



Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Dokument 3:7 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 329 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-269-6

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Dokument 3:7 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll.*

Riksrevisjonen, 22. mai 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementets oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		17
Vedlegg 2: Statsrådets svar		21
Vedlegg 3: Rapport		29
1	Innledning	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	35
3	Revisjonskriterier	38
4	Resultatutvikling for toll- og avgiftsetatens grensekontroll i perioden 2007–2013	42
5	Virkemidler i grensekontrollen	66
6	Finansdepartementets og Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av grensekontrollen	80
7	Vurderinger	86
8	Referanseliste	91
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger		

Finansdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Toll- og avgiftsetatens grensekontroll er kontroll av gods, reisende og transportmidler for å avdekke smugling. Etatens hovedmål om å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer er nært knyttet til toll- og avgiftsetatens samfunnsbeskytterrolle. Ifølge regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011 har det vært en kraftig økning i gods- og passasjertrafikken til og fra Norge de siste årene, samtidig som smugling er stadig mer profesjonelt organisert. Store volum av gods, reisende og transportmidler, samt en langstrakt kystlinje og landegrense med mange grenseoverganger, skaper utfordringer i grensekontrollen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelse og effektivitet i toll- og avgiftsetatens arbeid med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer gjennom grensekontrollen. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2013.

Toll- og avgiftsetaten hadde en bemanning tilsvarende 1840 årsverk i 2013, hvorav 260 netto årsverk gikk til operativ grensekontroll.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Finansdepartementets budsjettproposisjoner (St.prp. nr. 1/Prop. 1 S) med tilhørende innstillinger for årene 2007–2013
- Innst. 6 S (2011–2012) jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Justis- og politidepartementet
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009)
- Innst. 79 S (2010–2011) jf. Dokument 3:10 (2009–2010)
- Innst. 300 S (2010–2011) jf. Meld. St. 7 (2010–2011)
- Innst. 315 S (2010–2011) jf. Dokument 8:88 S (2010–2011)
- Innst. 207 S (2012–2013) jf. Meld. St. 30 (2011–2012)

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet ved brev 19. desember 2013. Departementet har i brev 28. januar 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet.
- Store regionale variasjoner i kontrollen av reisende.
- Lave beslag for flere typer narkotika og valuta.
- Bemanningen tilpasses i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger.
- Svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips.

- På flere områder sikrer ikke etats- og virksomhetsstyringen et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet

Toll- og avgiftsetaten måles på antall kontroller, treffprosent av disse kontrollene og på antall avdekkede alvorlige overtredelser som et uttrykk for smuglingens alvorlighetsgrad. Selv om etaten har god resultatoppnåelse for de fleste styringsparameterne, settes resultatmålet per styringsparameter i de aller fleste tilfeller lavere enn resultatet for det foregående året, og i mange tilfeller også lavere enn for to år tilbake. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det virke som resultatmålene settes utfra hva etaten er sikker på å oppnå, og konsekvensen av dette kan bli at målene blir mindre ambisiøse over tid.

Undersøkelsen viser at resultatmålet for avdekking av alvorlige overtredelser var omtrent uforandret fra 2011 til 2012, og det ble nedjustert for 2013 etter at antallet avdekkede alvorlige overtredelser gikk ned i både 2011 og 2012. Antallet avdekkede alvorlige overtredelser er gått opp igjen i 2013. Resultatmålet for 2014 er imidlertid fortsatt satt lavere enn resultatene for perioden 2010–2013.

Finansdepartementet opplyser at det er en kjent problemstilling at dagens styringsparametere medvirker til kontroller der resultatene kommer enklest. Departementet mener derfor det er viktig å ha en hensiktsmessig balanse mellom antallsmål og effektmål for å motvirke dette.

I Innst. 207 S (2012–2013) understreker helse- og sosialkomiteen at det er viktig å motarbeide organisert kriminalitet blant annet ved å medvirke til redusert distribusjon og omsetning av narkotika. Avdekking av alvorlige overtredelser er viktig i arbeidet mot organisert kriminalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering er en nedjustering av ambisjonene for avdekking av alvorlige overtredelser ikke et godt og målrettet tiltak for å bidra til redusert distribusjon og omsetning av narkotika.

Revisjonen viser videre at arbeidet med å avdekke alvorlig overtredelser i begrenset grad følges opp i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet. I referatene fra styringsmøtene mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene vektlegges det særlig å opprettholde kontrollnivået, men referatene omhandler i liten grad avdekking av alvorlige overtredelser.

Departementet forutsetter i tildelingsbrevene for 2012–2014 at toll- og avgiftsetaten kontinuerlig arbeider med å utvikle kontrollmetoder for å møte endringer i kriminalitets- og trafikkbildet. Dette omfatter ifølge departementet også organisert kriminalitet som en del av det endrede kriminalitets- og trafikkbildet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for tydeligere føringer til toll- og avgiftsetaten om at arbeidet for å bekjempe organisert kriminalitet skal prioriteres høyere.

2.2 Store regionale variasjoner i kontrollen av reisende

Antall kontroller av reisende har økt i perioden 2007–2012, og treffprosenten har i hovedsak holdt seg stabil i samme periode. Hvis økningen i antall kontroller sammenstilles med økningen i bemanningen og trafikken i det samme tidsrommet, er kontrollnivået uendret.

Undersøkelsen viser at det er til dels store regionale variasjoner i både antall og omfang i kontroll av reisende. Det er en større andel av de reisende som blir kontrollert i Tollregion Sør- og Vest-Norge, enn i Tollregion Oslo og Akershus. Det utføres videre langt flere kontroller av reisende per årsverk i tollregionene Nord- og Midt-Norge enn i tollregionene Øst-Norge og Oslo og Akershus. I 2012 ble det utført 1976 kontroller per årsverk i Tollregion Nord-Norge, mens det samme år ble utført 571 kontroller per årsverk i Tollregion Oslo og Akershus. Flere grenseoverganger i Tollregion Nord- og Midt-Norge har begrensede kontrollfasiliteter som kan gi mindre grundige kontroller. I tillegg har disse grenseovergangene lav eller ingen fast bemanning til grensekontroll, og benytter derfor i større grad mobile enheter til å utføre massekontroller. Slike kontroller er i mindre grad basert på målrettet objektutvelgelse. Dette gir en betydelig lavere treffprosent i disse regionene.

Riksrevisjonen ser at regionale forskjeller vil gi ulikheter i omfang og innretning av kontrollvirksomheten. Ulike rammebetingelser for en mer målrettet kontroll påvirker etter Riksrevisjonens vurdering mulighetene for effektiv ressursbruk og god kvalitet på de kontrollene som gjennomføres.

2.3 Lave beslag for flere typer narkotika og valuta

Stortinget har satt som mål at innsatsen for å hindre grensepassering av narkotika og valuta skal prioriteres, og at mengden som beslaglegges, skal opp for alle typer narkotika. Det meste av narkotikaen på det illegale markedet i Norge er smuglet inn i landet, og toll- og avgiftsetatens grensekontroll har derfor en sentral rolle i narkotikabekjempelsen. Antall narkotikabeslag har økt betydelig i perioden 2007–2013, men det er store variasjoner i beslaglagt mengde fra år til år. Sett opp mot anslått mengde narkotika som er i omløp, er det lite som tas i toll- og avgiftsetatens grensekontroll.

Toll- og avgiftsdirektoratet erkjenner at beslag i forhold til total smuglingsmengde er relativt lavt. Direktoratet påpeker likevel at beslagsresultatene er gode sett i sammenheng med befolkningens størrelse, bruksmønstre og at Norge ikke er et transittland for narkotikasmugling. Etter Riksrevisjonens vurdering er resultatene neppe tilfredsstillende sett i lys av Innst. 207 S (2012–2013), der helse- og sosialkomiteen uttrykker at den er tilfreds med at regjeringen vil sikre målrettet arbeid for å avdekke og begrense organisert narkotikakriminalitet og øke mengden beslaglagt stoff på det norske markedet.

Hvis inn- og utførsler av valuta og andre betalingsmidler mistenkes å være forbundet med kriminalitet, skal toll- og avgiftsetaten anmelde forholdet til politiet. Til tross for forsterket innsats mot valutasmugling ved å øremerke midler i 2009 og 2010 utgjorde politianmeldte beslag i 2012 bare i underkant av 9 mill. kroner. Beløpet er dessuten vesentlig redusert sammenlignet med tilsvarende beslag de fem forutgående årene. Beløpet er i tillegg svært lite når tollvesenet antar at det smugles ut milliardbeløp i kontanter fra Norge hvert år, jf. Meld. St. 7 (2010–2011).

Beløp over 25 000 kr som føres ut av landet, må ifølge tollforskriften deklarerer for å unngå overtredelsesgebyr. Undersøkelsen viser at det har vært en økning i antall valutadeklarasjoner de siste årene. Toll- og avgiftsdirektoratet mener at det er grunn til å anta at stabilt kontrollnivå, effektiv sanksjonering (overtredelsesgebyr), samt økt informasjonsvirksomhet har ført til at flere velger å deklare framfor å smugle valuta.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det lite trolig at valuta som stammer fra kriminell virksomhet vil bli deklart. Det er heller ingen indikasjoner på at omfanget av valutasmuglingen som stammer fra kriminalitet er redusert. Riksrevisjonen mener derfor at innsatsen må forsterkes ytterligere på dette området.

Behov for avklaringer om bruk av sanksjoner i valutasaker

Toll- og avgiftsetaten er en sentral samarbeidspartner for politiet i arbeidet med å hindre ulovlig utførsel av blant annet tyvegods og valuta. Ved overtredelse av valuta-bestemmelsene kan enten politiet bøtelegge forholdet, eller toll- og avgiftsetaten ilegge gebyr. En tollregion opplyser om at det er ulik praksis mellom de fem politidistriktene regionen grenser til når det gjelder hvilke tilfeller som skal bøtelegges. Finansdepartementet erkjenner at en avklaring på dette området er viktig, og viser til Toll- og avgifts-direktoratets pågående dialog med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet.

Det er viktig at Toll- og avgiftsdirektoratet og Politidirektoratet avklarer bruk av sanksjoner ved ulovlig inn- og utførsel av valuta, slik at det uavhengig av geografi sikres lik bruk av sanksjonsmidler. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil følge opp saken mot Justis- og beredskapsdepartementet dersom dette blir nødvendig.

2.4 Bemanningen tilpasses i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger

Det er om lag 140 grenseoverganger i landet. Et mindretall av disse har fast bemanning, og ingen av grenseovergangene har kontinuerlig døgnbemanning i grensekontrollen. Det har blitt innhentet tall for bemanning og trafikk ved sju grenseoverganger for tre utvalgte uker (vår, sommer og høst) i 2012. Toll- og avgiftsetaten legger selv til grunn at forsøk på smugling skjer som en del av den ordinære trafikken.

Trafikken er generelt størst i helger og ferier. Undersøkelsen viser likevel at ved flere sentrale grenseoverganger er antall personer på vakt minst når trafikken er størst. Forholdet mellom bemanning og trafikkstrøm er ikke behandlet i toll- og avgiftsetatens risikovurderinger, og det har heller ikke vært tema i styringsdialogen internt i toll- og avgiftsetaten eller med departementet.

Undersøkelsen viser videre at etaten i begrenset grad har oversikt over trafikkmengden ved flere av de ubemannede grenseovergangene. Det er også flere grenseoverganger der det ikke er utført kontroller i perioden 2010–2012. Ved et stort antall ubemannede overganger utføres det sjelden trafikktegninger. Toll- og avgiftsetaten opplyser imidlertid at de har dialog med Statens vegvesen og politiet om trafikkmengden. Det er 47 ubemannede grenseoverganger i Tollregion Øst- og Midt-Norge. I Tollregion Øst-Norge er det utplassert kameraer ved fem av de ubemannede grenseovergangene, og dette planlegges utvidet. Sett i lys av at smugling i økende grad skjer over ubemannende grenseoverganger, jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet, mener Riksrevisjonen det er uheldig at etaten ikke har skaffet seg mer systematisk kunnskap om trafikkmengden ved disse overgangene som grunnlag for sin prioritering av kontrollarbeidet.

2.5 Svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips

Toll- og avgiftsetaten benytter flere virkemidler som er viktige for god måloppnåelse i grensekontrollen. For enkelte virkemidler er det potensial for at bedre utnyttelse kan bidra til en mer effektiv ressursbruk i grensekontrollen.

Ikt

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er riktig objektutvelgelse den viktigste suksessfaktoren for etaten, og ikt-systemene er svært sentrale verktøy i arbeidet med å velge ut objekter til kontroll. Undersøkelsen viser at det er svakheter i etatens ikt-systemer for effektiv informasjonsutveksling. utfordringer i etatens utvikling av sentrale ikt-systemer blir også påpekt i Det Norske Veritas' gjennomgang av toll- og avgiftsetatens ikt-område fra 2013. Direktoratet erkjenner at det er et forbedringspotensial i bruk av ikt-støtte i etatens kontrollutvelgelse. Riksrevisjonen mener det er viktig at etaten gir økt prioritet til arbeidet med utvikling av ikt-systemer som kan bidra til bedre objekt-

utvelgelse. Det vil kunne bidra til en mer målrettet grensekontroll og mer effektiv bruk av etatens ressurser.

Kontrollfasiliteter og skanner

Hensiktsmessige kontrollfasiliteter, som for eksempel oppstillingsplasser og kontrollhaller, er en forutsetning for en effektiv kontroll. De siste årene har toll- og avgiftsetaten satset på å bygge/oppgradere kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger, blant annet Magnormoen, Junkerdal, Storskog og Ørje. Riksrevisjonen merker seg likevel at fem av seks tollregioner opplyser at uegnede og manglende kontrollfasiliteter er en utfordring for kontrollarbeidet. Mangelfulle kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger gir redusert kvalitet i den kontrollen som utføres. Etter Riksrevisjonens vurdering vil en forbedring av kontrollfasilitetene bidra til at de samlede ressursene benyttes på en mer effektiv måte.

Skanner er et svært effektivt virkemiddel for grensekontrollen. Toll- og avgiftsetaten anser skannere sammen med mindre røntgenmaskiner som den viktigste forbedringen i kontroll- og utvelgesmetodene de siste årene. Skannerne utnyttes på den annen side ikke fullt ut blant annet på grunn av organisering av turnus, mangler i kompetansen og begrensninger ved enkelte kontrollfasiliteter. Etter Riksrevisjonens vurdering forutsetter effektiv utnyttelse av toll- og avgiftsetatens kontrollressurser at bruken av avansert teknologisk utstyr ses i sammenheng med øvrige driftsmessige rammebetingelser.

Manglende kanaler for tips fra publikum

Ifølge Finansdepartementets Prop. 1 S (2009–2010), jf. Innst 5. S (2009–2010), er det en utfordring for toll- og avgiftsetaten å systematisere og følge opp informasjon og tips fra publikum. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall tips til toll- og avgiftsetaten fra 1184 i 1990, til mellom 31 og 49 tips per år i perioden 2007–2012. Lite markedsføring og mangel på en nettbasert anonym tipsmulighet kan begrense tips fra publikum som virkemiddel i grensekontrollen. Hvis etaten ønsker å benytte tips fra publikum på en effektiv måte, bør etaten etablere relevante kanaler og sørge for at disse er kjent blant publikum.

2.6 På flere områder sikrer ikke etats- og virksomhetsstyringen et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Effektiv ressursbruk forutsetter at grensekontrollen i størst mulig grad er kunnskapsstyrt og basert på risikovurderinger. Undersøkelsen viser imidlertid at risikovurderingene har varierende betydning for tollregionene med hensyn til resultatmål, kontrollmetodikk og bemanning. I referatene fra styringsmøtene mellom direktoratet og tollregionene er det i tillegg få eksplisitte henvisninger til de regionale risikovurderingene.

Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) for Finansdepartementet skulle toll- og avgiftsetaten forsterke arbeidet med risikovurderinger og analyse spesielt gjennom opprettelse av egne analyseenheter i alle tollregionene. Finansdepartementet understreker i sine kommentarer til rapporten at bekjempelse av organisert kriminalitet ligger til grunn for stadig sterkere oppmerksomhet på etterretning og analyse, og for etableringen av analyseenheter i regionene. Undersøkelsen viser imidlertid at fire av seks regioner benytter færre ressurser til analyseenheter enn opprinnelig forutsatt, og at en region ikke har ansatte i analyseenheten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at satsingen på analyseenheter ikke er prioritert høyrere i lys av de signalene som er gitt til Stortinget.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet pekes det på at den legale og illegale internasjonale handelen er omfattende og komplisert, og at dette stiller krav til at etaten innehar den nødvendige kompetansen og disponerer ressursene på en god måte. Direktoratet har ingen overordnede føringer for kompetanseutvikling i grensekontroll-

len i regionene ut over grunnutdanningen ved Tollvesenets kompetansesenter. I tillegg følger direktoratet i liten grad opp etter- og videreutdanningsbehovene i styringsdialogen med regionene. Ifølge direktoratet skyldes dette at dialogen om kompetanse i grensekontrollen skjer samlet mot alle regioner, og at etter- og videreutdanning stort sett skjer etter oppståtte behov.

Tollregionenes årsrapporter for 2010–2012 har få konkrete vurderinger av kompetansebehovene for tjenestemennene i grensekontrollen. Flere av regionene peker generelt på utfordringer i planlegging, systematikk og prioritering av kompetanseutvikling i grensekontrollen. Mangelfull oppmerksomhet fra direktoratets side om behovet for kompetanseutvikling gir etter Riksrevisjonens mening risiko for at kontrollarbeidet blir mindre effektivt over tid.

Det er utarbeidet tre interne evalueringer av enkeltvirkemidler i grensekontrollen, men toll- og avgiftsetaten har i liten grad fått utarbeidet analyser eller evalueringer som kan si noe om effekten av etatens arbeid for å nå hovedmålet om å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer. Når styringsparameterne ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad toll- og avgiftsetaten hindrer/motvirker ulovlig inn- og utførsel av varer, og det heller ikke utarbeides evalueringer og analyser rettet mot hovedmålet, svekker det styringsgrunlaget både for departementet og direktoratet. Riksrevisjonen mener at områdets egenart, risiko og vesentlighet tilsier at supplerende analyser og evalueringer rettet mot hovedmålet, ville vært nyttig for en mer målrettet styring av grensekontrollen.

Hovedmålet for toll- og avgiftsetatens grensekontroll omfatter både ulovlig inn- og utførsel av varer. Etatens statistikk skiller ikke antall kontroller i utførsels- og innførselskontroll. Generelt brukes det lite ressurser på utførselskontroll, med unntak av valutakontroll som hovedsakelig er utgående. Riksrevisjonen mener manglende oversikt over ressursfordelingen mellom inn- og utførselskontroll svekker sporbarheten av etatens prioriteringer innenfor hovedmålet.

Finansdepartementet har i tildelingsbrevene til Toll- og avgiftsdirektoratet for både 2012 og 2013 bedt om at det identifiseres styringsparametere for kostnadseffektivitet uten at direktoratet i mellomtiden har foreslått egnede styringsparametere for å måle dette. I tildelingsbrevene fra 2011 og 2012 ber departementet om at direktoratet redegjør for sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i grensekontrollen (produktivitetsutviklingen). Undersøkelsen viser at dette heller ikke har blitt gjort. Beregninger av kostnadseffektivitet og produktivitet kan etter Riksrevisjonens mening gi viktig supplerende styringsinformasjon om kostnadssammenhenger, og i neste omgang gi grunnlag for bedre ressursutnyttelse i grensekontrollen.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i sine kommentarer til rapporten opplyser at arbeidet med mulige former for måling av produktivitet nå er påbegynt.

Samlet viser undersøkelsen at Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet på flere områder bør sikre seg et bedre grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll. Riksrevisjonen mener at uten slik kunnskap som grunnlag for etats- og virksomhetsstyringen, svekkes mulighetene for å kunne sikre god ressursbruk og en tilstrekkelig effektiv kontrollvirksomhet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet legger økt vekt på arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet.
- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet styrker arbeidet med analyser og evalueringer rettet mot effektivitet og måloppnåelse i grensekontrollen, slik at kunnskapsgrunnlaget i etats- og virksomhetsstyringen blir bedre.
- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer mulighetene for forbedring av kontrollfasiliteter ved flere av grenseovergangene, slik at de samlede ressursene kan utnyttes på en mer effektiv måte.
- Toll- og avgiftsdirektoratet generelt vurderer mulighetene for en bedre tilpasning mellom bemanning i grensekontrollen og faktisk trafikkmengde, og framskaffer mer systematisk kunnskap om trafikkmengde ved de ubemannede grenseovergangene som grunnlag for prioritering av kontrollressursene.

4 Departementets oppfølging

Statsråden framhever at Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll er oversiktlig og relevant. Samtidig mener statsråden at rapporten kan gi inntrykk av at etatens grensekontroll ikke fungerer eller prioriteres, og at dette ikke gir et dekkende bilde av grensekontrollen. Statsråden understreker at det generelt alltid vil være rom for forbedringer på store og komplekse ansvarsområder. Staten må, basert på risiko og vesentlighet, fordele og prioritere ressursene mellom alle ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Dette innebærer at etaten ikke kan gjøre en ubegrenset innsats på noe enkeltområde.

Ifølge statsråden er det behov for en sterkere og bedre grensekontroll, og det vil bli lagt til rette for dette. Regjeringen har i denne sammenheng varslet tre tiltak for en mer helhetlig og effektiv skatte- og avgiftsforvaltning og en sterkere grensekontroll. Skatteetaten får et helhetlig ansvar for skatter og avgifter, mens den nye tolletaten skal styrkes og rendyrkes til å drive grensekontroll og vareførselsadministrasjon ved grensen. Regjeringen vil også gi toll- og avgiftsetaten begrenset politimyndighet.

Departementet finner Riksrevisjonens merknad om manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe økonomisk kriminalitet, unansert. Etatens avdekking av alvorlige overtredelser er en meget viktig del av dialogen mellom departementet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Ifølge direktoratet er alvorlig overtredelser et sentralt tema i dialogen mellom direktoratet og regionene. Fraværet av omtale i referater fra styringsmøter er i seg selv ingen indikasjon på at alvorlige overtredelser ikke er et tema i dialogen mellom direktorat og region, eller i dialogen mellom departement og direktorat.

Ifølge Finansdepartementet anfører Toll- og avgiftsdirektoratet at det ikke har vært en lavere prioritering av avdekking av alvorlige overtredelser, selv om antallet alvorlige overtredelser er lavere i 2012 og 2011 enn i 2010. Direktoratet påpeker at andre aktuelle faktorer også er relevante for å forklare at resultatene varierer, blant annet har det skjedd en endring i smuglingsmønsteret. For øvrig bemerkes det at det er en økning i antall alvorlige overtredelser fra 750 i 2012 til 785 i 2013.

Departementet vurderer det som urealistisk å kunne stanse all smugling av narkotika til Norge. Både i Norge og andre land varierer mengden som beslaglegges fra stoff til stoff. Departementet påpeker at etatens beslagsresultater er gode sett i sammenheng med befolkningens størrelse, bruksmønstre og det forhold at Norge ikke er et transittland for narkotikasmugling.

Statsråden mener det er behov for å nyansere Riksrevisjonens anførsel om at etaten i begrenset grad har oversikt over trafikkmengden ved flere av de ubemannede grenseovergangene. Samtidig mener statsråden at det er rom for at etaten stadig forbedrer sin innsats på dette området. Det er riktig at etaten ikke har den fullstendige oversikten over all trafikk ved alle ubemannede overganger. Dette vurderes heller ikke som praktisk mulig eller som en fornuftig bruk av ressurser. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser imidlertid at dette ikke innebærer at etaten er uten innsikt i trafikkmengden over ubemannede overganger, og viser i den sammenheng til dialogen med Statens vegvesen og politiet.

Når det gjelder Riksrevisjonens merknad om svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips viser statsråden til regjeringens ambisjon om å styrke den nye tolletatens grensekontroll. Toll- og avgiftsetaten har fått i oppdrag å utrede og foreslå tiltak for styrking av grensekontrollen.

Etter statsrådens mening er Riksrevisjonens vurderinger knyttet til at etats- og virksomhetsstyringen på flere områder ikke sikrer et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll, for bastante. Det foreligger et godt grunnlag for kunnskapsbasert styring gjennom etatens risikovurderinger, resultater, ressursbruk og produktivitet. Dette er elementer som sammen med møtevirksomhet og skriftlig rapportering gir god kunnskap som aktivt og daglig brukes i styring og oppfølging av etatens grensekontroll. Ifølge statsråden er det imidlertid også på dette området rom for forbedringer. Det vises i denne forbindelse til tildelingsbrevet for 2014, der nye tiltak som rapportering på forklaringsvariabler er varslet. Videre vil regjeringens styrking av etatens grensekontroll også kunne bidra til å styrke den kunnskapsbaserte styringen av grensekontrollen.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er urealistisk å kunne stoppe all narkotika som kommer inn til landet. Det er likevel bekymringsfullt at beslagene av narkotika i grensekontrollen er lave i forhold til anslått mengde narkotika i omløp.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. april 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Frode Ludvigsen

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Birgitte Frogner Sivertsen 22241448
Vår dato Vår referanse
12.03.2014 2012/02175-124
Deres dato Deres referanse

Statsråd Siv Jensen
FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. nr. lov § 18(2)

Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Finansdepartementet i brev 19. desember 2013, og på departementets svar 28. januar 2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 28. mars 2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
13/6 -

Dato
2 .04.2014

Riksrevisjonens undersøkelser av Toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 12. mars 2014 om ovennevnt undersøkelse vedlagt utkast til Dokument 3:x (2013–2014) om samme sak. Riksrevisjonen ber om statsrådets redegjørelse for hvordan Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens undersøkelser av Toll- og avgiftsetatens grensekontroll er oversiktlig og relevant. Departementet har blitt forelagt rapporten ved brev av 19. desember 2013 og har gitt merknader til denne i brev av 28. januar 2014.

Jeg mener det er behov for en sterkere og bedre grensekontroll. Jeg vil legge til rette for det.

Regjeringen har i sin regjeringsplattform en målsetning om effektivisering av offentlig sektor og mest mulig effektiv bruk av felleskapets ressurser. Det fremgår også av erklæringen at Regjeringen vil gi Toll- og avgiftsetaten begrenset politimyndighet.

Som en oppfølging av dette har Regjeringen varslet tre tiltak for en mer helhetlig og effektiv skatte- og avgiftsforvaltning og sterkere grensekontroll. Skatteetaten får et helhetlig ansvar for skatter og avgifter, mens den nye tolletaten skal styrkes og rendyrkes til å drive grensekontroll og vareførselsadministrasjon på grensen.

Riksrevisjonens hovedfunn kan i all hovedsak oppsummeres til at det er forbedringspunkter på flere områder av Toll- og avgiftsetatens grensekontroll. Jeg vil til dette understreke at det generelt alltid vil være rom for forbedringer på store og

komplekse ansvarsområder. Etaten må basert på risiko og vesentlighet, fordele og prioritere ressursene mellom alle ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Dette innebærer at etaten ikke kan gjøre ubegrenset innsats på noe enkeltområde. Jeg mener Riksrevisjonens i større grad burde ta hensyn til denne problemstillingen.

Toll- og avgiftsetaten utfører som følge av sin strategiske posisjon på grensen kontrolloppgaver for over 20 andre offentlige etater. Denne kontrollinnsatsen er et godt eksempel på effektiv bruk av offentlig ressurser siden ordningen innebærer at over 20 etater ikke har behov for en tilstedeværelse på grensen. Regjeringen ønsker ved sitt tiltak å bygge videre på etatens særlige fortrinn på grensen.

Jeg vil nedenfor kommentere Riksrevisjonens merknader og redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Punkt 2.1 - Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser (AOT) for å bekjempe økonomisk kriminalitet

Riksrevisjonen anfører at «arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser i begrenset grad følges opp i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet », og videre «etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for tydeligere føringer til toll- og avgiftsetaten om at arbeidet for å bekjempe organisert kriminalitet skal prioriteres høyere».

Etter departementets vurdering er Riksrevisjonens merknader på dette punktet unyansert. Etatens avdekking av alvorlige overtredelser er en meget viktig del av dialogen mellom departementet og Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD). Riksrevisjonen viser også til at referatene fra styringsmøtene mellom TAD og tollregionene i liten grad omhandler avdekking av alvorlige overtredelser. I følge direktoratet er alvorlige overtredelser et sentralt tema i dialogen mellom direktoratet og regionene. Fravær av omtale i referater fra styringsmøter er i seg selv ingen indikasjon på at alvorlige overtredelser ikke er et tema i dialogen mellom direktorat og region, eller i dialogen mellom departement og direktorat.

Riksrevisjonen peker på at antall alvorlige overtredelser på grensekontrollområdet er lavere i 2012 og 2011 enn i 2010. Direktoratet anfører at det ikke har vært en lavere prioritering av avdekking av alvorlige overtredelser. TAD påpeker at andre aktuelle faktorer også er relevante for å forklare at resultatene varierer, blant annet har det skjedd en endring i smuglingsmønstret. Narkotika smugles nå i mindre mengder, samtidig som at det er en økning i nettbestillinger av forholdsvis små forbrukermengder som innføres i post- og kurerstillinger. Dette fører til at antall narkotikabeslag øker mens mengdene i de enkelte beslag går ned. Beslagsmengden ved flere av disse beslagene er ofte under det nivå som kreves for å bli vurdert som en

alvorlig overtredelse. Forøvrig bemerkes det at det er en økning i antall alvorlige overtredelser fra 750 i 2012 til 785 i 2013.

Departementet viser videre til ovennevnt brev av 28. januar 2014, hvor det bemerkes at bekjempelse av organisert kriminalitet ligger til grunn for stadig sterkere oppmerksomhet på etterretning og analyse og for etableringen av analyseenhetene i regionene. Økt bekjempelse av kompleks smugling, utført av organiserte kriminelle, ligger også til grunn for satsningen på elektronisk tilstedeværelse og skannere, samt prøveprosjekt med utrykningsstatus for etatens kjøretøy. Fra 2014 igangsettes det også prøveprosjekt med lavdose røntgenapparat til bruk mot innvendig smugling.

Punkt 2.3- lave beslag for flere typer narkotika og valuta

Riksrevisjonen anfører at resultatene *«er neppe tilfredsstillende sett i lys av Innst. 207 S(2012-2013) der helse- og sosialkomiteen uttrykker at den er tilfreds med at regjeringen vil sikre målrettet arbeid for å avdekke og begrense organisert narkotikakriminalitet og øke mengden beslaglagt stoff på det norske markedet».*

Departementet viser til brev av 28. januar 2014 hvor Riksrevisjonens omtale må sies å være unyansert. Det er riktig at bare en del av den totale mengden narkotika som smugles inn til Norge beslaglegges. Departementet vurderer det som urealistisk å kunne stanse all smugling av narkotika til Norge og er spørrende til grunnlaget for at Riksrevisjonen kan hevde at etatens resultater *«nepe»* er tilfredsstillende. Både i Norge og andre land varierer mengden som beslaglegges fra stoff til stoff. Det totale beslagstall for Toll- og avgiftsetaten og Politiet bør i tilfelle inngå i en vurdering av myndighetens innsats, jf. innstillingen fra Helse- og sosialkomiteen.

Finansdepartementet vil som tidligere påpekt, vise til at etatens beslagsresultater er gode sett i sammenheng med befolkningens størrelse, bruksmønstre og det forhold at Norge ikke er et transittland for narkotikasmugling som for eksempel er tilfellet for Sverige og Danmark. Det er variasjoner fra år til år i etatens beslag, men sett over en lengre periode har beslagsmengden vært økende. Beslagsstatistikken for 2013 viser at etaten har gjort større beslag (mengde) av amfetamin og kokain enn gjennomsnittet for de årene Riksrevisjonens undersøkelse gjelder.

2.4 – Bemanningen tilpasset i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger

I rapporten vurderer Riksrevisjonen bemanning opp mot trafikkstrøm og anfører at *«etaten i begrenset grad har oversikt over trafikkmengden ved flere av de ubemannede grenseovergangene».* Jeg mener det er behov for å nyansere denne påstanden. Jeg mener samtidig det er rom for at etaten stadig forbedrer sin innsats på dette området.

Bemanning opp mot trafikkstrøm

Som det fremgår av departementets brev av 28. januar 2014, er det ikke en selvfølge at det skal være likt forholdstall mellom trafikk og kontroller. Etatens kontroller må gjennomgående være basert på risikovurderinger ut fra sannsynlighet og vesentlighet. Ressurstilgang vil også være en del av vurderingen. TAD har opplyst at i perioder med lavere bemanning på enkelt tollsteder, prioriterer etaten i første rekke mer målrettede kontroller rettet mot organisert smugling. Den kontrollformen som eventuelt reduseres ved lav bemanning, er i første rekke etterlevelseskontroller rettet mot vanlige reisende. For å oppnå en mest mulig hensiktsmessig kontrolldekning er etaten avhengig av etterretningsbaserte kontroller, godt samarbeid med Politiet og bruk av mobile enheter.

Manglende oversikt over trafikk ved ubemannede grenseoverganger

Riksrevisjonen uttaler at det er *«uheldig at etaten ikke har skaffet seg mer systematisk kunnskap om trafikkmengden»* ved ubemannede grenseoverganger.

Jeg mener Riksrevisjonens fremstilling av etatens trafikkoversikt er noe unyansert. Det er riktig at etaten ikke har den fullstendige oversikten over all trafikk ved alle ubemannede overganger. Dette vurderes heller ikke som praktisk mulig eller som en fornuftig bruk av ressurser. TAD opplyser imidlertid at dette ikke innebærer at etaten er uten innsikt i trafikkmengden over ubemannede overganger. Etatens har blant annet gjennom sin dialog med Statens Vegvesen og Politiet en rimelig oversikt over hvilken trafikk som benytter hvilke overganger, og etaten blir gjort kjent med endringer i disse mønstrene. Videre bemerkes det at utplasseringen av elektronisk kameraovervåkingen ved flere ubemannede overganger vil gi etaten større oversikt over trafikkmengden.

2.5 Svakheter i sentrale virkemidler som IKT, kontrollfasiliteter, skanner og kanaler for tips.

Jeg vil her vise til Regjeringens ambisjon om å styrke den nye tolletatens grensekontroll. Toll- og avgiftsetaten har fått i oppdrag å utrede og foreslå tiltak for styrking av grensekontrollen.

2.6 – Etats- og virksomhetsstyringen sikrer på flere områder ikke et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Jeg mener Riksrevisjonens uttalelser på dette punktet er for bastante. Som tidligere uttalt så foreligger det et godt grunnlag for kunnskapsbasert styring gjennom etatens risikovurderinger, resultater, ressursbruk og produktivitet. Dette er elementer som sammen med møtevirksomhet og skriftlig rapportering gir god kunnskap som aktivt og daglig brukes i styring og oppfølging av etaten og i styringen av etatens grensekontroll.

Det er imidlertid også på dette området rom for forbedring. Det varsles allerede i tildelingsbrevet for 2014 nye tiltak som rapportering på forklaringsvariabler. Videre vil

Regjeringens initiativ for en styrking av etatens grensekontroll også kunne bidra til også å styrke den kunnskapsbaserte styringen av grensekontrollen.

Avsluttende merknader

Etter min vurdering kan rapporten gi inntrykk av at etatens grensekontroll ikke fungerer eller prioriteres. Jeg mener at dette ikke gir et dekkende bilde av grensekontrollen. Det er krevende å få en fullgod oversikt over effekten av etatens grensekontroll fordi vi ikke vet hvor mye som smugles i utgangspunktet. Samlet sett er det likevel min vurdering at det er behov for en sterkere og bedre grensekontroll.

Med hilsen



Siv Jensen

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens undersøkelse
av toll- og avgiftsetatens
grensekontroll**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	33
1.1	Bakgrunn	33
1.2	Mål og problemstillinger	34
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	35
2.1	Problemstilling 1: I hvilken grad utnytter toll- og avgiftsetaten tilgjengelige virkemidler i arbeidet med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer på en effektiv måte?	35
2.2	Problemstilling 2: I hvilken grad følger Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet opp produktivitet og effektivitet i grensekontrollen?	37
3	Revisjonskriterier	38
3.1	Overordnet mål for grensekontrollen	38
3.2	Krav til beslag av narkotiske stoffer	38
3.3	Krav til effektiv ressurs- og virkemiddelbruk	38
3.4	Krav til kompetanseutvikling og samarbeid	40
4	Resultatutvikling for toll- og avgiftsetatens grensekontroll i perioden 2007–2013	42
4.1	Trafikkutviklingen over landegrensen i perioden 2007–2013	42
4.1.1	Fly	43
4.1.2	Kjøretøy	44
4.1.3	Ferge og tog	44
4.2	Utviklingen i antall kontroller i grensekontrollen	44
4.3	Antall kontroller per årsverk og treffprosent	46
4.4	Tilpasning av bemanningen til trafikkstrømmen ved grensestasjonene	49
4.5	Kontrollarbeidet ved de ubemannede grenseovergangene	56
4.6	Beslagsutviklingen	59
4.6.1	Ulovlig innførsel	59
4.6.2	Ulovlig utførsel	62
4.7	Utviklingen i antall avdekkede alvorlige overtredelser (AOT)	64
5	Virkemidler i grensekontrollen	66
5.1	Utstyr og teknologi i grensekontrollen	66
5.1.1	Skanner	66
5.1.2	Kontrollfasiliteter	68
5.1.3	Hundetjenesten	69
5.1.4	Elektronisk tilstedeværelse	70
5.1.5	Tollbåtene	72
5.1.6	Sambandsutstyr	72
5.1.7	Ikt-systemene i grensekontrollen	72
5.1.8	Toll- og avgiftsetatens systemer for mottak og behandling av tips	73
5.2	De regionale analyseenhetene	74
5.2.1	Bakgrunnen for opprettelsen av analyseenhetene	74
5.2.2	Føringer fra Toll- og avgiftsdirektoratet	74

5.2.3	Analyseenhetenes organisering og arbeidsområder	74
5.3	Kompetanseutvikling i grensekontrollen	75
5.3.1	Kompetanseutvikling i regi av Toll- og avgiftsdirektoratet	75
5.3.2	Kompetanseutvikling i regi av tollregionene	75
5.3.3	Regionenes vurderinger av kompetansebehovet i grensekontrollen	76
5.4	Felles kontrollaksjoner	77
6	Finansdepartementets og Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av grensekontrollen	80
6.1	Finansdepartementets oppfølging av grensekontrollen	80
6.1.1	Mål og styringsparametere i grensekontrollen	80
6.1.2	Resultatoppnåelsen i grensekontrollen 2009–2013	80
6.1.3	Finansdepartementets oppfølging av mål- og resultatoppnåelsen i grensekontrollen	81
6.1.4	Finansdepartementets oppfølging av effektiviteten i grensekontrollen	82
6.2	Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av effektiviteten i grensekontrollen	84
7	Vurderinger	86
7.1	Manglende prioritering av arbeidet med å avdekkede alvorlige overtredelser (AOT)	87
7.2	Lave beslag for flere typer narkotika og valuta	87
7.3	Svakheter i prioriteringsgrunnlaget for bemanning	88
7.4	Muligheter for bedre bruk av flere sentrale virkemidler	88
7.5	Etats- og virksomhetsstyringen i grensekontrollen kan forbedres	89
8	Referanseliste	91

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall grenseoverganger via land, luft, sjø og tog fordelt på tollregion	42
Tabell 2	Utviklingen i antall årsverk i grensekontrollen og toll- og avgiftsetaten i perioden 2007–2013	46
Tabell 3	Fergetrafikk og bemanning for uke 11, 28 og 42 i 2012 ved Larvik havn	50
Tabell 4	Trafikkstrøm, kontrolltimer og antall kontroller for uke 11, 28 og 42 ved Storlien/Teveldal grenseovergang	51
Tabell 5	Oversikt over antall kontroller, antall treff og treffprosent ved ubemannede grenseoverganger i tollregionene Øst-Norge og Midt-Norge i perioden 2010–2012	57
Tabell 6	Antall avdekkede saker og mengde ved valutasmugling i perioden 2009–2013	63
Tabell 7	Antall og mengde politianmeldte beslag ved valutasmugling i perioden 2007–2012	63
Tabell 8	Antall avdekkede alvorlige overtredelser i tollregionene i perioden 2009–2012	65
Tabell 9	Oversikt over antall skanninger og treffprosent for Svinesund, Ørje og Brevik i perioden 2009–2012	66
Tabell 10	Antall og type hunder i toll- og avgiftsetaten per 31. desember 2012	70
Tabell 11	Antall kontroller og treff ved fem ubetjente grenseoverganger i Tollregion Øst-Norge i perioden 2009–2012	71
Tabell 12	Tollregionenes analyseenheter årsverk per mai 2013	74

Tabell 13	Midler til kompetanseutvikling – gjennomsnitt per årsverk for Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene i perioden 2010–2013 (kroner)	76
Tabell 14	Mål og resultater per styringsparameter for perioden 2009–2013	80

Figuroversikt

Figur 1	Antall kontroller og treffprosent av reisende, transportmidler og gods for hele landet i perioden 2007–2012	45
Figur 2	Antall kontroller av reisende per årsverk for alle regionene og for landet samlet i perioden 2007–2012	47
Figur 3	Kontroller per 100 000 reisende i tollregionene Oslo og Akershus, Vest- og Sør-Norge i perioden 2007–2012	48
Figur 4	Kontroll per årsverk og treffprosent for kontroll av transportmidler for hele landet i perioden 2007–2012	48
Figur 5	Kontroll per årsverk og treffprosent for kontroll av gods for hele landet i perioden 2009–2012	49
Figur 6	Antall kontroller og antall reisende ved Trondheim lufthavn Værnes uke 11, 28 og 42 i 2012	52
Figur 7	Antall kontroller og antall reisende ved Oslo lufthavn uke 11, 28 og 42 i 2012	53
Figur 8	Gjennomsnittlig bemanning og gjennomsnittlig antall passeringer i tre skift for ukedag og helg i uke 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012	54
Figur 9	Bemanning og trafikk per uke for ukene 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012	55
Figur 10	Trafikk og bemanning per dag for uke 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012	55
Figur 11	Antall trafikkpasseringer og bemanning per time for uke 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012	56
Figur 12	Antall beslag i perioden 2007–2013	59
Figur 13	Antall narkotikabeslag i perioden 2007–2013	60
Figur 14	Mengde narkotikabeslag i kilo i perioden 2007–2013	61

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ifølge *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet* fra 2011 har det vært en kraftig økning i gods- og passasjertrafikken til og fra Norge de siste årene, samtidig som smugling organiseres stadig mer profesjonelt. Toll- og avgiftsetatens grensekontroll er kontroll av gods, reisende og transportmidler for å hindre/motvirke smugling av varer.

Bekjempelse av ulovlig inn- og utførsel av varer gjennom grensekontrollen, er nært knyttet til toll- og avgiftsetatens samfunnsbeskytterrolle. Dette gjelder ikke minst varer som utgjør en trussel mot liv, helse og miljø, for eksempel narkotika, dopingmidler, sprit, våpen, forfalskede medisiner, smittebærende varer og farlig avfall. Grensekontrollen skal også hindre smugling av høyt avgiftsbelagte og kvoteregulerte varer, som for eksempel alkohol og tobakk. Ulovlig innførsel av varer kan også undergrave ordinær næringsvirksomhet, generere betydelig kapital til finansiering av annen kriminell aktivitet og medføre tapte inntekter for statskassen i form av avgiftsunndragelser.

Toll- og avgiftsetaten er underlagt Finansdepartementet og organisert i et sentralt direktorat og seks underliggende tollregioner.¹ Etaten hadde en bemanning på 1840 i 2013. 260 netto årsverk av dette gikk til operativ grensekontroll.²

I strategiplan for toll- og avgiftsetaten har kampen mot den organiserte kriminaliteten førsteprioritet i arbeidet med å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer.³

Toll- og avgiftsetaten skal føre kontroll med vareførselen til og fra landet. Norge har en langstrakt kystlinje og landegrense med mange grenseoverganger. Høyt volum av gods, reisende og transportmidler, og stadig nye metoder for ulovlig inn- og utførsel av varer, skaper utfordringer i grensekontrollen. Samtidig skal effektiviteten i den legale vareførselen ivaretas. Dette medfører store krav til at grensekontrollen i toll- og avgiftsetaten er basert på risikovurderinger, etterretning og målrettet objektutvelgelse for å sikre en effektiv ressursbruk.

Smugling defineres som *ulovlig inn- eller utførsel av varer eller brudd på plikten til å legge fram lovlige varer ved inn- eller utførsel, tollekspedere den eller legge den inn på tollager*. Smugling dreier seg m.a.o. alltid om *uregistrerte varer*.⁴ Smuglingen kan deles inn i tre ulike typer: til privat forbruk, som bigeskjeft, og den profesjonelle, organiserte smuglingen.⁵

Til forskjell fra mye annen kriminalitet er smugling i de fleste tilfeller lovbrudd uten direkte offer, og det forekommer sjelden anmeldelser fra allmennheten. Det er derfor i stor grad toll- og avgiftsetatens egeninnsats som er avgjørende for hvor mange lovbrudd som blir avdekket.⁶

1) Toll- og avgiftsetatens hjemmeside, www.toll.no. Hentedato 3. juni 2013.

2) Statistikk mottatt fra Toll- og avgiftsdirektoratet 31. januar 2014.

3) Toll- og avgiftsetatens strategiplan 2010.

4) E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 27. august 2013.

5) Rusmidler i Norge 2012 s. 79. Sirius 2012.

6) Rusmidler i Norge 2012, Sirius 2012.



Kontroll av transportmidler ved Svinesund tollsted

Kilde: Riksrevisjonen

For å sikre en effektiv grensekontroll er det også viktig at ressursene settes inn slik at oppdagelsesrisikoen oppleves som høy, og at toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet er synlig både ved grenseovergangene og i mediebildet.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere måloppnåelse og effektivitet i toll- og avgiftsetatens arbeid med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer gjennom grensekontrollen.

Følgende problemstillinger blir belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad utnytter toll- og avgiftsetaten tilgjengelige virkemidler i arbeidet med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer på en effektiv måte?
 - 1.1 Hva er utviklingen i grensekontrollens resultater sammenlignet med trafikkgrunnlaget?
 - 1.2 I hvilken grad sikres det at disponeringen av bemanningen i grensekontrollen er tilpasset smuglingsrisikoen, og at kompetanseutviklingen er målrettet?
 - 1.3 I hvilken grad bidrar utstyr og teknologi til en effektiv grensekontroll?
 - 1.4 I hvilken grad bidrar felles kontrollaksjoner med andre etater til en effektiv grensekontroll?
- 2 I hvilken grad følger Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet opp produktivitet og effektivitet i grensekontrollen?
 - 2.1 I hvilken grad følger Finansdepartementet opp produktivitet og effektivitet i grensekontrollen i styringsdialogen med Toll- og avgiftsdirektoratet?
 - 2.2 I hvilken grad følger Toll- og avgiftsdirektoratet opp at etatens arbeid med grensekontrollen er effektivt?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkellesperioden omfatter årene 2010–2013. Enkelte steder er det benyttet tall tilbake til 2007 for å belyse utviklingen. Hovedvekten i undersøkelsen ligger på grensekontrollens arbeid med å hindre/motvirke ulovlig *innførsel* av varer. Kontrollen av ulovlig *utførsel* er i mindre grad blitt undersøkt, siden det i liten grad føres statistikk over utførselskontroll.

For å belyse de to hovedproblemstillingene er følgende metoder og datakilder blitt benyttet:

- **Dokumentanalyse:** Stortingsdokumenter (proposisjoner, innstillinger og meldinger), tildelingsbrev (fra Finansdepartementet til Toll- og avgiftsdirektoratet), årsrapporter og risikovurderinger (Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene), referat fra etatsstyringsmøter og øvrige styringsdokumenter og evalueringsrapporter.
- **Kvantitative data:** Toll- og avgiftsetatens kontroll- og beslagsstatistikk og årsverksstatistikk. Toll- og avgiftsetatens bemannings-, trafikk- og kontrollstatistikk ved sju grenseoverganger for tre/fire utvalgte uker i 2012, toll- og avgiftsetatens tall over utviklingen i trafikkgrunnlaget og statistikk over heroinbruk i Norge fra Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus).
- **Intervjuer:** Toll- og avgiftsdirektoratet, fem tollregioner med tilhørende tre tollkontorer/regiontollsteder (Oslo lufthavn ved Kontrollkontoret Gardermoen, Svinesund og Larvik). Alle intervjureferater er verifisert.
- **Spørreliste:** Brev til alle de seks tollregionene og Finansdepartementet.

Informasjon om effektiviteten i toll- og avgiftsetatens grensekontroll er begrenset fordi det totale omfanget av smuglingen er ukjent. Smugling er en ulovlig handling, og det fins derfor ingen statistikk over hvor mye som smugles inn i Norge som kan sammenstilles med beslagsstatistikken fra toll- og avgiftsetaten.

Vurderingen av formåls effektivitet i toll- og avgiftsetatens grensekontroll har bestått i å analysere utviklingen i toll- og avgiftsetatens beslagsstatistikk, samt å se dette i sammenheng med rapporter fra Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus). Undersøkelsen har derfor vurdert i hvilken grad toll- og avgiftsetaten utnytter tilgjengelige virkemidler i arbeidet med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer på en effektiv måte.

2.1 Problemstilling 1: I hvilken grad utnytter toll- og avgiftsetaten tilgjengelige virkemidler i arbeidet med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer på en effektiv måte?

Kvantitative analyser av kontroll- og beslagsstatistikk for årene 2007–2013 har vært utgangspunktet for å besvare problemstillingen. Kontrollstatistikken fra toll- og avgiftsetaten er sammenstilt med statistikk for trafikkstrømmen (gods, reisende og transportmidler) fra toll- og avgiftsetaten. Utviklingen i antall avdekkede alvorlige overtredelser (AOT) har vært sentral, blant annet toll- og avgiftsetatens arbeid med å hindre/motvirke innførsel av narkotika.

For å vurdere produktiviteten i grensekontrollen er utviklingen i antall årsverk per region blitt sammenstilt med utviklingen i antall kontroller. For enkelte regioner, der det fins oversikt over antall reisende, har det også blitt sett på utviklingen

i kontrollfrekvensen, kontroller av reisende per 100 000 reisende. De kvantitative dataene er kombinert med kvalitative data gjennom dokumentanalyse, intervjuer og spørrelistor.

Trafikkdata

For persontrafikk (antall reisende) ved flyplasser⁷ og med tog, er det bare antall inngående passasjerer som er tatt med i undersøkelsen.⁸ Toll- og avgiftsdirektoratet har hentet inn tallene for vei for tollregionene Øst- og Midt-Norge fra Statens vegvesen og for Tollregion Nord-Norge fra norsk og finsk tollvesen som utfører tellinger. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratets rapport om trafikkutvikling fra 2012 er tallene for de største veiovergangene tilnærmet korrekt, mens tall for de små overgangene er basert på tellinger enkelte måneder. Tallene for 2012 og 2013 er ikke endelige, men Toll- og avgiftsdirektoratet har estimert et anslag i rapporten *Trafikkutvikling i regionene* fra oktober 2012.

Bemanning og trafikkmengde

Bemanningen ved sju utvalgte grenseoverganger og kontrollhyppigheten i tre/fire utvalgte uker⁹ i 2012 er sammenstilt med trafikkmengden ved de respektive grenseovergangene. I analysen ses det på om fordelingen av bemanningen, eventuelt kontrollhyppigheten gjennom døgnet, mellom dagene innenfor ukene og mellom ukene ved de utvalgte grenseovergangene, er tilpasset trafikkmengden. Analysene for de sju grenseovergangene er svært ulike på grunn av ulik oversikt over trafikk og bemanning ved overgangene. Grenseovergangen ved Helligskogen i Troms fylke har for eksempel bare et årsanslag over trafikken, mens Svinesund har nøyaktig trafikkoversikt per time.

Hvordan analyseenhetene benyttes, og enhetenes bidrag i utarbeidelsen av risikovurderingene, er vurdert gjennom en kombinasjon av spørrelistor til tollregionene og dokumentanalyse av regionenes årsrapporter. I tillegg er intervjuer med de fem utvalgte regionene med på å belyse denne problemstillingen.

Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling i etaten er blant annet belyst gjennom dokumentanalyse av styringsdokumenter, spørreliste til tollregionene og intervjudata.

Utstyr og teknologi

Faste og mobile skannere er et sentralt virkemiddel for å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer. Utviklingen i kontrollstatistikk og utnyttelsesgraden av faste og mobile skannere er kombinert med intervjudata og dokumentanalyse for å kunne gi svar på i hvilken grad bruk av skannere bidrar til en effektiv grensekontroll.

Tilsvarende metodisk tilnærming er benyttet for å vurdere om bruken av andre virkemidler er effektiv, herunder hundetjenesten, tollbåtene og elektronisk tilstedeværelse (kameraovervåking av ubemannede grenseoverganger). Kontrollstatistikk og treffprosent fra grenseoverganger med elektronisk overvåking er sammenlignet med kontrollstatistikk og treffprosent før elektronisk overvåking kom.

I tillegg har toll- og avgiftsetatens interne evaluering av skannere, hundetjeneste og elektronisk tilstedeværelse blitt benyttet for å belyse denne problemstillingen.

7) Notat vedlagt i e-post 15. februar 2013 fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen. I notat fra Toll- og avgiftsdirektoratet 11. februar 2013 presiseres det at etter avtale med Avinor regnes tall for inngående passasjerer på denne måten: $(\text{rutetraffikk} + \text{chartertraffikk})/2 + (18,3 * \text{transfer talt 2 ganger})/100$ på Gardermoen og $(\text{rutetraffikk} + \text{chartertraffikk})/2$ på de andre flyplassene.

8) I *Trafikkutvikling i regionene fra 2012* antas det at for flytrafikk, togtrafikk og noe av landeveistrafikken er inngående og utgående trafikk lik.

9) Uke 11, 28, 42 og 46 i 2012.

For å vurdere effektiviteten av ikt-systemenes bidrag som analyseverktøy i arbeidet med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer er det gjennomført dokumentanalyse av styringsdokumenter og spørreliste til regioner. I tillegg er det sendt brev med spørsmål til Finansdepartementet og gjennomført intervjuer med Toll- og avgiftsdirektoratet og fem tollregioner (inkludert tre tollkontorer) som bruker ikt-systemene daglig.

Felles kontrollaksjoner

Samarbeidet mellom toll- og avgiftsetaten og andre etater som politiet, skatteetaten og øvrige regelverkseiere er en forutsetning for en effektiv grensekontroll. Det er valgt ut fire felles kontrollaksjoner som er gjennomført i 2012, én internasjonal valutaaksjon (Athena III), én regional felles kontrollaksjon (Koropo) og to lokale felles kontrollaksjoner (Maritim høstjakt og Aksjon, høyt beskattede varer). Dokumentasjon knyttet til kontrollaksjonene er gjennomgått og supplert med intervjudata for de aktuelle regionene.

2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad følger Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet opp produktivitet og effektivitet i grensekontrollen?

Dokumentanalyse har vært den sentrale metodiske tilnærmingen for å besvare denne problemstillingen. Det er gjennomført dokumentanalyse av tildelingsbrev, årsrapporter (både Toll- og avgiftsdirektoratets og regionenes) og referater fra Finansdepartementets etatsstyringsmøter med Toll- og avgiftsdirektoratet. Målet med gjennomgangen har vært å belyse på hvilken måte departementet vektlegger og innhenter informasjon om produktivitet og effektivitet i toll- og avgiftsetatens grensekontroll i styringsdialogen med direktoratet. Dokumentasjon av Toll- og avgiftsdirektoratets styringsdialog med regionene, inkludert møter der styringsparameterne og resultatkravene blir diskutert, er gjennomgått for å se om direktoratet sikrer god effektivitet i etaten. Det har også blitt undersøkt hvordan tollregionene og Toll- og avgiftsdirektoratet benytter tollregionenes risikovurderinger.

Intervjuer og spørrelister til tollregionene er også benyttet, blant annet for å belyse hvordan mål- og resultatstyringssystemet bidrar til en effektiv grensekontroll og til å prioritere avdekking av de alvorlige overtredelsene.

Effektiviteten i toll- og avgiftsetaten har vært en sentral del av sluttintervjuet med Toll- og avgiftsdirektoratet og de skriftlige spørsmålene sendt til Finansdepartementet.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnet mål for grensekontrollen

Finansdepartementet fastsetter hovedmålene for toll- og avgiftsetaten. Ifølge Finansdepartementets fagproposisjoner for perioden 2010–2012, jf. tilhørende innstillinger, er ett av de overordnede målene for toll- og avgiftsetaten å hindre¹⁰ ulovlig inn- og utførsel av varer. En hovedoppgave for etaten er å kontrollere gods, reisende og transportmidler. Samtidig er det en hovedoppgave for etaten å tilrettelegge for effektiv inn- og utførsel av varer.

I Finansdepartementets Prop. 1 S (2011–2012), jf. Innst. 5 S (2011–2012) vises det til at den underliggende målstrukturen (kvalitative og kvantitative resultatmål) fastsettes i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og toll- og avgiftsetaten i forbindelse med utformingen av departementets tildelingsbrev til etaten.

Toll- og avgiftsetaten skal ifølge tolloven § 1-5 c føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet og sørge for at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes. I kontrollen av vareførselen kan tollmyndighetene ifølge tolloven § 13-3 stanse og undersøke:

- a) fartøy og luftfartøy som befinner seg i tollområdet
- b) ethvert annet transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet
- c) vareførsel til eller fra tollområdet uten bruk av transportmiddel
- d) vareførsel til eller fra anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy

3.2 Krav til beslag av narkotiske stoffer

Ifølge Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping* er regjeringens mål at mengden som beslaglegges, bør betydelig opp for alle typer narkotika.¹¹ I Innst. 207 S (2012–2013) uttrykker helse- og sosialkomiteen at den er tilfreds med at regjeringen vil sikre målrettet arbeid for å avdekke og begrense organisert narkotikakriminalitet og øke mengden beslaglagt stoff på det norske markedet. Komiteen er videre tilfreds med at regjeringen vil målrette innsatsen for å hindre grensepassering av narkotika og valuta. Komiteen understreker at det er viktig å motarbeide organisert kriminalitet blant annet ved å medvirke til redusert distribusjon og omsetning av narkotika.

3.3 Krav til effektiv ressurs- og virkemiddelbruk

Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene, jf. § 10 i bevilgningsreglementet. Ifølge veileder i statlig budsjettarbeid fra Finansdepartementet fra mars 2012 gjelder effektivitetskravet både formåls- og kostnadseffektivitet. For bevilgninger til drift av statlig virksomhet bør det for eksempel stilles strenge krav både til kostnadseffektivitet og til formålseffektivitet.

10) Formuleringen av hovedmålet er endret i Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet fra å *hindre* til å *motvirke* ulovlig inn- og utførsel av varer.

11) Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping*.

Reglementet for økonomistyring i staten har i § 4 grunnleggende styringsprinsipper som alle virksomheter skal styre etter. Virksomhetene skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Virksomheten skal etter bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 tilpasse systemer og rutiner etter risiko og vesentlighet.

Departementenes styringsansvar er beskrevet i bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.2. Departementet har et overordnet ansvar for at:

- a) virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- b) virksomheten bruker ressurser effektivt
- c) styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
- d) virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- e) det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll
- f) evalueringer gjennomføres

Virksomhetens interne styring skal ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.3.2 være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.5.1 skal departementet i samråd med virksomheten definere behov og avtale omfang og innhold i rapporteringen. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Virksomheten skal informere departementet om vesentlige avvik i forhold til vedtatte planer eller tildelingsbrev straks virksomheten får kjennskap til slike avvik. Virksomheten skal videre fremme forslag om mulige korrigerende tiltak.

Ifølge § 16 i reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal blant annet belyse virkemidler. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.

Departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringer kan ha fokus på innsatsfaktorer, aktiviteter,

produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, jf. punkt 1.5.3 i bestemmelser om økonomistyring i staten.

I Innst. S. nr. 321 (2008–2009) ber flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen regjeringen om å legge økt vekt på kvalitative mål i styringen av statlige virksomheter og analyse og evalueringer i vurderingen av statlige virksomheters måloppnåelse.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet må antall kontroller økes vesentlig for å opprettholde kontrolldekningen, jf. Budsjett-innst. S. nr. 1 (2008–2009). I Finansdepartementets Prop. 1 S (2011–2012), jf. Innst. 5 S (2011–2012) opplyses det at kompleksiteten i den økonomiske kriminaliteten og veksten i strømmen av varer over grensen tilsier at toll- og avgiftsetaten må basere sin kontrollvirksomhet på risiko-vurderinger. Det er verken mulig eller ønskelig å kontrollere alt som kommer over grensen, og kontrollen innrettes derfor etter vesentlighet og risiko, blant annet ved bruk av internasjonale kontaktnettverk, risikoanalyser og informasjonsinnhenting.

Ifølge Finansdepartementets Prop. 1 S (2009–2010), jf. Innst. 5 S (2009–2010), er det en utfordring for toll- og avgiftsetaten å systematisere og følge opp informasjon og tips, samt å etablere bedre samhandling mellom de ulike kontrollområdene. Det er ønskelig med en mer helhetlig tilnærming til dette arbeidet, og det legges derfor opp til å opprette særskilte analyseenheter i alle tollregionene.

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 (2008–2009), at toll- og avgiftsetaten fortsatt vil prioritere godskontroll, blant annet ved bruk av etatens skannere. Av Finansdepartementets Prop. 1 S (2011–2012), jf. Innst. 5 S (2011–2012), framgår det at røntgenutstyr, herunder store skanner-maskiner, gir mer målrettede kontroller, og at kontroll ved hjelp av røntgenutstyr og skannere bidrar til en mer effektiv gjennomføring av kontroller. Det framgår av Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet, jf. Innst. 5 S (2012–2013), at elektronisk tilstedeværelse er et effektivt verktøy som har bidratt til flere store narkotikabeslag.

Ifølge tildelingsbrevet til toll- og avgiftsetaten for 2012 forutsetter Finansdepartementet at etaten kontinuerlig arbeider med å utvikle kontrollmetoder for å møte den stadige endringen i kriminalitets- og trafikkbildet.

3.4 Krav til kompetanseutvikling og samarbeid

I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009), vises det til at kompetanseutvikling er avgjørende for fornyelse og kvalitet i offentlig sektor.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 (2008–2009) pekes det på at den legale og illegale internasjonale handelen er omfattende og komplisert, og at dette stiller krav til at etaten innehar den nødvendige kompetansen og disponerer ressursene på en god måte. Proposisjonen peker videre på at det er behov for å prioritere kompetanseutvikling og kontrollmetodikk i kontrollarbeidet.

I Prop. 1 S (2010–2011) for Finansdepartementet, jf. Innst. 5 S (2010–2011), opplyses det at etaten skal forsterke arbeidet med risikovurderinger og analyse, etter at det i 2010 ble opprettet egne analyseenheter i alle tollregioner.

I Prop. 1 S (2011–2012) for Justis- og politidepartementet, jf. Innst. 6 S (2011–2012), opplyses det at det er nødvendig med en økt satsing på kontrolltiltak i politiet og tollvesenet gjennom videreutvikling av metodebruk, etterretning, utvikling av teknologi og tverretatlig samarbeid for å hindre at narkotika kommer inn i landet.

Ifølge Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*, jf. Innst. 300 S (2010–2011), er det nødvendig å styrke den samlede innsatsen for å hindre innførsel av narkotika slik at tilgangen til ulovlige stoffer blir mindre. Regjeringen vil legge til rette for en videreutvikling av samarbeidet mellom politiet og tollmyndighetene for å gjøre kontrollene mer effektive. I denne sammenhengen kan det for eksempel være aktuelt å styrke det grensenære samarbeidet, samt øke innsatsen ved andre innførselsveier som flyplasser og havner.

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Finansdepartementet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 (2007–2008), opplyser departementet at toll- og avgiftsetaten vil videreutvikle og forsterke samarbeidet med andre myndigheter som har samfunnsbeskyttende oppgaver. Ved å møte potensielle trusler som narkotika, terror, ulike former for organisert kriminalitet, miljøfarer, matvaresikkerhet, sykdommer og dyrehelse allerede i tilknytning til grensepasseringen kan samfunnets sikkerhet økes.

I Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*, jf. Innst. 300 S (2010–2011), opplyses det at politietaten i samarbeid med blant annet tollmyndighetene må legge mer vekt på transporten av ulike illegale varer ut fra Norge. Ifølge meldingen innebærer helhetlig tenkning også bedre samhandling over etatsgrenser.

I Innst. 315 S (2010–2011) stiller flertallet i justiskomiteen seg bak Justisdepartementets vurderinger i brev av 14. mars 2011. I brevet uttaler departementet at tollmyndighetenes ansvar for å hindre ulovlig vareførsel over landegrensene overlapper med politiets ansvar for å bekjempe grensekryssende kriminalitet. Det er derfor viktig at tollmyndighetene og politiet har et godt og velfungerende samarbeid på grenseovergangsstedene for å sikre en best mulig utnyttelse av kompetanse og ressurser, og en best mulig samlet kontroll på grensene.

I Innst. 79 S (2010–2011) peker kontroll- og konstitusjonskomiteen på betydningen av samarbeid mellom politi-, skatte- og tollmyndighetene i arbeidet mot organisert kriminalitet.

4 Resultatutvikling for toll- og avgiftsetatens grensekontroll i perioden 2007–2013

4.1 Trafikkutviklingen over landegrensen i perioden 2007–2013

I 2011 passerte ifølge Prop. 1 S (2012–2013) i overkant av 8,5 mill. kjøretøy over landegrensen inn i Norge, fordelt på 11 betjente og 58 ubemannede grenseoverganger. Dette er en økning på 15 prosent fra 2006, og trafikken er økende.

Toll- og avgiftsdirektoratet viser i årsrapport for 2012 til etatens utfordring(er) med sterk økning i både varemengde og trafikkvolum.

Svinesund og Oslo lufthavn trekkes fram som eksempler på steder med stor trafikkøkning. På Svinesund har antallet tunge kjøretøy økt med 30 prosent i tidsrommet 2004–2012. Ved Oslo lufthavn er antall internasjonale reisende doblet siden 1999. Trafikken er også økende på de øvrige flyplassene med internasjonal trafikk og på de fleste av landets grenseoverganger og havner. Som et resultat av trafikkøkningen kreves det ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet stadig større innsats for å opprettholde blant annet tilstedeværelse og kontroll.

Toll- og avgiftsetaten skal kontrollere all vareførsel til og fra landet via luft, land, sjø og tog.

Tabell 1 viser antall bemannede og ubemannede grenseoverganger for hele landet per region fordelt på land, luft, sjø og tog.

Tabell 1 Antall grenseoverganger via land, luft, sjø og tog fordelt på tollregion*											
Grenseoverganger	Bemannet					Ubemannet					I alt
	Land	Luft	Sjø	Tog	Totalt	Land	Luft	Sjø	Tog	Totalt	Antall grenseoverganger per region
Tollregion Nord-Norge	7	2	5	0	14	0	2	0	0	2	16
Tollregion Midt-Norge**	4	3	5	0	12	14	2	22	1	39	51
Tollregion Vest-Norge	0	5	2	0	7	0	0	0	0	0	7
Tollregion Sør-Norge	0	2	4	0	6	0	0	0	0	0	6
Tollregion Øst-Norge	5	1	0	0	6	33	2	4	2	41	47
Tollregion Oslo og Akershus	0	1	2	0	3	1	6	1	0	8	11
Sum	16	14	18	0	48	48	12	27	3	90	138

* Alle tollregionene har sendt oversikt til Riksrevisjonen over overganger i august/september 2013. Antall grenseoverganger til vei (64) er ikke likt med det tallet som oppgis i Prop. 1 S (2012–2013) (69), eller Toll- og avgiftsdirektoratets trafikkutviklingsrapport av 2012, s. 15 (61).

** Tollregion Midt-Norge presiserer at de båthavnene som ligger i by der toll- og avgiftsetaten er stasjonert, regnes som bemannet, selv om toll- og avgiftsetaten ikke er stasjonert på havna. I ubemannede båthavner kan fartøy legge til på en bryggekannt dersom de har tillatelse. Tollregion Midt-Norge har ført opp de mest benyttede havnene i regionen.

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 1 viser at det til sammen fins 138 grenseoverganger i Norge. Av disse er 48 (35 prosent) bemannede og 90 (65 prosent) ubemannede. Av de 90 ubemannede grenseovergangene er mer enn halvparten, 49, i tollregionene Øst-Norge og Oslo og Akershus. 39 av de ubemannede grenseovergangene er i Tollregion Midt-Norge, mens tollregionene Vest- og Sør-Norge ikke har noen. I 2013 ble det brukt ca. 260 årsverk til å kontrollere alle grenseovergangene. Det er stor forskjell på mengde og type trafikk som kommer via de ulike grenseovergangene. For eksempel har grenseovergangen ved Svinesund og Oslo lufthavn henholdsvis mange tusen kjøretøy og reisende hver dag, mens flere veioverganger i tollregionene Øst-, Midt- og Nord-Norge har liten trafikk gjennom året. Det er også flere overganger der toll- og avgiftsetaten ikke har oversikt over trafikkmengden.

4.1.1 Fly

Antall inngående flypassasjerer har økt med 31 prosent fra 7,3 mill. i 2007 til 9,6 mill. per år i 2013. Tollregion Øst-Norge har hatt den største prosentvise veksten i denne perioden fra 6000 passasjerer i 2007 til ca. 900 000 passasjerer i 2013.¹² Den prosentvise veksten i perioden for de øvrige regionene, unntatt Tollregion Sør-Norge, er som følger:

- 68 prosent i Tollregion Midt-Norge
- 60 prosent i Tollregion Nord-Norge
- 58 prosent i Tollregion Vest-Norge
- 10 prosent i Tollregion Oslo og Akershus

I absolutte tall er veksten i antall reisende mye større i Tollregion Oslo og Akershus enn de øvrige regionene. Tendensen har vært noe annerledes i Tollregion Sør-Norge, der antall passasjerer har økt svakt fra 2007 til 2009, for deretter å reduseres marginalt for hvert år.



Godstrafikk ved Svinesund tollsted

Kilde: Riksrevisjonen

12) Trafikkutvikling i regionene, 2012, utgitt av Toll- og avgiftsdirektoratet. Tall for 2013 er estimert i rapporten om trafikkutvikling.

4.1.2 Kjøretøy

Antall kjøretøy på landevei (inn- og utgående) har økt fra 15 mill. per år i 2007 til ca. 17 mill. per år i 2012. Over 80 prosent av trafikken går gjennom Tollregion Øst-Norge. Det aller meste av grensetrafikken i Øst-Norge går gjennom overgangene nye og gamle Svinesund, Ørje og Magnormoen.

Tollregion Nord-Norge opplyser at det har vært en økning i trafikken på landeveien, særlig fra tidligere østblokkland som Polen og de baltiske stater. Finland er et transittland for varer som smugles inn til Norge, ifølge Tollregion Nord-Norge.

4.1.3 Ferge og tog

Antall fergepassasjerer (både inngående og utgående) gikk ned fra 6,3 mill. i 2007 til 5,9 mill. i 2012. Antall personbiler på ferge (inngående og utgående) har økt svakt fra 1,1 mill. i 2007 til i underkant av 1,2 mill. personbiler på ferge i 2012.

Antall kjøretøy for godstransport på ferge økte fra 160 000 i 2009 til 190 000 kjøretøy i 2012. Antall kjøretøy for godstransport på ferge i Tollregion Sør-Norge utgjorde omtrent to tredeler av alle kjøretøy for godstransport på ferge i Norge i 2007.

Antall togpassasjerer (inngående) har vært stabilt i perioden 2009–2012, og er på ca. 260 000 per år. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratets rapport om trafikkutvikling forventes det ingen store endringer framover.¹³

Import av gods

Mengden av importert gods har gått ned fra ca. 36 mill. tonn i 2007 til 29 mill. tonn i 2009. Deretter har godsmengden økt til i underkant av 34 mill. tonn i 2012. Av disse utgjør gods på skip ca. 24 mill. tonn i 2012.¹⁴

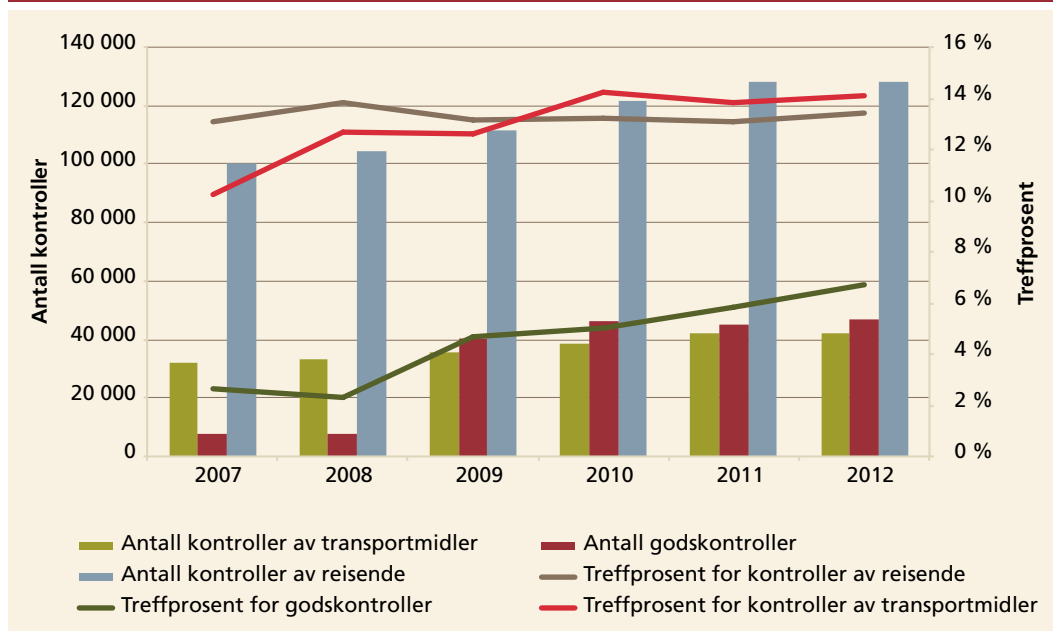
4.2 Utviklingen i antall kontroller i grensekontrollen

Kontrollene som utføres i grensekontrollen, deles opp i kontroll av reisende, transportmidler og gods. Antall kontroller av reisende og transportmidler har økt i perioden 2007–2011, men veksten har avtatt fra 2011 til 2012. Antall godskontroller i perioden 2010–2012 har vært stabil med små årlige variasjoner. Figur 1 viser utviklingen i antall kontroller av reisende, transportmidler og gods i perioden 2007–2012.

13) Toll- og avgiftsdirektoratet har hentet inn tallene fra NSB, SJ og Tågkompaniet.

14) Nettovekt uten emballasje. Trafikkutvikling i regionene, 2012, utgitt av Toll- og avgiftsdirektoratet.

Figur 1 Antall kontroller og treffprosent av reisende, transportmidler og gods for hele landet i perioden 2007–2012



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 1 viser at det utføres langt flere kontroller av reisende, med i overkant av 128 000 kontroller i 2011 og 2012, enn av transportmidler og gods, som har hatt henholdsvis ca. 42 000 og 47 000 kontroller i 2012. Figuren viser også at antall kontroller av reisende og transportmidler har økt med henholdsvis 28 og 31 prosent fra 2007 til 2012, mens godskontroller har økt kraftig i samme periode. Selv om antall kontroller av reisende har økt med 28 prosent, har treffprosenten vært ganske stabil (med små variasjoner) på litt over 13 prosent i denne perioden. Treffprosenten for kontroll av transportmidler har økt fra 10,2 i 2007 til 14,1 i 2012.

En viktig grunn til den kraftige økningen er at antall godskontroller er utvidet (fra godskontroll på transportmidler) til å omfatte kontroller på lager, post- og kurer-sendinger.¹⁵ Antall godskontroller før og etter 2009 er derfor ikke sammenlignbare. Antall godskontroller for post- og kurer-sendinger og lager utgjorde ca. tre firedeler av alle godskontroller i perioden 2009–2012. Økningen i treffprosenten i perioden 2008–2012 skyldes i stor grad treff i godskontroller på post- og kurer-sendinger.

Gods på skip utgjorde i 2012 ca. 70 prosent av alt importert gods.¹⁶ Godsstatistikken til toll- og avgiftsetaten kan ikke skille ut statistikk for godskontroll på lasteskip. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at omfanget av kontroller av containere på lasteskip ikke er stort. Direktoratet mener at omfattende rutinemessig og stikkprøvebasert kontroll av lasteskip ikke er rasjonelt, på bakgrunn av omfang og tilgjengelige ressurser. Etaten baserer slike kontroller på konkret mistanke eller tips, eller planlagt segment-testing for å teste ut eventuell risiko knyttet til et ukjent eller lite kjent område. Ifølge direktoratet er det i de senere årene også brukt skanner på dette området, men det er ingen ting som tilsier økt risiko. Risikovurderinger knyttet til containere gjøres også av toll- og avgiftsmyndigheter i andre land, noe som innebærer at de aktuelle objektene har blitt vurdert før de kommer til Norge. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser videre at det ikke er gjort store beslag i containere på lasteskip. Toll- og avgifts-

15) Fotnote 1 i Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport for 2009.

16) Trafikkutvikling i regionene, 2012, utgitt av Toll- og avgiftsdirektoratet.

etaten har heller ikke informasjon fra utlandet eller tips som tilsier økt oppmerksomhet mot dette.¹⁷

I praksis varierer utførelsen av de ulike typene kontroller både mellom og innad i regionene. Tollregion Nord-Norge har en relativt stor andel av kontrollene av reisende og transportmidler på landsbasis sammenlignet med trafikkgrunnlaget, men de har lavere treffprosent. Regionen opplyser at den arbeider med å få opp treffprosenten. Samtidig utføres en stor andel av kontrollene i regionen av mobile enheter. Disse må nødvendigvis utføre kontroller når de er ved grensen, og må ta andre hensyn ved objektutvelgelsen enn hvis kontrollene hadde blitt utført av fast bemanning. Regionen mener at kontrollene forhåpentligvis har en preventiv effekt. Mangelfulle kontrollfasiliteter kan også begrense resultatene, jf. punkt 5.1.2 om kontrollfasiliteter.

4.3 Antall kontroller per årsverk og treffprosent

For å kunne si noe om utviklingen i produktiviteten i grensekontrollen er det nødvendig å ha oversikt over ressursutviklingen. Tabell 2 viser ressursutviklingen i grensekontrollen og hele etaten målt i antall årsverk i perioden 2007–2013.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prosentvis endring fra 2007–2013
Hele tolletaten	1676	1700	1748	1794	1835	1847	1840	10
Herav til å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer i hele etaten (inkludert TAD)	304	321	336	360	387	397	390	28
Herav til operativ grense- og trafikkontroll	204	217	225	244	262	265	260	27

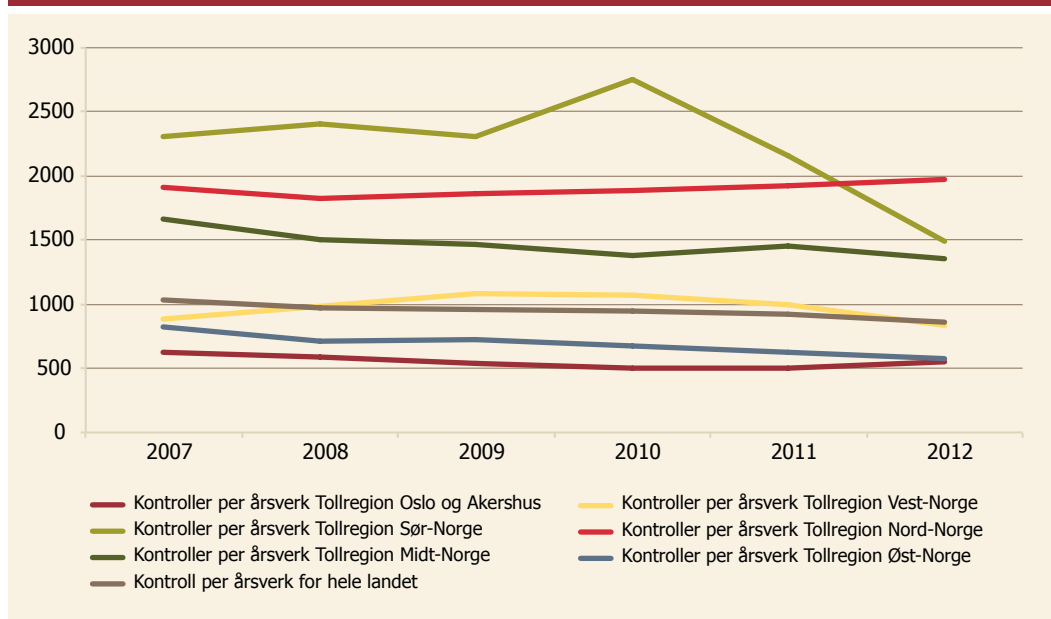
Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 2 viser at antall årsverk i toll- og avgiftsetaten har økt fra 1676 årsverk i 2007 til 1840 i 2013. Av de 1840 årsverkene gikk 390 til grensekontroll i 2013. Disse inkluderer ressurser til analyse og etterretning og ressurser fra Toll- og avgiftsdirektoratet. 260 årsverk gikk i 2013 til operativ grensekontroll i regionene. Prosentvis har økningen til grensekontroll vært om lag 28 prosent over hele perioden, mens økningen i hele etaten har vært på rundt 10 prosent.

Figur 2 viser antall kontroller av reisende per årsverk for alle regionene og landet samlet.

17) Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2013.

Figur 2 Antall kontroller av reisende per årsverk for alle regionene og for landet samlet i perioden 2007–2012



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 2 viser at antall kontroller per årsverk for landet totalt har gått ned med 17 prosent i perioden 2007–2012. Mens det ble utført 1030 kontroller per årsverk i 2007, var tilsvarende tall 855 i 2012. Toll- og avgiftsdirektoratet antyder at grundigere kontroller kan være en mulig årsak til nedgangen.¹⁸

Figuren viser videre at det til dels er store forskjeller mellom regionene for alle årene i antall utførte kontroller av reisende per årsverk. I 2012 utføres det flest kontroller i Tollregion Nord-Norge, med 1976 kontroller per årsverk, mens det utføres færrest i Tollregion Oslo og Akershus, med 571 kontroller per årsverk. En kontroll er ikke nødvendigvis det samme på ulike steder. Tollregion Nord-Norge mener at en av årsakene til at regionen utfører flest kontroller per årsverk, er de mangelfulle kontrollfasilitetene som fører til mindre grundige kontroller.¹⁹ Treffprosenten for kontroll av reisende er også betydelig høyere i Tollregion Oslo og Akershus med 17–18 prosent, sammenlignet med Tollregion Nord-Norge, der treffprosenten er på 6 prosent.

Utviklingen innad i regionene er relativt stabil med unntak av Tollregion Sør-Norge, som har hatt en betydelig nedgang i antall kontroller per årsverk fra 2010 til 2012. Regionen opplyser at det har vært en økning i bemanningen de siste årene. Det vil si at det har vært en relativt høyere økning i bemanningen enn økningen i antall kontroller.

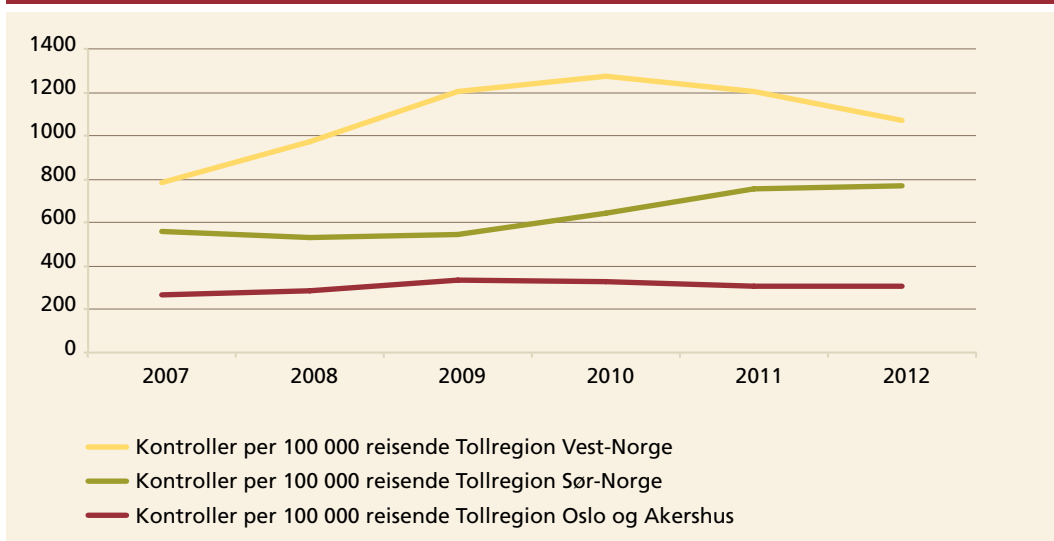
Figur 3 viser antall kontroller per 100 000 reisende for tollregionene Oslo og Akershus, Vest- og Sør-Norge.²⁰

18) Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2013.

19) Intervju med Tollregion Nord-Norge 18. juni 2013.

20) For tollregionene Oslo og Akershus, Vest-Norge og Sør-Norge har det også blitt sett på kontroller per 100 000 reisende. Kontroller per 100 000 reisende kan si noe om utviklingen i kontrollfrekvensen. Det er ikke mulig å lage tilsvarende oversikt over kontroller per 100 000 reisende for de øvrige regionene fordi det ikke fins totaloversikt over antall reisende ved de regionene som har landbaserte grenseoverganger, jf. tollregionene i Øst-, Midt- og Nord-Norge.

Figur 3 Kontroller per 100 000 reisende i tollregionene Oslo og Akershus, Vest- og Sør-Norge i perioden 2007–2012



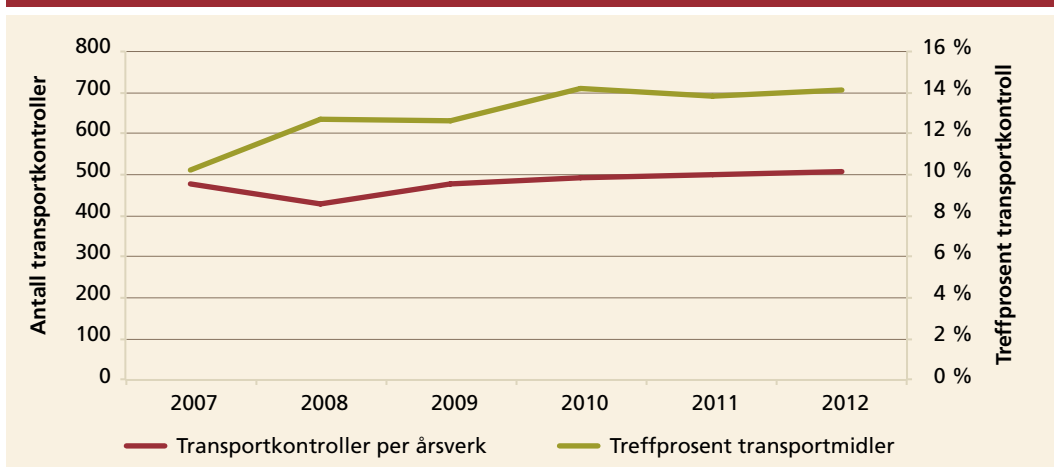
Kilde: Toll- og avgiftsdirektoratet

Figur 3 viser at kontrollfrekvensen samlet for de tre regionene er lavest i Tollregion Oslo og Akershus og høyest i Tollregion Vest-Norge. I Tollregion Oslo og Akershus var det 305 kontroller per 100 000 reisende i 2012, mens det i Tollregion Vest- og Sør-Norge henholdsvis var 1073 og 766 kontroller. Konsekvensen av dette er at det som reisende er en betydelig større sjanse for å bli kontrollert i region Vest, enn i Oslo og Akershus.

Utviklingen i kontrollfrekvensen innad i regionene er litt ulik. I Tollregion Vest-Norge har kontrollfrekvensen økt i perioden, men det har vært en nedgang fra 2010–2012. I Tollregion Sør-Norge har det vært en økning i kontrollfrekvensen, særlig i perioden 2009–2011.

Figur 4 viser kontroll per årsverk og treffprosent for kontroll av transportmidler for hele landet i perioden 2007–2012.

Figur 4 Kontroll per årsverk og treffprosent for kontroll av transportmidler for hele landet i perioden 2007–2012

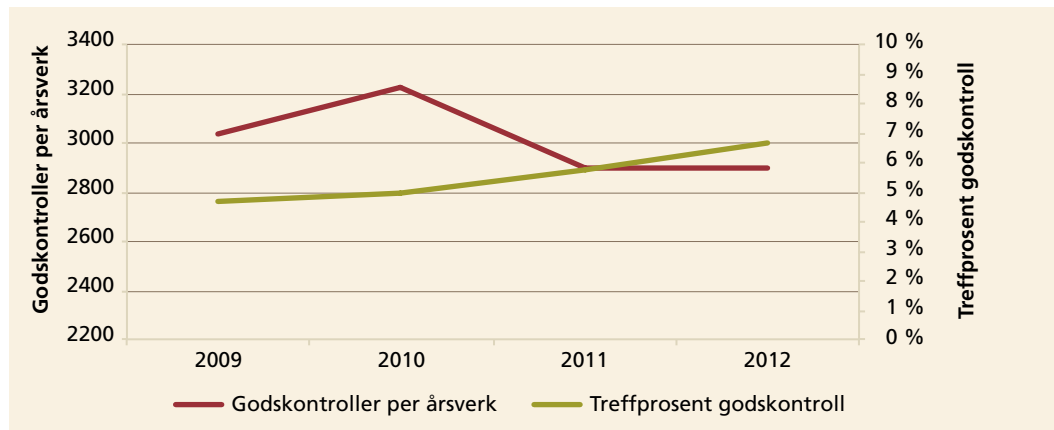


Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 4 viser at det har vært en betydelig økning i treffprosenten i kontroller av transportmidler for hele landet, fra 10 prosent i 2007, til 14 prosent i 2012. Antall kontroller av transportmidler per årsverk har økt fra 428 kontroller per årsverk i 2008, til 506 i 2012. Det utføres altså 18 prosent flere transportkontroller per årsverk i 2012 for hele landet sammenlignet med 2008.

Figur 5 viser kontroll per årsverk og treffprosent for kontroll av gods for hele landet.

Figur 5 Kontroll per årsverk og treffprosent for kontroll av gods for hele landet i perioden 2009–2012



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 5 viser at treffprosenten for kontroll av gods for hele landet har økt fra 5 prosent i 2009, til 7 prosent i 2012. Både Tollregion Sør- og Midt-Norge opplyser at godskontroller er tidkrevende og vanskelige. Mens det var en oppgang i antall kontroller per årsverk fra 3035 i 2009, til 3227 i 2010, har det vært en nedgang til 2898 kontroller per årsverk i 2012. Selv om treffprosenten har økt i perioden 2009–2012, så har godskontroller per årsverk eller produktiviteten avtatt i samme periode.

4.4 Tilpasning av bemanningen til trafikkstrømmen ved grensestasjonene

Trafikkmengden er en faktor som påvirker smuglingsrisikoen. Ifølge Prop. 1 S (2012–2013) er trafikken som kommer over grensen via landeveien, økende. Det er ikke bare trafikkmengden eller antall kjøretøy som bestemmer smuglingsrisikoen – det kan være sammensetningen av ulike typer kjøretøy, hvilke land kjøretøyene kommer fra, og bestemte tider og overganger der det smugles. Økningen i antall kjøretøy med samme bemanning tilsier en lavere oppdagelsesrisiko, og dermed en økning i sannsynligheten for smugling.

Samtlige tollregioner opplyser at trafikkbildet og trafikkmønsteret påvirker bemanning og turnus. I regionene med fly- og fergeavganger styres bemanningen etter den faste trafikken. Tre regioner trekker også fram at arbeidstidsbestemmelsene er styrende for bemanningen, særlig i helger. En region påpeker også at ved enkelte tjenestesteder må ekspedisjonsoppgaver ofte gå foran kontrollmessige gjøremål. Spørrelisten til regionene viser at risikovurderingene i begrenset grad har betydning for ressursfordelingen.

For å vurdere om bemanningen ved grenseovergangene er tilpasset trafikkstrømmen, har bemanningen i grensekontrollen blitt undersøkt i sammenheng med trafikkmengden for tre utvalgte uker – uke 11, 28 og 42 (samt uke 46 for Svinesund) i 2012 for følgende grenseoverganger:

Helligskogen – veiovergang mot Finland

Det er utført til sammen 175 kontroller i løpet av undersøkelsesperioden. I 14 av de 21 dagene ble det ikke utført noen kontroller. Den anslåtte gjennomsnittlige trafikken per uke i 2012 er 7482 reisende, 3199 personbiler og 471 tunge kjøretøy. Ifølge Tollregion Nord-Norge blir majoriteten av den kontrollen som utføres på Helligskogen tollsted, utført av kontrollpersonell fra regiontollstedet. Det er mobile grupper fra Tromsø og ikke den faste bemanningen ved grensestasjonen som utfører de fleste kontrollene ved grenseovergangen. På Helligskogen er det døgnkontinuerlig bemanning med én tjenestemann, men vedkommende er som oftest forhindret fra å drive kontrollaktivitet pga. ekspedisjonsoppgaver. Tollregionen oppgir at det benyttes 0,4 årsverk til kontroll ved stasjonen, sammenlignet med 4,2 årsverk til ekspedisjon.

Kornsjø – togovergang mot Sverige

For Kornsjø er det store variasjoner i bemanning, antall kontrolltimer og antall kontroller mellom de tre ukene. Bemanningen, antall kontrolltimer og antall kontroller er høyest i uke 11 og minst i uke 42 med henholdsvis 53 og 16 effektive kontrolltimer. Antall kontroller av reisende er høyest i uke 11 med 22 kontroller, mens det i uke 28 og 42 var 5 kontroller hver. Det er ikke gjennomført kontroller fredag, lørdag og søndag i de tre ukene undersøkelsen omfattet.

Larvik havn

Larvik havn har ikke registrert data over trafikk per dag, men har trafikk tall per uke. Det er dermed mulig å se på forskjeller i trafikk og bemanning mellom ukene, men ikke mellom ukedagene innenfor samme uke. Tabell 3 gir en ukeoversikt over bemanning og trafikk for undersøkelsesukene.

Tabell 3 Fergetrafikk og bemanning for uke 11, 28 og 42 i 2012 ved Larvik havn			
	Bemanning – dagsverk	Fergen – passasjer	Fergen – kjøretøy
Uke 11	57	5983	13 901
Uke 28	66	10 253	26 213
Uke 42	95	4946	9148

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 3 viser at bemanningen sammenlignet med trafikkstrømmen ved Larvik havn er lavest i uke 28, mens trafikken i form av fergepassasjerer og kjøretøy er absolutt størst i denne uken. Trafikken i uke 28 er over dobbelt så stor som i uke 42, mens bemanningen for uke 42 med 95 personer er betydelig større enn for både uke 11 og 28 med henholdsvis en bemanning på 57 og 66.

Det var en valutaaksjon (Athena III) i uke 42 som ifølge toll- og avgiftsetaten forklarer den høye bemanningen denne uken. Den relativt lave bemanningen i uke 28 forklares blant annet med at det er en annen type reisende om sommeren, samt at mange tollansatte avvirket ferie. Ifølge regiondirektøren tilsier etterretningsinformasjonen at det er minst risiko for smugling i juli. Regiondirektøren utdyper at de samtidig har i bakhodet at smuglere kan gjemme seg i sommertrafikken. Det har også vært noen treff om sommeren, og ifølge kontorsjefen ved Sandefjord tollsted er det naivt å tro at det ikke kommer kurerer om sommeren. I uke 11 lå et skip i dokk, så da var trafikken halvert.²¹

21) Intervju med Tollregion Sør-Norge 28. mai 2013.

Storlien/Teveldal – veiovergang mot Sverige

Grenseovergangen ved Storlien er ubemannet på norsk side, men bemannet på svensk. Svenskene utfører oppgaver for norsk toll, men dette dreier seg om ekspedisjonsoppgaver, og i liten grad om grensekontroll. Kontroller ved Storlien utføres derfor av mobile kontrollgrupper.²² For Storlien fins det trafikkoversikt på ukebasis, men ikke per dag.

Tabell 4 oppsummerer trafikken, antall kontrolltimer og antall kontroller for de tre undersøkelsesukene.

Tabell 4 Trafikkstrøm, kontrolltimer og antall kontroller for uke 11, 28 og 42 ved Storlien/Teveldal grenseovergang			
	Uke 11	Uke 28	Uke 42
Antall reisende	1901	2053	1879
Lastebil	79	61	81
Buss	6	7	6
Personbil	731	801	719
Effektive kontrolltimer	16	0	4
Antall kontroller	332	0	2

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 4 viser at trafikkstrømmen er relativt lik for alle ukene. Det er ingen bemanning eller utførte kontroller i uke 28. Også i uke 42 var kontrollfrekvensen lav.

Tollregion Midt-Norge opplyser at det i uke 28 var bistand til kontroller på Værnes, samt at det ble utført kontroller på toget som går parallelt med veien over Storlien. Også i uke 42 ble togkontroller prioritert. Regionen peker også på at det kan være andre områder som prioriteres, blant annet kontroller på skip som vil påvirke kontrollfrekvensen på Storlien/Teveldal.²³

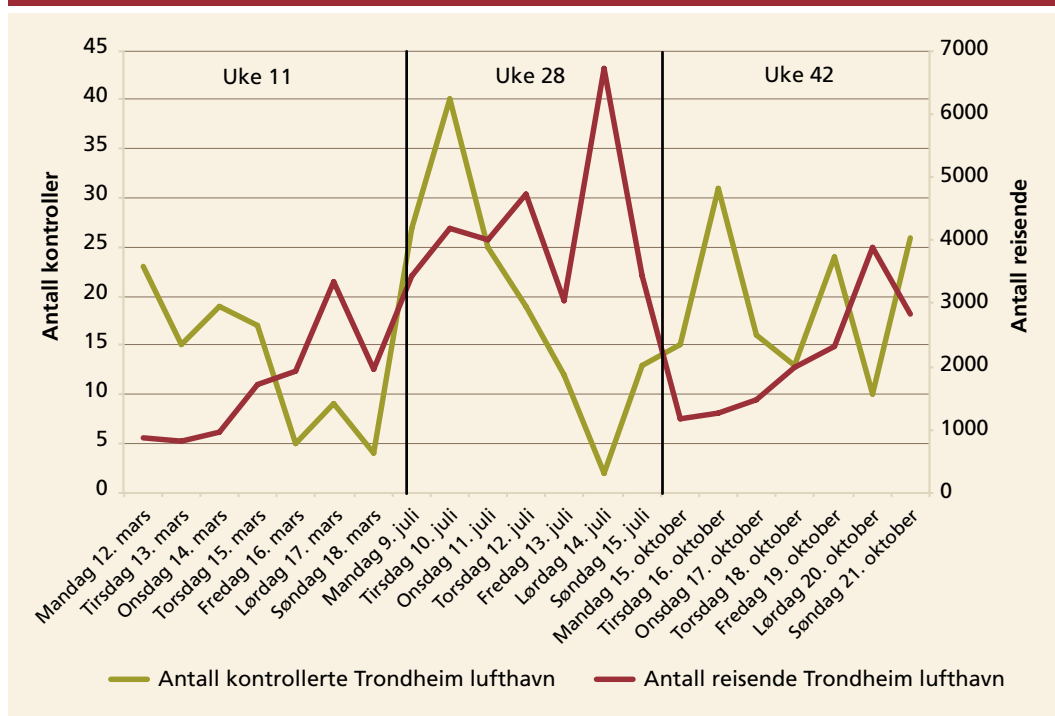
Trondheim lufthavn Værnes

For Trondheim lufthavn Værnes fins det informasjon om bemanning, trafikk og kontroller per dag. Bemanningen på Værnes er ganske lik for de tre ukene. Det er litt høyere bemanning på dagtid i uke 42, mens uke 28 er den eneste uken der grensekontrollen er bemannet om natten fra mandag til og med torsdag. Det er imidlertid langt flere reisende i uke 28 enn de øvrige ukene. Figur 6 gir en oversikt over forholdet mellom antall reisende og antall kontroller per dag i de tre ukene.

22) Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013.

23) Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013.

Figur 6 Antall kontroller og antall reisende ved Trondheim lufthavn Værnes uke 11, 28 og 42 i 2012



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 6 viser at antall reisende er mye høyere i uke 28 enn i uke 11 og 42, samtidig som det innad i ukene er flest reisende hver lørdag. Kontrollfrekvensen i form av antall kontroller per reisende er lavest i uke 28. Det er dessuten færrest kontroller lørdag i uke 28, som er den dagen det er flest reisende. Innad i ukene er det færrest kontroller i helgene, slik at kontrollfrekvensen er høyest i ukedagene og lavest i helgene, med unntak av søndag i uke 42, da kontrollfrekvensen er høy. I alle ukene er det ukedager med høy kontrollfrekvens og få antall reisende. I uke 11 er kontrollfrekvensen høyest mandag 12. mars, samtidig som det er lavest antall reisende. I uke 42 er det flest kontroller tirsdag 16. oktober, men svært få reisende.

Ifølge Tollregion Midt-Norge er årsaken til at det er mange kontroller på tirsdager overlappning av turnusen. Antallet kontroller i uke 28 påvirkes av ferieavviklingen. Regionen vurderer at det er lavere risiko om sommeren på grunn av mange charter-turister. Det prioriteres å ta dem som driver med organisert kriminalitet, og det er liten risiko for dette hos den vanlige sydenturisten – selv om hypotesen om at smuglerne gjemmer seg i mengden, også stemmer. Når det gjelder helgebemanningen, peker regionen på at det generelt er vanskelig å få denne til å gå opp. Uke 42 er for øvrig samme uken som valutaaksjonen Athena III, opplyser regionen.

Tollregion Midt-Norge har ikke hatt fast bemanning enkelte perioder i døgnet med bare utgående trafikk. Eventuelle ønsker om å deklare valuta for utførsel kan ikke imøtekommes i dette tidsrommet.²⁴ Regionen mener at potensialet for flere treff på utgående valutakontroll er stort i det nevnte tidsrommet.²⁵

Oslo lufthavn

For Oslo lufthavn foreligger det tall over trafikk og kontroller per dag. For bemanning fins det i tillegg en oversikt over planlagt bemanning. Det er store forskjeller mellom

24) Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013.

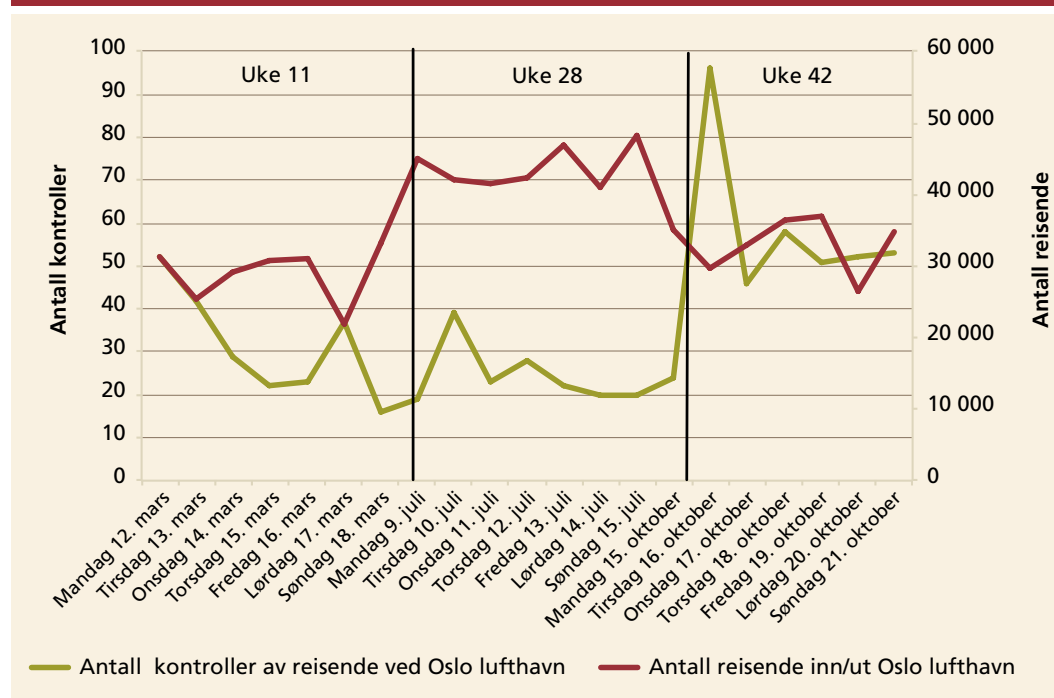
25) Tollregion Midt-Norges årsplan for 2011.

planlagt og faktisk bemanning i de undersøkte ukene. Særlig er det store forskjeller i uke 28 der den planlagte bemanningen er tilnærmet dobbelt så stor som den faktiske bemanningen, både på dags- og kveldsvaktene. Tollregion Oslo og Akershus opplyser at i uke 28 var det ferieavvikling som ga de store forskjellene mellom planlagt og faktisk bemanning. Oslo lufthavn har minimumsbemanning i ferietiden. Det er ifølge regionen vanskelig å ta hensyn til antall reisende, og det bemannes ikke etter antall reisende, men ut fra risikobildet, blant annet interessante flighter. Hypotesen om at smuglerne gjemmer seg i mengden, er, ifølge regionen, for så vidt korrekt, men gjelder ikke alle ankomster. Passasjerer med charterfly som lander om natten, har ikke vist seg å være spesielt interessante, opplyser regionen. Den lave nattbemanningen er for øvrig lik for alle dagene i uke 11 og 28. Det planlegges med tre på vakt, mens den faktiske bemanningen alltid er to.²⁶

Generelt er bemanningen betydelig lavere i helgene enn i ukedagene i undersøkelsesperioden. Det er også stor variasjon i bemanningen gjennom døgnet. Den er høyest på dagtid mandag og tirsdag med mellom 15 og 16 personer på jobb, og lavest på kveldstid i helgene med 2 personer på vakt.

Figur 7 viser en oversikt over antall reisende mot antall kontroller av reisende for hver dag i uke 11, 28 og 42.

Figur 7 Antall kontroller og antall reisende ved Oslo lufthavn uke 11, 28 og 42 i 2012



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 7 viser at det er langt flere reisende i uke 28 enn i uke 11 og 42. Mens det sammenlagt var ca. 307 000 reisende i uke 28, var det om lag 203 000 og i overkant av 232 000 reisende i uke 11 og 42. Det utføres flest kontroller i uke 42, jf. valutaaksjonen Athena III, der antallet er 380, mens det for uke 11 og 28 henholdsvis er 221 og 171 kontroller. Kontrollfrekvensen målt ved antall kontroller sammenlignet med antall reisende er også (betydelig) lavere i uke 28 enn i uke 11 og 42. Det er få kontroller på søndag i uke 28, den dagen det er flest reisende.

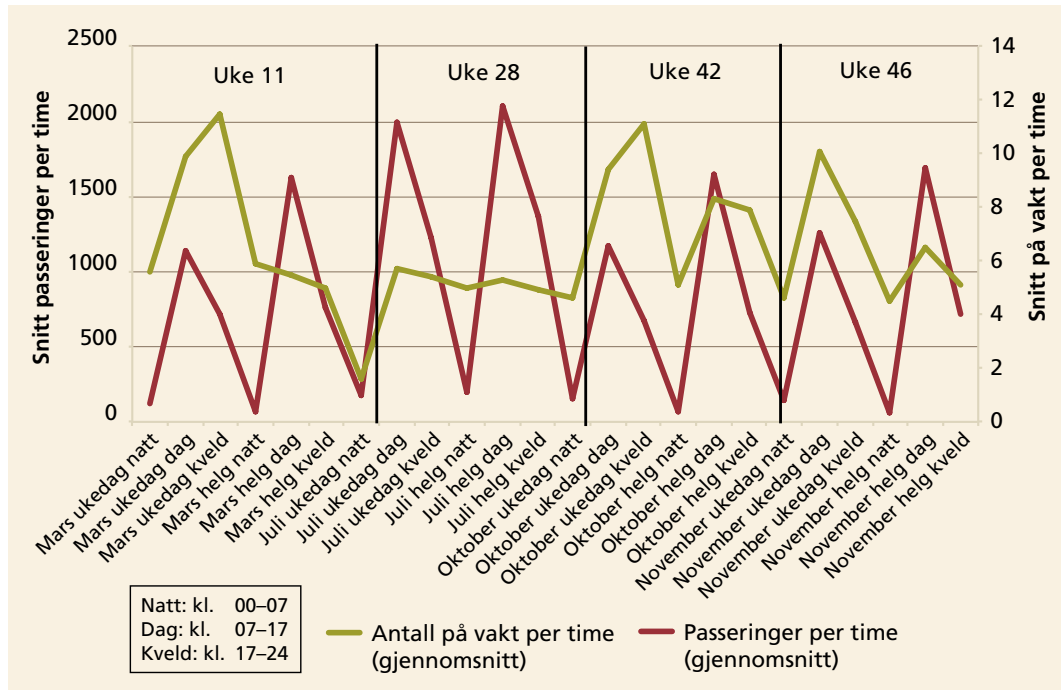
26) Intervju med Tollregion Oslo og Akershus 31. mai 2013.

Svinesund – veiovergang mot Sverige

For grenseovergangen ved Svinesund fins det statistikk over bemanning og trafikk per time. Mens det fins en oversikt over hvilken overgang – gamle (fv. 118) eller nye (E6) Svinesund – trafikken kommer, er bemanningen et samlet tall for begge overgangene.²⁷

For å vise en helhetlig sammenheng mellom bemanning og trafikk for de fire ukene i 2012 viser figur 8 gjennomsnittlig trafikpassering og gjennomsnittlig antall personer på vakt for ukedager og helger inndelt i tre skift ved nye og gamle Svinesund.

Figur 8 Gjennomsnittlig bemanning og gjennomsnittlig antall passeringer i tre skift for ukedag og helg i uke 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

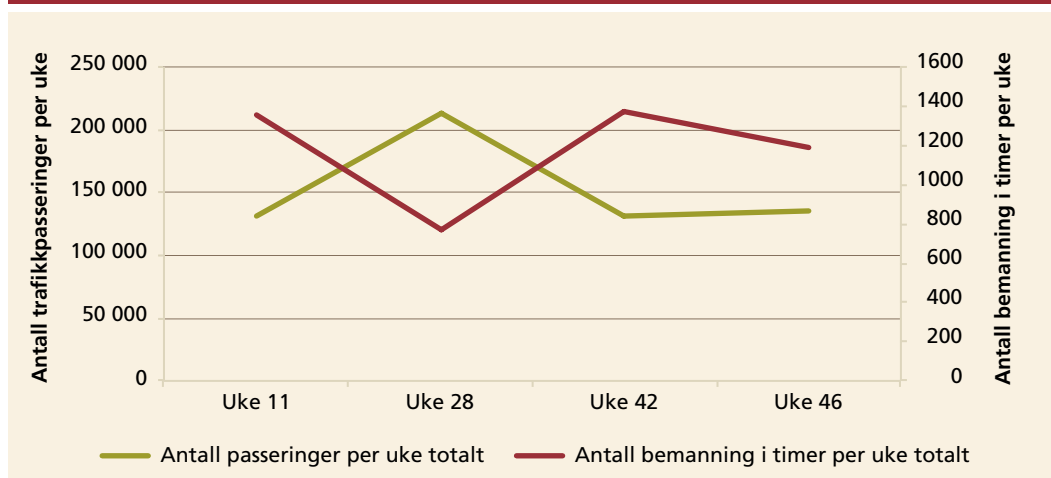
Figur 8 viser at innenfor alle ukene ved gamle og nye Svinesund er det store forskjeller i trafikkstrømmen med mye mer trafikk på dag- og kveldstid, enn om natten. Samtidig er det mer trafikk i helgene enn i ukedagene. Mellom ukene skiller juli seg ut med mye mer trafikk enn de øvrige ukene i de andre månedene. Det er gjennomsnittlig rundt 2000 kjøretøy som passerer i tiden mellom kl. 7 og 17 på en ukedag i juli-ukene. Den gjennomsnittlige bemanningen i det samme tidsrommet er 5,7. Til sammenligning er bemanningen på en ukedag i de tre øvrige ukene mellom 10 og 11 personer, mens trafikken ligger på mellom 1100 og 1200 kjøretøy i timen.

På spørsmål til Finansdepartementet om hvordan det har fulgt opp utfordringen med lav bemanning og mye trafikk i ferier og helger i styringsdialogen med Toll- og avgiftsdepartementet, framholder departementet at det er kjent med at det har vært problemer med trafikkavviklingen ved enkelte grenseoverganger i noen perioder, som ved Bjørnfjell og Svinesund. I budsjettet for 2013 ble det for øvrig bevilget 1 mill. kroner til å styrke bemanningen ved Bjørnfjell, og i revidert budsjett for 2013 ble det bevilget 20 mill. kroner til tiltak i grensekontrollen. Disse midlene gikk blant annet til en rekke tiltak ved Svinesund for å lette trafikkavviklingen.

27) Tollregion Øst-Norge oppgir i e-post 19. mars 2013 at den generelle ressursfordelingen mellom E6 og fv. 118 er henholdsvis ca. 80 og 15 prosent. I e-post 19. august 2013 utdyper regionen at de øvrige 5 prosentene benyttes til bistand til samarbeidende etater (hovedsakelig politiet), post/lagerkontroll, bistand til båtkontroll, møtevirksomhet og forefallende arbeid som oppmøte i retten, hundetrening/skannertrening/fysisk trening, notatskriving og vedlikehold av utstyr.

Figur 9 ser på summen av bemanning i timer og trafikkpasseringer for fire uker i 2012 samlet ved nye og gamle Svinesund.

Figur 9 Bemanning og trafikk per uke for ukene 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012

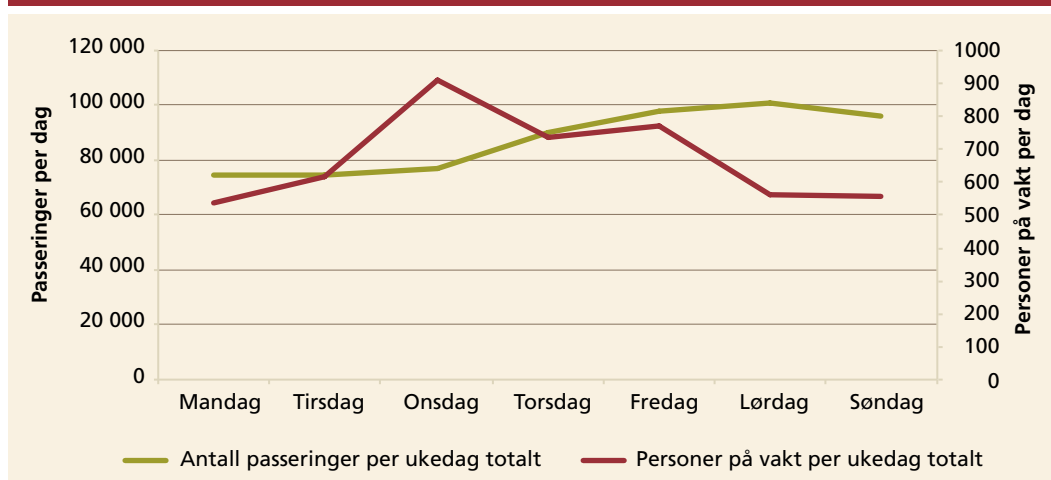


Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 9 viser at det er lav bemanning i forhold til trafikkmengden for uke 28 sammenlignet med øvrige uker. Det er høyest bemanning i mars (uke 11) og oktober (uke 42), mens det er lavest bemanning i juli (uke 28), da trafikken er størst. Toll- og avgiftsetaten har ferieavvikling i juli. I tillegg kommer en vurdering av risikobildet, og at den økte trafikken i sommerferieperioden er turisttrafikk. I ferieavviklingen er det færre tjenestemenn tilgjengelig på jobb, og det er derfor ikke mulig å opprettholde samme dekning. Etaten må, ifølge Tollregion Øst-Norge, leve med at smuglerne kan gjemme seg i mengden også om sommeren. Analyse av risiko viser at beslag gjøres gjennom hele uken og til alle døgnets tider. Det er altså en viss smuglingsrisiko uansett ukedag eller tid på døgnet, opplyser Tollregion Øst-Norge.

Figur 10 viser en oversikt over summen av bemanning og summen av antall trafikkpasseringer for hver ukedag for fire uker i 2012 samlet for nye og gamle Svinesund.

Figur 10 Trafikk og bemanning per dag for uke 11, 28, 42 og 46 ved gamle og nye Svinesund i 2012



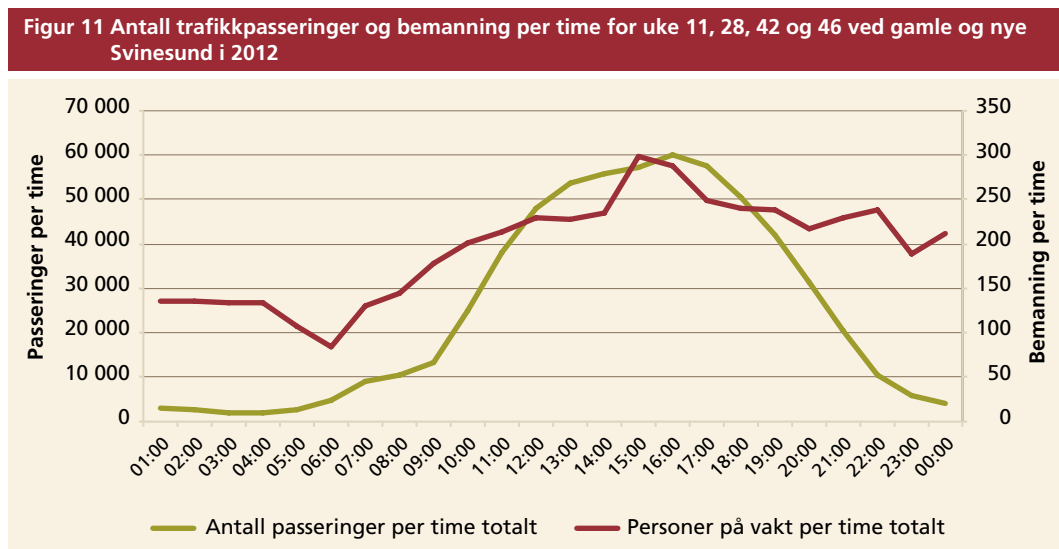
Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 10 viser hovedsakelig at mens trafikken øker mot helgen og er størst fredag, lørdag og søndag, så avtar bemanningen mot helgen og er lavest lørdag og søndag, samt mandag. Bemanningen er høyest på onsdag, når trafikken er lav.

Tollregion Øst-Norge opplyser at det ikke er noe i trafikkbildet som tilsier at bemanningen må forsterkes på onsdager. I tillegg benyttes gjerne onsdagen til vaktleder-møter, vedlikehold, internutvikling, etc., slik at kontrollarbeidet kan gå uforstyrret selv om det i perioder trekkes ut noen tjenestemenn.²⁸

Helgene utgjør alltid en utfordring på grunn av turnus. Det er, ifølge regionen, avtalefestet at tjenestemennene bare skal jobbe hver tredje helg. For onsdag ble det opplyst at dette kan ha noe med overtid å gjøre, som for eksempel fullføring av påbegynte kontroller. Etaten har en ordning med turnus som kan resultere i overlapping. Det kan dermed være tilfeldige utslag som følge av dette.

Figur 11 viser summen av trafikpasseringer og summen av bemanning per time gjennom døgnet for fire uker i 2012 samlet for gamle og nye Svinesund.



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 11 viser generelt at bemanningen er tilpasset trafikkstrømmen gjennom døgnet for de fire ukene i 2012. Det er minst trafikk og lavest bemanning om natten og tidlig på morgenen, mens både trafikk og bemanning er på topp på ettermiddagen. Trafikken avtar noe raskere enn bemanningen på kvelden. Tollregion Øst-Norge opplyser at om kvelden er det stor nedgang i trafikken, mens bemanningen ikke faller like mye på grunn av smuglingsrisikoen.²⁹

4.5 Kontrollarbeidet ved de ubemannede grenseovergangene

Ifølge toll- og avgiftsetatens beslagsstatistikk skjer smuglingen i økende grad over ubemannede grenseoverganger, jf. Prop. 1 S (2012–2013). Finansdepartementet svarer i brev³⁰ at økningen i beslag hovedsakelig gjelder grenseoverganger mot Sverige i Østfold og Hedmark.

28) Intervju med Tollregion Øst-Norge 13. juni 2013.

29) Intervju med Tollregion Øst-Norge 13. juni 2013.

30) Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2013.

Det er tre tollregioner som har grenseoverganger til veis – tollregionene Nord-, Midt- og Øst-Norge. I Tollregion Øst- og Midt-Norge fins det henholdsvis 28³¹ og 14³² ubemannede grenseoverganger. I tollregion Nord-Norge er alle grenseovergangene bemannet.

Tabell 5 viser antall kontroller, treff og treffprosent ved de ubemannede grenseovergangene i Tollregion Øst-Norge med unntak av gamle Svinesund, og Tollregion Midt-Norge i perioden 2010–2012.³³

Tabell 5 Oversikt over antall kontroller, antall treff og treffprosent ved ubemannede grenseoverganger i tollregionene Øst-Norge og Midt-Norge i perioden 2010–2012									
Ubemannede grenseoverganger	2010			2011			2012		
	Antall kontroller	Antall treff	Treffprosent	Antall kontroller	Antall treff	Treffprosent	Antall kontroller	Antall treff	Treffprosent
Tollregion Øst-Norge uten gamle Svinesund	2899	545	18,8	3158	569	18,0	2914	377	12,9
N = 27									
Tollregion Midt-Norge	4738	329	7,0	4735	396	8,4	5141	389	7,6
N = 14									

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 5 viser at antall kontroller i Tollregion Øst-Norge ligger på mellom 2900–3160 for årene 2010–2012, samtidig som treffprosenten synker fra 18–19 prosent i 2010–2011, til 12,9 prosent i 2012. For de 14 ubemannede grenseovergangene i Tollregion Midt-Norge viser tabellen at antall kontroller har gått opp i 2012 sammenlignet med 2010 og 2011. Treffprosenten for alle årene i perioden er mellom 7 og 8,4 prosent.³⁴

I Tollregion Øst-Norge har fire av de 27 grenseovergangene ikke hatt noen kontroller i perioden 2010–2012, mens ni grenseoverganger har hatt under ti kontroller per år i samme tidsrom. Tollregion Øst-Norge opplyser at de ikke har indikasjoner som tilsier en annen prioritering, men understreker at de gjerne skulle hatt mer kunnskap om hva som skjer på disse overgangene. Det er, ifølge regionen, en utfordring at tall fra Statens vegvesen er basert på trafikktegninger som kan skje med så lange mellomrom som 6–7 år. Toll- og avgiftsetaten har ikke egne tellinger og er avhengig av tellingene fra Statens vegvesen. Veiene i Hedmark er, ifølge regionen, små, og de har ikke indikasjoner på risiko som skulle tilsa mer tilstedeværelse ved de ubemannede grenseovergangene.

I Tollregion Midt-Norge har fem av 14 ubemannede grenseoverganger hatt færre enn ti kontroller i 2012. På fire av grenseovergangene var det ingen kontroller i 2012.

- 31) Riksrevisjonen har mottatt oversikt over ubemannede grenseoverganger i Tollregion Øst-Norge to ganger. I e-post 14. oktober 2013 opplyser regionen at i februar 2013 ble det tatt ut rapporter på alle de ubemannede grenseovergangene som har myndighetsnummer i PUS, og som er registrert i regionens oversikt som ubevoktet, altså 28. Høsten 2013 ble det meldt om 33 ubemannede landveis grenseoverganger. Her har regionen brukt antallet ubemannende grenseoverganger som framgjikk av rapporten fra 2010 der regionens innpasserings- og kontrollsteder ble kvalitetssikret. Noen av disse innpasserings- og kontrollstedene er ikke registrert i PUS.
- 32) Tollregion Midt-Norge opplyser i intervju 17. juni 2013 at antallet overganger dessuten vil variere i løpet av året, siden flere av overgangene i regionen vil være stengt vinterstid.
- 33) Siden gamle Svinesund er bemannet regelmessig med ressursene fra nye Svinesund, blir den i praksis ikke en ubemannet grenseovergang slik de andre er.
- 34) To av overgangene (Ådalsvollen og E12) står til sammen for 73 prosent av kontrollene i 2010, 86 prosent av kontrollene i 2011 og 82 prosent av kontrollene i 2012.



Tollregion Midt-Norge

Kilde Riksrevisjonen

I 2010 og 2011 hadde henholdsvis fem og fire grenseoverganger færre enn ti kontroller. Regionen mener generelt at risikoen for smugling er til stede ved alle de ubemannede grenseovergangene. Utfordringen er at det er mange grenseoverganger og få ressurser. Dette krever en viss planlegging, og risiko og etterretning utkonkurrerer mye annet. Det er sjelden trafikktegninger ved de ubemannede grenseovergangene, og det er en potensiell utfordring, uttaler regionen.³⁵

Ifølge Finansdepartementets kommentarer til rapporten opplyser Toll- og avgiftsdirektoratet at de ikke er uten innsikt i trafikkmengden over ubemannede grenseoverganger. Direktoratet viser i denne forbindelse til sin dialog med Statens vegvesen og Politiet. Videre bemerkes det at utplasseringen av elektronisk kameraovervåking ved flere ubemannede overganger på sikt vil gi etaten større oversikt over trafikkmengden.

Både Tollregion Øst- og Midt-Norge presiserte at etaten kan ha vært til stede i form av mobile kontrollgrupper ved de aktuelle overgangene selv om det ikke er registrert noen kontroller.³⁶

På spørsmål om hvilke tiltak utover elektronisk kameraovervåking som er satt i verk for å møte utfordringen med økende smugling ved ubemannede grenseoverganger, opplyser departementet at etaten legger stor vekt på god informasjonsutveksling og et godt operasjonelt samarbeid med politiet lokalt. Videre vil kontrollvirksomheten ved

35) Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013.

36) Intervju med Tollregion Øst-Norge 13. juni 2013 og med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013.

ubemannede grenseoverganger i stor grad måtte baseres på etterretningsbaserte kontroller for å kunne oppnå ønskede resultater. Etterretningsinformasjon kommer både nasjonalt og internasjonalt fra samarbeidende tjenester.

Finansdepartementet utdyper at for å kunne gjennomføre kontroller ved ubemannede grenseoverganger er etaten avhengig av å være mobil og uforutsigbar. Fra og med andre halvår 2013 er det satt i gang et prøveprosjekt med bruk av utrykningsstatus for etatens kjøretøy i Tollregion Øst-Norge på grensen mot Sverige. Departementet mener et slikt tiltak, alene og sammen med blant annet elektronisk kameraovervåking, vil sette etaten bedre i stand til å gjennomføre uforutsigbare, men etterretningsbaserte, mobile kontroller på ubemannede grenseoverganger.³⁷

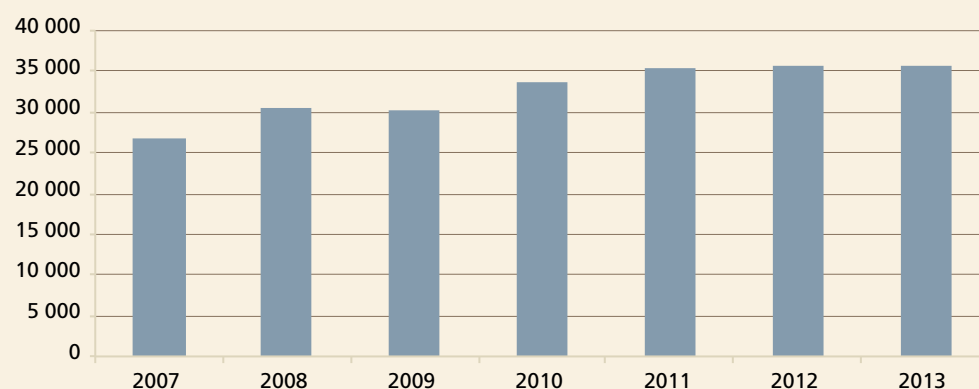
Det er elektronisk kameraovervåking ved fem av de 28 ubemannede grenseovergangene til lands i Tollregion Øst-Norge.

4.6 Beslagsutviklingen

4.6.1 Ulovlig innførsel

Toll- og avgiftsetaten publiserer årlige statistikker som viser utviklingen i totale antall beslag, samt spesifikk beslagsstatistikk for blant annet narkotika og høyt beskattede varer som alkohol og sigaretter. Figur 12 viser utviklingen i antall beslag i perioden 2007–2013.

Figur 12 Antall beslag i perioden 2007–2013



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

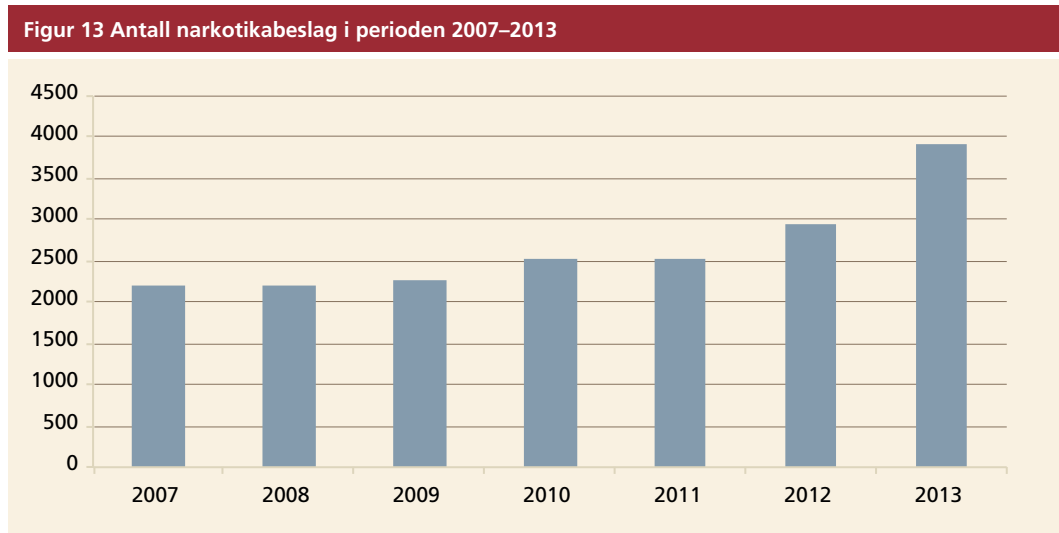
Figur 12 viser at det har vært en økning på 34 prosent i antall beslag i perioden 2007–2013. Figuren omfatter beslag av alle typer varer, fra mindre kvoteovertredelser av lovlige varer til alvorlige overtredelser av ulovlige eller høyt beskattede lovlige varer. Av ulovlige varer står arbeidet med å motvirke smugling av narkotika sentralt hos toll- og avgiftsetaten. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt økningen eller reduksjonen i antall og mengde beslag skyldes endringer i smuglingsvolum eller effektiviteten i toll- og avgiftsetatens arbeid. I Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport for 2012 peker direktoratet på at økningen i antall beslag bekrefter at smuglingspresset er høyt og økende.

37) Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2013.

Beslagsutvikling narkotika

Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) opplyser til Riksrevisjonen at for de fleste typer av narkotika vil 100 prosent være produsert i utlandet. Unntaket er marihuana som dyrkes i Norge både i småskala av enkeltpersoner og i større skala av organiserte grupper. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor stor andel av etterspørrelsen etter marihuana som dekkes av norsk produksjon.³⁸ Narkotika som brukes i Norge, med mulig unntak for marihuana, stammer dermed i all hovedsak fra smugling over landegrensen. Dette innebærer at toll- og avgiftsetaten har en svært sentral rolle i arbeidet med å motvirke bruk av narkotika i Norge.

Figur 13 viser antall narkotikabeslag totalt i perioden 2007–2013.



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 13 viser en økning i antall narkotikabeslag på 78 prosent fra om lag 2200 i 2007, til ca. 3900 beslag i 2013. Økningen i antall beslag innebærer ikke nødvendigvis at etaten tar mer av det totale volumet narkotika. Toll- og avgiftsdirektoratet skriver i årsrapporten for 2012 at tendensen er at antall narkotikabeslag øker, men med mindre mengde narkotika i hvert enkelt beslag. En forklaring kan være at smuglerne fordeler risikoen på flere objekter.³⁹

Toll- og avgiftsetaten har, ifølge Finansdepartementet, i en årrekke hatt som målsetting å beslaglegge mest mulig narkotika på grensen. Finansdepartementet mener etatens hovedmål om å *motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer* i tilstrekkelig grad beskriver denne intensjonen. Departementet vektlegger også beslagsstatistikken i den løpende styringsdialogen med direktoratet og viser til at etaten gjennomgående har gode resultater på antall narkotikabeslag.⁴⁰

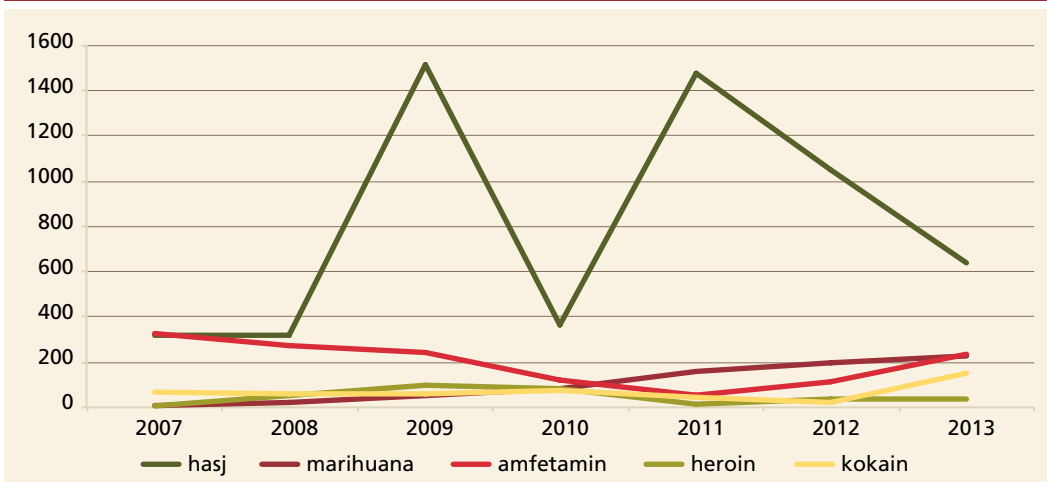
Figur 14 viser beslagsutviklingen i toll- og avgiftsetaten for fem narkotiske stoffer i perioden fra 2007 til 2013.

38) E-post fra Sirus til Riksrevisjonen 23. august 2013.

39) Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport 2012.

40) Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2013.

Figur 14 Mengde narkotikabeslag i kilo i perioden 2007–2013



Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Figur 14 viser en oppgang i beslagene av heroin i perioden 2007–2009, en nedgang fra 2009–2011 og en mindre oppgang fra 2011–2013. For heroin opplyser Sirius i rapporten *Heroinforbruk og heroinbeslag i Norge* fra 2009 at det ikke er sannsynlig at forbruket varierer i tilsvarende grad som beslagsmengden.⁴¹ Sirius anslår i rapporten fra 2009 at toll- og avgiftsetatens beslag av heroin i perioden 2000–2008 utgjør i gjennomsnitt 2 prosent av estimert årsforbruk av heroin.⁴²

Figur 14 viser videre at hasjbeslag varierer betydelig fra år til år, fra i underkant av 400 kilo i 2010, til nær 1500 kilo i 2011, for deretter å synke til 636 kg i 2013. Samtidig viser figuren en betydelig økning i beslag av marihuana i perioden.

Figur 14 viser en betydelig nedgang i toll- og avgiftsetatens amfetaminbeslag i perioden 2007–2012. Beslagene i 2012 er om lag en tredel av det de var i 2007. For 2013 har mengden beslaglagt amfetamin økt igjen. Beslagsvolum for kokain er også redusert fram 2012. Ett stort beslag på 145 kg kokain i 2013 førte til en sterk økning i beslagsvolumet for kokain. Store enkeltbeslag kan gi store årlige variasjoner i beslagsmengden for ulike typer narkotika.

Toll- og avgiftsdirektoratet viser i årsrapporten for 2012 til tendensen med økt innførsel og bruk av nye syntetiske stoffer, og at de stadig kommer over forsendelser av nye syntetiske stoffer i kontrollvirksomheten, spesielt ved kontroll av postsendinger. Direktoratet opplyser at det er svært bekymret for nye syntetiske stoffer. Disse er ofte lette å bestille og kan ha sterk og uforutsigbar virkning for brukerne. Omsetningen skjer hovedsakelig via internettbutikker, og sendes til kunden som postforsendelser.

De syntetiske stoffene var i utgangspunktet lovlige, men Norge har oppført dem på listen over forbudte narkotiske stoffer etter hvert som de har blitt identifisert. De fleste land, inkludert Norge, har nå gått over til en såkalt generisk oppføring av stoffene i lovverket. Dermed gis det også grunnlag for beslag av nye stoffer.

Det pågår et samarbeid, blant annet med Posten, for å ta tak i dette.⁴³ I 2012 ble det gjort 2959 beslag av narkotika. Syntetiske narkotiske stoffer utgjorde 200 av beslagene.

41) *Heroinforbruk og heroinbeslag i Norge*, Sirius Rapport 8/2009.

42) Sirius understreker i rapporten at datagrunnlaget for å beregne heroinforbruket i Norge til dels har store svakheter. Beregningene bygger på en rekke antagelser, noen godt underbygget, mens andre er mer usikre. Samlet er det knyttet betydelig usikkerhet til resultatene.

43) Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2013.

Dette er en økning på 100 prosent fra 2011. I 2013 økte antall beslag av syntetiske stoffer til 467, men i mengde beslag var det en nedgang fra 6 kg i 2012 til 5,1 kg i 2013.

Toll- og avgiftsetatens oversikt over beslagsutvikling varierer mer enn variasjonene i forbruket skulle tilsi. Andelen narkotika som beslaglegges, er generelt svært liten i forhold til det som smugles inn. Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping* opplyser også at anslag over forbruket av illegal narkotika indikerer at kontrollmyndighetene bare lykkes med å beslaglegge en brøkdel av alt som forsøkes innført.

Totalt sett er det umulig å kvantifisere toll- og avgiftsetatens måloppnåelse for å hindre smugling av ulovlige og lovlige varer. Toll- og avgiftsdirektoratet erkjenner at beslag i forhold til total smuglingsmengde er relativt lavt. For toll- og avgiftsetaten er oppgaven å gjøre det vanskelig for smuglerne, og å redusere tilgjengeligheten ved å avdekke smugling og beslaglegge ulovlige varer.⁴⁴

4.6.2 Ulovlig utførsel

Aktuelle varer som forsøkes ulovlig utført, er valuta, fisk, farlig avfall,⁴⁵ fauna og kulturminner. Disse stammer ofte fra kriminell aktivitet. De fleste tollregionene benytter en begrenset andel av ressursene på kontroll av ulovlig utførsel. Ingen av regionene rapporterer ressursbruk på kontroll av utførsel. På spørsmål om ressursene som er brukt på kontroll av ulovlig utførsel, anslår Tollregion Nord-Norge⁴⁶ og Tollregion Sør-Norge henholdsvis 20 og 13 prosent. Tollregion Oslo og Akershus, utenom Oslo lufthavn, antyder 2 prosent (Oslo lufthavn 8 prosent), og Tollregion Vest-Norge antyder 4 prosent. Tollregion Øst-Norge anslår at de fleste kontorene bruker en liten andel av ressursene på utgående kontroller.⁴⁷ Samtlige tollregioner opplyser at denne innsatsen særlig er rettet mot valutasmugling.

Valutasmugling

Finansdepartementet understreker i tildelingsbrevene for 2009–2013 at valutasmugling er et betydelig internasjonalt problem, og det er grunn til å anta at beslagstallene i Norge er lave sammenlignet med reell ulovlig inn- og utførsel av valuta og andre betalingsmidler. I NOU-rapport 4/2009 *Tiltak mot skatteunndragelser* er det antydnet at om lag 1,5 mrd. kroner i valuta enten ble smuglet *ut* eller tatt med som fribeløp årlig, og at ca. 700 mill. kroner i valuta enten er smuglet *inn* eller tatt med som fribeløp. Ifølge Meld. St. 7 (2010–2011) viser et overslag over omfanget av valutasmugling at det trolig smugles ut milliardbeløp i kontanter hvert år.

Finansdepartementet avsatte for 2009 og 2010 henholdsvis 4,9 og 6,3 mill. kroner til økt innsats mot smugling av valuta. Beløpene var øremerket og kunne ikke omdisponeres uten departementets samtykke.⁴⁸ Tabell 6 viser antall og mengde avdekkede beløp ved valutasmugling i perioden 2009–2013.

44) Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2013.

45) Dokument 3:7 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall*.

46) Tollregion Nord-Norge oppgir i intervju 18. juni 2013 at i tillegg til fisk, drives det utførselkontroll mot blant annet fauna og valuta.

47) Seksjon Fredrikstad, som dekker flyplassen, toget og har valutateamet, har en større andel. Det anslås at så mye som 25 prosent av ressursene brukes til utgående kontroller der.

48) Tildelingsbrev fra Finansdepartementet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2009 og 2010.

Tabell 6 Antall avdekkede saker og mengde ved valutasmugling i perioden 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Antall avdekkede saker med valuta-smugling	600	967	869	792	934
Beløp i mill. kroner	40,2	58,0	56,1	43,9	48,6

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Antall avdekkede tilfeller av valutasmugling har gått opp fra 2009–2013. Mengde valuta som er avdekket ved smugling har gått litt opp fra 2009–2013, men er lavere i 2013 enn i både 2010 og 2011.

Saker der det foreligger mistanke om at ikke-deklarerert valuta kommer fra annen kriminell virksomhet, blir politianmeldt. Øvrige saker avgjøres administrativt med overtredelsesgebyr.⁴⁹ I 2012 ble det ilagt overtredelsesgebyr i 663 saker. 109 av disse ble påklaget til Toll- og avgiftsdirektoratet.

Tabell 7 gir en oversikt over beslaglagt mengde valuta og antall politianmeldte beslag i perioden 2007–2012.

Tabell 7 Antall og mengde politianmeldte beslag ved valutasmugling i perioden 2007–2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antall politianmeldte beslag	72	109	136	139	111	91
Beslag av valuta i mill. kroner av de politianmeldte sakene	12,3	19,2	16,7	19,0	16,8	8,8

Kilde: Finansdepartementet og toll- og avgiftsetaten

Tabell 7 viser en betydelig oppgang for politianmeldte beslag i perioden 2007–2010, men antallet har siden 2010 gått ned fra 139 til 91. Finansdepartementet opplyser i sine kommentarer til rapporten at dette har sammenheng med innføring av overtredelsesgebyr for valutasaker i 2011. Beslaglagt mengde valuta har også gått ned fra ca. 19 mill. kroner i 2010, til 8,8 mill. kroner i 2012. Det foreligger ingen informasjon som indikerer redusert valutasmugling i perioden. Rundt 80 prosent av avdekkede beløp gjøres ved kontroll av reisende ut av Norge.

I 2011 ble det etablert overtredelsesgebyr for alle overtredelser som ikke anmeldes til politiet, og adgangen til å etterdeklare ble samtidig fjernet. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet kan effekter av overtredelsesgebyret være at publikum enten velger å deklare valuta, eller at valuta gjemmes bedre ved forsøk på smugling.

49) I mars 2011 ble nye regler om overtredelsesgebyr for manglende deklarerer av betalingsmidler iverksatt. Ifølge tollforskriften §§ 16-15-1 og 16-15-2 skal det ilegges overtredelsesgebyr ved manglende deklarerer av betalingsmidler og tilbakeholdes midler til sikring av slikt gebyr. Ved brudd på deklareringsplikten for kontanter og andre betalingsmidler etter § 3-1-11 fastsettes det et gebyr på 20 prosent av verdien av betalingsmiddelet. Beregningsgrunnlaget for gebyret er hele beløpet fra første krone.

En region (Tollregion Midt-Norge) mener at det må ses nærmere på om det brukes andre metoder i valutasmuglingen. Regionen tror at valuta i større grad smugles i innsjekket bagasje.⁵⁰

Finansdepartementet opplyser derimot at gjennomførte kontroller, herunder økt bruk av hundesøk og kontroll også mot ulike reiseruter og transportmidler, ikke har gitt noen indikasjon på at reisende har blitt flinkere til å skjule smugling av valuta.

En del av valutakontrollene blir gjennomført på svensk side. Det er imidlertid ingen rapportering over antall utførte kontroller for dette. Svenske resultater rapporteres i Sverige, ifølge Tollregion Øst-Norge. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at norsk og svensk tollvesen utveksler statistikk i forbindelse med samarbeidet, men det fins ikke noen egen statistikk for valutakontroller som viser omfang og resultater.

Øvrig ulovlig utførsel – smugling av tyvegods

Det foreligger ingen statistikk over hvor mye smugling av tyvegods som blir avdekket av toll- og avgiftsetaten. Toll- og avgiftsdirektoratet bekrefter at de kontrollerer en svært liten del av det som går ut av landet, og at det ikke fins noen oversikt over mørketallene når det gjelder utførsel av tyvegods.⁵¹

En tollregion rapporterer i 2010 at den har bidratt til å oppklare tyverier der tyvgodset ble oppdaget i utgående kontroll. Selv om disse resultatene ikke bidrar til å oppfylle toll- og avgiftsetatens måltall, er det nyttig som bistand til politiet og som en samfunnsbeskyttende oppgave.⁵² En annen region rapporterer i 2010 at i forbindelse med kontroll av postforsendelser ut av landet har regionen i samarbeid med politiet bidratt til å stoppe til sammen ti forsendelser av tyvegods. Ifølge tilbakemeldinger fra politiet har regionens innsats bidratt til flere arrestasjoner og til at tyveriligaer har blitt avslørt.⁵³

4.7 Utviklingen i antall avdekkede alvorlige overtredelser (AOT)

Kriminalitetsbildet i Norge er preget av økt globalisering. Dette skyldes særlig at den organiserte kriminaliteten i økende grad er grensekryssende og internasjonal. Norge har en rekke utfordringer knyttet til smugling, først og fremst av narkotika og alkohol. Det er vanskelig å se noen store endringer i kriminalitetsbildet innenfor narkotikamarkedet. Fortsatt er det stor tilgang på alle typer av narkotika. Til tross for prosjekter og økt samarbeid på nasjonalt og internasjonalt nivå mellom politi og toll, er det ikke registrert noen merkbare effekter på tilgangen.⁵⁴

I tillegg til antall kontroller og treffprosent, telles beslag som er lik eller større enn en bestemt mengde, som en alvorlig overtredelse.⁵⁵ For eksempel defineres beslag av forskjellige typer narkotika, øl, sprit/brennevin, tobakk/sigaretter, kjøtt, fisk, valuta og dopingmidler over en viss grenseverdi som alvorlige overtredelser. Siden treff kan være svært ulike med tanke på mengde og produkt, sier en alvorlig overtredelse noe om kvaliteten på funnet. Et treff av typen alvorlig overtredelse (AOT) vil gjerne stamme fra organisert kriminalitet og ofte kreve mye etterretning og ressurser i forkant. Tabell 8 viser antall AOT i perioden 2009–2012.⁵⁶

50) Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013.

51) Utsagnet er fra ABC-nyheter 19. mars 2010, og det er verifisert av Toll- og avgiftsdirektoratet i intervju 22. august 2013.

52) Tollregion Øst-Norges årsrapport for 2010.

53) Tollregion Oslo og Akershus' årsrapport for 2010.

54) Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*.

55) For eksempel 100 gram heroin/kokain/amfetamin, 500 liter sprit/brennevin, kr 150 000 valuta/betalingsmidler, tobakk/sigaretter, kjøtt og fisk og andre typer narkotiske stoffer og dopingmidler over en viss grenseverdi.

56) Definisjonen av AOT er endret/utvidet fra 2009 og omfatter blant annet IPR-varer med verdi over kr 150 000. Dette står i Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport for 2009 s. 4 og halvårsrapport for 2009.



Inndratt smuglerbil med forsterkede fjærer ved Trondheim regiontollsted.

Kilde: Riksrevisjonen

Tabell 8 Antall avdekkede alvorlige overtredelser i tollregionene i perioden 2009–2012

	2009	2010	2011	2012
Tollregion Oslo og Akershus	266	335	309	291
Tollregion Øst-Norge	299	350	321	319
Tollregion Sør-Norge	45	60	57	58
Tollregion Vest-Norge	31	38	44	49
Tollregion Midt-Norge	21	24	25	23
Tollregion Nord-Norge	11	11	6	10
Totalt	673	818	762	750

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabellen viser at antallet AOT gikk opp fra 673 i 2009, til 818 i 2010. Etter det har antallet sunket til henholdsvis 762 og 750 i 2011 og 2012. I årsrapporten for 2012 skriver Toll- og avgiftsdirektoratet at det kan være en sammenheng mellom trenden med mindre kvantum narkotika i hvert beslag og nedgangen i antall avdekkede alvorlige overtredelser. I 2012 ble det avdekket 291 og 319 alvorlige overtredelser i henholdsvis Tollregion Oslo og Akershus og Tollregion Øst-Norge. Dette utgjør til sammen 81 prosent av alle avdekkede alvorlige overtredelser i hele landet. For 2013 er det satt et resultatkrav om å avdekke 725 alvorlige overtredelser.⁵⁷ I Finansdepartementets kommentarer til rapporten opplyses det at resultatet for 2013 er 785 avdekkede alvorlige overtredelser.

Finansdepartementet mener at ved fastsettelse av resultatmålet for 2013 i desember 2012, lå etaten ikke an til å nå resultatmålet for 2012. Resultatmålet for AOT i 2013 ble derfor justert noe ned. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser i Finansdepartementets kommentarer til rapporten at det ikke har vært en lavere prioritering av avdekking av alvorlige overtredelser. Direktoratet påpeker at endring i smuglingsmønstre også bidrar til at resultatene varierer.

57) Endelig og godkjent måltall for 2013.

5 Virkemidler i grensekontrollen

Undersøkelsen har sett på ulike virkemidler som toll- og avgiftsetaten benytter i grensekontrollen. Toll- og avgiftsetaten tar også stadig i bruk nye virkemidler. Et eksempel på dette er prøveprosjektet som startet sommeren 2013 med bruk av utrykningsstatus for etatens kjøretøy i Tollregion Øst-Norge på grensen mot Sverige.

5.1 Utstyr og teknologi i grensekontrollen

5.1.1 Skanner

Som et ledd i en satsning på økt grensekontroll ble det i 2003 anskaffet to mobile skannere og i 2009 en stasjonær skanner for å skanne containere og lastekjøretøy (Prop. 1 S (2010–2011)).

Av Finansdepartementets Prop. 1 S (2011–2012), jf. Innst. 5 S (2011–2012), framgår det at kontroll ved hjelp av røntgenutstyr og skannere bidrar til mer effektiv kontrollgjennomføring.

Per 2013 har toll- og avgiftsetaten fire skannere fordelt på tre tollregioner. Tollregion Øst-Norge har en stasjonær og en mobil skanner tilknyttet henholdsvis Svinesund og Ørje, mens Tollregion Sør-Norge har en mobil skanner basert i Grenland.⁵⁸ Tollregion Oslo og Akershus har siden medio 2012 hatt en mobil skanner, som i tillegg til å benyttes i havneområdet også skal benyttes ved de forskjellige godsterminalene og ved jernbaneterminalen.⁵⁹ De mobile skannerne i region øst og sør skal også dekke de tre tollregionene Vest-, Midt- og Nord-Norge ved utlån. Tabell 9⁶⁰ gir en oversikt over skannernes produksjons- og resultatall for perioden 2009–2012.

Tabell 9 Oversikt over antall skanninger og treffprosent for Svinesund, Ørje og Brevik i perioden 2009–2012

	2009	2010	2011	2012
Svinesund (region øst)				
Antall skanninger	3938	6914	5554	5303
Treffprosent av alle skanninger	6	6	7	6
Ørje (region øst)				
Antall skanninger	538	1039	1915	1456
Treffprosent av alle skanninger	6	6	9	10
Brevik (region sør)				
Antall skanninger	1064	1792	1422	2097
Treffprosent av alle skanninger	9	9	7	6
Sum antall skanninger for alle regionene	5540	9745	8891	8856

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

58) Skanneren er plassert i Grenland for å dekke hele regionen, opplyser Tollregion Sør-Norge i intervju 28. mai 2013.

59) Prop. 1 S (2010–2011) s. 68.

60) Per 2013 fins det ingen styringsparametere for skannertjenesten. Kontroller og resultater basert på skanning inngår i styringsparametere for godskontroll.

Generelt økte antall skanninger med 60 prosent fra 2009 til 2012. Tabellen viser at Svinesund utfører langt flere skanninger enn skannerne fra Tollregion Øst-Norge, Ørje og Tollregion Sør-Norge, Brevik. Det skyldes blant annet at skanneren ved Svinesund er stasjonær, og at Svinesund har en bedre turnusdekning enn Ørje og Brevik. Treffprosenten for alle skannerne for alle årene ligger mellom 6 og 10 prosent. Det er ingen tydelig sammenheng mellom antall skanninger og treffprosent. I Toll- og avgiftsdirektoratets evaluering av skannertjenesten fra 2012⁶¹ framholdes det at det er rimelig å anta at antall skanninger kan økes betraktelig før treffprosenten synker.



Stasjonær skanner ved Svinesund tollsted

Kilde: Riksrevisjonen

Evalueringen av skannertjenesten viser at skannerne er et effektivt virkemiddel. Informasjonsinnhenting i godskontrollen på Svinesund foregår, ifølge evalueringen, 19 ganger raskere med skanner enn hvis samme jobb skulle gjøres uten skanner. Tilsvarende tall for Ørje og Brevik er henholdsvis 9 og 6 ganger raskere. Beregninger fra Svinesund viser at man sparer 160 mill. kroner i året ved å bruke skannere i stedet for manuell innhenting. For Ørje og Brevik er tilsvarende tall henholdsvis 22 og 20 mill. kroner årlig.⁶² I rapporten framholdes det også at skannere har en preventiv effekt, selv om denne er vanskelig å måle. Tollregion Sør-Norge opplyser at fordelene med en mobil skanner er at grensekontrollen blir mer uforutsigbar for potensielle smuglere ved at de ikke vet når skanneren kan være på grensestasjonen. En utfordring er imidlertid at smuglere varsler hverandre, blant annet via sosiale medier, når skanneren er på vei.⁶³

Selv om skanneren er et effektivt virkemiddel for grensekontrollen, viser evalueringen at skanneren kan utnyttes bedre. Generelt mener de fleste skanneroperatørene som ble

61) Evaluering av tollvesenets skannertjeneste, Toll- og avgiftsdirektoratet, september 2012.

62) Selv med en feilmargin i tidsbruken på 30 prosent vil alle skannerne gi store kostnadsbesparelser hvis samme informasjonsinnhenting skulle bli utført manuelt.

63) Intervju med Tollregion Sør-Norge 28. mai 2013.

spurt, at skannernes potensial utnyttes "middels bra".⁶⁴ For Ørje og Brevik er det særlig organiseringen av vaktlagene med fordelingen av skanneroperatører som gir færre kontrolltimer enn det som kunne vært mulig. I tillegg er det mye tid som går med til rigging og reise for de mobile skannerne.

Tollregion Sør-Norge opplyser at reising og rigging sliter på en gammel skanner som trenger mye tid på service. Regionen mener dessuten at flere tollsteder i regionen ikke har tilrettelagt for skanner og derfor ikke får utnyttet muligheten det er å bruke skanneren. Uten skanner er det, ifølge Tollregion Sør-Norge, nesten umulig å foreta en fullstendig kontroll av konteinere på lasteskip. Den mobile skanneren i regionen brukes primært til kontroll av vogntog som ankommer med ferge.

Tollregion Øst-Norge opplyser at utnyttelsesgraden på den mobile skanneren kan økes ved å tilføre flere skanneroperatører. Første halvår i 2013 har det på grunn av et langtidsfravær bare vært skanneroperatører på ett vaktlag, noe som har halvert kontrolldekningen.

5.1.2 Kontrollfasiliteter

Kontrollfasiliteter i grensekontrollen omfatter selve kontrollstedet, bygningene og utstyret som etaten har ved disse, for eksempel stoppeplasser og kontrollhall. De siste årene har toll- og avgiftsetaten satset på å bygge/oppgradere kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger, blant annet Magnormoen, Junkerdal,⁶⁵ Storskog og Ørje. Det er også planer om å utvide antall biloppstillingsplasser ved Svinesund i nær framtid.⁶⁶



Storskog tollsted, Tollregion Nord-Norge

Kilde: Tollregion Nord-Norge

Fem av seks tollregioner opplyser at uegnede og manglende kontrollfasiliteter er en utfordring for kontrollarbeidet. De vanskelige kontrollforholdene gjelder både på

64) Til sammen 19 av 33 skanneroperatører som ble spurt, mente at potensialet ble utnyttet "middels". Åtte mente at potensialet ble utnyttet "over middels" eller "godt", mens seks mente at potensialet ble utnyttet "under middels" eller "dårlig".

65) Ifølge Tollregion Midt-Norges årsplan for 2013 vil arbeidet med nytt Junkerdal tollsted bli sluttført i 2014.

66) Innst. 470 S (2012–2013). Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2013 og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013.

landegrenser og på flyplasser. Tollregion Nord-Norge påpeker at uegnede og manglende kontrollfasiliteter på Langnes flyplass og den norsk-finske grensen, spesielt på vinterstid, kan gi færre kontroller. Det er svært vanskelig å losse en trailer på grensen uten kontrollhall på vinterstid, og det blir umulig å bruke skanneren ved grenseoverganger med manglende kontrollfasiliteter.



Rød og grønn kontrollsoner ved Polmak tollsted, Tollregion Nord Norge

Kilde: Tollregion Nord-Norge

Ifølge Tollregion Midt-Norge fører manglende kontrollfasiliteter til at kontroll av trailere som blir plukket ut i ekspedisjonen, må gjennomføres et helt annet sted enn på grenseovergangen, noe som er ressurskrevende. En annen utfordring, ifølge Tollregion Øst-Norge, er at manglende kontrollfasiliteter fører til at terskelen for å foreta kroppsvitasjon er høy, og at fullstendig kontroll av kjøretøy og store transportmidler er krevende.

5.1.3 Hundetjenesten

Narkotikahunder er opplært til å lokalisere narkotiske stoffer ved hjelp av luktesansen.⁶⁷ For valutahunder gjelder det samme prinsippet, der hundene kan trenes til å søke opp valuta og verdipapirer. Flerbrukshunder er opplært til å søke opp og lokalisere mer enn én ting (to eller tre) samtidig, for eksempel narkotika og alkohol, narkotika og sigaretter eller alkohol og sigaretter osv. Antall og type hunder i toll- og avgiftsetaten fordelt på de enkelte regionene framgår av tabell 10.

67) <http://snl.no/narkotikahund>.

Tabell 10 Antall og type hunder i toll- og avgiftsetaten per 31. desember 2012

Type hund	Tollregion Øst-Norge	Tollregion Oslo og Akershus	Tollregion Sør-Norge	Tollregion Vest-Norge	Tollregion Midt-Norge	Tollregion Nord-Norge	Sum
Narkotikahund	9	6	6	4*	5	0	30
Flerbrukshund	1	0	1**	1***	1****	1	5
Valutahund	1	1	1	0	0	0	3
Sum	11	7	8	5	6	1	38

* Fem narkotikahunder i 2010 og fire i 2011 og 2012.

** En flerbrukshund fra 2012.

*** En flerbrukshund i 2011 og 2012.

**** En flerbrukshund i deler av 2011 og hele 2012.

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 10 viser at toll- og avgiftsetatens hundetjeneste til sammen disponerte 38 hunder ved utgangen av 2012. Blant disse var det 30 narkotikahunder, fem flerbrukshunder og tre valutahunder. Alle tollregioner unntatt tollregion Nord-Norge disponerte narkotikahund, og tollregion Oslo og Akershus var den eneste regionen som ikke disponerte flerbrukshund.

Gjennomgangen av tilsendte oversikter over hundetjenestens resultater⁶⁸ i perioden 2010–2012 viser at treffprosenten for alle tre typer hunder varierer mellom tollregionene. På landsbasis har antall søk/kontroller ved bruk av narkotikahund gått ned fra 23 501 i 2010, til 21 962 i 2012. Antall søk/kontroller ved bruk av flerbrukshunder har gått opp fra 1612 i 2010, til 2675 i 2012.

Tollregion Nord-Norge har én hundeevipasje med en flerbrukshund som har base i Kirkenes. Generelt begrenser de store avstandene i regionen bruken av hund.

For de tre tollregionene som disponerer valutahund, ble det til sammen gjennomført 2043 søk/kontroller i 2012. I 2010 og 2011 var antallet henholdsvis 1832 og 1759. Toll- og avgiftsdirektoratet rapporterer i 2011 at valutahundene har vært i aktiv bruk og er oppgitt som årsak til at det ble igangsatt kontroll i over 28 prosent av alle avdekkeforhold.

Toll- og avgiftsdirektoratet påpeker at kvaliteten på hundetjenesten er høy, men at kompetansen stadig må vedlikeholdes. For enkelte tjenestemenn påvirkes utnyttelsesgraden av at hundene er en del borte i forbindelse med trening og sertifisering.

5.1.4 Elektronisk tilstedeværelse

Toll- og avgiftsetaten installerte i april 2011 kamerasystemer på sju utvalgte grenseoverganger i Tollregion Øst-Norge som et prøveprosjekt. To av de sju overgangene er betjent (E6 Svinesund og E18 Ørje). De resterende fem overgangene er ubetjente (fv. 22 Holtet, fv. 101 Kornsjø, fv. 102 Berby/Tyslingmoen, fv. 106 Bjørkebekk og fv. 118 gamle Svinesund). Kameraene tar bilde av kjennemerket til kjøretøyet. Informasjonen kobles mot lister med merknader fra Autosys⁶⁹ og toll- og avgiftsetatens personunderretningssystem (PUS). Systemet utløser alarm dersom det er registrert merknader for et kjøretøy, og sender et bilde av kjøretøyet til en skjerm på

68) E-post med vedlegg mottatt fra Toll- og avgiftsdirektoratet 21. februar 2013 og 27. februar 2013, Tollregion Sør-Norge 5. mars 2013 og Tollregion Nord-Norge 26. februar 2013.

69) Statens vegvesens sentrale motorvognregister.

vaktrommet.⁷⁰ Vaktlederen varsler deretter tjenestemennene ute som stopper kjøretøyet for kontroll.⁷¹

Tollregion Øst-Norge rapporterer i 2011 at kameraene som ble montert i forbindelse med prøveprosjektet, er hyppig benyttet på Svinesund, og de ble utover i 2011 en innarbeidet metode for å velge ut kontrollobjekter. Regionen påpeker i årsrapporten for 2011 at erfaringene fra pilotdriften viser et stort potensial for etterretningsarbeid. I henhold til regelverket slettes all kameragenerert informasjon etter en time.⁷²



Vaktrommet for kameraovervåking av ubemannede grenseoverganger ved Svinesund tollsted.

Kilde: Riksrevisjonen

Toll- og avgiftsdepartementet har i samråd med Finansdepartementet besluttet at prøveordningen med kamera/skiltgjenkjenning i Tollregion Øst-Norge videreføres på permanent basis.⁷³ Tabell 11 viser utviklingen i antall kontroller og treff før og etter innføringen av kamera i 2011.

Tabell 11 Antall kontroller og treff ved fem ubetjente grenseoverganger i Tollregion Øst-Norge i perioden 2009–2012

N = 5	2009	2010	2011	2012
Antall kontrollerte	4113	5595	7725	7274
Antall treff	1221	1701	1954	1901
Treffprosent	29,7	30,4	25,3	26,1

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

70) Bilder fra gamle Svinesund, Berby/Tyslingsmoen, Holtet og Kornsjø blir sendt til grensestasjonen E6 Svinesund. Bilder fra Bjørkebekk blir sendt til grensestasjonen E18 Ørje.

71) Rapport fra pilotprosjektet: "Kjennemerkegjenkjenning og elektronisk tilstedeværelse i grensekontrollen". Toll- og avgiftsdepartementet 23. desember 2011.

72) Tollregion Øst-Norges årsrapport for 2012.

73) Toll- og avgiftsdepartementets halvårsrapport og årsrapport for 2012.

Tabell 11 viser at antall kontroller har økt med 38 prosent fra 2010 til 2012, mens antall treff i samme periode har økt med 15 prosent. Dette har resultert i en nedgang i treffprosenten fra 30,4 prosent i 2010, til 26,1 prosent i 2012.

Ifølge Tollregion Øst-Norge kan årsaken til at antall kontroller har gått opp, mens treffprosenten har gått ned ved to av grenseovergangene (gamle Svinesund og Kornsjø), være at kontrollen foregår på bakgrunn av treff i kamera, og at den ikke har den samme innledende vurderingen som tidligere. Terskelen for kontroll har derfor blitt lavere. Regionen opplyser videre at økt informasjon fra kamera viser potensialet for flere kontroller.⁷⁴

5.1.5 Tollbåtene

Det er tre tollregioner (Sør- og Øst-Norge og Oslo og Akershus) som disponerer tollbåt. Per 2013 er det fire tollbåter. To av disse er i Tollregion Sør-Norge.⁷⁵ Båtene brukes til patruljering og eventuelt aksjoner fra april/mai til oktober/november hvert år. Det var til sammen 464 kontroller med båt i de tre tollregionene i 2012.⁷⁶

Samtlige tollregioner med tollbåt, samt Toll- og avgiftsdirektoratet, mener at båt-tjenesten først og fremst fungerer preventivt. De mener det er viktig å være synlig (uniformert) på sjøen og skape følelsen av å kunne bli kontrollert av toll- og avgifts-etaten. Regionene påpeker samtidig at synligheten gjør det mer utfordrende å ta store beslag, for eksempel avdekking av alvorlige overtredelser. Verken tollregion Oslo og Akershus eller tollregion Øst-Norge har avdekket alvorlige overtredelser i perioden 2010–2012 ved bruk av tollbåt. For tollregion Sør-Norge har det til sammen vært sju beslag/treff i hele perioden. To av disse er alvorlige overtredelser.

5.1.6 Sambandsutstyr

Toll- og avgiftsetaten er ikke en del av et landsdekkende sambandsnett. Det foreligger planer om at etaten skal være en del av nødnettet, men det er ikke foretatt en endelig beslutning om dette. Grensekontrollen benytter seg derfor av VHF og mobiltelefoner.

Tre av regionene mener manglende sambandsutstyr skaper utfordringer for kontrollvirksomheten. To av disse utdyper at det sikkerhetsmessig ikke er tilfredsstillende når det i samme område også er dårlig mobildekning. Manglende sambands- og mobiltelefondekning kan, ifølge flere regioner, gå utover sikkerheten til tjenestemennene. En region peker på at konsekvensen er at det ikke gjennomføres stans av objekter i områder uten dekning.

Også de øvrige tollregionene benytter seg av mobiltelefon siden mange steder i regionene er uten sambandsdekning for VHF, og siden antallet VHF-apparater er begrenset. Tollregionene opplyser at dette ikke er til hinder for kontrollvirksomheten fordi kontrollområdene befinner seg i områder med mobiltelefondekning.

5.1.7 Ikt-systemene i grensekontrollen

Det primære ikt-verktøyet i grensekontrollen er etatens personunderretningssystem (PUS), men også virksomhetskontrollsystemet (VIRK), valutaregisteret, tollvesenets informasjonssystem med næringslivet (TVINN) og andre eksterne systemer (skatt, folkeregister) benyttes.

74) Intervju med Tollregion Øst-Norge 13. juni 2013.

75) http://www.toll.no/upload/P%c3%a5%20grensen/P%c3%a5_Grensen_3-2013_web.pdf.

76) E-post med vedlegg fra Toll- og avgiftsdirektoratet 15. februar 2013, Tollregion Øst-Norge 3. mars 2013 og Tollregion Sør-Norge 5. mars 2013.

PUS registrerer og behandler personopplysninger ved tollkontroll, etterretningsinformasjon om personer, tips og sanksjoner. Applikasjonen benyttes blant annet til:⁷⁷

- etterretning, analyse og risikovurderinger
- kontroll etter eget og andres regelverk
- gjennomgang av kontrollrapporter
- sanksjonering

PUS er et system som ble utviklet på slutten av 1990-tallet, basert på TVIST-systemer, der support og feilretting faller bort i 2018.⁷⁸ Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at etaten holder på med prosjektet TVIST-modernisering. Dette må prioriteres opp mot andre områder som fastsetting og innkreving.⁷⁹ Med utgangspunkt i dagens kapasitet og dagens rutiner i TAD-IT (Toll- og avgiftsdirektoratets ikt-avdeling) vurderer imidlertid Det Norske Veritas etatens gjennomføringsevne for TVIST-prosjektet som lav.⁸⁰

Samtlige regioner opplyser at PUS isolert sett fungerer tilfredsstillende med hensyn til søk og utvelgelse av kontrollobjekter. Flere regioner etterlyser bedre muligheter for å samkjøre informasjon i VIRK med informasjon i PUS. Det har vært begrensninger i konsesjonen fra Datatilsynet med hensyn til bruken av systemene. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at de juridiske begrensningene ble løst sommeren 2013, men framholder at det ikke er avklart om PUS og VIRK bør samles i ett etterretningssystem.

Finansdepartementet viser til at toll- og avgiftsetaten har opplyst at forbedringspotensialet i PUS er knyttet til svakhetene innenfor etterretning og analyse, spesielt objektutvelgelse.

Ifølge Finansdepartementet har Toll- og avgiftsdirektoratet gjennomført en kartlegging av arbeidsprosesser på kontrollområdet som har avdekket flere udekkede behov i etatens ikt-støtte i grensekontrollen. Dette gjelder blant annet objektutvelgelsen i grensekontrollen. På grunn av den store økningen i antall potensielle objekter bør systemet kunne bidra til bedre, mer automatisert og mer effektiv objektutvelgelse. Det er også behov for å kunne etablere gjennomgående sporbarhet/reviderbarhet i systemet, slik at resultater fra kontroller kan knyttes til videre objektutvelgelse og etterretningsinformasjon.

Departementet bemerker at robuste ikt-systemer er en forutsetning for de fleste av etatens arbeidsprosesser. Det er derfor avgjørende at etaten i tilstrekkelig grad evner å prioritere fornyelse og utvikling av ikt-infrastrukturen. Departementet vil i arbeidet med ikt-fornyingsprosesser i toll- og avgiftsetaten bidra til at forbedringer i bruken av ikt på kontrollområdet vies tilstrekkelig oppmerksomhet.⁸¹

5.1.8 Toll- og avgiftsetatens systemer for mottak og behandling av tips

Toll- og avgiftsetatens offisielle tipskanal består per 2013 av et telefonnummer som kalles "Narkotips". Narkotipstelefonen er organisert slik at alle innringte tips blir behandlet sentralt av etterretningsdesken i direktoratet i ordinær kontortid, mens tjenesten på kvelds- og nattetid blir overført til den døgnbemannede operasjonssentralen i Tollregion Oslo og Akershus.

Alle troverdige tips legges i personunderretningssystemet (PUS). Den videre oppfølgingen og prioriteringen av tipset er det den aktuelle regionen selv som står for. Det

77) IKT-profil, Toll- og avgiftsdirektoratet, dokumentene "Beskrivelse av virksomhetsprosessene – Nivå 1, 2 og 3" av 19.10. 2010 og "vedlegg 3 – Dagens IT-systemer".

78) Strategisk IT-plan toll- og avgiftsetaten av 7.12.2010: tiltak 3 modernisering av TVIST-systemene, s. 9.

79) Brev fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 11. september 2013.

80) Det Norske Veritas' sluttrapport: "Gjennomgang av toll- og avgiftsetatens IKT-område", desember 2013.

81) Brev fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 11. september 2013.

kommer svært sjelden tips på e-post eller vanlig post. Det kommer en del tips fra selskapene og samarbeidspartnere, mens det kommer få tips fra publikum. En mulig grunn er at tipstjenesten for publikum er dårlig tilrettelagt.⁸²

Tre tollregioner opplyser at kvaliteten på tipsene varierer. Disse regionene utdyper at det er ressurskrevende å følge opp tips, og at det er vanskelig å prioritere ressurser på noe som kanskje ikke resulterer i noe konkret.

Antallet innkommende tips har gått betraktelig ned i perioden 1990–2012. I 1990 mottok toll- og avgiftsetaten 1184 tips, mens det i årene 2007–2012 har variert mellom 31 og 49 tips per år.⁸³ Direktoratet opplyser at tipstelefonen tidligere ble markedsført, men at det de senere årene ikke har vært noen aktiv markedsføring av denne kanalen.

5.2 De regionale analyseenhetene

5.2.1 Bakgrunnen for opprettelsen av analyseenhetene

Prop. 1 S (2010–2011) opplyser at tolletaten skal forsterke arbeidet med risikovurderinger og analyse etter at det i 2010 ble opprettet egne analyseenheter i alle tollregioner. I 2010 bevilget Finansdepartementet 3,3 mill. kroner i øremerkede midler til å styrke arbeidet med risikovurderinger og analyse. Analyseenhetene skal ifølge Prop. 1 S (2009–2010) bidra til en mer helhetlig tilnærming til å systematisere og følge opp informasjon og tips samt etablere en bedre samhandling mellom de ulike kontrollområdene. Finansdepartementet understreker i sine kommentarer til rapporten at bekjempelse av organisert kriminalitet ligger til grunn for stadig sterkere oppmerksomhet på etterretning og analyse og for etableringen av analyseenhetene i regionene.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at etterretning og analyse gir uunnværlig støtte til moderne, kunnskapsbasert kontrollvirksomhet, både som direkte grunnlag for objektutvelgelse og som grunnlag for prioriteringer og planer.

5.2.2 Føringer fra Toll- og avgiftsdirektoratet

Toll- og avgiftsdirektoratet legger i disponeringsskrivet til tollregionene i 2010 overordnede føringer knyttet til analyseenhetenes organisering og oppgaveløsning. Alle tollregionene skal ha en enhet for etterretning og analyse. Enheten skal ha en strategisk og overordnet innretning, og bør bestå av 2–4 personer. Operativ etterretning og objektutvelgelse bør som hovedregel ikke legges til enheten, men fortsatt ligge i de operative, utførende avdelingene.

5.2.3 Analyseenhetenes organisering og arbeidsområder

Tollregionene Øst-Norge, Oslo og Akershus og Vest-Norge hadde alle opprettet egne analyseenheter før 2010, mens de øvrige tollregionene opprettet enhetene i 2010 og 2011. De sentrale analyseenhetene i de fleste regionene er svært små, og utgjør en liten andel av de samlede ressursene til etterretning og analyse. Antall årsverk tollregionene benyttet til analyseenhetene per mai 2013, framgår av tabell 12.

Tabell 12 Tollregionenes analyseenheter årsverk per mai 2013

Tollregion Oslo og Akershus	Tollregion Øst-Norge	Tollregion Sør-Norge	Tollregion Vest-Norge	Tollregion Midt-Norge	Tollregion Nord-Norge	Sum
4	1,5	1,6	3	1	0	11,1

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

82) Intervju med Kontrollkontoret Gardermoen og Tollregion Oslo og Akershus 31. mai 2013.

83) Statistikk for tipstelefonen 2007–2012, oversendt Riksrevisjonen i e-post 15. februar 2013.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at det er ressursituasjonen i regionene som i stor grad er årsaken til at enhetene i flere regioner er små. Det er vanskelig for regionene å opprette enheter som er store nok til at man får et tilfredsstillende fagmiljø.⁸⁴ I sum brukte tollregionene 11,1 årsverk til de regionale analyseenhetene per mai 2013. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser i Finansdepartementets kommentarer til rapporten at det har vært perioder hvor enkelte enheter har vært lavt bemannet, og det har vært ett tilfelle hvor en analyseenhet ikke hadde noen ansatte. Regionen har fått pålegg om å gjenopprette bemanningen i enheten.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport for 2011 utarbeider analyseenhetene analyser og rapporter både på bestilling fra egen ledelse, fra andre interessenter i toll-regionene og på eget initiativ. Enheten skal utarbeide og kvalitetssikre regionens strategiske og operative etterretningsprodukter.

Oversikter over utarbeidede produkter fra regionene indikerer at det er store regionale variasjoner i antall og type produkter som utarbeides av analyseenhetene. Produktene varierer fra større analyser og utredninger til mindre notater, system- og rutine-utvikling, kriterier for å velge ut kontrollobjekter, deklarentlister m.m.⁸⁵

Analyseenhetene er også sentrale i arbeidet med regionenes risikovurderinger. Alle regionene med unntak av Tollregion Nord-Norge, som per juni 2013 ikke hadde ansatt noen i analyseenheten, opplyser at analyseenheten blir brukt til å styrke objekt-utvelgelsen.

Tollregionene opplyser at det er lite formalisert samarbeid mellom analyseenhetene i de ulike regionene. Samarbeidet består i å dele informasjon og utveksle rapporter, i tillegg til å delta på etatens årlige nettverksmøte for analyseenhetene. Både Tollregion Oslo og Akershus og Tollregion Midt-Norge peker på at regionene har forskjellige utfordringer, og Tollregion Oslo og Akershus viser til at få felles analyseoppdrag hovedsakelig skyldes at risikobildet og de kontrollmessige utfordringene ikke er sammenfallende regionene imellom.

5.3 Kompetanseutvikling i grensekontrollen

5.3.1 Kompetanseutvikling i regi av Toll- og avgiftsdirektoratet

Toll- og avgiftsdirektoratet har ansvar for den tollfaglige grunnutdanningen som administreres av Tollvesenets kompetansesenter (TKS). Grunnutdanningen er bygget opp av tre moduler og varer ca. 26,5 måneder. Opplæringen er yrkesrettet og skal gi et bredt teoretisk og praktisk grunnlag for å jobbe i toll- og avgiftsetaten.⁸⁶

Kontrollavdelingen i Toll- og avgiftsdirektoratet er ansvarlig for flere av fagene som er relevante for grensekontrollen. I tillegg til grunnutdanningen tilbyr direktoratet sentrale kurs og samlinger innenfor områdene grensekontroll og etterretning. For å styrke lederkompetansen har direktoratet etablert et lederopplæringsprogram i etaten. Opplæringen er obligatorisk for førstelinjelederne i etaten.⁸⁷

5.3.2 Kompetanseutvikling i regi av tollregionene

Det er tollregionene som er ansvarlige for etter- og videreutdanningen. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at det ikke har noen sentrale planer og strategier for

84) Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2013.

85) Flere vedlegg i e-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 5. mars 2013.

86) Studieplan for tollfaglige tjenestemenn 2012/2013. Godkjent av Toll- og avgiftsdirektoratet 12. juni 2012.

87) Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport for 2011.

kompetanseutvikling for grensekontrollen utover grunnutdanningen.⁸⁸ Etter gjennomført grunnutdanning er det i stor grad opp til regionene hvordan etter- og videreutdanningen ivaretas.

Toll- og avgiftsdirektoratets disponeringsskriv til tollregionene i perioden 2010–2012 inneholder ikke noen føringer for regionens kompetanseutvikling i grensekontrollen. Referatene fra Toll- og avgiftsdirektoratets styremøter med tollregionene i perioden 2010–2012 omhandler ikke spørsmål knyttet til kompetanseutvikling i grensekontrollen. Direktoratet opplyser i Finansdepartementets kommentarer til rapporten at dialogen om kompetanse i grensekontrollen normalt ikke skjer bilateralt overfor den enkelte region, men samlet mot alle regioner.⁸⁹ Videre viser direktoratet til at etter- og videreutdanning i grensekontrollen stort sett skjer etter oppståtte behov.

En gjennomgang av direktoratets og regionenes årsrapporter viser at medarbeidernes kompetanse til oppgaveløsning ikke er knyttet til etatens ulike hovedmål, blant annet målet om å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer.

Tabell 13 viser kostnader til kompetanseutvikling per årsverk i de seks tollregionene og i direktoratet i perioden 2010–2013.

Tabell 13 Midler til kompetanseutvikling – gjennomsnitt per årsverk for Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene i perioden 2010–2013 (kroner)

År	Tollregion Oslo og Akershus	Tollregion Øst-Norge	Tollregion Sør-Norge	Tollregion Vest-Norge	Tollregion Midt-Norge	Tollregion Nord-Norge	Toll- og avgiftsdirektoratet
2010	3558	3147	1832	3331	6495	2241	18 790
2011	3675	2189	1748	3957	7177	1704	28 804
2012	3151	1677	863	2609	7395	1532	27 486
2013	2911	9645	1168	4258	5234	3444	48 252

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

Tabell 13 viser midler til kompetanseutvikling i regionene generelt, og ikke til grensekontrollen spesifikt. Tallmaterialet for kompetanseutvikling i grensekontrollavdelingene i regionene er i de fleste tilfellene svært usikre anslag.⁹⁰ Tabellen viser videre at det er store forskjeller i midler benyttet til kompetanseutvikling per årsverk mellom direktoratet og regionene og fra region til region. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at årsaken til at det brukes mer midler per årsverk på direktoratsnivå, er at direktoratet arrangerer 3–4 samlinger per år som også dekker regionenes deltakelse.

5.3.3 Regionenes vurderinger av kompetansebehovet i grensekontrollen

Flere regioner opplyser i årsrapportene til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2010–2012 at de har nødvendig bemanning og kompetanse til å håndtere ordinære driftsoppgaver, men enkelte regioner påpeker også at de er sårbare med tanke på sykefravær, permisjoner, at erfarne tjenestemenn slutter, og manglende ressurser.

Årsrapportene har for øvrig få konkrete vurderinger av kompetansebehovene for tjenestemenn i grensekontrollen. Heller ikke regionenes årsplaner for 2012 og 2013 inkluderer planer for kompetanseutvikling for tjenestemennene i grensekontrollen.

88) E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 5. mars 2013.

89) Det framgår ikke i hvilke fora/sammenhenger dette skjer.

90) E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 9. august 2013.

Regionenes risikovurderinger fra 2011 (som gjelder for 2012 og 2013), omfatter ikke risiko knyttet til udekkede kompetansebehov, med unntak av Tollregion Øst-Norge.⁹¹

Tollregionene Oslo og Akershus og Øst-Norge opplyser at de utarbeider en årlig plan for kompetanseutvikling som inkluderer grensekontrollen. De øvrige regionene svarer at de ikke har noen plan for kompetanseutvikling for ansatte i grensekontrollen. Tollregion Sør-Norge mener at en skriftlig plan vil kunne gå på bekostning av fleksibiliteten. Regionen uttaler at det foretas systematisk kompetanseutvikling på bakgrunn av risikovurderinger, årsplanen og utviklingen i oppgavene. Tollregion Nord-Norge opplyser at etterutdanningen er basert på at man melder inn behov og ønsker, og at det dermed kan bli litt tilfeldig hvem som får tilbud om etterutdanning.

Ifølge Tollregion Midt-Norges årsrapport for 2012 har regionen hatt en anstrengt bemanningssituasjon. Regionen anser at den i perioder ikke har hatt nødvendig bemanning og kompetanse til å håndtere driftsoppgaver, sikkerhet og arbeidsmiljømessige forhold på en optimal måte. Videre opplyser regionen at fokus på måloppnåelse har gitt gode resultater, men at det på enkelte områder har gått på bekostning av anskaffelse av utstyr, mer langsiktig utvikling av kompetanse og strategisk planlegging og etterretning.

Tollregion Nord-Norge opplyser i årsrapporten for 2012 at regionen i utgangspunktet har tilstrekkelig kompetanse på de fleste områder, men at det på etterretningssiden er et problem siden budsjettsituasjonen er som den er.

Tollregion Øst-Norge peker i årsrapporten for 2012 på at de ved siden av bemanningsreduksjonen opplever at mange erfarne tjenestemenn forlater tjenesten i grensekontrollen, og at en stor andel yngre tjenestemenn medfører kompetansemessige utfordringer for objektutvelgelse, samtaleteknikk og bruk av teknisk utstyr. Regionen opplyser at dette er en av de største utfordringene i grensekontrollen.

Kompetanse har betydning for bruken av virkemidlene. Tollregion Sør-Norge opplyser at planen opprinnelig var at alle tollstedene skulle ha skannerkunnskap, men slik har det ikke blitt. Bruk av skanneren varierer derfor mellom tollstedene i regionen.

5.4 Felles kontrollaksjoner

I Innst. 79 S (2010–2011) peker kontroll- og konstitusjonskomiteen på betydningen av samarbeid mellom politi-, skatte- og tollmyndighetene i arbeidet mot organisert kriminalitet.

I disponeringsskrivene for årene 2010–2012 ber Toll- og avgiftsdirektoratet tollregionene ta høyde for å delta i ulike aksjoner. Aksjonene vil ha ulike formål, og graden av ressursbruk vil variere. Erfaringsmessig vil noen aksjoner kreve ekstra ressursinnsats.

Felles kontrollaksjoner med andre etater kan være initiert både av Toll- og avgiftsdirektoratet, av tollregionene og av de enkelte tollkontorene. Felles kontrollaksjoner som toll- og avgiftsetaten deltar i, kan også være initiert av andre etater. Enkelte felles kontrollaksjoner er også internasjonalt initiert.

Tilsendt materiale viser at tollregionene i liten grad fører enhetlige oversikter og statistikk over resultatene fra felles kontrollaksjoner med andre etater. En del av regionene

91) I denne vurderes kompetansen på områder som innvendig smugling, ølsmugling, kjøttsmugling, CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) og gods på jernbane.

har informasjon om antall avdekkede alvorlige overtredelser og beslagstall, men det er i begrenset grad informasjon om resultater – dvs. antall kontrollerte og treffprosent. Unntaket er Gardermoen tollsted og enkelte tollsteder i Tollregion Midt-Norge som har detaljerte oversikter over resultatene fra de felles kontrollaksjonene.

Oversikten indikerer at vurderingen av hva som regnes som en felles kontrollaksjon, varierer fra region til region. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over det totale omfanget av felles kontrollaksjoner i etaten. Samlet gir ikke datagrunnlaget tilstrekkelig informasjon til å sammenlikne resultatene fra de felles kontrollaksjonene mellom tollregionene eller vurdere utviklingen i den enkelte tollregion over tid.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at det har positive erfaringer med at kunnskap og erfaringer fra felles regionale og nasjonale kontrollaksjoner blir benyttet i senere aksjoner. Noe som er nytt fra 2013, er at det avholdes plan- og styringsmøter (PS-møter) i forkant av aksjoner. Tema for møtene er hvordan aksjonene skal gjennomføres, og hvordan de skal evalueres. Samarbeidende etater er også med i møtene.

Undersøkelsen har sett nærmere på følgende fire felles kontrollaksjoner:

Operasjon Koropo

Operasjon Koropo omfattet flere politidistrikter og tollregioner. Politiet koordinerte den to uker lange grenserelaterte innsatsen og skulle gjennomføre rapportering/evaluering i etterkant. Kontrollvirksomheten i denne perioden var rettet mot det vestafrikanske nettverkets innførsel av narkotika og utførsel av penger.⁹² Målet var å avdekke straffbare handlinger og øke etterretningsnivået for videre målrettet arbeid etter at aksjonen var avsluttet.

Som en del av Koropo-aksjonen ble det ifølge Gardermoen kontrollkontor kontrollert 93 objekter i de to ukene med en treffprosent på 7,5. Aksjonen resulterte i avdekking av fem alvorlige overtredelser for innførsel av narkotika.

Operasjon Maritim høstjakt

Operasjon Maritim høstjakt var en samarbeidsaksjon mellom politiet og toll- og avgiftsetaten som foregikk både på landevei og til sjøs én dag i 2012. Aksjonen hadde som formål å oppdage stjålne båtmotorer på vei ut av landet. Ifølge Tollregion Øst-Norge ble det brukt to ukeverk, og aksjonen ga ingen førbare resultater for regionen.

Aksjon, høyt beskattede varer

Tollregion Øst-Norge tok initiativ til aksjonen, som var rettet mot høyt beskattede varer, i samarbeid med politiet. Aksjonen ble gjennomført på fem spredte dager i 2012. Bakgrunnen var kjennskapet til at flere polske ligaer kjørte over grensen ved Svinesund til faste tidspunkter på faste ukedager.

Aksjonen resulterte i 33 beslag. 22 av dem var alvorlige overtredelser.⁹³ Tollregion Øst-Norge opplyser at aksjonen ga meget gode resultater.

Athena III

Athena III var en internasjonal aksjon om valutakontroll mellom toll- og politimyndigheter initiert av *EUs Customs Cooperation Working Party (CCWP)*⁹⁴ og *Law*

92) E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 29. april 2013 vedlagt "Operasjonsordre fra Romerike politidistrikt 17. september 2012".

93) E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. mai 2013.

94) CCWP (tollsamarbeidskomiteen) ivaretar den overordnede koordinasjonen av tollsamarbeidet mellom EUs medlemsland og arbeider løpende med å fremme samarbeidet mellom tollmyndighetene og mellom toll og politi. CCWP godkjenner i den forbindelse handlingsplaner, prosjekter og forslag til felles tollkontrollaksjoner.

*Enforcement Working Party (LEWP).*⁹⁵ Toll- og avgiftsdirektoratet koordinerte aksjonen på etatens vegne, der samtlige seks tollregioner deltok en uke høsten 2012.

Formålet med aksjonen var å avdekke brudd på deklareringsplikten for valuta og andre betalingsmidler, og å avdekke hvitvaskingssaker og annen organisert kriminalitet. Aksjonen skulle også bidra til å framskaffe kontroll- og resultatstatistikk til bruk i senere risikoanalyser.

I aksjonen ble blant annet følgende resultater oppnådd i Norge:

- 107 treff totalt. 100 saker på utgående kontroll og 7 saker på inngående kontroll. Totalt beløp 6 440 867 kr (etter konvertering til NOK).
- 9 av treffene (totalt beløp på 1 656 996 kr) ble anmeldt til politiet for videre etterforskning på grunn av mistanke om økonomisk kriminalitet.⁹⁶

Av regionenes evalueringer framkommer det at aksjonen ble gjennomført på en hovedsakelig god måte, og at samarbeidet med politi- og skattemyndighetene fungerte tilfredsstillende.

Når det gjelder samarbeidet med politiet i valutasaker generelt, opplyser Tollregion Oslo og Akershus at politiet ofte har et annet syn på hvilke saker som bør etterforskes som mulige straffesaker, og hvilke saker som kan avgjøres med en forvaltningsmessig reaksjon. I flertallet av regionens anmeldte saker bøtelegger politiet sakene ofte med en lavere bøtesats enn de 20 prosentene toll- og avgiftsetaten ville gitt i overtredelsesgebyr.⁹⁷

Tollregion Sør-Norge opplyser at det i valutasaker er ulik praksis mellom de fem politidistriktene som regionen grenser til, når det gjelder hvilke tilfeller som skal bøtelegges.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser i departementets kommentarer til rapporten at problemstillingen er tatt opp med Riksadvokatembetet i brev, og at et møte om temaet er avholdt. Direktoratet har også tatt opp problemstillingen med Politidirektoratet, og avventer også tilbakemelding fra Riksadvokaten. Finansdepartementet utdyper at det vil følge opp saken mot Justis- og beredskapsdepartementet dersom dette blir nødvendig.

95) LEWP (rettshåndhevelseskomiteen) behandler initiativer om etterforskning av straffesaker og annen rettshåndhevelse. Det er knyttet en rekke ekspertgrupper til komiteen.

96) Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport for 2012.

97) Tollregion Oslo og Akershus' årsrapport for 2012.

6 Finansdepartementets og Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av grensekontrollen

6.1 Finansdepartementets oppfølging av grensekontrollen

6.1.1 Mål og styringsparametere i grensekontrollen

Til og med budsjettåret 2012 var gjeldende hovedmål for toll- og avgiftsetatens grensekontroll å *hindre* ulovlig inn- og utførsel av varer. I budsjettåret 2013 ble dette endret til å *motvirke* ulovlig inn- og utførsel av varer. Finansdepartementet opplyser at årsaken til endringen er at departementet ønsker å tilrettelegge for et ambisiøst, men realistisk forventningsnivå i styringen av underliggende etater.⁹⁸

Følgende styringsparametere er fastsatt for målområde 1: Hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer:

- antall godskontroller
- treffprosent for godskontroller
- antall kontroller av reisende
- treffprosent for kontroller av reisende
- antall kontroller av transportmidler
- treffprosent for kontroller av transportmidler
- antall avdekkede alvorlige overtredelser

Styringsparameterne har vært de samme i lang tid med unntak av endringer i grenseverdiene for avdekking av alvorlige overtredelser og i definisjonen av godskontroll.

6.1.2 Resultatoppnåelsen i grensekontrollen 2009–2013

Tabell 14 gir en oversikt over mål og resultater per styringsparameter for målområde 1 i perioden 2009–2013:

Tabell 14 Mål og resultater per styringsparameter for perioden 2009–2013										
Styringsparameter		2009		2010		2011		2012		2013
		Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål
Gods	Antall kontroller	39 600	40 130	40 650	46 083	42 400	45 391	44 750	46 654	46 300
	Treffprosent	4,8	4,7	4,8	5	4,9	5,8	5,2	6,7	5,7
Reisende	Antall kontroller	108 300	111 677	113 900	121 617	116 900	128 269	122 200	128 283	122 200
	Treffprosent	13,6	13,2	13,6	13,2	13,3	13,1	13,1	13,4	12,8
Transportmidler	Antall kontroller	33 150	35 838	35 700	38 782	37 400	42 177	39 410	42 010	39 380
	Treffprosent	12,1	12,6	12,9	14,2	13,1	13,8	13,4	14,1	13,5
Antall avdekkede alvorlige overtredelser		530	673	619	818	760	762	762	750	725

Kilde: Toll- og avgiftsetaten

98) Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2013.

Tabell 14 viser at Toll- og avgiftsdirektoratet oppnår målene som er satt for mange av styringsparameterne. Unntaket er målet for styringsparameterne antall avdekkede alvorlige overtredelser i 2012 og treffprosent for kontroller av reisende i 2009–2011. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratets årsrapport i 2011 har avviket i treffprosent sammenheng med at målet for antall kontroller er overoppfyllt.

Målet per styringsparameter for perioden 2009–2012 er i de fleste tilfellene satt høyere enn målet for det foregående året. Målene for 2013 er imidlertid satt noe lavere enn målene for 2012 når det gjelder treffprosent for kontroller av reisende, antall kontroller av transportmidler og antall avdekkede alvorlige overtredelser. Målet for treffprosent for kontroller av reisende er redusert hvert år etter 2010.

Målet per styringsparameter settes i de aller fleste tilfellene lavere enn *resultatet* for det foregående året, og i mange tilfeller også lavere enn resultatene for to år siden. For eksempel er målet for treffprosenten for godskontroller i 2013 5,7, mens resultatene i 2012 og 2011 var henholdsvis 6,7 og 5,8.

Toll- og avgiftsetaten hadde i 2012 bedre resultater for de fleste styringsparameterne enn i 2010 med unntak av treffprosent for kontroller av transportmidler og antall avdekkede alvorlige overtredelser. Målet for antall avdekkede alvorlige overtredelser er også justert ned fra 762 i 2012, til 725 i 2013. På spørsmål til Finansdepartementet om hvorfor måltallene for antall avdekkede alvorlige overtredelser er redusert i 2013, opplyser departementet at fastsettelse av resultatmålene for antall avdekkede alvorlige overtredelser er en del av en helhetsvurdering basert på tilgjengelige ressurser, tidligere resultater, tollregionenes planer, planlagt aktivitet og eventuelt annen relevant kunnskap.

Departementet viser til Prop. 1 S (2012–2013) der det framkommer at "tilsiktete resultater i 2013 skal i hovedsak være på nivå med oppnådde resultater i 2011". Bakgrunnen for dette er at toll- og avgiftsetaten over flere år har hatt svært gode resultater (spesielt i 2010), og direktoratet varslet derfor at det ville bli vanskelig å opprettholde resultatforbedringene videre. Departementet mener derfor en mindre reduksjon i enkelte resultatmål er i henhold til dette kravet. For høye resultatmål kan også stå i veien for gode faglige vurderinger ved at antallet går på bekostning av kvalitet. Finansdepartementet framhever i kommentarene til rapporten at vekting av i hvor stor grad etaten skal prioritere en styringsparameter kommer ved fastsetting av resultatmål.

For 2014 er resultatmålet for avdekking av alvorlige overtredelser (AOT) satt til 747, som er lavere enn resultatene for alle årene siden 2010.

6.1.3 Finansdepartementets oppfølging av mål- og resultatoppnåelsen i grensekontrollen

Finansdepartementet legger føringer for fastsettelsen av resultatmålene ved at det i tildelingsbrevene for 2009–2012 forventer at resultatene for hvert år skal være like gode eller bedre enn oppnådde resultater i foregående år, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Finansdepartementet. Også i tildelingsbrevet for 2013 understrekes denne forventningen, men departementet opplyser samtidig at man i større grad ønsker å styre på effekter framfor aktivitet. Departementet ber i tildelingsbrevet for 2012 om at årsrapporten skal gi en strukturert oversikt over viktige sider av virksomheten i 2012, med vekt på angivelse og vurdering av oppnådde resultater i forhold til fastsatte hovedmål og styringsparametere. Resultatrapporteringen skal suppleres og underbygges med kommentarer til resultatene samt analyser som blant annet ser på sammenhenger

og utviklingstrekk på tvers av fastsatte styringsparametere og relevante forklaringsvariabler.

Ifølge Finansdepartementet er målet med dette å tilrettelegge for en hensiktsmessig balanse mellom de ulike virkemidlene etatene innehar, og mellom kvalitet og kvantitet i oppgaveløsningen. Ensidig styring på aktivitet kan gi uhensiktsmessige føringer som gjør dette vanskelig. Sentralt er vurderingen at etaten selv er nærmest til å vurdere og prioritere mellom de ulike kontrollvirkemidlene. Effekten av etatens arbeid i grensekontrollen vil i stort innebære at mengden ulovlig inn- og utførsel til Norge går ned.⁹⁹ Finansdepartementet mener videre at en klar effekt av aktiviteten kontroll vil være selve beslagene. Departementet anser imidlertid ikke beslag som egnet å styre på, fordi mengden beslag varierer stort fra år til år av andre årsaker enn etatens innsats.

Evalueringer

Ifølge § 16 i reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Toll- og avgiftsetaten har gjennomført tre egne evalueringer innen området grensekontroll. Disse tre evalueringene omhandler henholdsvis skannertjenesten (2012), hundetjenesten (2011) og elektronisk tilstedeværelse (2011).

Ifølge Finansdepartementet er supplerende analyser og vurderinger viktige for at departementet skal kunne gi en tilfredsstillende vurdering av resultatene på enkeltområder. Analysene og vurderingene legger også til rette for en helhetlig styring og vurdering av oppnådde resultater. Finansdepartementet er i all hovedsak tilfreds med de analysene Toll- og avgiftsdirektoratet gir, som grunnlag for resultatrapporteringene i årsrapporter og halvårsrapporter.

Det har ikke blitt gjennomført interne eller eksterne evalueringer eller analyser rettet mot hovedmålet i grensekontrollen.

6.1.4 Finansdepartementets oppfølging av effektiviteten i grensekontrollen

Finansdepartementet understreker i tildelingsbrevene for 2007–2013 at toll- og avgiftsetaten skal utføre effektiv grensekontroll av gods, reisende og transportmidler. Departementet ber videre i tildelingsbrevene for 2011 og 2012 om at direktoratet redegjør for sammenhengen mellom ressursbruk og resultater (produktivitet) i årsrapportene. En gjennomgang av årsrapportene til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2011 og 2012 viser at dette ikke har blitt gjort.

På spørsmål til Finansdepartementet om hvordan det vurderer risikoen for at krav til produktivitet, som antall kontroller, går på bekostning av effektiviteten i kontrollene i form av treffprosent og avdekking av alvorlige overtredelser, svarer departementet at det ønsker å legge til rette for en hensiktsmessig balanse mellom de ulike kontrolltypene og mellom kvalitet og kvantitet i kontrollarbeidet gjennom de føringene som gis i tildelingsbrevet, og de styringsparametere som fastsettes. Departementet viser i denne forbindelse til at det ikke lenger fastsettes krav til antall gjennomførte kontroller i skatteetaten.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at det nåværende mål- og resultatstyringssystemet (styringsparametere) er gjennomtenkt og utprøvd. Direktoratet peker på at det

99) Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2013.

100) Produktivitet er en måleenhet som viser forholdet mellom produsert mengde og kroner eller volum av innsatsfaktorer. Veileder i resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten, 2. opplag, Senter for statlig økonomistyring 12/2010.

gjelder å få en balanse mellom etterlevels- og målrettede kontroller. Ifølge direktoratet må vanlige personer også oppleve at det er en risiko for å bli kontrollert (antall kontroller), og at toll- og avgiftsetaten finner noe (treffprosent). Direktoratet mener generelt at balansen mellom styringsparameterne er god. Utfordringen framover ligger i utviklingen av AOT-delen, men direktoratet er usikker på om det å justere ned de andre parameterne er ønskelig. Direktoratet mener videre at gjeldende styringsparametere er viktige for tollregionene og bidrar til effektivitet, og at det vil være vanskelig å finne noe bedre.

Årsrapportene og årsplanene fra regionene indikerer at styringsparameterne *antall kontroller* og *treffprosent* kan ha negativ innvirkning på hverandre. Når antallet kontroller økes, kan det medføre redusert treffprosent. Noen regioner forklarer dette med at man kontrollerer for å sikre at plantallet for antall kontroller nås. Det pekes også på at arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser er ressurskrevende i form av skjult kontroll og etterretning, og at det derfor kan medføre at treffprosenten reduseres.

Tollregionene gir uttrykk for ulike synspunkter på styringsparameterne. I risikovurderingen til Tollregion Nord-Norge for 2011 pekes det på at regionens etterretningskontakter opplever at oppfyllelse av måltallene er viktigere enn målrettet kontroll basert på etterretningsinformasjon.

Tollregion Oslo og Akershus opplyser at dagens styringsparametere medvirker sterkt til kontroller der resultatene kommer enklest, og mener at regionene i altfor stor grad blir målt på antall kontroller og antall beslag. Hva som beslaglegges, og mengden, kommer i annen rekke. Regionen mener dette bør vektlegges mer. Finansdepartementet viser i sine kommentarer til rapporten at dette er en kjent problemstilling. Departementet og direktoratet søker derfor kontinuerlig å justere styringsparameterne for å motvirke en slik effekt for å ha en hensiktsmessig balanse mellom antallsmål og effektmål.

Tollregionene Øst-, Midt-, og Nord-Norge opplyser at det sjelden blir gitt noen styringssignaler om prioriteringer mellom de ulike styringsparameterne. Forventningen fra direktoratet er at alle fastsatte resultatkrav skal nås, og regionene må innfri kravene for antall kontroller, treffprosent og antall avdekkede alvorlige overtredelser.¹⁰¹ Regionene mener at alle parameterne er likt prioritert.

Tollregion Sør-Norge gir på sin side uttrykk for at styringsparameterne kompletterer hverandre heller enn å stå i motsetning til hverandre. Mange kontroller og få treff gir indikasjoner på at man kanskje bør endre antall kontroller. Hvis det er svært høy treffprosent, kan det være en indikasjon på at antall kontroller bør økes.¹⁰²

Kostnadseffektivitet

Mål- og resultatstyringssystemet for grensekontrollen belyser i liten grad kostnadseffektiviteten¹⁰³ i grensekontrollen, siden det ikke er utviklet styringsparameter for dette, jf. tabell 14.

Finansdepartementet ber i tildelingsbrevene for 2012 og 2013 om at det bør identifiseres relevante styringsparametere for å måle blant annet kostnadseffektivitet. Fristen for dette ble satt til 20. september 2013 i tildelingsbrevet for samme år.

101) Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013, intervju med Tollregion Nord-Norge 18. juni og intervju med Tollregion Øst-Norge Svinesund tollsted 13. juni 2013.

102) Intervju med Tollregion Sør-Norge Sandefjord tollsted (Larvik) 28. mai 2013.

103) Kostnadseffektivitetsanalyse er en systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser, oktober 2010, Senter for statlig økonomistyring. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet september 2005.

Toll- og avgiftsdirektoratet har ikke foreslått relevante styringsparametere for å måle kostnadseffektivitet i sitt svarbrev til Finansdepartementet. Direktoratet mener at målinger av kostnadseffektivitet ofte er mer egnet for den interne virksomhetsstyringen som grunnlag for årlig ressurstildeling og fordeling av midler til tollregionene enn som formelle styringsparametere, men begge deler kan være hensiktsmessig, og direktoratet vurderer dette spørsmålet løpende. Departementet opplyser at det vil vurdere innspillet nærmere i utarbeidelsen av tildelingsbrevet til etaten for 2014. Departementet viser i sine kommentarer til rapporten at det er etablert effektivitetsmål som forklaringsvariabler i tildelingsbrevet for 2014.

6.2 Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av effektiviteten i grensekontrollen

Ifølge reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter blant annet sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet.

I disponeringsskrivene for 2010–2012 viser direktoratet til styringsparameterne og resultatmålene for disse. Direktoratet gir også uttrykk for forventninger til bedre resultater på aktuelle områder i de tilfeller budsjettet er styrket. Den egne delen om grensekontrollen i disponeringsskrivene omfatter presiseringer om kontrollnivå og føringer for satsingsområder som valutakontroll, kontrollaksjoner mv. I disponeringsskrivet for 2010 står det at årsverk som ble fordelt til regionene i 2009, og som i 2010 gis budsjettmessig helårsvirkning, forventes å medføre at kontrollnivået kan økes. For 2011 står det at direktoratet, med bakgrunn i de årsverkene som ble fordelt i 2009 med budsjettmessig helårsvirkning i 2010 og 2011, forventer at kontrollnivået minst opprettholdes. Ifølge disponeringsskrivet for 2012 forventer direktoratet at kontrollnivået opprettholdes på nivå med 2011.

Referatene fra Toll- og avgiftsdirektoratets styringsmøter med tollregionene for budsjettårene 2010–2013 viser at resultatet og resultatmål for antall kontroller og treffprosent blir drøftet mellom direktoratet og regionene. Overfor to av regionene uttrykker direktoratet forventninger om at økte ressurser må gjenspeiles i ambisjonsnivået for resultatmålene i disse regionene. Ut over dette framkommer det ikke at kostnadseffektivitet i form av ressursutnyttelse har blitt drøftet.

Risikovurderinger

Toll- og avgiftsetatens kontroll skal baseres på risikovurderinger, etterretning og målrettet objektutvelgelse, slik at treffsikkerheten blir høy, og den lovlige virksomheten og vareførselen ikke belastes unødvendig.¹⁰⁴ Tollregionene skal utarbeide risikovurderinger for kontrollområdene, blant annet grensekontroll, annethvert år. Den enkelte region er oppdragsgiver og ansvarlig for gjennomføringen. Toll- og avgiftsdirektoratet utarbeider en egen veileder for dette arbeidet.

En gjennomgang av tollregionenes risikovurderinger for 2009 og 2011 viser at disse til dels er svært ulikt utformet mellom både regionene og fra år til år.

Etter toll- og avgiftsdirektoratets mening er regionenes risikovurderinger gode, men de er av naturlige grunner forskjellige.

104) Veileder for risikovurderinger på kontrollområdene, Toll- og avgiftsdirektoratet 2011.

Når det gjelder Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av tollregionenes arbeid med risikovurderinger, opplyser direktoratet at dette skjer ved at det gis tilbakemeldinger, og at risikovurderingene tas opp i styringsdialogen.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet skal tollregionenes kontrollvirksomhet være basert på risikovurderingene, og direktoratet forutsetter at risikovurderinger er et av grunnlagsdokumentene for kontrollvirksomheten. Sporbarhet mellom risikovurderingene og endringer i resultatmålene for styringsparameterne framkommer ikke ut over eventuelt i styringsdialogen.

Toll- og avgiftsdirektoratet presiserer at direktoratets overordnede risikovurdering og regionenes risikovurderinger utarbeides til ulike formål. Den overordnede risikovurderingen dreier seg om i hvilken grad toll- og avgiftsetaten når målene som er satt for etaten, dvs. forhold som teknisk utstyr, bemanning mv., mens de regionale risikovurderingene omfatter uønskede hendelser i regionene.

Det samlede inntrykket etter gjennomgangen av møtereferatene fra Toll- og avgiftsdirektoratets styringsmøter med tollregionene for budsjettårene 2010–2013 er at det generelt sett refereres til årsplaner, styringsparametere, resultatmål og satsinger ut fra føringer i tildelingsbrevene, men at det er få eksplisitte henvisninger til de regionale risikovurderingene. Ifølge Finansdepartementets kommentarer til rapporten mener Toll- og avgiftsdirektoratet at risikovurderingene er et sentralt tema på årsplanmøtene, selv om dette ikke framkommer i referatene.

Fire av tollregionene opplyser at de ikke har foretatt større endringer i resultatmålene under styringsparameterne på bakgrunn av risikovurderingene fra 2009 og 2011.

Fem av regionene har gjort endringer i kontrollmetodikken som en følge av de aktuelle risikovurderingene. Eksempler på endringer som framheves av regionene, er økt bruk av etterretning, profilering, postsperrer, valutakontroller, samarbeid med politiet og bærbart røntgenutstyr.

Tre av tollregionene opplyser at de ikke har gjort endringer i bemanning og turnus som følge av risikovurderingene i 2009 og 2011. En av disse regionene framhever blant annet at risikobildet innenfor grensekontroll ikke har endret seg på en slik måte at det har vært nødvendig å endre bemanning eller turnus på generelt grunnlag. For de tre tollregionene som har foretatt endringer i bemanning og turnus som følge av de aktuelle risikovurderingene, gjelder dette omdisponeringer som følge av økt satsing på valutakontroll.

7 Vurderinger

Toll- og avgiftsetaten skal gjennom grensekontrollen motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer. Ved å møte potensielle trusler som narkotika og ulike former for organisert kriminalitet i tilknytning til grensepasseringen, kan samfunnets sikkerhet økes. I 2013 hadde toll- og avgiftsetaten 260 årsverk til operativ grensekontroll. Siden det totale omfanget av smugling er ukjent, er muligheten for å vurdere i hvilken grad etatens hovedmål oppfylles, begrenset.

Det er positivt at etaten i de senere årene har utvidet bruken av flere virkemidler i grensekontrollen. Grensekontrollen har også blitt prioritert gjennom at området har fått en større andel av etatens økning i antall årsverk i perioden 2007–2013 enn gjennomsnittet for hele etaten. Økt bruk av skanner og fornyelse av kontrollfasilitetene ved enkelte store grenseoverganger bidrar til en mer effektiv grensekontroll. Etaten arbeider kontinuerlig for å ta i bruk nye metoder og virkemidler som innføring av elektronisk overvåking og prøveprosjektet med bruk av utrykningsstatus for etatens kjøretøy.

Toll- og avgiftsetaten måles på antall kontroller, treffprosent av disse kontrollene og på antall avdekkede alvorlige overtredelser som et uttrykk for smuglingens alvorlighetsgrad.

Etaten har god resultatoppnåelse for de fleste styringsparameterne, men resultatmålet per styringsparameter settes i de aller fleste tilfeller lavere enn resultatet for det foregående året, og i mange tilfeller også lavere enn for to år siden. Det kan virke som resultatmålene settes ut ifra hva etaten er sikker på å oppnå. Konsekvensen av dette kan bli at målene blir mindre ambisiøse over tid.

Det er positivt at treffprosenten generelt har økt i perioden 2007–2012 samtidig som antall kontroller også har vært økende. Antall kontroller av reisende og transportmidler har økt i perioden 2007–2011, men har stagnert fra 2011 til 2012. Antall gods-kontroller i perioden 2010–2012 har vært stabilt. Treffprosenten har vært stabil for kontroll av reisende og litt økende for kontroll av gods og transportmidler. Hvis økningen i antall kontroller sammenstilles med økningen i bemanningen og trafikken i det samme tidsrommet, er kontrollnivået uendret.

Det er imidlertid til dels store regionale variasjoner i antall kontroller av reisende. Det er en større andel av de reisende som blir kontrollert i tollregionene Sør- og Vest-Norge, enn i Tollregion Oslo og Akershus. Det utføres langt flere kontroller av reisende per årsverk i tollregionene Nord- og Midt-Norge enn i tollregionene Øst-Norge og Oslo og Akershus. Samtidig er treffprosenten betydelig lavere i tollregionene Nord- og Midt-Norge. Flere av grenseovergangene i disse regionene har begrensninger i kontrollfasilitetene. I tillegg benytter disse regionene oftere mobile enheter til massekontroller, som i mindre grad er basert på objektutvelgelse, enn tollstasjoner med fast bemanning. En kombinasjon av manglende kontrollfasiliteter og mobile kontrollgrupper som utfører massekontroller, kan være medvirkende til et høyt antall kontroller med lav treffprosent.

7.1 Manglende prioritering av arbeidet med å avdekkede alvorlige overtredelser (AOT)

Finansdepartementet opplyser at vekting av i hvor stor grad etaten skal prioritere en styringsparameter kommer ved fastsetting av resultatmål. Resultatmålene for styringsparameterne for antall kontroller av gods, reisende og transportmidler har økt i perioden 2011–2013. Undersøkelsen viser at ambisjonene for avdekking av alvorlige overtredelser er omtrent uforandret fra 2011 til 2012, og nedjustert for 2013 etter at antallet avdekkede alvorlige overtredelser gikk ned i både 2011 og 2012. Antallet avdekkede alvorlige overtredelser er gått opp igjen i 2013. Resultatmålet for 2014 er fortsatt satt lavere enn resultatene for 2010–2013. Dagens styringsparametere medvirker til kontroller der resultatene kommer enklest, og regionene blir i for stor grad målt på antall kontroller og antall beslag.

Undersøkelsen viser også at arbeidet med å avdekke alvorlig overtredelser i begrenset grad følges opp i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet.

7.2 Lave beslag for flere typer narkotika og valuta

Det er et mål at innsatsen for å hindre grensepassering av narkotika og valuta skal prioriteres, og at mengden som beslaglegges, skal opp for alle typer narkotika. Det aller meste av narkotikaen på det illegale markedet i Norge er smuglet inn i landet. Toll- og avgiftsetatens grensekontroll har derfor en sentral rolle i narkotikabekjempelsen. Antallet narkotikabeslag har økt betydelig i perioden 2007–2013, men det er store variasjoner i beslaglagt mengde fra år til år. Toll- og avgiftsdirektoratet erkjenner at beslag i forhold til total smuglingsmengde er relativt lavt. Sett opp mot anslått mengde narkotika som er i omløp, er det lite av totalen som tas i toll- og avgiftsetatens grensekontroll. Dette er bekymringsfullt sett i lys av Innst. 207 S (2012–2013), der helse- og sosialkomiteen uttrykker at den er tilfreds med at regjeringen vil sikre målrettet arbeid for å avdekke og begrense organisert narkotikakriminalitet og øke mengden beslaglagt stoff på det norske markedet.

Beløp over kr 25 000 som føres ut av landet, må ifølge tollforskriften deklarerer for å unngå overtredelsesgebyr. Det har vært en økning i antall valutadeklareringer de siste årene. Toll- og avgiftsdirektoratet mener at det er grunn til å anta at stabilt kontrollnivå, effektiv sanksjonering (overtredelsesgebyr), samt økt informasjonsvirksomhet har ført til at flere velger å deklare framfor å smugle valuta.

Hvis inn- og utførsler av valuta og andre betalingsmidler mistenkes å være forbundet med kriminalitet, skal toll- og avgiftsetaten anmelde forholdet til politiet. Til tross for forsterket innsats mot valutasmugling ved å øremerke midler i 2009 og 2010 utgjorde politianmeldte beslag i 2012 bare i underkant av 9 mill. kroner. Beløpet er en vesentlig reduksjon sammenlignet med tilsvarende beslag de fem forutgående årene. Beløpet er også lite når toll- og avgiftsetaten antar at det smugles ut milliardbeløp i kontanter fra Norge hvert år, jf. Meld. St. 7 (2010–2011).

Det er lite sannsynlig at det er noen sammenheng mellom økningen i antall deklareringer og nedgangen i total mengde valuta i de politianmeldte beslagene. Valuta som stammer fra kriminell virksomhet vil lite trolig bli forsøkt deklarerert. Det er heller ingen indikasjoner på at omfanget av valutasmuglingen som stammer fra kriminalitet er redusert.

7.3 Svakheter i prioriteringsgrunnlaget for bemanning

Det er om lag 140 grenseoverganger i hele landet. Et mindretall av disse har fast bemanning, og ingen av grenseovergangene har kontinuerlig døgnbemanning i grensekontrollen. Det har blitt innhentet tall for bemanning og trafikk ved sju grenseoverganger for tre utvalgte uker (vår, sommer og høst) i 2012. Undersøkelsen viser at bemanningen i grensekontrollen i liten grad er tilpasset økt trafikkmengde i ferier og helger. Ved flere sentrale grenseoverganger er antall personer på vakt minst når trafikken er størst. Forholdet mellom bemanning og trafikkstrøm er ikke behandlet i risikovurderingene, og det har heller ikke vært tema i styringsdialogen internt i toll- og avgiftsetaten eller med departementet. Det antas at muligheten for smugling øker med trafikkmengden, særlig når dette kombineres med lavere bemanning i kontrollen.

Undersøkelsen viser at etaten i begrenset grad har oversikt over trafikkmengden ved flere av de ubemannede grenseovergangene. Det er også flere grenseoverganger der det ikke er utført kontroller i perioden 2010–2012. Ved et stort antall ubemannede overganger utføres det sjelden trafikktelegninger, men etaten opplyser at de har dialog med Statens vegvesen og Politiet om trafikkmengden. Det er utplassert kameraer ved fem av 47 ubemannede grenseoverganger i Tollregion-Øst og Midt-Norge og dette planlegges utvidet. Alle kameraene er plassert i Tollregion Øst-Norge. Sett i lys av at smugling i økende grad skjer over ubemannende grenseoverganger, jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet, er det uheldig at etaten ikke har skaffet seg bedre oversikt over trafikkmengden ved disse overgangene som grunnlag for sin prioritering av kontrollarbeidet.

7.4 Muligheter for bedre bruk av flere sentrale virkemidler

Toll- og avgiftsetaten benytter flere virkemidler som er viktige for god måloppnåelse i grensekontrollen. For enkelte virkemidler er det potensial for at bedre utnyttelse kan bidra til en mer effektiv ressursbruk i grensekontrollen.

Ikt

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er riktig objektutvelgelse den viktigste suksessfaktoren for etaten. Ikt-systemer er et svært sentralt verktøy i arbeidet med å velge ut objekter til kontroll. Det er svakheter i etatens ikt-systemer for effektiv informasjonsutveksling. Utfordringer i etatens utvikling av sentrale ikt-systemer blir også påpekt i Det Norske Veritas' gjennomgang av toll- og avgiftsetatens ikt-område fra 2013. Direktoratet erkjenner at det er et forbedringspotensial i bruk av ikt-støtte i etatens kontrollutvelgelse. Det er viktig at etaten fortsetter arbeidet med utvikling av ikt-systemer som kan bidra til bedre objektutvelgelse. Det vil bidra til en mer målrettet kontroll og mer effektiv bruk av etatens ressurser.

Kontrollfasiliteter og skanner

Hensiktsmessige kontrollfasiliteter, som for eksempel oppstillingsplasser og kontrollhaller, er en forutsetning for en effektiv kontroll. De siste årene har toll- og avgiftsetaten satset på å bygge eller oppgradere kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger, blant annet Magnormoen, Junkerdal, Storskog og Ørje. Samtidig opplyser fem av seks tollregioner at uegnede og manglende kontrollfasiliteter er en utfordring for kontrollarbeidet. Mangelfulle kontrollfasiliteter ved flere grenseoverganger gir redusert kvalitet i den kontrollen som utføres, og det kan derfor stilles spørsmål ved om ressursene benyttes på en effektiv måte i disse tilfellene.

Skanner er et svært effektivt virkemiddel for grensekontrollen. Toll- og avgiftsetaten anser skannere sammen med mindre røntgenmaskiner som den viktigste forbedringen i kontroll- og utvelgelsesmetodene de siste årene. Skannerne utnyttes på den annen side ikke fullt ut, blant annet på grunn av organisering av turnus, mangler i kompetansen og begrensninger ved enkelte kontrollfasiliteter. Effektiv utnyttelse av etatens kontrollressurser forutsetter at bruken av avansert teknologisk utstyr ses i sammenheng med øvrige driftsmessige rammebetingelser.

Tips fra publikum

Ifølge Finansdepartementets Prop. 1. S (2009–2010), jf. Innst 5. S (2009–2010), er det en utfordring for toll- og avgiftsetaten å systematisere og følge opp informasjon og tips. Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i antall tips til toll- og avgiftsetaten fra 1184 i 1990, til mellom 31 og 49 tips per år i perioden 2007–2012. Lite markedsføring og fravær av en nettbasert anonym tipsmulighet kan begrense tips fra publikum som virkemiddel i grensekontrollen. Hvis etaten ønsker å benytte tips fra publikum på en effektiv måte, bør etaten etablere relevante kanaler og sørge for at disse er kjent blant publikum.

Behov for avklaringer om bruk av sanksjoner i valutasaker

Toll- og avgiftsetaten er en sentral samarbeidspartner for politiet i arbeidet med å hindre ulovlig utførsel av blant annet tyvegods og valuta. Ved overtredelse av valuta-bestemmelsene kan enten politiet bøtelegge forholdet eller toll- og avgiftsetaten ilegge gebyr. En region opplever at det er ulik praksis mellom de fem politidistriktene regionen grenser til, når det gjelder hvilke tilfeller som skal bøtelegges. Toll- og avgiftsdirektoratet har en pågående dialog med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet om saken. Det er viktig at Toll- og avgiftsdirektoratet og Politidirektoratet avklarer bruken av sanksjoner ved ulovlig inn- og utførsel av valuta, slik at det sikres lik bruk av sanksjonsmidler.

7.5 Etats- og virksomhetsstyringen i grensekontrollen kan forbedres

Effektiv ressursbruk forutsetter at grensekontrollen i størst mulig grad er kunnskapsstyrt og basert på risikovurderinger, etterretning og målrettet objektutvelgelse. Satsing på analyse og etterretning er viktig for å sikre målrettede kontroller, særlig for å avdekke alvorlige overtredelser. Risikovurderingene har varierende betydning for tollregionene med hensyn til resultatmål, kontrollmetodikk og bemanning. I referatene fra styringsmøtene mellom direktoratet og tollregionene er det få eksplisitte henvisninger til de regionale risikovurderingene.

Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) skulle toll- og avgiftsetaten forsterke arbeidet med risikovurderinger og analyse spesielt gjennom opprettelse av egne analyseenheter i alle tollregionene. Undersøkelsen viser imidlertid at fire av seks regioner benytter færre ressurser til analyseenhetene enn forutsatt, og at en region ikke hadde ansatte i analyseenheten.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet pekes det på at den legale og illegale internasjonale handelen er omfattende og komplisert, og at dette stiller krav til at etaten innehar den nødvendige kompetansen og disponerer ressursene på en god måte. Direktoratet har ingen overordnede føringer for kompetanseutvikling i grensekontrollen i regionene ut over grunnutdanningen ved Tollvesenets kompetansesenter. I tillegg følger direktoratet i liten grad opp etter- og videreutdanningsbehovene i styringsdialogen med regionene. Regionenes årsrapporter for 2010–2012 har få

konkrete vurderinger av kompetansebehovene for tjenestemennene i grensekontrollen. Mangelfull kompetanse gir risiko for at kontrollarbeidet blir mindre effektivt over tid.

Det er utarbeidet tre interne evalueringer av enkeltvirkemidler i grensekontrollen, men toll- og avgiftsetaten har i liten grad fått utarbeidet analyser eller evalueringer som kan si noe om effekten av etatens arbeid for å nå hovedmålet om å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer. Når styringsparameterne ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad toll- og avgiftsetaten hindrer/motvirker ulovlig inn- og utførsel av varer, og det heller ikke utarbeides evalueringer og analyser rettet mot hovedmålet, svekker det styringsgrunnlaget både for departementet og direktoratet. Områdets egenart, risiko og vesentlighet tilsier at supplerende analyser og evalueringer rettet mot hovedmålet, ville vært nyttig for styringen av grensekontrollen.

Hovedmålet for toll- og avgiftsetatens grensekontroll omfatter både ulovlig inn- og utførsel av varer. Etatens statistikk skiller ikke antall kontroller i utførsels- og innførselskontroll. Det fins for eksempel ingen samlet oversikt over beslag ved utførsel av tyvegods. Generelt brukes det lite ressurser på utførselskontroll, med unntak av valuta-kontroll som hovedsakelig er utgående. Manglende oversikt over ressursfordelingen mellom inn- og utførselskontroll svekker sporbarheten av etatens prioriteringer innenfor hovedmålet.

Finansdepartementet har i tildelingsbrevene for både 2012 og 2013 bedt om at det identifiseres styringsparametere for kostnadseffektivitet, uten at Toll- og avgifts-direktoratet har foreslått egnede styringsparametere for å måle dette. I tildelingsbrevene fra 2011 og 2012 ba departementet om at direktoratet skulle gjøre rede for sammenhengen mellom ressursbruk og resultater (produktivitetsutviklingen). Undersøkelsen viser at dette heller ikke har blitt gjort. Beregninger av kostnadseffektivitet og produktivitet kan gi viktig styringsinformasjon om kostnadssammenhenger og gi grunnlag for en bedre ressursutnyttelse i grensekontrollen.

Samlet viser undersøkelsen at Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet på flere områder bør sikre seg et bedre grunnlag for en kunnskapsbasert styring av etatens grensekontroll. Uten slik kunnskap som grunnlag for etats- og virksomhetsstyringen, svekkes mulighetene for å kunne sikre god ressursbruk og en tilstrekkelig effektiv kontrollvirksomhet.

8 Referanseliste

Lover

- Lov om toll og vareførsel av 21. desember 2007 nr. 119 (tolloven)

Forskrifter

- Forskrift til lov om toll og vareførsel av 17. desember 2008 nr. 1502 (tollforskriften)

Annet regelverk og retningslinjer

- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet)
- Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010 (økonomibestemmelsene)

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*
- Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, alkohol – narkotika – doping*
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Finansdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2009–2010) for Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2010–2011) for Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2011–2012) for Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) for Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2011–2012) for Justis- og politidepartementet

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Innst. 300 S (2010–2011) *Innstilling fra justiskomiteen om kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*
- Innst. 207 S (2012–2013) *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk: alkohol – narkotika – doping*
- Budsjett-innst. S. nr. 6 (2007–2008) og (2008–2009) Innstilling fra finanskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008 og 2009
- Innst. 5 S (2009–2010), (2010–2011), (2011–2012) og (2012–2013) Innstilling fra finanskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010–2013
- Innst. 6 S (2011–2012) Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012
- Innst. 315 S (2010–2011) Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Åse Michaelsen, Morten Ørsal Johansen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Ulf Leirstein om tettere samarbeid og bedre metoder for toll- og politietaten i arbeidet med ulovlig innvandring og annen kriminalitet. Dokument 8:88 S (2010–2011)
- Innst. 79 S (2010–2011) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet, Dokument 3:10 (2009–2010)
- Innst. 470 S (2012–2013). Innstilling for finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2013 og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013

Tildelingsbrev

- Tildelingsbrev fra Finansdepartementet til Toll- og avgiftsdirektoratet 2007–2013

Disponeringsskriv

- Disponeringsskriv fra Toll- og avgiftsdirektoratet til tollregionene 2008–2012

Årsrapporter

- Årsrapport og halvårsrapport fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Finansdepartementet 2008–2012 med vedlegg
- Årsrapport og halvårsrapport fra tollregionene til Toll- og avgiftsdirektoratet 2008–2012

Årsplaner

- Tollregionenes årsplaner for 2009–2014 med vedlegg

Brev og e-post

- E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. februar 2013 med vedlagt notat datert 11. februar 2013
- E-post fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 5. mars 2013 med vedlagt notat om Satsingsforslag for 2010 og videre framover datert 5. november 2008
- E-post med vedlegg fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 13., 15., 21. og 27. februar 2013, 5. mars 2013, 29. april 2013, 15. mai 2013, 31. juli 2013, 9., 26. og 27. august 2013 og 6. september 2013
- E-post med vedlegg fra Tollregion Øst-Norge til Riksrevisjonen 3. og 19. mars 2013, 19. august 2013 og 14. oktober 2013
- E-post med vedlegg fra Tollregion Sør-Norge til Riksrevisjonen 5. mars 2013
- E-post med vedlegg fra Tollregion Nord-Norge til Riksrevisjonen 26. februar 2013
- E-post med vedlegg fra Tollregion Oslo og Akershus til Riksrevisjonen 3. juni 2013
- E-post med vedlegg fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 19. august 2013, 30. september 2013 med brev datert 27. september 2013
- E-post fra Riksrevisjonen til Toll- og avgiftsdirektoratet 17. april 2013
- E-post fra Sirius til Riksrevisjonen 22. og 23. august 2013
- Notat fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Finansdepartementet 30. november 2012 om resultatmål for 2013
- Brev fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Riksrevisjonen 11. september 2013
- Brev fra Finansdepartementet til Toll- og avgiftsdirektoratet 18. desember 2012 om resultatmål for 2013
- Brev fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Finansdepartementet datert 20. september 2013, mottatt av Riksrevisjonen fra Toll- og avgiftsdirektoratet i e-post av 26. september 2013

Møtereferater

- Referater fra etatsstyringsmøter (årsrapportmøter, halvårsrapportmøter og kontaktmøter) mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og Finansdepartementet 2007–2013
- Referater fra styringsmøter mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene for 2010–2013

Intervjuer

- Intervju med Tollregion Sør-Norge og Sandefjord Tollsted (Larvik) 28. mai 2013
- Intervju med Tollregion Oslo og Akershus og kontrollkontoret på Gardermoen 31. mai 2013
- Intervju med Tollregion Øst-Norge og Svinesund tollsted 13. juni 2013
- Intervju med Tollregion Midt-Norge 17. juni 2013
- Intervju med Tollregion Nord-Norge 18. juni 2013

- Intervju med Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2013

Spørrelister

- Svar på spørreliste fra Tollregion Sør-Norge i e-post 3. mai 2013
- Svar på spørreliste fra Tollregion Oslo og Akershus i e-post 7. mai 2013
- Svar på spørreliste fra Tollregion Vest-Norge i e-post 8. mai 2013
- Svar på spørreliste fra Tollregion Midt-Norge i e-post 10. mai 2013
- Svar på spørreliste fra Tollregion Nord-Norge i e-post 15. mai 2013
- Svar på spørreliste fra Tollregion Øst-Norge i e-post 15. mai 2013
- Svar på spørreliste fra Finansdepartementet i e-post 30. september 2013

Strategier

- Toll- og avgiftsetatens strategiplan 2010

Veiledninger og håndbok

- Veileder for risikovurderinger på kontrollområdene, Toll- og avgiftsdirektoratet 2011
- Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2012
- Veileder i resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten, 2. opplag, Senter for statlig økonomistyring 12/2010
- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet september 2005
- Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser, Senter for statlig økonomistyring, oktober 2010

Fagrapporter, utredninger og evalueringer

- NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser. Utredning fra skatteunndragelsesutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. juni 2007. Avgitt til Finansdepartementet 24. februar 2009
- Heroinforbruk og heroinbeslag i Norge. Sirius-Rapport 8/2009
- Evaluering av tollvesenets hundetjeneste. Toll- og avgiftsdirektoratet, mai 2011
- Rapport fra pilotprosjektet: "Kjennemerkegjennkjennning og elektronisk tilstedeværelse i grensekontrollen". Toll- og avgiftsdirektoratet, 23. desember 2011
- Evaluering av tollvesenets skannertjeneste. Toll- og avgiftsdirektoratet, september 2012
- Rusmidler i Norge 2012. Sirius 2012
- Trafikkutvikling i regionene. Toll- og avgiftsdirektoratet, oktober 2012
- Studieplan for tollfaglige tjenestemenn 2012/2013. Godkjent av Toll- og avgiftsdirektoratet 12. juni 2012
- Rapport om revidering av kontrollfag på tollvesenets kompetansesenter (TKS), mai 2011
- IKT-profil Toll- og avgiftsdirektoratet, "Beskrivelse av virksomhetsprosessene – Nivå 1, 2 og 3" av 19.10. 2010 og "vedlegg 3 – Dagens IT-systemer"
- Strategisk IT-plan toll- og avgiftsetaten av 7. desember 2010: tiltak 3 modernisering av TVIST-systemene
- Dokument 3:7 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall*
- Det Norske Veritas' sluttrapport: (13/3189) "Gjennomgang av toll- og avgiftsetatens IKT-område", 2. desember 2013

Internettkilder

- <http://www.toll.no>
- <http://snl.no/narkotikahund>
- http://www.toll.no//upload/P%c3%a5%20grensen/P%c3%a5_Grensen_3-2013_web.pdf

Nyhetsartikler

- <http://www.abcnyheter.no/nyheter/100319/tyvegodsset-gar-lynraskt-ut-av-landet>

Andre kilder

- Tollregionenes risikovurderinger 2009 og 2011
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet 2011

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000



Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Toll- og avgiftsetatens grensekontroll er kontroll av gods, reisende og transportmidler for å avdekke smugling. Etatens hovedmål om å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer er nært knyttet til toll- og avgiftsetatens samfunnsbeskytterrolle. Ifølge regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011 har det vært en kraftig økning i gods- og passasjertrafikken til og fra Norge de siste årene, samtidig som smugling er stadig mer profesjonelt organisert. Store volum av gods, reisende og transportmidler, samt en langstrakt kystlinje og landegrense med mange grenseoverganger, skaper utfordringer i grensekontrollen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelse og effektivitet i toll- og avgiftsetatens arbeid med å hindre/motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer gjennom grensekontrollen. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2013.

Funn og anbefalinger

Manglende prioritering av arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet

Lave beslag for flere typer narkotika og valuta

Riksrevisjonen anbefaler at

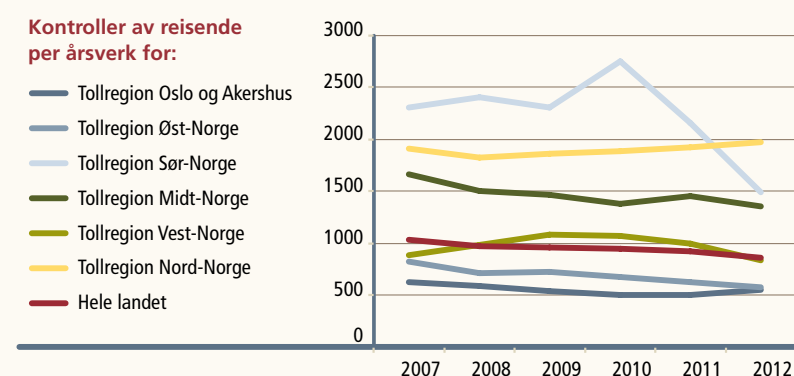
- Finansdepartement og Toll- og avgiftsdirektoratet legger økt vekt på arbeidet med å avdekke alvorlige overtredelser for å bekjempe organisert kriminalitet.

Bemanningen tilpasses i liten grad til økt trafikkmengde i helger og ferier, og etaten mangler oversikt over trafikken ved flere ubemannede grenseoverganger

Riksrevisjonen anbefaler at

- Toll- og avgiftsdirektoratet generelt vurderer mulighetene for en bedre tilpasning mellom bemanning i grensekontrollen og faktisk trafikkmengde, og framskaffer mer systematisk kunnskap om trafikkmengde ved de ubemannede grenseovergangene som grunnlag for prioritering av kontrollressursene.

Store regionale variasjoner i kontrollen av reisende



På flere områder sikrer ikke etats- og virksomhetsstyringen et tilstrekkelig grunnlag for en kunnskapsbasert styring av toll- og avgiftsetatens grensekontroll

Riksrevisjonen anbefaler at

- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet styrker arbeidet med analyser og evalueringer rettet mot effektivitet og måloppnåelse i grensekontrollen, slik at kunnskapsgrunnlaget i etats- og virksomhetsstyringen blir bedre.


Antall grenseoverganger fordelt på tollregion

Grenseoverganger:	Bemannet	Ubemannet	Totalt
Tollregion Nord-Norge	14	2	16
Tollregion Midt-Norge	12	39	51
Tollregion Vest-Norge	7	0	7
Tollregion Sør-Norge	6	0	6
Tollregion Øst-Norge	6	41	47
Tollregion Oslo og Akershus	3	8	11
Sum	48	90	138

Svakheter i sentrale virkemidler som ikt, kontroll-fasiliteter, skanner og kanaler for tips

Riksrevisjonen anbefaler at

- Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer mulighetene for forbedring av kontrollfasiliteter ved flere av grenseovergangene, slik at de samlede ressursene kan utnyttes på en mer effektiv måte.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52