förtullning mottar tullen flera blad av samma blankett samt styrkande handlingar. Denna ärendetyp ger upphov till en väsentlig del av den volym handlingar som f.n. hanteras av tullen.

Då importanmälan granskas, kontrolleras bl.a. att den är undertecknad samt att den verkar vara korrekt ifylld och att lämnade uppgifter verkar rimliga. Dessutom kontrolleras att tull, annan skatt och avgifter är rätt beräknade och om införselbestämmelser gäller för varan m.m.

Ett tulldatasystem kan innehålla automatiska avstämningar av lämnade uppgifter, beräkningsfunktioner och kontrollmoment. Exempel på program och register som krävs för dessa ändamål är program för beräkning av tull, program för beräkning av ca trettio andra avgifter som tullen uppbär, ett register med tulltaxan med tillhörande bilagor, införselbestämmelser, företagsregister, prisregister, program för ränteberäkningar och debitering av förseningsavgift.

Antalet program som är nödvändiga för en datorisering av importrutinerna är stort. Några av programmen kan bedömas vara ganska komplicerade. Utvecklingsarbete, programmering och systeminförande kommer därför att behöva sträcka sig över flera år. Andra delsystem som inte kräver lika

lång utvecklingstid kommer därför att vid samtidig utvecklingsstart att kunna tas i drift före detta delsystem.

Detta har det positiva med sig att flera av de register som är gemensamma med andra delsystem i tulldatasystemet kommer att ha provats i drift. Fel och brister i dessa gemensamma register kan då redan vara åtgärdade när importsystemet införs.

Att datorisera importproceduren är ett stort steg att ta. Det är därför önskvärt att det kan delas in i ett antal mindre delsystem eller att systemet kan börja införas på t.ex. ett begränsat antal orter eller för ett visst transportsätt. Kraven på program och register som krävs för förtullning är dock lika oavsett om godset transporteras med bil och förtullas i Haparanda eller om godset fraktats med flyg och förtullas på Landvetter. Detta innebär att när alla gemensamma program och rutiner som krävs för importanmälan utvecklats, kan i princip importsystemet införas var som helst.

För att tidigt även pröva delar av importrutinerna i tulldatasystemet kunde ett förenklat importsystem införas. Ett sådant förenklat importsystem kunde innehålla program för handläggning av importanmälningar där det endast utgår mervärdeskatt eller tullberäkningen är enkel. Önskvärt är vidare att uppgifter inte skulle behöva överföras mellan olika orter. Ett sådant system lämpar sig därför bäst på orter med hög andel direktförtullningar. Härigenom kan också, i vart fall på någon eller några orter, ytterligare personalkategorier tidigt få erfarenhet av att använda tulldatasystemet i det dagliga arbetet.

Förtullning sker på ca 70 platser. Denna ärendetyp är frekvent på ett något större antal orter än övriga ärendetyper, men även här dominerar vissa orter. Drygt 50 % av det totala antalet importanmälningar handläggs i Stockholm, Göteborg, Arlanda, Malmö och Helsingborg.

För denna ärendetyp kan göras en uppdelning i direktförtullning och förtullning efter hemtagning eller - i en ny tullprocedur- stegvis förtullning.

Direktförtullning är en handläggningsform som ofta sker under pressade tidsförhållanden. Förtullning sker f.n. ofta i samband med att ett fordon ankommer till en gränsort eller då en färja kommer till hamnen. För att undvika köbildning måste förtullningen klaras av snabbt. Det kan i vissa fall vara besvärande att många beslut måste fattas snabbt och under pressade förhållanden. Direktförtullning måste i vissa fall handläggas av tulltjänstemän utan fullständig tulltaxeringsutbildning. Med hänsyn till det stöd en datorisering kan lämna, kan det därför vara lämpligt att börja införa importdelen av tulldatasystemet på de platser där direktförtullning är ett frekvent ärende. För att inleda datoriseringen av importdelen med direktförtullning talar också att denna förtullning påbörjas och avslutas på samma ort. Ärendeuppgifterna skall således inte överföras till en annan ort för vidare handläggning.

Vid stegvis förtullning skall de uppgifter som registreras i det första steget inom tullen överföras till importörens kontrolltullanstalt. Importören skall alltid lämna uppgifterna i det andra steget till en i förväg bestämd tullanstalt. Inom tullen behöver uppgifter inte överföras omedelbart till kontrolltullanstalten, då vanligtvis minst ett par dagar brukar förflyta innan importanmälan i steg två lämnas. Den stegvisa förtullningen innebär alltså att uppgifter i tulldatasystemet måste kunna överföras från en ort till en annan. Införandet av datorstöd i denna typ av förtullning bör därför anstå till dess kommunikationsnätet i väsentliga delar är uppbyggt.

En annan viktig funktion i tulldatasystemet är faktureringen och betalningsbevakningen.

Tullen hanterar drygt 2 700 000 importanmälningar per år. Ca 99 % av dessa lämnas av importör eller ombud som har kredit och leder således till en debitering i tullräkning. Dessa uppgifter kan från lokal tullmyndighet överföras i systemet till en central funktion där uppgifterna skall sammanställas och en tullräkning produceras i tulldatasystemet. För de kontantbetalande måste rutiner skapas för utskrift av kassakvitto m.m.

Importanmälan kan komma att överföras i elektronisk form från importörer och ombud till tulldatasystemet. Importanmälan med tulldeklaration

innehåller många uppgifter som skall tas emot, granskas och kontrolleras i systemet. Dessutom skall vissa komplicerade beräkningar utföras.

I importrutinerna ingår ett stort antal ärendetyper som inte beskrivits här. För vissa av dessa ärendetyper måste särskilda system skapas och införandet kan ske på i stort samma vis som för här beskrivna ärendetyper.

De importanmälningar som når datoriserade arbetsställen i tullen vidarebefordras i tulldatasystemet till den centrala enheten. Denna kan sammanställa och överföra underlag för importstatistiken till statistiska centralbyrån resp. svara för framställning av tullräkningar.

De orter som inte omedelbart ansluts till systemet kan övergångsvis sända sina blanketter till en central enhet för registrering. Rutiner bör dock skapas snarast så att dessa importanmälningar kan sändas till närmaste datoriserade tullmyndighet för registrering.

Själva importhändelsen inleds egentligen med en godsregistrering av de sändningar som ankommit. Denna registrering kan sägas utgöra grunden för den kommande klareringen av sändningen. Det har diskuterats att i ett tidigt skede utveckla ett system för godsredovisning. Godsredovisningen kommer till största delen att ske på de privata tullupplagen, varför utvecklingen av detta system främst bör äga rum hos dem. I en gemensam skrivelse från Sveriges Grossistförbund, Sveriges Industriförbund och Sveriges Speditörförbund välkomnar dessa tre organisationer idén att en arbetsgrupp bildas, med uppgift att "visa de krav på ett godsredovisningssystem som kan tillgodoses inom ramen för de redovisningssystem som förekommer hos tullupplagsinnehavare". Organisationerna anser det vara en fördel om Sveriges Speditörförbund har ledarskapet för en sådan grupp. Förutom speditörer bör dessutom ingå representanter från tulldatautredningen, tullverket och övriga näringslivet.

I sammanhanget bör också nämnas att många tullupplag redan har fungerande system för godsregistrering och godsredovisning.

För gods som transporteras med post eller järnväg råder f.n. speciella förhållanden. På posttullavdelningarna tillämpas t.ex. ett official-

tulltaxeringsförfarande och SJ har t.ex. själva hand om godsvården och kan dessutom uppträda som tullskyldig för importören. I samband med utveckling och införande av ett tulldatasystem bör sådana särpräglade förhållanden i väsentlig mån harmoniseras med i övrigt gällande förhållanden. Särskilda projekt bör därför bildas mellan tullen och tulldatautredningen samt posten resp. SJ för att pröva och utforma de rutiner som skall tillämpas i anslutning till det kommande tulldatasystemet. Inriktningen skall då vara att uppgifterna i importanmälan och exportanmälan skall överföras elektroniskt.

5.2.3 Övriga delsystem

Exportanmälan och importanmälan är de dominerande ärendetyperna inom tullverket. Förutom dessa ärenden och med dem sammanhängande rutiner förekommer en rad andra ärenden inom tullverket. Det som här avses är främst de debiteringar som görs på annat sätt än i importanmälan, t.ex. debitering av fyr- och farledsvaruavgifter. Dessa delsystem kan betraktas som förhållandevis små och har närmast karaktär av ren kontorsrationalisering i samband med datorisering av övriga rutiner.

Utformningen av dessa delsystem kan läggas sent i utvecklingsarbetet då de inte kan anses vara prioriterade. Införandet kan ske efter ärendefrekvens på de olika orterna.

5.2.4 Genomförandeplan

Omfattande tester och försöksverksamhet förutsätts äga rum innan tulldatasystemets olika delsystem tas i drift.

Exportsystemet bedöms bli det delsystem som, vid gemensam start av utvecklingsarbetet, först blir klart att tas i drift. Även andra skäl talar för att det är lämpligt att inleda datoriseringen med exportsystemet.

Inledningsvis kan tulldatasystemet användas utan datakommunikation mellan de olika orterna. Någon av de lokala datorerna får då tjänstgöra

som "centraldator" för att à jourhålla gemensamma register m.m. Överföring av uppgifter mellan olika enheter får i detta skede ske på lämpligt sätt. Det nätverk som krävs för datakommunikationen i tulldatasystemet kommer att ta något längre tid att utveckla än vissa delar av de operativa delsystemen. När kommunikationssystemet är färdigt att tas i drift, kan det vara lämpligt att pröva systemet på ett förhållandevis enkelt ärende som debitering av vägtrafikskatt. Möjligheten att i systemet överföra uppgifter mellan olika orter kommer att utgöra en vital del av tulldatasystemet. På utförselorten skall vid behov bl.a. uppgift om utförd exportklarering vid någon inlandstullkammare kunna tas fram. Det är därför viktigt att kommunikationssystemet utprovas och testas väl under inte alltför tidskritiska förhållanden.

Exportsystemet kan inledningsvis användas helt lokalt utan någon datakommunikation mellan de olika orterna. Har exportklarering utförts vid en inlandstullkammare kan anteckning härom göras på det medföljande enhetsdokumentet. På utförselorten kan dokumentet visas upp i samband med övrig klarering. På så sätt kan genomförandet inledas utan den komplicerande faktor som själva datakommunikationen kan utgöra.

De första orterna som datoriseras bör vara orter där exporten huvudsakligen sker med ett enda transportsätt, för att därmed undvika det mer komplicerade genomförandet med flera arbetsställen och flera transportsätt på en ort. På orten bör också finnas något företag som kan få möjlighet att överföra exportuppgifterna elektroniskt. Det är viktigt att även denna möjlighet provas tidigt.

Exempel på orter, där det är lämpligt att inleda genomförandet av exportsystemet på, är Arlanda, Landvetter och Trelleborg. När systemet tagits i drift på dessa orter kan efter någon tid andra orter som t.ex. Svinesund, Malmö, Göteborg och Stockholm följa efter. Helsingborg har ett så stort antal ärenden att en datorisering där bör ske tidigt. Trafiken i Helsingborg är emellertid så intensiv att det knappast är lämpligt att inleda ett genomförande där.

Delsystemet för stöd till transitering bör följa samma genomförandeschema som exportsystemet, eftersom dessa båda system hänger så nära samman.

På 12 orter sker 90 % av debiteringarna av vägtrafikskatt. Dessa orter är desamma som där exportsystemet införs tidigt. Då exportsystemet är infört på flertalet orter kan systemet för debitering av vägtrafikskatt också införas. Detta innebär att utrustning redan finns på plats och några ytterligare investeringar med anledning av systemet för vägtrafikskatt behöver knappast göras.

Då systemet för vägtrafikskatt tas i drift krävs emellertid också att uppgifter kan överföras mellan de olika orterna. Systemet med vägtrafikskatt bedöms som lämpligt för att pröva datakommunikation i tulldatasystemet under driftmässiga förhållanden.

Först efter nu nämnda delsystem kan importsystemet börja införas. När importsystemet skall vara i full drift, måste givetvis alla funktioner finnas i systemet. Program för stöd och kontroll, för beräkning av tull, annan skatt och avgifter, överföring av uppgifter mellan olika orter skall fungera osv. Som nämnts kommer emellertid detta system att ta lång tid att utveckla eftersom det innehåller både många och komplicerade moment. Det är därför angeläget att åtminstone delar av importsystemet kan införas innan hela importsystemet tas i drift.

Ett förenklat importsystem bör prövas. Detta skulle t.ex. kunna behandla importanmälningar som av någon anledning blir tullfria eller endast innehåller en enkel tullberäkning. Detta förenklade system skulle inte vara komplett och inte innehålla alla funktioner. Avsikten skulle närmast vara att tidigt få möjlighet att pröva vissa avgränsade delar av importsystemet. Härigenom skulle det också bli möjligt att på ett tidigt stadium ge ytterligare personalkategorier erfarenheter av att använda terminaler i det dagliga arbetet.

Den ärendetyp som lämpar sig bäst i sammanhanget är direktförtullning i och med att sådana ärenden handläggs på en och samma ort. På orten bör dessutom finnas något företag som kan ges tillfälle att överföra deklarationsuppgifter elektroniskt. Härigenom kan även den elektroniska överföringen prövas tidigt. Ett gott exempel på en sådan plats är Arlanda.

Direktförtullning sker ofta i en trafiknära situation. I många fall beviljas utlämning av tjänstemän utan fullständig taxerarutbildning. Därför kan det vara lämpligt att inleda införandet av importsystemet på platser med många direktförtullningsärenden. Den inledande fasen av datoriseringen av importen kommer då till stor del att ske långt ut i verksamheten, nära själva trafikflödet.

De orter som mot denna bakgrund kan bli aktuella för ett tidigt införande av importsystemet är t.ex. Arlanda, Trelleborg samt Bil- och järnvägstullavdelningen i Göteborg.

Handläggning av andra steget i stegvis förtullning avses ske vid kontrolltullanstalter. Dessa ligger som regel i närheten av importörerna vilket underlättar kontakter vid besök och efterkontroller. På orter med flera tullenheter kan resp. enhet komma att betraktas som kontrolltullanstalt, varigenom granskningsarbetet kommer att fördelas på flera enheter. De centrala tulltaxeringsavdelningarnas ställning i detta sammanhang berörs i avsnitt 5.3.

De stora orterna för denna förtullningsform är Stockholm, Göteborg och Malmö. Omkring hälften av importanmälningarna handläggs där.

En central funktion måste byggas upp någontstans i landet där bl.a. tullräkningar skall skrivas ut, underlag för handelsstatistik sammanställas och uppdatering av gemensamma register skall ske. Denna centrala enhet kan börja byggas upp i samband med att de första delsystemen i tulldatasystemet tas i drift och sedan successivt byggas ut allt eftersom utvecklingsarbetet och genomförandet fortskrider.

Godsregistrering och godsredovisning skall ske på tullupplagen. Ett projekt bör startas för att visa de krav som tullen bör ställa på ett godsredovisningssystem.

Posten och SJ intar f.n. en särställning när det gäller godsvård, klarering och handläggning av tullärenden. Särskilda projekt bör startas för att verksamheten vid posten och SJ snabbt skall anpassas till tulldatasystemet och den nya tullproceduren. Både posten och SJ förutsätts överföra uppgifter elektroniskt.

För att uppgifter skall kunna överföras mellan företag och tullen måste ett omfattande och grundläggande standardiseringsarbete göras. Meddelandetyper och meddelandeuppbyggnad, standards och format måste utformas och fastställas. Detta arbete är omfattande och kräver avsevärd tid. För att lösa denna fråga bör ett projekt startas tillsammans med Handelsprocedurrådet SWEPRO.

En mall bör också utformas för den överenskommelse vari tullens medgivande till företag att överföra uppgifter i elektronisk form dokumenteras.

Delsystem för övrig debitering kan införas i ett relativt sent skede. Utrustning som behövs för dessa delsystem kommer då sannolikt redan att finnas på plats då systemen skall införas. Själva införandet kan ske efter ärendefrekvens på de olika orterna.

Det registreringsarbete som nu görs på statistiska sektionen kommer successivt att upphöra i och med att tulldatasystemet tas i drift. Under 1989 kommer exportanmälan att börja registreras och hanteras i tulldatasystemet. För importen gäller att importanmälan kan börja hanteras i tulldatasystemet under 1991. En mindre mängd kan komma att hanteras i tulldatasystemet redan under 1990.

Även rutinerna för den centrala uppbörden kommer att påverkas av tulldatasystemet. Allt eftersom de olika ärendetyperna registreras i tulldatasystemet kommer tullräkningen att tas fram ur detta system.

5.2.5 Tidsförhållanden

Utveckling av exportsystemet kan inledas under hösten 1987. Tester och försök genomförs under 1988. Från mitten av 1988 kan en slutlig beskrivning börja tas fram samt anskaffning av utrustning, utbildning och information förberedas. Därefter kan systemet med början under 1989 successivt införas på de 22 platser som täcker 85 % av antalet exportanmälningar.

Samtidigt med att exportsystemet börjar utvecklas inleds utveckling av importsystemet och försök genomförs på ett antal orter. Våren 1990 kan ett partiellt importsystem tas i bruk på någon ort. Slutlig systembeskrivning, anskaffning av utrustning, utbildning och information kan ske under 1991. Ett successivt införande av det fullständiga importsystemet kan påbörjas under hösten 1991.

Parallellt med dessa aktiviteter skall bl.a. krav på och regler för godsredovisningssystemet utvecklas. Tidigt under 1988 bör ett projekt för utformning av tullmeddelanden påbörjas. Projektarbete för posten och SJ bör inledas under 1987 och systemen bör kunna införas i dessa två företag under våren 1990.

Från mitten av 1993 skall alla import- och exportärenden hanteras i tulldatasystemet.

Denna genomförandeplan är preliminär. Planen avses övervägas ytterligare under det fortsatta utredningsarbetet.

Tidsplan för genomförande presenteras också i tabell 5.1.

I tabell 5.2 redovisas ärendefrekvens på de olika orterna. Rangordning görs där efter antalet exportanmälningar per plats.

5.3 Konsekvenser för tullen

Införandet av ett tulldatasystem kommer att få genomgripande konsekvenser för tullen i olika avseenden. Det får således effekter på organisationen och kommer att i hög grad påverka arbetsformerna vid handläggning av skilda typer av ärenden i samband med import och export m.m. Förändringarna kommer också att påverka arbetsmiljön och arbetssituationen för tulltjänstemännen. I detta avsnitt beskrivs olika tänkbara konsekvenser av detta slag. Tulldatasystemet beaktar bl.a. den ordning som inträder 1988 när konventionerna om enhetsdokumentet och om den nya transiteringsordningen träder i kraft. Även vissa konsekvenser av dessa förändringar beskrivs därför.

Tabell 5.1 Tidsplan för genomförande

Budgetår	Exportsystem m.m.	Importsystem
1987/88	Utveckling av system för export, transitering och och vägtrafikskatt, inkl försök.	Systemskisser avs. delsystem för import. Registeruppbyggnad. Försök på ett antal orter avs. delar av systemen.
1988/89	Slutlig beskrivning av system för exportanmälan, transitering och vägtrafikskatt. Upphandling av utrustning. Utbildning, information.	Systemutveckling avs. godsredovisning. Dokumentlöst överförande (meddelande, kontroller).
	Successivt införande av systemet för export och transitering.	Detaljerad plan för datorisering av importsystemen.
1989/90	Test och försök med kommunikationssystemet.	Införande av ett partiellt system för importen.
		System för posten och SJ.
1990/91	Successivt införande av systemet för debitering av vägtrafikskatt och datakommunikationssystemet.	Slutlig systembeskrivning. Anskaffning av utrustning. Utbildning och information för importsystemen.
1991/92 1992/93		Successivt införande av hela importsystemet.
1993/94	Full drift.	Full drift.

Tabell 5.2 Ärendefrekvens på olika orter år 1985
1000-tal ärenden

	Export	Km-skatt	Direkt-fört.	Fört. efter hemtagn.	Summa
Helsingborg	355	88	50	65	558
Trelleborg	244	33	21	6	304
Svinesund	214	63	13	0	290
Arlanda	190	0	68	91	349
Gbg/Sjö-Frihamnstullavd.	190	0	7	0	197
Malmö/Nyhamnen	157	9	50	0	216
Göteborg/Masthuggskajen	152	52	16	0	220
Stockholm/Frihamnen	149	27	27	0	203
Örje	121	28	1	0	150
Göteborg/Landvetter	86	0	20	0	106
Göteborg/Skandiahamnen	78	0	11	0	89
Malmö/Limhamn	47	8	10	0	65
Ystad	46	10	3	5	64
Eda	28	10	4	0	42
Haparanda	23	11	9	1	44
Stockholm/Kapellskär	20	12	2	0	34
Gbg/Bil o Järnvägstullavd.	9	0	88	0	97
Norrköping	8	0	9	47	64
Västerås	7	0	4	29	40
Borås	5	0	15	67	87
Stockholm/Västberga	1	0	35	0	36
Jönköping	0	0	10	66	76
Sthlm/Centrala tulltax.avd.	0	0	12	469	481
Gbg/Centrala tulltax.avd.	0	0	13	218	231
Malmö/Centrala tulltax.avd.	0	0	5	139	144
Summa	2130	351	503	1203	4187
Riket	2488	397	623	1617	5125

5.3.1 Organisatoriska konsekvenser vid generaltullstyrelsen

Hos generaltullstyrelsen påverkas i första hand verksamheten vid statistiska sektionen av ett kommande tulldatasystem. En effekt av datoriseringen blir att dataregistreringsarbetet vid statistiska sektionen upphör och ersätts med dataregistrering hos lokala tullmyndigheter och med elektronisk överföring av uppgifter från företag till tulldatasystemet. Samtidigt upphör behovet av de datorbearbetningar och sannolikt också de maskinella kontroller som statistiska centralbyrån idag utför för tullens räkning.

Statistiska sektionen vid generaltullstyrelsen måste idag lägga ned ett omfattande arbete på att säkerställa att registreringsunderlag i form av exportanmälningar, hemtagningsanmälningar, tullsedlar och andra debiteringshandlingar erhålls från de lokala tullmyndigheterna och att de uppgifter som skall dataregistreras från dessa handlingar blir fullständigt och korrekt registrerade. Då tulldatasystemet införts upphör den interna informationsöverföringen med hjälp av blanketter och ersätts med elektronisk informationsöverföring. Därmed upphör också sådant arbete som bedrivs vid den s.k. inprickningen, exportförkodningen och hemtagningsexpeditionen.

Primärmaterialet för handelsstatistiken granskas f.n. inom granskningsenheten på statistiska sektionen i syfte att förbättra kvaliteten på materialet. I ett tulldatasystem kommer kvaliteten på uppgifterna i primärmaterialet att bli avsevärt förbättrad genom att formella och andra kontroller utförs i samband med att uppgifter dataregistreras i eller överförs elektroniskt till systemet. Den maskinella kontroll som statistiska centralbyrån utför kommer att utföras i tulldatasystemet. Erfarenheterna från försöksverksamheten får visa om ett behov av central manuell kontroll hos statistiska sektionen kvarstår. Behov kommer dock att finnas av en central verksamhet som löpande bedömer och uppdaterar kontrollparametrar, prisgränser, möjliga länder m.m. samt initierar nya åtgärder med syfte att förbättra i första hand den maskinella kontrollen i tulldatasystemet.

Personalminskningarna vid statistiska sektionen m.m. beräknas till sammanlagt inemot 100 personår. De kan genomföras i takt med att export-

och importrutinerna datoriseras. Personalminskningarna bedöms därmed kunna genomföras under budgetåren 1989/90 - 1993/94.

Införandet av tulldatasystemet får givetvis också stor betydelse för tullverkets ADB-organisation. Den nuvarande ADB-organisationen, som är av liten omfattning och ligger centralt, kommer att ersättas med en stor och även geografiskt spridd ADB-organisation. För förvaltning och drift av tulldatasystemet i en central-lokal datorstruktur behövs en förvaltningsorganisation och en driftorganisation, omfattande sammanlagt ca 80 personer. Härav kan ca 30 antas ha lokala driftuppgifter.

Förvaltningsorganisationen skall svara för uppföljning, underhåll och vidareutveckling av tulldatasystemet. En uppdelning kan göras i systemförvaltning, som omfattar manuella rutiner, organisation, anpassning till verksamheten och ekonomi, samt i ADB-systemförvaltning, som omfattar program, teknisk utrustning och driftsrutiner.

Huvudansvaret för systemförvaltningen bör ligga hos generaltullstyrelsen. Generaltulldirektören eller den som han utser bör bli s.k. systemägare. Denna funktion utgör den högsta beslutande instansen vad gäller större frågor avseende tulldatasystemet.

För det löpande förvaltningsarbetet behöver ett antal systemförvaltare tillsättas. I tulldatasystemet kan systemförvaltare behövas för varje delsystem, dvs. för varje typ av ärenden. En systemförvaltare kan få huvudansvaret för importärenden, en annan för exportärenden och en tredje för övriga ärenden. Inom dessa huvudområden kan dessutom en underindelning behöva göras. Förvaltningsområdet importärenden kan t.ex. behöva underindelas med avseende på olika klareringsformer, såsom direktförtullning, stegvis förtullning osv. Denna uppgift behöver beaktas när tjänstebeskrivningar utformas.

I sin verksamhet är systemförvaltarna beroende av varandra och av dem som har verksamhetsansvar samt av dem som svarar för ADB-systemförvaltning och drift. Fördelar kan vinnas genom att ha flertalet systemförvaltare samlade i närheten av varandra. Andra skäl kan dock tala för att ansvaret för systemförvaltningen decentraliseras.

För olika register i systemet bör registeransvariga utses. Dessa personer skall ha ansvar för att registren innehåller korrekta och aktuella uppgifter samt att gallring av uppgifter sker enligt givna regler. Registeransvar kan mycket väl tilldelas någon tjänsteman utanför generaltullstyrelsen. Detta kan t.ex. bli aktuellt då man vill ta i anspråk eller utveckla kompetens ute i organisationen.

Vid varje större arbetsplats bör finnas särskilda kontaktpersoner. Dessa skall svara för lokala systemförvaltningsuppgifter såsom insamling av önskemål om modifieringar av systemet och dess register samt svara för allmän uppföljning av driften.

ADB-systemförvaltningen är tekniskt inriktad och kräver särskild ADB-kompetens. En indelning kan göras i applikationsutveckling, datorteknik och ledning. I arbetsuppgifterna ingår frågor om teknisk utformning, programmering, test och dokumentation. Organisationen för ADB-systemförvaltning bör hållas samlad och helst i anslutning till driftfunktionen.

Ledningsfunktionen på ADB-området är viktig. Den måste ha en mycket god kontakt med de verksamhetsansvariga och kunna leda och inspirera förvaltningsorganisationen så att den ger verksamheten den service som behövs. Härutöver bör den behärska ett antal områden av vital betydelse för systemet. Standardiseringsarbetet inom området dataöverföring måste noga följas. Frågor som rör datorstruktur, ADB-strategi, datasäkerhet och utrustningsanskaffning bör behandlas inom denna funktion.

Driftfunktionens huvudansvar blir att ha tillsyn över teknisk utrustning så att systemet är tillgängligt, att bearbetningar genomförs korrekt och att systemets prestanda uppfyller de krav som ställs. Tulldatasystemet föreslås få en central-lokal datorstruktur med en central dator och ett trettiotal mindre, lokala datorer geografiskt utspridda. För varje lokalt utplacerad dator bör det finns någon driftansvarig. Ungefär hälften av driftpersonalen blir placerad där den centrala utrustningen kommer att finnas. Med hänsyn till statsmakternas regionalpolitiska riktlinjer bör den centrala utrustningen inte placeras i Stockholm. I stället bör en enhet för central drift och utveckling av tulldatasystemet byggas upp i en annan ort i landet. För att vara lämp-

lig för ändamålet bör på eller i närheten av orten finnas en betydande tulladministration, ganska omfattande och varierad tullverksamhet, högskola med datautbildning samt några företag som är engagerade i import och export. Orten bör vidare ha goda kommunikationer med Stockholm och övriga landet. Flera orter finns som i varierande grad uppfyller samtliga dessa krav.

Tillkomsten av tulldatasystemet med dess programvaror, utrustning och kommunikationsnät skapar också förutsättningar och resurser för utveckling av andra datasystem än sådana som skall ingå i tulldatasystemet. Det ligger nära till hands att använda tulldatasystemets struktur och resurser även för t.ex. olika administrativa system. Sådan utveckling bör ske på ett för hela landet samordnat sätt och med en helhetssyn i enlighet med en fastställd ADB-strategi och ADB-plan. I ett sådant sammanhang finns knappast utrymme för den av generaltullstyrelsen övervägda ADB-funktionen vid tulldirektionen i Haparanda med inriktning på persondatortillämpningar.

Tullen har tillsammans med andra myndigheter viktiga arbetsuppgifter, om utrikeshandeln behöver regleras i samband med internationella kriser. Dessa uppgifter har nyligen belysts i en rapport från samverkansgruppen för utrikeshandeln i kris (SUK). Det synes därför lämpligt att tullen - i kontakt med övriga intressenter - utformar riktlinjer för tullens verksamhet i krissituationer. I ett sådant sammanhang bör också klarläggas hur tullverksamheten - med eller utan datorstöd - skall bedrivas under avspärrning, förhöjd beredskap och krig.

5.3.2 Konsekvenser vid lokala arbetsställen

Ett omfattande arbete pågår i Västeuropa för att harmonisera och förenkla tullprocedurer och tullrutiner. Som ett resultat av detta arbete införs i vårt land med början den 1 januari 1988 en gemensam europeisk transiteringsordning och ett enhetsdokument som skall användas vid export, transitering och import. Det viktigaste syftet med dessa åtgärder är att godsflödet från avsändare till mottagare skall hindras i så ringa grad som möjligt av gränspassager samt av tullprocedurer och

tullåtgärder. När det svenska tulldatasystemet införs måste det passa in i detta mönster.

Mot denna bakgrund är det viktigt att tullverket kan erbjuda en god service. Särskilt viktigt är det att tullverket kan fullgöra olika klareringsåtgärder i samband med t.ex. transitering, olika former av förtullning och exportklarering på tider och platser som i största möjliga utsträckning tillgodoser trafikens behov. Trafikens behov av tullklarering och därmed också behov av tullpersonal av olika kategorier samt av öppethållandetider på olika platser bör noga studeras. Därvid bör hänsyn tas till de förändringar i trafiken som föranleds av införandet av den europeiska transiteringsordningen och enhetsdokumentet. Resultatet av dessa förändringar kan bli att personalresurser behöver omfördelas mellan orter och enheter samt att öppethållandetiderna på platser med mycket trafik behöver anpassas.

Den europeiska transiteringsordningen medför bl.a. att nästan all export och import till och från Västeuropa kommer att passera den svenska gränsen under transitering. I bilden finns också möjligheter att auktorisera vissa företag att i samband med export - och i begränsad omfattning även i samband med import - själva svara för klareringsåtgärder under tullverkets allmänna tillsyn. Transiteringsordningen kan få till effekt att tullklarering kommer att ske i större omfattning i inlandet och att tullklareringsarbetet vid gränsorterna minskar i motsvarande grad. Även införandet av tulldatasystem kan bidra till en utveckling i denna riktning. Genom införandet av ett för varje sändning unikt identitetsnummer, möjligheter till elektronisk informationsöverföring och riksåtkomst för tullmyndigheter till import- och exportinformation kan det visa sig rationellt för import- och exportföretag att klarera gods på annan plats än i samband med gränspassagen.

För att bl.a. tillgodose ökade krav på tullservice och för att ta till vara möjligheter att skapa större omväxling i tulltjänstemännens arbetsuppgifter kan övervägas om inte de nuvarande centrala tulltaxeringsavdelningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö borde upphöra och arbetsuppgifterna övertas av tullanstalter eller tullavdelningar med trafikexpedierande och trafiknära verksamhet. En sådan förändring kan åstadkommas genom att man tilldelar hemtagarna nya kontrolltullan-

stalter på eller i närheten av den ort där de har sin bokföring. Genom förändringen kan också den effekten uppnås att handläggning av ärenden avseende andra steget i stegvisa förtullningar kan användas för att fylla ut föreliggande spilltid i den trafikexpedierande verksamheten. Hur en sådan organisationsförändring kan genomföras behöver utredas närmare.

Tullverkets begränsade öppethållande medför ibland att postförsändelser försenas. Postverket får emellertid samtidigt en kostnadsmässig konkurrensfördel i förhållande till andra speditörer genom att tullverket officialtulltaxerar postförsändelser utan kostnad för postverket. Sistnämnda förhållande har också framhållits i tullstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1987/88. Mot denna bakgrund är det angeläget att postförtullningsförfarandet ses över. I samband med en tulldatorisering bör det vara fullt möjligt att åstadkomma en lösning som tillgodoser båda kraven, nämligen att postgången inte skall hindras i någon högre grad av tullverkets kontrollinsatser och att konkurrensneutralitet gentemot andra ombud skall uppnås. Lösningen bör vara att man i vårt land, liksom i flera nordiska länder, betraktar posten som vilket annat ombud som helst och att således officialtulltaxeringen upphör. Genom att officialtulltaxeringen upphör och ersätts med deklarationsgranskning kan tullverkets personal vid posttullavdelningarna reduceras med motsvarande 45 personår. Personalminskningarna bedöms kunna genomföras under budgetåren 1989/90 - 1990/91.

För verksamheten ute vid lokala tullmyndigheter medför införandet av tulldatasystemet bl.a. att en stor del av pappershanteringen försvinner. Huvuddelen av informationsöverföringen inom tullen kommer att ske elektroniskt i tulldatasystemet. Genom den kraftigt minskade hanteringen av pappersburen information påverkas det kamerala arbetet vid lokala tullmyndigheter i hög grad av en tulldatorisering. Till detta bidrar också det förhållandet att tullupplagen ensamma skall svara för godsregistrering och godsredovisning av gods på tullupplag och av att tullverkets medelsredovisning kommer att kunna ske automatiskt med hjälp av tulldatasystemet. För närvarande finns personalresurser mostvarande 350 personår avdelade för kameralt arbete vid lokala tullmyndigheter. Sedan tulldatasystemet införts beräknas personalbehovet för sådant arbete kunna minskas med 200 personår. Personalminskningarna bedöms kunna

genomföras i takt med tulldatoriseringen under budgetåren 1989/90 - 1993/94.

Även den löpande granskningen av tulldeklarationer kommer att starkt påverkas av en tulldatorisering. Flera faktorer bidrar till detta. De viktigaste är följande. Minst hälften av antalet deklarationer beräknas inom en treårsperiod från tulldatasystemets införande komma att överföras elektroniskt till systemet. Den formella kontrollen av innehållet i deklarationerna kommer att ske automatiskt. Till detta kommer att endast en mindre andel, kanske 10 %, av deklarationerna kommer att väljas ut för sakgranskning i röd kanal. Idag används en personalstyrka motsvarande 385 personår i den löpande deklarationsgranskningen. Denna personalstyrka beräknas kunna minskas med ungefär en tredjedel vid en tulldatorisering. Därvid har lagts in en post på 100 personår som beaktar trögheter, odelbarheter och det förhållandet att all arbetstid inte kan användas effektivt. Personalminskningarna bedöms kunna genomföras under budgetåren 1991/92 - 1993/94.

Ett av syftena med en tulldatorisering är att frigöra personal för kontrollbesök vid företag. Vid sådana besök kan efterkontroll, information och utbildning genomföras. Den nuvarande personalinsatsen för sådan verksamhet uppgår till 24 personår. En avsevärd ambitionshöjning bör genomföras på detta område. Ambitionshöjningen motiveras främst av att besöken vid företagen vid en tulldatorisering får en allt viktigare roll. Efterkontrollen underlättas också av att tillgången till insamlad information blir avsevärt bättre vid en datorisering.

Idag förekommer åtskilliga fel i bl.a. de statistiska nummer som anges i tulldeklarationerna. När företag börjar överföra uppgifter till tulldatasystemet i elektronisk form - och utan att styrkande underlag samtidigt lämnas - är det lämpligt att tullen kan ge främst dessa företag information och utbildning som kan bidra till att höja kvaliteten i de uppgifter som lämnas. Vid företagsbesöken är det också naturligt att godsundersökningar görs.

Jag räknar med att motsvarande 64 personår skall kunna användas för efterkontroll, information och utbildning i samband med företagsbesök.

I direktiven nämns också att personal som frigörs kan användas för att uföra fysiska godskontroller. Tullens ambitioner i fråga om sådan kontroll av gods kan f.n. inte tillfredsställas inom ramen för nuvarande resurser. Som nämndes i avsnitt 3.5.6 har emellertid omfattningen på den fysiska kontrollen inget egentligt samband med en datorisering av de tulladministrativa rutinerna. Jag är därför inte beredd att nu räkna ytterligare resurser för detta ändamål. Det torde i stället få ankomma på tullverket att i budgetdialogen med statsmakterna aktualisera denna ambitionsfråga. Detta kan lämpligen ske när tullen om några år kan visa i vilken takt rationaliseringspotentialen vid en datorisering förverkligas.

5.3.3 Konsekvenser för arbetsformer

En tulldatorisering får effekter också på arbetsformerna och sättet att arbeta på olika organisatoriska nivåer och för flertalet personalkategorier i tullverket. På central och regional nivå påverkas arbetsformerna genom att bildskärmsterminaler kommer till användning inom vissa speciella funktioner och genom att tulldatasystemet kommer att erbjuda en avsevärt bättre tillgång till import- och exportinformation m.m. än det nuvarande systemet. På lokal nivå blir effekterna mer påtagliga. Det löpande arbetet kommer att påverkas i hög grad och såväl bevakningspersonal, kontorspersonal som tulltaxeringsutbildad personal kommer att beröras av förändringarna.

Den nya tekniken innebär att terminalarbete kommer att utföras vid alla tullexpeditioner och tulltaxeringsexpeditioner. För bevakningspersonalens del innebär det att tillgång till terminal behövs i samband med i första hand klarering av fordon, debitering av vägtrafikskatt, förtullning i steg 1, direktförtullning och exportklarering. För att kunna tillgodose vidgade krav på service kan det också vara lämpligt att bereda kontorspersonal och tulltaxeringspersonal tillfälle att delta i den trafiknära tullverksamheten. Kontorspersonal och tulltaxeringspersonal kommer också att behöva tillgång till terminal i arbetet med granskning av tulldeklarationer, såväl i den löpande granskningen som i efterkontrollen.

Då olika tjänstetyper skall utformas i det nya systemet bör det ske på sådant sätt att varje tjänst får så omväxlande arbetsuppgifter som möjligt och att arbetsuppgifterna ger utrymme för initiativ och egna ställningstaganden. Rent dataregistreringsarbete skall normalt inte förekomma utan sådant arbete är avsett att integreras med ärendehandläggningen i övrigt. I största möjliga utsträckning skall den som påbörjat handläggningen av ett ärende också avsluta ärendet. För varje tjänst bör finnas en tjänstebeskrivning som anger uppgifter, ansvar och befogenheter som är förenade med tjänsten.

Hanteringen av papper reduceras i stor utsträckning då tullrutinerna datoriseras. Minst 50 % av antalet import- och exportanmälningar förutsätts inom tre år komma att överföras till tulldatasystemet på elektronisk väg och vid sådan överföring skall heller inte styrkande dokument åtfölja anmälningshandlingen. Den löpande granskningen och kontrollen kommer att ske stickprovsmässigt. Dessa faktorer sammantagna kommer att påverka det lokala tullarbetet på flera olika sätt.

Inom ramen för den övergripande gransknings- och kontrollstrategien bör inriktningen vara att underlätta tullformaliteterna för de företag som erfarenhetsmässigt lämnar uppgifter av god kvalitet och i stället bör kontrollinsatserna i första hand riktas mot dem som slarvar eller av andra skäl lämnar felaktiga uppgifter. Slumpmässigt urval skall dock ske utan hänsyn till gjorda erfarenheter. Då uppgifter överförs elektroniskt medför tillståndet att överföra uppgifter på detta sätt och de automatiska kontrollerna i systemet en viss säkerhet för att uppgifterna blir mer fullständiga och riktiga. Tulldatasystemet med dess spärr- och urvalssystem kommer att göra det möjligt att på ett säkrare sätt rikta tullens insatser mot riskföretag och riskobjekt. Syftet med kontrollåtgärderna bör bl.a. vara att successivt förbättra kvaliteten på lämnade uppgifter.

En annan effekt är att den löpande granskningen av tulldeklarationer ändrar karaktär. När importanmälan lämnas på papper görs dataregistrering och handläggning av ärendet av tulltjänsteman. Den som handlägger ärendet får besvara olika frågor som systemet ställer och vidta åtgärder som detta kan föranleda. Tjänstemannen skall också bedöma ärendet. Om skäl finns kan tjänstemannen överföra ärendet till sakgranskning.

Automatisk avstämning av uppgifter i tulldeklarationer m.m. kommer att ske i systemet oavsett om uppgifterna registreras av tullverket eller överförs elektroniskt till tulldatasystemet. Detta medför att den manuella granskningen av tulldeklarationer kommer att koncentreras på sådana som väljs ut för sakgranskning. De deklarationer som överförts elektroniskt och skall sakgranskas skall av systemet kunna skrivas ut på papper. Som ett led i tullverkets service bör kundkontakter ges ökad betydelse. Fortlöpande kontakter bör tas med kunderna för att diskutera problem i samband med tullbehandlingen och hur dessa problem kan lösas. I samband med sakgranskning behövs också sådana kontakter för att inhämta styrkande handlingar och för att få fram varubeskrivningar.

För gods som läggs upp på tullupplag kommer upplagen att svara för godsregistrering, godsredovisning och utlämning av gods. Detta gäller även vid fiktiv uppläggning. Dessa uppgifter kommer upplagen att fullgöra självständigt men på tullverkets villkor och under tullverkets tillsyn. De större upplagen förutsätts använda datoriserade rutiner för godsregistrering och godsredovisning samt för överföring av klareringsuppgifter till tulldatasystemet. För att utöva tullverkets tillsyn över tullupplag krävs att tulltjänstemännen har noggrann kunskap om de villkor som gäller för verksamheten och om upplagens rutiner. Tillsynen skall utövas genom inspektioner och stickprov. I tillsynen skall ingå att bl.a. kontrollera att förtullade sändningar kan återfinnas i tulldatasystemet.

Det tulladministrativa systemet kommer att omfatta såväl manuella rutiner som ADB-rutiner. Många manuella rutiner kommer att vara starkt knutna till den form av datorstöd som används. De manuella rutinerna behöver beskrivas noggrant för att datorstödet skall kunna utnyttjas effektivt av alla tjänstemän. Därmed kan också skapas förutsättningar för att nu tillämpade rutiner i olika delar inte lever kvar sida vid sida med de nya datoriserade rutinerna. Rutiner behövs också för hur olika ärenden skall hanteras, då ADB-systemet är ur funktion. Dessa rutiner bör vara utformade på sådant sätt att den gränsöverskridande trafiken kan upprätthållas vid driftavbrott.

Utveckling och införande av tulldatasystemet parallellt med annat förändringsarbete och löpande verksamhet inom tullen reser höga krav på

tullens ledningsorganisation. I dessa krav ingår också att realisera de kostnadsbesparingar som statsmakterna kan besluta om.

5.3.4 Konsekvenser för tullverkets organisatoriska uppbyggnad

De ändrade rutiner och den ändrade uppgiftshantering som följer av användningen av enhetsdokumentet och tillämpningen av den europeiska transiteringsordningen samt införandet av tulldatasystemet, kommer att få mycket genomgripande effekter på tullverksamheten. Så genomgripande förändringar gör det önskvärt att se över tullverkets organisation. En sådan översyn motiveras också av att kustbevakningen avskiljs från tullverket och bildar en civil myndighet under försvarsdepartementet.

I samband med 1974 års tullreform infördes regionala enheter i organisationen. Från början inrättades fyra tullregioner och tre gränstulldistrikt. Som ett resultat av den organisationsöversyn som gjordes under åren 1982-1984 utformades den nuvarande organisationen med sju tullregioner. Gränstulldistrikten drogs då in. Den regionala indelningen motiverades från början främst av att man därigenom ville åstadkomma en bättre samordning mellan kustbevakning och övrig bevakning.

Genom tulldatoriseringen får tullverket ett verktyg som kan och bör utnyttjas för planering, ledning och uppföljning av verksamheten. Ledningsfunktionen på olika nivåer i organisationen kommer att bli mycket betydelsefull. För att åstadkomma en så effektiv ledningsfunktion som möjligt kan i samband med en organisationsöversyn fördelningen av ansvar och befogenheter mellan generaltullstyrelsen och andra enheter behöva övervägas. Därmed skapas också goda förutsättningar att realisera den rationaliseringspotential som jag bedömer finns.

En översyn av tullorganisationen bör givetvis också innefatta en bedömning av behovet av tullanstalter och tullpersonal på olika orter m.m. Avgörande för en sådan bedömning kan vara utlandstrafikens behov av tullservice på olika orter då den europeiska transiteringsordningen och tulldatasystemet införts. Översynen förutsätter en detaljerad kartläggning av trafiken och behovet av klareringsåtgärder. I arbetet med en översyn behöver också ingå åtgärder som föranleds av att de centrala

tulltaxeringsavdelningarnas arbetsuppgifter fördelas om till mer trafiknära enheter. Organisationsöversynen bör göras parallellt med att tulldatasystemet utvecklas och införs.

5.3.5 Konsekvenser för arbetsmiljö

Tulldatasystemets införande får också effekter på arbetsmiljö och lokaler.

När det gäller datoriseringens påverkan på arbetsmiljön har dessa frågor nyligen uppmärksammats av bl.a. arbetarskyddsstyrelsen. Med stöd av 15 § arbetsmiljöförordningen har arbetarskyddsstyrelsen i december 1986 utfärdat allmänna råd om datorstöd i arbetet (AFS 1986:27). Dessa råd kommer att uppmärksammas vid en tulldatorisering.

Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd berör bl.a.

- förberedande insatser och utbildning,
- arbetsorganisationen och dess arbetsinnehåll,
- kommunikationen mellan människa och dator,
- ergonomiska och fysiska arbetsmiljökrav,
- olycksfallsrisker,
- handikappanpassning.

Arbetarskyddsstyrelsens råd får särskilt stor betydelse vid utformning av arbetsuppgifter och arbetsplatser i den lokala verksamheten. För anpassning av arbetsplatser har utredningen räknat med en kostnad av 10 000 kr. per arbetsplats.

För den centrala datorenheten behövs en särskild datorhall och i anslutning till denna kontorsutrymmen för den drift- och utvecklingspersonal som kommer att finnas där. För installationen av datorer ute i den lokala verksamheten behövs vissa utrymmen av mindre format. Däremot torde dessa installationer endast kräva enklare anordningar för att reglera temperatur, luftfuktighet m.m. Installationsarbetet kan ändå bli relativt omfattande på grund av ledningsdragningar m.m.

Arbete vid bildskärmsterminaler kan leda till olika typer av arbetsskador. Det är självklart att tullen gentemot statskontoret och leverantörer, för den omfattande anskaffning det är fråga om, skall resa höga krav på utrustningens egenskaper i syfte att arbetsmiljön vid bildskärmsarbete skall bli så god som möjligt.

5.3.6 Personalförändringar och utbildning

Inom tullen finns nu den kanske mest omfattande dokumentbaserade verksamheten inom statsförvaltningen. Erfarenheter från andra områden talar för att produktivitetshöjningar med 20 à 25 % kan göras när sådan hantering ersätts av rutiner som bygger på modern datateknik.

Enligt de bedömningar som gjorts kan införandet av tulldatasystemet ge en total personalminskning i tullverket motsvarande inemot 400 personår. Införandet av de olika delsystemen för export, import, postförtullning m.fl. beräknas minska personalbehovet med sammanlagt ca 600 personår. På grund av tullens organisatoriska struktur med en geografiskt mycket spridd verksamhet räknar jag inte med att hela denna rationaliseringspotential skall kunna realiseras. I beräkningarna har därför gjorts ett tillägg med 100 personår med hänsyn till trögheter, odelbarheter och svårigheter att effektivt utnyttja all arbetstid. Det har vidare förutsatts att en väsentlig resursökning behövs för efterkontroll hos företagen och för information och utbildning av företagen. För detta ändamål har därför beräknats ett personaltillskott motsvarande 40 personår. För tullens framtida ADB-organisation behövs dessutom ett resurstillskott motsvarande 78 personår. Vid de bedömningar som gjorts har uppdelning inte gjorts på olika personalkategorier. Personalförändringar bedöms kunna genomföras i den takt som framgår av tabell 5.3.

Tabell 5.3 Personalförändringar i samband med datorisering

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	Summa
Export m.m.		- 45	- 67	- 18			- 130
Import				- 105	- 207	- 85	- 397
Posten		- 22	- 23				- 45
Övrigt					- 16	- 16	- 32
Summa		- 67	- 90	- 123	- 223	- 101	- 604
Odelb. m.m.		+ 13	+ 15	+ 20	+ 35	+ 17	+ 100
Efterkon.			+ 3	+ 15	+ 13	+ 9	+ 40
ADB-org.	+ 8	+ 23	+ 8	+ 23	+ 16		+ 78
Summa	+ 8	- 31	- 64	- 65	- 159	- 75	- 386

Anm. I en PM 1987-08-20 redovisas beräkningsunderlag för uppgifterna i denna tabell.

Personalminskningarna de olika åren är av så relativt begränsad storleksordning att de bör kunna rymmas inom ramen för naturlig avgång. Pensionsavgångarna under de närmaste åren beräknas uppgå till ca 100 personer per år. Härtill kommer erfarenhetsmässigt grundad annan avgång som uppgår till 80 à 90 personer per år. Sammantaget beräknas på dessa sätt 1 200 helårsarbetande komma att lämna tullen fram t.o.m. 1995. Även om personalminskningarna bör kunna genomföras utan att tjänstemän sägs upp, kan det dock bli aktuellt med viss omfördelning av personal mellan orter och enheter.

När tullen upphör att officialtulltaxera postförsändelser behöver posten bygga upp egen deklarationskompetens. Det finns anledning förmoda att posten då - på samma sätt som andra ombud år 1974 - är intresserad av att anställa ett antal tulltjänstemän som före reformen ägnar sig åt tulltaxering av postförsändelser. Detta kan minska omställningsproblemen för såväl tullen som posten.

Även olika utbildningsfrågor behöver uppmärksammas i detta sammanhang. Datoriseringen kan bedömas frigöra mycket personal särskilt inom den kamerala funktionen, dvs. främst kontorspersonal. För att berörda personer lättare skall kunna omplaceras inom tullen är det lämpligt att de erbjuds vidareutbildning för t.ex. administrativa uppgifter eller anpassad tulltaxerings- och bevakningsutbildning.

En ADB-organisation skall snabbt byggas upp inom tullen. Det är önskvärt att denna redan från början kan bestå av så många personer som möjligt med tullbakgrund. Ett antal lämpliga personer inom tullen bör därför erbjudas att genomgå utbildning till förhållandevis kvalificerade uppgifter i tullens ADB-organisation.

Utbildning av nu nämnda slag kan medverka till att underlätta den genomgripande omställning som en datorisering av en stor del av tullverksamheten onekligen medför.

I sammanhanget kan nämnas att inom tullen årligen genomförs utbildning omfattande mer än 30 000 elevdagar och 12 milj. kr. i särskilda kostnader. Över en period på några år bör inom en sådan ram nyss nämnd vidareutbildning kunna rymmas.

I och med att tullen får en dataverksamhet vari deltar huvuddelen av verkets personal, är det naturligt att detta måste påverka innhållet i den grundläggande utbildning och vidareutbildning som löpande förekommer inom tullen. Den grundläggande utbildningen bör innefatta moment som underlättar den dagliga användningen av tulldatasystemet vid handläggning av de vanligaste ärendetyperna. I vidareutbildningen kan ingå t.ex. fördjupad användarutbildning till personal som särskilt skall använda tulldatasystemet för kontrolländamål. I avsnitt 4.6.2 har jag

vidare räknat medel för årlig utbildning av personal med tullbakgrund som successivt kan tillföras tullens ADB-organisation.

5.4 Konsekvenser för företagen

Företagen påverkas av införandet av ett tulldatasystem och de jämkningar som i anslutning härtill görs i tullproceduren. Såväl tulldatasystemet som procedurändringarna bygger på vissa förutsättningar som härleds av strävan till harmonisering av de västeuropeiska tullförfarandena. I detta avsnitt beskrivs i sammanfattande form konsekvenser för företagen av här aktuella förändringar.

5.4.1 Kommunikationssättet m.m.

Många företag använder sig idag av datorer för att hantera information i anslutning till t.ex. ordermottagning, fakturering, lagerhållning. Dessa datorsystem är företagsinterna. Ökat intresse har dock från företagens sida visats för öppen datakommunikation. För import- och exportföretagen är det speciellt intressant att kunna teleöverföra information till tullen, banker, transportföretag, speditörer etc.

Delar av den information som företagen behöver för att kunna upprätta importanmälan med tulldeklaration och exportanmälan finns i datoriserade system för fakturering och order. För sådana företag kan det vara naturligt att utveckla program så att tullhandlingar kan upprättas. Den information som redan finns i de egna systemen kan då utnyttjas. Denna information kan sedan - med eller utan anpassning - kompletteras med de tullspecifika uppgifter som erfordras.

En del företag kommer säkerligen av olika skäl, i stället för att utveckla program i egen regi, att köpa färdiga programpaket för att upprätta tulldeklarationer i samband med import och export. På marknaden finns idag flera sådana program.

När tullen datoriserar sina rutiner öppnas möjlighet för företagen att teleöverföra sina deklarationer till tullen. Därmed befrias företagen från omfattande hantering av blanketter.

Många företag skulle kanske redan idag kunna teleöverföra sina deklarationer till tullen. Att så inte sker beror bl.a. på att tullen saknar teknisk utrustning för att ta emot teleöverförda deklarationer och på att tullen inte tillåter att deklarationer lämnas enbart på detta sätt. Tullen kräver nämligen idag alltid något undertecknat dokument.

En del företag kan antas sakna den tekniska utrustning som krävs för direkt teleöverföring dator till dator eller vill kanske av något skäl inte kommunicera med tullen på detta sätt. För sådana företag kan kommunikationen med tullverket gå över någon form av dataväxel. På marknaden finns flera sådana växlar.

I det fortsatta utredningsarbetet kommer de teleöverförda deklarationer och andra meddelanden, som tulldatasystemet skall ta emot, att noggrant definieras både till innehåll och uppbyggnad. Dessa standardiserade meddelanden måste vara anpassade till pågående internationell utveckling, framför allt inom EG. Sverige och svenskt näringsliv kan därmed medverka i datorsamarbete på tullområdet inom i första hand Västeuropa. Företag som önskar teleöverföra deklarationer i samband med import och export måste använda sig av dessa utvecklade meddelandetyper.

Styrkande handlingar skall normalt inte lämnas till tullen när deklarationer teleöverförs. Däremot skall dessa snabbt kunna inlämnas när tullen så begär. Styrkande handlingar förvaras hos det företag som teleöverfört deklarationen och under den tid som tullen föreskriver.

Ombud som upprättar och har rätt att teleöverföra deklarationer till tullen behöver inte heller bifoga styrkande handlingar om det företag för vars räkning deklarationen upprättats är befriat från att bifoga styrkande handlingar. I sådana fall skall styrkande handlingar förvaras hos detta senare företag. Beträffande övriga företag som ombud upprättar deklarationer för bör lämpliga lösningar utformas vad gäller styrkande handlingar. Denna fråga avses uppmärksammas i det fortsatta arbe-

tet. Ev. kan då övervägas om någon form av auktorisation av ombud är lämplig.

För att ett företag skall få teleöverföra deklarationer till tullen förutsätts att tullen lämnat medgivande härom och att tullen och företaget dokumenterat detta i en överenskommelse. I denna överenskommelse regleras tekniska förutsättningar vid teleöverföring till tullen. Vidare påtar sig företaget visst ansvar för lämnade uppgifter i överförda deklarationer. Av överenskommelsen skall även övriga villkor framgå som t.ex. skyldigheten att teleöverföra deklarationer m.m. enligt de meddelandetyper som fastställts. Vissa kvalitetskrav på lämnade uppgifter kan överenskommas.

För varje företag som väljer att själva upprätta deklarationer med hjälp av datateknik och att teleöverföra dessa deklarationer till tullen kan den tekniska lösningen behöva skräddarsys, t.ex. i fråga om var och hur anslutning till tulldatasystemet skall ske. Av tullen fastlagda standards i olika avseenden måste dock tillämpas. Det ankommer på varje företag att avgöra om det vill teleöverföra deklarationer till tullen eller fortsätta att lämna uppgifterna med hjälp av blankett.

5.4.2 Auktorisation

Med auktorisation avses här att något företag får förtroendet att utföra en eller flera uppgifter av myndighetskaraktär.

Företag som har omfattande exportverksamhet bör kunna auktoriseras att bli auktoriserade exportörer. Detta innebär att företagen själva får exportklarera sitt gods. Auktorisationen kan främst antas avse gods som inte är underkastat några särskilda utförselföreskrifter.

Den nya västeuropeiska transiteringsordningen som införs år 1988 medför att tullmyndigheterna kan auktorisera företag för transitering så att dessa själva - utan tullens omedelbara medverkan - kan expediera avgående och ankommande transitering. Genom auktorisationen kan företaget medge transitering, plombera avgående transitering och bryta plomb på ankommande transitering, teckna kvitto på att sändning ankommit etc.

Företag bör kunna utses till auktoriserade importörer i kombination med att företaget är auktoriserad mottagare efter transitering. Här kan möjlighet öppnas för ett sådant företag att åt sig självt medge att godset ställs till förfogande genom att godset efter transiteringen förtullas i ett första steg.

För att driva tullupplag krävs redan nu ett godkännande från tullen. I praktiken finns således auktoriserade tullupplag. Tillstånd att inneha tullupplag bör innebära skyldighet för upplaget att enligt tullens föreskrifter sköta godsregistrering och godsredovisning för tullgods. Avsikten är därvid att godsregistreringen skall kunna integreras i upplagens normala lagerbokföring.

Beträffande den nya transiteringsordningen är det möjligt att upplagen kan auktoriseras som avsändare och mottagare av gods. Möjlighet kan även öppnas för tullupplag att själva exportklarera. Som antyddes ovan kan också någon form av auktorisation av ombud prövas.

När företag av olika slag medges förmånen att utföra uppgifter av myndighetskaraktär skall tullen självfallet öva erforderlig tillsyn. Det kommer därvid att visa sig att en del företag inte helt lever upp till förtroendet. Auktorisationen eller förmånen kan då återkallas av tullen. En sådan åtgärd framstår emellertid inte alltid som rimlig. Det finns därför behov av att utveckla andra, mera nyanserade sanktionsåtgärder.

5.4.3 Service och stöd från tullen

När tullen datoriserar sin verksamhet innebär detta att en mängd allmänna register byggs upp.

Företagen kommer att få tillgång till dessa ständigt aktuella register. De företag som teleöverför sina deklarationer kommer att få sina deklarationer avstämda mot olika stödregister. Syftet härmed är att i så hög grad som möjligt minimera risken för felaktiga indata. Med denna möjlighet minskar också risken för att företag på grund av slarvfel skall drabbas av tulltillägg.

Frivillig rättelse av deklarationer inom viss tid skall inte medföra att tulltillägg påförs.

Företagen får möjlighet att mot avgift utnyttja tullens datasystem för att upprätta tulldeklarationer. Företag som nyttjar tullens system slipper utveckla egna system för tulldeklarering. De företag som på detta sätt använder tullens system får givetvis tillgång till stödregister så att uppgiftslämnandet underlättas och registreringsfel i största möjliga mån undviks.

För att stödja främst de företag som lämnar tulluppgifter i elektronisk form avses tullen i viss utsträckning lämna information och utbildning om bl.a. varuklassificering. Andelen felaktiga uppgifter minskar därmed och risken för att drabbas av tulltillägg minskar också. Det är också naturligt att det på marknaden kan komma att tillhandahållas tjänster av liknande slag.

Företag som teleöverför deklarationer till tullen skall också med hjälp av teleteknik kunna erhålla information om egna ärendens status. Med status menas hur långt ärendet behandlats i tullverket.

Tullens service behöver anpassas till trafikens krav. Detta kan innebära att expeditionstiderna ändras och att resurser omfördelas mellan enheter.

5.4.4 Föranmälan

För att godset så snabbt som möjligt skall kunna passera gränser vid in- och utförsel kan företagen göra en föranmälan. En sådan är i de flesta fall frivillig.

Föranmälan vid import bör kunna utnyttjas av företag som innan sändningen ankommer till Sverige anser sig veta vad sändningen innehåller. Företaget kan då göra en färdig importanmälan antingen för direktförtullning eller för första steget i stegvis förtullning. Denna deklaration överförs till tulldatasystemet där den blir vilande. Ev. kan deklarationen genomgå viss formell granskning i systemet. Vid gränspassa-

gen aktiveras deklarationen och granskas med hjälp av tulldatasystemet. Om systemet inte ger signal om fördjupad kontroll kan godset lämnas ut.

För gods som är på väg och när risken för att sändningen skall kunna förändras under transporten är mycket liten, som t.ex. i fråga om flyggods, kan vilande deklarationer aktiveras redan innan godset ankommit. Genom detta förfarande kan gods som inte ytterligare skall kontrolleras direkt lämnas ut.

Obligatorisk föranmälan vid export kan vara aktuellt vid export av vara som är underkastad utförselbestämmelser som t.ex. krigsmateriel och högteknologigods. Föranmälan vid export bör i princip kunna byggas upp på samma sätt som vid import.

Även möjligheten att exportklarera sändningen vid inlandstullkammare bör framhållas. Sändningen kan sedan transiteras ut ur Sverige. Genom ett sådant förfarande kan själva gränspassagen gå mycket snabbt.

5.4.5 Enhetsdokumentet och datorisering

Med början den 1 januari 1988 införs enhetsdokumentet och en ny västeuropeisk transiteringsordning. Denna transiteringsordning förutsätter att enhetsdokumentet används.

Företag som skall klarera gods vid import, export och eller transitering måste i framtiden använda enhetsdokumentet. Vill företagen göra datorutskrift av enhetsdokumentet måste de skapa program härför. Det bör framhållas att enhetsdokumentet inte är särskilt väl anpassat i tekniskt avseende för datorutskrift.

Dessa företag måste därför nu investera i utrustning och utveckling av program. Kommer tullens datorisering av exportrutinerna till stånd under 1989 öppnas möjlighet för företagen att teleöverföra exportrutinerna till tullen. De företag som då vill utnyttja denna möjlighet måste genomföra en delvis ny systemering och programutveckling. Det bör dock

vara lättare för företagen att datorisera för teleöverföring om de redan har datoriserat utskrift av enhetsdokumentet.

Företag som själva utfärdar transitdokumentet vid export kommer även i framtiden att ha nytta av gjorda investeringar i program och utrustning för utskrift av dessa dokument. Under avsevärd tid torde nämligen transiteringsproceduren mellan olika länders tulladministrationer komma att hanteras på blankettbasis.

5.4.6 Skydd av lämnade uppgifter

De uppgifter som företag lämnar till tullen när de deklarerar sitt gods är skyddade enligt sekretesslagen. En tulldatorisering förändrar inte detta.

ADB-tekniken öppnar nya möjligheter för ett gott informationsskydd. Även nya risker för obehörig informationsåtkomst kan dock uppstå.

Strikta regler behöver finnas för vilka som är behöriga att ta del av olika företagsanknutna uppgifter som finns i tulldatasystemet. Regler behöver också finnas om vilka tulltjänstemän som får beordra vilka sammanställande eller analyserande bearbetningar. Därutöver behöver tillgängliga tekniska metoder användas för att förebygga dataintrång och för att avslöja försök till sådant.

Vidare kan regleras vilka andra myndigheter som får ta del av vilka uppgifter och hur sådana uppgifter får meddelas till dessa myndigheter.

Det bör framhållas att obehörig informationsåtkomst kan ske i många led, t.ex. vid teleöverföring från företag till tullen, bearbetning inom tullen och vid lagring inom tullen. Anlitar företag ombud för handläggning av tullärenden kan åtkomsten ske vid överföring av information till ombudet, vid bearbetning hos ombudet etc.

5.4.7 Företagens fördelar av tulldatasystemet

Flertalet av de konsekvenser för företagen, som en tulldatorisering medför, innebär fördelar för företagen. På sikt är det sannolikt så att företagen kan nå inte oväsentliga ekonomiska fördelar om tullen datoriseras och teleöverföring av deklarationer möjliggörs.

Företagen kan då kommunicera med tullen på samma sätt som med övriga datoriserade parter i gränsöverskridande handel. Övergång till dokumentlös hantering blir då verkligt intressant. De som teleöverför deklarationer befrias också från att till tullen inlämna styrkande underlag i andra fall än när tullen särskilt begär att få sådant. Företagen kan vid teleöverföring också få tillgång till olika stödfunktioner i tulldatasystemet. Bl.a. bör de automatiska avstämningarna av deklarationsuppgifterna medverka till att deklarationer som anhängiggörs hos tullen bli mer korrekta. Därmed kan företagen undvika både besvär och kostnader.

En datorisering av de tulladministrativa rutinerna bör också främja ett tidsmässigt förutsebart och snabbt tullförfarande. Detta kan medverka till säkrare leveranstider och därmed till ytterligare kapitalrationalisering i lagerhanteringen.

Fördelarna står öppna för de företag som vill och har förmåga att utnyttja dem. Fördelarna är i en del fall inte sådana som medför omedelbara kostnadsminskningar, men på sikt torde en ökning kunna ske av antalet tullärenden som kan hanteras utan att kostnaderna stiger i motsvarande grad. Tulldatasystemet ger också stöd och serviceförbättringar till företagen. De mindre företagen kan genom speditörerna få del av de fördelar som tulldatasystemet erbjuder. De företag som inte anser sig vinna fördelar med att använda tulldatasystemet kan fortsätta att lämna uppgifter till tullen på blanketter.

Tulldatasystemet erbjuder företagen en möjlighet att genom datakommunikation rationalisera sina tulladministrativa rutiner. Därmed stärks också skälen för företagen att med hjälp av datateknik kommunicera med de övriga parter som deltar i en utrikeshandelstransaktion. De svenska företagens konkurrenter i de mest utvecklade industriländerna har redan

eller får inom kort möjlighet att med datakommunikation genomföra sina kontakter med tulladministrationerna i olika länder. Förenklingsarbetet och EG:s inre marknad minskar samtidigt många konkurrentföretags tullprocedurkostnader på den västeuropeiska marknaden. För att de svenska företagen skall kunna vidmakthålla sin konkurrensförmåga, är det därför angeläget att de snarast inleder förberedelser så att de kan överföra uppgifter i elektronisk form till tulldatasystemet så snart dettas olika delar sätts i drift.

5.5 Konsekvenser för statsmakterna

I direktiven anförs att utredningen skall ange hur ansvarsfördelningen mellan tullen och näringslivet bör vara vad gäller driften av systemets skilda delar och uppdatering av informationen. På grundval av en sådan genomlysning skall en diskussion föras om sätten att finansiera systemen fördelat på olika intressenter. Jag behandlar nu dessa frågor.

Vad först gäller ansvar för drift och registrering bör tullen svara för utveckling och drift av de delar av tulldatasystemet, och därmed anknuten verksamhet, som finns inom tullen. Företagen bör på motsvarande sätt svara för att erforderliga uppgifter kommer tullen till del i elektronisk form eller på blankett. Dessutom förutsätts företagen, närmare bestämt tullupplagen, under tullens tillsyn svara för driften av system för godsregistrering och godsredovisning.

Vad därefter gäller kostnaderna för utveckling och drift av tulldatasystemets olika delar bör dessa fördelas på i huvudsak samma sätt som ansvaret för systemet.

För att utveckla statens del av tulldatasystemet och anskaffa datorer behövs investeringar på inemot 130 milj. kr. De årliga driftkostnaderna för hela systemet, exkl. kapitalkostnader för investeringen, beräknas till ungefär 40 milj. kr. Den inledande investeringsfasen sträcker sig över en sexårsperiod med början hösten 1987. Investeringen bedöms bli lönsam under andra året efter det att tulldatasystemet i sin helhet har tagits i drift. Från investeringsfasens början är det därmed under

åttonde året som investeringsutgifterna kan beräknas täckas av intäkter, främst i form av kostnadsminskningar.

Statens intäkter består huvudsakligen av en bedömd potential för personalbesparingar. Det har beräknats att tulldatasystemet i full drift bör kunna medge att motsvarande drygt 600 personår kan frigöras inom tullen under en femårsperiod med början budgetåret 1989/90. Därvid förutsätts dock att en potentiell besparing motsvarande 100 personår inte kan realiseras på grund av ärendevolymökning, odelbarheter och trögheter samt med hänsyn till att all arbetstid inte kan användas effektivt. Dessutom har förutsatts att av potentialen 40 personår används för intensifierad efterkontroll samt för information till och utbildning av den personal inom företagen som arbetar med tulldeklarationer och liknande. För drift- och förvaltning av ADB-systemet behövs dessutom inemot 80 personår. Netto bör således motsvarande drygt 380 personår kunna sparas.

Vissa personalresurser har således disponerats för arbetsuppgifter som är en direkt följd av utredningens förslag om en datorisering av de tulladministrativa rutinerna. När det gäller frågan om hur den stora återstående delen av de frigjorda personalresurserna skall disponeras faller den utanför utredningens uppgift. Denna resursfråga bör i stället på sedvanligt sätt hanteras i anslutning till budgetdialogen mellan tullen och statsmakterna.

När statsmakterna tar ställning till här aktuell ADB-investering är det dock lämpligt att man också lägger fast den totala ramen för den del av rationaliseringspotentialen som skall realiseras och dessutom anger den tidsmässiga profilen härför. Om förutsättningarna för ramen senare ändras väsentligt, får givetvis även ramen jämkas.

Vid sidan om intäkter i form av personalkostnadsbesparingar kan tullen vid en datorisering nå kostnadsminskningar genom att successivt frigöra lokalytor som nu används som arkivutrymmen för handlingar. Även i övrigt uppkommer vissa mindre kostnadsminskningar och vissa intäktsökningar inom tullen.

I samband med att förberedelser görs för att införa tulldatasystemet och under själva införandeskedet krävs betydande insatser på berörda

arbetsställen. Vidare behöver tulltjänstemännen genomgå utbildning och träning för att kunna använda den nya tekniken i sitt arbete. Dessutom avses kvalificerad datautbildning fortlöpande lämnas till ett mindre antal tulltjänstemän. När utrustning installeras och personal deltar i utbildning kan störningar uppkomma i det löpande arbetet. Härtill kommer att den volym ärenden som skall handläggas kan komma att öka utan att motsvarande resurstillskott ges. Hänsyn till att tullverksamheten skall kunna drivas under ordnade former även under omläggningsskedet gör att den takt med vilken personalbesparingarna bör realiseras kan behöva uppmärksammas ytterligare. Utredningen räknar därför med att behandla denna fråga även i slutrapporten.

Tulldatasystemet möjliggör vidare att tidsutdräkten, från det att en tulldeklaration lämnas till det att en tullräkning kan sändas ut, kan förkortas avsevärt. Statens genomsnittliga likviditetsställning med anledning av uppbörd av tull, punktskatter och avgifter - således uppbörd exkl. mervärdeskatt - förbättras därmed något. Likviditetsförbättringen ger upphov till en bestående räntevinst för staten. Denna räntevinst motsvarar en lika stor ränteförlust för företagen. Därmed kan sägas att företagen på detta sätt i viss mån får medverka i finansieringen av tulldatasystemet.

Det kan diskuteras att låta företag även på annat sätt än med viss förkortad skattekredittid delta i finansieringen av kostnaderna för tulldatasystemet. Därvid bör dock beaktas att företagen får egna utgifter för att kunna utnyttja systemet. Företagen måste således genomföra visst systemutvecklingsarbete, i många fall anskaffa viss utrustning och bära kostnader för teleöverföring m.m. Företagen förutsätts också komma att svara för kostnaderna för att registrera minst hälften av de uppgifter som lämnas till tullen. Tullupplagen skall vidare svara för kostnaderna för driften av godsredovisningssystem. Vidare bör observeras att företagen, när genomförandet börjar, just har haft inte oväsentliga kostnader för att anpassa sina rutiner till enhetsdokumentet.

Med det för staten angelägna målet för ögonen att snabbt nå hög anslutning till tulldatasystemet förordar jag att företagen inte med obligatoriska avgifter skall behöva finansiera statens kostnader för tulldatasystemet.

I det fortsatta arbetet kommer de datatekniska kommunikationsfrågorna att uppmärksammas. Om det därvid på tekniska grunder visar sig lämpligt att tullen tar ansvar för informationsöverföringen redan från deklarantens dator, i stället för vid tullens dator, kan emellertid frågan om någon form av avgift för denna tekniska kommunikation aktualiseras.

Tulldatasystemet kommer också att kunna erbjuda företagen viss service. Exempel härpå kan vara tillgång till vissa bearbetningar och deklarationshjälp. För sådan service som företagen frivilligt väljer att utnyttja bör avgifter lämpligen kunna tas ut.

6 FORTSATT ARBETE

I direktiven till utredningen angavs att en första avrapportering till regeringen borde göras före utgången av april månad 1987. Därvid skulle redovisas hur det fortsatta utredningsarbetet borde bedrivas. Vidare skulle förslag lämnas till etappindelning. Regeringen förutsätts därefter lämna närmare riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet.

Under det hittillsvarande arbetets gång har det visat sig möjligt att låta den första avrapporteringen bli ganska innehållsrik. Detta har kunnat ske genom att låta den första etappen i utredningsarbetet innehållsmässigt få sträcka sig ungefär så långt som en sedvanlig förstudie bör göra. Tidsmässigt har emellertid detta inneburit att tiden fram till den första avrapporteringen fått sträckas ut några månader i tiden.

6.1 Arbete under budgetåret 1987/88

Utredningsarbetet bör fortsätta även under budgetåret 1987/88. I arbetet bör ingå ett antal moment som ingår i en sedvanlig huvudstudiefas. Arbetet avses sålunda inledas med att en projektplan och en projektorganisation utformas. Viktigare frågor om arbetsmetoder behöver också fastställas. Därefter preciseras och detaljanalyseras de datorstödda rutinerna i form av en användarkravspecifikation. I detta arbete ingår att beskriva de manuella arbetsrutinerna och ADB-stödet i form av terminaldialoger, bearbetningar och datorframställda rapporter. Med denna grund kan ADB-systemet utformas och en grov teknisk systembeskrivning kan göras. Denna utgör underlag för förnyade kostnadskalkyler, tekniska principlösningar för datakommunikation, datalagring och programutveckling, upphandling av utrustning, fortsatt konstruktionsarbete samt planering av drift- och förvaltningsorganisation. Som en

del i utredningsarbetet avses avgränsade fältförsök göras med de delsystem som först skall införas. Syftet med dessa är främst att tillsammans med operativt ansvariga komma fram till hur rutinerna och datorstödet praktiskt skall utformas. Tullens ADB-enhet bör delta i detta arbete.

På grund av systemets omfattning kommer slutlig detaljutformning, konstruktion och införande av de olika delsystemen att ske etappvis enligt redovisad genomförandeplan. Grundprinciperna för hela systemets utformning och utveckling avses dock läggas fast under budgetåret 1987/88.

Härutöver avses fördjupade studier göras av några frågor som behandlats under förstudiefasen. Således avses bl.a. sårbarhetsfrågor, rättsliga frågor, tullprocedurfrågor, möjliga personalbesparingar och genomförandeplanen behandlas ytterligare.

I mitten av 1988 avses en rapport lämnas till regeringen. Den slutliga ståndpunkten i ett antal frågor kan då redovisas. Vidare avses arbetsläget i stort redovisas. Med hänsyn till att tulldatasystemet består av ett antal tämligen fristående delsystem avses emellertid inte någon samlad huvudstudierapport lämnas. Det fortsatta analys-, konstruktions- och införandearbetet avseende tulldatasystemet bör efter mitten av 1988 ledas och utföras av tullverket.

6.2 Organisation

Tulldatautredningen bör under budgetåret 1987/88 bedriva sitt arbete med i huvudsak oförändrad organisation. Det betyder att den skall bestå av en särskild utredare, sakkunniga från departement och myndigheter, en referensgrupp med företrädare för näringslivet och ett sekretariat.

Utredningsarbetet under budgetåret 1987/88 kommer emellertid att innebära att krav och lösningar behöver studeras i detalj för olika delområden. Detta arbete förutsätter att åtskilliga företrädare för tullen samt företag och organisationer med detaljkunskap behöver medverka i arbetet. Detta bör åstadkommas genom att delprojekt organiseras för bearbetning av olika tillämpningsområden, t.ex. olika transportsätt och

olika orter, samt för olika allmänna problemområden, t.ex. datorisering av tulltaxan, behörighetsfrågor och tekniska förutsättningar för elektroniskt uppgiftslämnande. För systemutvecklingsarbetet och dessa olika delprojekt bör finnas en gemensam ledning i utredningens sekretariat.

6.3 Resurser

Under budgetåret 1987/88 kommer utgifterna för tulldatautredningen att i första hand bestå av kostnader för systemutvecklingsarbete. Jag bedömer att en kostnadsram på 6 milj. kr. erfordras för att arbete enligt genomförandeplanen skall kunna utföras. Kostnaderna kan bedömas bli fördelade enligt följande plan.

Löner	350 000
Dagarvoden	150 000
Resor	100 000
Expenser, tryckning	50 000
Konsulter för systemutv.arbete	4 850 000
Konsulter för andra tjänster	500 000
Summa kr.	6 000 000

Dessa utgifter bör belasta sjunde huvudtitelns kommittéanslag. Härutöver förutsätts tullen i successivt ökad utsträckning stödja tulldatautredningens arbete med resurser. Dessutom förutsätts andra myndigheter m.fl. i minst oförändrad utsträckning fortsätta att stödja utredningens arbete utan att särskild ersättning utgår härför.

Under budgetåret 1987/88 kan det vidare bli aktuellt att för utvecklings- och teständamål i samråd med statskontoret anskaffa datorutrustning m.m. i starkt begränsad omfattning. Anskaffningen kan ev. ske på hyresbasis. Kostnaderna härför förutsätts få belasta civildepartementets anslag för anskaffning av ADB-utrustning.

Under budgetåret 1988/89 bör kostnader för utveckling och drift av tulldatasystemet anvisas under anslag till tullverket. För investeringar i utvecklingsarbete, utbildning och lokalanpassning kan behövas

resurser motsvarande 11,8 milj. kr. För driftkostnader avseende tekniskt underhåll, personal för drift- och underhållsarbete, datakommunikation, lokalkostnader och förbrukningsmateriel kan behövas resurser motsvarande 4,9 milj. kr. En del av dessa utvecklings- och driftkostnader bör kunna finansieras inom ramen för tullens ordinarie resurser. Erforderliga medel bör ställas till tullverkets förfogande budgetåret 1988/89 när detaljerade kostnadsbedömningar föreligger.

Under budgetåret 1988/89 behöver också anskaffning av ADB-utrustning göras. Datorer och terminaler m.m. för 13,8 milj. kr. kan behöva anskaffas. Ett belopp av denna storleksordning bör därför av tullverket anmälas till statskontoret för att infogas i den samlade anslagsframställningen till regeringen om ADB-utrustning som statskontoret gör.

7 FÖRSLAG TILL REGERINGENS RIKTLINJER

I direktiven anges att regeringen med anledning av utredningens första avrapportering skall utforma de närmare riktlinjer som skall gälla för det fortsatta utredningsarbetet.

Med hänvisning till vad som anförts hemställer jag att regeringen dels fastställer att

1. ett tulldatasystem utvecklas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anförts i rapporten,

2. utvecklingsarbetet bedrivs med beaktande av den pågående internationella utvecklingen framför allt inom EG,

3. utvecklingsarbetet bedrivs med utgångspunkt i att tulldatasystemet skall drivas i en central-lokal datorstruktur i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i rapporten,

4. utvecklingsarbetet bedrivs med utgångspunkt i att tullproceduren anpassas på i huvudsak de sätt som anges i rapporten,

5. utvecklingsarbetet bedrivs med inriktningen att införandet av tulldatasystemet skall ske i huvudsaklig överensstämmelse med redovisad genomförandeplan,

6. svenska export- och importföretag upplyses om vikten av att de vidtar förberedelser för att anpassa sina rutiner till ett tulldatasystem av den art som skisseras i rapporten,

7. en datacentral med drift- och utvecklingsresurser för tulldatasystemet byggs upp med början hösten 1988,

8. finansieringen av tulldatasystemet sker i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i rapporten,

9. systemutvecklingsarbete m.m. under budgetåret 1987/88 får planeras ske inom en kostnadsram av 6 milj. kr.,

10. utredningens arbete under budgetåret 1987/88 skall bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i rapporten,

dels beslutar att

11. låta se över tullverkets organisation parallellt med att tulldatasystemet utvecklas och införs.

SÄRSKILT YTTRANDE

av sakkunnige Rydberg

Allmänna frågor

Min allmänna uppfattning är att utredningen på ett i stort sett förtjänstfullt sätt beskrivit verksamheten och analyserat möjligheterna till en datorisering. Betänkandet bör därför i sina huvuddrag ligga till grund för ett beslut av riksdag och regering om att gå vidare i enlighet med utredningmannens intentioner. Datorisering av tullrutiner är emellertid en fråga som inrymmer såväl tullaspekter som samhällsekonomiska och näringspolitiska värderingar. Det är viktigt att balansen mellan kontroll och service löses så att både statsverket och näringslivet vinner på en datorisering, samt att denna sker i samklang med faktisk och icke enbart idémässig utveckling i Europa. Jag delar därför utredningsmannens uppfattning att tullverket tidigt måste ges möjligheter och resurser för att bygga upp sin datorkompetens.

Av olika skäl - trots denna positiva grundsyn - vill jag avge ett särskilt yttrande som berör några av utredningens slutsatser och förslag. Inledningsvis lämnar jag vissa allmänna synpunkter och darefter berörs några speciella mer tulltekniska frågor.

Tyngdpunkten i tullverkets datorisering ligger i en rationalisering av myndigheternas administration och kontroll. Det är sålunda i stor utsträckning en kontorsrationalisering det är fråga om. Vid en given tullprocedur och kontrollstrategi finns det knappast några vitt skilda alternativ för hur rationaliseringen skall genomföras när datorer införs i verksamheten. Fråga är snarast om proceduren behöver ändras i väsentliga drag och om kontrollen och handläggningen bör läggas om i

vad avser inriktning, omfattning och metoder. Jag kan inte finna att detta är ändamålsenligt eller nödvändigt annat än när det naturligt följer av en datorisering. Många av de ändringar som föreslås av utredningsmannen har övervägts tidigare och kan göras - om så önskas - utan samband med en datorisering.

En väsentlig fråga är hur näringslivet skall knytas eller anpassa sig till datoriseringen inom tullverket. Frågan inrymmer såväl en teknisk som en legal och en ekonomisk aspekt och är därför utomordentligt svår att bedöma. Det måste emellertid beaktas att det inom näringslivet redan finns administrativa och datortekniska system som fungerar till synes väl, varför det finns en tröghet att göra ändringar av enbart det skälet att tullverket datoriseras. Vinsterna på kort sikt bedömer jag som begränsade och det är först när ändringar betingas av andra faktorer - exempelvis behovet av att skaffa nya datorer inom näringslivet - som tullverkets datorverksamhet kommer att beaktas av företagen som en av flera faktorer att ta hänsyn till vid förändringen. Erfarenheterna från andra länder visar enligt min mening detta klart. Trögheten ökar givetvis vid en mer långtgående datoranknytning som exempelvis har sin utgångspunkt i företagens datorbokföring som kombineras med en omvandling av uppgifterna i denna till uppgifter som behövs för en tullklarering. Det är först på detta sätt som några vinster av betydelse kan uppnås. Enbart att ersätta skrivna deklarationer med en överföring från dator till dator ger inga större fördelar för företagen om hänsyn tas till tekniska omläggningar och överföringskostnader. Jag anser därför att utredningsmannen har övervärderat företagens benägenhet att på kort sikt börja ett datorsamarbete med tullverket av en mer djupgående natur. Detta leder till att tullverkets datorverksamhet blir "överutvecklad" såväl i vad avser mjuk - som hårdvara och dyrt i underhåll och drift. Detta är å andra sidan nödvändigt för att näringslivet successivt skall kunna gå in i ett nära datorsamarabete med tullverket. Systemet kan knappast byggas ut allteftersom abonnenternas antal och komplexiteten ökar. Men slutsatsen blir att övergångstiden fram till ett läge då hälften av deklarationerna görs med hjälp av datorer och överförs direkt till tullverket sannolikt blir ganska lång och att anslutningen i inledningen blir blygsam för att accellerera under tiden ända fram till mitten av 1990-talet. Detta innebär att registreringen av import- och exporthandlingar i stor utsträckning måste göras lokalt

av tullpersonal. Produktiviteten försämras därmed, vilket måste särskilt beaktas i nuvarande resursläge. Vinsterna för tullverket blir sålunda mindre än vad som beräknas i utredningen, i vart fall i inledningsskedet. Utredningsmannen har enligt min uppfattning inte i tillräckligt hög grad beaktat dessa omständigheter och inte heller den betydande ökningen i arbetsvolym samt de särskilda insatser som behövs för enhetsdokumentet, det nya klassificeringssystemet samt utredningen och genomförandet av ett datorsystem och en ny organisation och ett nytt utbildningssystem under tiden fram till början av 90-talet. Min slutsats blir att tullverkets resurser rimligen inte kan skäras ner under de närmaste åren. Utvecklingen får visa hur resurserna successivt kan anpassas. Jag återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Tullverkets datorisering måste mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående ses mer som en nödvändig anpassning av en statlig verksamhet till den tekniska och samhälleliga utvecklingen än som en rationalisering som skall betalas av tullverket självt genom personalnedskärningar. Systemet bör betalas, inte bara av tullverket, utan också av näringslivet, men endast med belopp som motsvarar klart konstaterade rationaliseringsvinster. Dessa vinster kan uppenbarligen - vid oförändrad ambitionsnivå - ej räcka till för finansieringen. Erfarenheten kommer att korrigera teorierna på denna punkt liksom fallet har varit i ett flertal fall av datoriseringar inom statsförvaltningen. Om detta synsätt inte accepteras kan det få betydande negativa återverkningar på personalens trivsel och arbetsmotivation och på viljan att gripa sig an nydaningen inom tullverket under 90-talet.

Innan jag går in på särskilda frågor vill jag som bakgrund härför anföra några ytterligare allmänna synpunkter.

På några punkter finns alternativ till på utredningsmannens ställningstaganden som jag vill fästa statsmakternas och remissorganens uppmärksamhet på. Utredningstiden har varit kort, vilket medfört att vissa alternativ inte har fått den belysning som de borde ha haft. Dessa alternativ kan i flera fall beaktas i det fortsatta utredningsarbetet utan att de behöver rubba de grundläggande tankegångarna i utredningen.

På några punkter kan jag - från rent tulltekniska utgångspunkter - ej dela utredningsmannens förslag. Om det är befogat att genomföra dessa är det av andra skäl än sådana som avser enbart tulltjänsten.

Utredningsförslagens effekter på tullverkets resurser ger ett sken av att vara exakta och underbyggda. Så är icke fallet. Ingen kan i dagsläget avgöra besparingspotential, lönsamhet etc. Beslut om en datorisering bör grundas på insikten att detta är ett klokt och förutseende ställningstagande som gagnar såväl tull, näringsliv som samhälle i övrigt. Endast fältförsök kan avgöra hur lönsamheten för staten och näringslivet kommer att utvecklas. Det är inte acceptabelt att skapa en falsk lönsamhet genom att överföra resurser från narkotikabekämpning, exportkontroll etc.

När det gäller vissa särskilda frågor vill jag anföra följande synpunkter.

Särskilda frågor

A. Hemtagningsförfarandet innebär redan idag en stegvis förtullning, eftersom varan lämnas ut till fritt förfogande. Det föreskrivs som huvudregel att förtullning skall göras om inte varan anmäls till annan tullklarering. Det senare är inte vanligt men det är en viktig fördel för importören.

Det stegvisa förtullningssystemet måste innebära att varan anges till förtullning i stället för till hemtagning i det första steget. Därmed måste det särskilt lagstiftas om hur den nuvarande valfriheten sedan varan tagits hem skall bibehållas. Frågan uppkommer om ett ombud skall kunna lämna den första delen av deklarationen och ett annat ombud den andra delen. En annan fråga är om det första ombudet skall vara godkänt av generaltullstyrelsen eller ej.

Den som lämnar tulldeklarationen i det andra steget är under alla omständigheter den som lämnar den egentliga tulldeklarationen, dvs. de uppgifter som anges i tullagen. Denna deklaration kan givetvis inte hänga fritt i luften, eftersom dess innehåll bestäms av skatteobjektet,

dvs. den vara som har angetts till förtullning. Skatteobjektet beskrivs som vissa kolli med märke och nummer etc., vilket endast anges i det första steget.

Med hänsyn till bl.a. dessa förhållanden och de oklara ansvarsförhållandena är det min uppfattning att det nuvarande hemtagningsförfarandet bör bibehållas i stort sett oförändrat, men att man gör den rationaliseringsvinsten att vissa uppgifter i hemtagningsanmälan inte behöver upprepas i importanmälan/tulldeklaration. I sistnämnda handling bör den tullskyldige kunna deklarera att de uppgifter som har lämnats i hemtagningsanmälan utgör del av tulldeklarationen. Därmed framgår det klart att den tullskyldige bekräftar och tar ansvar för dessa uppgifter, vilket givetvis är ett grundläggande element i en tulldeklaration.

Sammanfattningsvis bör det sålunda - för att inte skapa oklarhet - räcka med att se till att uppgifter inte behöver upprepas i hemtagningsanmälan och i importanmälan och att det klart sägs ut i lagstiftningen att hemtagningsanmälan utgör del av tulldeklarationen. Den nuvarande friheten för andra klareringsformer kan då bibehållas. Den senare frågan ankommer det givetvis på näringslivet att bedöma.

B. Utredningsmannen har uppfattningen att bl.a. det nya europeiska transiteringssystemet kommer att medföra en förskjutning av tullarbetet från gränsort till ort inne i landet. Detta gäller klareringen vid såväl import som export. En sådan förskjutning vore sannolikt till fördel för tullverket. Den nuvarande valfriheten för näringslivet minimerar å andra sidan företagens kostnader för transporter, tullklarering etc. När det gäller import skulle frågan möjligen kunna lösas på det sättet att det anordnas två parallella transportvägar vid tullpassagen, en som avser transitering och en annan som avser hemtagning och förtullning. Risken för köbildningar i transiteringslinjen kan väntas bli avsevärt mindre än i den andra linjen. De personella och "geografiska" problem som härvid uppkommer har emellertid inte närmare undersökts av utredningsmannen. När det gäller export förefaller det inte vara lika enkelt att lösa frågan om en förskjutning från gränsort till ort inne i landet. En samlastning kan rimligen inte gå till så att en lastbil åker från tullplats till tullplats och exportklarerar enskilda kollin. Det

är mer rationellt att göra som i dagsläget, att lasta hela lasten från terminal på eller i närheten av utförselorter. Risken finns vidare att viss transport såväl på färja som på fartyg måste skjutas till en senare exportlägenhet än den planerade. I vissa fall har plats beställts på färja eller annat transportmedel. Dess plats kommer då att upptas av gods eller bil som har klarerats inne i landet. Även här uppkommer frågor rörande personal, färjplatser m.m.

Det enda sättet att få en ordning till stånd som föreslås av utredningsmannen, nämligen en kraftig förskjutning av platserna för tullklarering, är att reglera frågan genom lagstiftning. Därigenom skapas full säkerhet rörande vilka regler som gäller och näringslivet kan anpassa sig till dessa. Jag vill emellertid inte tillstyrka att frågan regleras i lag innan en mer djupgående undersökning har gjorts i frågan. - Enligt min mening kan övervägandena om en datorisering inte ha som en av utgångspunkterna de antaganden som utredningsmannen gör beträffande en "naturlig" förskjutning av tullarbetet.

C. Beträffande utredningsmannens förslag att vägtrafikskatten skall datoriseras har jag inte funnit några skäl för detta. Det finns idag en mycket enkel handläggning av vägtrafikskatten som nyligen har setts över i särskild ordning. Att registrera alla inkommande och utgående fordon enbart som ett led i debiteringen och uppbärandet av vägtrafikskatt innebär en kostnad som klart överstiger de fördelar som står att vinna för tullverkets del. Om det finns andra skäl för en datorisering bör dessa redovisas som beslutsunderlag, och en mer övergripande samhällelig bedömning bör göras av frågan. Tullverket bör dock få kompensation för merkostnaderna. Däremot bör själva debiteringen knytas an till datoriseringen på sätt som ansatsvis redan gjorts i viss utsträckning.

D. När det gäller en datorisering av exporten uppfattar jag utredningsmannens förslag så att det innebär en höjning av ambitionsnivån i kontrollhänseende. Principen för kontrollen bör i stort sett vara densamma som för importkontrollen, dock med den modifikationen att hänsyn måste tas till de avgifter som debiteras på importen, medan exporten är avgiftsfri. Det finns enligt min uppfattning skäl för ett sådant synsätt.

Detta måste dock klart redovisas av utredningen och det måste fastläggas att höjningen av ambitionen drar nya resurser.

Om ambitionsnivåhöjningen accepteras av statsmakterna och resurser avdelas för detta synes en datorisering av exporten i tullverket vara lönsam. Om ambitionsnivån bibehålls oförändrad uppkommer emellertid frågan om det är lönsamt med en datorisering så länge oklarhet råder om i vilken utsträckning näringslivet kommer att lämna in exportuppgifter med hjälp av dator. Om tulltjänstemän skall registrera exportdata i samband med exportklareringen uppkommer en uppenbar risk för trafikstockningar när det nya transiteringssystemet med krav på garanti och försegling har införts. Om det blir en liten anslutning synes datoriseringen inte bli lönsam. Frågan borde ha undersökts genom enkäter eller dyl. för att få ett säkrare underlag om näringslivets intresse i sammanhanget.

E. I frågan om postförtullningen delar jag icke utredningsmannens förslag enligt vilket postverket skall uppträda som deklarant för alla försändelser. En sådan lösning fordrar att postverket anställer tullutbildad personal eller ser till att viss postpersonal får en tullutbildning. Detta blir dyrare och osäkrare än den nuvarande ordningen. Jag föreslår i stället att postförtullningen ordnas på följande sätt.

Postverket kan göras till tullskyldig på samma sätt som järnvägen. Detta innebär att postverket blir tullskyldigt enligt huvudregeln i 5§ tullagen genom att ange varan till förtullning (därmed följer automatiskt deklarationsplikt om officialtulltaxeringen slopas). Man slipper då bl.a. den egendomliga ordningen att postverket blir ombud utan verklig fullmakt från varje adressat. De författningsregleringar som behövs är följande:

- Det fastslås att postverket anger varan till förtullning om inte annan gör det. En sådan regel behöver inte fastställas i lag, motsvarande regel för järnvägen finns idag i tullordningen.

- Det föreskrivs i lag att adressaten är tullskyldig vid om- eller eftertulltaxering sedan adressaten mottagit varan.

- Postverket måste ges befogenhet att öppna kommersiellt postgods för att snabbt kunna avge tulldeklarationen (fakturor ligger ofta med i postpaketen). En sådan befogenhet måste föreskrivas i lag.

Min uppfattning när det gäller postförtullningen skiljer sig helt och hållet från utredningsmannens när det gäller tulldeklarationsplikten för privatimporten. Denna import bör liksom idag officialtulltaxeras av tullverket. Redan det förhållandet att skilja ifrån sådana postförsändelser som skall tulltaxeras i särskild ordning och sådana som utlämnas utan vidare åtgärd kräver ingående tullkunskaper om tulltaxering, importbestämmelser etc. För en ordning då privatimporten officialtulltaxeras av tullverket talar också konkurrensneutralitetskäl samt det förhållandet att privatförsändelser ofta innehåller införselreglerade varor och inte sällan smuggelgods. Posttullavdelningarna har utrustats med röntgenutrustning för att få ökade möjligheter att avslöja knarksmuggling. Under åren 1980-86 har drygt 700 fall av knarksmuggling avslöjats i posttrafiken. Försändelserna är också ofta känsligare från integritetssynpunkt.

Utredningsmannen anför att kontakt bör tas med postverket för att hitta en lämplig lösning när det gäller postförtullningen. De riktlinjer som kommer att ligga till grund för de överläggningar som förestår med postverket bör som riktpunkt ha vad jag anfört i det föregående. Förtullningen, även av privatgods, bör utan större svårighet kunna integreras i postverkets förestående datorisering av utlandsförsändelserna. De kostnaderna som därvid uppkommer bör kunna delas mellan postverket och tullverket med hänsyn till den vinst som de båda gör på något längre sikt. Vid kontakterna med postverket bör underlag kunna framkomma för en bedömning av hur man skall förfara med den kommersiella postimporten.

F. När det gäller tullverkets kontroll i en datoriserad verksamhet är det två förhållanden som jag vill peka på. Utredningsmannen fäster inte tillräcklig vikt vid kontrollen av att import- och exportregleringar iakttas och efterlevs. I princip måste varje tulldeklaration översiktligt kontrolleras med denna utgångspunkt. Från fall till fall kan tjänstemännen givetvis göra undantag från en sådan kontroll mot bakgrund av den kännedom som de har om företaget och dess verksamhet,

varusortiment etc. Program i en dator ger icke svar på frågan om in- och utförselregleringar. En bedömning måste göras om den aktuella varan skall klassificeras enligt ett annat statistiskt nummer än det deklarerade, där det eventuellt finns särskilda in- eller utförselbestämmelser. Vid utformningen av en kontrollstrategi och vid överväganden om att slopa kontrollunderlaget måste beaktas att ca en fjärdedel av alla deklarerade stat.nr. är felaktiga. En icke ringa del av dessa rättas av tjänstemännen med utgångspunkt i tillgängliga handlingar, främst fakturor.

Utredningsmannen föreslår vidare att någon faktura regelmässigt inte skall behöva bifogas datorinlämnade deklarationer. Under hand har detta motiverats bl.a. med att företagen härigenom får ett incitament att gå in i ett datorsamarbete med tullverket. Det är givetvis en fördel om handlingar kan tas bort i tullverksamheten men frågan har också en kontrollaspekt och en uppbördsaspekt som måste vägas in i sammanhanget.

En datorisering medför i och för sig inte någon ändring av de behov som finns för tullverket att göra kontrollen på importsidan med utgångspunkt bl.a. i importfakturor. Skälen för att eventuellt befria företag från att lämna fakturor är i stället att tullverket litar på företaget i fråga, att det har en återkommande import av vissa varor som tjänstemannen är familjär med eller andra dylika skäl. Det finns sålunda inte anledning att befria just företag som datoransluter sig från att lämna fakturor. Även andra företag borde kunna få en sådan fördel.

Om fakturor inte behöver lämnas till tullverket för att styrka uppgifterna i tulldeklarationen blir kontrollen praktiskt taget verkningslös. Det enda som kan kontrolleras är att tullproceduren fungerar i det enskilda fallet och att formaliteterna i tulldeklarationen är uppfyllda, exempelvis att de är fullständigt ifyllda, att uträkningar är rätt gjorda etc.

En nyligen gjord BRÅ-utredning visar att inemot varannan tulldeklaration innehåller något fel. En djupare analys av felens inriktning visar att en underdebitering på totalt ca 400 milj. kr. avser tullar och andra avgifter - andra än moms - till ett sammanlagt belopp av 97 milj. kr. Det är här fråga om ett nettounderskott för statsverket. Underdebi-

teringen har framkommit vid en mer noggrann kontroll av främst fakturor och andra handlingar och av företagens bokföring. Att i ett sådant läge ta bort det grundläggande elementet i en kontroll, nämligen importfakturan, är enligt min uppfattning inte försvarbart.

Utredningsmannen noterar att den övervägande delen av importen är tull- och avgiftsfri. Den största delen blir avgiftsfri om tulltjänstemannen fattar beslut härom efter en granskning - oftast översiktligt - av ett intyg i någon form angående ursprunget. Om kontrollunderlaget tas bort är de största riskerna för oegentligheter just att förmånsbehandling medges utan att skäl föreligger för detta. Kombinationen faktura - ursprungsintyg i någon form ger en viss säkerhet för statsverket. De förpliktelser som finns inom ramen för EFTA- och EG-överenskommelserna måste även beaktas.

Frågan om faktura och andra styrkande handlingar skall lämnas eller inte bör lösas på det sättet att befrielse bör lämnas till företag som av tullmyndigheten bedöms vara pålitligt, vars importsortiment man känner väl etc. Jag föreslår sålunda ett obligatorium med vissa selektiva undantag i motsats till utredningsmannen som föreslår att faktura aldrig behöver lämnas regelmässigt av företag som deklarerar per dator. Endast i fall då tullverket begär in faktura etc. skall denna enligt utredningsmannen lämnas på ena eller andra sättet (ev. med hjälp av telefax, dator etc.). Det blir då fråga enbart om rena stickprovskontroller, vilket från kontrollsynpunkt inte är tillfredsställande. Med hänsyn bl.a. till den underdebitering som förekommer och risken att införselreglerade varor förs in utan att villkoren är uppfyllda är det angeläget att en styrd kontroll - från fall till fall - kan göras som komplement till en stickprovskontroll och en s.k. styrd urvalskontroll. För att en sådan skall bli meningsfull måste tjänstemännen ha underlag för att bedöma i vilka fall fakturan etc. skall begäras in. Erfarenheterna har visat att denna typ av kontroll är utomordentligt värdefull.

Det här sagda innebär inte att handlingar undantagslöst behöver bifogas tulldeklaration (skriftlig eller per dator). Det är antagligt att många av de företag som får tillstånd att överföra deklarationer per dator också kan befrias helt eller delvis från skyldigheten att lämna styrkande handlingar. Frågan får bedömas från fall till fall.

Om fakturan och andra handlingar inte arkiveras hos tullmyndigheten kommer revisionsverksamheten att bli mindre effektiv och s.k. inre spaning att försvåras eller omöjliggöres. Ett företag som har oegentligheter för sig kan givetvis se till att infordrade handlingar och fakturor inte avslöjar detta. Däremot kan jämförelser mellan olika fakturor, olika företag med samma importvaror etc. ge anledning till särskilda undersökningar. Detta har stöd i tullmyndigheternas erfarenheter. Nackdelarna med en pappershantering måste bäras vid jämförelse med de mer väsentliga nackdelar som uppkommer från statistik- och uppbördssynpunkt om kontrollunderlaget tas bort från tullhanteringen. Man får inte glömma bort att ca 15 % av deklarationerna rättas eller kompletteras vid granskningen av tulldeklarationer, i allt väsentligt med utgångspunkt i fakturor och andra handlingar.

G. När det gäller ett successivt införande av datoriseringen i tullverket kan jag givetvis inte dela utredningsmannens uppfattning att vägtrafikskatten skall datoriseras. Detta sammanhänger med den stora tveksamhet jag har till om detta område överhuvudtaget skall datoriseras. Jag har också uppfattningen att exportverksamheten inte skall datoriseras inledningsvis. En undersökning måste först göras om i vilken utsträckning näringslivet har intresse härav.

Ett område som i ett tidigt skede bör datoriseras är godsregistreringen. Detta moment ligger tidigt i en tullprocedur och erfarenheter kan uppnås rörande ett samarbete med näringslivet med hjälp av datorer. Frågan utreddes i särskild ordning inom ramen för TRK-projektet och riktlinjer för hur datoriseringen bör kunna göras finns således. Dessa bygger - liksom utredningsmannens förslag - på att godsregistreringen görs av tullupplagen. Ett sådant godsregistreringssystem finns i drift vid Landvetters flygplats. En datorisering av godsregistreringen med en överföring till tullverkets datorer erbjuder möjlighet att avskaffa tullupplagens rätt att själva lämna ut gods, något som har kritiserats av tullagberedningen, dock utan att de kunnat lägga fram något konkret förslag.

Det torde inte råda någon tvekan om att den mest väsentliga betydelsen av en datorisering kommer att finns inom importsektorn. Med denna utgångspunkt och med hänsyn till att det är importdelen man tidigt behö-

ver få erfarenheter av och att det är den handläggande personalen i importsektorn som tidigt behöver datorkunskap är det angeläget att någon del av importverksamheten datoriseras i ett tidigt skede. Detta kan mycket väl ske på det sättet att en datorisering försöksvis införs av vissa avgränsade funktioner på vissa tullplatser. En sådan tullplats är som utredningsmannen antyder Arlanda flygplats. En annan är Västerås som har erfarenhet av tulldatorisering.

H. Med hänsyn till att näringslivet kommer att ställa stora krav på sekretesskyddet och att driftsstörningar kan få besvärande konsekvenser för staten - även om manuella rutiner finns för att förhindra att godset fördröjs vid själva gränspassagen och att uppbörden försenas - är det angeläget att fastlägga de säkerhetsnivåer som systemet skall uppfylla. Kostnaderna kan variera avsevärt beroende på hur säkerheten fastställs. Det är en besvärande brist att utredningen inte annat än i allmänna ordalag behandlar denna fråga. Att göra det i huvudstudien är alltför sent, inte minst därigenom att säkerheten i sig inte är produktiv och att tullverket skall betala kostnaden genom personalinskränkning. Om en tillfredsställande säkerhetsnivå inte kan uppfyllas till en accpetabel kostnad bör andra dellösningar sökas än de som föreslås.

I. Jag delar utredningsmannens uppfattning om val av datorstruktur och ADB-teknisk lösning.

I utredningen konstateras att det skisserade systemet är synnerligen stort och komplext och att detta medför krav på dels kompetent personal för utveckling och drift av systemet, dels att de som skall använda systemet i sitt dagliga arbete är väl utbildade. Konsekvenserna av dessa krav har jag påtalat under punkt J.

Jag har även under punkt L påtalat den volymökning som har skett och, som framgår av rapporten, beräknas fortgå under hela perioden fram till full drift 1993.

Detta är förhållanden som inte bara påverkar resursbehovet i fråga om personal utan också i fråga om datorresurser. Dessa måste vara dimensionerade för att klara de volymer som beräknas bli aktuella 1993. Det kan ifrågasättas om skisserat utrustningsbehov ifråga om bearbetnings-,

lagrings- och transaktionskapacitet täcker det behov som är aktuellt 1993. En mer noggrann analys av dessa faktorer kan inte göras förrän längre fram när en mer fullständig systemskiss föreligger. Jag vill i detta sammanhang bara peka på det faktum att en felaktig och för låg dimensionering givetvis kommer att få konsekvenser ifråga om investeringskostnaderna.

J. I utredningsrapporten förordas en placering av ADB-funktionen till ort utanför Stockholm. Skälet härtill och fördelarna med denna placering - jag bortser givetvis här från eventuella regional- och sysselsättningspolitiska skäl - anser jag inte vara klart redovisade i rapporten. En sådan lokalisering kommer att under den tid då nuvarande ADB-system är i drift och även för ADB-utvecklingen i övrigt inom tullverket att medföra personalproblem. Svårigheterna att driva ADB-utveckling på olika håll och behålla erforderlig personal i Stockholm blir stora och kommer att kräva ökade personalresurser, ökade utbildningskostnader och högre kostnader för konsultstöd och tillfällig personal.

Alternativet med en lokalisering av ADB-funktionen som är skild från övrig verksamhet har valts bl.a. vid riksförsäkringsverket. När deras nya ADB-system utvecklades under 1970-talet lokaliserades hela ADB-funktionen till Sundsvall. Precis som det skisseras i denna utredning var tanken att det skulle finnas en systemförvaltare i resp. fackenhet vid den centrala förvaltningen, medan ADB-systemförvaltaren fanns i ADB-funktionen.

Erfarenheterna av detta organisationssätt visar enligt vad jag har erfarit att

- gränsdragningen mellan systemförvaltaren och ADB-systemförvaltaren inte fungerar i praktiken. ADB-systemförvaltaren blir den som får det totala kunnandet,
- alla större förändringar i system blir väldigt tunga att genomföra. De löpande kontakterna blir också tunga för berörd personal,
- arbetsledarfunktionerna blir betydligt mer krävande och tar betydligt längre tid,
- problem i den löpande produktionen som kräver kontakt med fackenheterna blir i vart fall initialt tyngre och kräver längre tid att lösa,

- utbildningsinsatserna blir initialt betydligt större och betydligt dyrare,
- denna fördelning av personalen blir mera resurskrävande och kostnaderna för resor och telefon blir väsentligt mycket högre.

Den största nackdelen är kanske att man inte vare sig på centralt håll eller inom den utlokaliserade funktionen får en gemensam "vi-känsla".

Som positiva erfarenheter kan nämnas att

- det är lättare att rekrytera personal till den utlokaliserade funktionen,
- det är lättare att behålla den rekryterade personalen,
- det blir en väldigt bra "vi-känsla" och stor gemenskap inom den utlokaliserade funktionen (dock ej för den totala verksamheten).

Enligt av utredningsmannen skisserad tidsplan tar genomförandet fem år. Redan under 1988 skall dock drift-/utvecklingsfunktionen börja byggas upp. Detta innebär att personal för utveckling/drift av systemet kommer att finnas på båda platser. Alternativet är att flytta hela utvecklingsarbetet utanför Stockholm.

Inte något av dessa alternativ är bra. Resultatet blir ett tyngre utvecklingsarbete, ökat personalbehov och tyngre arbete med mycket resor och kontakter. Även "vi-känslan" inom tullverket för projektet torde bli lidande av det. Totalt sett blir genomförandet betydligt dyrare, och inte heller det löpande arbetet blir lika effektivt med föreslagen lokalisering.

Därför anser jag att ADB-funktionen bör lokaliseras till Stockholm.

K. Jag kan inte bedöma om den närmare omfattningen av de rationaliseringsvinster som anges av utredningsmannen är rimliga. Något underlag för en sådan bedömning presenteras inte i utredningen. De prov som kommer att göras och det successiva införandet kommer att så småningom ge en preciserad uppfattning om rationaliseringsvinsterna. Dessa kommer givetvis också att bli beroende av i vilken utsträckning näringslivet kommer att utnyttja de faciliteter som finns i tullverkets datorverk-

samhet. Det har inte heller presenterats något underlag för en sådan bedömning.

L. Tullverkets arbetsvolym har under de tre senaste åren ökat med mer än 5 % per år. Ökningen sammanfaller i hög grad med näringslivets intresse av att få ner lagerkostnaderna och istället lita till en snabb och kontinuerlig införsel av varor. Vid en oförändrad volym ökar således antalet ärenden som tullverket skall handlägga på både import- och exportsidan. Ökningen beräknas fortgå i oförminskad takt under de närmaste 5-6 åren. Ökningen av tullverkets arbetsvolym kan uppgå till inemot 50 % år 1992-93 när datorsystemet beräknas vara utbyggt. Denna utveckling måste givetvis beaktas när det gäller nedskärningen av tullresurserna resp. vid dimensionering av datorresurser m.m. Statsmakterna har deklarerat den principen att volymökningar i princip bör bäras av resp. myndigheter genom vardagsrationaliseringar. Den förestående volymökningen är emellertid exceptionell för tullverkets del och kan enligt min uppfattning icke mötas med oförändrade resurser. Härtill kommer att tullverkets utbildningsverksamhet under de närmaste åren kan komma att läggas om, vilket medför en tilläggsutbildning av några personalkategorier. De nu anförda förhållandena borde mer ingående ha beaktats av utredningen som underlag för bedömningen om rationaliseringsvinsterna och möjliga nedskärningar till följd av datoriseringen. Detta är viktigt, inte minst med hänsyn till nödvändigheten av att få datoriseringen accepterad av personalen på ett helhjärtat sätt.

M. Utredningsmannen har beräknat att det erfordras 11 milj. kr. för att ge tjänstemännen en adekvat utbildning i samband med genomförandet. Utbildningen skulle omfatta tre resp. fem dagar. De flesta tjänstemännen behöver emellertid både grundläggande allmän ADB-utbildning och en funktionsinriktad användarutbildning. Den grundläggande utbildningen bör startas så snart statsmakterna givit klartecken att datoriseringen skall drivas vidare enligt förstudier. Denna utbildning bör omfatta tre arbetsdagar. Användarutbildningen måste anstå till dess att datorerna finns på plats och systemkonstruktionen är klar. Vid detta tillfälle bör tjänstemännen också motiveras för ett aktivt kontroll med hjälp av datorerna. Kostnaderna för den allmänna ADB-utbildningen kommer därför att ligga på 7 milj. kr. Till detta kommer dels erforderlig användarutbildning och dels en fortlöpande vidareutbildning. Omfattningen av

dessa är f.n. inte möjlig att beräkna då det nya systemets omfattning och komplexitet inte framgår av nuvarande systemskisser. Kostnaderna kommer dock att bli väsentligt högre än de som anges i rapporten.

Av utredningen framgår att drygt 70 tjänstemän erfordras i den nya ADB-organisationen. Det är givetvis önskvärt att en stor del av dessa kan tas ur tullorganisationen. Vissa svårigheter kan föreligga att klara detta till starten för systemskonstruktionerna. Under alla förhållanden måste det gå att genomföra utbildningen fram till driftstarten. Den "omskolningsverksamhet" som här krävs för internrekryterad personal samt för initialutbildning av externrekryterad personal beräknas fordra tilläggsresurser i storleksordningen 3-4 milj. kr. Till detta kommer den löpande vidareutbildningen som kontinuerligt måste ske av ADB-personalen. Normalt rör detta sig om 10 dagar/år. Detta innebär vid en fullt utbyggd driftfunktion en årlig kostnad av ca 1 milj. kr.

N. Jag delar utredningsmannens uppfattning att en organisationsundersökning bör göras. Denna bör göras parallellt med uppbyggnaden av ett datasystem, varvid organisationsuppbyggnaden och uppbyggnaden av datasystemet bör påverka varann. Frågan om slopandet av de centrala tulltaxeringsavdelningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö bör ingå som en del i en organisationsundersökning.

O. Jag anser det angeläget att riksdag och regering meddelar riktlinjer för det fortsatta utvecklingsarbetet som medger möjligheter att göra avsteg från de riktlinjer som anges i utredningen - även om avvikelserna strider mot utredningens förslag - där det visar sig att det inte är praktiskt, tekniskt eller lönsamt att genomföra dem. Frågan bör kunna beaktas exempelvis i ett utskottsbetänkande. Utredningsmannens förslag till regeringens riktlinjer är enligt min mening inte tillräckligt flexibelt för att det skall tillåta modifieringar av en mer genomgripande natur som framkommer först vid praktiska utvärderingar.

Kommittédirektiv

Utredning angående dokumentlös hantering av procedurer i samband med import och export av gods

Dir 1986:20

Beslut vid regeringssammanträde 1986-06-11

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför.

Bakgrund

Regeringen uppdrog den 17 mars 1983 åt generaltullstyrelsen (GTS) att tillsammans med statskontoret utreda den närmare utformningen av ett system med lokal dataregistrering av tulldeklarationer och utarbeta en plan för genomförandet.

GTS har i sin anslagsframställning för budgetåret 1986/87 och i en skrivelse till finansdepartementet den 25 oktober 1985 anmält att utredningsarbetet bör ges en ny inriktning. Projektet – benämnt Tullverkets Registrerings- och kontrollsystem (TRK) – omfattar numera samtliga rutiner i samband med införsel av gods. Utredningsarbetet siktar mot ett landsomfattande system med omkring 1 000 terminaler, med investeringskostnader i storleksordningen 150–200 milj. kr. och med planerad start för ett genomförande tidigast år 1989. Utredningsprojektet bedöms av GTS vara ett av de största nu pågående inom statsförvaltningen.

Fördelarna med en datorisering ligger enligt skrivelsen i att kontrollen av tullverkets debitering om ca 45 miljarder kr. per år kan effektiviseras men framför allt i att näringslivets kostnader i anslutning till utrikeshandeln kan reduceras väsentligt när möjligheter skapas för ett datorsamarbete med tullverket. GTS hemställer i skrivelsen att regeringen godkänner den nya inriktningen av TRK-projektet.

Enligt min mening – som jag i det följande kommer att utveckla närmare – lämpar sig tullklarering väl för en datorisering. Arbetet är manuellt och en stor del av granskningstiden åtgår till en rutinbetonad formaliagranskning av tulldeklarationerna. Samtliga rutiner i samband med import ingår numera i tullverkets datoriseringsplan. Detta har gett arbetet en helt ny och mer omfattande inriktning. Det innebär samtidigt att kretsen av intressenter

utanför tullverket har utvidgats. Till följd av det utvidgade perspektiv som utredningsarbetet inom tullen lett fram till, måste också i den internationella utvecklingen vad gäller dokumentlösa rutiner i samband med import och export av gods beaktas.

Tullproceduren i dag

Den nuvarande tullproceduren är i sina huvuddrag bestämd genom tullagen (SFS 1973:670, ändrad senast 1985:1094) och tullstadgan (SFS 1973:671, ändrad senast 1985:490). Tull, andra skatter och avgifter tas ut enligt regler i bl. a. tullförordningen, tullkungörelsen, tulltaxan, mervärdeskattelagen och olika punktskattelagar. Härutöver finns det en mängd olika författningar som reglerar både införseln och utförseln av vissa varor, om informationsöverföring av bl. a. statistik till andra myndigheter m. m.

Vid införsel av gods skall som regel en importanmälan lämnas. Vid gränspassagen skall varan deklareras eller anmälas för hemtagning. Ca 80 % av importen anmäls för hemtagning. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett hemtagningsärende uppgår till ca 45 dagar.

Kedjan startar när en vara kommer till svenska gränsen och importören lämnar en hemtagningsanmälan. Denna anmälan registreras hos tullen och en bekräftelse på att anmälan kommit in skickas till importören. Importören upprättar därefter en tulldeklaration. När tulldeklarationen kommer in till tullen ca två veckor senare sker avprickning mot hemtagningslista och deklarationen kontrolleras. Därefter skickas deklarationen till GTS, samtidigt som en kopia sänds till importören. Inom GTS redovisningssektion bearbetas tulldeklarationerna och tullfaktura utfärdas. Denna skickas till importören och betalning sker inom en bestämd tid. Det sista steget i kedjan är betalningskontroll och en redovisning av de influtna medlen från fakturan.

Denna process är mycket tids- och arbetskrävande. Stora informationsmängder hanteras. Årligen administreras ca 2,5 miljoner importsändningar och ca 2 miljoner exportsändningar. Inemot 20 miljoner fakturor, handlingar m. m. sorteras, expedieras och arkiveras. Samtidigt har antalet import- och exportanmälningar under de senaste åren ökat med ca 7 % per år. Denna kraftiga uppgång har påverkat kontrollnivån. I samband med att den nya tullproceduren infördes år 1974 – med bl. a. hemtagningssystemet – förutsattes att stickprovsmässiga godskontroller och varuundersökningar skulle göras beträffande minst 4 % av de inkommande varusändningarna. Andelen ligger i dag under 1 %. Granskningen av tulldeklarationer beräknas ta i anspråk ca 80 % av den tulltaxerande personalens resurser. Enligt tullverkets uppfattning görs inte heller de kontroller som utförs tillräckligt

ingående för att en tillfredsställande kontrollnivå i hemtagningssystemet skall kunna sägas föreligga.

En övergång från den manuella hantering av dokument som i dag präglar den svenska tullproceduren till dokumentlösa, ADB-baserade rutiner skulle kunna innebära mycket stora besparingar både för näringslivet och för tullverket och samtidigt kunna frigöra personal inom tullverket för att utföra fysiska godskontroller samt kontrollbesök hos företag. Enligt min mening är det därför viktigt att förutsättningarna för tullverkets datorisering klarläggs så skyndsamt som möjligt med hänsyn taget till de utvecklingstendenser som jag nu övergår till att beskriva.

Utvecklingstendenser som bör beaktas

Inom stora delar av näringslivet har utvecklingen vad gäller datorstödda informationssystem nått mycket långt. Interna system för bl. a. godsregistrering och framtagning av hemtagningsanmälningar och importanmälningar med hjälp av modern informationsteknik har utvecklats. Också materialhantering och lagerhållning kännetecknas av detta. Stora resurser har satsats på att utveckla avancerade system för styrning av materialflöden i s. k. logistikprogram. Det kan konstateras att ca 70 % av alla företag som sysslar med export/import använder någon form av datorstöd. Detta har skapat förutsättningar för interna rationaliseringar inom dessa företag. Utvecklingen torde fortsätta inom alla led i företagens produktionskedjor. En möjlighet till ytterligare rationalisering ligger i dialogen med tullverket. Näringslivet och tullverket utväxlar årligen ca 20 miljoner dokument med varandra. T. ex. kräver en normal exportsändning 20–30 dokument. De manuella rutinerna ger, enligt skrivelse från handelsprocedurrådet Swepro, en procedurkostnad för näringslivet på ca 3 400 kr för en exportsändning och ca 2 700 kr för en importsändning. Detta visar på den stora besparingspotential som ligger i en datorisering – såväl för näringslivet som inom tullverket.

Inom några större företag, t. ex. Volvo och SAAB, pågår en metodutveckling som syftar till att möjliggöra en framtida dokumentlös informationsöverföring mellan företag och myndigheter. Volvo ingår i ett nybildat bolag tillsammans med Televerket och Göteborgs hamn – Transport Data Link (TDL) – inom vilket man söker utveckla ett system för förmedling av information mellan parter med olika datorutrustningar. Till företaget har knutits intressenter bland företag, myndigheter, försäkringsbolag och banker. En av intressenterna är handelsprocedurrådet SWEPRO som är det centrala svenska organet för förenkling av procedurerna i handeln. Sveriges Exportråd söker genom sitt dotterföretag Swedish Trade Data Management (STDM) att utarbeta ett generellt system för förenklad informationsöverföring mellan de olika parter som är inblandade i införsel och utförsel av gods.

Avsikten är att skapa tekniska förutsättningar för ett nationellt system till vilket den övervägande delen av de stora och medelstora företagen – som svarar för ca 80 % av tullens dokumentmängd – kan ansluta sig.

Inom EG planeras för en successiv övergång till system med dokumentlös datautväxling mellan tullmyndigheter och näringsliv. Ett projekt har startats för att samordna utvecklandet av datoriserade administrativa procedurer för handeln, såväl mellan medlemsstaterna som med länder utanför gemenskapen. Projektet benämns CD-projektet *(Coordinated Development Project)*. CD kan betraktas som det första steget in i mer eller mindre dokumentlösa tullverk inom EG. CD beräknas vara i drift år 1992.

Tullarbetet är i hög grad beroende av internationella överenskommelser och överväganden. Detta gäller såväl materiella bestämmelser som procedur- och kontrollregler. Harmonized System (HS) utgör en ny internationell varunomenklatur. Den beräknas kunna införas den 1 januari 1988. *Single administrative document (SAD)* planeras införas inom EG fr. o. m. den 1 januari 1988. Dokumentet är avsett att fungera som ett enhetsdokument för export-, transit- och importanmälan. Förhandlingar pågår emellan EFTA-länderna och EG-kommissionen om hur SAD skall kunna användas i handeln mellan EG- och EFTA-länderna. CD-projektet bygger på att viss tullinformation formaliserats genom införandet av SAD.

Förenklingsförslag rörande den svenska tullagstiftningen övervägs också för närvarande inom ramen för den s. k. normgruppens arbete. Här har tullen föreslagit vissa förenklingar som skulle minska behovet av kontroll.

Inom vart och ett av dessa områden som jag nu har beskrivit pågår en rad viktiga aktiviteter som innebär förenklingar och rationaliseringar. Tullens arbete väcker en rad frågor som inte enbart kan betraktas som rena tullangelägenheter. Fler förutsättningar måste enligt min mening beaktas än vad som hittills framkommit inom ramen för tullens arbete. In i bilden måste föras den höga utvecklingsnivå för dokumentlös överföring av information som under senare år uppnåtts inom näringslivet och de krav detta faktum medför på utformningen av tullverkets system. I ett vidare perspektiv ingår också spörsmål av bl. a. handelspolitisk innebörd. Jag syftar på den utveckling som sker på motsvarande områden internationellt, främst i övriga EFTA-länder samt inom EG. Det är viktigt att ett svenskt system för dokumentlöst uppgiftslämnande utformas så att det även medger kommunikation med våra handelsländer. Enligt min uppfattning bör därför en verksamhetsanalys göras, vari ingår en kartläggning av de olika krav som måste beaktas i utvecklingsarbetet av dokumentlösa rutiner i datautväxlingen mellan näringslivet och tullverket. Mot denna bakgrund anser jag det lämpligt att en särskild utredare tillkallas med uppgift att utföra den nyss nämnda verksamhetsanalysen och med den som grund ta fram alternativa

förslag till en tullprocedur som bygger på ADB-rutiner. Jag övergår därmed till de frågeställningar som bör vara styrande för utredarens arbete.

Uppdraget

Analys av den nuvarande tullproceduren

Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara en verksamhetsanalys av den nuvarande tullproceduren – både vad gäller tullverket internt och förhållandet mellan tullverket och exportörer resp. importörer. Vidare skall en analys göras av den internationella utvecklingen – särskilt i EG- och EFTA-länderna – innefattande en beskrivning av de tullprocedurer nuvarande system för automatiserad informationsöverföring bygger på.

Med denna analys som grund kan utredningens två huvudfrågeställningar besvaras:

1) Vilka alternativa möjligheter finns för att överföra dokumentlös information mellan näringslivet och tullverket mot bakgrund av tillgängliga tekniska lösningar och den pågående internationella utvecklingen av teknik, procedurer och författningsregleringar?

2) Vilka krav kommer ett framtida datasystem att ställa på de interna tullprocedurerna när det gäller klarering och kontroll?

En datorisering av tullverksamheten kommer sannolikt att kräva ändringar i tullverkets och trafikanternas rutiner i samband med införsel av gods. Utformningen av kontrollstrategier kan komma att förändras. Effekterna av en datorisering kan bli så stora att de kommer att medföra behov av förändringar såväl i själva tullproceduren som i andra föreskrifter som styr tullverksamheten. I det här sammanhanget vill jag betona att utredaren bör uppmärksamma de legala problem som kan vara förknippade med utväxling av information mellan näringslivet och tullverket med hjälp av ADB eller andra elektroniska metoder. Jag syftar bl. a. på ansvarsfrågorna. I ett system med dokumentlös uppgiftsöverföring måste finnas möjlighet att konstatera vem uppgiftslämnaren är, dvs. en identifikationsmöjlighet som tjänar samma ändamål som namnunderskrifterna i de nuvarande tulldeklarationerna.

Alternativa förslag

Till samtliga de alternativ som presenteras skall fogas kalkyler över kostnaderna för systemutveckling, investeringar och drift. Rationaliseringspotentialen för vart och ett av alternativen skall beräknas. En effektbeskrivning skall fogas till varje alternativ, dvs. de återverkningar som varje angivet alternativ ger och vilka krav som kommer att ställas på de i systemet ingående intressenterna i organisatoriskt, funktionellt och tekniskt hänseende. För

varje alternativ skall också anges i vad mån systemen kan anpassas till förändringar i de internationella och svenska regelsystemen, tekniska förändringar etc. Slutligen skall anges hur ansvarsfördelningen mellan tullen och näringslivet bör vara vad gäller driften av systemens skilda delar och uppdateringen av information. På grundval av en sådan genomlysning skall en diskussion föras om sätten att finansiera systemen fördelat på olika intressenter.

Inom ramen för tullverkets utredning har vissa uppgifter framtagits inom vart och ett av de områden som här har berörts. Utredaren bör i dessa berörda hänseenden beakta och tillvarata den kompetens och det material som finns hos tullverket.

Ramar för arbetet

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. Utredaren bör göra en första avrapportering till regeringen före utgången av april månad 1987. I anslutning till avrapporteringen bör utredaren redovisa hur det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas, samt lämna förslag till etappindelning. På grundval av en sådan avrapportering föreslår jag att regeringen utformar de närmare riktlinjer för vad som skall gälla för det fortsatta utredningsarbetet och för det sätt på vilket resultaten skall redovisas för regeringen.

Utredaren skall vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetsorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram alternativa förslag för ADB-baserade rutiner i datautväxlingen mellan tullverket och näringslivet i samband med import och export av gods samt alternativa förslag till ett internt ADB-system för tullverket med hänsyn taget till kraven på klarering och kontroll,

att besluta om sekretariat till vilket skall knytas erforderlig allmän- och systemutredarekompetens,

att besluta om en särskild referensgrupp bestående av näringslivsföreträdare, vilken skall biträda utredaren i dennes arbete,

att besluta om sakkunniga som företräder tullverket, berörda departement

och i övrigt berörda myndigheter, övriga experter i mån av behov, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

TULLDATAUTREDNINGEN PM Bilaga 2

1987-08-20

BAKGRUND TILL EN MODIFIERAD TULLPROCEDUR VID IMPORT MED LASTBIL OCH FARTYG

1 Karaktäristiska drag i nuvarande tullprocedur

Den nuvarande tullproceduren vid import med lastbil och fartyg kan grovt beskrivas på följande sätt. Sändningar som införs till landet skall underkastas slutlig tullklarering. Med slutlig tullklarering avses klareringsformerna förtullning, återutförsel, överlåtelse eller förstöring. De tre sistnämnda klareringsformerna förekommer sällan och behandlas därför inte i detta sammanhang.

Utan att först förtullas får sändning tas hem enligt hemtagningsförfarandet, transiteras eller läggas upp på tullupplag eller tullager.

För att en sändning skall kunna förtullas, skall importören eller dennes ombud avge en tulldeklaration över de varor som ingår i sändningen, varvid uppgift skall lämnas om bl.a. varans klassificering enligt tulltaxan, avgiftssats, avgiftsgrundande kvantitet eller värde och eventuella tillstånd för införseln. För att styrka uppgifterna skall till deklarationen fogas faktura, ursprungsbevis, licenser m.m. Tulltaxeringen, som går ut på att fastställa uppgifterna i deklarationen, verkställs av tullverket. Den sker normalt genom att uppgifterna i deklarationen jämförs med uppgifter i faktura och annat underlag.

Genom hemtagningsförfarandet kan en importör som godkänts och registrerats förfoga över sitt importgods innan det förtullats. Förfarandet innebär också att tulltaxeringen sker vid en särskilt utsedd kontrolltullanstalt på grundval av uppgifter som importören lämnar i efterhand.

Vissa restriktioner i fråga om hemtagningsförfarandet gäller för allmänfarligt gods och tekovaror.

Syftet med hemtagningsförfarandet är i första hand att godset mot en enkel anmälan skall kunna frigöras vid gränsen eller efter t.ex. uppläggning på tullupplag. Risken att transporten eller utlämningen fördröjs skall vara mycket liten.

Varje år anmäls ca 1 800 000 sändningar till hemtagning. Förfarandet innebär att vissa uppgifter om varje sändning måste lämnas två gånger, nämligen vid hemtagningen och vid förtullningen. För varje sändning upprättas vid hemtagningstillfället en hemtagningsanmälan i fem exemplar och vid deklarationstillfället ca två veckor senare en importanmälan med tulldeklaration i sju exemplar. Arbetet med att upprätta, ta emot och hantera dessa blanketter är resurskrävande för såväl näringslivet som tullverket.

Vissa statistiska problem sammanhänger med hemtagningsförfarandet. För gods som anmäls till hemtagning kan underlag till den ordinarie handelsstatistiken levereras till SCB tidigast ca 1,5 månader efter gränspassagen. Snabbstatistik har därför införts beträffande hemtagna sändningar över 500 000 kronors värde. Varugruppsindelningen är grov och uppdelning sker i endast elva grupper. Uppgifter för snabbstatistiken samlas in med hemtagningsanmälan.

Med transitering avses försändning av tullgods från en tullanstalt till en annan. Transitering sker antingen enligt TIR-konventionens bestämmelser eller - och det är f.n. det vanligaste - enligt nordisk förpassningsordning. Sändningen anmäls till transitering vid avsändningstullanstalt, varvid uppgifter om sändningen och dess innehåll lämnas. Avsändningstullanstalten prövar anmälan och beslutar om transitering får ske. Uppgifter om beviljad transitering skickas med transporten till mottagartullanstalten, som meddelar avsändningstullanstalten att transporten kommit fram i behörigt skick genom att återsända en s.k. ryckattest. Vid avsändningstullanstalten sker en avstämning av att ryckattester erhållits på samtliga beviljade transiteringar.

Oförtullad sändning skall, om den inte tullklareras direkt, läggas upp på tullupplag eller tullager. Lagret, som är privat, svarar då för att godset inte kommer ut utan att tullklarering ägt rum.

2 Beskrivning av en normal importhändelse

I detta avsnitt beskrivs hur en normal importaffär kan gå till alltifrån beställning av varan till dess den kommer beställaren (köparen) tillhanda.

Importaffären startar med att köparen, t.ex. ett företag, gör en beställning av önskad vara. Därvid tecknas ett avtal mellan köparen och en säljare (leverantör) i utlandet. Ordern och avtalet bekräftas till köparen genom en orderbekräftelse. Av denna framgår att ordern mottagits och skall verkställas enligt överenskomna leveransvillkor.

Beroende på leveransvillkoren agerar säljaren på olika sätt. Om leveransvillkoret är CIF väljer säljaren normalt en speditör som arrangerar transporten och sköter kontakterna gentemot myndigheterna i avsändarlandet. För att kunna sköta utlandsaffärer har de flesta speditörer egna kontor utomlands eller avtal om samarbete med andra speditörer i utlandet. När godset är lastat och transporten är på väg, meddelar speditören sin samarbetspartner i Sverige detta. I de flesta fall sker det genom översändande av en lastförteckning eller godslista. Detta, kan ske på olika sätt, t.ex. från dator till dator och med telex.

Den speditör i Sverige som får meddelandet söker och aviserar köparen av godset om att detta väntas eller har ankommit samt frågar vad som skall göras med godset. Vill köparen av godset anlita någon annan speditör än den som aviserat godset begärs överlåtelse av godset till önskad speditör. Denne ombesörjer sedan, enligt av köparen i förväg givna instruktioner, de åtgärder som skall vidtas med godset, t.ex. uppläggning på tullupplag, hemtagning och förtullning. Givetvis kan den speditör som aviserade godset även få i uppdrag att sköta den fortsatta godshanteringen.

Är leveransvillkoret fritt fabrik (EXW) ger den svenske köparen när orderbekräftelse kommit vanligen sin speditör i uppdrag att ordna transporten och att ombesörja kontakter med olika myndigheter. Speditören kontaktar sin utländske partner som får i uppdrag att göra erforderliga arrangemang i avsändarlandet, t.ex. ordna lämplig transport och att sköta kontakter med myndigheter i exportlandet.

När transporten är på väg levererar speditören i avsändarlandet lastförteckning eller godslista till speditören i Sverige. Denne kan, genom att han erhållit köparens instruktioner om hur godset skall hanteras, nu förbereda de åtgärder som skall vidtas när varan anländer. Vanliga åtgärder i dag är att han beordrar en gränsspeditör att begära förpassning eller hemtagning av sändningen eller att anmäla den till uppläggning på ett tullupplag.

Den överföring av information som säljaren i utlandet skall göra till köparen kan ske på flera olika sätt. Mycket vanligt vid lastbilstransporter är att faktura och eventuella certifikat eller andra handlingar medförs på transportmedlet. Handlingarna kan givetvis även postbefordras, men risk finns då att informationen kommer senare än själva varan. Det är i dag i tullsammanhang tillåtet att överföra informationen i fakturan elektroniskt utan att denna förlorar sin status.

I det beskrivna fallet med CIF-leverans är det ofta svårt för speditören i Sverige att göra annat än avisera godset till köparen. Har godset ankommit till Sverige innan avisering hunnit ske, kan speditören begära förpassning av godset till lämplig plats för eventuell uppläggning på tullupplag. Speditören kan inte veta vilken behandling som köparen vill att godset skall underkastas, om han ännu inte fått uppdraget med instruktioner och dessutom saknar den information som erfordras för exempelvis förtullning.

I det andra fallet (EXW) kan speditören förbereda den fortsatta behandlingen genom att t.ex. påbörja upprättandet av importanmälan med tulldeklaration eller färdigställa en hemtagningsanmälan. Svårighet föreligger dock vad beträffar importanmälan med tulldeklaration att i tid få fram styrkande handlingar då dessa antingen befordras med godset eller översänds med post till köparen. För att kunna slutföra ett för-

tullningsärende hos tullverket krävs att tulldeklarationen åtföljs av styrkande handlingar. Vidare kan det vara svårt att leverera handlingarna till rätt plats eftersom speditören inte säkert vet om sändningen kommer över t.ex. Helsingborg eller Malmö samt att få fram ärendet i rätt tid.

För att underlätta gränspassagen samarbetar speditörerna med gränsspeditörer. Deras uppgift är att ombesörja att godset snabbt kommer in i landet genom att begära förpassning eller hemtagning av godset. Det hävdas att det finns gränsspeditörer som skaffar sig uppdragen utan att ha någon överenskommelse med vare sig importör eller dennes speditör.

I det beskrivna fallet med CIF-villkor är det numera vanligt att köpare och säljare kommer överens om en klausul som säger att säljarens speditör skall adressera godset till köparens "husspeditör". Detta för att underlätta den fortsatta hanteringen av godset i Sverige.

Av beskrivningen framgår att det är speditörerna som vid sidan av importören har information om att gods är på väg och vem som är köpare av godset. Köparens "husspeditör" har instruktioner om hur han skall behandla godset. Vidare får speditörerna i Sverige en lastförteckning eller godslista överförd till sig. Denna lastförteckning är i allmänhet av god kvalitet när den framställs först sedan godset lastats och transportmedlet rullar. Fel kan uppstå då en lastförteckning eller godslista som medföljer transportmedlet är upprättad i förväg. Denna hinner inte alltid korrigeras om ändrade förhållanden uppstår vid lastningen. Risk för att fel uppstår är störst då lastning sker från lager eller fabriker utan direkt kontroll från utlandsspeditören.

Fakturan och eventuella certifikat överlämnas på flera olika sätt från säljare till köpare och är ibland, trots att de är upprättade, inte tillgängliga på den plats där godset passerar gränsen. Krav skulle i och för sig kunna ställas att godset skulle åtföljas av fakturor m.m. Betydande praktiska problem att hålla samman handlingar och gods kan dock uppkomma vid omlastningar och uppläggning på mellanlager. Vid en övergång till ett mindre dokumentbaserat förtullningssystem är det knappast heller nödvändigt med en sådan ordning.

3 Diskussion av möjligheter att ändra tullproceduren

3.1 Hemtagningssystemet

Hemtagningssystemet har medfört att sändningar kan passera gränsen snabbt och utan att bli stoppade av tullen. Systemet medför emellertid ett resurskrävande administrativt arbete för tullverket och för näringslivet. Det är önskvärt att man kan utveckla förtullningsförfarandet så att det delvis dubbla uppgiftslämnande och den delvis dubbla bearbetningen som ingår i hemtagningssystemet minskar.

I de fall direktförtullning inte är möjligt på grund av bristande information bör möjlighet finnas att få godset utlämnat genom att ett begränsat antal uppgifter lämnas. Inom viss tidsrymd bör lämnade uppgifter kompletteras med de resterande så att en komplett importanmälan erhålles. Systemet skall även fungera när enhetsdokumentet (SAD) har införts 1988.

För att kunna skilja mellan nuvarande hemtagningssystem och den nya lösning som diskuteras kommer sistnämnd ordning i fortsättningen att kallas för stegvis förtullning.

Vid stegvis förtullning kallas den procedur som innebär att godset får lämnas ut steg 1 och den efterföljande när uppgifterna kompletteras till en fullständig importanmälan med tulldeklaration för steg 2.

Vilka uppgifter som behövs för att godset skall kunna lämnas ut behöver diskuteras. En möjlighet är att alla uppgifter som ingår i det nuvarande hemtagningsförfarandet lämnas i det första steget. Därefter lämnas inom föreskriven tid en komplett importanmälan med tulldeklaration. När denna matchats mot vid utlämningstillfället deklarerade uppgifter och det konstaterats att överensstämmelse föreligger, har de vid hemtagningstillfället lämnade uppgifterna spelat ut sin roll.

En annan möjlighet är att godset kan utlämnas när några viktiga identifierande uppgifter lämnats. Dessa kan t.ex. utgöra de som ingår i box 1, 3 eller 4, 5, 6, 7, 10, 17 (exkl. värde), 19 (endast avsl. och ursprl.), 20 och 21 i nuvarande importanmälan med tulldeklaration eller

box 2, 8, 14, 15 a, 18, 21, 31, 34 a, 35, 37, 39 (införselvillkor) och 44 i enhetsdokumentet. Det bör observeras att partiellt ifyllande av importanmälan eller enhetsdokumentet innebär att de uppgifter som ingår i box 19 i hemtagningsanmälan inte lämnas. Skälet härtill är att i ett tulldatasystem bör underlag för ordinarie statistik kunna lämnas så snabbt att någon särskild snabbstatistik inte behövs.

Om de uppgifter som finns i en hemtagningsanmälan även i framtiden skall lämnas i den form som gäller för den nuvarande hemtagningsanmälan kan enhetsdokumentet inte användas för första steget. Lämnas i stället uppgifterna i någon annan form bör enhetsdokumentet kunna användas.

Ordningen med ett partiellt ifyllande av tulldeklaration är helt förenligt med konventionen om enhetsdokumentet. Där talas sålunda om att det i förenklade förfaranden kan räcka med att en ofullständig deklaration lämnas. Konventionen torde f.ö. också medge att en särskild blankett används för första steget i ett förenklat förtullningsförfarande.

3.2 Tidsfrister

Deklarationsuppgifter m.m. som lämnats till tullen bör av deklaranten självmant, dvs. utan att påpekande från tullmyndighet föreligger, kunna ändras utan att någon sanktion blir aktuell. Den tid som bör stå till förfogande för att korrigera lämnade deklarationer bör vara lika lång vid direktförtullning och vid stegvis förtullning. När det gäller stegvis förtullning bör tiden räknas från den dag då varan lämnades ut efter det att ett steg 1-deklaration lämnats till tullen eller tulluppplag. Anledning härtill är att efter steg 1 har den tullskyldige möjlighet att kontrollera varan och att erhålla erforderliga uppgifter innan deklarationen för steg 2 upprättas. Denna bör därför vara av god kvalitet när den lämnas till tullen. Det är rimligt att anta att motsvarande kontroller utförs av den som direktförtullar och att han behöver lika lång tid härför. Sätts sista tid för att lämna steg 2-deklaration lika med den tid som står till förfogande för rättelser vid direktförtullning kvarstår ingen tid för korrigering av steg 2-deklarationen.

Hur lång denna tid för rättelser skall vara kan diskuteras. Mer än 14 dagar efter direktförtullning eller steg 1 synes inte behövas. Detta skulle i så fall innebära att efter steg 1 får det maximalt dröja 14 dagar innan steg 2-deklaration lämnas till tullen. Infaller den fjortonde dagen på en söndag eller helgdag skall deklarationen lämnas närmast följande söckendag.

Goda skäl kan finnas för löpande inlämning av deklarationer, dvs. man skulle inte som nu lämna in deklarationer viss veckodag. För att tullskyldiga med många deklarationer skall slippa bevaka dagligen att tiden för att lämna steg 2-deklaration inte löper ut kan dock övervägas att tillämpa en ordning som innebär att om vara lämnas ut mot steg 1-deklaration under vecka 1, skall steg 2-deklaration lämnas senast måndag vecka 3. Möjlighet till korrigeringar bör dock finnas under 14 dagar räknat från den dag då deklarationen lämnades ut enligt steg 1.

3.3 Teleöverföring av tulldeklarationer och styrkande handlingar

Nuvarande lagstiftning förutsätter också att någon form av skriftlig tulldeklaration med vanlig underskrift alltid måste lämnas. Om förutsättningar skapas för att juridiskt binda uppgiftslämnare vid uppgifter som teleöverförs eller lämnas på annat maskinläsbart medium undanröjs ett hinder för ett dokumentlöst förtullningsförfarande.

Företag som önskar lämna deklarationer på elektroniskt medium eller teleöverföra deklarationer bör ha tullverkets medgivande härtill. I medgivandet föreskrivs av tullen vilka regler som gäller.

F.n. förutsätts att importanmälan med tulldeklaration jämte styrkande underlag (faktura m.m.) inlämnas till tullverket när vara anges till förtullning. Denna ordning medför svårigheter att direktförtulla en sändning vid gränspassage. Om det skulle vara tillräckligt att i deklarationen när denna teleöverförs uppge fakturanummer eller annat referensnummer i stället för att förete underlaget ökar sannolikt intresset för att teleöverföra tulldeklarationer. Om tullverket så begär skall styrkande handlingar kunna företes vid deklarationsgranskningen vid

direktförtullning och vid stegvis förtullning steg 2. Styrkande handlingar bör få lämnas till tullen via teleöverföring, t.ex. telefax. Styrkande handlingar förvaras hos tullskyldig eller i vissa fall eventuellt hos ombud.

Lämnas deklarationen på papper skall den alltid åtföljas av styrkande handlingar.

3.4 Hemtagare och kreditimportörer

Intresse har visats för att vidga kretsen som kan bli hemtagare till att t.ex. omfatta även ombud och transportörer. Från andra håll har framförts kritik mot att flera tullmyndigheter är involverade innan hemtagningstillstånd beviljas.

Nuläge

Dagens tullagstiftning innebär att importörer kan ansöka om att få bli hemtagare. För att erhålla hemtagningstillstånd krävs att importören i fråga har omfattande importverksamhet och att hans bokföring är ordnad. Ansökan om att få bli hemtagare innebär även ansökan om att få bli kreditimportör. För att bli kreditimportör krävs i princip att företaget varit etablerat viss tid och att några betalningsanmärkningar inte föreligger. Det bör framhållas att kreditimportör kan även andra än hemtagare vara, t.ex. ombud.

Fördelen med att vara hemtagare ligger i att importören kan få varan utlämnad från tullverket mot en enkel anmälan som endast innehåller ett fåtal uppgifter som identifierar importören och godset samt uppgifter som är av betydelse för att förebygga att vara införs i strid mot gällande införselbestämmelser. Risken för att en vara skall stoppas vid gränspassagen är liten. En annan fördel är den långa kredittid som erhålles från det att varan tagits hem till dess tull och andra avgifter skall betalas.

Hemtagning innebär att varan lämnas ut när en undertecknad hemtagningsanmälan lämnas. Efter en bestämd tidsperiod lämnas sedan en slutlig tulldeklaration. Att vara hemtagare och tillika kreditimportör innebär att avgifter som debiteras av tullen betalas mot tullräkning som utställs veckovis.

Ansökan om att få bli hemtagare, som också innebär ansökan om att få bli kreditimportör, handläggs vad gäller hemtagardelen av regional tullmyndighet medan den del som gäller ansökan om att få bli kreditimportör handläggs av tullstyrelsen. Ansökningar från företag och ombud m.fl. om att få bli enbart kreditimportör handläggs av tullstyrelsen.

Enligt dagens system kan exempelvis inte ombud, speditörer eller transportörer bli hemtagare då de inte själva bedriver någon importverksamhet. Små importörer kan inte heller bli hemtagare, något som medför att dessa importörer inte kan åtnjuta de förmåner som hemtagarna har.

Tänkbar ordning

Ett önskemål har framförts som skulle innebära att bl.a. ombud kan bli någon form av hemtagare och att små importörer skulle kunna nyttja ombudets hemtagningsrätt och på så sätt få samma förmåner som de riktiga hemtagarna har.

Det kan övervägas om inte en procedur kan införas som innebär att för att få föra in en vara mot en enkel anmälan av typ hemtagningsanmälan är det tillräckligt att vara kreditimportör. För att få bli kreditimportör skulle krävas att företaget är etablerat och regelbundet bedriver importverksamhet eller är ombud för företag som bedriver export- eller importverksamhet eller utför eller förmedlar transporter mot utlandet. Dessutom skall sådana företags bokföring vara ordnad och några betalningsanmärkningar ej belasta företaget. Tullskyldig som erhållit tillstånd att vara kreditimportör har även påtagit sig ansvaret att vid stegvis förtullning inom föreskriven tid lämna slutlig tulldeklaration efter steg 1. En möjlig ordning vore att ombud som är kreditimportör kan ikläda sig rollen som ställföreträdande tullskyldig. Därigenom påtar sig ombudet samma ansvar som gäller för övriga tullskyldiga kredit-

importörer. Med en sådan ordning kan även små importörer, som inte kan bli hemtagare, i princip åtnjuta samma förmåner som dagens hemtagare under förutsättning att de nyttjar ett ombud som är kreditimportör och att ombudet påtagit sig rollen som ställföreträdande tullskyldig.

3.5 Några andra frågor om ombud

Först berörs fallet där importören själv inte är kreditimportör medan ombudet är kreditimportör. Med ombud avses alla som för annans räkning lämnar tulldeklaration.

Ombud m.fl. som önskar kunna erbjuda importörer som själva ej är kreditimportörer ovan beskriven service måste ha tullens tillstånd härför. Av tillståndet framgår att ombudet har rätt att för annan tullskyldig upprätta tulldeklaration. I tillståndet kan föreskrivas, att ombudet vid utlämning av vara enligt steg 1 vid stegvis förtullning till importör som inte är kreditimportör, även åtagit sig att vara ställföreträdande tullskyldig. Detta medför att ombudet därmed ansvarar för att slutlig deklaration avlämnas inom stadgad tid. Om ombudet är behörigt att telöverföra deklarationen och befriat från att till tullen inlämna styrkande handlingar kan diskuteras om dessa skall förvaras hos ombudet under föreskriven tid.

Givetvis skall i deklarationer, i vilka ombud uppträder som ställföreträdande tullskyldig även anges vem som är den verklige importören. Detta för att tullen skall kunna göra efterkontroller även hos denne.

Det förhållandet kan inträffa att den verklige importören inte ger ombudet det bakgrundsmaterial som erfordras för att upprätta en tulldeklaration enligt steg 2. I sådana fall måste ombudet inlämna en tulldeklaration där tull och andra avgifter fastställes efter skälig grund. Detta förhållande skall i så fall framgå av tulldeklarationen. I och med att ombudet betalat tullräkning för debitering där han uppträtt som ställföreträdande tullskyldig har hans betalningsåtagande fullföljts. Detta under förutsättning att ombudet handlagt ärendet rätt mot bakgrund av uppgifter från importören. Sker därefter omtulltaxering eller eftertulltaxering bör ombudet inte anses ha betalningsansvar.

Ett annat fall är att ombudet uppträder som ombud för annan kreditimportör. Åtar sig ombudet betalningsansvar för kreditimportören bör dagens regler även i framtiden gälla. Dvs. sedan tullräkning betalats av ombudet bör inga nya betalningskrav riktas mot ombudet med anledning av omtulltaxering eller eftertulltaxering.

Ombud som inte sköter sina åtaganden gentemot tullen på ett för tullen tillfredsställande sätt bör varnas om att de kan förlora sina tillstånd att vara ombud. Medför sådan varning ingen bättring från ombudets sida skall tillståndet att vara ombud dras in.

3.6 Var skall deklarationer lämnas i steg 2 vid stegvis förtullning

I skissen till modifierad tullprocedur utvecklas nuvarande hemtagningssystem till ett tvåstegs förtullningsförfarande. Detta innebär att vid första steget lämnas endast ett fåtal uppgifter i syfte att identifiera vem som är tullskyldig och varan (kvantitet, kollislag och varuslag etc). Vidare lämnas uppgifter som kan medverka till att gods som vidlåds av införselrestriktioner inte kommer ut i fri cirkulation.

I det andra steget skall tidigare lämnade uppgifter kompletteras så att en slutlig förtullning kan ske. Enligt dagens hemtagningssystem kan varan lämnas ut mot en hemtagningsanmälan vid vilken tullmyndighet som helst. Importanmälan med tulldeklaration däremot skall lämnas till en för varje hemtagare förutbestämd tullmyndighet. Denna benämns kontrolltullanstalt.

En väsentlig fråga är om den nya proceduren bör utformas så att om utlämning av vara sker enligt steg 1 vid en tullmyndighet, så skall även uppgifter för steg 2 lämnas till samma myndighet. Alternativen är att uppgifter för steg 2 lämnas till en för importören förutbestämd tullanstalt eller till vilken svensk tullanstalt som helst.

Följande diskussion försöker belysa för- och nackdelar med olika tänkbara varianter. Inledningsvis bör dock fastslås att så stor likformig-

het som möjligt bör nås. Införs specialrutiner för t.ex. något transportsätt, vissa myndigheter etc. kommer problem att uppstå.

Först behandlas förhållandet när deklarationer lämnas på papper.

För att tullen skall kunna upprätthålla en tillfredsställande efterkontroll av företag som bedriver import- eller exportverksamhet krävs att för varje företag utses en tullmyndighet som får huvudansvaret för att dessa kontroller utförs. Det innebär i sin tur att dessa myndigheter bör ha tillgång till historiskt material över gjorda importer och exporter.

Om deklaration lämnas på papper registreras den i datasystemet av en tulltjänsteman. Avsikten är att inte enbart de uppgifter som berör debitering och statistik skall registreras, utan även alla andra uppgifter på deklarationen såsom kolliantal, kollislag, varubeskrivning, m.m. Däremot skall uppgifter i eventuellt bifogade styrkande handlingar inte registreras. Däremot registreras identifieringsnummer för dessa handlingar. Oavsett var deklarationen lämnas finns möjlighet för efterkontrollerande tullmyndighet att ta fram deklarationen med hjälp av datateknik men detta gäller inte för eventuellt styrkande underlag.

En annan fråga som måste belysas är vilken tullmyndighet som skall utföra granskning av deklarationer som lämnas i steg 2. Här finns i princip tre alternativ, nämligen samma myndighet som medgav utlämning i steg 1, den tullmyndighet som har huvudansvaret för företagets efterkontroll eller den myndiget som tar emot deklarationen.

En framförd åsikt har varit att utlämning i steg 1 bör medföra att ärendet även slutbehandlas vid samma tullmyndighet, vilket således skulle innebära att steg 2 granskas vid den utlämnande myndigheten. Därigenom skulle tjänstemännen få ett fullständigare ansvar i och med att de måste ta hand även om granskningen av deklarationen i steg 2.

Det kan konstateras att utlämning av vara enligt steg 1 redovisas från en tullmyndighet men att beslut i detta avseende meddelas antingen av tullen eller i flertalet fall av tullupplag. Detta oavsett vald kontrollstrategi. Om upplaget beslutat om utlämningen torde det inte före-

ligga något fullständigare ansvar hos tulltjänstemän vid myndighet som indirekt övervakat upplagets utlämning. Därmed torde i sådana fall detta argument inte vara skäl nog för att deklaration vid steg 2 skall lämnas till den myndighet som indirekt övervakat godsutlämningen. När utlämnande tullmyndighet är en annan än den som har huvudansvaret för efterkontrollen av företaget kan problem uppstå om styrkande handlingar i original lämnas eller infordras i samband med granskningen. Dessa måste för att efterkontrollen skall kunna ske på något sätt överföras till en tullmyndighet som har hand om efterkontrollen eller återlämnas till den tullskyldige. Detta blir förhållandet om den tullskyldige till tullen lämnar t.ex. EUR- certifikat i original.

En annan svårighet skulle uppstå för företag som steg 1 - deklarerar gods på många olika tullmyndigheter. När deklarationerna i steg 2 skall lämnas måste de sprida dessa till ett antal tullmyndigheter i stället för att som i dag lämna dessa till en tullmyndighet. Problemet är mest accentuerat om deklarationen lämnas på papper. Beskrivet problem torde vara mer påtagligt för ombuden.

En ordning, som innebär att deklaration vid steg 2 skall lämnas till samma myndighet som tog emot deklaration vid steg 1, kan medföra så stora problem för företagen att de försöker transitera godset till sin hemmatullkammare i stället för att steg 1 - deklarera vid gränsorten. Detta är i så fall en önskvärd utveckling som innebär att tullmyndigheter vid gränsort blir mindre arbetsbelastade.

Alternativet som innebär att deklarationen får lämnas till vilken tullmyndighet som helst torde tilltala näringslivet i hög grad. Det skulle emellertid kunna innebära att vissa tullmyndigheter blir överhopade med deklarationer. För att lindra arbetsbördan för sådana myndigheter skulle kunna övervägas att myndigheten enbart registrerar deklarationen och i samband därmed utförs maskinell granskning. Skall manuell granskning även ske kan denna utföras vid den myndighet som lämnade ut varan eller den myndighet som har huvudansvar för efterkontroll. En sådan ordning skulle medföra stor manuell hantering av styrkande underlag samtidigt som den personal som registrerar deklarationerna skulle anse att de utför ett avgränsat och föga kvalificerat arbete.

En ordning, som innebär att inlämning av och granskning av tulldeklarationer i steg 2 sker vid den tullmyndighet som har huvudansvaret för efterkontroll av resp. importör, kännetecknas av flera fördelar. En fördel är att företag som har import över många orter där de deklarerar enligt steg 1 endast behöver lämna deklarationer för steg 2 till en förutbestämd myndighet. Företaget slipper således hålla reda på vart de för varje import skall lämna sin deklaration. En annan fördel är att vid efterkontroller finns alla styrkande handlingar i samband med stegvis förtullning vid den myndighet som har huvudansvaret för dessa kontroller. Detta gäller dock endast om inte de styrkande handlingarna återlämnas. Den personal som i samband med granskningen dataregistrerar ärendet kommer att uppleva att de utför ett kvalificerat arbete i och med att de även har möjlighet till manuell granskning. En nackdel är att den personal som medger utlämning enligt steg 1 inte kommer att känna samma fulla ansvar för ärendet när de vet att de sannolikt inte skall slutföra granskningen vid steg 2.

Vad därefter gäller teleöverförda deklarationer förutsätts att styrkande underlag inte skall lämnas till tullen. Var granskningen av dessa deklarationer sker spelar en mindre roll då systemet kan dirigera dessa till önskad tullmyndighet. Om styrkande handlingar krävs i samband med deklarationsgranskningen kan det dock vara en fördel att företagets bokföring finns nära granskande tullmyndighet.

För- och nackdelar

Den lösning som synes ligga närmast till hands är att tulldeklarationen vid steg 2 skall, när deklarationen föreligger på papper med styrkande dokument, lämnas och granskas av den tullmyndighet som har huvudansvaret för efterkontrollen av resp. företag. Också teleöverförda deklarationer för steg 2 synes böra granskas vid den tullmyndighet som har huvudansvaret för efterkontrollen.

Följande fördelar uppstår:

- till tullen inlämnade handlingar finns lätt tillgängliga vid efterkontroller,

- företag får en tullmyndighet som de alltid skall lämna handlingar till när så erfordras,
- personal som registrerar får mer kvalificerat arbete i och med möjlighet till manuell granskning,
- kunskap om företaget och dess import byggs upp vid en bestämd tullanstalt.

Bland de nackdelar som finns kan nämnas:

- personal som handlade steg 1 får inte samma fulla ansvar i och med att de inte behöver handlägga steg 2,
- företagen kan inte välja till vilken tullmyndighet de skall lämna handlingar,
- något stöd för ökad transitering till hemmatullkammare erhålls inte.

3.7 Tullupplag och tullager

Tullupplag och tullager är nödvändiga. Tullkreditlager är hårt knutet till dagens hemtagningssystem och är nödvändiga för att en väl fungerande tullprocedur skall kunna skapas. Slutsatsen blir att någon liknande lagerform måste tillskapas när hemtagningssystemet ersätts av stegvis förtullning.

3.8 Tillåtna respektive ej tillåtna tullklareringsformer efter steg 1 förtullning

Olika klareringsformer - förutom steg 2 - kan tillåtas efter steg 1 vid stegvis förtullning. Exempel på tillåtna resp. ej tillåtna former anges i följande sammanställnig som också innehåller en mycket kortfattad motivering.

Tillåten klarering	Anmärkning
Uppläggning på motsvarighet till tullkreditlager	Motsvarar dagens förfarande vid uppläggning på tullkreditlager
Utförsel (återutförsel)*	Enklare förfarande än att först steg 2 förtulla för att efter export begära restitution
Intagning i frihamn	Samma skäl som för utförsel
Intagning i provianteringslager	Svensk vara får intagas i sådant lager
Intagning i exportbutik	Svensk vara får intagas i sådant lager
Temporär tullfrihet	Endast i undantagsfall enl. de regler som i dag gäller för temporär tullfrihet efter hemtagning
Överlåtelse/förstöring	Enligt i dag gällande regler

Ej tillåten klarering	Anmärkning
Uppläggning på tullupplag	Godset utgör ej tullgods
Uppläggning på transitlager	Godset utgör ej tullgods
Transitering	Godset utgör ej tullgods

* Frågan måste utredas ytterligare.

4 Godsregistrering och godsredovisning

4.1 Nuvarande system

I dag lämnar den ansvarige för transportmedlet till tullverket anmälan över transportmedlet, kompletterad med en lastdeklaration. För att tullverket skall kunna kontrollera att inkommande gods tullklareras förs en inkommande godsjournal. För att inte behöva registrera varuposter fogar tullen lastförteckningarna till journalen.

Om godset läggs upp på tullupplag för både tullverket och upplaget godsjournaler. Tullupplaget och tullverket får då var och en en kopia av lastdeklarationen. När upplaget lägger upp godset görs avprickning mot lastdeklarationen och felaktigheter korrigeras. Sådana skall även meddelas tullverket, något som i dag inte fungerar tillfredsställande. Följden blir att upplagets godsjournal är korrekt medan tullverkets är behäftad med fel.

För färjor som medför lastbilar tillämpas ett annat förfarande. Den lastdeklaration som färjan medför identifierar endast varje lastbil och innehåller eventuellt en grov lastbeskrivning. Denna lastdeklaration tas emot av tullverket som kontrollerar att för varje upptagen lastbil avlämnas inkommande fordonsanmälan kompletterad med lastbilens lastdeklaration. Färjans lastdeklaration tjänar till att bevaka att fordonsanmälan lämnas till tullverket för samtliga medförda lastbilar.

Vid tullverkets godsregistrering antecknas bl.a. följande uppgifter: Datum, godsnummer, antal blad i lastdeklaration, transportsätt, fartygs namn eller signalbokstäver, luftfartygs eller fordons registreringsnummer. Denna ordning tillämpas oavsett om sändningen läggs upp på tullupplag eller klareras omedelbart. Godsregistreringen kan betraktas som ett diarium över inkomna lastförteckningar.

Syftet med godsregistreringen är att säkerställa att alla ankommande sändningar registreras och att tullverket genom godsredovisning skall kunna kontrollera att registrerade sändningar blir klarerade på ett godkänt sätt. Som nämnts förekommer dock ofta avvikelser mellan lastförteckningen och faktiskt medfört gods.

4.2 Diskussion om ny form för godsredovisning m.m.

Upplagen bör sköta godsredovisningen och denna bör kunna ske integrerat med upplagets interna lagerbokföring. Tullen bör meddela vilka uppgifter som tullen kräver av denna bokföring. Upplagen bör således inte behöva föra någon separat godsregistrering och godsredovisning för tullen, om de uppgifter tullen önskar kan hämtas från upplagets interna

bokföring. Upplagets godsredovisning bör ej vara integrerad med tulldatasystemet.

Godsregistreringen skall vara noggrann. Med detta avses att den enhet som upplaget hanterar (minsta hanterad enhet) skall godsregistreras. Enheten kan vara enskild sändning men även hel container innehållande flera sändningar under förutsättning att containerns innehåll inte fördelas.

Gjorda iakttagelser vid lossningen skall ha beaktats vid denna godsregistrering. Tullverket skall ha rätt att kontrollera det system som används för godsredovisning och att kontrollera registreringar mot ankommande och avgående gods.

Vid uttag från tullupplaget skall i bokföringen för varje enhet markeras tillämpad tullklareringsform. Senast i samband med att ett ärende anmäls till tulldatasystemet kommer det att åsättas ett unikt identitetsnummer som kallas för ID-nummer. Detta ID-nummer ersätter nuvarande godsnummer, H-nummer och redovisningsnummer. Upplagens godsregistrering skall vara tillgänglig för tullen.

Sändning som förtullas utan föregående uppläggning på tullupplag bör av tullen åsättas identitetsbeteckning (ID-nummer) som skall ersätta nuvarande godsnummer, H-nummer och redovisningsnummer. Detta gäller således vid direktförtullning och vid stegvis förtullning. Den egentliga godsregistreringen sker då i samband med förtullningen.

Förändringen i förhållande till nuvarande ordning är att tullens journalföring av avlämnade lastdeklarationer kan upphöra. Lastdeklarationer bör dock även i fortsättningen lämnas till tullverket vid klarering av transportmedlet. Dessa kan utgöra underlag vid tullens granskning av upplagens godsregistrering.

Uppläggning på tullupplag

Om tullupplag finns i omedelbar anslutning till gränsort där gränspassage sker, kan godset direkt läggas upp på tullupplaget. Med omedelbar

anslutning avses exempelvis inhägnat tullupplag vid fartygskaj varvid sändningen lossas direkt in på tullupplaget. Genom Sveriges anslutning till den västeuropeiska transiteringsordningen kommer dock de flesta uppläggningar av gods på tullupplag att ha föregåtts av transitering.

För att driva tullupplag i privat regi krävs tillstånd av tullen. Sådant tillstånd är förenat med vissa villkor. Vid uppläggning på tullupplag bör upplaget utföra godsregistrering av varje ankommen minsta hanterad enhet enligt de föreskrifter som lämnas av tullen.

Transitering

Transitering kan för närvarande ske enligt nordisk förpassningsordning eller enligt TIR-konventionen. En ny europeisk transiteringsordning träder i kraft den 1 januari 1988 enligt en konvention varom överenskommelse träffats mellan EG och EFTA. Denna transiteringsordning bygger på enhetsdokumentet. Nordisk förpassningsordning upphör när den europeiska transiteringsordningen träder i kraft.

En möjlig utveckling när den nya transiteringsordningen införs är att sändningar kan komma att transiteras direkt från utlandet till önskad tullanstalt eller önskat tullupplag i Sverige. Detta kan medföra snabb gränspassage.

5 Identitetsnummer

Importörer bör kunna bygga upp deklarationen eller tullmeddelandet innan godset ankommer till landet. Deklarationen överförs då till tulldatasystemet med status vilande. När godset ankommer till gränsen eller skall lämnas ut från tullupplag skall deklarationen kunna aktiveras.

Detta aktualiserar frågor om när ID-nummer skall åsättas sändningar och vem som skall göra detta. I avsnitt 4.2 sägs att gods som lagts upp på tullupplag senast i samband med tullklarering skall åsättas ett ID-nummer. Det enklaste är att numret tilldelas av tulldatasystemet när ett ärende anhängiggörs hos tullen. En annan möjlighet är att upplaget av

tullen tilldelas en följd ID-nummer som upplaget använder när det sköter redovisningen av godset. Detta skulle ge ytterligare stadga åt godsredovisningen. Det underlättar också för en importör som vill bygga upp en deklaration kring en sådan sändning.

För icke upplagda sändningar bör i vart fall större importörer själva kunna erhålla viss mängd ID-nummer. Väntad sändning kan åsättas ID-nummer och deklarationen byggas upp.

6 Kortfattad beskrivning av rutiner i en modifierad tullprocedur oavsett teknik som används för att lämna uppgifter

6.1 Transportmedel

Transportmedel som ankommer till tullområdet skall anmälas till tullverket. Medförd last skall anmälas genom att en lastdeklaration avlämnas. Last som på detta sätt ankommit till någon gränsort kan i tullhänseende expedieras enligt tre huvudalternativ, nämligen förtullning, transitering eller uppläggning på tullupplag.

6.2 Förtullning

Den som önskar förtulla en vara skall till tullverket avlämna en tulldeklaration. Denna kan ha formen av ett pappersdokument eller överföras elektroniskt till tullverket. Deklarationen skall innehålla de uppgifter som behövs för granskning och kontroll samt för statistikändamål.

Förtullningsproceduren bör kunna ske enligt olika alternativ. Det ena, som kan kallas direktförtullning, innebär att all nödvändig information är tillgänglig vid förtullningstillfället. Detta inträffar vid gränspassage, efter transitering eller efter uppläggning på tullupplag.

Vid direktförtullning anges varan till förtullning antingen av importören själv eller dennes ombud. Godkänns deklarationen av tulldatasystemet eller av tjänsteman utan någon ändring fastställs tull, annan skatt och avgift enligt deklarationen. Något formellt tulltaxeringsbeslut

fattas inte och varan utlämnas omedelbart. Den tullskyldige meddelas endast om vid tulltaxeringen ändring gjorts av tulldeklarationen. I sådana fall kan den tullskyldige besvära sig över ändringen.

Tullskyldig och ombud som upprättat deklaration har därefter några dagar (se 3.2 tidsfrister) att själva granska deklarationen mot erhållna varor och handelsdokument. Upptäcker han själv därvid att avlämnad deklaration inte stämmer med faktiskt förhållande och att tull m.m. därigenom blivit för lågt eller högt debiterade, skall avvikelserna meddelas till tullverket. Sådan frivillig rättelse som vidtas inom viss tidsrymd medför inte någon sanktion.

Ett annat alternativ, som kan kallas stegvis förtullning, innebär att proceduren delas upp i två steg. Vid det första lämnas endast ett begränsat antal uppgifter som gör det möjligt att lämna ut varan. Inom ett antal dagar (se 3.2 tidsfrister) skall det första steget följas av ett kompletterande steg varvid erforderliga uppgifter lämnas så att en fullständig deklaration erhålles.

Det stegvisa förfarandet innebär att någon själv eller genom ombud begär att importgodset skall utlämnas. Deklarationen eller anmälan innehåller ett antal uppgifter, nödvändiga för att bl.a. säkerställa att utlämning inte sker i strid med gällande införselbestämmelser och för att knyta sändningen till en bestämd tullskyldig. Om denne är kreditimportör hos tullverket eller nyttjar ombud som är kreditimportör med visst tillstånd och ombudet gjort vissa åtaganden får sändningen utlämnas. I annat fall krävs att säkerhet ställs för eventuellt utgående tull, annan skatt och avgift innan godset utlämnas.

När i det andra steget kompletterande uppgifter eller en komplett tulldeklaration inkommit granskas deklarationen. Godkänns deklarationen utan någon ändring debiteras tull, annan skatt och avgift i enlighet med deklarationen och utan att något formellt tulltaxeringsbeslut fattas. Om tulltaxeringen innebär ändring i förhållande till lämnad deklaration fattas ett särskilt beslut i ärendet av tullen. Detta meddelas i så fall den tullskyldige som kan besvära sig däröver.

Tullskyldig eller ombud som upprättat deklaration har därefter ett antal dagar på sig att själv jämföra uppgifterna i deklarationen med fakta om mottagen sändning. Upptäcker han själv därvid att deklarationen inte stämmer med faktiska förhållanden och att tull m.m. därigenom blivit för lågt eller högt debiterade, skall den tullskyldige eller ombudet meddela detta till tullverket. Sådan rättelse medför inte någon sanktion.

7 Kontroll av deklarationer m.m.

De kontrollrutiner som beskrivs bygger på att tullverket använder ett datoriserat system. Kontrollsystemet diskuteras utförligt i bilaga 7.

Maskinellt bör kunna kontrolleras att deklarationen är fullständigt ifylld, att den är formellt riktig, att den är logiskt godtagbar och att ev. beräkningar är riktiga. Deklarationer som inte uppfyller dessa krav återförs till deklaranten.

Om deklarationen är korrekt i dessa avseenden fördelar systemet med eller utan tjänstemannamedverkan i det enskilda fallet deklarationerna till tre kanaler.

Till röd kanal hänförs sändning där en noggrann granskning av uppgifterna i deklarationen görs, bl.a. genom jämförelse med motsvarande uppgifter i styrkande handlingar som inhämtas. Eventuellt företas även fysisk kontroll. Om granskningen inte leder till någon ändring av deklarationen fastställs densamma och utlämning medges. Något särskilt tulltaxeringsbeslut fattas inte. Leder granskning till ändring av deklarationen fattas tulltaxeringsbeslut.

Till gul kanal hänförs sändning för vilken deklaration i formellt avseende accepterats men där deklarationen ändå skall rimlighetsgranskas. Granskningen kan innebära översiktlig kontroll av att angivet statistiskt nummer stämmer med varubeskrivningen och av att eventuella införselbestämmelser är iakttagna. Styrkande underlag behöver inte lämnas för denna granskning.

Om rimlighetsgranskningen visar att lämnade uppgifter är rimliga fastställs deklarationen och utlämning kan medges. Råder tveksamhet om uppgifternas riktighet kan deklaration överföras till röd kanal. Något särskilt tulltaxeringsbeslut fattas inte beträffande i granskningen godtagna deklarationer.

Till grön kanal hänförs övriga sändningar. I fråga om dessa kan gälla att endast den i det föregående nämnda prövningen sker i tulldatasystemet. Det är även möjligt att låta samtliga eller ett urval av de teleöverförda deklarationerna "bläddra fram" på en bildskärm varvid en tjänsteman under några sekunder har tillfälle till en mycket översiktlig granskning av varje deklaration. Kontrollen kan syfta till att förebygga att varor inte utlämnas mot t.ex. gällande sanitära införselbestämmelser. Om något ingripande inte sker får dessa sändningar lämnas ut utan ytterligare kontroll. Något särskilt tulltaxeringsbeslut fattas inte.

Kategoriuppdelningen sker i systemet och görs enligt vissa kriterier som fastställs av tullverkets centrala, regionala och lokala ledning. Till gul kanal kan hänföras bl.a. deklarationer som kräver licens eller annat införseltillstånd, deklarationer för sändningar hänförliga till tulltaxenummer som normalt är förknippade med införselbestämmelser.

Till röd kanal hänförs deklarationer som slumpmässigt utvalts för noggrann kontroll och ett styrt urval av deklarationer. Det styrda urvalet sker med ledning av vissa kriterier, t.ex. deklarationer avlämnade av vissa företag, avseende vissa varor, avseende visst urpsrungsland, med anmärkningsvärda varuvärden eller när särskilda förmåner begärs såsom tullnedsättning vid returer.

Resultatet av granskningen av deklarationerna i det slumpmässiga urvalet kan bl.a. göra det möjligt för tullverket att bedöma den allmänna kvaliteten på uppgifterna i avlämnade deklarationer. Erfarenheter kan också vinnas vilka kan motivera ändringar i de urvalskriterier som styr deklarationer till olika kanaler.

När en deklaration för steg 2 vid stegvis förtullning har insänts i tullverkets datorsystem av tullskyldig eller hans ombud och överfö-

ringen accepterats av systemet bör vederbörande direkt få reda på om deklarationen tillförs röd kanal och att angivna styrkande handlingar skall insändas till tullverket. Detta för att förhindra dröjsmål med tullklareringen. Telefaxöverförda fakturor, certifikat etc. godkänns som styrkande underlag.

Deklarationer som inte hänförs till gul eller röd kanal hänförs till grön kanal. Huvuddelen av deklarationerna förutsätts hamna i grön kanal.

I eftergranskningen av tulldeklarationer ingår att göra kontrollbesök hos företag. För företag som framställer tulldeklaration med hjälp av ADB-teknik bör kontrollbesök även omfatta åtgärder som ger tullen en uppfattning om den kvalitet, som tulldeklarationer erhåller, när de framställs med hjälp av företagets ADB-system. I detta sammanhang är det av vikt att veta om tulltaxan uppdateras av företaget eller om dessa tjänster köps av tullverket eller annan. Det är också viktigt att veta om ADB-systemet innehåller artikelregister med uppgift om varuklassificering. Om så är fallet bör även kontrolleras rutiner för uppdatering av nämnda register och kompetensen hos dem som utfört klassificeringen. Erfarenheter som görs vid dessa kontrollbesök kan påverka nivån på tullens granskning av resp. företags deklarationer.

8 Beskrivningar av rutiner i en ny tullprocedur

I det följande beskrivs några rutiner för förtullning i en modifierad tullprocedur. Rutinbeskrivningarna bygger på förutsättningen att tullverket har datoriserat ärendehanteringen i tillräcklig grad. Olika rutiner tillämpas då tulldeklaration lämnas på papper, på annat datamedium än papper eller förs över elektroniskt.

Rutin 1. Tulldeklaration på papper. Sändningen inte upplagd på tulluppplag.

Tulldeklaration avlämnas till tullverket. Den omfattar två likalydande blad.

1. Deklarationen granskas med avseende på om den är undertecknad. Icke undertecknade deklarationer avvisas.

2. I lastförteckning avprickas den sändning som deklarationen omfattar.

3. Mottagen deklaration registreras i tulldatasystemet varvid deklarationen granskas. Ofullständiga deklarationer återförs för komplettering.

4. Deklarationer som inte kan färdigställas kan om viss grundläggande information finns och om deklaranten så önskar förtullas enligt stegvist förfarande (hemtagning eller förenklat förfarande) eller så kan sändningen läggas upp på tullupplag eller återutföras. Av systemet accepterade deklarationer tilldelas ett ID-nummer. Detta stämplas på underlaget.

5. Systemet fördelar de fullständiga tulldeklarationerna i röd, gul eller grön kanal enligt regler som beskrivits i det tidigare.

6. Görs ändring i tulldeklarationen innebär detta att tulltaxeringsbeslut fattas och delgivning sker enligt förvaltningslagens bestämmelser. Övriga deklarationer fastställs utan särskilt beslut.

7. Tulldeklaration blad 2 med utlämningsmedgivande samt eventuellt infordrade styrkande handlingar återlämnas till deklaranten, blad 1 arkiveras hos tullmyndigheten.

Rutin 2. Tulldeklaration på papper. Sändningen är upplagd på tullupplag.

Sändningen anges hos tullupplaget. Tulldeklaration avlämnas till tullverket. Den omfattar två likalydande blad.

1. Deklarationen granskas med avseende på om den är undertecknad. Icke undertecknade deklarationer avvisas.

2. Mottagen deklaration registreras i tulldatasystemet varvid deklarationen granskas. Ofullständiga deklarationer återförs för komplettering.

3. Deklarationer som inte kan färdigställas kan om viss grundläggande information finns och om deklaranten så önskar förtullas enligt det stegvisa förfarandet. Av systemet accepterade deklarationer tilldelas ett ID-nummer, om detta inte skett tidigare.

4. Systemet fördelar de fullständiga tulldeklarationerna i röd, gul eller grön kanal.

5. Görs ändring i tulldeklarationen innebär detta att tulltaxeringsbeslut fattas och delgivning sker enligt förvaltningslagens bestämmelser. Övriga deklarationer fastställs.

6. Tulldeklaration blad 2 med utlämningsmedgivande samt eventuellt infordrade styrkande handlingar återlämnas till deklaranten, blad 1 arkiveras hos tullmyndigheten. Tulldeklaration avlämnas till tullupplaget varvid godset får utlämnas.

Rutin 3. Tulldeklaration överförs från deklarantens dator till tullverkets dator. Sändningen inte upplagd på tullupplag. För sändningar på tullupplag tillämpas rutin 4.

Uppgifterna överförs på teleledning satsvis eller interaktivt till tullverkets dator, som kvitterar meddelandena.

1. I samband med överföringen granskas uppgifterna. Ofullständiga deklarationer återförs för komplettering.

2. Deklarationer som inte kan färdigställas kan om viss grundläggande information finns och om deklaranten så önskar förtullas enligt det stegvisa förfarandet. De tulldeklarationer som systemet accepterar tilldelar systemet ID-nummer. Uppgifter härom överförs till deklaranten.

3. Systemet fördelar de fullständiga deklarationerna i röd, gul eller grön kanal.

4. Deklaranten eller dennes ombud meddelar tullanstalten i införselorten ID-numret på den sändning som man önskar frigöra.

5. Tullanstalten registrerar ID-numret och kontrollerar dels att registrerade uppgifter motsvarar den sändning som önskas frigöras, dels i vilken kanal sändningen går.

6. Systemet medger utlämning av sändning som förts till gul eller röd kanal först sedan tullverket vidtagit erforderliga åtgärder.

7. I lastförteckning avprickas den sändning som förtullats.

Rutin 4. Tulldeklaration överförs från deklarantens dator till tullverkets dator. Deklarationen avser förtullning enligt steg 2 efter det att godset utlämnats enligt steg 1.

Deklaranten använder vid upprättandet av deklarationen den information som lämnades vid steg 1. Detta kan göras genom att kalla fram nämnda information från det egna datorsystemet eller hämta densamma från tullens system. I det senare fallet används det ID-nummer som sändningen åsatts i samband med utlämnandet vid steg 1.

Uppgifterna överförs på teleledning satsvis eller interaktivt till tullverkets dator som kvitterar meddelandena. Deklaranten är ansvarig för all information som lämnas (även den som tidigare lämnats vid steg 1).

1. I samband med överföringen granskas deklarationen. Ofullständiga deklarationer återförs för komplettering.

2. Systemet fördelar deklarationerna i röd, gul eller grön kanal.

3. Görs ändring i tulldeklarationen innebär detta att tulltaxeringsbeslut fattas och delgivning sker enligt förvaltningslagens bestämmelser. Övriga deklarationer fastställs.

TULLDATAUTREDNINGEN PM Bilaga 3

1987-08-20

BAKGRUND TILL EN MODIFIERAD TULLPROCEDUR VID EXPORT MED LASTBIL OCH FARTYG

1 Nuvarande ordning

När en sändning skall exporteras, skall exportören eller dennes ombud lämna en skriftlig exportanmälan till tullen. Denna skall omfatta alla varor som ingår i sändningen och vara undertecknad. I exportanmälan skall lämnas uppgift om bl.a. exportör, mottagare, fakturanummer eller annat referensnummer, godsmärkning, organisationsnummer, antal kolli och slag, varuslag, statistiskt nummer enligt tulltaxan, kvantitet, statistiskt värde och eventuella tillstånd för exporten. För att styrka uppgifterna skall i vissa fall bifogas handlingar, t.ex. tillstånd för utförsel av krigsmateriel och reexportcertifikat för vissa högteknologivaror.

Exportklareringen utförs av tullverkets personal. Denna syftar till att hindra utförsel av exportförbjudet gods, övervaka att gällande exportrestriktioner följs samt att kontrollera att uppgifterna i deklarationen är riktiga. En annan viktig uppgift är att tillse att exportklarerat gods verkligen lastas och utförs. I allmänhet är exporten inte förknippad med någon statlig uppbörd.

För normalt exportgods görs en grov kontroll av att de obligatoriska uppgifterna är ifyllda och att dessa är rimliga. Därefter får utförsel ske. För övrigt gods, som t.ex. förmånsgods, görs en mer omfattande kontroll. Det bör observeras att många företag är befriade från denna kontroll. Förmånsvaror är sådana varor för vilka exempelvis exportbidrag utgår. Exempel på sådana varor är vissa jordbruksvaror, eller varor berättigade till restitution av tull, skatt m.m. ingående i expor-

terad vara. Här varierar rutinerna för exportklareringen beroende på vart exporten sker.

För förmånsgods som exporteras till Finland krävs sålunda att utförseln förpassas till finsk tullplats och att ankomstattest erhållits från Finland innan en kopia av exportanmälan förses med exportattest. När det gäller export till t.ex. Frankrike kan denna metod inte tillämpas. Sverige och Frankrike har nämligen ännu inget gemensamt förpassningsförfarande, varför kontrollen måste göras i direkt anslutning till utförseln. De praktiska möjligheterna att genomföra sådana kontroller, t.ex. att artbestämma och väga frysta köttvaror i samband med gränspassage, är dock begränsade.

När tullen tecknat exportattest på en kopia av exportanmälan medför detta att exempelvis exportbidrag kan utbetalas och att restitution kan beviljas av vederbörande myndighet.

Exportkontrollen sker ofta vid gränstullanstalt i direkt samband med utförseln och under tidspress. Trafikanten vill omgående få lastningsmedgivande för att varan skall hinna lastas i avgående transportmedel. Detta gäller framför allt vid fartygstrafik inkl. färjetrafik. Vid klarering av gods som utförs med fordon är det ofta praktiskt omöjligt att vid utförseltillfället göra t.ex. en noggrann avräkning av lastat gods eftersom detta kräver tillgång till truckar, lossningsutrymmen m.m. Tullen har normalt inte egen sådan utrustning utan måste begära handräckning för sådana arbetsmoment. Ett annat skäl är att tullen måste prioritera vad personalresurserna skall användas till. Behovet av att kontrollera exportgods anses vara lågt. Dessa förhållanden bidrar till att exportkontroll sällan prioriteras och att därmed exportgods sällan kontrolleras.

Några företag har tullens tillstånd att på magnetband lämna statistikuppgifter om exporten. Ansökan om att erhålla sådant tillstånd handläggs av lokal myndighet och beslut i ärendet fattas av bevakningsoch kontrollbyrån. F.n. har åtta företag erhållit sådana tillstånd.

Av tillståndet framgår bl.a. vilka uppgifter som skall lämnas i bandet och vilken layout dessa skall ha. Vidare föreskrivs att bandet skall

avse export för varje månad och att bandet skall ha inkommit till statistiska sektionen senast den 10 i månaden efter exportmånaden.

Av bandet skall följande uppgifter framgå:

Statistikmånad, tullanstaltens kod där utförsel verkställts, exportörens tresiffriga kod enligt beviljat tillstånd, gränskod, transportsättskod, kod för bestämmelseland, varuströmskod, statistiskt nummer, vikt och i förekommande fall annan kvantitet, statistiskt värde, referensnummer, utförseldatum och slutligen organisationsnummer.

Vid exporttillfället lämnas exportanmälan med alla uppgifter ifyllda utom de som skall ingå i fält 14 (statistiskt nummer), 15 (kvantitet) och 16 (värde). Dessutom antecknas på exportanmälan att företaget är befriat från att lämna statistiska uppgifter vid utförseltillfället. Mottagande tullmyndighet behandlar dessa exportanmälningar på samma sätt som övriga.

Band som inkommer till statistiska sektionen överlämnas till ADB-sektionen där de läses in så att ett gemensamt statistikband kan tas fram. Detta översänds till SCB. Fel som upptäcks i samband med inläsning på ADB-sektionen upprättas eller också återsänds banden för korrigering till respektive företag.

2 Diskussion av möjligheter att modifiera exportproceduren

Syftet med att modifiera tullproceduren vid export är att nå förenklingar i förfarandet samtidigt som erforderlig kontroll kan utövas. Särskilt angeläget är då att proceduren vid själva gränspassagen kan underlättas och att företag som önskar skall kunna lämna uppgifterna i exportanmälan i elektronisk form.

I en exportanmälan bör finnas de uppgifter som behövs för granskning och kontroll samt för statistikändamål. Enligt nu gällande bestämmelser skall alla exportanmälningar vara undertecknade.

För att undvika tidspressen vid exportklareringen som sker vid gränsen och för att skapa möjligheter att kontrollera gods, kan det vara lämpligt att klareringen ombesörjs av den tullmyndighet som finns närmast den plats där godset lastas. Detta kan vara exportörens kontrolltullanstalt och beträffande gods som exporteras från tullupplag dettas tillsynsmyndighet. Från denna ort kan det exportklarerade godset under tullkontroll transiteras till utförselorten. En sådan ordning medför att exportklarerande myndighet ges tillfälle till fysisk kontroll av godset och att myndighet på utförselort endast behöver vidta de åtgärder vid gränsöverskridandet, som föranleds av transiteringen. Dessa åtgärder är betydligt färre och kräver inte lika stor arbetsinsats.

I fråga om samlastningsgods kan två varianter urskiljas. Den ena är att gods dras från olika platser i landet till ett upplag. Från detta lastas därefter den bil som skall föra ut ett stort antal exportsändningar. Den andra typen av samlastning innebär att bilen startar sin tur i en ort där bilen tar viss last. Under resan mot gränsort lastar bilen därefter mer gods innan den slutligen passerar gränsen. I det första fallet är det lämpligt att godset exportklareras vid det upplag där godset samlats innan det slutligen lastas i bil för utförsel. I det andra fallet är det möjligt att exportklarera i varje ort där lastning sker. För varje sändning får då transithandling utfärdas.

En förutsättning för dessa förfaranden är att tullen kan bistå med den service som krävs i samband med exportklarering.

Diskuterad ordning om ökad andel exportklareringar vid den tullanstalt som finns närmast den plats där godset lastas, bör inte vara obligatorisk. Ett skäl härtill är att vissa exportörer driver sin verksamhet på geografiskt stort avstånd från någon tullanstalt. Möjligen skulle även en ordning kunna införas som innebär att tullen, om företaget uppfyller vissa villkor (omfattande export, välordnad bokföring m.m.), bemyndigar företaget att själv sköta sin egen exportklarering och att utfärda transiteringshandling.

Möjlighet att exportklarera vid gränsen skall finnas kvar. Detta förfarande är emellertid betungande för tullverket. Transportmedel medförande enbart sändningar som redan är exportklarerade kan behandlas med

förtur, något som för övriga trafikanter i sin tur inte får innebära längre väntan än en viss högsta tid för att få exportklarering utförd.

Landet är indelat i ett antal tulldistrikt. Den geografiska indelning följer i stort länsindelningen med tillägg av eller minskning med en eller flera kommuner. Minsta geografiska enhet i tulldistrikten utgörs i de flesta fall av kommun. Inom varje distrikt finns minst en tullkammare. Varje tullkammare har tilldelats ett område betående av ett antal kommuner inom vilket tullkammaren har sitt verksamhetsområde. Den tullkammare inom vars område en exportör bedriver sin verksamhet utgör den naturliga kontakten för exportören. En exportör som har sin verksamhet spridd till flera kommuner kommer att kunna exportklarera vid olika tullanstalter men att en tullanstalt kan få det övergripande ansvaret för kontroll av exportörens totala exportverksamhet.

Tillvägagångssättet vid exportklareringen av förmånsgods varierar. Ur kontrollsynpunkt är det fördelaktigt om varan förpassas ut ur landet och exportattest tecknas först sedan ankomstattest (ryckattest) erhållits från mottagande tullanstalt i bestämmelselandet. Detta förfaringssätt är i dag tillämpligt när exporten sker enligt Nordisk Förpassningsordning. Användningen av enhetsdokumentet tillsammans med den gemensamma europeiska transiteringsordningen medför att det beskrivna förfaringssättet kan användas vid utförsel av förmånsgods även till andra europeiska länder än de nordiska.

Det kan dock diskuteras om inte de företag, som är befriade från exportkontroll innan exportattest tecknas av tullen, skulle undantagas från denna ordning. Dessa företag åtnjuter, i och med att de är befriade från exportkontroll, särskilt stort förtroende från tullverkets sida. Vid kontroll bör det därför räcka med att kontrollera företagens bokföring. En konsekvens blir att dessa företag snabbt kan begära exportbidrag m.m.

När Sverige ansluter sig till en för flera länder gemensam transiteringsordning är det lämpligt att exportklarering och transitering vid export ombesörjs innan sändningen når utförselorten. Begärs exportklarering och transitering först på utförselorten blir konsekvensen att trafikflödet kan komma att bromsas upp på större utförselorter. Det

skulle även innebära att tullen på sådana orter måste sätta in stora resurser för att klara de administrativa rutinerna i samband med transiteringen, t.ex. att para ihop ryckattest med ursprunglig transiteringshandling.

Vid export erhåller tullen ett antal exportanmälningar som i princip kan sägas utgöra kreditverifikation i godsredovisningen. Arbetspapperna utgörs av manifest och godslistor, som utgående transportmedel i samband med att det anmäler sin avgång lämnar till tullen. För vanligt exportgods förs dock ingen utgående godsjournal. När det gäller utförsel av förmånsvara och oförtullad vara förs däremot utgående godsjournal. Exportanmälan skall då även påstämplas redovisningsnummer. I ett framtida datoriserat system kommer en sådan olikhet att medföra krav på två datarutiner för exportgods. Detta kan elimineras genom att ett referensnummer införs som identifierare för alla exportsändningar. Kring detta referensnummer kan sedan lagras information om exporten. Ett referensnummer skulle även underlätta kommunikation mellan enheter inom tullen och mellan tull och andra intressenter, främst då exportören.

Utförs exempelvis exportklarering av en vara vid en inlandstullkammare kan vid exportklareringen erhållet referensnummer anges i transiteringshandling. På utförselorten kan tullen, som förutsätts ha tillgång till ett datoriserat system, till systemet ge angivet referensnummer och kontrollera att exportanmälan har lämnats.

Ett sådant nummer öppnar även möjligheter för dokumentlös överföring av exportanmälan från företaget till tullverket. Stora exportörer som önskar kommunicera med tullen på detta sätt kan då i förväg erhålla referensnummer som kan åsättas deras exportanmälningar. Vid exportklareringen vid kontrolltullanstalt eller gränstullanstalt uppges endast åberopade referensnummer varvid systemet på t.ex. bildskärm visar innehållet i upprättad exportanmälan. Finner tullen att hinder för export inte föreligger beviljas exporten. Tullen registrerar detta exportmedgivande i systemet.

För import avses skapas ett referensnummer som kallas för ID-nummer. För att slippa olika begrepp och flera olika konstruktioner av referensnummer bör tulldatasystemet genomgående använda sig av detta ID-

nummer. Kring detta nummer lagras sedan bl.a. information om att detta specifika ID-nummer avser import, export eller annan händelse som kräver referensnummer t.ex. avgiftsbelagd tullförrättning.

3 Kortfattad beskrivning av en modifierad tullprocedur vid export

Den som önskar utföra en vara skall lämna exportanmälan till tullverket. Denna kan ha formen av ett pappersdokument eller överföras elektroniskt till tullverket. Exportanmälan skall innehålla de uppgifter som behövs för granskning och kontroll samt för statistikändamål. Styrkande underlag förvaras hos exportören men identifieras i exportanmälan.

Vara som skall exporteras bör normalt exportklareras innan den når gränsorten. Därifrån kan sändningen sedan transiteras ut ur riket. Åtgärder i samband med exportklarering och transitering kan ombesörjas av den tullmyndighet inom vars verksamhetsområde exporten påbörjas eller av annan lämplig tullmyndighet.

Under vissa förutsättningar får tullverket bemyndiga företag att själva sköta sin exportklarering.

Varor som exporteras med krav om förmånsbehandling samt ofördtullade varor bör alltid exportklareras vid exportörens kontrolltullanstalt om inte annat överenskoms. Därifrån transiteras varan ut ur riket. Innan exportattest tecknas av tullen bör, i de fall godset transiteras ut ur riket till slutlig bestämmelseort, ankomstattest ha erhållits från mottagande myndighet i bestämmelselandet. Från denna ordning bör finnas möjlighet att bevilja undantag. Exportattest bör exempelvis genast kunna tecknas vid export när exporterande företag enligt beslut från tullen är befriat från viss undersökning och kontroll av sådant gods vid utförseln.

I fråga om varor för vilka särskilda utförselbestämmelser inte gäller eller där förmånsbehandling inte begärs kan exportklareringen även ske i samband med gränspassage.

Varje exportsändning skall förses med ett ID-nummer.

Den som utfärdat exportanmälan för reguljär export har rätt att inom viss tid självmant korrigera lämnade uppgifter.

4 Kontroll av exportanmälningar

De kontrollrutiner som beskrivs bygger på att tullverket använder ett datoriserat system.

Maskinellt skall kunna granskas att exportanmälan är fullständigt ifylld och att den är formellt och logiskt riktig. Deklarationer som inte uppfyller dessa krav återförs för komplettering eller korrigering till den som lämnat anmälan. Oriktiga anmälningar, som överförts på elektronisk väg, återförs till deklaranten på samma sätt. Har uppgifterna lämnats på blankett och således registrerats av tulltjänsteman begär denne in kompletterande uppgifter.

För att slippa ett alltför omfattande registreringsarbete i samband med själva exportklareringen kan det räcka med att vid detta tillfälle endast registrera uppgifter som påverkar bearbetning mot urvalsregister. Dessa uppgifter är få till antalet och föreligger i kodad form. Som exempel på vad som kan komma att registreras i detta skede är exportörens org.nr., stat.nr. och kod för bestämmelseland. Inte i något fall torde antalet parametrar som skall registreras före exportklareringen vara fler än 5. Övriga uppgifter kan registreras något senare.

Om exportanmälan är korrekt i formella avseenden fördelar systemet med eller utan tjänstemannamedverkan i det enskilda fallet exportanmälningarna till två kanaler, nämligen röd eller grön kanal.

Ärenden som hänförts till röd kanal skall kontrolleras noggrant och inte sällan i kombination med fysiska kontroller. Erfordras styrkande handlingar skall dessa företes. Vid sådana tillfällen skall även kontrolleras att uppgifter i exportanmälan stämmer med uppgifter i styrkande dokument. Om granskningen inte leder till någon iakttagelse eller när upptäckta fel och brister är avhjälpta får exporten ske. Då transi-

tering till utrikes bestämmelseort kan tillämpas bör ankomstattest i vissa fall ha erhållits innan exportattest för förmånsvara utfärdas.

Till röd kanal hänförs bl.a. sändningar som skall exportkontrolleras, sändningar av högteknologivaror, sändningar som slumpvist utvalts samt sändningar som av tjänsteman förts till nämnda kanal. Andelen ärenden som förs till röd kanal förutsätts vara låg.

Högteknologivaror utgör varor upptagna i förteckning till förordning (1986:89) med följdförfattningar. Som exempel på sådana högteknologivaror kan nämnas datorer, tryckta kretsar, databand m.m.

Till grön kanal hänförs övriga sändningar. I fråga om dessa är den maskinella kontrollen normalt tillräcklig för att export skall kunna ske. Någon översiktlig manuell granskning av uppgifterna skall i flertalet fall inte behöva göras.

Tullverkets centrala, regionala och lokala ledning anger i systemet de kriterier som styr klassningen av ärendena till röd eller grön kanal.

Resultatet av granskningen av exportanmälningar, som uttagits för granskning genom slumpmässigt urval, skall bl.a. göra det möjligt för tullverket att bedöma den allmänna kvaliteten på uppgifterna i avlämnade exportanmälningar. Till dessa erfarenheter kan hänsyn tas då man fastställer de urvalskriterier som styr exportanmälningarna till olika kanaler.

Kontrollen i samband med att varor förs ur landet bör även kompletteras med olika former av efterkontroller hos exportörerna. Sådana efterkontroller bör i första hand genomföras av en anvisad kontrolltullanstalt.

5 Beskrivningar av rutiner i en modifierad tullprocedur vid export

I det följande beskrivs rutiner vid export i en modifierad tullprocedur. Samtliga rutiner bygger på förutsättningen att tullverket har da-

toriserat ärendehanteringen i tillräcklig grad. Olika rutiner tillämpas då exportanmälan lämnas på papper eller förs över elektroniskt.

Rutin 1. Exportanmälan på blankett. Sändningen är inte upplagd på tullupplag. Ej samlastning. Ej förmånsgods. Exportanmälan avlämnas till tullverket. Den omfattar enhetsdokumentet blad 1.

1. Exportanmälan granskas med avseende på om den är undertecknad. Icke undertecknade anmälningar avvisas.

2. Mottagen exportanmälan registreras i tulldatasystemet av tulltjänsteman. Exportanmälan granskas av det maskinella systemet. Oriktiga exportanmälningar återförs för komplettering.

3. Av systemet accepterade exportanmälningar tilldelas ett ID-nummer om detta inte skett tidigare.

4. Systemet fördelar anmälningarna i röd eller grön kanal enligt systemets urvalskriterier eller enligt beslut av tjänsteman.

5. Anmälningar som förs till grön kanal får utföras utan ytterligare kontroll. Anmälningar som förs till röd kanal skall normalt underkastas fördjupad kontroll innan beslut fattas om att bevilja eller ej bevilja utförsel. Tjänsteman får dock utan fördjupad kontroll besluta att överföra anmälan till grön kanal.

6. Exportanmälan arkiveras hos tullmyndigheten.

Rutin 2. Exportanmälan överförs elektroniskt till tullverket via telelinje. Godset ej upplagt på tullupplag. Ej samlastning. Ej förmånsgods. Exportklarering vid annan tullmyndighet än den på utförselort. Sändningen förpassas med enhetsdokumentet blad 4 och 5 till utländsk bestämmelseort. Enhetsdokumentet lämnas till klarerande myndighet.

Exportören upprättar exportanmälan i sitt datorsystem. Exportanmälan är försedd med vilande ID-nummer.

Åtgärder vid överföring till tullen av upprättad anmälan.

1. Tulldatasystemet uppkopplas.

2. Upprättad exportanmälan översänds.

3. Tulldatasystemet kontrollerar om avlämnad anmälan är riktig. Ej korrekt exportanmälan mottas ej av systemet utan återförvisas.

4. Mottagen exportanmälan förvaras i tulldatasystemet i avvaktan på aktivering när exportklarering begärs.

5. Exportören får elektronisk kvittens på att exportanmälan mottagits i tulldatasystemet. Överföringen klar.

Åtgärder vid exportklarerande myndighet.

I transiteringshandlingens ruta för referensnummer har exportören åsatt sitt vilande ID-nummer.

1. Tullen registrerar åsatt ID-nummer. På bildskärm framträder av exportören upprättad exportanmälan.

2. Systemet fördelar anmälningarna i röd eller grön kanal enligt systemets urvalskriterier m.m.

3. Anmälningar som förs till grön kanal får utföras utan ytterligare kontroll. Anmälningar som förs till röd kanal skall normalt underkastas fördjupad kontroll innan beslut fattas om att bevilja eller ej bevilja utförsel.

4. Exportmedgivandet registreras in i systemet. Medges ej export skall exportören underrättas om orsak härtill.

5. Transithandling handlägges enligt givna föreskrifter.

Åtgärder vid tullen på utförselort.

1. Transithandling handlägges enligt givna föreskrifter.

2. I transithandling angivet ID-nummer registreras för kontroll av att sändningen är exportklarerad. Ej exportklarerade sändningar exportklareras.

3. Utpassering medges under förutsättning att handläggning enligt punkt 1 var möjlig enligt givna föreskrifter och att exportklareringen var verkställd eller har verkställts på utförselorten.

TULLDATAUTREDNINGEN PM Bilaga 4

1987-08-20

TULLKLARERING AV POSTFÖRSÄNDELSER I EN MODIFIERAD TULLPROCEDUR

Postförsändelser kan utgöras av paket- eller brevförsändelser. Som brevförsändelser behandlas bl.a. brev och en del småpaket upp till 2 kg. Postverket svarar för godsvård av postförsändelser. Postförsändelser tullklareras vid särskilda tullanstalter som kallas posttullanstalter. Dessa finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Trelleborg, Umeå, Haparanda, Östersund och i Narvik (för Kirunas räkning). De transportmedel som postförsändelser fraktas med är flyg, tåg, fartyg eller bil.

1 Införsel

De vanligaste tullklareringsformerna vid import av postförsändelser är hemtagning resp. förtullning.

Ca hälften av alla postpaket och en mycket stor del av brevförsändelserna "pangas", dvs. försändelsen undantas från tullklarering. Det sker genom att adresskortet eller försändelsen stämplas "Undantagen från tulltaxering". Denna bedömning görs idag av en tulltjänsteman.

1.1 Hemtagning

Postpaket adresserat till hemtagare anmäls automatiskt till hemtagning av posten. Möjlighet finns för hemtagare att begära att försändelsen ej anmäls till hemtagning av posten. Vissa begränsningar finns vad gäller hemtagningsrätt för t.ex. frankoförsändelser (avsändaren betalar avgifterna).

Specifikt för posten är hemtagare med särskilt hemtagningstillstånd. Sådant hemtagningstillstånd beviljas endast importörer som har omfattande import av tull- och reklamskattefria tryckalster. Sådan hemtagning verkställs utan att hemtagningsanmälan lämnas. Gjorda hemtagningar under två månaders tid summeras och anmäls till förtullning hos kontrolltullanstalten.

Ca 130 000 hemtagningar per år beviljas på posttullanstalter.

1.2 Förtullning

Postförsändelse som inte har anmälts till hemtagning, anges till förtullning av posten. Förtullning efter hemtagning förekommer inte vid posttullanstalter utan görs vid hemtagarens kontrolltullanstalt. Tulldeklaration lämnas inte, utan en tulltjänsteman upprättar en posttullsedel varvid han fastställer tull, skatter och avgifter. Till ledning för tulltaxeringen används fakturor och andra handlingar som medföljer postförsändelsen. Vid denna officialtulltaxering kontrollerar tulltjänstemannen bl.a. om införselbestämmelser gäller för varan. Viss förenklad statistisk redovisning är speciell för postförsändelser. När försändelsens värde är högst 10 000 kr. och varan är befriad från tull eller annan införselavgift än mervärdeskatt och varan inte är underkastad införselrestriktioner, anges inte statistiskt nummer på tullsedeln. Detta ersätts med K för textilier och P för övriga varor.

Tull debiteras vanligen inte om tull och övriga införselavgifter sammanlagt understiger 50 kr.

Express Mail Service är postverkets snabbaste befordran av postförsändelser. EMS-försändelser kan närmast liknas vid kurir- och expressförsändelser. Försändelserna transporteras med flyg huvudsakligen över Arlanda. EMS-försändelser som inkommer över Arlanda förtullas där av tullpersonal och inte vid posttullavdelningen i Stockholm. De behandlas i stort sett som postpaket. Hemtagning av EMS-försändelser kan ske till samtliga hemtagare. För EMS-försändelser åtnjuts kredit av postverket för tull och skatter. Detta innebär att tullsedel kan utfärdas efter det att EMS-försändelsen utlämnats.

En ny typ av försändelser har dykt upp som innebär att en utländsk exportör skickar ett stort antal paket till flera mottagare i Sverige. Dessa paket sammanhålls till en enhet och kallas för sammanhållna sändningar. Ur tullens synvinkel är det intressant att veta att till varje separat försändelse finns en faktura och att leveransvillkoret är fritt förtullat inklusive mervärdeskatt. En sammanhållen sändning behandlas i tullhänseende som en import. Förfarandet innebär att en särskild tullsedel upprättas och posten uppträder som betalningsskyldigt ombud och exportören som tullskyldig. För att underlätta tullklareringen begär tullen att exportören även utställer en gemensam faktura för alla försändelser som ingår i nämnda sändning. Eventuella påförda avgifter tas sedan ut av postverket antingen av exportören eller från någon svensk agent.

För att möta den ökande konkurrensen från andra transportsätt har posten börjat med en ny typ av paketförsändelser, Europapaket. Dessa förses med etiketten "Europapaket" i avsändningslandet. Posten har garanterat Europapaket en snabb befordringstid och paketet körs ut direkt till företaget. Tullen behandlar Europapaket med förtur. Adresskort och övriga handlingar ligger i en plastficka på varje försändelse.

Vid posttullavdelningen i Stockholm sker förtullningen av postpaket med följande prioritet: EMS-försändelse, Europapaket, flygpaket och ytpaket. Ca en tredjedel av postpaketen vid posttullavdelningen i Stockholm är idag Europapaket och andelen väntas öka de närmaste åren.

1.3 Betalning av posttullsedlar

Tull m.m. på utfärdade posttullsedlar debiteras postverket veckovis på tullräkning. Underlaget sammanställs av generaltullstyrelsen på magnetband. I debiteringen har avdrag gjorts för postavgift och krediterade preliminära debiteringar. Posten tar sedan ut dessa avgifter från respektive adressat. Postverket är registrerad på samma sätt som en kreditimportör hos tullverket.

Under 1985 utfärdades i hela landet tullsedel för drygt 400 000 st. paketförsändelser och för ca 100 000 brevförsändelser.

Av de skatter och avgifter som debiteras står mervärdeskatten för en mycket stor del. Exempelvis debiterade posttullavdelningen i Stockholm 1986 knappt 149 milj. kr i total uppbörd varav ca 142 milj. kr. i mervärdeskatt och endast 7 milj. kr. var tull och andra avgifter, fördelat på ca 156 000 posttullsedlar.

2 Utförsel

Vid utförsel av postförsändelser vänder sig avsändaren till en postanstalt med varan. Samtidigt inlämnas erforderliga handlingar. Försändelsen sänds sedan till områdets posttullanstalt. Posten sorterar ut de försändelser som kan antagas kräva speciell tullklarering av tullen. Tullen svarar för att exportkontrollen genomförs. Exportanmälan krävs endast om exportvärdet är högre än 2 000 kr. Vid export används mest tullpostal exportanmälan. Den utgör ett blankettset speciellt anpassat för postexport. Vid förmånsgods krävs dock tullverkets vanliga exportanmälan.

3 Rutiner

I det följande lämnas en kort beskrivning av dagens rutiner vid import och export av paket- respektive brevförsändelser.

3.1 Import av paket

Posten överlämnar adresskort med postal tulldeklaration och andra handlingar till tullen för förgranskning. Vid överlämnandet har adresskort till hemtagningspaket sorterats för sig.

3.1.1 Paket som kan bli föremål för hemtagning

Adresskort till hemtagare granskas av tulltjänsteman och de adresskort som inte behöver anmälas till normal tullklarering stämplas "Undantagen från tullklarering". Övriga adresskort till hemtagare granskas och om hinder för hemtagning inte föreligger stämplar tulltjänsteman "Hemtagning".

Adresskort till paket som innehåller varor som omfattas av särskilt hemtagningstillstånd stämplas "Tryckalster. Särskilt hemtagningstillstånd".

Hemtagningsanmälan upprättas av posten med ledning av adresskortet som återlämnats från tullen.

3.1.2 Paket som inte blir föremål för hemtagning

Adresskort till paket som inte behöver anmälas till normal tullklarering stämplas "Undantagen från tullklarering". Adresskort till paket som skall godsundersökas markeras av tullen. När tulltjänstemannen bedömer att faktura och andra handlingar erfordras för tullklareringen ifylls blanketten Infordran tullhandling. Posten ser till att begärda handlingar kommer till tullen.

För övriga adresskort antecknar tulltjänstemannen statistiskt nummer och andra uppgifter som är nödvändiga för att kunna utfärda en posttullsedel. Efter förgranskningen lämnar tullen tillbaka adresskort och övriga handlingar till posten för motläsning, dvs. prickning av adresskort mot paket. Vanligen ankomststämplas då även paketen av posten. Orsaken är att paketet måste ha ankommit innan utskrift av posttullsedel kan ske.

Förseningar har uppkommit vid utfärdandet av posttullsedlar. Av denna anledning införde posten i januari 1985 en generell kredit för företag vilkas postpaket inkommer över posttullavdelningen i Stockholm. Förändringen medförde att postpaket inte längre blev liggande vid posttullavdelningen. Paketen kunde, efter tullens kontroll av att införsel-

restriktioner iakttagits, i många fall sändas vidare till mottagaren redan samma dag som de ankommit.

3.2 Import av brev

Brevförsändelserna sorteras av posten för närmare tullgranskning av tullpersonal. Följande kriterier gäller när posten sorterar brev som skall bli resp. inte bli föremål för tullgranskning. För tullgranskning sorteras sålunda brev försett med grön tulletikett eller med anteckning om att det innehåller vara, brev som är åtföljt av postal tulldeklaration, varucertifikat eller ursprungsintyg, brev som är belagt med postförskott och brev som antas innehålla vara.

Tullens granskning av brevförsändelser medför att den största delen av breven inte behöver anmälas till tullklarering, dessa stämplas "Undantagen från tulltaxering". Försändelser som innehåller varor som omfattas av särskilt hemtagningstillstånd stämplas "Tryckalster. Särskilt hemtagningstillstånd". Övriga brev anmäls av posten till förtullning. Öppning av brevförsändelser erfordrar adressatens medgivande. Posten inhämtar vid behov tillstånd av mottagaren att öppna brevet. Utskrift av posttullsedel görs av tullen.

3.3 Utskrift av posttullsedel vid import

Tullen utfärdar en posttullsedel som är av särskild typ och består av tre blad och ett tullinbetalningskort. Debiterade avgifter på posttullsedeln kopieras därmed till tullinbetalningskortet. Tulltjänstemannen debiterar tull, skatt och avgifter på posttullsedeln. Tullen påför en expeditionsavgift till posten för postens arbete med försändelsen. Expeditionsavgiften hopsummeras med avgifterna till tullverket. Vid tulltaxeringen åsätts redovisningsnummer på posttullsedeln.

3.4 Rutiner efter tulltaxering vid import

Tullen sänder ett blad av posttullsedeln till statistiska sektionen på

generaltullstyrelsen och lämnar två blad samt tullinbetalningskortet till posten. Posten återlämnar sedan ett blad av posttullsedeln till tullen för arkivering. Varje dag upprättar tullen ett dagbesked i tre exemplar med summering för varje redovisningsserie. Två exemplar av dagbeskedet lämnas till posten, som efter godkännande återsänder ett exemplar till tullen. Debiteringshandlingar insänds till statistiska sektionen på generaltullstyrelsen.

3.5 Utförsel av brev och paket

Posttjänstemannen tar bort adresskortet från paketet och sorterar ut de handlingar som bedöms kräva tullbehandling. Tillstånd till bl.a. utförsel av krigsmateriel, licenser m.m. stämplas av tulltjänsteman och återsänds till innehavaren. Tulltjänstemannen stämplar EUR-1 certifikaten, vilka sedan medföljer adresskortet. Restitutionsgods upptas av tullen i en UG-journal. Övriga exportanmälningar räknas och insänds till statistiska sektionen.

Vid exportkontroll råder ofta tidspress för tullen beroende på bl.a. flygets avgångstider. Efter exportkontrollen sätter posten tillbaka adresskorten på paketen igen och försändelsen kan utföras. En stor del av postförsändelserna lämnar landet med flyg. Posten utnyttjar därför möjligheten att med ledning av adresskort mata in uppgifter om kollital och vikt direkt in i Arlandas datasystem. Detta hjälper flygbolaget att veta hur och var lastningen skall ske i planet. Rutiner vid export av brev- och paketförsändelser är likartade, vilket underlättar hanteringen vid utförseln.

4 Diskussion av möjligheter att modifiera postförtullningen

4.1 Import

De tullar och andra skatter som debiteras av tullverket för postförsändelser är relativt små. Handläggningen för denna debitering kräver stora personalresurser.

I samband med att 1974 års deklarationsförfarande genomfördes kvarstod hanteringen av postförsändelser på ett i huvudsak oförändrat sätt även efter reformen. Tullverket gör således ett tulltaxeringsarbete åt posten utan att någon ersättning från posten erhålls. Detta innebär ur kostnadssynpunkt en fördel för posten som i realiteten är ett ombud för ett stort antal importörer. Övriga ombud måste själva deklarera motsvarande försändelser. Ytterligare en skillnad i behandlingen mellan posten och andra ombud är att tulltillägg inte debiteras officialtulltaxerade tullsedlar. Däremot finns alltid risk att andra ombud debiteras tulltillägg.

Officialtulltaxeringen medför idag även nackdelar för posten. En nödvändig expediering av försändelser som kräver en snabb befordran är svår för posten att genomföra. Detta minskar postens möjligheter att konkurrera på lika villkor med andra speditörer. Orsaken till detta är bl.a. att tullens bemanning i stort sett inte påverkas av mängden försändelser. I samma riktning pekar även tullverkets begränsade öppethållande jämfört med postverkets. För att mildra dessa symptom införde postverket en kredit till företagen. Krediten gäller emellertid endast försändelser som inkommer till företag över posttullavdelningen i Stockholm och bara för postpaket.

För att skapa ur konkurrenssynpunkt likartade förutsättningar för posten och andra ombud borde posten fylla i tulldeklarationer för sina kunder. Dessa deklarationer bör sedan granskas av tullen enligt de regler som gäller för övrig import.

När det gäller bedömningen om en postförsändelse kan undantas från tullklarering finns nu vissa regler. Om dessa regler kan göras klara borde postens personal även klara denna uppgift som f.n. utförs av tullen. Tullen skall självfallet ha kvar kontrollansvaret. Upptäcks då felaktiga beslut i alltför hög grad finns risk för att postförsändelsernas tullklareringstid förlängs på grund av massiva kontrollinsatser från tullens sida, något som posten knappast är intresserad av.

Övervägande skäl talar för att posten bör uppträda och behandlas som övriga ombud och upplag vid förtullning.

4.1.1 Import av paket

I förgranskningen avgör i dag tullen om ett paket kan undantas från tullklarering. Tullen markerar även på blankett om handlingar saknas samt antecknar statistiskt nummer och övriga uppgifter för paket som skall anmälas till förtullning. Tullen utfärdar därefter en posttullsedel över försändelsen.

I framtiden bör posten själv kunna avgöra om paket kan undantas från normal tullklarering. Tullen meddelar de styrande reglerna för hur urvalet skall gå till. För övriga paket upprättar posten en tulldeklaration och överför denna till tullen. Posten upprättar och inlämnar även tulldeklaration för Europapaket, sammanhållna sändningar och EMS-försändelser.

Frågan om vilka postpaket som posten skall godsregistrera bör utredas närmare.

Tullens arbete med att utfärda posttullsedlar, fylla i blanketter över saknade handlingar, debitera expeditionsavgift för posten osv. kommer därmed att upphöra.

4.1.2 Import av brev

I dag sorterar posten ut brev som skall granskas av tullen. Tullen markerar därefter de brevförsändelser som inte behöver anmälas till tullklarering. För övriga brevförsändelser som skall anmälas till förtullning utfärdar tullen en posttullsedel.

På samma sätt som för paket bör posten kunna sortera ut de brev som inte behöver anmälas till normal tullklarering enligt de regler som fastställs av tullen. Försändelser som posten undantagit från tullklarering kontrolleras i erforderlig utsträckning av tullen. Vilka brevförsändelser som posten skall godsregistera bör utredas närmare. Av intresse kan vara att veta om godsregistrering skall undantas för försändelser för vilka tullen godkänner att deklaration inlämnas i efterhand enligt ett s.k. förenklat förfarande.

Tullen gör undersökningar av postförsändelser enligt de urvalskriterier som uppställs av tullverket.

4.1.3 Förtullning steg 1, direktförtullning

Om tullverket har tillgång till ett datoriserat kontrollsystem kan posten, med hjälp av ett eget datasystem, framställa och till tullen överföra de uppgifter som krävs för en direktförtullning. Om dessa uppgifter överförs elektroniskt till tullen minimeras behovet av blanketter och dubbelregistrering av uppgifter undviks. Identitetsnummer åsätts sändningarna senast när deklarationsuppgifterna skall överföras till tullens system. Direktförtullning kan tillämpas när alla nödvändiga uppgifter finns tillgängliga.

Om tvåstegsförtullning skall tillämpas, kan i första steget anges så mycket uppgifter att sändningen och importören m.m. kan identifieras. Posten kan sedan som upplag, om vissa villkor är uppfyllda, besluta om att godset får lämnas ut. Vid det andra steget kompletteras deklarationen med uppgifter som lämnas till resp. importörs kontrolltullanstalt. Det andra steget skall ske inom viss tid, förslagsvis 14 dagar, efter det första förtullningssteget. Det bör vara möjligt för posten, likväl som annat ombud för mottagaren, att upprätta och överföra deklarationen i det andra förtullningssteget.

Möjligheten bör även stå öppen för adressaten att själv deklarera sina postförsändelser, antingen genom en terminal ansluten till postens datasystem eller genom att lämna in en deklaration på papper.

Fakturor och licenser m.m. behöver vanligen inte inlämnas till tullen då fakturanummer, licensnummer m.m. skall finnas som identifierar dessa i tulldeklarationen. Endast när dokumentkontroll skall göras behöver posten lämna in handlingar till tullen. Vid behov begär posten in handlingar av mottagaren.

Tullens kontroll av brev- och paketförsändelserna baseras på de urvalskriterier (röd, gul och grön kanal) som uppställs av tullverket. Försändelser som hamnar i röd kanal kan komma att väljas ut för varuunder-

sökning eller dokumentkontroll. Försändelser som hamnar i gul kanal kan bli kontrollerade vad gäller rimlighet m.m. Huvuddelen av deklarationerna förutsätts passera i grön kanal. Tullen antas inte fatta något formellt tulltaxeringsbeslut för deklarationer som fastställs utan att någon ändring vidtages. Endast om granskningen har medfört några ändringar av deklarationen fattas ett tulltaxeringsbeslut.

Det bör betonas att införandet av ett deklarationsförfarande i fråga om postförsändelser inte innebär att tullens kontrollmöjligheter försvagas. Det förutsätts sålunda att kontrollen av införselbestämmelser för dessa försändelser skall upprätthållas på samma nivå som idag.

Postförsändelser har ofta privatpersoner eller småföretag som avsändare eller mottagare och varuvärdena är ofta låga. Dessa speciella omständigheter behöver uppmärksammas när rutinerna utformas.

4.1.4 Export

Några större förändringar i fråga om förfarandet vid export av postförsändelser behövs inte.

Vid utförsel av postförsändelser bör posten eller annat ombud för mottagaren beredas möjlighet att registrera exportanmälan och överföra denna elektroniskt till tullens system. När det gäller vissa varor, t.ex. högteknologivaror, kan tullen kräva att exportören föranmäler exporten av dessa. För att minimera väntetider bör registrering och överföring av information till tullen kunna ske i förväg. Exportanmälningarna genomgår därefter granskning och kontroll. Sändningarna fördelas på röd resp. grön kanal enligt de urvalskriterier som uppställts av tullverket. Röd kanal kan innebära att handlingarna skall granskas eller att varuundersökning skall utföras. Huvuddelen av exportförsändelserna förutsätts hamna i grön kanal. Exportanmälningar som passerat tullens urvalskriterier och inte kräver ytterligare åtgärder kan utföras av posten.

TULLDATAUTREDNINGEN PM Bilaga 5

1987-08-20

TULLKLARERING AV FLYGFÖRSÄNDELSER I EN MODIFIERAD TULLPROCEDUR

Flygplatserna är indelade i fyra klasser, A, B, C och D. Endast vid A-flygplatser finns ständigt öppethållande och kontinuerlig bemanning med tullpersonal. Landets A-flygplatser är Arlanda, Landvetter och Sturup. Arlanda är i särklass störst. Av denna anledning kommer beskrivningen här att koncentreras till tullklareringen vid Arlanda och i viss mån till Landvetter. Flygförsändelser som inkommer till Sturup flygplats är huvudsakligen en mindre del kurir- och expressfraktförsändelser. Det reguljära flyggodset över Sturup transporteras med bil från Kastrup och redovisas som inkommet med bil.

1 Införsel

Luftfartyg som inkommer skall lämna en s.k. General Declaration som inkommande luftfartygsanmälan. Luftfartyget lämnar vidare ett godsmanifest över medförd last. Detta innehåller de uppgifter som normalt förekommer i ett godsmanifest.

Vid Arlanda distriktstullkammare sker både direktförtullning och förtullning efter hemtagning. I anslutning till Arlanda flygplats finns sex stycken tullupplag och ytterligare två stycken inom några mils avstånd.

SAS Frakt, som är SAS speditionsavdelning, har ett kundregister och för varje företag finns antecknat vem som är speditör eller ombud för företaget. SAS Frakt överlämnar frakthandlingar till respektive ombud när annan än SAS skall klarera godset. Ombudet tullklarerar i sådana fall sändningen i stället för SAS.

1.1 Hemtagning

Antal hemtagningsanmälningar redovisade på Arlanda var 1985 ca 184 000 st., på Landvetter ca 49 000 st. och på Sturup ca 5 000 st. Arlanda och Landvetter hanterar ca 12 % av totala antalet hemtagningsanmälningar i landet. Hemtagaren eller dennes ombud vänder sig till tullupplaget för att få varorna utlämnade. Tullupplaget sköter utlämningen enligt gängse regler.

1.2 Förtullning

Antal importanmälningar vid direktförtullning redovisade på Arlanda var 1985 ca 68 000 st. och på Landvetter ca 20 000 st. Vid Arlanda redovisades 1985 även 91 000 importanmälningar efter hemtagning för de hemtagare som har Arlanda som kontrolltullanstalt.

Vid förtullning av blommor som inkommer med flyg till Arlanda nattetid tillämpas ett speciellt förfarande. Importören eller ombudet lämnar till tullen en importanmälan med uppgifter som kan identifiera sändningen. Någon preliminär deklaration lämnas inte. Tulltjänstemannen behåller en kopia av importanmälan. Senast dagen efter skall företaget komplettera informationen i importanmälan och inlämna denna slutligt till tullen.

Express Mail Service är postverkets snabbaste postbefordran. Dessa försändelser inkommer med flyg huvudsakligen över Arlanda, endast en mindre del kommer över Landvetter och Sturup. Försändelser som inkommer över Arlanda förtullas där och inte vid posttullavdelningen i Stockholm. EMS-försändelser kan väga upp till 20 kg per paket. De behandlas i stort sett som postpaket. Postal tulldeklaration finns vanligen bifogad men adresskort saknas. Hemtagning kan ske av EMS-försändelser.

Tullklarering av kurir- och expressfraktförsändelser kräver särskilt snabb hantering. För dessa försändelser är det vanligen samma företag som är avsändare och mottagare av försändelsen. Försändelserna transporteras dels med reguljära flygplan, dels av kurirföretaget själv i egna, mindre flygplan. För att undvika tidsödande sortering för tullen

med att urskilja avgiftsbelagda försändelser, uppdelar avsändaren numera dessa i tre grupper. Dessa är försändelser som enbart innehåller dokument, försändelser med låga värden (högst USD 50) utan importrestriktioner resp. försändelser med högre värde.

Hemtagning av kurir- och expressfraktförsändelser förekommer i stor utsträckning.

Tulldeklaration behöver inte lämnas för försändelser som enbart innehåller dokument och försändelser med låga värden. Anmälan till förtullning för försändelser med högre värde sker genom att företaget inlämnar en tulldeklaration till tullen.

2 Utförsel

Luftfartyg som avgår skall lämna en skriftlig anmälan, en General Declaration, över luftfartyget och ett godsmanifest över medförd last.

Antal exportanmälningar redovisade på Arlanda var 1985 ca 190 000 st. och på Landvetter ca 86 000 st. Arlanda och Landvetter hanterar ca 11 % av totala antalet exportanmälningar i landet.

3 Rutiner

3.1 Anmälan till hemtagning

Rutinerna vid hemtagning skiljer sig inte nämnvärt från de rutiner som tillämpas vid hemtagning i andra sammanhang. Utlämningssedel används endast av andra tullupplag än SAS, som i stället utlämnar godset mot en utlämningsorder.

3.2 Anmälan till förtullning (ej EMS-försändelser)

Importören eller dennes ombud anmäler varan till förtullning genom att lämna en importanmälan med tulldeklaration till tullen. Tullen granskar deklarationen och debiterar avgifter.

Rutinerna vid hantering av importanmälan vid direktförtullning motsvarar i stora drag tullens normala rutiner. Utlämningssedeln används emellertid endast av andra tullupplag än SAS, som i stället lämnar ut varan mot en särskild blankett, en s.k. utlämningsorder.

Anmälan till förtullning efter hemtagning sker enligt regler liknande de som råder vid centrala tulltaxeringsavdelningarna.

3.3 Import av EMS-försändelser

Vid hemtagning antecknar postpersonal, som finns vid Arlanda flygplats, hemtagarens registreringsnummer på den postala deklarationen. Om tulltjänstemannen medger hemtagning stämplar denne "Hemtagning. Tomteboda tull" och försändelsen förses med en etikett "Behandlat". Postpersonal utfärdar därefter en hemtagningsanmälan.

För avgiftspliktiga EMS-försändelser som inte hemtages utfärdas en posttullsedel av en tulltjänsteman. Rutinerna härvid följer de som används vid posttullavdelningen i Stockholm. Arlandas debiteringar redovisas vid posttullavdelningen i Stockholm.

3.4 Export

Exportören eller dennes ombud lämnar godset till SAS Frakt. SAS lämnar in handlingarna till tullen senast 30 minuter innan lastning av planet skall ske. Detta krävs för att en eventuell godskontroll skall kunna genomföras av tullen.

Exportanmälan krävs endast när värdet av försändelsen är högre än 2 000 kr.

Utförsel av kurir- och expressfraktförsändelser behandlas på samma sätt som vanlig utförsel.

Vid utförsel av EMS-försändelser vars värde är högre än 2 000 kr. används tullpostal exportanmälan i särskild storlek. Vid utförsel av förmånsvara krävs dock tullverkets normala exportanmälan. Tullen sorterar exporthandlingarna i grupper avseende förmånsvaror och vanlig export och sänder dem till posttullavdelningen i Stockholm, där redovisning sker.

4 Cargo information system vid Landvetter flygplats

På Landvetter finns ett datoriserat system för godsregistrering och godsredovisning. Systemet är utarbetat av SAS. Tullen, SAS, speditörer och tullupplag är anslutna till ett gemensamt system, Cargo Information System (CARIN). Kreditering av godsregistreringen sker automatiskt när uppgift om tullklarering inregistrerats i systemet. På Landvetter har man enats om ett tullupplag som har tre "intressenter", SAS, SACT (Scandinavian Air Cargo Terminals) och GLA (Godshantering Landvetter AB). I praktiken fungerar dessa dock som självständiga tullupplag.

För tullkammarens arbete har fyra terminaler och tre skrivare till systemet ställts till förfogande. Tullverket kan erhålla fullständig information om godset bl.a. kollital, vikt, varubeskrivning, mottagare och speditör.

4.1 Rutiner vid Landvetter

Information om godset som t.ex. identifikation och vart godset skall föras inom tullupplaget finns i systemet redan innan planet landat. Vid lossningen matas fraktsedelsuppgifterna direkt in i systemet "från golvet" när partiet förs in i tullupplaget och finns därför tillgängliga i systemet inför den kommande tullklareringen.

Vid anmälan till hemtagning registrerar respektive tullupplag in uppgifter om hemtagningen direkt in i CARIN-systemet. Senast dagen efter

inlämnas en hemtagningsanmälan till tullverket. Hemtagningsanmälan behandlas enligt vanliga rutiner.

Vid direktförtullning lämnar importören eller ombudet in en vanlig importanmälan med tulldeklaration till tullen. Denna handläggs i sedvanlig ordning av tullen och åsätts redovisningsnummer. Därefter registrerar tulltjänsteman in uppgifter från tulldeklarationen över bl.a. kollital, betalningsskyldigs registreringsnummer och redovisningsnummer som åsatts i tulldeklarationen. Genom signatur i kodform anger tulltjänstemannen att varorna får utlämnas. Innan detta beslut meddelats får tullupplaget inte lämna ut varorna. Kreditering av godsregistreringen sker därefter automatiskt.

SAS redovisar gemensamt för hela tullupplaget uppgifter om tullupplagets gods. Dessa uppgifter tas med jämna mellanrum ut på datalistor och lämnas till tullen. Datalistorna visar bl.a. vilka sändningar som har ankommit, hemtaget gods, tullklarerat gods och exporterat gods. Tullens redovisningsnummer anges för tullklarerade sändningar. Tidskrävande och enformiga arbetsuppgifter vid kontroll av tullupplagets godsregistrering mot tullklarerat gods underlättas därmed högst betydligt för tullen.

4.2 Säve flygplats

Vid Säve flygplats, som är en B-klassad flygplats, inkommer ett mindre antal kurir- och expressfraktförsändelser. Detta beror på att Landvetter flygplats kräver att alla inkommande försändelser skall läggas upp på tullupplaget där, vilket inte alla kurir- och expressföretag är intresserade av. Tullklareringen av dessa försändelser sker på något annorlunda sätt än vid Arlanda. Planet som inkommer har förutom ett manifest över lasten dessutom fakturakopior för alla paket. Dessa handlingar tas emot av en bevakningstjänsteman som medger att godset lämnas ut. Någon preliminär tulldeklaration lämnas inte. Företaget lämnar senast dagen efter ankomsten importanmälan med tulldeklaration till sjötullavdelningen i Göteborg. Sjötullavdelningen granskar sedan deklarationerna mot manifest och fakturakopior.

5 Datasystem för flygförsändelser i andra länder

I många länder har tullverk, flygbolag, speditörer och importörer utvecklat sofistikerade datasystem för flygförsändelser. Trots detta kommer den mesta informationen om flygförsändelserna idag till tullverken i form av pappersdokument. De system som utvecklas i framtiden måste syfta till att elektronisk teknik ersätter papper som den främsta informationsbäraren om sändningen. Utväxling av information på elektronisk väg mellan två länders tulldatasystem kan i framtiden bli betydande, enligt en bedömning som gjorts av IATA. En förutsättning är dock att internationellt erkända standards, som t.ex. protokoll X25 på kommunikationssidan, används av berörda datasystem.

6 Modifiering av tullklarering av flygförsändelser

6.1 Allmänt

De tendenser som kan urskiljas vid flygförsändelser är bl.a. att allt fler typer av försändelser kräver snabbare behandling vid införsel och utförsel. Här märks expressfraktförsändelserna, vilka ökat mycket i omfattning de senaste åren.

Det finns vissa lokala rutiner som betingas av att godset snabbt skall kunna klareras. Tullklareringen av blommor vid Arlanda är exempel på detta.

Det gemensamma godsregistreringssystemet vid Landvetter kan betraktas som början på ett avancerat system. Det bör dock observeras att Landvettersystemet inte behandlar tulldeklarationsdelen på annat sätt än att vissa väsentliga uppgifter registreras från importanmälan för att en kreditering skall kunna ske av godsregistreringen.

Landvettersystemet belyser att en bred acceptans krävs för de regler som gäller kring den gemensamma godsregistreringen. Gäller inte sådant samförstånd kan t.ex. ett kurirföretag välja att landa vid annan än en A- flygplats. Detta kan kräva personalinsatser från tullverket för att kontrollen vid dessa skall hålla samma nivå som vid A-flygplatsen samt

för att konkurrensfördelar inte uppstår för vissa företag. En tänkbar möjlighet när det gäller kurirgods kan vara att bilda ett ansvarigt huvudtullupplag vid respektive flygplats. Detta upplag måste emellertid av konkurrensskäl inta en oberoende ställning i förhållande till kurirföretagen.

Kurir- och expressfraktförsändelser behandlas för närvarande på något olika sätt vid olika flygplatser. Vid Arlanda lämnas en importanmälan när godset inkommer. På de flesta övriga flygplatserna lämnas godset ut och en importanmälan lämnas någon dag efteråt till tullen. För att kunna hålla konkurrensneutralitet mellan olika flygplatser bör införsel av kurir- och expressfraktförsändelser behandlas på ett enhetligt sätt. Frågan har diskuterats nyligen och förslag har ställts att försändelserna skall få en likformig behandling vid de olika flygplatserna.

Tullproceduren vid postbefordran behandlas särskilt. Posten bör, när det gäller EMS-försändelser och liknande försändelser, på samma sätt som övriga ombud, anmäla flygförsändelsen till förtullning genom att inlämna en tulldeklaration till tullen.

Några större principiella skillnader vid förtullning och klarering av flygförsändelser och försändelser med övriga transportmedel föreligger inte. Den modifierade tullproceduren bör inte heller innebära några speciella problem för flygbolag, speditörer, tullupplag eller tull.

6.2 Rutiner i ett tänkt system

Följande bedömning bygger på att tullverket har tillgång till någon form av datoriserat kontrollsystem. Här beskrivs när ett ombud deklarerar sändningen för den tullskyldige.

Vid import kan tullupplaget ha registrerat förväntat gods i systemet innan flygplanet landar. Importgodset lossas på flygplatsen och räknas av på tullupplaget. Om tullupplaget upptäcker skillnader mellan förväntat och ankommet gods, korrigeras detta och det gods som är ankommet godsregistreras.

Tulldeklaration kan därefter upprättas i det system som importören eller ombudet använder sig av. Preliminära uppgifter om deklarationen skall dock vara möjliga att lägga upp redan innan planet landat. Detta underlättar en snabb tullklarering av godset efter ankomsten. Om deklarationsuppgifterna överförs till tullverket på elektronisk väg kommer pappershanteringen att minimeras och dubbelregistrering att undvikas eftersom tullen då inte behöver registrera uppgifter som redan finns registrerade. Vid avlämnande av tulldeklaration kan deklaranten antingen tillämpa direktförtullning eller stegvis förtullning. Direktförtullning kan tillämpas när samtliga uppgifter om handlingar m.m. finns tillgängliga. Då avlämnas en komplett deklaration. Vid det första steget i stegvis förtullning anges bl.a. uppgifter om den tullskyldige, varubeskrivning, kollis antal och kollis slag. Uppgifterna i första steget överförs i tulldatasystemet till den tullskyldiges kontrolltullanstalt. Inom en viss tid, förslagsvis 14 dagar, skall kompletterande uppgifter anges i steg 2 i den stegvisa förtullningsproceduren. Deklarationen genomgår tullens system för granskning och fördelas på röd, gul eller grön kanal. I röd kanal hamnar de deklarationer som blir föremål för exempelvis varuundersökning eller dokumentgranskning. I det senare fallet begärs faktura eller annan handling in från den tullskyldige eller ombud för denne. De deklarationer som förs till gul kanal kommer att genomgå rimlighetskontroll av olika slag. Det stora flertalet av deklarationerna hamnar emellertid i grön kanal. Efter maskinell kontroll i tulldatasystemet genomgår dessa deklarationer normalt inga ytterligare åtgärder. För både röd, gul och grön kanal gäller att tullen fattar endast tulltaxeringsbeslut om granskningen leder till en ändring av deklarationen.

Om ombudet överför uppgifter i tulldeklarationen på elektronisk väg skall normalt inga handlingar som t.ex. fakturor bifogas. Dessa kan identifieras genom att fakturanummer eller annat referensnummer anges i deklarationen. En förutsättning är dock att tullen har befriat den tullskyldige från att lämna in styrkande handlingar. Lämnas uppgifterna på annat sätt än i elektronisk form, t.ex. på pappersdokument, krävs också i fortsättningen att styrkande handlingar bifogas deklarationen.

Hela importverksamheten som t.ex. förväntade sändningar, vad som finns på tullupplaget, ännu inte tullklarerade sändningar och utlämnade sänd-

ningar bör tullen kunna avläsa. Importören eller ombudet bör från tulldatasystemet kunna få upplysningar om sändningen, t.ex. om deklaration är upprättad och överförd till tullen, om varan uttagits för varuundersökning osv.

Sändningar skall inte frisläppas förrän klarering har skett. Det förutsätts här att en tulldeklaration kommer att lämnas för allt gods som skall direktförtullas innan godset kan utlämnas.

För att snabbt kunna tullklarera och utlämna kurir- och expressfraktförsändelser m.m. bör dessa kunna registreras av kurirföretaget i förväg redan efter att planet har startat. Deklarationen färdigställs och överförs därefter till tullens dator. Möjlighet ges därför i princip till tullen att förbereda klarering av dessa kurir- och expressfraktförsändelser redan innnan planet har landat. Detta hänger samman med att all information och dokumentation för dessa försändelser normalt finns tillgänglig redan vid startögonblicket.

När det gäller utförsel skall preliminära exportuppgifter kunna matas in i tullsystemet i förväg. För export av vissa varor, t.ex. högteknologiska varor och krigsmateriel, torde krav ställas från tullen att exportören gör en föranmälan av dessa varor innnan utförsel kommer att tillåtas. Uppgifter om exportanmälan överförs definitivt till tullens system när det är känt exakt vilket gods som skall utföras. Till exportanmälan skall normalt inte behöva bifogas styrkande handlingar om dessa kan identifieras i exportanmälan. Sändningen genomgår tullverkets urvalskriterier i två kanaler (röd eller grön). Till röd kanal hänförs bl.a. gods som skall uttas för fysisk kontroll eller dokumentgranskning. Till grön kanal avdelas den allra största delen av sändningarna. Efter maskinell kontroll som inte indikerat slumpvisa eller andra urval skall normalt ingen annan manuell kontroll genomföras. När ytterligare åtgärder inte krävs från tullens sida kan sändningen lastas på det aktuella planet.

TULLDATAUTREDNINGEN PM Bilaga 6

1987-08-20

TULLKLARERING AV JÄRNVÄGSFÖRSÄNDELSER I EN MODIFIERAD TULLPROCEDUR

Med järnvägsförsändelser avses sådan godsbefordran som sker med ledning av järnvägsfraktsedel. Orter över vilka järnvägsgods passerar gränsen är Stockholm, Malmö, Helsingborg, Trelleborg, Ystad, Kornsjö (i Norge), Charlottenberg, Östersund, Narvik (i Norge) och Haparanda. Vid gränsorterna finns tullanstalter för tullklarering.

1 Införsel

När en färja inkommer med järnvägsvagnar lämnas en färjerapport där samtliga medförda järnvägsvagnar är förtecknade. Förutom denna rapport finns järnvägsfraktsedlar med bilagor, t.ex. fakturor, EUR-certifikat. Med ledning av dessa handlingar kan SJ klarera vagnarna.

SJ, som enligt CIM har skyldighet att hjälpa sina kunder med tullproceduren, har skapat en organisation härför, nämligen SJ Kommissionär (SJK). På vissa orter anlitar SJ ett fristående företag härför, men detta handlar i SJ:s namn.

SJK ombesörjer automatiskt tullklareringen så att godset kan utlämnas till mottagaren. Detta innebär i princip att gods till hemtagare anmäles till hemtagning och att för annat gods importanmälan utfärdas.

Efter i förväg gjord generell anmälan eller genom anvisning i fraktsedeln kan dock importören eller hans ombud själv klara av tullformaliteterna, varvid godset emellertid är kvar i järnvägens vård tills utlämningssedel från tullen presenteras. SJ anmäler i detta fall godset till tullen på gränsorten eller på bestämmelseorten. I vissa med tullen

särskilt överenskomna fall kan SJ med järnvägsanmälan lämna godset till ett tullupplag för tullklarering där.

För container- och trailertransporter på tåg förekommer också att Nordiskt tullpass används för förpassning.

Förutom vagnslaster tullklareras även styckegods (dock endast t.o.m. årsskiftet 1987-1988) och expressgods vid alla gränsstationer utom Ystad. Expressgods, som transporteras i resandetåg, kräver snabb behandling och klareras i vissa fall under tågets gång.

Vid förtullning står SJ som tullskyldig. Det innebär att tullräkning ställs ut på SJ och att mottagaren, om han vill besvära sig, måste anmoda SJ att anföra besvär över tulltaxeringen.

2 Utförsel

Den som vill utföra en vara lämnar denna tillsammans med SJ:s internationella fraktsedel, exportanmälan och andra handlingar som varucertifikat m.m. till SJ. Handlingarna lämnas sedan av SJK till tullen på gränsorten som kontrollerar att exportanmälan är rätt ifylld. Vid utförsel av förmånsvaror attesterar tulltjänsteman exportanmälan genom stämpling. Genom stämpling på järnvägsfraktsedeln meddelar tullen beslut om att utförsel får ske.

Det förekommer också att exportören, redan innan varan lämnats till järnvägen, har låtit exportklarera godset hos tullen. Om tullen medger utförsel, stämplar tullen fraktsedeln "Får utföras".

3 Rutiner

3.1 Hemtagning vid gränsorten

På hemtagningsanmälan som upprättats av SJK lämnas uppgift om bl.a. gräns- och transportsättskoder, hemtagningsvecka, stationsbeteckning och datum. Om varans värde är högre än 500 000 kr. markeras även detta

i hemtagningsanmälan. Varan får lämnas ut om hinder för hemtagning inte föreligger. Vid tveksamhet om varan kan utlämnas rådfrågas tullen.

Tullens hantering av hemtagningsanmälan följer gängse rutiner. Förtullning efter hemtagning sker vid resp. hemtagares kontrolltullanstalt.

3.2 Förtullning på gränsorten

På importanmälan antecknar SJK på godsnumrets plats ett referensnummer. Av de olika bladen av importanmälan lämnas fem blad av blankettsetet sammanhängande till tullen. Vissa importörer väljer att själva eller genom ombud deklarera sitt gods utan hjälp av SJK. I sådana fall måste tullens personal i många fall hjälpa till med ifyllandet av importanmälan med tulldeklaration. Ett slags officialtulltaxeringsbeslut har därvid utvecklats. Tulltaxeringsbeslutet innebär att varan får lämnas ut av SJ, men importören eller hans ombud måste i det senare fallet få en utlämningssedel från tullen innan godset kan utlämnas från SJ.

Varan kan i vissa fall anges till förtullning muntligen. Då lämnar SJK fraktsedeln till tullen för påteckning av tulltaxeringsbeslut. Beslutet "Utan avgift till tullverket" tecknas på fraktsedeln och bestyrks med datum och tulltjänstemannens namnteckning.

3.3 Utförsel

Exportanmälan består vanligen av två blad (tre om det gäller förmånsgods). Tullen på avsändnings- eller gränsorten kontrollerar att exportanmälan är rätt ifylld.

Tulltjänstemannen antecknar gränskod, transportsättskod och kod för bestämmelseland. Vid utförsel av förmånsvara attesteras detta genom att tullen stämplar exportanmälan. Ansökningsdelen av exportanmälan behålls av tullen. Tulltjänstemannen stämplar ursprungscertifikat som sedan följer med den internationella järnvägsfraktsedeln.

3.4 Annan tullklarering

Vid gränsorten kan SJK utfärda en järnvägsanmälan. I denna anges bl.a. varubeskrivning och kollis antal och slag. Ett blad behålls på gränsorten och de övriga sänds till bestämmelsestationen. När varan kommit fram till bestämmelseorten och skall tullklareras, lämnar stationen två blad av järnvägsanmälan till tullen eller angivet tullupplag. Godsregistrering sker sedan på tullen eller tullupplaget.

3.5 Rutiner hos kommissionären

Vid SJ kommissionär i Helsingborg används ett datasystem sedan några år tillbaka. I systemet ingår ett flertal funktioner som godsregistrering, hemtagning, importanmälan och tulldeklaration. Det är tänkt att systemet skall utvidgas och efter hand även omfatta de övriga gränsorterna.

4 Diskussion av möjligheten att modifiera järnvägsförtullningen

4.1 Allmänt

Den särställning som SJ har sedan 1974 genom att själv kunna uppträda som tullskyldig vid förtullning av andra importörers gods synes inte böra behållas. Detta förfarande medför nämligen att tullen får svårt att utföra effektiva efterkontroller eftersom dessa inte blir meningsfulla om de riktas mot den tullskyldige, dvs. SJ. Eventuella avgifter som skall debiteras importören kommer i stället att påföras SJ i dess egenskap av tullskyldig. Det är vidare, om importören vill besvära sig över tulltaxeringsbeslutet, en nackdel för denne att han inte direkt kan besvära sig till tullen. Importören får i stället vända sig till SJ och begära att SJ besvärar sig till tullen över tulltaxeringsbeslutet.

Den speciella transiteringsrätt som SJ åtnjuter med järnvägsanmälan borde kunna ersättas med förfarande enligt den avsedda västeuropeiska transiteringsordningen. Detta kan framstå som särskilt naturligt om vissa företag kan auktoriseras och därigenom få rätt att bevilja sig

själva transitering. Dessutom kommer en stor del av på järnväg inkommande varor från Europa redan att vara förpassade enligt nämnda transiteringsordning.

SJ:s interna godsregistrering torde vara av sådan kvalitet att tullen kan acceptera denna. Därmed skulle den tullinterna registreringen helt kunna upphöra. Det bör observeras att idag utförs inte heller någon godsregistrering av direktinkommande gods hos tullen vid gränsorten.

SJ utgör i tullhänseende kommissionär, upplagshavare och transportör. Från konkurrenssynpunkt bör SJ jämställas med övriga ombud och upplagshavare och inte gentemot tullen ha någon särställning.

Några särskilda svårigheter synes inte föreligga för SJ att anpassa sig till den modifierade tullprocedur som beskrivits. Specialregleringar för "blocktågstrafik Skandiahamnen" kommer också att bli överflödiga i och med att beskriven tullprocedur införs. Några negativa konsekvenser torde inte uppstå vare sig för SJ, varumottagaren eller tullen.

4.2 Rutiner i ett tänkt system

Följande bedömning förutsätter att tullverket har tillgång till ett datoriserat kontrollsystem. Här beskrivs när SJ eller dess kommissionär uppträder som ombud för mottagaren eller avsändaren. Andra ombud jämställs här med SJ eller dess kommissionär vid tullklareringen.

Vid förtullning kan SJ med hjälp av ett eget datasystem registrera uppgifter som krävs för att göra en direktförtullning, eller för att inleda en förtullning i två steg. Direktförtullning tillämpas när alla uppgifter finns tillgängliga.

Vid första steget av en tvåstegsförtullning anges så mycket uppgifter att sändningen kan utlämnas. Det kan bl.a. innebära uppgifter för att identifiera den tullskyldige, kollis antal och slag samt varubeskrivning. Uppgifterna överförs av tulldatasystemet till importörens kontrolltullanstalt. I det andra förtullningssteget skall uppgifterna kompletteras. Det andra steget bör ske inom en viss tid, förslagsvis inom 14 dagar, efter det att uppgifterna i första steget lämnades.

Om SJ eller dess kommissionär överför uppgifter i deklarationen på elektronisk väg kommer detta att minimera behovet av pappersdokument och tullverkets personal behöver inte heller registrera information som redan tidigare finns registrerad. Det förutsätts att SJ och dess kommissionär kommer att överföra deklarationerna elektroniskt till tullen. Vid elektronisk överföring av uppgifter behöver normalt inte dokument som t.ex. faktura bifogas tulldeklarationen. Det räcker att i deklarationen ange fakturanummer eller annat referensnummer som kan identifiera dokumentet. Om överföringen sker på annat sätt än i elektronisk form, t.ex. på pappersblankett, torde tullen även i fortsättningen kräva att styrkande handlingar bifogas deklarationen. Styrkande handlingar krävs även om importören inte har fått befrielse från att lämna styrkande handlingar till tullen.

Tullen kontrollerar vid förtullningen att uppgifterna är riktiga. Deklarationen genomgår tullens urvalskriterier och fördelas i tre kanaler (röd, gul eller grön). En mindre del av deklarationerna hamnar i röd kanal. Dessa blir föremål för dokumentgranskning och eventuellt varuundersökning. I gul kanal hamnar deklarationer som skall översiktligt granskas i något avseende, t.ex. licenskontroll. I grön kanal hamnar huvuddelen av deklarationerna, här granskas deklarationen maskinellt, ibland även mycket översiktligt manuellt. Om tullen begär in styrkande handlingar från importören kan detta ske genom att dessa insänds till tullen eller att handlingarna teleöverförs med hjälp av telefax.

För samtliga deklarationer gäller att tullen enbart fattar något tulltaxeringsbeslut om granskningen leder till en ändring av deklarationen.

Vid utförsel av järnvägsförsändelser registrerar SJ eller dess kommissionär exportanmälan i det egna systemet. När uppgifterna är kompletta överförs de till tullens system. Efter tullverkets kontroll av uppgifterna i exportanmälan fördelas exportförsändelserna med hjälp av urvalskriterier i röd eller grön kanal. I den röda kanalen hamnar bl.a. förmånsvaror som kan kräva extra tullbehandling, exempelvis varuundersökning före utförseln. De allra flesta försändelserna kommer att hamna i grön kanal. Exportförsändelser som genomgått tullverkets urvalskriterier och inte kräver ytterligare åtgärder från tullens sida kan utföras.

TULLDATAUTREDNINGEN PM Bilaga 7

1987-08-20

TULLVERKETS KONTROLLVERKSAMHET

1 Inledning

Generaltullstyrelsen har beskrivit den nuvarande kontrollstrategin för granskning av tulldeklarationer i bl.a. redovisningsordningen. När det gäller fysiska godsundersökningar finns rapporter från RAB-gruppen (Råd och Anvisningar i Bevakningsarbetet). De strategier som angivits i dessa dokument kan ligga till grund för den kontrollstrategi som skall tillämpas när tullverkets rutiner datoriserats. Den ambitionsnivå med vilken kontrollen bedrivs kan ses som skild från kontrollstrategin. En stor del av nuvarande manuella kontroller kommer dock att kunna utföras maskinellt samtidigt som i dag eftersatta områden inom kontrollen kan komma att lyftas fram.

Enligt utredningsdirektiven kan en datorisering av tullverksamheten komma att kräva ändringar i tullverkets och trafikanternas rutiner i samband med införsel av gods. Utformningen av kontrollstrategier kan komma att förändras. Med detta torde finansministern ha menat att rutinerna vid granskning kan komma att förändras, t.ex. att i dag manuell formell granskning ersätts med maskinell sådan, att kontrollen kan minimeras till stickprov för vissa företag som för tullen visat att de nära nog kan garantera att helt korrekta och fullständiga deklarationer framställs. Med ändringar i kontrollstrategier torde finansministern knappast ha avsett att ambitionsnivån för kontrollen skulle förändras.

De kontrollstrategier som utformas kommer att testas vid de försök som skall genomföras. Visar det sig då att dessa är mindre bra eller medför icke önskvärda konsekvenser får kontrollstrategierna ändras.

Tullverket har till utredningen redovisat sin uppfattning om vilken kontrollstrategi som skall ligga till grund för en datorisering. Därvid har bl.a. följande anförts. (Hela texten återges i bihang).

Principer för minimikontroll av import

1. Alla deklarationer "överblickas" för att finna sådana

a) där det är klart att gällande införselbestämmelser inte har iakttagits eller inte har uppfyllts,

b) där tveksamhet föreligger om godsmängd, kollital eller annan väsentlig uppgift angående skatteobjektet,

c) där det framgår tydligt att uppgift saknas eller är fel eller att de måste åtgärdas på annat sätt (avskrivning av licens etc.).

2. Formella och logiska fel och brister skall avhjälpas för alla deklarationer.

3. Stödmaterial (program) för avgifter, skatter och införselbestämmelser utnyttjas.

4. Vissa deklarationer skall underkastas djupare kontroll

a) enligt centrala direktiv

b) enligt lokala "direktiv"

c) enligt slumpurvalsmetod (viss procent av deklarationerna).

5. Företag (importörer och speditörer) som erfarenhetsmässigt lämnar dåliga deklarationer skall identifieras och särbehandlas, bl.a. vid kontrollbesök.

6. Sådana deklarationer som har tullvärden som uppenbart är för höga eller för låga skall identifieras och åtgärdas omedelbart.

7. Sådana deklarationer som har tullvärden som är misstänkt för höga eller för låga skall identifieras för eventuell åtgärd i samband med kontrollbesök.

8. Tyngdpunkten i importkontrollen skall ligga i kontrollbesöken.

9. Det sammanställda materialet, som ligger till grund för handelsstatistiken, företagsanpassas så att det kan ligga till grund för en "överblickskontroll" och för förberedelser inför kontrollbesök.

10. Stor vikt läggs vid kontrollbesöken vid en företagsanpassad information om främst stat.nr., om företagets import- och exportsortiment samt kontroll av deklarationer med varor som har höga tullar eller andra avgifter (andra än moms).

Principer för minimikontroll av export

1. Kontroll av allt gods som tas ut ur landet har anmälts för export.

2. Alla exportanmälningar "överblickas" för att finna sådana

a) där det är klart att gällande exportbestämmelser inte har iakttagits eller inte har uppfyllts,

b) där tveksamhet föreligger om godsmängd, kollital eller annan väsentlig uppgift angående skatteobjektet,

c) där det framgår tydligt att uppgift saknas eller är fel eller att de måste åtgärdas på annat sätt (avskrivning av licens etc.)

3. Formella och logiska fel och brister skall avhjälpas för alla exportanmälningar.

4. Stödmaterial (program) för avgifter, skatter och exportbestämmelser utnyttjas.

5. Exportklarering av förmånsvaror och exportreglerade varor skall göras vid "kontrolltullanstalt".

6. "Översiktskontroll" görs, av det sammanställda statistiska materialet som ligger till grund för handelsstatistiken vid generaltullstyrelsen.

7. Företag som regelmässigt lämnar dåliga exportanmälningar särbehandlas, särskilt vid kontrollbesök. Även ursprungsfrågor beaktas härvid.

I fortsättningen beskrivs och diskuteras kontrollverksamhet vid import och export av varor när dessa rutiner datoriserats hos tullverket. Beskriven kontrollstrategi kan tillämpas även när en modifierad tullprocedur införs. Som grund för kontrollstrategin ligger den strategi som tullverket i dag tillämpar.

Först beskrivs tullverkets kontroll innan en import- eller exporthändelse inträffat, därefter kontroll i samband med att en import eller

export sker samt slutligen kontroll i efterhand av verkställd import eller export.

2 Åtgärder innan en import- eller exporthändelse äger rum

Avsikten med denna aktivitet innan en import- eller exporthändelse ägt rum, är främst att skapa förutsättningar för rationella och säkra rutiner för både tullverket och näringslivet. Tullverkets tillfälliga kunder berörs inte av dessa åtgärder.

Vid import eller export lämnas en anmälan som skall vara underskriven av den som har behörighet att teckna firman. Önskar företaget att även annan person än firmatecknare skall kunna underteckna sådan anmälan skall vederbörande godkännas av tullverket.

Import- och exportanmälan får lämnas av ombud under förutsättning att tullverket godkänt ombudet och att anmälan är undertecknad av sådan anställd hos ombudet som godkänts av tullverket.

Den som önskar betala tull, andra skatter och avgifter till tullverket mot tullräkning skall vara godkänd som kreditimportör av tullverket. För att få bli kreditimportör krävs att företaget dels har omfattande kontakter med tullverket, dels att företaget har en ordnad bokföring och att företaget i fråga inte är belastat med betalningsanmärkningar. Tullen skall vidare informera företaget om dess skyldigheter gentemot tullen och i händelse av att företaget framdeles inte uppfyller ställda villkor, dras kreditimportörstillståndet in. Även ombud kan bli kreditimportör.

En möjlig utveckling är att stora företag och ombud med omfattande import och export kan bli auktoriserade av tullen under förutsättning att företaget eller ombudet är känt som skötsamt och att deras administrativa rutiner är tillfredsställande. En sådan auktorisation kan bl.a. medföra förmåner såsom rättighet för företaget att utfärda och bevilja transiteringar, att plombera transitsändningar, att bryta tullplomb efter transitering m.m.

Det kan konstateras att de krav som finns rörande undertecknande av import- och exportanmälan samt att endast av tullen godkända ombud får lämna tulldeklaration redan finns i dagens system. Förslaget innebär dock en skärpning vid det stegvisa förtullningsförfarandet jämfört med dagens hemtagningssystem i och med att den anmälan som gäller första steget även måste vara undertecknad av person som är godkänd av tullverket till skillnad från nuvarande hemtagningsanmälan som i princip kan undertecknas av vem som helst. Vid elektronisk överföring av uppgifter kommer automatisk behörigshetskontroll att kunna ske vilket innebär en förbättring jämfört med nuvarande ordning.

De juridiska konsekvenserna av handskriven underskrift av export- och importanmälan måste belysas ytterligare. Bl.a. bör diskuteras vad som händer om en felaktig importanmälan lämnas till tullverket som godtar densamma och den är undertecknad av person på företaget som inte är behörig i detta avseende? Kan tullverket exempelvis påföra tulltillägg och kräva företaget när tullen i själva verket borde ha avvisat inlämnad importanmälan?

Företag som önskar lämna sin information till tullverket i elektronisk form och utan att till tullen inge styrkande handlingar skall godkännas av tullverket. Någon form av överenskommelse behöver finnas mellan företaget och tullen. Företaget bör därvid göra vissa åtaganden. Innan överenskommelse tecknas bör tullen förvissa sig om vilken "utrustning" som företaget skall använda, vilka administrativa rutiner företaget har för förvaring och möjlig åtkomst av styrkande handlingar samt vem eller vilka hos företaget som innehar sådan förtroendeställning hos företaget så att vederbörande av tullverket kan godkännas som behörig att på detta sätt lämna eller hämta information till eller från tullverket.

När det gäller bedömning av "utrustning" avses i första hand att företaget använder den meddelandetyp, syntax och överföringsprotokoll som tullverket föreskriver, att företaget i förekommande fall nyttjar av tullverket godkänd typ av diskett eller band. Vidare skall utrustningen kunna hantera de krav som tullverket ställer beträffande behörighet så att vid teleöverföring endast viss bestämd terminal och behörig personal kan överföra eller hämta meddelanden till eller från tullverket.

De administrativa rutiner som företaget har behöver vara i sådant skick att företaget lätt kan plocka fram styrkande handlingar. Datoriserad bokföring medför i sig själv inget hinder för att bokföringen skall kunna anses vara tillfredsställande ordnad ur tullverkets synpunkt.

Att endast av tullverket godkänd personal till tullverket får lämna information i elektronisk form är en direkt motsvarighet till kravet på att import- och exportanmälan skall vara undertecknad av tullverket godkänd person. Möjlighet skall därför finnas att i det översända meddelandet på olika sätt kunna identifiera den person som lämnat uppgifterna i meddelandet.

Den som svarar för innehållet i deklarationerna är inte självklart kunnig i de tekniska delar som rör själva meddelandeöverföringen. Därför bör dessutom den som ansvarar för den tekniska överföringen vara godkänd av tullen.

Företagen bör beredas olika möjligheter till att påskynda tullklareringen. Ett sätt är att i samband med förtullning enligt stegvist förfarande se till att företaget i egenskap av tullskyldig är kreditimportör eller nyttjar ombud som är kreditimportör och påtagit sig betalningsansvaret. Om inget annat hinder föreligger kan varan i sådana fall lämnas ut mot en enkel anmälan. Saknar tullskyldig tullkredit måste säkerhet ställas och eventuellt avgiftsbelopp till staten ungefärligt skattas så att tillräckligt stor säkerhet ställs till tullens förfogande.

Företag som teleöverför tulldeklarationer till tullen kan minska risken för att vid deklarationsgranskningen behöva till tullen inge styrkande handlingar. Detta kan ske på olika sätt. Som exempel kan nämnas att företag med stabilt sortiment kan få varje artikel klassifierad dvs. artikel nummer korresponderar mot ett stat.nr. Företag som lämnar deklarationer på papper hamnar mer sällan i mer djupgående kontroll om den person på företaget som utfärdar tulldeklaration har genomgått någon av tullens deklarantkurser eller på annat sätt skaffat sig erforderliga kunskaper.

Observera att ovan beskrivna lättnader endast påverkar styrd kontroll. De slumpvisa uttagen för kontroll påverkas således inte.

3 Tullverkets kontroll i samband med en import- eller exporthändelse

Denna beskrivning delas upp i två avsnitt, nämligen ett som avser förhållanden när information lämnas till tullverket med hjälp av blankett jämte styrkande handlingar och ett som gäller deklarationer när motsvarande information teleöverförs utan att styrkande handlingar bilägges eller överförs med band eller diskett. Därefter diskuteras de kontroller som är gemensamma och som inte är beroende på hur informationen lämnats till tullen.

I beskrivningar över hur olika ärenden hanteras förekommer hänvisningar till att bearbetningar görs mot olika register. Dessa bearbetningar kan i många fall betraktas som stödfunktioner. Registernamnen är mer eller mindre självförklarande men för att ingen tvekan skall råda förklaras längre fram i texten de olika registrens huvuduppgifter.

3.1 Information lämnas till tullverket med hjälp av blankett och gäller direktförtullning

Till tullverket inlämnad blankett granskas manuellt. Kontroll sker av att den är underskriven av behörig person. Om så inte är fallet skall ärendet avvisas. I annat fall registreras uppgifterna i blanketten in i tullverkets system av tullverkets personal. Maskinellt utförs formella och logiska bearbetningar, bearbetning mot register i syfte att förhindra registreringsfel, bearbetning mot OBS-register. I anslutning till ärendet görs körning mot prisregister samt utförs alla beräkningar.

Uppdagas vid den maskinella bearbetningen fel skall dessa korrigeras innan ärendet matchas mot urvalsregistret. Om denna bearbetning inte medför att ärendet faller ut för djupare granskning accepteras det av tullens system. Om ärendet skall granskas djupare accepteras det av

tullens system först efter signal från den som mer noggrant granskat ärendet när denne åtgärdat ärendet. Oavsett resultat av den maskinella bearbetningen kan tulltjänsteman ta ut ärendet för mer noggrann kontroll.

3.2 Information lämnas till tullverket i elektronisk form och gäller direktförtullning

3.2.1 Informationen överförs via telelinje och satsvis

Informationen om importhändelsen byggs upp i företagets egen datorutrustning. Överföring av information och den maskinella bearbetning som utförts utgör ett förberedande steg inför en väntad importsändning.

Vid uppkoppling mot tullens system kontrolleras att den som önskar sända uppgift till tullens system är behörig (både vad gäller utrustning och person). Om så inte är fallet bryts kontakten omedelbart. För att öka säkerheten mot obehörigt intrång i tullens system kan även diskuteras möjlighet att tullens system utrustas med utrustning som automatiskt bryter begärd uppkoppling för att omedelbart därefter ringa upp den som uppgivit sig vilja sända uppgift till tullens system. Godkänns den som söker kontakt kan informationsöverföringen påbörjas. I anslutning till överföringen bevakar tullens system att lämnad information är formellt och logiskt riktig. Dessutom görs maskinell bearbetning mot register i syfte att förhindra registreringsfel.

När överföringen är slutförd görs alla beräkningar samt körning mot prisregister. Företaget får därefter reda på vilka deklarationer som varit behäftade med fel och inte kunnat mottas av tullens system. Dessutom får den som lämnat uppgifterna kännedom om att vissa uppgifter ifrågasatts vid den maskinella bearbetningen men att ärendet ändå mottagits i tullens system. Som exempel på vad som avses kan nämnas att uppgift erhålles som visar att sänt meddelande kan innehålla registreringsfel (uppenbart för högt eller lågt enhetspris). Företaget får även kvitto (maskinellt) på vilka ärenden som mottagits av tullens system.

Vid aktivering av överförd information i samband med import görs avstämning mot urvalsregister. Oberoende av resultat från den maskinella avstämningen mot urvalsregister kan tulltjänsteman plocka ut ärendet för mer noggrann kontroll.

3.2.2 Informationen överförs via telelinje och on-line

Informationen om importhändelsen byggs upp direkt i tullens system efter godkänd uppkoppling.

Vid uppkoppling mot tullens system kontrolleras att den som önskar arbeta mot tullens system är behörig (både vad gäller utrustning och person). Om så inte är fallet bryts kontakten omedelbart. För att öka säkerheten mot obehörigt intrång i tullens system kan även diskuteras möjlighet att utrusta tullens system med anordning som automatiskt bryter begärd uppkoppling för att omedelbart därefter ringa upp den som uppgivit sig vilja sända uppgift till tullens system. Godkännns den som söker kontakt kan registrering påbörjas. I anslutning till registreringen bevakar tullens system att lämnad information är formellt och logiskt riktig.

I anslutning till registreringen görs alla beräkningar. Ingiven information bearbetas även mot OBS-registret. Dessutom görs bearbetning av lämnad information mot olika register i syfte att uppdaga eventuella registreringsfel.

När registreringen är klar och inga formella eller logiska fel kvarstår får företaget frågan om det är denna deklaration med detta innehåll som skall lämnas till tullen. Om denna fråga besvaras med ja tas deklarationen emot i tullens system. Upprättande av en deklaration på beskrivet sätt kan anses vara ett förberedande steg inför en väntad importhändelse. Företaget får då besluta när anmälan skall aktiveras.

3.2.3 Information överförs via band eller diskett

Informationen om importhändelse har byggts upp i företagets egen

datorutrustning och överförts med band eller diskett. Sådan databärare bör åtföljas av följebrev som är underskrivet av behörig person.

När band eller diskett lämnas till tullverket erhålles skriftligt kvitto på mottagandet.

Vid inläsning av band eller diskett till tullens system kontrolleras att informationen i band eller diskett lämnats av behörig person. Detta kan ske genom att körningen inleds med kontroll av elektroniskt sigill. Saknas sådant sigill eller är det felaktigt avbryts inläsnigen omedelbart. Om inget finns att erinra mot behörighet läses informationen in i tullens system. I anslutning till inläsningen bevakar tullens system omedelbart att lämnad information är formellt och logiskt riktig. Därefter görs erforderliga beräkningar. Dessutom görs körning mot register i syfte att uppdaga registreringsfel.

När inläsningen är slutförd får företaget reda på vilka deklarationer som i något avseende varit behäftade med sådana fel att de inte kunnat mottas av tullens system. Dessutom får den som lämnat uppgifterna kännedom om att vissa uppgifter ifrågasatts vid den maskinella bearbetningen men att ärendet ändå mottagits i tullens system. Som exempel på vad som avses kan nämnas att uppgift erhålles som visar att sänt meddelande kan innehålla registreringsfel (uppenbart för högt eller lågt enhetspris). Företaget får även kvitto (maskinellt) på vilka ärenden som mottagits av tullens system. Resultat och kvitto inläses av tullens system på band eller diskett av den typ som företaget lämnat till tullen. Överföring av information och den maskinella bearbetning som utförts utgör ett förberedande steg inför en väntad import.

3.3 Information lämnas till tullverket med hjälp av blankett och gäller stegvis förtullning

Steg 1

Till tullverket inlämnad blankett granskas manuellt. Kontroll sker av att den är underskriven av behörig person. Om så inte är fallet skall ärendet avvisas. I annat fall registreras uppgifterna i blanketten in i

tullverkets system av tullverkets personal. Maskinellt utförs formella bearbetningar och bearbetning mot OBS-register.

Uppdagas vid den maskinella bearbetningen fel skall dessa korrigeras innan ärendet stäms av mot urvalsregistret. Om denna avstämning inte medför att ärendet faller ut för fysisk kontroll accepteras det av tullens system. Om ärendet skall kontrolleras fysiskt, accepteras det av tullens system först efter signal från den som åtgärdat ärendet. Oavsett resultat av den maskinella bearbetningen kan tulltjänsteman ta ut ärendet för fysisk kontroll.

Steg 2

Till tullen inkommer på blankett kompletterande uppgifter. Kontroll sker av att den är underskriven av behörig person. Om så inte är fallet skall ärendet avvisas. I annat fall registreras uppgifterna in i tullverkets system av tullverkets personal. Maskinellt utförs sammankoppling av uppgifter som lämnades i steg 1 med kompletterande uppgifter i steg 2, formella och logiska bearbetningar, bearbetning mot register i syfte att förhindra registreringsfel, bearbetning mot OBS-register. I anslutning till ärendet görs körning mot prisregister samt utförs alla beräkningar. Bearbetning mot OBS-register ger signal om att t.ex. varuundersökning utförts i samband med steg 1.

Uppdagas vid den maskinella bearbetningen fel skall dessa korrigeras innan ärendet stäms av mot urvalsregistret. Om denna avstämning inte medför att ärendet faller ut för djupare granskning accepteras det av tullens system. Om ärendet skall granskas djupare accepteras det av tullens system först efter signal från den som mer noggrant granskat ärendet när denne åtgärdat ärendet. Oavsett resultat av den maskinella bearbetningen kan tulltjänsteman ta ut ärendet för mer noggrann kontroll.

3.4 Information lämnas till tullverket i elektronisk form och gäller stegvis förtullning

3.4.1 Informationen överförs via telelinje och satsvis

Informationen om importhändelsen byggs upp i företagets egen datorutrustning. Överföring av information och den maskinella bearbetning som utförts utgör ett förberedande steg inför en väntad importsändning.

Steg 1

Vid uppkoppling mot tullens system kontrolleras att den som önskar sända uppgift till tullens system är behörig (både vad gäller utrustning och person). Om så inte är fallet bryts kontakten omedelbart. För att öka säkerheten mot obehörigt intrång i tullens system kan även diskuteras möjlighet att tullens system utrustas med utrustning som automatiskt bryter begärd uppkoppling för att omedelbart därefter ringa upp den som uppgivit sig vilja sända uppgift till tullens system. Godkänns den som söker kontakt kan informationsöverföringen påbörjas. I anslutning till överföringen bevakar tullens system att lämnad information är formellt riktig.

Företaget får därefter reda på vilka deklarationer som varit behäftade med fel och inte kunnat mottas av tullens system. Företaget får även kvitto (maskinellt) på vilka ärenden som mottagits av tullens system.

Vid aktivering av överförd information i samband med import görs avstämning mot urvalsregister. Resultatet kan bli att ärendet skall underkastas fysisk kontroll. När tulltjänsteman åtgärdat ärendet i detta avseende meddelar han systemet detta. Oberoende av resultat från den maskinella bearbetningen mot urvalsregister kan tulltjänsteman plocka ut ärendet för fysisk kontroll.

Steg 2

Vid uppkoppling mot tullens system kontrolleras att den som önskar

sända uppgift till tullens system är behörig (både vad gäller utrustning och person). Om så inte är fallet bryts kontakten omedelbart. För att öka säkerheten mot obehörigt intrång i tullens system kan även diskuteras möjlighet att tullens system utrustas med utrustning som automatiskt bryter begärd uppkoppling för att omdelbart därefter ringa upp den som uppgivit sig vilja sända uppgift till tullens system. Godkänns den som söker kontakt kan informations överföringen påbörjas. I anslutning till överföringen bevakar tullens system att lämnad information är formellt och logiskt riktig samt parar ihop de båda stegen. Dessutom görs bearbetning mot register i syfte att uppdaga registreringsfel.

När överföringen är slutförd görs alla beräkningar samt körning mot prisregister. Företaget får därefter reda på vilka deklarationer som varit behäftade med fel och inte kunnat mottas av tullens system. Dessutom får den som lämnat uppgifterna kännedom om att vissa uppgifter ifrågasatts vid den maskinella bearbetningen men att ärendet ändå mottagits i tullens system. Som exempel på vad som avses kan nämnas att uppgift erhålles som visar att sänt meddelande kan innehålla registreringsfel (uppenbart för högt eller lågt enhetspris). Företaget får även kvitto (maskinellt) på vilka ärenden som mottagits av tullens system.

Signal erhålles om eventuella åtgärder som vidtagits i samband med steg 1. Oberoende av resultat från den maskinella bearbetningen mot urvalsregister kan tulltjänsteman plocka ut ärendet för mer noggrann kontroll.

3.4.2 Informationen överförs via telelinje och online

Informationen om importhändelsen byggs upp direkt i tullens system efter godkänd uppkoppling.

Steg 1

Vid uppkoppling mot tullens system kontrolleras att den som önskar arbeta mot tullens system är behörig (både vad gäller utrustning och person). Om så inte är fallet bryts kontakten omedelbart. För att öka

säkerheten mot obehörigt intrång i tullens system kan även diskuteras möjlighet att utrusta detta med anordning som automatiskt bryter begärd uppkoppling för att omedelbart därefter ringa upp den som uppgivit sig vilja sända uppgift till tullens system. Godkänns den som söker kontakt kan registrering påbörjas. I anslutning till registreringen bevakar tullens system att lämnad information är formellt riktig.

När registreringen är klar och inga formella fel kvarstår får företaget frågan om det är denna deklaration med detta innehåll som skall lämnas till tullen. Om denna fråga besvaras med ja tas deklarationen emot i tullens datasystem. Upprättande av en deklaration på beskrivet sätt kan anses vara ett förberedande steg inför en nära förestående importhändelse.

Steg 2

Vid uppkoppling mot tullens system kontrolleras att den som önskar arbeta mot tullens system är behörig (både vad gäller utrustning och person). Om så inte är fallet bryts kontakten omedelbart. För att öka säkerheten mot obehörigt intrång i tullens system kan även diskuteras möjlighet att utrusta detta med anordning som automatiskt bryter begärd uppkoppling för att omedelbart därefter ringa upp den som uppgivit sig vilja sända uppgift till tullens system. Detta kopplar sedan automatiskt ihop uppgifter från steg 1 med steg 2. Godkänns den som söker kontakt kan registrering påbörjas. I anslutning till registreringen bevakar tullens system att lämnad information är formellt och logiskt riktig.

I anslutning till registreringen görs alla beräkningar. Ingiven information bearbetas även mot OBS-registret. Dessutom görs avstämning av lämnad information mot olika register i syfte att uppdaga eventuella registreringsfel.

När registreringen är klar och inga formella eller logiska fel kvarstår får företaget frågan om det är denna deklaration med detta innehåll som skall lämnas till tullen. Om denna fråga besvaras med ja tas deklarationen emot i tullens system. Upprättande av en deklaration på beskri-

vet sätt utgör en komplettering av den deklaration som lämnades vid steg 1.

3.4.3 Informationen överförs via band eller diskett

Informationen om importhändelse har byggts upp i företagets egen datorutrustning och överförts med band eller diskett. Sådan databärare bör åtföljas av följebrev som är underskrivet av behörig person.

Steg 1

När band eller diskett lämnas till tullverket erhålles skriftligt kvitto på mottagandet.

Vid inläsning av band eller diskett till tullens system kontrolleras att information i band eller diskett lämnats av behörig person. Detta kan ske genom att körningen inleds med kontroll av elektroniskt sigill. Saknas sådant sigill eller är det felaktigt avbryts inläsningen omedelbart. Om inget finns att erinra mot behörighet läses informationen in i tullens system. I anslutning till inläsningen bevakar tullens system omedelbart att lämnad information är formellt riktig.

När inläsningen är slutförd får företaget reda på vilka deklarationer som i något avseende varit behäftade med sådana fel att de inte kunnat mottas av tullens system. Företaget får även kvitto (maskinellt) på vilka ärenden som mottagits av tullens system. Resultat och kvitto inläses av tullens system på band eller diskett och den typ som företaget lämnat till tullen. Överföring av information och den maskinella bearbetning som utförts utgör ett förberedande steg inför en väntad import.

Steg 2

När band eller diskett lämnas till tullverket erhålles skriftligt kvitto på mottagandet.

Vid inläsning av band eller diskett till tullens system kontrolleras att informationen i band eller diskett lämnats av behörig person. Detta kan ske genom att körningen inleds med kontroll av elektroniskt sigill. Saknas sådant sigill eller är det felaktigt avbryts inläsningen omedelbart. Om inget finns att erinra mot behörighet läses informationen in i tullens system. I anslutning till inläsningen kopplas uppgifterna samman med de uppgifter som lämnades i steg 1. I tullens system bearbetas omedelbart lämnad information i syfte att bevaka att endast formellt och logiskt riktig information tillförs tulldatasystemet. Därefter görs erforderliga beräkningar. Vad gäller information i importanmälningar görs dessutom avstämning mot register i syfte att uppdaga registreringsfel.

När inläsningen är slutförd får företaget reda på vilka deklarationer som i något avseende varit behäftade med sådana fel att de inte kunnat mottas av tullens system. Dessutom får den som lämnat uppgifterna kännedom om att vissa uppgifter ifrågasatts vid den maskinella kontrollen men att ärendet ändå mottagits i tullens system. Som exempel på vad som avses kan nämnas att uppgift erhålles som visar att sänt meddelande kan innehålla registreringsfel (uppenbart för högt eller lågt enhetspris). Företaget får även kvitto (maskinellt) på vilka ärenden som mottagits av tullens system. Resultat och kvitto inläses av tullens system på band eller diskett av den typ som företaget lämnat till tullen. Överföring av information och den maskinella bearbetning som utförts utgör en komplettering av den deklaration som lämnades vid steg 1.

3.4.4 Övrigt

När det gäller det stegvisa förtullningsförfarandet har endast belysts steg 1 och steg 2 när samma teknik för uppgiftslämnande använts. Här finns otaliga kombinationsmöjligheter som här ansetts onödiga att beskriva då de i princip kan fås fram genom att kombinera olika delområden. Lämnas exempelvis steg 1 anmälan på blankett och steg 2 med band läses under 3.3 steg 1 vad som gäller och därefter under punkt 3.4.3 steg 2.

3.5 Export

3.5.1 Anmälan görs på blankett

Till tullverket avlämnad blankett granskas manuellt med avseende på att den är underskriven av behörig person. Om så inte är fallet skall anmälan avvisas. I annat fall registreras den in i tullens system. Vidare görs bearbetning mot register i syfte att uppdaga registreringsfel och mot OBS-register. Om brister vid dessa avstämningar uppdagas åtgärdas dessa, varefter urvalsregistret aktiveras. Erhålles ingen signal om noggrann kontroll är ärendet klart. Erhålles signal om djupare granskning stoppas ärendet tills tjänsteman meddelar systemet att hinder för export ej föreligger.

Om det är hög belastning vid exportklareringstillfället registreras enbart uppgifter som är avgörande för om utförsel får ske. Kompletterande registrering görs senare då trafikanttrycket har lättat, t.ex. mellan två färjeavgångar.

3.5.2 Anmälan överförs i elektronisk form eller lämnas med hjälp av band eller diskett

Vid uppkoppling mot tullens system eller vid inläsning från band eller diskett kontrolleras först att den som söker kontakt är behörig. Om så inte är fallet bryts kontakten eller stoppas inläsning från diskett eller band. Är vederbörande behörig kan exportdeklarationerna lämnas. Tullens system bevakar att deklarationen (exportanmälan) är formellt riktig och att inga anmälningar, som kan misstänkas innehålla uppenbara registreringsfel, tas emot av tulldatasystemet. Om allt är i sin ordning accepteras ärendet i tullens system. Är ärendet inte korrekt accepteras det inte. Den som försökt lämna in ett sådant ärende får besked om att ärendet inte accepterats och orsak härtill. Vederbörande får även besked om att ärendet accepterats av tullens system men att vissa uppgifter ifrågasatts.

3.5.3 Auktoriserade exportörer

Auktoriserade exportörer lämnar uppgift om att de är auktoriserade och själva får göra exportklarering. Eftersom de sannolikt lämnar deklarationer i efterhand och periodvis (veckovis) kan endast fysisk kontroll göras vid utresan. Avstämning sker sedan i efterhand mot avlämnad deklaration.

3.6 Beskrivning av olika register

3.6.1 Formell bearbetning

Denna bearbetning innebär maskinell avstämning av att all informatio som skall ingå i ett meddelande finns. Vidare bevakas att meddelandet är uppbyggt enligt givna regler. I fall då det är möjligt att även kontrollera att angivna värden existerar, t.ex. landkod, statistiskt nummer, utförs sådan kontroll. Alla uträkningar av tull m.m. görs automatiskt av systemet när erforderliga parametrar angivits.

3.6.2 Logisk bearbetning

Maskinellt bevakas att angivna uppgifter logiskt är riktiga. Som exempel kan nämnas att om EG-förmånsbehandling begärs görs avstämning först av att statistiskt nummer omfattar sådan behandling, att angivet ursprungsland är ett EG-land, att ett certifikatnummer finns angivet och slutligen vid beräkning av tull att rätt tullsats brukas. Hur långt denna automatiska avstämning bör gå kan ännu inte avgöras. Klart är dock att den kan drivs ganska långt när alla parametrar är entydigt bestämda. Som ett exempel härpå kan nämnas att vissa statistiska nummer medför att särskild varuskatt skall utgå. Därvid kan bevakas om den skattskyldige är registrerad för denna skatt hos riksskatteverket eller inte. Som resultat av denna bearbetning framkommer om tullverket skall debitera denna skatt eller inte. Denna typ av bevakning blir speciellt viktig om mervärdeskatten bara skall debiteras av tullverket vid import när importören inte är redovisningsskyldig för mervärdeskatt och således ej är registrerad hos länsstyrelse. Om logiska avstämningar inte är

möjliga att utföra beroende på att någon parameter inte är entydig kommer i stället det nedan nämnda OBS-registret att träda i funktion.

3.6.3 Bearbetningar i syfte att uppdaga registreringsfel

Detta register har tidigare kallats bl.a. "drullputteregister". Avstämning görs maskinellt i syfte att upptäcka uppenbara tullvärdefel av typ decimalkommafel eller använd felaktig omräkningskurs eller valutaslag. Om tullvärdet kraftigt avviker från enhetsvärdet ger systemet signal. Avstämning mot detta register kan även uppdaga andra uppenbara orimligheter. Som exempel kan nämnas deklarationer vari ursprungslandet för bananer uppges vara Danmark.

3.6.4 Bearbetning mot OBS-register

Detta register är ett komplement till det logiska registret men där en eller flera parametrar kan ha varierande värden som inte entydigt går att definiera med ledning av tillförda data. Registret kan även betraktas motsvara de randanmärkningar som finns i kolumn 5 till nuvarande tulltaxa. Som exempel kan nämnas att anges statistiskt nummer för läskedryck 22.02.001 så framgår inte om läskedrycken är förpackad i t.ex. glasflaska eller aluminiumburk. I det senare fallet skall burkavgift utgå. Här ställs i stället frågan "Burkavgift?" och den som nyttjar systemet får själv avgöra detta. En annan lösning kan vara att alla statistiska nummer görs entydiga. Detta skulle innebära att ett stat. nr. finns när burkavgift skall utgå, ett annat när burkavgift inte skall utgå. En sådan lösning har i Sverige tillämpats vad gäller särskild varuskatt på kosmetik.

I OBS-registret kan även läggas in meddelanden för att underlätta den fortsatta hanteringen av ärendet, som exempel kan nämnas meddelande om att varuundersökning i steg 1 vid stegvis förtullning har verkställts.

De maskinella bearbetningar enligt 3.6.1 till och med 3.6.4 utgör stöd vid registrering och upprättande av deklarationer. Efter bearbetning

mot dess register, som kan leda till kompletteringar och korrigeringar, kan ärendet accepteras av tulldatasystemet.

Vid stegvis förtullning sker motsvarande bearbetningar för varje steg.

3.6.5 Bearbetning mot prisregister

Den bearbetning som här avses är av det slag som SCB i dag utför av det material som tullen lämnar. Målsättningen är att denna bearbetning mot prisregister skall göras i omedelbar anslutning till registrering av ett ärende vid direktförtullning och steg 2 vid stegvis förtullning samt vid export. Enligt uppgift är detta prisregister omfattande och innehåller flera variabler vilket medför att avstämningar mot registret kräver stor maskinkapacitet. Av detta skäl kan det därför bli nödvändigt att göra denna maskinella bearbetning mot prisregistret vid annat tillfälle än i anslutning till handläggning av ärendet. Det viktiga är dock att bearbetning mot prisregistret sker snarast möjligt efter det att ärendet handlagts. Därigenom kan eventuella frågor med anledning av denna avstämning åtgärdas mycket snabbare än i dag.

Bearbetning mot prisregister är en funktion som skall påkalla tjänstemannens uppmärksamhet om att deklarerat pris/enhet och land på något sätt är extremt. Vilka åtgärder tjänstemannen vidtar beror på hans erfarenhet och kunnande.

3.6.6 Kontroll mot urvalsregister

Kontroll mot urvalsregister sker efter det att bearbetningar enligt 3.6.1 t.o.m. 3.6.4 skett. Det innebär att vid exempelvis stegvis förtullning sker kontroll både vid steg 1 och steg 2.

I steg 2 kompletteras deklarationen med resterande uppgifter varefter maskinell kontroll utförs mot urvalsregistret.

Styrda urval

De uppgifter som kan läggas in i datorsystemet för att styra vilka ärenden som kan väljas ut för djupare granskning är bl.a. importör, ombud, stat.nr., avs.land och urspr.land. För att kunna styra kontrollen mot specifika objekt skall ovan nämnda parametrar kunna kombineras med varandra.

Automatiska urval

Genom de maskinella kontroller erhålles automatiska maskinella signaler om urval. Orsak till urval kan vara kombinationen urspr. land och stat.nr. som ger signal på grund av att licens skall avbokas.

Slumpvisa urval

I systemet finns även inlagt ett program för slumpvist uttag av vissa ärenden.

När det gäller import resulterar den maskinella kontrollen mot urvalsregistret att ärendet klassas till grön, gul eller röd kanal. Ärenden som förs till grön kanal är sådana som inte fångas i urvalsregistren. Dessa ärenden skall normalt inte granskas ytterligare utan deklarationen fastställs, vilket innebär att varan får frisläppas och att deklarerade uppgifter godtagits.

Till gul kanal hänförs huvudsakligen ärenden genom automatiska urval.

Förs ärendet till gul kanal innebär detta att ärendet i något avseende skall kontrolleras eller åtgärdas. För att underlätta granskningsarbetet bör uppgift erhållas om orsak till gul kanalklassning t.ex. "Licens erfordras". Normalt utförs sådan kontroll genom inbördes jämförelse av i importanmälan lämnade uppgifter. Det innebär i sin tur att lämnas dålig varubeskrivning som omöjliggör en rimlighetsbedömning av angivet statistiskt nummer kan ärendet överföras till röd kanal. Styrkande dokument behöver i allmänhet inte infordras vid granskning. Bland ärenden

som förs till gul kanal finns ärenden som skall bokas av mot licenser, ärenden som rör import av sändningar som med stor sannolikhet omfattas av olika införselbestämmelser. Granskningen skall normalt endast omfatta den del som varit orsak till att ärendet förts till gul kanal.

Till röd kanal hänförs ärenden huvudsakligen beroende på styrda urval och slumpvisa urval. De flesta manuella urval som görs hamnar även i denna kanal.

Röd kanal innebär antingen att sändningen skall underkastas fysisk kontroll eller noggrann dokumentkontroll. I vissa fall utförs både fysisk kontroll och dokumentkontroll. När det gäller fysisk kontroll måste urvalet vid stegvis förtullning grunda sig på de parametrar som anges för frisläpp av vara enligt steg 1. Då för detta syfte användbara parametrar är få erhålls begränsad möjlighet till tillräckligt noggrann styrning mot rätt kontrollobjekt. Därför måste signal från urvalsregistret alltid kombineras med uppgifter om orsak till urval för att tjänsteman själv skall kunna bedöma vilken åtgärd han skall vidta när signal från urvalsregistret erhålles. Tjänstemannen får då uppgift om att det är fråga om styrt eller slumpmässigt urval och vad som skall vidtas. Ett sådant meddelande kan ha lydelsen "Styrt urval, om damblusar kontrollera etiketts materialangivelse". Den som erhåller dessa uppgifter kan då genom att jämföra uppgift i meddelandet med varubeskrivning i tulldeklarationen för steg 1, avgöra om fysisk kontroll skall utföras.

Vid signal om urval, vid direktförtullning eller vid steg 2, för noggrann granskning av ärendet genom dokumentkontroll har ett flertal parametrar registrerats in i systemet, varför urvalet med relativt god precision kan styras mot önskat kontrollobjekt. Även här är det dock av betydelse för att underlätta granskningsarbetet att uppgift erhålles om orsak till att sändningen utvalts. Därigenom kan tyngdpunkten på granskningen styras åt rätt håll.

Vid direktförtullning innebär klassning av ärendet till röd kanal att både fysisk kontroll och dokumentkontroll ibland kan genomföras i ett sammanhang.

Ärenden förs till röd kanal genom slumpvist urval och genom styrt urval. Det slumpvisa urvalet skall finnas för att tullen skall få ett statistiskt representativt material som ligger till grund bl.a. för bedömningar av tulldeklarationernas allmänna kvalitet.

Som tidigare nämnts kan bl.a. uppgifter om importör, ombud, avs.land, urspr.land och stat.nr. leda till urval. Anledning till att styrt urval av ärenden kan bl.a. vara att företaget inte sköter sina betalningar till tullerket, att företaget importerar varor som kräver besiktning, att ombudet är nyetablerat och tullverket därför är osäkert på dess förmåga att sköta sina uppgifter, att tveksamhet om klassificering av vara rått vid tidigare deklarationsgsranskning varför varuundersökning krävs. Det styrda urvalet skall göra det möjligt för tullen att plocka fram intressanta kontrollobjekt. Härmed avses inte att dessa objekt skulle vara förknippade med misstanke om brott. Normalt grundar sig det styrda urvalet på iakttagelser som gjorts i första hand vid efterkontroller och deklarationsgranskning. Visar det sig vid efterkontroll att importföretag inte har alla de EUR-certifikat som man hänvisat till i importanmälan kan en följd bli att företaget vid framtida importer alltid förs till röd kanal för kontroll av att styrkande dokument finns. Ett sådant urval skall efter en tid omprövas. Andra skäl till urval kan vara att tvivel uppstår om en varas klassificering enligt tulltaxan. En varuundersökning kan då göras vid nästa införseltillfälle.

Hur stor del av de ärenden som skall hänföras till respektive kanal kan diskuteras. I dag räknar tullen med att ca 40 % av totalt antal deklarationer på något sätt är behäftade med något fel. Enligt tullstyrelsens uttalande i BRÅ-rapporten har felen inte sin grund i ekonomisk brottslighet utan beror bl.a. på okunnighet hos deklaranterna. Flertalet av felen är av formell natur och således lätta att upptäcka. Denna typ av fel kommer, vad gäller deklarationer från företag som automatiskt överför sina deklarationer på elektronisk väg, att uppdagas i samband med överföringen. En följd av upptäckt av formellt fel är att deklarationen inte kommer in i tullens system förrän felet korrigerats. Det är därför troligt att minst 75 % av totalt antal ärenden är formellt riktiga och således kommer att hamna i grön kanal. När det gäller de deklarationer som lämnas på blankett har tullen i och med datori-

seringen erhållit ett verktyg som gör det möjligt att enkelt upptäcka och åtgärda formella fel.

De deklarationer som i något avseende måste granskas noggrant (gul kanal deklarationer) omfattar varor för vilka stor risk föreligger att speciella införselbestämmelser är eller kan vara tillämpliga. Som exempel på sådana deklarationer kan nämnas deklarationer upptagande textilvaror med tveksamt ursprungsland, deklarationer som omfattar jordbruksreglerade varor i kombination med nedsättningsbesked eller avgiftsbesked, deklarationer upptagande returvaror där tveksamhet råder om det är en returvara ellr inte. Antalet deklarationer som omfattar sådana varor bedöms uppgå till ca 15 % av totalt antal deklarationer. Dessa bör därför föras till gul kanal. I framtiden är det troligt att, när den kontroll som utförs för att påskynda granskningsarbetet och som beskrivs under 2 är genomförd, en stor del av gul-kanal ärenden kan bli grönkanal ärenden.

Återstående ca 10 % av totalt antal deklarationer förs till röd kanal. Denna kanal omfattar ärenden som slumpvist utvalts för noggrann dokumentkontroll. I dagens system tas 4 % av totalt antal deklarationer ut genom slumpvist urval för fördjupad granskning och sannolikt bör denna nivå hållas även i framtiden. Det styrda urvalet av deklarationer till röd kanal för dokumentkontroll bör i varje fall initialt ligga på 5-6 %. I och med att företagen i olika avseenden får under 2 skissade kontroller utförda kommer antalet ärenden som förs till röd kanal att successivt att minska. Dessa ärenden kommer då att hamna i grön kanal.

När det gäller fysisk kontroll såsom t.ex. lastkontroll och varuundersökning, finns i dag målsättningen att 0,5 % av alla lastenheter och 0,2 % av alla varusändningar skall tas ut för sådan kontroll. Denna målsättning torde kunna gälla även för ett nytt system. Det är dock viktigt att fysiska kontroller utförs och arrangeras på ett sätt att minsta möjliga störning av trafiken uppstår. Näringslivet kan påverka omfattningen av dessa trafikstörningar när den nya europeiska transiteringsordningen införs genom att transitera godset direkt från ort i utlandet till slutlig bestämmelseort i Sverige. Härigenom undviks till stor del risken för tidsödande fysiska kontroller vid gränspasserings-

orten. Dessa bör i stället utföras i samband med den slutliga lossningen.

Vid export görs maskinell kontroll mot urvalsregistret. Exportklarering utförs aldrig i flera steg. Det innebär att vid klareringstillfället finns alla uppgifter om sändningen tillgängliga, som är av betydelse för om export får ske. Vid själva tillfället för exportklarering är det tillräckligt om enbart dessa uppgifter finns i tulldatasystemet. Återstående uppgifter kan registreras eller tillföras ärendet i ett senare skede. Kontrollen mot urvalsregistret resulterar i att ärendet klassas till grön eller röd kanal.

De ärenden som klassas till grön kanal skall normalt inte underkastas någon ytterligare kontroll. Det stora flertalet eller minst 95 % av totalt antal exportärenden antas hamna i denna kanal.

Resterande ärenden hamnar i röd kanal. Dessa skall antingen underkastas dokumentkontroll eller fysisk kontroll. I många fall blir det fråga om båda delarna. Bland de ärenden som kan förväntas hamna i röd kanal finns varor som kan antas utgöra högteknologigods samt förmånsgods och gods som kan tänkas vara underkastat exportrestriktioner. Det är möjligt att spärra vissa exportörer mot vilka tullen har misstanke om att deras export kan vara olaglig. Dessutom bör till denna kanal föras ett slumpurval av ärenden så att tullen kan göra en bedömning av den allmänna kvaliteten hos exportanmälningar.

För att inte en alltför stor del av exporten skall hamna i röd kanal bör vissa lättnader kunna införas för stora och välordnade exportföretag. I dag åtnjuter vissa företag befrielse från undersökning och kontroll vid utförseln vid export av bl.a. förmånsvara. Detta system bör behållas och kanske utökas så att vissa företag själva får rätt att exportklarera sitt gods.

När det gäller kriterier för urval har hittills endast diskuterats de maskinella kontrollerna. Tjänstemannens personliga bedömning av ärende kan givetvis medföra att dessa väljs ut för mer noggrann kontroll även om den maskinella kontrollen mot urvalsregistret klassade ärendet till grön kanal. Detta skall emellertid registreras i systemet.

3.6.7 Uppdatering av kontrollregister

För att kunna utföra de maskinella bearbetningarna erfordras att i det maskinella systemet ingår olika data. Dessa måste på något sätt lagras. Sådana datalager kallas för dataregister. Vid vissa bearbetningar krävs tillgång till flera olika register. Det gäller vid t.ex. formell avstämning av en tulldeklaration varvid bl.a. tulltaxeringsregister och landkodsregister måste finnas tillgängliga.

För vissa av registren gäller att de måste uppdateras av tullen. Det gäller exempelvis register för formell bearbetning, t.ex. tulltaxeregister som måste uppdateras av en inom tullen ansvarig avdelning. För uppdatering av register för urval kan endast ett begränsat antal tjänstemän få behörighet. Register för logisk bearbetning bör uppdateras av ansvarig avdelning inom tullen. Delar av detta registerkomplex kommer sannolikt att kunna hämtas från i dag redan existerande, offentliga register. Som exempel på sådana register kan nämnas BASUN hos SCB varifrån uppgift om företags adress och organisationsnummer kan hämtas samt olika register hos riksskatteverket varifrån uppgift kan erhållas om t.ex. vilka företag som är registrerade för särskild varuskatt. Delar av register för bearbetning i syfte att uppdaga registreringsfel och prisregister torde kunna självuppdateras genom automatisk maskinell bearbetning av den statistik som insamlas i samband med import och export.

Vissa register som är tänkta att ingå i tulldatasystemet förutsätts uppdateras av annan myndighet än tullverket. Som exempel kan nämnas licensregister som kan komma att uppdateras av kommerskollegium och jordbruksnämnden.

3.6.8 Åtkomst till register

Tulltjänstemän är behöriga nyttjare av de register som nämnts. Företag bör få tillgång till tulltaxeregister samt sådana register som byggts för att förhindra fel i deklarationerna. Det innebär bl.a. tillgång till register i syfte att förhindra registreringsfel, register för formell bearbetning och register för logisk bearbetning. Däremot får före-

tagen inte tillgång till register för urval eller prisregister och inte heller till licensregister.

När företagen vill hämta information ur andra tullregister än de som kan betraktas som offentliga måste mycket stor återhållsamhet iakttagas. Uppgifter i importanmälningar och exportanmälningar får endast utlämnas till behörigt företag. Som behörig anses det företag vara som lämnat uppgift i ärendet samt även det företag för vars räkning uppgifterna lämnats. Rätten till att hämta information skall med andra ord vara begränsad till de egna ärendena.

4 Fysisk kontroll

4.1 Kontroll vid utlämning av importerad vara vid tullanstalt vid gränsort

Klarering av transportmedel och kontroll i samband därmed behandlas inte här eftersom den förutsätts förbli i stort sett oförändrad i ett nytt system.

Vid en gränstullanstalt kommer att finnas två sätt att expediera varan så att den kan passera in i landet. Det ena är att tullklarera med hjälp av den nya europeiska transiteringsordningen som väntas bli införd. I sådana fall kommer tullens kontroll att inskränka sig till i huvudsak insamling av övergångsattester samt bevakning av att ekonomisk säkerhet finns då sådan krävs. Företas fysisk kontroll, vilket inte erfordras, omfattar denna kontroll besiktning av att åsatta tullplomber enligt transithandling är intakta samt i övrigt en allmän kontroll av att allt verkar vara i sin ordning. Därefter får varan passera in i landet enligt transiteringsordningens regler.

Det andra sättet att tullklarera är att förtulla varan. Detta kan ske på två sätt, nämligen med direktförtullning eller med stegvis förtullning. Båda rutinerna handläggs av tullen och innan varan får passera in skall ärendet ha accepterats av tullens datorsystem. Erhålles vid handläggningen signal om mer noggrann granskning skall personalen vid gränsorten vidta de åtgärder som erfordras innan varan får lämnas ut.

De administrativa rutinerna vid handläggning av ärendet framgår av beskrivningar i punkt 3.1-3.4.

Begärs direktförtullning av varan och ärendet förs till röd kanal kan varuinpasseringen fördröjas.

4.2 Kontroll vid utlämning av importerad vara vid annan tullanstalt än vid gränsort

Vid tullanstalt utlämnas varan endast genom förtullning. Även här kan de två förtullningsrutiner som angavs i 4.1 tillämpas. Handläggningen följer den som beskrivs i nämnda avsnitt.

Medför den mer noggranna granskningen att varuundersökning måste verkställas torde denna kunna ske på ett enklare sätt än vid gränstullanstalten eftersom inlandstullkammaren i många fall ligger geografiskt nära den plats där lossning skall ske. Erfordras varuundersökning görs den då i sådana fall med fördel i samband med lossningen. Detta innebär att företaget i princip disponerar varan lika snabbt som om den inte skulle ha undersökts.

4.3 Kontroll vid utlämning av importerad vara från tullupplag

Dagens system

I dag är det så att tullupplagen i de flesta fall har rätt att bevilja hemtagning så att sådant gods snabbt kan utlämnas. Inget upplag har rätt att bevilja utlämning av gods vid förtullning. Upplagens rätt att bevilja hemtagning är dock till vissa delar begränsad bl.a. för textilvaror och livsmedelsprodukter. Dessa begränsningar anges i den blankett som upplagen inger till tullen när de begär att få rätten att bevilja utlämning av varor i samband med hemtagning.

Tullupplagens rätt att bevilja hemtaging har tillkommit av två skäl. Det ena är att tullen sett en möjlighet till vissa personalinbesparingar det andra har varit att ge upplagen möjlighet till snabb service

gentemot sina kunder. Tullupplagen har erhållit detta förtroende då tullverket har betraktat upplagen som tullens förlängda arm.

Om tullverket önskar spärra varor innan de utlämnas brukar tullen till upplagen lämna listor över hemtagare vars gods inte får lämnas ut utan tullens tillstånd. Detta förfarande är svårhanterligt för upplagen och erfarenheten visar att det fungerar mer eller mindre tillfredsställande.

Utlämning i modifierad procedur

Direktförtullning

När det gäller direktförtullning är avsikten att dagens ordning bibehålls. Det innebär med andra ord att tullen alltid beviljar utlämningen. Enda skillnaden kan bli, att meddelandet om att utlämning beviljats kan ske med andra tekniker än de som i dag används.

Stegvis förtullning

När det gäller utlämning av vara från tullupplag är det tänkt att tullupplaget skall kunna sköta utlämning av varan i steg 1. För att inte tullupplagen vid utlämning enligt steg 1 skall undgå den kontroll som maskinellt sker när ärendet handläggs av tullen måste vissa åtgärder vidtas innan utlämning är verkställd.

Det kan även konstateras att tulldatasystemet inte innebär att upplagsrätten även skall medföra skyldighet att ansluta sig till nämnda system men att den möjligheten skall finnas.

Ett alternativ är att godset anges till tullen innan det får utlämnas av tullupplaget. Angivning innebär att ärendet skall finnas i tullens datasystem och att maskinella bearbetningar och kontroller görs (se under 3.3-3.4). Innan varan utlämnas från tullupplaget skall svar ha erhållits från tullen om att varan får utlämnas. Hur tullupplagen anger sina ärenden till tullen kan variera. Stora tullupplag med omfattande

godshantering kommer sannolikt att datorkommunicera medan små upplag med få utlämningar kommer att använda sig av blankett. Svaret som tullupplaget erhåller från tullen är att vara "Får utlämnas" eller "Får ej utlämnas". Erhålles besked om att vara ej får utlämnas kan endast personal från tullen efter verkställd åtgärd medge att varan får utlämnas. Rutiner måste även skapas så att sådan fysisk kontroll vid upplaget fördröjer varuutlämningen så lite som möjligt.

Ett annat alternativ är att utveckla det system som finns i dag. De listor som överlämnas till tullupplagen över hemtagare vars gods är spärrat för utlämning kan vid datoriserade upplag läggas in i deras datorsystem. En sådan ordning torde inte kunna vara tvingande för upplagen.

Problemet med denna ordning är att den inte fungerar helt tillfredsställande. Detta beror på den omständigheten att en importör som vill förtulla stegvis kan ta in sitt gods på ett stort antal upplag även om det vanligaste är att han håller sig till ett och samma. Skulle full spärrteckning erhållas måste således listor lämnas till alla upplag. Därmed skulle listornas omfång bli av sådan storlek att de blir ohanterbara. En spärr per tullupplag och vecka resulterar i en lista med mer än 300 poster. En annan nackdel är att upplagen kan glömma att titta i spärrlistan innan de lämnar ut godset. Används spärrlistor bör de anpassas innehållsmässigt till tullupplaget så att stor chans finns för att spärrad sändning dyker upp på det upplag som listan gäller för.

En möjlighet för de upplag som har datoriserade godsregistreringsrutiner är att upplaget lägger in tullens spärrlista i det egna systemet. Med ett sådant system kombinerat med lämpliga rutiner på upplaget vid utlämning kan risken minimeras för utlämning av gods utan att spärrlistan iakttagits.

Genom att tullen senast dagen efter det att upplaget utlämnat godset, registrerar de steg 1 - utlämningar som beviljats av upplaget, kan tullen snabbt kontrollera om upplaget iakttagit gällande spärrlista. Är så inte fallet kan tullverket dra in utlämningsrätten för upplaget.

Tidigare synpunkter

Den här frågan har behandlats i ett yttrande från den grupp inom tullen som arbetade med Råd och Anvisningar för Bevakningsarbetet (RAB-gruppen). Denna ansåg att upplagen hade en förtroendeställning i förhållandet till tullen. Beviljande av utlämning av hemtagningsgods av tullupplag borde få ske. För att fånga gods som tullen hade intresse av att undersöka borde det räcka med listor som angav vad som var spärrat. RAB-gruppen framhöll dock att detta förfarande har vissa risker (upplagen kan till exempel vara i maskopi med importören). Gruppen framhöll vidare att denna lösning var temporär i avvaktan på att tullen datoriserat. I och med datoriseringen skulle system finnas som gjorde det möjligt att i princip föra tillbaka utlämningsrätten från upplagen till tullverket.

I lagrådsremiss över ny tullagstiftning framhåller finansministern att det finns uppenbara risker i dagens system med rätt för upplag att bevilja utlämning av hemtagningsgods. Samtidigt konstaterar han att flertalet av upplagen har utlämningsrätt för hemtagningsgods och att en ändring av dessa rutiner skulle få vittgående konsekvenser. Något egentligt missbruk av nämnda befogenheter har inte påvisats. Tullmyndigheterna torde också ha ett sanktionsmedel i möjligheten att dra in upplagstillståndet. Han avslutar sitt anförande i denna fråga med uppmaningen att han finner det angeläget att tullmyndigheterna och näringslivet gemensamt försöker finna sådana rutiner för verksamheten att myndighetskontrollen ges en adekvat innebörd.

Konsekvenser

Ur kontrollsynpunkt är måhända det första alternativet att föredra. Det kan emellertid medföra ett inte oväsentligt merarbete både för tullen och för upplagen. För upplagen kan det dessutom innebära försämrad kundservice i och med att upplaget alltid på något sätt måste få kontakt med tullen för att få utlämningsbesked.

Det andra alternativet med spärrlistor på upplagen innebär att allt gods som lämnas ut av tullen i steg 1 underkastas maskinell kontroll

innan godset utlämnas. Motsvarande utlämning från upplagen innebär att tullen vid utlämningstillfället inte får lika stor möjlighet att fånga önskade sändningar för kontroll. Vad gäller spärrade sändningar som utlämnats utan att tullen fått möjlighet till kontroll, kan sådana sändningar ofta spåras och olika kontroller genomföras i efterhand. Genom att utnyttja sina påtryckningsmöjligheter, som tullverket har på upplagen, torde upplagen i hög grad iaktta gällande spärrlistor. Därigenom blir systemet med listor nästintill lika effektivt som det första alternativet vad gäller fångst av sändningar för kontroll.

4.4 Kontroll i samband med export

Syftet med den fysiska kontrollen i samband med export är att i första hand uppdaga eventuellt bipackat exportreglerat gods och att kontrollera att varubeskrivning stämmer med angivet stat.nr.

Auktoriserade exportörer

I avsnitt 2 uttalas att vissa företag under vissa premisser kan komma att bli auktoriserade. Därigenom skulle de själva kunna ombesörja exportklarering av sitt eget gods. Ett sådant förfarande skulle medföra möjlighet till snabbare gränspassage. Eventuellt kommer dessa exportörer att lämna en periodisk exportdeklaration.

Den fysiska kontroll som tullen kan göra i samband med gränspassage inskränker sig i sådana fall till stickprovsvis godsavräkning. Avstämning av gjord godsavräkning mot lämnad deklaration får göras vid ett senare tillfälle när exportdeklaration inkommit till tullen.

Exportklarering vid inlandstullanstalt

Företag som önskar exportklarera vid inlandstullanstalt anmäler till tullen att de vill exportklarera och att de vill ha lastningstillstånd. Önskar tullen kontrollera godset beviljas lastningstillstånd i samband med att kontrollerande tjänsteman anländer till den plats där inlast-

ning sker. Efter verkställd kontroll kan sändningen exportklareras. Normalt görs exportklarering och beviljas lastningstillstånd utan att direkt fysisk kontroll äger rum.

I samband med gränspassage anmäls att godset redan är exportklarerat. Tullen har dock möjlighet att göra fysisk stickprovskontroll av att vid exportklareringen lämnade uppgifter är korrekta.

Exportklarering i samband med gränspassage

Exportklarering i samband med gränspassage kommer att kunna ske på samma sätt som i dag vad gäller den fysiska kontrollen.

4.5 Kontroll av tullupplag

Tullupplagen skall se till att inkommande tullgods på ett korrekt sätt blir registrerat hos upplaget i dess lagerredovisning. Lagerrörelser såsom utlämning av direktförtullat gods, utlämnat gods i steg 1 vid stegvis förtullning, överföring till annat tullupplag m.m. skall likaledes noggrant registreras (bokföras). Tullen skall när som helst kunna komma till upplaget och göra avstämning av lagerbokföring samt erhålla en aktuell förteckning över lagersaldo. Tullen kan sedan kontrollera att listan stämmer med det verkliga förhållandet på lagret.

4.6 Övrigt

När det gäller fysisk kontroll har tullen alltid möjlighet att verkställa olika kontroller även om expediering skett enligt gällande regler. Som exempel kan nämnas att vid transitering kan transportmedlet stoppas under den fortsatta resan för kontroll.

5 Efterkontroller

För att nå tillräcklig kontrollnivå krävs också effektiva efterkon-

troller. Efterkontroller görs idag företrädesvis hos företag som bedriver importverksamhet. Dagens efterkontroll kallas för kontrollbesök och görs idag vanligtvis hos företag som är hemtagare. Däremot görs mer sällan kontrollbesök hos företag som har omfattande importverksamhet men inte är hemtagare. Detta trots att det bland dessa företag finns sådana som fråntagits sina hemtagningstillstånd. Ett skäl till att dessa inte utsätts för mer efterkontroll är att ingen tullmyndighet uttryckligen tilldelats huvudansvaret för att utföra efterkontroll hos ett sådant företag. Ett annat skäl är svårigheten att få en samlad bild av sådana företags totala importverksamhet. Detta beror på att sådana företag kan ha importen spridd till många orter. Datoriseringen skapar möjlighet för tullmyndigheten att få en sådan helhetsbild genom att insamlad information blir tillgänglig på ett helt annat sätt än när den finns på papper. I det följande diskuteras hur efterkontroller kan genomföras.

Tullen samlar i samband med export och import en mängd information. Genom att på olika sätt maskinellt bearbeta informationen kan rapporter sammanställas som visar enskilda företags export- och importaffärer och vilka fakturor som åberopats för att styrka deklarationer, hur inom vissa branscher priset varierar för likartade produkter, vilka företag som ofta nyttjar temporär tullfrihet, begär restitution m.m.

Genom att ta fram sådana rapporter erhåller tullverket ett material som kan analyseras vidare och därigenom ligga till grund för fortsatt efterkontroll av visst företag eller viss bransch etc. Ovan beskrivna maskinella bearbetningar bör i första hand utföras enligt fastställda rapportmallar. Föranleder framtagen standardrapport eller andra tunga skäl därtill finns, skall möjlighet finnas att maskinellt bearbeta insamlat material för att kunna ta fram skräddarsydda rapporter.

Tullen försöker i dag kontrollera att alla poster i en lastdeklaration, godslista eller manifest motsvaras av en exportanmälan. Denna kontroll hinns i dag inte med i önskad omfattning. Glömmer företagen att lämna exportanmälan för alltför många poster kommer exportstatistiken att bli missvisande.

Även i framtiden kommer transportmedel att utklareras vid avgång från Sverige. Om de då medför last kommer de att till tullen lämna en last-deklaration t.ex. manifest, godslista. Avsikten är att dessa rutiner f.n. inte skall datoriseras. Det innebär att den kontroll som i dag görs av att alla poster motsvaras av en exportanmälan även i framtiden måste göras, i varje fall stickprovsvis. Denna rutin blir även i framtiden manuell även om datoriseringen av vissa exportrutiner kommer att medföra att arbetet underlättas.

Vid export av förmånsgods utgör en av tullen attesterad exportanmälan bevis på att godset har exporterats till utlandet. Innan exportattest tecknas skall tullen kontrollera att i exportanmälan upptagen vara och till deklarerad mängd motsvaras av den verkliga exporten. Vissa exportörer är generellt befriade från kontroll i samband med utförseln. Tullen måste ändå utfärda exportattest.

Det kan ifrågasättas om denna bevisning, genom att förete en exportanmälan med påtecknad exportattest utan att i princip någon faktisk kontroll har skett annan än manifestkontroll, skall tillmätas något värde. Exportörens bokföring borde kunna ge den information som krävs för att styrka att varan exporterats.

Tullupplagen svarar självständigt för bokföring i samband med uppläggning av gods. Detta får sedan lämnas ut genom att det klareras på ett godkänt sätt.

För att tullen skall kunna kontrollera att upplagen bokför allt tullgods i sin lagerbokföring i samband med att transportmedel inklareras, skall till tullen lämnas inkommande transportmedelsanmälan, godslista, manifest etc. Av manifest, godslista skall framgå vem som skall erhålla sändningarna. När tullen sedan gör avstämning av upplagets lagerbokföring kontrolleras att poster i t.ex. manifest finns med i upplagets bokföring. Härigenom ges möjlighet för tullen att kontrollera att allt gods enligt manifestet godsregistreras hos tullupplagen. Vid avvikelse mellan uppgift om gods i manifest och i godsregistrering, skall upplagen kunna styrka funna över- och underlossningar med t.ex. lossningsrapport.

Vissa rapporter kan bli helt automatiskt framtagna av systemet. Som exempel kan nämnas automatisk rapport över vilande ärenden som aldrig aktiverats, steg 1 förtullningar som inte följts av någon annan klarering, etc.

Enligt den modifierade tullproceduren finns möjlighet för företagen till direkt kommunikation mellan tullen och företagen. Tidigare har beskrivits i vilken omfattning företaget får hämta information ur tullens system. Genom att kopplingen finns mellan tullens och företagets datasystem kunde det synas naturligt att tullen får rätt att nyttja denna koppling för datorbaserad bokföringskontroll hos företaget. Någon sådan möjlighet bör dock inte öppnas för tullen. Skäl härtill är att den information som på så sätt skulle kunna erhållas kunde nyttjas på ett otillbörligt sätt. För tullens del skulle det f. ö. innebära att ett antal program måste skrivas anpassade till respektive företagssystem för att kunna nå önskad information. Om möjlighet öppnades att från tullens terminal gå direkt in i företagets datasystem, torde intresset från näringslivet att via telelinje lämna uppgifter till tullens system minska.

Vad som ovan framförts innebär inte att paragraf 35 TL med följdparagrafer skall upphöra att gälla. Det är bara tekniken att nå denna information som inte får utvecklas i beskriven riktning. Även i framtiden måste för tullens kontrollverksamhet uppgiftslämnare vara skyldiga att tillhandahålla handelsböcker, korrespondens, varuprov m.m.

Ur kontrollsynpunkt kan det vara angeläget för tullen om möjlighet skapas för samkörning av vissa tullregister mot andra myndigheters register. Härigenom skulle intressanta observationer måhända kunna göras både för tullens del men även för andra myndigheter såsom skattemyndigheter. En risk vid samköring mellan olika register är att ett och samma begrepp kan definieras olika. En annan vanlig sak är att register inte innehåller aktuell information. Detta kan bero på att någon inte bryr sig om att uppdatera, att rutinerna för uppdatering är dåliga osv. Genom samkörning av två var för sig korrekta uppgifter kan bl.a. av ovan nämnda skäl produceras en osann akt som ger en felaktig eller skev bild av exempelvis ett företag. För att undvika dylika misstag bör

klart definieras vad olika insamlade data skall användas till och vid vilka samkörningar som data nyttjas.

Behörighet

Tullverkets ledning förutsätts tilldela regionala och lokala myndigheter ansvar för att olika efterkontroller utförs i tillräcklig omfattning hos de företag, som bedriver export och eller import.

Uttag av rapporter över enskilda företag enligt ovan bör bara få göras av den myndighet som har tilldelats ansvar för att efterkontroller av skilda slag utförs hos berörda företag. Hos myndigheten skall endast behörig personal ha rätt att göra sådana rapportuttag. Alla rapportuttag skall registreras.

När det gäller exempelvis uttag av rapporter som berör hela grupper av företag eller branscher får sådana uttag endast göras av regional och central myndighet. Inom dessa myndigheter får rapporter endast tas ut av behörig personal. Alla rapportuttag skall registreras.

Samkörning med andra register än tullens egna i kontrollsyfte får endast beordras av central myndighet och där av behörig personal. Alla sådana körningar skall registreras.

Bihang

Tullverkets förslag till kontroll för olika typer av rutiner

Kontrollstrategi för importen

Principer för minimikontroll

1. Alla deklarationer "överblickas" för att finna sådana

a) där det är klart att gällande införselbestämmelser inte har iakttagits eller inte har uppfyllts,
b) där tveksamhet föreligger om godsmängd, kollital eller annan väsentlig uppgift angående skatteobjektet,
c) där det framgår tydligt att uppgift saknas eller är fel eller att de måste åtgärdas på annat sätt (avskrivning av licens etc.).

2. Formella och logiska fel och brister skall avhjälpas för alla deklarationer.

3. Stödmaterial (program) för avgifter, skatter och införselbestämmelser utnyttjas.

4. Vissa deklarationer skall underkastas djupare kontroll

a) enligt centrala direktiv
b) enligt lokala "direktiv"
c) enligt slumpurvalsmetod (viss procent av deklarationerna).

5. Företag (importörer och speditörer) som erfarenhetsmässigt lämnar dåliga deklarationer skall identifieras och särbehandlas, bl.a. vid kontrollbesök.

6. Sådana deklarationer som har tullvärden som uppenbart är för höga eller för låga skall identifieras och åtgärdas omedelbart.

7. Sådana deklaratioenr som har tullvärden som är misstänkt för höga eller för låga skall identifieras för eventuell åtgärd i samband med kontrollbesök.

8. Tyngdpunkten i importkontrollen skall ligga i kontrollbesöken.

9. Det sammanställda materialet, som ligger till grund för handelsstatistiken, företagsanpassas så att det kan ligga till grund för en "överblickskontroll" och för förberedelser inför kontrollbesök.

10. Stor vikt läggs vid kontrollbesöken vid en företagsanpassad information om främst stat.nr., om företagets import- och exportsortiment samt kontroll av deklarationer med varor som har höga tullar eller andra avgifter (andra än moms).

Olika tänkbara typer av databehandlingar som måste övervägas med utgångspunkt i kontrollstrategin

1. Deklarationer och bifogade handlingar, dokument, fakturor etc. lämnas i skriftlig form på papper.

Kommentarer:

Deklarationerna underkastas kontroll enligt 1 och registreras av tullpersonal. Program i datorn klarar kontrollpunkterna 2, 3, 6 och 7. Kontroll enligt 1 kan underlåtas eller "glesas ut" på basis av tjänstemannens erfarenheter om företaget, varusortement etc.

2. Deklarationer etc. lämnas enligt 1 ovan, men samtidigt lämnas diskett, band eller annat medium där deklarationerna har registrerats.

Kommentarer:

Olika delprogram säljs till företagen (som avser eliminera logiska och formella fel). Deklarationerna kontrolleras enligt 1 och disketterna (banden etc.) "töms" i tullens datorer mot kontrollerna 3, 6 och 7.

3. Deklarationer förs över från dator till dator eller lämnas enbart på diskett, band el. dyl. men handlingar, dokument etc. lämnas på papper.

Kommentarer:

Program säljs till företagen enligt 2 ovan.
Kontrollen = kontrollen under punkt 2 ovan.

4. Deklarationer och handlingar, dokument etc. förs över från dator till dator.

Kommentarer:

Det förutsätts att kontroll enligt punkt 1 kan underlåtas eller "glesas ut" eftersom det där ställer stora krav på tillförlitlighet, bokföring och redovisning hos företagen för att denna metod skall få tillämpas. Erfarenheterna rörande företaget ifråga får ligga till grund för omfattningen och inriktningen enligt kontrollpunkt 1.

De deklarationer som identifieras enligt kontrollprogram 4 och 6 skall levereras skrivna på papper tillsammans med dokument, handlingar etc.

5. "Förenklade procedurer" typ Volvo.

Kommentarer:

Kontroll enligt punkt 4 eller enligt övervägande från fall till fall.

6. Det har hävdats att deklarationer skulle kunna överföras från dator till dator med hjälp av ett konverteringsprogram (från företagsdata till tulldata).

Kommentarer:

Kontrollen skulle kunna göras av konverteringsprogrammet och system byggas för att det skall kunna hållas aktuellt. I övrigt endast kontrollbesök.

Allmänna kommentarer om importen

1. Systemen 2-6 enligt ovan får tillämpas efter anhållan av företag och särskilt tillstånd.

2. Företag som missköter sig åker ur systemet.

3. Möjligheter att skriva ut deklarationer skall finnas, i vart fall på kontrolltullanstalterna.

4. Man måste undersöka att man får tillräckligt många som kommer att använda sig av de mest avancerade systemen - för att det skall vara lönsamt att anpassa mjuk- och hårdvara så att avancerade system kan användas.

Kontrollstrategi för exporten

Principer för minimikontroll

1. Kontroll av att allt gods som tas ut ur landet har anmälts för export.

2. Alla exportanmälningar "överblickas" för att finna sådana

a) där det är klart att gällande exportbestämmelser inte har iakttagits eller inte har uppfyllts.
b) där tveksamhet föreligger om godsmängd, kollital eller annan väventlig uppgift angående skatteobjektet
c) där det framgår tydligt att uppgift saknas eller är fel eller att de måste åtgärdas på annat sätt (avskrivning av licens etc.).

3. Formella och logiska fel och brister skall avhjälpas för alla exportanmälningar.

4. Stödmaterial (program) för avgifter, skatter och exportbestämmelser utnyttjas.

5. Exportklarering av förmånsvaror och exportreglerade varor skall göras vid "kontrolltullanstalt".

6. "Översiktskontroll" görs, av det sammanställda statistiska materialet som ligger till grund för handelsstatistiken, vid generaltullstyrelsen.

7. Företag som regelmässigt lämnar dåliga exportanmälningar särbehandvas, särskilt vid kontrollbesök. Även ursprungsfrågor beaktas härvid.

Olika tänkbara typer av databehandlingar som måste övervägas med utgångspunkt i kontrollstrategin

1. System för exportanmälan varvid alla speditörer och storexportörer från sina egna datorer kan mata all information som behövs. Detta förutsätter att det vid varje exportställe, gränsort eller inlandstullanstalt finns bildskärmsterminal.

Utpasserande trasnportmedel och lastande fartyg skulle då kunna referera till information som redan lagrats i systemet. Tulltjänstemannen på gränsorten tar fram informationen på skärmen och fattar beslut med

ledning härav. Sak samma gäller givetvis på inlandstullkammare. Saknas uppgifter i systemet kan det kompletteras av exportören/ombudet.

Kommentarer:

Kontroll enligt punkt 1 bör alltid kunna göras. I övrigt förutsätts det att det företag som får tillstånd till ett system som här skisseras är tillförlitliga så att någon annan kontroll inte behöver göras vid exporttillfället än att se till att inga exportförbjudna varor förs ut. Kontrollen koncentreras härvid till den översiktliga genomgången vid generaltullstyrelsen.

2. De exportörer som inte anlitar systemet lämnar pappersdokument som nu eller får registrera sin anmälan på kundterminal. Det senare kunde bidra till att de flesta i förväg skulle har registrerat sin exportanmälan.

Kommentarer:

Alla de kontroller som har förtecknats i ovanstående schema genomförs beträffande de deklarationer som lämnas på papper. Givetvis kommer här den lokala kännedomen och erfarenheten om företag, varor m.m. att vara en värdefull prioriteringsgrund när det gäller djupet och inriktningen av kontrollen.

Allmänna kommentarer om exporten

Medan det beträffande importen bör finnas ett flertal olika möjligheter för datorbehandlingen synes det inte vara rationellt att arbeta med mer än två system på exporten. Det ena systemet avser en behandling som i stora drag liknar den som i dag görs dvs. deklarationer som görs på papper och det andra systemet ett relativt starkt utvecklat datoriserat system med överföring av information m.m. från dator till dator.

Bilaga 8

UNDERLAG FÖR KOSTNADSUPPSKATTNINGAR

1 Underlag för dimensionering

1.1 Antal ärenden

Antal ärenden 1985	Milj.
Hemtagning (jfr steg 1)	1,8
Förtullning (steg 2, direktförtullning, post)	2,7
Exportanmälningar	2,5
Vägtrafikskatt	0,5
Transitering, förpassning	1,6 *)
Övriga (tullkredit, div. debitering m.m.)	0,5
Totalt	9,6

*) Uppskattning efter ikraftträdandet av EG:s transiteringsordning

Antalet import- och exportärenden antas öka med ca 5 % per år.

I kostnadskalkylen för erforderlig datorkapacitet har utgångspunkten varit ärendevolymen 1985. Den ytterligare kapacitet som kan komma att krävas till följd av antagen ökning av antal ärenden kompenseras mer än väl av kostnadsreduktionen på datorkapacitet fram till den tidpunkt då huvuddelen av investeringen görs.

1.2 Transaktioner i realtid

Med utgångspunkt från antalet ärenden som datorstödet skall hantera

har uppskattningar gjorts av antalet realtidstransaktioner som dessa ärenden kan resultera i. Realtidstransaktionerna antas vara dimensionerade för systemet.

Uppskattningen är gjord i form av ett intervall där den övre gränsen representerar registrering i realtid av samtliga transaktioner och den nedre utgår från att ca 50 % av import- och exportärenden registreras utanför tulldatasystemet och överförs i registrerad form.

	Högt	Lågt
Registreringstransaktioner	32 milj.	25 milj.

Detta motsvarar således mellan 2,5 - 3,2 transaktioner per ärende.

Antalet frågetransaktioner per ärende är mycket svårt att bedöma. Här har antagits i det högre alternativet en fråga per ärende och i det lägre en fråga på vart fjärde ärende. Antalet transaktioner per fråga är satt till två.

	Högt	Lågt
Frågetransaktioner	20 milj.	5 milj.
Totalt antal transaktioner i realtid	52 milj.	30 milj.

Transaktionsvolymen under bråd timme har satts till 1 promille av årsvolymen. Detta resulterar i en transaktionsintensitet på 11±3 trans/sek under bråd timme.

1.3 Datalagringsvolymer

1.3.1 Gemensamma register

De gemensamma registren omfattar sådana som behövs inom hela tull-

verket, främst för kontroller, i samband med ärendehandläggning. Totalt ingår ca 25 register. De omfattar bl.a. ett stort antal koder, tulltaxa, import- och exportbestämmelser, licenser, spärrar och företagsregister.

Flertalet register ändras relativt sällan.

Det totala datalagringsbehovet har uppskattats till 15-20 MB.

1.3.2 Ärenderegister

Ärenderegistren omfattar den information som är knuten till olika tullärenden, såsom förtullning, exportanmälan, transitering etc. Följande lagringsbehov beräknas för ett års ärenden.

Ärende	MB	
Hemtagning (steg 1)	1100	
Förtullning	1900	
Exportanmälan	1500	
Vägtrafikskatt	100	
Transitering	300	
Övrigt	200	
Totalt årligt behov	5100	(ca 5 GB)

Behovet av fysiskt lagringsutrymme för användardata bör dimensioneras till 10 GB.

Det har antagits att ett ärende behöver finnas åtkomligt för direktåtkomst under ca 1 år.

1.3.3 Historiska ärenderegister

Tullärenden skall enligt nu gällande bestämmelser finnas tillgängliga i sex år. Det har därför antagits att historiska data avseende 5 år behöver lagras utöver innevarande år, dvs 25 GB.

Den tekniska lösningen för lagring av historiska data är givetvis beroende av användningsfrekvens och bearbetningsbehov. I kostnadsuppskattningarna har vi utgått från traditionell lagring på magnetband.

1.3.4 Utskriftsbehov

Mer omfattande satsvisa utskrifter föreligger främst för

- tullräkningar
- bevakningslistor
- betalningspåminnelser
- statistik
- efterkontroll

Det totala årliga utskriftsbehovet, satsvis, har uppskattats till 30 milj. utskriftsrader. Till detta kommer mindre utskrifter kopplade till enskilda ärenden.

1.3.5 Antal terminalarbetsplatser

Uppskattningsvis kommer ca 2 000 personer vara aktiva terminalanvändare. På grund av skiftgång för trafikexpedierande personal kommer dock inte alla att arbeta samtidigt. Det uppskattade terminalbehovet, ca 800, bedöms medföra näst intill en terminal per aktivt arbetande användare.

2 Investeringar

2.1 Datorer m.m.

Kostnaden för den centraliserade strukturen är beräknad utifrån följande maskinkapacitet:

- Två processorer - 15 MIPS (miljoner instruktioner per sekund)
- Internminne - 128 MB
- Sekundärminne - 10 GB
- 8 bandstationer
- 3 x 2000 rader/min - radskrivare
- 2 kommunikationsprocessorer

Kostnadsintervallet vid beräkning för två olika stordatorleverantörer blev 40-50 milj. kr.

Utgångspunkt är priset i dollar. Kursen har antagits vara 7 kr/dollar.

Kostnaden för den central-lokala strukturen är beräknad utifrån följande maskinkapacitet.

Central dator:

- Två processorer - 5 MIPS
- Internminne - 24 MB
- Sekundärminne - 7.5 GB
- 6 bandstationer
- 2 x 2000 rader/min - radskrivare
- Kommunikationsprocessor

Kostnaden för denna konfiguration har beräknats till 11 milj. kr.

Lokal dator:

- Två processorer - 4 MIPS
- Internminne - 8 MB
- Sekundärminne - 600 MB

- Hantering av upp till 40 terminaler

Kostnaden per lokaldator (25 st.) har beräknats till 1 milj. kr.

I kalkylen ingår också 10 st. mindre lokaldatorer för upp till 10 arbetsplatser - kostnad per dator är satt till 0,5 milj. kr.

Kostnaden för den regionala strukturen är beräknad utifrån följande maskinkapacitet för varje regional anläggning:

- Två processorer - 5 MIPS
- Internminne - 24 MB
- Sekundärminne - 7.5 GB
- 6 bandstationer
- 2 x 2000 rader/min - radskrivare
- Kommunikationsprocessor

Kostnaden per dator är beräknad till 10,5 milj. kr. I kalkylen ingår 4 regionala datorer samt en dator för systemutveckling, à jourhållning av gemensamma register och riksbearbetningar.

Kostnader för systemprogramvara ingår ej i investeringar för de tre alternativen. Denna kostnad har i stället tagits upp som en årlig kostnad.

2.2 Terminaler och nät

I den centrala och den regionala strukturen förutsätts terminaler av 3270-typ. Flertalet terminaler förutsätts anslutna via telekommunikation. Priset per terminal har beräknats till 20 000 kr. inkl. andel i terminalkontrollenhet. I den central-lokala strukturen har förutsatts terminaler av asynkron typ. Priset har antagits vara 15 000 kr. Det antas att 25 % av dessa är fjärranslutna medan resten är lokalanslutna. För fjärranslutna terminaler har räknats en tilläggskostnad på 5 000 kr. per terminal.

I samtliga alternativ ingår 200 enkla matrisskrivare à 10 000 kr. För samtliga alternativ antas att Datex används för kommunikation. I kalkylen ingår ej anslutningsavgift för Datex då denna anses försumbar i kalkylen.

Om terminaler med bearbetnings- och lagringsmöjligheter används ökar terminalkostnaden i kalkylen för samtliga alternativ med 25-50 %.

2.3 Systemutveckling

Kostnaden för systemutveckling är i dagsläget omöjlig att uppskatta med någon större precision. Utgångspunkten har här varit en bedömning av antalet ingående program och deras svårighetsgrad. Antalet program har därvid bedömts vara 200 à 250 st. Ur denna skattning har antalet manveckor för ren programframställning beräknats till ca 400 motsvarande en kostnad på ca 7 milj. kr.

Kostnaderna för övrigt arbete under konstruktion och införande - såsom övergripande systemskonstruktion, tekniskt systemtest, leveransprov, omläggning, utformning av manuella rutiner, projektadministration - har uppskattats utifrån erfarenhetsmässiga relationer mellan detta arbete och ren programframställning. Dessa kostnader har bedömts till 17 milj. kr. Totalkostnaderna för systemkonstruktion och systeminförande uppskattas således till totalt 24 milj. kr. Detta motsvarar en arbetsinsats på ca 35 manår vid en antagen timkostnad på ca 400 kr., dvs. huvudsakligen konsultinsatser.

För utredningsarbetet fram t.o.m. en detaljerad kravspecifikation samt upphandling av datorutrustning har resursinsatsen bedömts till 28 manår varav 12 manår utgör konsultinsatser. Detta motsvarar en kostnad på ca 13 milj. kr.

De beräknade resursinsatserna motsvarar således 8-9 personer för det tekniska utvecklingsarbetet och 7 personer för övrigt utvecklingsarbete under fyra år. En del av dessa personer kommer att ingå i kategorin personal för underhåll under årliga kostnader.

I kostnadskalkylen har systemutvecklingskostnaden satts till 35 milj. kr. i den centrala strukturen och 40 milj. kr. i de båda övriga. Detta motiveras av att dessa lösningar innehåller en högre grad av obeprövade tekniska lösningar.

3 Årliga kostnader

3.1 Tekniskt underhåll

Kostnaderna för underhåll av datorutrustning sätts i relation till inköpskostnaden. Servicekostnaden för utrustning med mekaniska delar, t.ex. radskrivare, är väsentligt högre än för rent elektronisk utrustning. Här används ett genomsnittsvärde på 10 % av inköpskostnaden som erfarenhetsmässigt brukar gälla.

3.2 Systemprogramvara

Prissättningsprincipen för systemprogramvara varierar mellan olika leverantörer. Normalt prissätts idag de olika programprodukterna som ingår i en datorinstallation separat. Vissa har en hög engångskostnad och en blygsam löpande kostnad, medan andra har låga ingångskostnader och höga månadskostnader. I vissa fall är kostnaden fast för viss programprodukt, i andra varierar den med maskintyp och antalet anslutna användare.

I kalkylen har kostnaden lagts ut som en årlig kostnad. En kalkyl har gjorts som omfattar operativsystem, databashanterare, terminalkommunikation och programspråk.

Kostnaderna för det regionala alternativet blir orimligt höga med nuvarande prissättningsprincip. Därför har i kalkylen kostnaden här reducerats till hälften, vilket bedöms bättre svara mot förväntad situation vid tidpunkten för systemets idrifttagande.

På de lokala datorerna ingår kostnaden för operativsystem i datorkostnaden.

Beräknade årskostnader:

Central struktur	3 milj. kr.
Central-lokal struktur	3 milj. kr.
(centralt 2 milj., lokalt 1 milj.)	
Regional struktur	7 milj. kr.
(reducerat till hälften)	

3.3 Personal för drift

Till driftpersonal hänförs personer för

- driftövervakning och operatörsfunktioner,
- driftteknik, utredning av driftstörningar och driftproblem,
- kundservice (svara på frågor, hjälpa systemanvändare),
- satsvisa bearbetningar och beställningar,
- administration och ledning.

I den centrala strukturen har resursbehovet beräknats till 24 årsarbetskrafter varav 8 för ren driftövervakning.

I den central-lokala strukturen är motsvarande totala resursbehov uppskattat till 46 årsarbetskrafter. De större lokala enheterna har då antagits vara permanent bemannade med en person. Resurserna för driftteknik har också förstärkts så att en driftteknikker har ansvar för 4-5 lokala anläggningar.

I den regionala strukturen är driftsfunktionen bemannad för treskift vid samtliga regionala anläggningar. Varje sådan anläggning har också egen driftteknikker. Det totala resursbehovet har uppskattats till 39 årsarbetskrafter.

Den genomsnittliga årskostnaden för denna kategori har satts till 250 000 kr., varvid lönekostnadspålägg och övriga administrativa pålägg antagits vara 60 % på direkt lön.

3.4 Personal för underhåll

Till underhållspersonal hänförs personer för

- system- och programunderhåll,
- nyutveckling,
- systemprogramvara,
- databasteknik,
- datakommunikation,
- ledning och administration.

Denna resurs förutsätts vara samlad till en enhet i samtliga strukturer. Resursbehovet har uppskattats till 28 årsarbetskrafter i det centrala och 32 årsarbetskrafter för de båda övriga strukturerna.

Genomsnittskostnaden för denna kategori har satts till 300 000 kr. inkl. administrativa pålägg.

3.5 Telekommunikation

För samtliga strukturer har förutsatts att televerkets Datexnät utnyttjas. Andelen terminaler som i de olika strukturerna ansluts via telekommunikation antas vara:

Central	100 %
Central-lokal	25 %
Regional	75 %

Vidare har antagits att hastighetsklassen för överföring är 4800 bpi. Avgifterna består av en engångsavgift, en fast årlig avgift samt en samtalsavgift varje gång man utnyttjar Datex. Den senare är beroende av avståndet mellan terminal och dator. I kalkylen har antagits att fyra terminaler kan dela på en Datexanknytning varför antalet abonnemang blir 25 % av antalet anslutna terminaler.

I kalkylen över årliga kostnader ingår den fasta årliga kostnaden samt samtalskostnaden.

Samtalstiden för en genomsnittlig transaktion antas vara 5 sekunder. Beroende på avstånd mellan terminal och dator fås följande genomsnittliga kostnader per transaktion vid olika avståndsklasser.

Klass 1	9 öre
Klass 2	11 öre
Klass 3	13 öre

Telekommunikationskostnader i de olika datorstrukturerna kan då beräknas enligt följande.

Centraliserad struktur

		Tkr
Fast kostnad (200 abonnemang à 6 400 kr.)		1 280
Samtalskostnad (50 milj. trans.)		5 900
	Totalt	7 180

Central-lokal struktur

Fast kostnad (75 abonnemang à 6 400 kr.)		480
Samtalskostnad		2 600
	Totalt	3 080

Regionaliserad struktur

Fast kostnad (150 abonnemang à 6 400 kr.)		960
Samtalskostnad		4 760
	Totalt	5 720

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. Ud.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
34. Ju mer vi är tillsammans, Exempelsamling. Del 2. C.
35. Ju mer vi är tillsammans, Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
36. För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
38. Arkiv för individ och miljö. U.
39. Studiemedel. U.
40. Datorisering av tullens export- och importrutiner. Fi.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m. m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]
Datorisering av tullens export- och importrutiner. [40]

Utbildningsdepartementet

Arkiv för individ och miljö. [38)
Studiemedel. [39]

Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
För en bättre miljö, Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar.[36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]

Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
Ju mer vi är tillsammans, Exempelsamling. Del 2. [34]
Ju mer vi är tillsammans, Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
Stödet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

ISBN 91-38-10019-3
ISSN 0375-250X