

Statens prosjektmodell  
Rapport nummer F021a

scienta

Norconsult 

KVALITETSSIKRINGSRAPPORT – KS1

## Fremtidig tollbehandling

UTARBEIDET FOR FINANSDEPARTEMENTET

31.05.2024

## Dokumentdetaljer

Dokument	KS1 Fremtidig tollbehandling
Dokumentnummer	F021a
Oppdragsgiver	Finansdepartementet
Dato	31. mai 2024

# Superside

Generelle opplysninger		
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: Norconsult og Scienta.	Dato: 31.05.2024
Prosjektinformasjon	Prosjektnavn: Fremtidig tollbehandling.	Departement: Finansdepartementet
Basis for analysen	Prosjektfase: Tidligfase / konseptvalgutredning (KV)	Prosjekttype: IT-prosjekt Prisnivå: Q4 2023
Tema/sak		
Problem som skal løses	KVU: Dagens tollbehandlingsprosess er ineffektiv og verifiserer ikke at lover og regler for vareførsel etterleves.	Merknad fra kvalitetssikrer: Problembeskrivelsen gir en grundig og god beskrivelse av et reelt, relevant og robust samfunnsproblem, som etter vårt skjønn er av stor samfunnsmessig betydning.
Behovsanalyse	KVUens viktigste behov: - Behov for å ivareta myndighetskrav til grensekryssende vareførsel - Behov for effektiv og digital vareførsel.	Merknad fra kvalitetssikrer: Samlet sett finner vi omtalen av behov i KVUen som ryddig, relevant og dekkende
Samfunns mål	KVU: En effektiv og helhetlig tollbehandlingsprosess som bidrar til at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves	Merknad fra kvalitetssikrer Vi har ingen innvendinger til samfunnsmålet, som er direkte avledet av behovet og dermed relevant og konsistent.
Effekt mål	KVU: E1 Kvalitet E2 Brukervennlighet E3 Effektivitet	Merknad fra kvalitetssikrer Vi har noen merknader til effektmålene, men målstrukturen fremstår likevel tilstrekkelig for formålet.
Konseptvalg		
	KVU	KS1
Oversikt over konsepter og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konsept 2</b> Ny tollbehandling</li> <li>Forventet investering: 486 mill. kr.</li> <li>Prissatte virkninger NNV: 4 250 mill. kr.</li> </ul> Viktigste ikke-prissatte virkninger: Samfunnsikkerhet, beredskap og ivaretagelse av plikter.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konsept 2</b> Ny tollbehandling</li> <li>Forventet investering: 481 mill. kr.</li> <li>Prissatte virkninger NNV: 3 120 mill. kr.</li> </ul> Viktigste ikke-prissatte virkninger: Som KVU.
	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konsept 4</b> Koordinerte plikter.</li> <li>Forventet investering: 552 mill. kr.</li> <li>Prissatte virkninger NNV: 6 990 mill. kr.</li> </ul> Viktigste ikke-prissatte virkninger: Som K2.	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konsept 4</b> Koordinerte plikter.</li> <li>Forventet investering: 550 mill. kr.</li> <li>Prissatte virkninger NNV: 4 410 mill. kr.</li> </ul> Viktigste ikke-prissatte virkninger: Som KVU.
	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konsept 5</b> Samhandling</li> <li>Forventet investering: 732 mill. kr.</li> <li>Prissatte virkninger NNV: 8 980 mill. kr.</li> </ul> Viktigste ikke-prissatte virkninger: Som K2	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konsept 5</b> Samhandling</li> <li>Forventet investering: 780 mill. kr.</li> <li>Prissatte virkninger NNV: 5 210 mill. kr.</li> </ul> Viktigste ikke-prissatte virkninger: Som KVU.
	<b>Usikkerheter i konseptene</b> Det er gjort ordinære usikkerhetsanalyser samt vurderinger av usikkerhet i nyttevirkinger gjennom sensitivitetsanalyser i Vedlegg F Samfunnsøkonomisk analyse. Dette illustrerer robusthet i den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.	<b>Usikkerhet om konseptene:</b> EKS har gjort samme øvelse som KVUen og bekrefter i stor grad hovedkonklusjonene herfra. Vår usikkerhet gjennom P85 er imidlertid en del høyere, særlig knyttet til estimeringsmodell og modenhet i konseptene. Vi vurderer usikkerheten i KVUens anbefalte alternativ K5 som høyere enn KVUen gjør, men vi bekrefter likevel at alle konseptene fremstår meget samfunnsøkonomisk lønnsomme. En usikkerhet omkring realismen i null-alternativet påvirker ikke dette.
	<b>Anbefalt konsept KVU:</b> Konsept 5.	<b>Anbefalt konsept KS1:</b> Konsept 4. K4 er mer modent, gir integrasjon mot Digitoll og har mindre kostnadmessig usikkerhet enn K5, inklusive kostnader i integrasjon hos sektormyndighetene (som ikke er inkludert i analysen).

		K4 bør også relativt enkelt kunne utvides til å kunne integreres mot EUs datahum for ikke-fiskale krav.
<b>Føringer for forprosjekt</b>		
<b>Anbefalinger om føring for forprosjekt</b>	<p>Det må etableres klare rammer for hva som skal lages og ikke skal lages.</p> <p>Det bør etableres MVPer for prosjektet tidlig i forprosjektet</p> <p>Det må etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring tidlig i forprosjektet. Dette innebærer blant annet et malverk for målinger, kriterier, oppfølging og plan samt evne og vilje i prosjektet til å kunne prioritere etter nytte.</p>	
<b>Anbefalt styringsmål</b>	Alternativ K4, P50: 550 mill. kroner.	

## Sammendrag

*Vi tilrår alternativ K4 med styringsmål på 550 mill. kroner.*

Vi har gjort en ekstern kvalitetssikring KS1 av Tolletatens konseptvalgutredning (KVU) for fremtidig tollbehandling, datert desember 2023. KVUen identifiserer syv mulige konsepter (K1-K7), siler disse ned til tre alternativer (K2, K4 og K5). Etter en samfunnsøkonomisk analyse som viser store prissatte nytteeffekter av alle tre tiltakene, tilrår alternativet med klart høyest anslått netto nytte – alternativ K5.

Det er generelt sett fire plikter i dagens nasjonale vareførselsprosess – forhåndsvarsling, melde- og opplysningsplikt (MO), deklarasjonsplikt og fremleggelsesplikt. De enkleste konseptene i denne KVUen erstatter kun dagens IT-system (TVINN) for deklarasjonsplikten, mens de mer ambisiøse konseptene går bredere. Det har i denne KS-rapporten vært nødvendig å gå relativt dypt inn i definisjonen av konseptene fra KVUen, og det er i den forbindelse nyttig å se forskjellene i mulighetsrommet gjennom hoveddimensjonene som er lagt til grunn. Her er det særlig fire relevante dimensjoner:

Dimensjoner	Tema:
<b>Integrasjon med andre plikter i vareførselsprosessen</b>	<p>Hvorvidt ny deklarasjonsløsning skal være maskinelt integrert (APIer) med de øvrige pliktene i vareførselsprosessen, representert ved Digitoll. Dette varierer mellom konseptene og har særlig påvirkning på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muligheten for gjenbruk av informasjon i vareførselsprosessene for private aktører.</li> <li>• Omfang av informasjon fra de ulike pliktene som gjøres tilgjengelig for sektormyndighetene i ny løsning (og hvor tidlig denne blir tilgjengelig).</li> </ul>
<b>Sammenhengende offentlig tjeneste</b>	<p>Denne defineres av bredden i og tilretteleggingen for maskinell integrasjon (APIer) mot private aktører med en rolle i vareførselsprosessen.</p> <p>I de minst ambisiøse konseptene er dette begrenset til deklarasjonsansvarlige (importør/eksportør), mens det i de mest ambisiøse kan omfatte både transportører, handelsplattformer samt produsenter og leverandører av produktene som importeres/eksporteres. Virkningene er særlig:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maskinell integrasjon gir enklere innlevering av data for aktørene.</li> <li>• Muligheten til å kunne innhente data direkte fra produsenter og leverandører bør kunne bidra til økt datakvalitet.</li> </ul>
<b>Offentlig samhandling</b>	<p>Graden av maskinell integrasjon med sektormyndighetene – som har ansvar for de ikke-fiskale kravene – sine fagsystemer. I de minst ambisiøse konseptene er det ingen maskinell integrasjon, kun grader av innloggede innsynsløsninger for sektormyndighetene, mens det for de mest ambisiøse konseptene etableres felles arbeidsplattformer.</p> <p>Det er flere gevinster integrasjon med sektormyndigheter:</p>

	<p>Maskinell integrasjon og tilgang til informasjon gjennom innloggende portalløsninger gir mulighet for bedre oversikt over varer som skal ankomme Norge og generelt økt informasjonstilgang. Maskinell integrasjon gir videre muligheter for maskinell kontroll av tillatelser, sertifikater, kvoter mv. Alt i alt kan det bidra til bedre kontroll og mer effektiv og spisset ressursbruk.</p>
<p><b>Kvalitet, brukerfunksjonalitet</b></p>	<p>Denne dimensjonen defineres av grad av kvalitet/tilrettelegging/individualisering i funksjonalitet som tilbys brukere.</p> <p>I konseptene gjelder dette særlig mht. brukerstøtte og tilrettelegging mot grupper av brukere gjennom antall APIer. Dette kan gi fordeler både for brukere og Tolletaten gjennom økt kvalitet på deklarasjonene som sendes inn for behandling og potensielt redusert tidsbruk.</p>

Det er tre alternativer, i tillegg til null-alternativet, som analyseres i alternativanalysen:

Alternativer	Kort beskrivelse:
<b>0-alternativet</b>	Videreføring av dagens TVINN frem til 2040, med visse tiltak.
<b>K2 Ny tollbehandling</b>	Ny løsning for tollbehandling/deklarasjon, med ny informasjonsmodell. Tollbehandlingsprosessen håndteres separat og integreres ikke med prosesser for håndhevelse av andre plikter knyttet til inn- og utførsel av varer, hos Tolletaten. Det samme gjelder i hovedsak mot andre offentlige myndigheter.
<b>K4 Koordinerte plikter</b>	En ny felles løsning for vareførsel, der ny løsning for deklarasjonsbehandling knyttes sammen med Digitoll.
<b>K5 Samhandling</b>	Gradvis integrering og utvikling av samspillet mellom vareførselsprosessene, næringslivets prosesser og sektormyndighetenes prosesser. Sentralt står en ny felles fleksibel løsning for plikter og arbeidsprosesser knyttet til vareførsel, og som også er i stand til å integrere og ivareta enkelte elementer fra næringslivets handelsprosesser og tilsynsmyndighetenes prosesser.

#### Vår vurdering:

**Problembeskrivelsen** gir en grundig og god beskrivelse av et reelt, relevant og robust samfunnsproblem som etter vårt skjønn er av stor samfunnsmessig betydning. Tilsvarende finner vi samlet sett omtalen av **behov** i KVUen som ryddig, relevant og dekkende. Vi har enkelte merknader til **målstrukturen**, men den fremstår likevel tilstrekkelig for formålet. KVUens oppstilling av **rammebetingelser** fremstår videre som akseptabel, om enn knapp og lite systematisk.

Vi har en del kommentarer til behandlingen av **mulighetsrommet**, men alt i alt mener vi likevel at mulighetsstudiet går videre med de tre mest relevante alternativene.

Etter vårt skjønn er det betydelig risiko forbundet med **null-alternativet**, som forlenger et gammelt IT-system fra 1980-tallet i ytterligere 16 år med relativt sett små tiltak. Det er beslutningstaker, dvs. Tolletaten og i siste instans Finansdepartementet, som må ta beslutningen om risikoen som ligger i null-alternativet er akseptabel ut fra deres respektive ansvar. Dette avhenger av deres risikovilje. Inntil denne er endelig avklart og forankret, er det ikke mulig for oss på selvstendig grunnlag å fastslå om null-alternativet i realiteten er valgbart.

I KS1-rapportens kapittel 7.2.2 drøftes de tre investeringsalternativene **K2, K4 og K5**. Vi har gjennom kvalitetssikringen hatt flere møter med Tolletaten for å konkretisere forskjellene mellom konseptene og fått flere leveranser fra prosjektet i så måte. K2 og K4 fremstår som tydelig definerte konsepter for en KVV. K5 fremstår i KVV-grunnlaget fremdeles mer utydelig mht. integrasjon mot sektormyndighetene, noe som gjør både estimering og gevinstvurdering mer krevende. Tolletaten har i sine kommentarer til EKS tilført noe ny informasjon i hvordan konseptet skal tolkes, som beskrevet i vår rapport. Våre hovedkonklusjoner ivaretar disse innspillene.

KVV-en har etter vårt skjønn valgt en **estimeringsmodell** som gir betydelig usikkerhet, og vi vurderer samlet sett usikkerheten som noe større usikkerhet enn hva KVV-ens analyse gjør. Vi bekrefter likevel i stor grad både kostnadsnivå og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i tiltaket, selv om vi i vår analyse trekker de prissatte SØ-verdiene noe ned og reduserer forskjellen mellom dem.

Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av **samfunnsøkonomien i prosjektet**, målt mot null-alternativet:

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Prissatte virkninger</b>			
<b>Bruker - Tolletaten</b>	- 80	- 120	- 110
Frigjør ressurser	290	400	460
Nye oppgaver (krever ressurser)	- 220	- 290	- 350
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	- 150	- 230	- 220
<b>Bruker – Importør/eksportør</b>	<b>3 770</b>	<b>5 230</b>	<b>6 310</b>
Utarbeidelse av deklarasjon	1 450	1 820	2 180
Fremskaffe grunnlag til deklarasjon	2 180	2 910	3 630
Lage endringsmeldinger	140	140	140
Utførelse av andre plikter	-	360	360
<b>Det offentlige</b>	<b>- 460</b>	<b>- 560</b>	<b>- 810</b>
Investeringskostnad inkl. innføring	- 350	- 400	- 550
Drift og vedlikehold	- 110	- 160	- 270
<b>Samfunnet for øvrig</b>	<b>- 110</b>	<b>- 140</b>	<b>- 190</b>
Skattefinansieringskostnad	- 110	- 140	- 180
<b>Netto nåverdi prissatte virkninger</b>	<b>3 120</b>	<b>4 410</b>	<b>5 210</b>
<b>Netto nåverdi per budsjettkrone</b>	<b>6,78</b>	<b>7,88</b>	<b>6,35</b>
<b>Usikkerhet i gevinster</b>	<b>Middels</b>	<b>Middels</b>	<b>Høy</b>
<b>Ikke-prissatte virkninger</b>			
Mer korrekt tollbeskatning	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt samfunnsikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv

Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Liten negativ
Økt forutsigbarhet for varestrømmer	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv

Alle tre alternativene fremstår svært lønnsomme, der de ikke-prissatte effektene bygger opp under lønnsomheten. Den samfunnsøkonomiske analysen viser høyest netto nytte for det mest ambisiøse alternativ av de tre – alternativ K5 – selv etter de justeringer vi har gjort med noe økt forventet kostnad og en del redusert nytte i forhold til KVUens analyse.

Det er imidlertid **forhold som taler mot alternativ K5**:

- K5 fremstår mindre modent enn de øvrige. Dette reflekteres blant annet i et høyt standardavvik, som fremstår høyere enn hva som er normalt selv i en tidligfase for et IT-prosjekt.
- Usikkerheten i kostnadene ved integrasjon mot Tolletatens nye system hos *sektormyndighetene* vil være vesentlig større i K5 enn i K2 og K4. Disse kostnadene er *ikke* prissatt hverken i basiskalkylen eller de samfunnsøkonomiske virkningene, grunnet manglende informasjonstilgang og stor usikkerhet. Vi anerkjenner dette og har selv ikke forsøkt å prise slike kostnader, men det vil fremkomme hva som sannsynligvis vil bli betydelige kostnader som ikke inngår i den samfunnsøkonomiske analysen for alternativ K5. Disse kostnadene fanges hverken opp av KVUens eller vår analyse. Dette vil være særlig relevant i K5, slik konseptet er definert i grunnlaget for ekstern kvalitetssikring.
- Usikkerheten fremstår større på mernytte for K5 enn for K4. Nytteeffektene avhenger blant annet av:
  - I hvilken grad leverandører og produsenter velger å koble sine systemer opp mot Tolletatens API. Det er ikke gitt at et lite land som Norge vil bli prioritert.
  - Vi ser at K5 gir noe ekstra nytte, ettersom produsenter som velger å knytte seg på den norske løsningen kan levere produktblader koblet mot et produktregister. I K4 vil imidlertid en andel av denne nytten være tatt ut etter at databladene på de enkelte produktene er levert første gang (og deretter huskes av systemet).
  - Det må etableres maskinelle systemer der produktkoder, for eksempel som strekkoder, fra produsentenes produktkataloger fungerer som en identifikator som matcher mot Tolletatens og EUs tollnomenklatur. Dette kan vise seg krevende i et mylder av potensielle produsenter og leverandører.

I sitt innspill av 16. mai til våre hovedfunn peker Tolletaten på at K5 bør forstås dithen at konseptet vil kunne håndtere oppslag og valideringer av ikke-fiskale krav mot sertifikatdelen av EU Single Window for Customs. Det er imidlertid ikke slik konseptet er beskrevet i grunnlaget for KS1.

Gitt at EU etablerer Single Window for Customs med norsk tilgang, fremstår dette som meget interessant og noe Norge i utgangspunktet bør knytte seg mot. Det vil etter alt å dømme være vesentlig enklere å knytte seg mot én felles EU-datahub med maskinelle grensesnitt mot oppslag for ikke-fiskale krav som gjelder på tvers av sektorer og for hele EØS-området, sammenliknet med en maskinell integrasjon mot 19 nasjonale sektormyndigheter. Ett integrasjonspunkt i den nye TVINN, gitt en identifikator og en arkitektur for å håndtere denne informasjonen i systemene, bør være relativt ukomplisert å legge til rette for både i K4 og K5.

Vi kjenner ikke til tidsplanen for Single Window for Customs, men det kan ikke utelukkes at det vil ta tid før dette er klar for implementering. Premisser for en evt. norsk tilknytning er heller ikke gitt per nå. Tolletatens utredning om eventuell norsk tilknytning til CSW er pågående, med leveranse i



slutten av mai 2024, og ikke har inngått direkte som grunnlag for KVU eller KS1. Denne utredningen burde imidlertid vært premissgivende for innretningen av et K5-konsept. I utgangspunktet taler dette for å utsette hele beslutningen. Vi tror imidlertid at det vil være gjenstående usikkerhet mht. om og evt. når Norge kan knytte seg til et EUs Single Window for Customs også etter at denne rapporten er levert.

I lys av dette **tilrår vi alternativ K4**. Dette er basert på følgende;

- Det er behov for å erstatte dagens TVINN. Det gir liten mening å ikke knyttet et nytt deklarasjonssystem opp mot det nye Digitoll-systemet (slik alternativ K2 er bygget opp). Dette bekreftes av den samfunnsøkonomiske analysen. (Tidsmessig passer oppstart av dette prosjektet godt mot ferdigstillelse av Digitoll, med mulighet for gjenbruk av ressurser som kjenner Tolletaten og Digitoll svært godt. Dette gjelder for alle tre alternativer, men fordelene er størst for K4 og K5 som knytter seg mot Digitoll.)
- K4 er et tydeligere definert konsept, som tar ut mye av den nytten som fremstår som sikrest. Man får full nytte av den store investeringen som er gjort i Digitoll. Funksjonaliteten fremstår håndterbar, med et tydeligere bildet på hva som skal lages.
- K5 har høyest netto nytte, men dette inkluderer som nevnt ikke noen kostnader hos 19 sektormyndigheter med å knytte sine fagsystemer mot Tolletatens. Usikkerheten er også høyest i K5, samtidig som de ikke-prissatte effektene er om lag like for K4 og K5 etter vår vurdering. (K4 har for øvrig høyest netto nytte per budsjettkrone.)
- Det fremstår svært hensiktsmessig å knytte Norge mot EUs datahub for ikke-fiskale krav, som i stor grad vil være like på tvers av EØS-området. Det er som nevnt imidlertid usikkert om, når og under hvilke premisser vi får tilgang, samtidig som K5-definisjonen per nå fremstår uklar. K4 må imidlertid uansett bygges også i et slikt scenario, da K5 er et påbygg på K4. Slik Tolletaten beskriver omfanget, bør det være relativt enkelt å tilrettelegge for senere påkobling gjennom en arkitektur som legger til rette for dette, for eksempel gjennom tilrettelegging for flere APIer mot eksterne systemer.

Som beskrevet er vi usikre på om null-alternativet er realistisk og valgbart. Dette påvirker imidlertid ikke på vurderingen av om K4 eller K5 er det beste alternativet.

**Konklusjon:** Vi tilrår alternativ K4 med følgende styringsmål/P50: 550 mill. kroner.

En evt. senere utvidelse mot en EUs datahub for ikke-fiskale krav vil bero på de premisser EU setter for norsk tilkobling, og må undersøkes nærmere. Pt. er det ikke grunnlag for oss å vurdere dette.

#### **Føringer for forprosjektfasen:**

Vi vil særlig peke på følgende forhold/suksessfaktorer som må følges opp inn mot og gjennom forprosjektfasen:

- Det må etableres klare rammer for hva som skal lages og ikke skal lages. Per nå ligger det et moderat ambisjonsnivå i løsningene som beskrives av prosjektet, og som ligger til grunn for kalkylene. Dette må videreføres, om ikke de økonomiske rammene skal utvides.
- Det bør etableres MVPer for prosjektet tidlig i forprosjektet.

- En oppstilling av rammebetingelser/krav vil være sentralt for å kunne etablere MVPPer (minimum viable products) i prosjektet, jf. senere tilrådninger, og vil være viktig å få på plass tidlig i forprosjektfasen.
- Det må etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring tidlig i forprosjektet. Dette innebærer blant annet et malverk for målinger, kriterier, oppfølging og plan samt evne og vilje i prosjektet til å kunne prioritere etter nytte.
- Det blir viktig med en god og riktig involvering av næringslivet. Det må settes av tid i plan og ressurser for å informere og involvere de viktigste næringslivsaktørene, men også et utvalg av mindre erfarne og profesjonelle brukere slik at portalløsningen utformes på et hensiktsmessig nivå. Det må som en del av dette søkes å få næringslivet med på fordelene som vil kunne gis blant annet ved differensiering av aktører, og synliggjøre oppsiden av dette for vanlige aktører.
- Det vil være viktig å få etablert rutiner på forskjellig nivå av organisasjonen med tett dialog og samarbeidsmøter med andre prosjekter i Tolletaten.
- For å hente ut flere av gevinstene, vil det være nødvendig med fokus på rolle og kultur i Tolletaten, som må løpe parallelt med at etaten gjør sine ordinære oppgaver.
- Det vil være viktig å involvere sektormyndighetene og avklare hvordan best utforme innloggingstjenester for innsyn i varestrømmen og hvordan rutiner for håndtering av ulike scenarioer best kan håndteres innenfor eller utenfor løsningen.
- På generelt grunnlag vil vi advare mot å velge null-alternativet, gitt risikoen. Om en likevel skulle gå videre med null-alternativet, er det behov for å gjøre grundigere vurderinger av:
  - Tiltak som må gjøres som en del av hovedplanen (der TVINN forutsettes å opprettholde funksjonaliteten)
  - Kritisk vurdere avsatte ressurser. De avsatte kostnadene per år i null-alternativet vil kunne være tilstrekkelige *gitt at* systemet fortsetter å fungere – som må ansees som en forutsetning for null-alternativet. Vi vurderer imidlertid risikoen som høy for at større forhold kan inntreffe underveis som krever større ressursbruk med TVINN.
  - En grundig risikoanalyse og, som en del av dette, utarbeidelse av beredskapsplaner og konsekvensanalyser i fall store utfordringer med TVINN i perioden frem mot 2040.
- Juridiske forhold og spørsmål må avklares.
- Det bør søkes tett samarbeid med EU, herunder innsikt i den videre utviklingen i EU og Norges rolle i denne.

#### Følgende tiltak tilrås for oppfølging i Tolletaten:

- Etablere en bottom-up-kalkyle som grunnlag for styring gjennom forprosjektet.
- Usikkerheten må reduseres i forprosjektet gjennom tydeliggjøring av leveranser og en forankring av ambisjonsnivået i valgt konsept.
- Relativt tidlig i forprosjektet etablere MVPPer for leveransene, som bygger på Tolletatens uttrykte ambisjonsnivå til KS1. Bryte ned og jobbe grundigere med gevinster knyttet til funksjonalitet og drive systematisk nyttestyring gjennom forprosjektet og gjennomføring innenfor rammen av valgt konsept:
  - Kvalitetsnivå på tjenestene mot publikum (portal, brukerstøtte, antall maskinelle grensesnitt, grad av brukerstøtte mv.)

- Nytte, kostnader og risiko mht. grader av maskinell integrasjon mot sektormyndigheter (også i K4)
- Grad av tilpasning av Digitoll
- Arbeide internt i etaten for å oppnå en vridning mot service, brukertjenester og brukerorientering innenfor K4
- Det bør gjøres en usikkerhetsanalyse på gevinstene i forprosjektfasen, ikke kun for kostnader.
- Etablere en arkitektur/løsning som senere relativt enkelt kan utvides med EUs Custom Single Window.
- Ny løsning vil gi behov for ny kompetanse i Tolletaten, som betyr behov for opplæring og erstatning med nyansettelser av annen kompetanse. Erfaring av at nye systemer gjerne gir økte forvaltningskostnader. Det er samtidig viktig å ha en kritisk masse på fagmiljøene for deklarasjon i Tolletaten, som krever en viss størrelse og dybde.
- Prosjektet ønsker å drive en kulturendring i etaten – fra et tradisjonelt kontrollfokus til en mer brukerveiledende etat. Dette vil kreve lederstøtte og kontinuerlig fokus, kombinert med tilstrekkelig brukervennlige IT-systemer både for Tolletatens ansatte og brukere, med god brukerveiledning.
- Konkretisere og detaljere kravene, og avklare evt. juridiske risikoer og tiltak i valgt konsept.

**Følgende tiltak tilrås til Finansdepartementet:**

- Etablere et mandat for alternativ K4 med tydelig definering av konsept, forventningsnivå og prioritering av resultatmål.
- I samråd med etaten definere milepæler og del-leveranser underveis i forprosjektet fra Tolletaten for
  - Bottom-up-kalkyle som grunnlag for styring gjennom forprosjektet
  - MVP'er for sentrale leveranser
- Som en del av forprosjektet bestille en vurdering av ulike finansieringsløsninger, herunder med innslag av brukerfinansiering og/eller offentlig-privat samarbeid
  - Avgiftsbelastning på en offentlig fellestjeneste vs. flere eksempler på brukerfinansiering av bruk av offentlige tjenester, herunder bruk av dagens Tvinn gjennom speditorer og gjennom systemleverandører
  - Incentiver av finansieringsløsninger, herunder:
    - Brukerfinansiering på hele eller deler av løsning
    - Incentiver dette kan gi for å deklare / deklare effektivt for bruker og Tolletaten / deklare riktig
- Vurdere behov for en KS2-1 underveis, særlig med fokus på MVP'er, kostnader og usikkerhet.

## Innhold

Superside .....	3
Sammendrag .....	5
1 Innledning .....	13
1.1 Beskrivelse av problemstillingen .....	13
1.2 Om analysen .....	18
2 Problembeskrivelsen .....	19
2.1 Beskrivelser i KVUen .....	19
2.2 Vår vurdering – problembeskrivelsen .....	20
3 Behovsanalyse .....	22
3.1 KVUens beskrivelse: .....	22
3.2 Vår vurdering – behov: .....	23
4 Strategiske mål .....	24
4.1 KVUens beskrivelser: .....	24
4.2 Vår vurdering – strategiske mål: .....	24
5 Rammebetingelser for konseptvalg .....	26
5.1 KVUens beskrivelser: .....	26
5.2 Vår vurdering – rammebetingelser: .....	26
6 Mulighetsstudien .....	28
6.1 KVUens beskrivelser: .....	28
6.2 Vår vurdering – KVUens mulighetsstudie: .....	30
7 Alternativanalyse .....	34
7.1 Alternativer og tilrådning fra KVUen .....	34
7.2 Vår vurdering av KVUens alternativanalyse .....	41
7.3 Vår usikkerhetsanalyse: .....	50
7.4 Vår samfunnsøkonomiske analyse .....	54
8 Tilrådning til konsept .....	65
9 Føringer for forprosjektfasen .....	67
10 Endringslogg og styringsmål .....	69
11 Forslag og tilrådninger samlet .....	70
12 Vedlegg .....	72

# 1 Innledning

## 1.1 Beskrivelse av problemstillingen

Tolletaten har utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) for fremtidig tollbehandling, datert desember 2023. Denne analyserer ulike overordnede konseptuelle løsninger som erstatning for dagens deklarasjonsløsning i TVINN, og tilrår at ett av disse konseptene føres videre til konkretisering i en forprosjektfase før gjennomføring.

Denne rapporten er en ekstern kvalitetssikring KS1 av Tolletatens KVU, og gir en uavhengig tredjepartsvurdering av analysene og det fremlagte beslutningsgrunnlaget. Basert på en egen samfunnsøkonomisk analyse skal KS1-rapporten gjøre sin egen vurdering av grunnlaget og problemstillingen, og deretter gi tilrådning til valgt konsept.

Som en introduksjon til temaet og påfølgende diskusjoner i rapporten, gis det nedenfor en kort oversikt over prosessene i dagens *vareførselsprosess* – som er som en fellesbenevnelse for både forflytning og tollbehandling av varer – og utfordringer med dagens TVINN-system. Forholdene utdypes utover i rapporten, men et overblikk gis nedenfor.

Innledningsvis kan det påpekes at Norge ikke er deltaker i EUs tollunion, men som en del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen er vi en del av EUs yttergrense, med de plikter og rettigheter dette innebærer. Det er generelt sett **fire plikter** i dagens nasjonale vareførselsprosess – forhåndsvarsling, melde- og opplysningsplikt (MO), deklarasjonsplikt og fremleggelsesplikt. Hovedinnholdet i disse fire pliktene redegjøres kort for i tabellen nedenfor, som i beskrivelsene tar utgangspunkt i import.

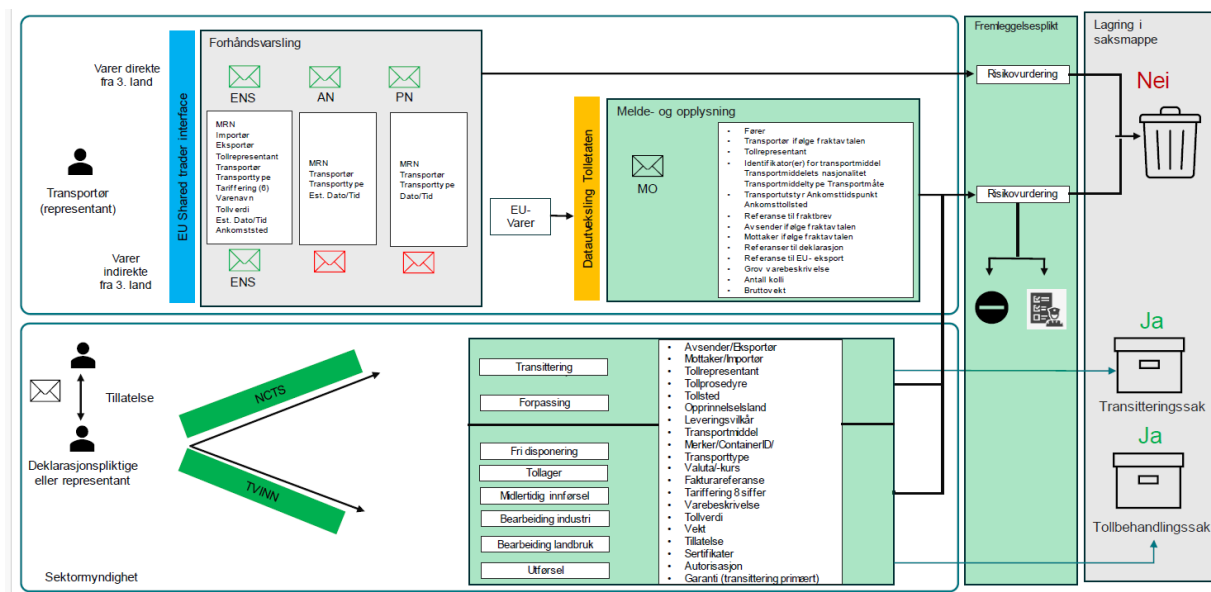
Tabell 1 - De fire pliktene i vareførselen.

Plikter i vareførselen	Beskrivelse
Forhåndsvarsling	Ved forhåndsvarsling varsler transportøren eller transportørens representant at gitte varer vil ankomme tollområdet. Her angis blant annet importør, transportør, tollrepresentant, transporttype, varenavn, ankomststed, antatt ankomstdato mv.
	For forhåndsvarslingen er Norge integrert med EUs <i>Import Control System 2 (ICS2)</i> , som er et IT-system/hub som er under innføring. Formålet med ICS2 er styrke datatilgjengeligheten og datautvekslingen mellom tolladministrasjoner, og derigjennom gi et bedre verktøy for å avdekke mellom annet mulige trusler mot helse, miljø og sikkerhet knyttet til vareførsel.
	Norge har gjennom <b>Digitoll</b> etablert en nasjonal IT-løsning som har grensesnitt mot den felles ISC2-domenekomponenten i EU og mot næringslivet.
Melde- og opplysningsplikt (MO)	Dette er en nasjonal komponent der transportøren eller dennes representant melder inn informasjon om varen som er på vei eller allerede har ankommet grensen til Norge. Her meldes blant annet transportør og fører, tollrepresentant, indikatorer på

	<p>transportmiddelet, ankomsttid og -sted, avsender og mottaker, referanse til deklarasjon, grov varebeskrivelse, vekt, antall kolli mv.</p> <p>Gjennom <b>Digitoll</b> innføres en <i>digital</i> melde- og opplysningsplikt i Norge innen 01. april 2025.</p>
<b>Deklarasjon</b>	<p>Tollbehandling medfører plikt til å deklare varer som skal passere norsk grense (deklarasjonsplikt), der blant annet varer skal være underlagt en gyldig tollprosedyre.</p> <p>Det er importøren som har ansvar for deklarasjonen, der det blant annet kontrolleres at fiskale og ikke-fiskale krav etterleveres.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fiskale krav</b> består som relevant av merverdiavgift, særavgift og tollavgift.</li> <li>• <b>Ikke-fiskale krav</b> skal på sin side regulere at varer som krysser grensen ikke utgjør en trussel mot helse, miljø og sikkerhet, og herunder sikre at restriksjoner eller krav gitt av hensyn til samfunnssikkerhet, beskyttelse av menneskers liv og helse, dyrevelferd, plantevern og miljøvern etterleveres.</li> </ul> <p>Det er i tillegg en egen konvensjon for <b>transittering</b> av varer gjennom land (New Computerised Transit System – NCTS). Som deltaker i denne foregår all norsk håndtering av transittprosedyrene i det felles elektroniske transitteringssystemet <b>NCTS</b>.</p>
<b>Fremleggelsesplikt</b>	<p>Den siste plikten er faktisk fremleggelse av varer for tollmyndighetene for kontroll.</p>

Tolletatens analyse- og etterretningssystemer opererer dels på siden av dette og berøres ikke av denne KVUen. For en nærmere beskrivelse av regelverk og praksis for vareførsel, herunder overgangsordninger, vises det til konseptvalgutredningens kapittel 1 og 2.

De fire pliktene og informasjonen som inngår i disse kan visualiseres i følgende figur fra Tolletaten, der Digitoll på norsk side håndteres av den øverste boksen:



Figur 1 - Visualisering av de fire pliktene.

Nedenfor sees det nærmere på dagens system for **deklarasjonsbehandling**.

**TVINN** er et nasjonalt IT-system for elektronisk deklarasjonsbehandling som ble utviklet på slutten av 1980-tallet. Det er naturlig nok gjort større utviklingstiltak underveis på TVINN, blant annet tidlig på 2000-tallet, og det pågår likeledes visse tiltak i innværende og neste år for å redusere sårbarheter i systemet. TVINN er likevel et gammelt system og har særlig følgende svakheter:

- TVINN har i hovedsak ikke automatisert kontroll av oppgitte opplysninger, og er ikke integrert med andre systemer (Digitoll) som ivaretar andre plikter.
- TVINN har ikke historikk og derav begrenset mulighet for å lagre data, logge bruk og funksjonalitet for prosessere data samt dele disse med andre myndigheter.
- TVINN tilrettelegger ikke for maskinelle samarbeidsprosesser med andre offentlige myndigheter. I stedet foregår denne saksbehandlerkontakten mellom Tolletaten og sektormyndigheter med ansvar for ikke-fiskale krav primært manuelt gjennom epost eller telefon.
- TVINN har ikke oversikt over rettigheter, tillatelser mv. som kan sammenholdes med opplysninger i andre registre og herunder brukes til å differensiere mellom aktører.
- TVINN gir lite støtte til importører i deklarasjonsprosessen og det er ingen mulighet for dialog i systemet.
- TVINN bruker en utdatert informasjonsmodell og er basert på teknologier som ikke lenger har markedsstøtte.

Samlet gir dette både begrensninger på Tolletatens og sektormyndighetenes evne til å føre effektiv kontroll med vareførselen. I tillegg gir det ressurskrevende prosesser for alle som er involvert, samtidig som systemets struktur og alder gir driftsmessig sårbarhet. Denne forsterkes av endringer i volum og type/innhold i deklarasjoner og stadig nye ikke-fiskale krav.

I ytterste konsekvens kan systemet – og dermed sentrale rammer for norsk import og eksport – bryte sammen. I det daglige er imidlertid de viktigste konsekvensene knyttet til følgende ulemper, som vi har fordelt på tre aktører – Tolletaten, sektormyndigheter og aktører som er involvert i vareførselen:

Tabell 2 - Fremhevede konsekvenser av TVINN.

Aktører	Ulemper i dagens system med TVINN
Tolletaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressursbruk i å arbeid i og vedlikeholde et gammelt system med manglende funksjonalitet og fleksibilitet. Mange manuelle og tidkrevende prosesser.</li> <li>• Manglende funksjonalitet/fleksibilitet til å kunne bruke systemet til å spisse kontrollfunksjoner, herunder differensiere mellom aktører. En generelt lav kontrollandel og manglende systemstøtte gir ikke trygghet for at lover og regler for vareførselen overholdes.</li> <li>• Håndtering av dels konkurransesensitiv informasjon i deklarasjonsprosessen gjøres primært på epost, utenfor systemet, og er avhengig av manuelle rutiner for å håndteres og slettes.</li> <li>• Risiko i driftssikkerheten. Foreldet teknologi kan medføre manglende tilgang på nødvendig kompetanse, at feilrettinger tar lang tid, manglende kompetanse til å ivareta endringsbehov mv.</li> </ul>
Sektormyndigheter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressurskrevende oppfølging mot Tolletaten, som legger beslag på ressurser.</li> <li>• Sektormyndighetene har manglende innsikt i vareførselen og manglende systemstøtte for å kunne reagere. Manglende verktøy for å gjøre bedre kontroll med ikke-fiskale krav gir sannsynligvis en for lav og/eller for lite spisset kontroll med disse.</li> </ul>
Private aktører	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mange aktører opplyser til KVUen at deklarasjonsprosessen og regelverket er krevende, samtidig som TVINN ikke har maskinell funksjonalitet for brukerstøtte i deklarasjonsprosessen. Maskinell tilkobling til TVINN gjøres kun gjennom en egen og kostbare programvare. Næringslivet i hovedsak overlater derfor deklarasjonsprosessen til <b>speditører/tollrepresentanter</b>. Dette øker generelt kostnaden ved å drive handel.</li> <li>• Det er ikke et aktørregister i TVINN og systemet kan ikke gjenbruke informasjonen fra tidligere deklarasjoner. Det er heller ingen maskinell integrasjon mellom Digitoll og TVINN. Dette innebærer at aktørene må levere inn den samme informasjonen i ulike plikter og, for deklarasjonsprosessen, hver gang det deklarerer.</li> <li>• Det er ingen mulighet i TVINN til å fylle ut deklarasjoner etter hvert som informasjonen til denne tilkommer. I stedet må en samlet deklarasjon sendes samlet inn til Tolletaten maksimalt fem dager før ankomst. Dette er for øvrig et brudd på regelverket, som angir en grense på 30 dager for import.</li> <li>• Det er ingen funksjonalitet for å gi innsikt/status i en pågående deklarasjonssak.</li> <li>• Hva som kan være konkurransesensitiv informasjon for handelsaktører håndteres på siden av systemet.</li> </ul>

Som en del av EUs indre marked, vil **forholdet til EU** være en viktig premisse for en fremtidig tollbehandlingsløsning. Problemstillingene favnet av denne KVUen er for øvrig på et område der EU nå uttrykker høye ambisjoner. Samtidig er Norge som nevnt ikke en del av EUs



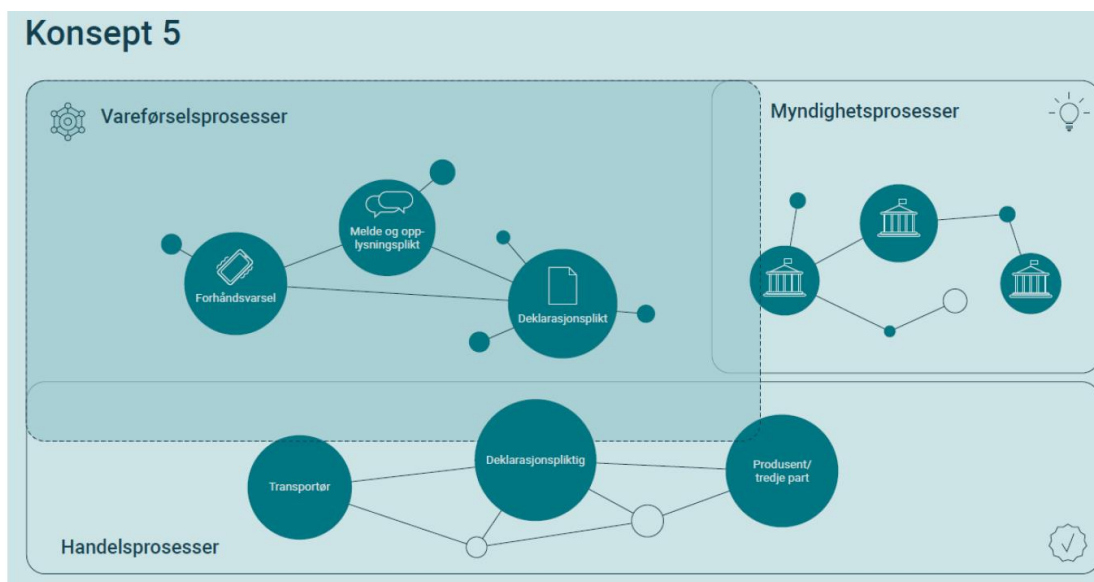
tollunion, og det vil være usikkerhet knyttet til både hvilke krav som kan bli stilt til Norge og i om og i hvilken grad vi gis tilgang til EUs fellesløsninger. Det vises til KVUens kapittel 1 og 2 samt vedlegg A-C for en nærmere gjennomgang av tematikken.

**Konseptvalgutredningen** definerer behov, mål og krav for et nytt tollbehandlingsystem iht. standard KVV-metodikk, og identifiserer deretter syv ulike konsepter. Mulighetsrommet vurderes særlig langs **to akser**:

- Grad av maskinell integrasjon mot **aktørene** i vareinnførselsprosessen. De minst ambisiøse konseptene forholder seg her kun til deklarasjonsansvarlig (importør/eksportør), mens de mest ambisiøse konseptene inkluderer aktører som favnes av de andre pliktene (transportør) og etter hvert også informasjon direkte fra produsenter og leverandører av varer.
- Grad av maskinell integrasjon mot **sektormyndighetene** som har ansvar for ikke-fiskale krav. De minst ambisiøse konseptene i KVUen beholder dagens løsning, mens de mer ambisiøse tillater grader av maskinell integrasjon med Tolletatens systemer og i ytterste konsekvens felles IT-plattformer for Tolletaten og sektormyndigheter i vareførselsprosessene.

KVUen gjør deretter en samfunnsøkonomisk analyse av tre investeringsalternativer: K2, K4, K5 samt *null-alternativet*, som legger til grunn å forlenge dagens TVINN frem til 2040. KVUen anbefaler å gå videre med **alternativ K5 Samhandling** – det mest ambisiøse alternativet i den samfunnsøkonomiske analysen – til forprosjektfasen.

I K5 samles alle vareførselsprosessene og det er også grader av integrasjon mot sektormyndigheter, deklarasjonspliktig, transportør og produsenter av varer, jf. senere beskrivelse. K5 er i KVUen illustrert som følgende, med alle vareførselspliktene samlet i ett system med visse maskinelle grensesnitt mot myndighetsprosesser og handelsprosesser:



Figur 2 - Konsept 5, slik illustrert i KVUen.

## 1.2 Om analysen

Mandatet for denne KS1 ble gitt av Finansdepartementet i sak 2023/3977, der oppdraget skal utføres i henhold til *Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter* og bilag 1 til Rammeavtalen. Det er utover dette ikke satt spesielle krav til KSen fra oppdragsgiver side.

Vår kvalitetssikring har pågått i perioden februar-mai 2024. Den er basert på fremlagt grunnlag (KVUen med vedlegg) og supplert av en rekke arbeidsmøter mellom ekstern kvalitetssikrer (EKS) og Tolletaten («prosjektet»). Det har vært både en rekke møter og skriftlig kommunikasjon mellom EKS og prosjektet, som angitt i tabell 3 nedenfor.

Tabell 3 - Leveranser og møter mellom Tolletaten og EKS.

Møter med KVU-prosjektet:	Skriftlig kommunikasjon:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 06.02: Introduksjon og gjennomgang</li> <li>• 25.02: Nærmere om konseptene</li> <li>• 05.04: Gjennomgang svar på avklaringsnotat 1 + EU-informasjon</li> <li>• 08.04: Arbeidsmøte kostnader</li> <li>• 17.04: Usikkerhetsanalyse</li> <li>• 18.04: Arbeidsmøte samfunnsøkonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12.03: EKS Avklaringsnotat 1, med tema:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oversikt informasjon per plikter</li> <li>○ Sannsynlige endringstiltak Digitoll</li> <li>○ Matrise med tiltaksoversikt</li> </ul> </li> <li>• 23.03: Prosjektets svar på avklaringsnotat 1, supplert med møte</li> <li>• 12.04: EKS Avklaringsnotat 2, med tema:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oppbygging av kalkyle</li> <li>○ Referansegrunnlag</li> <li>○ Justering mellom konseptene</li> </ul> </li> <li>• 22.04: Prosjektets svar på avklaringsnotat 2</li> </ul>

Vi leverte i tillegg et Notat 1 med foreløpige vurderinger til oppdragsgiver Finansdepartementet 21. februar, som ble diskutert med FIN og Tolletaten på møte 08. mars.

Våre hovedfunn og vurderinger ble presentert for Finansdepartementet og Tolletaten på et møte 08. mai, 2024. Kommentarer til presentasjonen og foilsettet som ble anvendt ble mottatt fra Tolletaten 16. mai og fra Finansdepartementet 21. mai. En del av disse innspillene er hensyntatt direkte i denne rapporten. Vi kommenterer samtidig på en del av Tolletatens øvrige innspill i vårt kapittel 7.2.

Vår rapport speiler oppsettet av KVUen og er disponert som følger:

- Kapittel 2 gjennomgår og kommenterer KVUens problemanalyse
- Kapittel 3 gjennomgår og kommenterer KVUens behovsanalyse
- Kapittel 4 gjennomgår og kommenterer KVUens strategiske mål
- Kapittel 5 gjennomgår og kommenterer KVUens rammebetingelser for konseptvalg
- Kapittel 6 gjennomgår og kommenterer KVUens mulighetsstudie
- Kapittel 7 vurderer KVUens og oppsummerer vår egen alternativanalyse. Denne rapportens vedlegg 1 *Kostnads- og usikkerhetsanalyse* og Vedlegg 2 *Samfunnsøkonomisk analyse* gir underlaget for vår analyse.
- Kapittel 8 gir tilråding til konsept
- Kapittel 9 gir for føringer for forprosjektfasen
- Kapittel 10 gir tilråding til endringslogg og styringsmål
- Kapittel 11 samler våre forslag og tilrådingene Tolletaten og Finansdepartementet

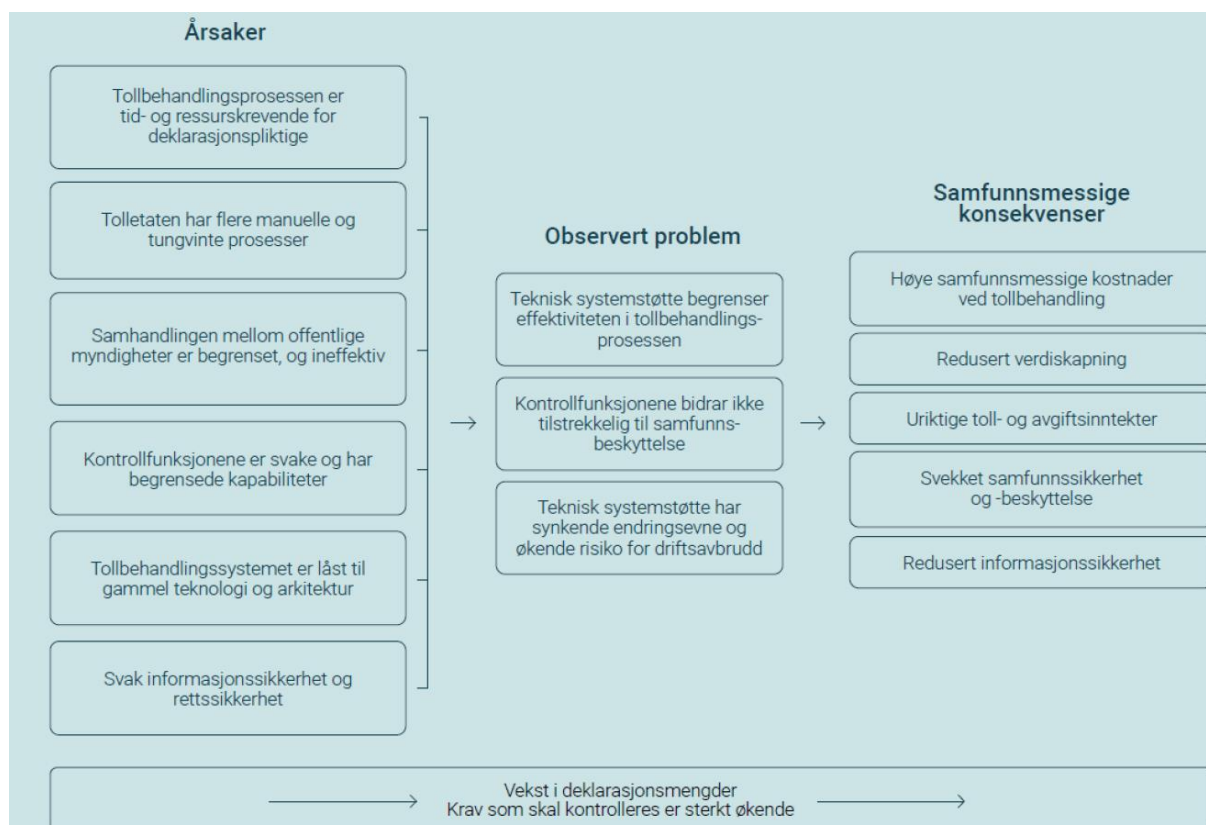
## 2 Problembeskrivelsen

### 2.1 Beskrivelser i KVUen

Konseptvalgutredningens kapittel 3 *Samfunnsbehov*, supplert med beskrivelser fra kapitel 1 og 2 og KVUens vedlegg 1-3, gjør rede for problemene i dagens situasjon. **Samfunnsproblemet** oppsummeres til:

*Dagens tollbehandlingsprosess er ineffektiv og verifiserer ikke at lover og regler for vareførsel etterleves.*

KVUen etablerer en årsaks-virkningskjede for problemstillingen:



Figur 3 - Årsak-virkningskjede fra KVU.

KVUen gjør deretter rede for **fire sentrale elementer** i problemet:

- **Teknisk systemstøtte begrenser effektiviteten i tollbehandlingsprosessen.** Dette omfatter:
  - Tid- og ressurskrevende for deklarasjonspliktige (importører/eksportører).
  - Ineffektive prosesser for Tolletaten og i Tolletatens kontakt med sektormyndigheter, med dialog primært gjennom manuelle prosesser utenfor TVINN.
  - Dagens vareførselslov brytes ved at TVINN ikke kan ta imot deklarasjoner før maksimalt fem dager før grensepassering, mot lovens 30 dager for import og 150 dager for eksport.

- **Kontrollfunksjonene bidrar ikke til tilstrekkelig samfunnsbeskyttelse:**
  - Kontrollfunksjonene er svake og har begrensede kapabiliteter. TVINNs kontrollfunksjoner ivaretar deler av regelverket, men det er i liten grad oppslag mot andre informasjonskilder eller maskinell avstemming av informasjonen i deklarasjonene. Dagens filtreringsmekanismer («masker») har klare systemiske begrensninger og er svært krevende å justere.
  - Gapet mellom det totale antallet deklarasjoner som tollbehandles og antallet som blir gjenstand for dokumentkontroller er meget stort og økende. Det siste halvåret i 2023 ble kun 0,9 pst. av deklarasjonene kontrollert, samtidig som Tolletaten har avdekket feil eller avvik i ca. 35 pst. av deklarasjonene som har vært tatt ut til dokumentkontroll. Gitt det lave antallet kontroller, utgjorde andelen avdekkede feil i deklarasjoner i 2022 rundt 0,4 pst. I 2022 uttrykte Riksrevisjonen at Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres.
  
- **Teknisk systemstøtte har synkende endringsevne og økende risiko:**
  - Dagens tekniske løsninger benytter teknologier som ikke lengre har tilstrekkelig markedsstøtte, på tross av tekniske oppdateringer på midten av 2000-tallet.
  - TVINN bygger på en gammel arkitektur og teknologi, med Tolletaten som eneste kunde av markedsaktøren som eier verktøyet. Kontrakten for support kan sies opp med ett års varsel.
  - TVINN har ikke innebygget informasjonssikkerhetssystemer, og sikres i stedet gjennom de omkringliggende beskyttelsesmekanismene i Tolletaten.
  - Det er svak informasjonssikkerhet og rettsikkerhet i dag, der flere parter (tollrepresentanter) kan få tilgang til sensitive forretningsinformasjon som pris- og innkjøpsbetingelser. Løsningen for lagring av underlagsinformasjon foregår utenfor TVINN (gjennom epost) og avhenger av manuelle rutiner for sletting.
  - Modellen for rettigheter og representasjon (roller) er svært grovkornet i dag, og muliggjør blant annet at varer kan bli deklarerert på feil person eller organisasjon, som i sin tur feilaktig kan bli avkrevd avgifter.
  
- **Utviklingstrekk i samfunnet** – i første rekke representert ved en økning både i antall deklarasjoner og kompleksitet/antall varelinjer i deklarasjoner samt en høy vekst i antallet ikke-fiskale reguleringer – forsterker problemet.

## 2.2 Vår vurdering – problembeskrivelsen

KVUen med vedlegg gir en god beskrivelse av dagens situasjon, supplert med drøfting av faktiske og potensielle konsekvenser for ulike aktørgrupper og samfunnet som helhet. Dette beskrives både per i dag og i et troverdig fremtidsbilde. Det vil nødvendigvis alltid være noe usikkerhet knyttet til fremtidig utvikling, særlig gitt ved antall av og kompleksitet i deklarasjoner i årene fremover. Likevel fremstår problembildet gitt ved dagens TVINN – et lite funksjonelt og sårbart system – som robust også i lys av en slik fremtidsusikkerhet.

Bruken av årsaks-virkningsdiagrammer i KVUen er opplysende og ryddig. Tolletaten tegner generelt et problembilde som er direkte knyttet til dagens TVINN og dennes funksjonalitet og begrensninger, og dermed ikke som konsekvens av andre bakenforliggende årsaksfaktorer. Dette gjelder både situasjonen per i dag og i et fremtidsscenario med en forventet og ikke minst *ønsket* utvikling – der Norge som en liten, åpen og spesialisert økonomi har svært store fordeler av internasjonal handel.

Det er en del forhold vi har etterspurt gjennom kvalitetssikringen som gjerne kunne vært bedre beskrevet i selve KVUen, men Tolletaten har uansett raskt oversendt denne informasjonen. Disse er relevant også for andre deler av KVUen og gjelder særlig:

- Nærmere om oppbyggingen av dagens TVINN
- Hvilken informasjon som avgis under de ulike pliktene, og potensiale for gjenbruk/samordning av denne
- Nærmere om dette tiltakets forhold til Digitoll og Treff-satsning
- Nærmere om EUs digitaliseringsprogram
- Nærmere om sammenliknbare systemtiltak i Sverige og Danmark

Vi kunne videre gjerne sett for oss en systematisering av problemene inndelt i de viktigste problemene (må løses) og andre problemer (bør løses, kan løses). KVUen viser på sin side til at *effektmålene* er prioriterte, men disse målene ligger etter vårt skjønn på et såpass høyt nivå at en prioritering i problembeskrivelsen (og behov i neste kapittel) ville gitt nyttige føringer for konseptutvikling og evaluering av konseptene. Dette er likevel ikke et krav iht. statens investeringsregime. Det samme forholdet gjelder oppsummeringen av utfordringene i et retningsgivende prosjektutløsende behov.

Det kunne likeledes vært nyttig med en systematisk oversikt over hvilke krav og regelverk som brytes i dag. To elementer beskrives i KVUen (tidsfrister og behandling av konkurransesensitiv informasjon), men det er ikke gitt at dette er en komplett oversikt. Dette er imidlertid ikke av avgjørende viktighet i denne delen av KVUen.

**Oppsummering:** Problembeskrivelsen gir en grundig og god beskrivelse av et reelt, relevant og robust samfunnsproblem, som etter vårt skjønn er av stor samfunnsmessig betydning.

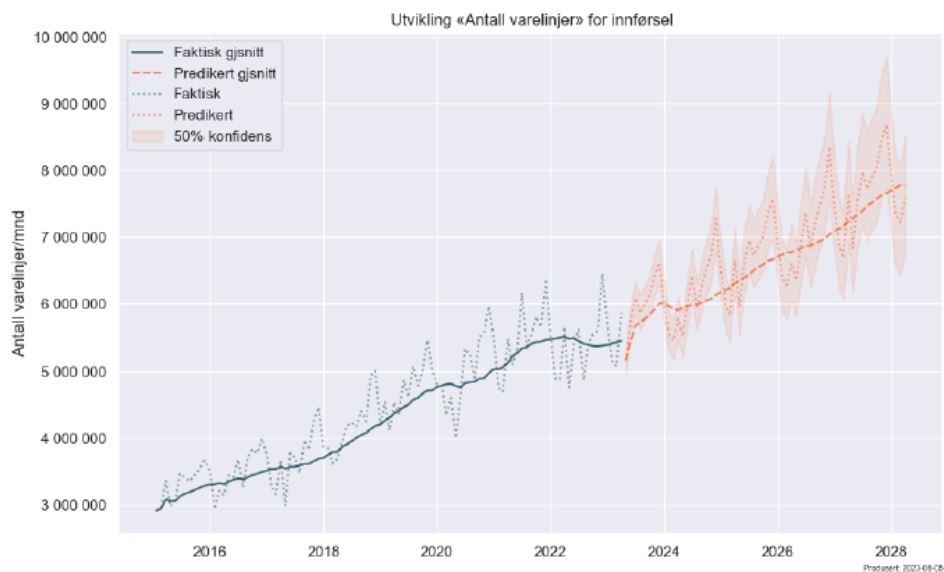
## 3 Behovsanalyse

### 3.1 KVUens beskrivelse:

Konseptvalgutredningens kapittel 4, supplert av KVUens Vedlegg B, beskriver behovene i utredningen, som her inndeles i to hovedkategorier:

1. **Behov for å ivareta myndighetskrav til grensekryssende vareførsel:**
  - a. Behov for å dokumentere etterlevelse, der kontrolldekningen på tollbehandlingsområdet har vært lav og fallende over lengre tid.
  - b. Behov for å ivareta endrede myndighetskrav og regelverk, som har vært sterkt økende de siste årene. Dette gjelder eksempelvis for miljølovgivningen, frihandelsavtaler og sanksjoner.
  - c. Behov for å håndtere utviklingen i antall deklarasjoner. KVUen presenterer statistikk fra de siste år og anslår en vekstbane for deklarasjoner, med antall varelinjer per deklarasjon og antall deklarasjoner.
2. **Behov for effektiv og digital vareførsel:**
  - a. Behov for sammenhengende tjeneste, som beskriver aktørenes behov for å se de fire pliktene i sammenheng. Dette gjelder blant annet mulighet for gjenbruk av informasjon i tidligere deklarasjoner, muligheten for enkelt å kunne oppdatere deklarasjonen og mulighet til å dele opplysninger på tvers i Tolletaten.
  - b. Behov for veiledning i tollbehandlingsprosessen. Etatens brukerundersøkelser viser at flere ikke synes det er lett å følge regelverket.

I vedlegg B gis en forventet utviklingsbane for *antall deklarasjoner* frem mot 2029, som legger til grunn som hovedscenario per år et empirisk gjennomsnitt for årlig vekst fra 2016-2022 på 2,9 pst. Usikkerheten i estimatene er diskutert, herunder med hensyn til *antall varelinjer per deklarasjon*, som illustrert i figuren nedenfor.



Figur 4 - Statistikk og prognose for antall varelinjer. Kilde: KVU.

Deretter diskuterer KVUen mulige interessekonflikter og styrker i behovene. Den viser til at det kan ligge en potensiell interessekonflikt mellom myndighetenes behov for kontroll og aktørenes behov for en effektiv vareførsel, men at dette håndteres gjennom prioritering av effektmål.

Beskrivelse av normative behov og interessentanalyse gis i Vedlegg B – Behovsanalysen, men der sentrale elementer er gjenbrukt i KVU-strukturen beskrevet over.

### 3.2 Vår vurdering – behov:

Vi har alt i alt få kommentarer til behovsanalysen. Den viderefører og systematiserer problemene beskrevet i KVUens kapittel 1-3, samtidig som den ser *utover* dagens TVINN og vurderer således behovet bredere til også å inkludere andre plikter i vareførselsprosessen. Behovsanalysen legger dermed et grunnlag for å se et større (og relevant) mulighetsrom, uten at denne samtidig låser behovet mot en bestemt løsning.

De relevante interessentene er etter vårt skjønn identifisert i analysen, og det er gjennomført intervjuer med og analyser mot aktørene. Direkte bransjekontakt gir for øvrig i seg selv ikke nødvendigvis et komplett og riktig bilde, men styrker og underbygger de vurderingene KVUen gjør.

Etterspørselssiden mht. antall deklarasjoner er anslått og usikkerheten i den valgte prognosen – en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,9 pst. – er diskutert. I denne diskusjonen inngår veksten i antall *varelinjer per deklarasjon*. Dette forholdet gir ekstra kompleksitet inn i tollbehandlingen i TVINN. Den relativt betydelige usikkerheten som ligger bak prognosene beror blant annet på hvordan dagens ordninger for forenklet tollbehandling, handelspolitikk generelt og eventuelt også forbrukertrender utvikler seg. Driverne og forutsetningene bak prognosene er imidlertid ryddig diskutert i KVUen, og vi støtter den tilnærmingen som er lagt til grunn.

Helt overordnet hadde den anslåtte etterspørselssiden *optimalt sett* blitt kvantitativt målt mot et kapasitetstak gjennom en ordinær GAP-analyse, som deretter kunne avlede hvor stort behovet var og når dette inntreffer. I dette tilfelle gir det imidlertid liten mening å forsøke å anslå en makskapasitet i TVINN. For det første ville det være meget stor usikkerhet i denne type anslag. Et viktigere forhold er likevel at et mer eller mindre sammenbrudd av systemet ville være et katastrofalt ytterpunkt, mens konsekvenser *før* et evt. sammenbrudd er i stedet enda svakere kontrollaktivitet enn i dag, med de følgekonskvenser i Tolletaten og samfunnet dette kan medføre.

Dette gir liten mening å søke å tallfeste. Vi noterer samtidig et sammenbrudd av TVINN ettersom tiden går ikke er utenkelig, og der en vesentlig økning i volum i antall deklarasjoner vil kunne være én av flere mulige årsaksfaktorer bak dette. Bare alderen på dagens IT-system – vi har i denne kvalitetssikringen medarbeidere som er født etter at TVINN ble laget – aktualiserer etter vårt skjønn for øvrig behovet for et nytt system.

Som under problemanalysen hadde vi gjerne sett at KVUen ga en prioritering av behov, som ble oppsummert i et så konkret som mulig prosjektutløsende behov. Dette er imidlertid ikke et krav i FINs nye KVU-veileder og dermed ikke en større svakhet.

**Oppsummering:** Samlet sett finner vi omtalen av behov i KVUen som ryddig, relevant og dekkende.

## 4 Strategiske mål

### 4.1 KUVens beskrivelser:

KUVens kapittel 5 definerer prosjektmålene i konseptvalgutredningen. **Samfunnsmålet** er gitt ved:

*En effektiv og helhetlig tollbehandlingsprosess som bidrar til at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves.*

Innholdet i begrepene effektiv, helhetlig og etterlevelse er definert kvalitativt, og **effektmålene** er angitt i følgende matrise:

Effektmål	Potensielle indikatorer for måloppnåelse
<b>E1 – Kvalitet:</b> Økt trygghet for at lover og regler etterleves.	Kan reflekteres i: <ul style="list-style-type: none"> <li>• tid benyttet til å implementere endrede fiskale og ikke-fiskale krav</li> <li>• økning i andel elektroniske forespørsler om tilbakehold til sektormyndigheter</li> <li>• andel korrekte deklarasjoner i referansekontroller</li> <li>• andel deklarasjonsdata som sendes til andre offentlige myndigheter er fullstendige og riktige</li> </ul>
<b>E2 - Brukervennlighet:</b> Det er enklere å oppfylle og etterleve deklarasjonsplikten.	Kan reflekteres i: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ressursbruk ved innsendelse av deklarasjon</li> <li>• andel deklarasjoner som sendes 30/150 dager før inn- eller utførsel</li> <li>• antall deklarasjoner som kommer direkte fra deklarasjonspliktiges logistikk-/regnskapssystemer.</li> <li>• forbedret brukeropplevelse</li> </ul>
<b>E3 - Effektivitet:</b> Det brukes mindre tid og ressurser på tollbehandlingsprosessen.	Kan reflekteres i: <ul style="list-style-type: none"> <li>• etatens kostnad per deklarasjon i form av tid og antall ressurser</li> <li>• effektivitet i informasjonskanaler og besvarelse av henvendelser.</li> </ul>

Figur 5 - KUVens effektmål.

Effektmål E1 er **prioritert** høyest, mens E2 og E3 – hensyn til ressursbruk hos henholdsvis brukere og Tolletatens – er likestilt. Mulige målkonflikter drøftes deretter, der den samme potensielle konflikten som beskrevet under behov mht. myndighetskontroll, ressursbruk i Tolletaten og deklarasjonsansvarliges interesser om et enkelt system og prosess drøftes.

Målenes relevans og konsistens drøftes deretter mot EU-kommisjonens mål for sin tollreform, WTO-regelverket samt føringer fra Digitaliseringsrundskrivet.

### 4.2 Vår vurdering – strategiske mål:

Vi har ingen innvendinger til **samfunnsmålet**, som er direkte avledet av behovet og dermed relevant og konsistent. Det er relativt overordnet, men dette er generelt vanskelig å unngå for et samfunnsmål og det er uansett rettet mot de sentrale hensynene som ønskes ivaretatt.



Det er videre positivt at målstrukturen vurderes i sammenheng med internasjonale forhold, særlig EUs tollreform, ettersom dette både vil legge føringer og kunne gi muligheter for en norsk løsning.

Effektmålene følger opp og operasjonaliserer i noen grad samfunnsmålet. **E1 Kvalitet** er rettet mot trygghet for oppfyllelse av lover og regler. Dette er i utgangspunktet et krav – og ikke et *mål*, der oppfyllelsen av målet tillates å variere. Indikatorene er samtidig rettet mot forhold som er relevante som mål; tid til å implementere endrede føringer, endringer i forespørsler om tilbakehold av varer, riktigheten i deklarasjonsdata mv. Dette er effekter av *operasjonaliseringen* av krav, og er dermed akseptable og relevante som mål. **E2 og E3** er på sin side typiske målparametere som ressursbruk hos bruker, brukeropplevelse, kostnad per deklarasjon i behandlingen etc., og er rettet inn mot virkninger for brukerne (bredt definert).

Konsepter må ventes å ville oppfylle målene i ulik grad – hvilket også er hensikten med å identifisere et bredt mulighetsrom i KVUen – men samlet sett fremstår målhierarkiet både som realistisk oppnåelig og tilstrekkelig prosjektspesifikt. Alle effektmålene vil kunne oppfylles i alle tre investeringskonsepter i alternativanalysen, om enn i varierende grad.

Effektmålene er ikke **kvantifiserte**, noe som eksempelvis det generelle SMART-kriteriet (spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske) etterspør. Til denne KVUen ser vi det imidlertid *ikke* som noen stor svakhet at effektmålene per nå kun er kvalitative. Grunnlaget for å sette gode kvantitative effekt mål for prosjektet fremstår ikke å være tilstede per nå, som blant annet er gjenspeilet i grunnlaget som fremkommer i KVUens samfunnsøkonomiske analyse og stor grad av skjønnsmessige vurderinger. I slike tilfeller vil hva som i praksis kan bli mer eller mindre vilkårlig satte måltall for effektmålene være uheldig, fordi det potensielt kan legge grobunn for et feilaktig fokus eller uhensiktsmessige valg i tidligfasen.

Selve *prioriteringen* mellom effektmålene fremstår derfor vesentlig mer sentralt i en slik situasjon. Samtidig fremstår de tentative indikatorene for effektmålene fra tabellen over som et godt utgangspunkt for nyttestyring gjennom forprosjektfasen. Det vil være viktig å etablere et bedre grunnlag for nyttestyringen tidlig i den etterfølgende forprosjektfasen, og bruke dette aktivt i prosjektutviklingen frem mot og gjennom hele gjennomføringsfasen.

Eventuelle **målkonflikter** beskrives i KVUen, men løses i begrenset grad utover hva som gis av føringene fra prioriteringen av effekt mål E1 over E2 og E3. Evt. målkonflikter mellom E2 og E3 – dvs. effektivitet/brukervennlighet for deklarasjonsansvarlige og Tolletatens egen effektivitet – håndteres dermed i utgangspunktet ikke. Dette er noe som i KVUer skal løses gjennom samfunnsøkonomiske analyser – gitt at disse er presise nok – men det er potensiale for åpenbare målkonflikter mellom E2 og E3 som etter vårt skjønn ville vært løst best gjennom en prioritering. Dette gjelder videre også for de viktige valgene som KVUen gjør i *mulighetsstudiet*, før en samfunnsøkonomisk analyse er gjennomført. Målkonfliktene må søkes tydeligere håndtert i forkant og operasjonalisert gjennom nyttestyring.

**Oppsummering:** Vi har noen merknader til målstrukturen, men den fremstår likevel tilstrekkelig for formålet.

## 5 Rammebetingelser for konseptvalg

### 5.1 KVUens beskrivelser:

Omtalen i KVUen av rammebetingelser/krav er relativt kortfattet, med to områder som omtales:

1. **Rammebetingelser som følge av Norges internasjonale forpliktelser:**
  - a. EØS-avtalen og ivaretagelse av kontroll med EUs yttergrense, som en del av EUs sikkerhetsområdet.
  - b. Tilrettelegge for effektiv grensekryssende vareførsel. I dette inngår medlemskap og forpliktelser gjennom World Customs Organization (WCO), World Trade Organization (WTO), EUs tollkodeindeks (Union Customs Code – UCC) samt diverse frihandelsavtaler gjennom EFTA.
  
2. **Rammebetingelser som følger av nasjonale føringer:**
  - a. Ivareta bestemmelser for sikkerhet og dataforvaltning, bla. iht. vareførselsloven, sikkerhetsloven og personalopplysningsloven. Det vises videre til Digitaliseringsrundskrivet og gjeldende rammebetingelser for sikkerhet og dataforvaltning i St. meld. 22 (2020-2021).
  - b. Ivareta IT-politiske målsetninger og forvaltningsprinsipper, herunder Digitaliseringsrundskrivet og gjeldende rammebetingelser for sikkerhet og dataforvaltning i St. meld. 22 (2020-2021).

I **vedlegg C** gjøres det utdypning av internasjonale avtaler og utvikling, herunder:

- Generell beskrivelse av internasjonale avtaler, protokoller og grensetollsamarbeid
- Beskrivelse av tollbehandlingsprosess i EU, UCC og utvikling med forventet tidslinje
- Utvikling i andre tollområder; Sveits og Storbritannia

### 5.2 Vår vurdering – rammebetingelser:

Rammebetingelsene fremstår konsistente med behov og mål, og er utarbeidet av den etaten som vil ha ansvaret for gjennomføring av prosjektet samt bruk og drift av systemet.

Vi har ikke tilstrekkelige domenekunnskap til å kunne vurdere *kompletthet* i rammebetingelsene, men noterer likevel at kravoppstillingen i KVUen fremstår overordnet og kun med henvisning til regelverk og internasjonale avtaler. En KVVU skal ikke gå lengre enn hva som er strengt nødvendig i oppstilling av krav, men vi savner i utgangspunktet en mer konkret oversikt over sentrale *funksjonelle krav* som en ny løsning må oppfylle. Dette kan være internt i Tolletaten, mot andre sektormyndigheter, mot EU etc.

En oppstilling av rammebetingelser/krav vil være sentralt for å kunne etablere MVP'er (minimum viable products) i prosjektet, jf. senere tilrådninger, og vil være viktig å få på plass tidlig i forprosjektfasen.

Avslutningsvis noteres det at Digitaliseringsrundskrivet, som er opplistet sammen med øvrig regelverk, nødvendigvis ikke har samme status som nasjonalt og internasjonalt regelverk. I tillegg er føringene fra dette rundskrivet i liten grad faktisk ivare tatt gjennom løsningsutviklingen, dvs. ved

gjenbruk av nasjonale felleskomponenter. I stedet er dette identifisert som en mulighet i usikkerhetsanalysen. Dette er forhold vi kommer tilbake til i vår alternativanalyse.

**Oppsummering:** KVUens oppstilling av rammebetingelser fremstår akseptabel, om enn knapp og lite systematisk for en tidligfase.

## 6 Mulighetsstudien

### 6.1 KUVens beskrivelser:

KUVens kapittel 7, detaljert i vedlegg D, gir mulighetsstudien. Her beskrives prosess for identifisering, etablering og siling av konsepter, samt kriterier som er lagt til grunn for utsiling av konseptene frem til et fåtalls for nærmere vurdering i alternativanalysen. Det vises til dokumentene for alle detaljer.

KVUen beskriver dimensjonene i mulighetsstudiet på følgende vis:

Figur 6 - KUVens dimensjoner for mulighetsutvikling.

Hoveddimensjon	Beskrivelse
Sammenhengende offentlige tjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Koordinering:</b> Dekker i hvilken grad Tolletaten internt og andre myndigheter har koordinerte tjenester overfor de deklarasjonspliktige.</li> <li><b>Konsolidering:</b> Dekker i hvilken grad konseptene legger opp til gjenbruk av informasjon/beslutninger mellom myndighetsprosesser.</li> </ul>
Privat/offentlig samhandling	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Prosess:</b> Dekker i hvilken grad vareførselsprosessenes krav er integrert i de næringslivets handelsprosesser</li> <li><b>Samhandling:</b> Dekker i hvilken grad Tolletaten og offentlige myndigheter differensierer og samhandler med importører/eksportører for å ivareta samfunnsbeskyttelsen</li> </ul>
Brukerfunksjonalitet	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Funksjonalitet:</b> Dekker i hvilken grad konseptene tilbyr funksjonalitet for å dekke behovene til de ulike brukergruppene.</li> <li><b>Teknologi:</b> Dekker i hvilken grad konseptene har endringsevne og fleksibilitet for å imøtekomme samfunnsutviklingen.</li> </ul>

Mulighetsstudiet identifiserer følgende **sju konsepter**, i tillegg til null-alternativet:

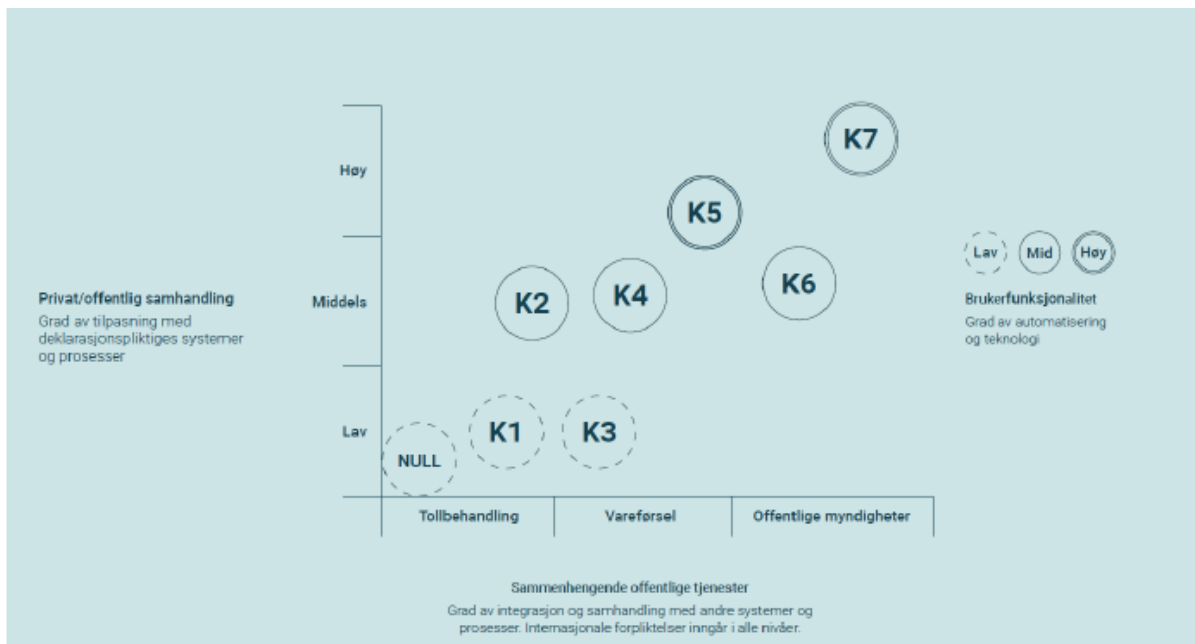
Tabell 4 - KUVens konsepter i mulighetstudien.

Konsepter i mulighetsrommet	Stikkordsmessig beskrivelse:
Null-alternativet	Videreføring av TVINN frem til 2040, med visse tiltak for å redusere sårbarhet.
K1 Sårbarhetsreduksjon	Videreføre dagens prosesser og informasjonsmodell, men nytt system for deklarasjonsbehandling.
K2 Ny tollbehandling	<p>Ny løsning for tollbehandling/deklarasjon, med ny informasjonsmodell. Tollbehandlingsprosessen håndteres separat og integreres ikke med prosesser for håndhevelse av andre plikter knyttet til inn- og utførsel av varer, hos Tolletaten. Det samme gjelder i hovedsak mot andre offentlige myndigheter.</p> <p>Et nytt system gir imidlertid flere fordeler som aktørbegrep, håndtering av konkurransesensitiv data, økt fleksibilitet, økt støtte, mulighet for differensiering mellom aktører mv.</p>

<b>K3 Migrering</b>	Migrere deklarasjon i størst mulig grad til andre plikter i vareførselen, dvs. Digitoll. Dagens info-modell og krav videreføres imidlertid.
<b>K4 Koordinerte plikter</b>	En ny felles løsning for vareførsel, der ny løsning for deklarasjonsbehandling knyttes sammen med Digitoll.
<b>K5 Samhandling</b>	Gradvis integrering og utvikling av samspillet mellom vareførselsprosessene, næringslivets prosesser og sektormyndighetenes prosesser. Sentralt står en ny felles fleksibel løsning for plikter og arbeidsprosesser knyttet til vareførsel, og som også er i stand til å integrere og ivareta enkelte elementer fra næringslivets handelsprosesser og tilsynsmyndighetenes prosesser.
<b>K6 Felles brukerflate</b>	Konseptet innebærer et nytt tollbehandlingssystem, med tett integrasjon mot interne systemer i Tolletaten og andre offentlige myndigheter. Tolletaten forvalter én sammenhengende og felles tjeneste hvor alle næringslivets plikter, som håndheves av Tolletaten og andre offentlige myndigheter, knyttet til grensekryssende vareførsel behandles. Tolletaten og andre offentlige myndigheter vil opptre som én samlet offentlig instans ovenfor importør/eksportør.
<b>K7 Tollreform</b>	Konseptet innebærer en reformering av interaksjonen mellom alle involverte aktører i grensekryssende vareførsel både i offentlig og privat sektor. Konseptet innebærer å redefinere pliktsubjekter knyttet til plikter og roller i vareførselen, og lage en konsolidert plattform hvor all vareførselsrelevant informasjon lagres og ses i sammenheng. Deklarasjonspliktige blir ansvarlig for å oppfylle alle plikter i grensekryssende vareførsel, inkludert de plikter som i dag ligger på fører/transportør.

I et diagram med dimensjonene *Sammenhengende offentlig tjeneste* og *Offentlig samhandling* på hver sin akse, plasseres KVUen konseptene utover på følgende vis:

Figur 7 - KVUens mulighetsrom.



Nedvalget/grovsilingen i KVUen gjøres på bakgrunn av en kvalitativ vurdering av:

- Oppfyllelse av effektmål
- Oppfyllelse av krav
- Vurdering av fleksibilitet og endringsevne
- Vurdering av gjennomføringsrisiko

Etter nedvalget videreføres **konsept K2, K4 og K5**, i tillegg til null-alternativet, til alternativanalysen.

## 6.2 Vår vurdering – KVUens mulighetsstudie:

Prosess og metode i mulighetsstudiet gjøres i henhold til standard fremgangsmåte. Dette inkluderer nedvalget, som er ryddig og etterprøvbart. En kunne etter vårt skjønn ha anvendt et mer systematisk oppsett for scoring, fremfor kun en kvalitativ vurdering, men dette er ikke en vesentlig svakhet og vi kan følge de vurderingene som er gjort.

Vi kommer i kapittel 7 til å diskutere konseptene i alternativanalysen relativt grundig, og som bakgrunn for dette ser vi nærmere på **hoveddimensjonene** som er anvendt for å definere og skille mellom konseptene for et nytt tollbehandlingssystem. Slik vi leser KVUen er det anvendt fire slike hoveddimensjoner:

Tabell 5 - EKS tilnærming til anvendte hoveddimensjoner.

Dimensjoner i mulighetsrommet	Tema:
Integrasjon med andre plikter i vareførselen	<p>Hvorvidt ny deklarasjonsløsning skal være maskinelt integrert (APIer) med de øvrige pliktene i vareførselsprosessen, representert ved Digitoll.</p> <p>Dette varierer mellom konseptene, og har særlig påvirkning på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muligheten for gjenbruk av informasjon i vareførselsprosessene for private aktører.</li> <li>• Omfang av informasjon fra de ulike pliktene som gjøres tilgjengelig for sektormyndighetene i ny løsning (og hvor tidlig denne blir tilgjengelig).</li> </ul>
Sammenhengende tjeneste for private aktører	<p>Bredden i og tilretteleggingen for maskinell integrasjon (APIer) mot private aktører med en rolle i vareførselsprosessen.</p> <p>I de minst ambisiøse konseptene er dette begrenset til deklarasjonsansvarlige (importør/eksportør), mens det i de mest ambisiøse kan omfatte både transportører, handelsplattformer samt produsenter og leverandører av produktene som importeres/eksporteres.</p> <p>Dette gir særlig følgende gevinster:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maskinell integrasjon gir enklere innlevering av data for aktørene, og kan også gi mindre feil.</li> <li>• Muligheten til å kunne innhente data <i>direkte</i> fra produsenter og leverandører bør også kunne bidra til økt datakvalitet.</li> </ul>
Offentlig samhandling	<p>Graden av maskinell integrasjon med sektormyndighetene – som har ansvar for de ikke-fiskale kravene – sine fagsystemer. I de minst ambisiøse konseptene er det ingen maskinell integrasjon, kun grader av innloggede innsynsløsninger for sektormyndighetene, mens det for de mest ambisiøse konseptene etableres felles arbeidsplattformer.</p> <p>Dette gir særlig følgende gevinster:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt tilgang til informasjon gjennom innloggede portalløsninger og i noen grad maskinell integrasjon gir sektormyndighetene bedre mulighet for bedre oversikt over varer som skal ankomme Norge.</li> <li>• Maskinell integrasjon gir muligheter for maskinell kontroll av deler, eksempelvis tillatelser, sertifikater, kvoter mv.</li> <li>• Alt i alt kan dette bidra til bedre kontroll og mer effektiv og spisset ressursbruk.</li> </ul>
Kvalitet, brukerfunksjonalitet	<p>Grad av kvalitet/tilrettelegging/individualisering i funksjonalitet som tilbys brukere.</p>

I konseptene gjelder dette særlig mht. brukerstøtte og tilrettelegging mot grupper av brukere gjennom antall APIer. Dette kan gi fordeler både for brukere og Tolletaten gjennom økt kvalitet på deklarasjonene som sendes inn for behandling.

I forhold til KVUens dimensjoner vurderer vi følgende:

- Både grad av **integrasjon mot andre plikter, maskinell integrasjon mot private aktører** og **maskinell integrasjon med sektormyndigheter** utgjør viktige og gode dimensjoner for å skille mellom konsepter.
- Graden av **kvalitet/brukerfunksjonalitet** mener vi er en mindre egnet dimensjon i mulighetsstudiet/KVUen. I konseptene er dimensjonen anvendt slik at kvaliteten øker fra K1 mot K7. Det bidrar for så vidt til å separere mellom konsepter, men det kan samtidig skape unødvendige skiller mellom dem. Det er for eksempel ikke noen grunn til at brukerveiledningstjenestene *på de samme funksjonene* skal være dårligere for K2 og K4 enn for K5. Generelt bør denne type kvalitetsdimensjoner være forhold som analyseres og utvikles gjennom nyttestyring i forprosjekt og gjennomføringsfasen – og ikke fastsettes i en tidligfase.

Utover disse dimensjonene omtaler KVUen kort muligheten for ulike **sourcing-strategier** som hylleware vs. egenutviklede systemer. Denne problemstillingen utsettes likevel til forprosjektet.

Vi savner i den forbindelse at KVUen innledningsvis omtaler og tidlig skriver ut en del potensielle muligheter/ mulighetsdimensjoner. Dette gjelder særlig:

- Samarbeid med EU/Sverige/Danmark, evt. mulighet til å gjenbruke deres system (som en del av diskusjon av sourcing-muligheter nasjonalt vs. overnasjonalt). Ettersom Norge ikke er med i EUs Tollunion og det dermed er betydelig usikkerhet av om og evt. hvor mye og under hvilke betingelser Norge vil kunne delta på dette, fremstår dette i praksis ikke som aktuelle alternativer. KVUen ville likevel vært styrket av at dette ble omtalt og skrevet ut.
- Et konseptuelt spørsmål er hvorvidt det offentlige/Tolletaten skal ta ansvaret med å lage løsninger tilpasset brukerne, sammenholdt mot et konsept der Tolletaten generelt legger til rette med APIer men overlater til markedet å yte tilpassede løsninger mot brukerne. Det kan etter vårt skjønn være gode grunner for at Tolletaten lager portalløsninger, gitt bredden i målgruppen, men mulighetsstudien ville vært styrket av å diskutere også et slikt perspektiv.
- Muligheten for gjenbruk av nasjonale felleskomponenter, jf. føringer i Digitaliseringsrundskrevet, burde vært diskutert. Dette fremstår dog ikke som et sentralt konseptuelt veivalg i denne sammenheng, men kunne om ikke annet vært omtalt.

Enkelte av investeringskonseptene (**K1 og K3**) er vurdert knapt å ha nytteeffekter utover null-alternativet, på tross av hva som må innebære relativt omfattende investeringer. Vi støtter at man generelt sett spenner ut et bredt mulighetsrom, men blir usikre på realismen i konseptene slik de er (svært overordnet) definert.

Vi savner at KVUen gjør en tydeligere vurdering av sannsynlig gjennomførbarhet mht. forhold som tas opp under **juridiske forhold** (gjenbruk av informasjon, fortløpende informasjonsavgivelse, tredjepart i utlandet). Etter vårt skjønn fremstår denne risikoen slik den beskrives i KVUen som



håndterbar, men det hadde vært ønskelig at denne vurderingen tydeligere hadde fremgått av KVUen.

**Oppsummering:** Vi har noen kommentarer til behandlingen av mulighetsrommet, men alt i alt mener vi likevel av mulighetsstudiet går videre med de tre mest relevante og realistiske alternativene. Vi har likevel noen synspunkter særlig på definisjonen av alternativ K5, som kommenteres nærmere under alternativanalysen i neste kapittel.

## 7 Alternativanalyse

### 7.1 Alternativer og tilrådning fra KVUen

Kapittel 8 i KVUen oppsummerer Tolletatens alternativanalyse, supplert av Vedlegg E *Estimering og usikkerhetsanalyse* og Vedlegg F *Samfunnsøkonomisk analyse*. Her beskrives null-alternativet og deretter basiskalkylen for investeringskostnader og samfunnsøkonomisk analyse for alternativene K2, K4 og K5. Avslutningsvis gis det samlede vurderinger og anbefalinger til valgt konsept K5.

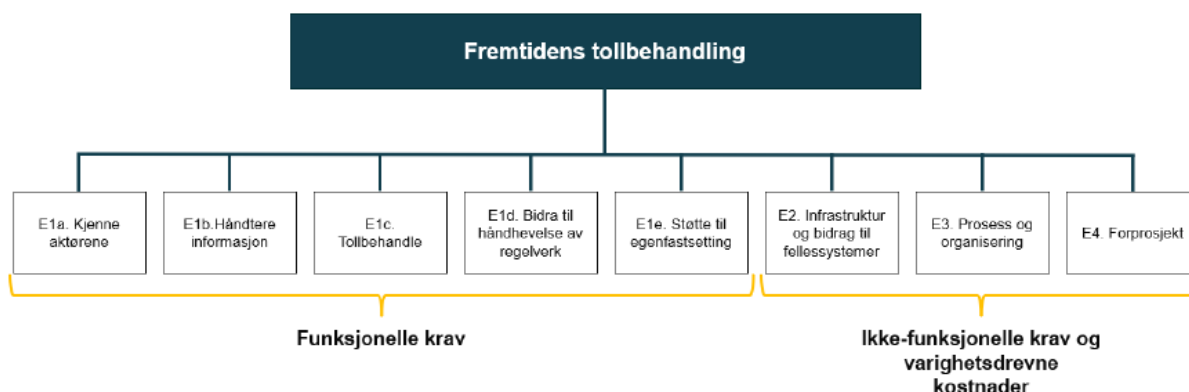
#### 7.1.1 KVUens nullalternativ

Kapittel 8.1 beskriver null-alternativet med dagens sårbarheter, en prognose for kontrollandel av antall deklarasjoner og en forventet 2,9 pst. årlig økning i antall deklarasjoner over perioden. Dette bygger på tidligere beskrivelser og prognoserer en lav og fallende kontrollandel fremover – ned mot 0,7 pst. av antall deklarasjoner i 2040. Ulike fremskrivningsbaner innenfor dette hovedbildet illustreres, samtidig som usikkerheten i fremskrivningene drøftes og understrekes.

#### 7.1.2 KVUens investeringskalkyler

Kapittel 8.2 viser investeringskostnadene. Det benyttes den samme prosjektnedbrytningsstrukturen (PNS) for alle tre investeringsalternativene, der kostnader er fordelt på funksjonelle krav samt ikke-funksjonelle krav og varighetsdrevne kostnader.

Figur 8 - PNS fra KVUen.



De **funksjonelle kravene** i E1 består enkelt sagt av IT-utvikling, fordelt på:

- **E1a: Aktørregister**, med funksjonalitet for å synkronisere og sammenstille med eksterne, forvalte aktører og delegere myndighet, ivareta tillatelser, differensiere mellom aktører samt autentisering.
- **E1b: Håndtere informasjon**. Her ligger blant annet juridisk rammeverk og funksjonalitet for å lagre, gjenfinne og tilby informasjon, datafunksjoner og referansedata, virksomhetslogg, saksmapper, APIer, portal og datadelingsfunksjonalitet.
- **E1c: Tollbehandling**. Dette er saksbehandlingssystem som gir funksjonalitet for overgang mellom tollprosedyrer, saksflyt, manuelle oppgaver, automatisk oppfølging, oppfyllelse av fiskale krav, risikovurdering av fiskale krav mv.
- **E1d: Bidra til håndhevelse av regelverk**. Dette er funksjonalitet for sektormyndighetenes bidrag til håndhevelse av ikke-fiskale krav, og består av innlogget portal for sektormyndighetene, innsikt i varestrømmer, en beslutningskomponent for aktuelle

regelverk i varestrømmen, funksjonalitet for oppfyllelse av ikke-fiskale krav for tollprosedyreoverganger samt integrasjon med fagsystemer.

- **E1e: Støtte til egenfastsetting.** Dette er funksjonalitet for å tilretteleggere for deklarasjonsansvarlig, og består av Min side-funksjonalitet i portalen, systemstøtte for Tolletatens bindende uttalelser, generell veiledning (med informasjon tilsvarende det som finnes på toll.no i dag), dialogstøtte og front-end-funksjonalitet for søknadsprosesser og støtte.

Vi understreker at det varierer mellom alternativene K2, K4 og K5 om de innehar all funksjonaliteten og eventuelt til hvilket kvalitetsnivå dette tilbys, men det er i KVUen likevel valgt å benytte samme PNS for alle tre alternativene.

I kostnadsanalysen prissettes alternativ K4, før en deretter bruker relative vurderinger i PNSen for å anslå en basiskalkyle for K2 og K5. Metoden beskrives nærmere nedenfor. Det er videre som hovedregel lagt til grunn at all funksjonalitet bygges på nytt, mens muligheten for gjenbruk av Tolletatens komponenter er diskutert.

Beskrivelsene av innholdet i de funksjonelle kravene er relativt overordnede og med et potensielt bredt mulighetsrom, der tabellen nedenfor for E1b fra Vedlegg E er eksempel på det mest detaljerte nivået av beskrivelser:

Figur 9 - Eksempel på detaljstruktur fra KVU, kostnadspost E1b.

Kostnadspost E1b – Håndtere informasjon	
2.2 Forretningsrettede datamodeller og hendelsesmodeller	Fastsette datamodeller og forretningshendelser som skal benyttes i løsningen. Regime rundt nye dataelementer og endringer. Inkluderer kodeverk.
2.3 Lagre informasjon	Funksjonalitet for å lagre data. Sikkerhet og teknisk implementasjon av juridisk rammeverk. Logging av bruk. Systematisk gjennomgang av logger. Arkivering og sletting av informasjon.
2.4 Datafunksjoner	Funksjonalitet for å prosessere og foredle informasjon. Fremstille foredlede datasett til bruk videre i tollbehandlingen. Rene "data-prosjekter" håndteres av denne funksjonen.
2.5 Gjenfinne og tilby informasjon	Tjeneste for å gi aktører mulighet til å finne igjen og hente, koble seg mot, relevant informasjon (f.eks. datakatalog).
2.6 Datalab/analyser/rapporter	Mulighet til å utarbeide dataprodukter (analyser, rapporter, KI) basert på dataene lagret i komponenten.
2.7 Referansedata	Hente inn eller koble opp mot, og gjør tilgjengelig referansedata. F.eks. valutakurser
2.8 Virksomhetslogg	Loggtjeneste for alle relevante prosesser rundt vareførsel. Skal bidra til notoritet og krav til arkivering.
2.9 Saksmappe	Funksjonalitet for å hente frem alle transaksjoner på en "sak". Eksempler hvor det benyttes kan være tollbehandlingskomponenten og i "Min side".
2.10 Datautveksling/API	APIer for å ta imot informasjon fra næringslivsaktørene og deres systemer. Antall type meldinger og formater varierer i konseptene.
2.11 Portal	Portal for å tilby innloggede tjenester til privatpersoner, næringsliv og offentlige myndigheter.
2.12 Datadeling	Mulighet for å dele resultater fra tollbehandlingen med andre, spesielt offentlige myndigheter.

**Kostnadspost E2** består av teknisk infrastruktur (software og hardware) og bidrag til fellessystemer. Det er ikke tatt stilling til sentrale infrastrukturvalg som eksempelvis skyløsning eller on-premis-løsning. E2 består av:

- Etablering, overvåking og vedlikehold av driftsplattform

- Bidrag til Tolletatens utviklerplattform
- Erstatte data-pipelines med ny data og dataprodukter for styring, datavarehus, søk og analyse
- Tilpasse åpne data og datakataloger
- Evt. bidrag til EU eller andre internasjonale avtaler som prosjektet er opphav til
- Tilpasning til løsning for tolltariff
- Migrering av data
- Sanering av TVINN

**Kostnadspost E3** består av varighetsdrevne kostnader knyttet til:

- Prosjektorganisasjon, inklusive arbeid med regelverk
- Innføring/endringsledelse og opplæring. Her legges et train-the-trainer-konsept til grunn.
- Innsiktsarbeid, overordnet arkitektur og test

**Kostnadspost E4** er forprosjektkostnadene, mens **kostnadspost E5** er en post med 3 pst. påslag for uspesifisert.

For E1- og E2-postene gjør KVUen en **klassifisering** av postene. Denne er basert på en antatt kompleksitet basert på underliggende faktorer som forretningslogikk, ny utvikling, innsiktsarbeid, prosess, regelverk og grensesnitt. Postene klassifiseres deretter i kategoriene liten, medium, stor, ekstra stor og mega stor.

Tolletaten har trukket på ulike **referansedata** for estimeringen:

- De funksjonelle kravene (E1-postene) bygger på sammensatte erfaringsdata fra gjennomførte aktiviteter i Digitoll. Det er valgt en relativt komplisert estimeringsmodell, som beskrives nærmere nedenfor.
- K2-postene bygger på erfaringer fra Tolletaten med dagens TVINN og Tolletatens analyseplattform Palantir (som er en intern plattform for analyse av data via algoritmer og kunstig intelligens). Det er imidlertid betydelig forskjell på kostnadsnivå i de to, og estimeringen bygger i stor grad på TVINN-data, men justert for økt volum og en modernisert plattform.
- K3 bygger på erfaringsdata fra Tolletaten. I tillegg har det vært kontakt med Skatteetaten og deres erfaringer fra Sirius-prosjektet.
- K4 består av en ressursatt kalkyle av en prosjektorganisasjon.
- K5s 3 pst. er skjønnsmessig satt ut fra erfaringer om at det kan tilkomme kostnader som ikke er identifisert på et så tidlig stadium. Tilnærmingen er valgt ettersom det er i noen grad bottom-up-kalkulering i kalkylene, men utgjør samtidig en beskjeden størrelse ettersom kalkylene likevel i stor grad har lagt til grunn *erfaringsbaserte* tall.

Dette gir følgende basiskalkyle i KVUen, inklusive mva. For alle detaljer vises det til KVUens Vedlegg E.

Figur 10 - Basiskalkyler KVV

Investeringskostnader	K2: Ny tollbehandling		K4: Koordinerte plikter		K5: Samhandling	
	Timer	Mill. kroner inkl. mva.	Timer	Mill. kroner inkl. mva.	Timer	Mill. kroner inkl. mva.
<b>Sum Basisestimat</b>	222 738	401	249 157	453	325 727	595
E5 Uspesifiserte kostnader (UK)	6 488	12	7 257	13	9 487	17
<b>Grunnkalkyle (GK)</b>	216 250	389	241 900	440	316 240	578
E4 Kostnader forprosjekt	26 100	33	26 100	33	31 320	40
<b>Estimat hentet fra PNS</b>	190 150	356	215 800	407	284 920	538
<i>E1a Ressurser: Kjenne aktørene</i>	16 200	31	18 000	34	21 600	41
<i>E1b Ressurser: Håndtere informasjon</i>	23 200	44	29 000	55	34 800	66
<i>E1c Ressurser: Tollbehandle</i>	30 000	57	30 000	57	33 000	63
<i>E1d Ressurser: Bidra til håndhevelse av regelverk</i>	30 000	57	30 000	57	48 000	91
<i>E1e Ressurser: Støtte til egenfastsetting</i>	12 000	23	15 000	28	22 500	43
<i>E2a Ressurser: Infrastruktur og bidrag til fellessystemer</i>	11 550	28	15 400	24	20 020	31
<i>E2b Direkte kostnader: Infrastruktur og bidrag til fellessystemer</i>	-	23	-	31	-	41
<i>E3 Ressurser: Prosess og organisering</i>	67 200	104	78 400	121	105 000	163

### 7.1.3 KVVens samfunnsøkonomisk analyse

KVVens vedlegg F Samfunnsøkonomisk analyse er bygget opp etter standard metode og rundskriv R-109, og den beskriver metodikk, prosess og resultater.

Tabellen nedenfor oppsummerer de prissatte virkningene, relativt til null-alternativet:

Figur 11 - KVVens prissatte virkninger.

<b>Tabell 1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, relativt til nullalternativet. Prissatte virkninger er avrundet til hele 10 mill. kroner. Nåverdi over analyseperioden 2024-2041. Ekskl. mva. 2023-kroneverdi.</b>			
Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Prissatte virkninger</b>			
Investeringskostnader	-320	-370	-490
Drift- og vedlikeholdskostnader	-110	-160	-270
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	-150	-230	-220
Ressursbruk tollbehandling, importør/eksportør	4 860	7 770	9 940
Ressursbruk tollbehandling, Tolletaten	70	110	180
Skattefinansieringskostnader	-100	-130	-160
<b>Netto nåverdi prissatte virkninger</b>	<b>4 250</b>	<b>6 990</b>	<b>8 980</b>

KVUens analyse gir dermed en svært høy prissatt nytte for alle alternativer, også målt i nytte per budsjettkrone. De ikke-prissatte effektene, jf. nedenfor, bidrar positivt, med stigende score fra K2 og til K5.

K5 har høyest prissatt netto nytte, anslagsvis tre mrd. kroner høyere enn K4, som i sin tur har drøyt 2,7 mrd. høyere netto nytte enn alternativ K2. Dette er svært høye gevinster på en økt netto investeringskostnad fra K2 til K4 (rundt 50 mill. kroner) og fra K4 til K5 (snaut 150 mill. kroner).

De prissatte gevinstene tar utgangspunkt i følgende forutsetninger, der det vises til KVUens Vedlegg F for nærmere beskrivelser:

Tabell 6 - KVUens forutsetninger prissatte effekter.

Prissatte virkninger	Beskrivelse av grunnlag for prissetting
Investeringskostnader	Investeringskostnadene er neddiskonterte P50-verdier.
Drifts- og vedlikeholdskostnader	Drifts- og vedlikeholdskostnader er beregnet som et prosentvis påslag på timeforbrukskostnaden på E1-postene.
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	Dette er kostnader som forutsettes dekket <i>utenfor</i> prosjektfinansieringen – dvs. over løpende budsjetter – men som går til å finansiere ressursbruk til endringer og omorganiseringer av tollbehandlingsprosessen etter prosjektgjennomføringsperioden. I underlagskalkylene er det forutsatt visse avsatte ressurser både til interne og eksterne prosesser (mot sektormyndigheter og mot private aktører).
Ressursbruk tollbehandling, importør/eksportør	<p>Gevinster knyttet til redusert ressursbruk i privat sektor i tollbehandlingsprosessen er den primære driveren for den høye nytten. Gevinstene tar utgangspunkt i en anslått tidsbruk / kostnad for fire del-aktiviteter i dag, der en så anslår prosentmessige besparelser fra disse per konsept basert på kvalitative vurderinger. Følgende fire del-aktiviteter inngår:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reduserte kostnader til utarbeidelse og håndtering av deklarasjoner.</b> KVUen har innhentet data på slike kostnader med betydelig sprik, men legger seg i den konservative enden av dette med 200 kroner per deklarasjon. Deretter drøftes kvalitativt mulighet for besparelse for de tre konseptene, som settes skjønnsmessig til K2: 10 pst., K4: 20 pst., K5: 25 pst. besparelse. Dette anvendes så mot prognosert volum for antall deklarasjoner til å gi et anslag på nytteverdien.</li> <li>• <b>Reduserte kostnader ved å utarbeide og fremskaffe grunnlag for deklarasjonen.</b> KVUen legger samme tilnærming som over til grunn. Det forutsetts at ressursbruken er halvparten av ressurser til utarbeidelse og håndtering av deklarasjoner, og antar skjønnsmessig følgende effektivisering per alternativ: K2: 40 pst, K4: 50 pst., K5: 60 pst.</li> <li>• <b>Redusert ressursbruk knyttet til endringsmeldinger.</b> Det anslås en kostnad per endringsmelding (300 kroner), et antall endringsmeldinger i deklarasjoner (1 10 000 årlig) og skjønnsmessig at ressursbruken halveres i alle tre konseptene.</li> <li>• <b>Redusert ressursbruk knyttet til ivaretagelse av andre plikter.</b> Tolletaten har skjønnsmessig antatt at ressursbruken knyttet til ivaretagelse av de andre pliktene utgjør halvparten av deklarasjons-</li> </ul>

	<p>ressursbruken. Det er deretter vurdert at ressursbruken reduseres med følgende per konsept: K2: 5 pst., K4: 15 pst., K5: 25 pst.</p> <p>Investeringskalkylene eller SØ-analysen har ikke medtatt kostnader knyttet til aktørens innføring/tilknytning til nye systemer i Tolletaten. I stedet er dette søkt hensyntatt gjennom at en reduksjon av anslåtte gevinster i de første seks årene av drifts-/analyseperioden. Her legges følgende skala for gevinstrealiseringsgrad over analyseperioden til grunn:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2029</th> <th>2030</th> <th>2031</th> <th>2032</th> <th>2033</th> <th>2034</th> <th>2035</th> <th>2036→</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Konsept 2 – Ny tollbehandling</b></td> <td>-20 %</td> <td>-20 %</td> <td>20 %</td> <td>40 %</td> <td>60 %</td> <td>80 %</td> <td>100 %</td> <td>100 %</td> </tr> <tr> <td><b>Konsept 4 – Koordinerte plikter</b></td> <td>-20 %</td> <td>-20 %</td> <td>20 %</td> <td>40 %</td> <td>60 %</td> <td>80 %</td> <td>100 %</td> <td>100 %</td> </tr> <tr> <td><b>Konsept 5 – Samhandling</b></td> <td>-</td> <td>-20 %</td> <td>-20 %</td> <td>20 %</td> <td>40 %</td> <td>60 %</td> <td>80 %</td> <td>100 %</td> </tr> </tbody> </table>		2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036→	<b>Konsept 2 – Ny tollbehandling</b>	-20 %	-20 %	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %	100 %	<b>Konsept 4 – Koordinerte plikter</b>	-20 %	-20 %	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %	100 %	<b>Konsept 5 – Samhandling</b>	-	-20 %	-20 %	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %
	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036→																													
<b>Konsept 2 – Ny tollbehandling</b>	-20 %	-20 %	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %	100 %																													
<b>Konsept 4 – Koordinerte plikter</b>	-20 %	-20 %	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %	100 %																													
<b>Konsept 5 – Samhandling</b>	-	-20 %	-20 %	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %																													
<b>Ressursbruk tollbehandling, Tolletaten</b>	<p>Det er forutsatt at nye systemer vil endre hvordan Tolletaten arbeider, med:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Større grad av automatisert bearbeiding av data for analyseformål</li> <li>• Redusert ressursbruk for deklarasjonskontroll, ettersom denne blir mer automatisert.</li> <li>• Nye oppgaver eksempelvis knyttet til veiledning, oppfølging, monitorering av aktører og bransjer mv.</li> <li>• Dette effektene vil i noen grad gå mot hverandre, men det legges til grunn i KVUen at samlet <i>reduisert</i> ressursbruk vil være K2: 10 årsverk, K4: 15 årsverk, K5: 25 årsverk.</li> </ul>																																				
<b>Skattekostnad</b>	Beregnet standard iht. R-109.																																				

De **ikke-prissatte effektene** er utarbeidet iht. standard metode og DFØs mal for scoring. Der dette er mulig har KVUen søkt å finne tallgrunnlag som kan indikere en tallstørrelse på de ikke-prissatte virkningen. Det er de samme ikke-prissatte effekter som vurderes enkeltvis per konsept. Følgende effekter behandles i analysen:

- **Toll- og avgiftsinntekter.**  
Det er dokumentert i KVUen at det etter alt å dømme er en betydelig mengde deklarasjoner med bevisste eller ubevisste feil som går igjennom. Et nytt og bedre system vil kunne redusere andelen feil og påvirke blant annet toll- og avgiftsinntekter.
- **Samfunnsikkerhet, beredskap og internasjonale forpliktelser:**  
Alternativene gir grunnlag for å ha bedre kontroll med hva som kommer ut og inn over grensen. Dette er viktig både ut fra nasjonale interesser og våre internasjonale forpliktelser. Effekten per alternativ vil variere med funksjonalitet og ikke minst informasjonsgrunnlaget.
- **Informasjonssikkerhet og rettsikkerhet:**  
Som beskrevet foran er det betydelige svakheter i dagens system, som nye system vil rydde opp i. Forskjellene mellom konseptene er særlig knyttet til antall aktører som integreres i løsningene.
- **Ressursbruk andre offentlige myndigheter:**  
Denne fanger opp vurdert effekt på ressursbruk av nytt system for fremtidens tollbehandling i de andre sektormyndighetene.
- **Forutsigbarhet for vareførselen:**  
Dagens deklarasjonssystem er gammelt og sårbart, og et nytt system vil kunne underbygge internasjonal handel både gjennom å gi økt tillitt til systemet og sikre driftsstabilitet. Forskjellen mellom konseptene er begrunnet ut fra graden av funksjonalitet og informasjonstilgang.

Dette gir følgende oppstilling i KVUen for ikke-prissatte virkninger:

Figur 12 - KVUens ikke-prissatte virkninger.

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
Toll- og avgiftsinntekter	Middels positiv	Middels positiv	Stor positiv
Samfunnssikkerhet, beredskap og internasjonale forpliktelser	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Endret ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Forutsigbarhet for vareførselen	Liten positiv	Liten positiv	Middels positiv

KVUen gjør deretter en kvalitativ vurdering av usikkerhet i nyttevirkningene og ser på følsomhet i resultatene. Det vurderes at det ikke er realopsjonsverdier som har betydning for vurdering om igangsetting av tiltak eller for rangering mellom konseptene.

Samlet sett vurderes alternativ K5 best, fulgt av K4. Følgende konkluderes i KVUen:

*«Konsept 5 har de største positive virkningene både med hensyn til prissatte og ikke-prissatte virkninger. Konseptet har de høyeste kostnadene til investering, drift og videreutvikling, men forventes å gi de største effektivitetsgevinstene for importører og eksportører. Samtidig legger konseptet et bedre grunnlag for kontroll av deklarasjoner og vareførsel, samt at mer brukerrettet funksjonalitet vil gjøre det enklere for deklarasjonspliktige å etterleve kravene. Samlet vurderes dette å i stor grad forbedre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel. Økt etterlevelse vil igjen gi store positive virkninger med hensyn til å styrke samfunnsbeskyttelsen, ivareta internasjonale forpliktelser, samt kunne gi økte toll- og avgiftsinntekter. I tillegg vil informasjonssikkerhet og rettssikkerhet styrkes betydelig sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon.*

*Konsept 5 har også stor grad av fleksibilitet og muligheter for trinnvise beslutninger. Dette legger til rette for en trinnvis utvikling der man kan både utvide og redusere omfanget dersom ny informasjon tilsier dette. Det anbefales at konsept 5 tas med videre til forprosjektfasen.»*



## 7.2 Vår vurdering av KVUens alternativanalyse

### 7.2.1 Vurdering av KVUens null-alternativ

Null-alternativet er definert som å videreføre dagens TVINN med visse tiltak frem til 2040. (Dette gjøres i tillegg til noen tiltak nå, jf. tidligere beskrivelse). Fagressursene i TVINN har kalkulert dette til å utgjøre anslagsvis 30 mill. kroner i samlet investeringskostnad frem til 2040.

KVUen beskriver at det i null-alternativet fortsatt vil være en risiko for systemsvikt, i tillegg til en videreføring av ulemper og begrensninger som beskrevet foran.

#### Vår vurdering:

Etter vårt skjønn fremstår risikoen med å forlenge levetiden til et gammelt IT-system fra 1980-tallet i ytterligere 16 år som meget betydelig. Valgbarheten av null-alternativet har vært diskutert med KVU-prosjektet, og i leveranser til oss skriver de i den forbindelse:

*«Hvorvidt null-alternativet, med de betydelige utfordringene, er realistisk kan diskuteres. Utfordringene finnes imidlertid i betydelig grad også i dag, og vi har lagt til grunn at det vil kunne være et reelt valg for beslutningstakerne å videreføre denne situasjonen kun med mindre risikoreduserende tiltak. Dersom risikoen vurderes som uakseptabel, vil det uansett måtte gjøres betydelige investeringer for å bytte ut TVINN. Hvorvidt et slik nullalternativ reelt sett vil se ut, gitt behovet for betydelige investeringer, er uklart.»*

Det er beslutningstaker, dvs. Tolletaten og i siste instans Finansdepartementet, som må ta beslutningen om risikoen som ligger i null-alternativet er akseptabel ut fra deres respektive ansvar. Dette avhenger i sin tur av deres risikovilje. Inntil denne er endelig avklart og forankret, er det ikke mulig for oss på selvstendig grunnlag å fastslå om null-alternativet i realiteten er valgbart.

Konsekvensen av null-alternativet isolert sett er en fortsatt lav og etter alt å dømme synkende kontrollandel, dvs. en videreføring og potensielt noe forverring av dagens lite tilfredsstillende situasjon. Hovedutfordringen er imidlertid at risikoen for et større sammenbrudd i TVINN vil øke med levealderen, på tross av mindre tiltak som vil bli gjort. Et større sammenbrudd i TVINN – saksbehandlingssystemet for all deklarasjon av import og eksport i Norge – vil måtte få store konsekvenser for enten mulighet for å drive handel eller, kanskje mer realistisk, Tolletatens mulighet til å drive lovpålagt saksbehandling og kontroll med handelen. Det er vanskelig for oss å overskue de fulle konsekvensene av dette og hvilke nødtiltak som vil kunne bli iverksatt, men en sentral nasjonal oppgave vil uansett ikke lengre ha maskinelle verktøy for å kunne utføres. Det kan også ha konsekvenser overfor vårt ansvar som en del av EUs yttergrense for varer.

**Oppsummering:** Det er ikke opp til ekstern kvalitetssikrer å fastsette myndighetenes risikotoleranse for alvorlige hendelser i TVINN frem mot 2040. Vi har ikke anledning til å utrede et eget 0-alternativ, og vil derfor i vår analyse basere oss på det foreliggende fra KVUen. På generelt grunnlag vil vi imidlertid advare mot å velge null-alternativet, gitt risikoen. Dette forholdet påvirker ikke vår tilrådning til alternativ.

Om en likevel skulle velge å gå videre med null-alternativet, er det behov for å gjøre grundigere vurderinger av:

- Tiltak som må gjøres som en del av null-alternativet (der TVINN forutsettes å opprettholde funksjonaliteten)
- Kritisk vurdere avsatte ressurser i null-alternativet. De avsatte kostnadene per år i null-alternativet vil kunne være tilstrekkelige *gitt at* systemet fortsetter å fungere – som i sin tur

må ansees som en forutsetning for null-alternativet. Vi vurderer imidlertid risikoen som høy for at større forhold kan inntreffe underveis, som krever større ressursbruk med TVINN enn hva som er kalkulert.

- En grundig risikoanalyse og, som en del av dette, utarbeidelse av beredskapsplaner og konsekvensanalyser i fall store utfordringer med TVINN i perioden frem mot 2040.

### 7.2.2 Vurdering av KVUens investeringsalternativer (K2, K4 og K5)

Det er i lys av Tolletatens tilbakemelding av 16. mai på våre hovedfunn nødvendig å gå dypere inn i definisjonen av alternativene K2, K4 og K5. Her tar vi utgangspunkt i hva som er fremlagt for kvalitetssikring, dvs. KVUen med vedlegg og Tolletatens kommunikasjon med EKS frem mot presentasjonen av våre hovedfunn til Finansdepartementet og Tolletaten 08. mai.

Tabellen nedenfor oppsummerer stikkordsmessig sentralt innhold/ egenskaper ved de tre investeringsalternativene. Dette er inndelt etter dimensjonene integrasjon mot private og mot sektormyndigheter, jf. beskrivelse av hoveddimensjoner i tabell 5 foran:

Tabell 7 - Innhold i alternativene K2, K4 og K5 iht. fremlagt grunnlag for KS1.

Dimensjon	K2 – ny tollbehandling	K4 – koordinerte plikter	K5 – samhandling
Mot private	<p>Adskilte systemer Digitoll og Nye Tvinn; ikke gjenbruk av data på tvers av plikter.</p> <p>Generell fleksibilitet mht. når og hvordan deklarasjoner avgis til Toll, stor endringsevne og fleksibilitet, aktørbegrep og mulighet for differensiering mellom aktører og spissing av kontrollaktiviteter.</p> <p>I enkelte tilfeller: Muligheter for automatisert og trinnvis innsendelse av informasjon (direkte fra handelsprosessene, uten tilpasninger/konverteringer).</p> <p>Noe brukerstøtte til egenfastsetting/deklarasjon.</p>	<p><b>Som K2</b>, men noe bedre tilrettelegging gjennom maskinell integrasjon (grensesnitt/APler mot flere brukergrupper). I tillegg:</p> <p>Alle fire pliktene inne i løsningen, dvs. transportører inne gjennom ICS2 og MO. Grunnlag for større grad av gjenbruk av data og automatiserte kontroller gjennom å følge en vare eller aktør på tvers av pliktene. Samlet risikovurdering for alle pliktene.</p> <p>Bedre mulighet for dialog i systemet/brukerstøtte.</p>	<p><b>Som K4</b>. I tillegg:</p> <p>Informasjon fra produsenter, leverandører og handelsplattformer via maskinell integrasjon, som grunnlag for å verifisere fiskale og ikke-fiskale krav. Det åpnes opp for at produsenter kan verifisere etterlevelse av ikke-fiskale krav/egenskaper.</p> <p>Mulighet for automatiserte kontroller på tillatelser mv. og økt datakvalitet i grunnlaget for deklarasjon.</p>

<b>Mot sektor- myndighet</b>	Innloggede tjenester for sektormyndigheter for innsikt i deklarasjonsprosess. Enkle tjenester med noe systemstøtte; innsyn i standardrapporter, oppdaterte data mv.  Systemstøtte for tilbakehold av varer. Utover dette ikke maskinell integrasjon mot sektormyndighetene.	<b>Som K2</b> , men økt datagrunnlag for sektormyndighetene via innsyn i Digitoll (ICS2):  I noe større grad åpninger for varerelevant informasjon som tillatelser utveksles elektronisk.  Enklere for sektormyndighetene å varsle og teste kravene på EUs yttergrense, fordi kan reagere på ICS2-informasjon.	<b>Som K4</b> , men bedre funksjonalitet og noe rikere informasjonstilgang.  Sektormyndighetene får en økt tilstedeværelse i varestrømmene til støtte for egne myndighetsoppgaver.  Det tilrettelegges for maskinell integrasjon med sektormyndighetene. Sektormyndighetene gis funksjonalitet for innsikt og mulighet til å føre tilsyn med aktuell varestrøm.
----------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nedenfor vil vi fokusere på forskjellene mellom konseptene og særlig definisjonen av KVUens tilrådte alternativ K5.

I forhold til hoveddimensjonen **integrasjon mot private aktører**, er det en:

- Betydelig forskjell mellom **K2 og K4**. I K4 gis det vesentlig større muligheter for gjenbruk av informasjon, og det foreligger et helhetlig system som integrerer mot alle pliktene. Det gis mulighet for differensiering mellom aktører i begge konseptene, men helheten av informasjonen er større i K4 enn i K2.
- Det er noe forskjell mellom **K4 og K5**, ettersom det gis rom for leverandører, produsenter og handelsplattformer å tilkoble seg maskinelt mot ny løsning – i den grad disse private aktørene faktisk velger å koble seg maskinelt opp mot et relativt lite land som Norge. I tillegg vil forhåndsuttalelser og forhåndsgodkjenninger kunne håndteres gjennom systemet.

I forhold til dimensjonen **integrasjon mot sektormyndighetene**, er det:

- I utgangspunktet liten systemmessig forskjell mellom **K2 og K4**. Sektormyndighetene gis tilgang til innsikt i varestrømmer gjennom påloggede tjenester med noe systemstøtte for tilbakehold av varer. I K4 er imidlertid selve datagrunnlaget i modellen større, ettersom informasjon fra øvrige plikter / Digitoll inngår. Dette vil kunne være særlig nyttig ettersom det gir sektormyndighetene bedre tid til å reagere på planlagte forsendelser av varer.
- Det er en viss forskjell mellom **K4 og K5**, men det fremstår ikke tydelig av grunnlaget hva og hvor langt dette går. Noen fordeler kan det samtidig være i K5, sammenliknet med K4:
  - Det vil potensielt være kvalitativt bedre informasjonsgrunnlag om varen, siden en del av informasjonen kan stamme direkte fra leverandører/produsenter (heller enn via tredjeparter som importør).
  - Det vil kunne være funksjonalitet for maskinell behandling av tillatelser, sertifikater mv.

Det fremstår imidlertid ikke tydelig av KVU-grunnlaget hva konkret som kan ligge i K5-løsningen i integrasjon mot sektormyndigheten. Dette gjelder særlig hva mer konkret en «*økt tilstedeværelse i varestrømmen*» betyr og kan innebære utover overnevnte, og derav generere de meget store gevinstene som SØ-analysen for K5 anslår i forhold til K4. Det beskrives visse ekstra

kvalitetsaspekter ved K5, herunder generelt en mer funksjonsrik og individuelt tilpasset løsning, og en vridning mot service, brukertjenester og brukerorientering. Dette fremstår imidlertid ikke som konseptuelle valg, og er i stedet noe som kunne inngå i både K2, K4 og K5. Vi viser her til våre merknader til kvalitetsdimensjonen i mulighetsstudien.

K5 defineres i KVVU-grunnlaget videre som å innebære nye prosesser, virkemidler og etableringen av en ny fleksibel løsning for plikter og arbeidsprosesser knyttet til vareførsel. Relasjonen til og dialog med sektormyndighetene pekes på som et sentralt element i K5. Det fremgår av KVVU-grunnlaget at «For K5, K6 og K7 antas at det vil kreve større endringer både i vareførselsregelverket, og trolig i andre sektormyndigheters regelverk». Samtidig opplyser Tolletaten i sitt svar på Notat 1 at K5 ikke vil endre på ansvarsforholdet mellom Tolletaten og berørte myndigheter. I stor grad – med unntak av punktene nevnt over – er det uansett de samme tekniske løsningene som beskrives for K4 og K5 i integrasjonen med sektormyndighetene.

Vi har gjennom kvalitetssikringen hatt flere møter med Tolletaten om forskjellene mellom konseptene og fått flere leveranser. I sine kommentarer av 16. mai til EKS presentasjon av hovedfunn peker **Tolletaten** på flere forhold knyttet til definisjonen av alternativ K5. Tekstboksen nedenfor går igjennom hovedtrekk i kursiv og deretter vårt tilsvarende:

#### Tema: Definisjon av K5

##### Utdrag fra Tolletatens kommentar av 16. mai:

*I K5 skal det altså i stort være lik funksjonalitet som blir tilbudt alle tilsynsmyndighetene, og integrasjoner skjer på tilsynsmyndighetens initiativ. K5 skal slik kunne skalere med økningen av ikke-fiskale krav, i motsetning til i K2 og K4. I KVVUen er ikke dette detaljert ut, men bør forstås som at konseptet f.eks. vil kunne håndtere oppslag og valideringer av ikke-fiskale krav mot sertifikatdelen av EU Single Window for Customs (EU CSW-CERTEX), i tillegg til andre systemer/kilder som tilsynsmyndighetene ønsker validering mot og som tilbyr automatiske oppslag og svar.*

##### Ekstern kvalitetsikrers tilsvarende:

Vi har forsøkt å forholde oss til konseptene slik disse fremgår av grunnlaget i KVVUen og slik de er presentert for oss i møter. I dette fremgår det tydelig at K5s myndighetsdimensjon særlig gjelder mot (per nå) 19 nasjonale sektormyndigheter og med en gradvis integrering og utvikling av samspillet mellom vareførselsprosessene, næringslivets prosesser og sektormyndighetenes prosesser. K5 beskrives mellom annet her som at det **tilrettelegges for maskinell integrasjon med sektormyndighetene**. Det fremgår imidlertid *ikke* av grunnlaget for KS1 at dette kan gjelde mot EUs Single Window for Customs, og i møter har det derimot blitt presisert for oss at dette gjelder alternativ K6, ikke K5.

Etter vårt skjønner synliggjør Tolletatens kommentarer over vår observasjon om at K5 fremstår som mindre tydelig enn K2 og K4. Alle tre alternativer gir, på ulikt grunnlag, sektormyndighetene innsyn i prosesser og noe funksjonalitet knyttet til tilbakehold av varer. Vi deler KVVUens vurdering av at K5 er mer kostnadmessig usikker, men vurderer usikkerheten med maskinell integrasjon mot 19 sektormyndigheter som større enn hva vi oppfatter at KVVUen gjør. Det er for øvrig viktig å påpeke at **sektormyndigheters kostnader** ved en slik integrasjon *ikke* inngår i kostnadsgrunnlaget i KVVUen, hverken for investeringskostnader, driftskostnader eller i andre prissatte samfunnsøkonomiske kostnader.

Gitt at EU etablerer Single Window for Customs *med norsk tilgang*, slik Tolletatens kommentaren nå sier at K5 bør tolkes som, fremstår dette som meget interessant og noe Norge i

utgangspunktet bør knytte seg mot. Det vil etter alt å dømme være vesentlig enklere å knytte seg mot én felles EU-datahub og ett (eller et fåtalls) maskinelle grensesnitt mot oppslag for ikke-fiskale krav som gjelder på tvers av sektorer og for hele EØS-området, sammenliknet med en maskinell integrasjon mot 19 nasjonale sektormyndigheter. Ett integrasjonspunkt i den nye TVINN, gitt en identifikator og en arkitektur for å håndtere denne informasjonen i systemene, bør være relativt ukomplisert. Det bør kunne redusere risikoen vesentlig i K5.

**Det er imidlertid ikke slik konseptet er beskrevet i grunnlaget for KS1.** Vi kjenner ikke til tidsplanen for Single Window for Customs, men det kan ikke utelukkes at det vil ta tid før dette er klar for implementering. Premisser for en evt. norsk tilknytning er heller ikke gitt per nå. Det er for øvrig relevant å peke på at Tolletatens utredning om eventuell norsk tilknytning til CSW er pågående, med leveranse i slutten av mai 2024, og ikke har inngått direkte som grunnlag for KVU eller KS1. Denne utredningen burde imidlertid vært premissgivende for innretningen av et K5-konsept.

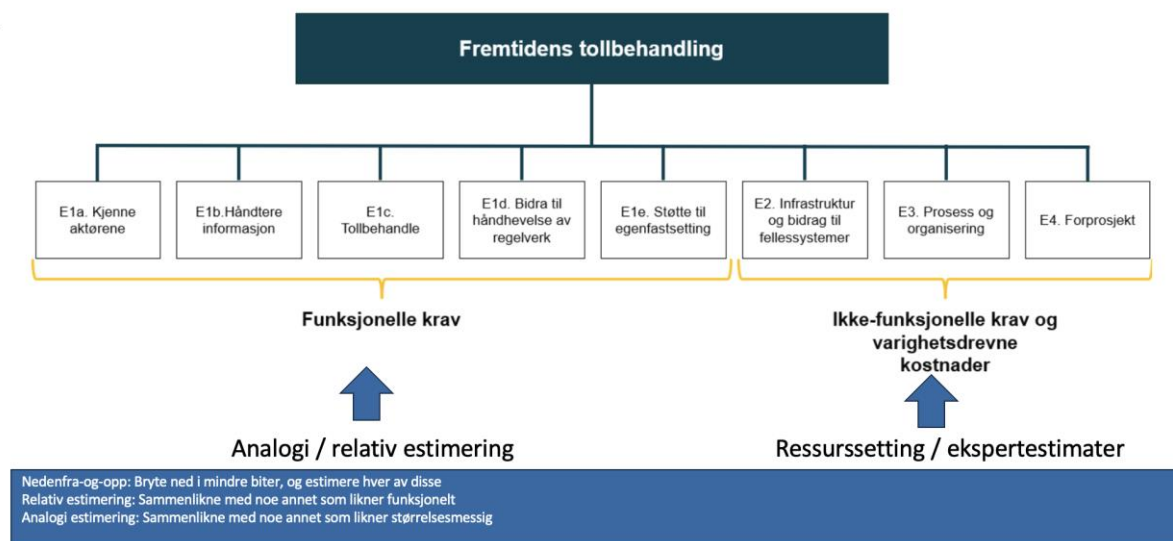
### Oppsummering – vår vurdering av konseptene i alternativanalysen:

K2 og K4 fremstår som tydelig definerte konsepter for en KVU. K5 fremstår fremdeles mer utydelig mht. integrasjon mot sektormyndighetene, noe som gjør både estimering og gevinstvurdering mer krevende. Det gis ny informasjon i Tolletatens svar til EKS av 16. mai, som kommentert over. Vi kommer tilbake til dette i vår tilrådning til konsept.

### 7.2.3 Vurdering av KVUens kostnadskalkyler

Vår vurdering av prosjektets grunnkalkyle detaljeres i vedlegg 1, *Kostnad og Usikkerhetsanalyse* kapittel 1.3. Her blir KVUens metodikk for estimering samt våre vurderinger og tilrådninger beskrevet. Det vises til vårt vedlegg for en grundigere gjennomgang, mens det nedenfor følger et kort sammendrag av de viktigste vurderingene og tilrådningene.

Prosjektets kalkyler er i hovedsak tatt frem ved to forskjellige metoder. Funksjonalitet (E1a – E1e) er estimert ved hjelp av referanser og en kombinasjon mellom relativ estimering og analogi-estimer. Metoden som er benyttet inkluderer flere justeringer utført av eksperter, enten individuelt eller i ustrukturerte gruppeprosesser. Øvrige deler er i hovedsak estimert gjennom ressurssetting, med noen innslag av ekspertestimer og relativ estimering.



De funksjonelle kravene (E1-postene) er priset på følgende vis:

- Først finnes ulike elementer fra Digitoll som likner best på de enkelte elementene som skal lages i E1a-E1e.
- Deretter justeres dette for inntruffen usikkerhet
- Deretter justeres dette for relevans
- Dette gir K4-kalkylen. Deretter justeres PNSen prosentvis ned og opp for å kalkulere henholdsvis K2 og K5.

E2-E5-postene er kalkulert enklere, jf. nedenfor. Nedenfor ser vi nærmere på erfaringsgrunnlaget og bruken av disse som grunnlag for KVUens kalkyler.

### Vår vurdering av estimatene og metodikk

#### ***Kombinasjoner av relativ estimering og analogi-estimer – Sammenstilling av referanser til estimer:***

Vi oppfatter at metoden særlig for E1-postene primært er drevet av mangel på gode referanser. Den valgte fremgangsmåten er uvanlig og øker etter vårt syn usikkerheten. Det er uklart om en slik metode har potensiale til å ta frem estimer med akseptabel usikkerhet, og hvilke forutsetninger som bør være til stede. Vi anerkjenner at det er vanskelig å finne gode referanser, men hadde heller sett en bottom-up metode hadde blitt benyttet, da vår vurdering er at dette hadde gitt estimer med lavere usikkerhet.

Metoden er gjennomført med en arbeidsdeling mellom Digitoll-ressurser og KVU-prosjektet, supplert med dialog, møter og samarbeid. Det er generelt sett nødvendig med svært god innsikt i både prosjekt og referanse for å ta frem gode estimer basert på analogi-estimer, og det er en risiko for at ressurspersoner fra Digitoll ikke har god nok innsikt i prosjektforslaget, mens prosjektet ikke har god nok innsikt i Digitoll. Forskning tyder på at estimerer i slike tilfeller vurderer referansene som likere enn de egentlig er.

Prosjektet har iverksatt risikoreduserende tiltak ved å bruke flere, alternative estimeringsmodeller, men disse er av mindre verdi da de er utført av personell med kjennskap til estimatene. Fra forskning vet vi at estimerer blir sterkt påvirket av «anker», og at «alternative» estimer blir sterkt trukket i retning av estimatene de er ment å supplere/kvalitetssikre.

#### ***Justering for inntruffen usikkerhet:***

Referansekostnadene er justert ned for å kompensere for hendelser som har oppstått under gjennomføringen av referanseprosjektene. Gjennom dialog med prosjektet er det tydelig at faktoren justerer for generell økt kompetanse i Tolletaten (modenhet, etablering av plattform, omorganiseringer og jus).

Utfordringen med denne justeringen er etter vårt skjønn tredelt:

- Dokumentasjonen og møtene har i stor grad belyst hvorfor realisering av referansene har tatt lengre tid enn forventet, men *ikke* hvorfor det skal gå raskere i nytt TVINN-prosjekt
- Det føres lite argumentasjon for hvor stor faktoren skal være, og faktoren fremstår som et ekspertanslag på hvor lang tid tilsvarende aktivitet hadde tatt i dag
- Siden referansene inngår i flere estimer og siden justeringene er store, har en slik justering høy sensitivitet og øker usikkerheten betydelig.

**Relevansjustering:**

Vår vurdering av relevansvurderingene er at disse er svært grovkornet. De spenner fra 0.3 - 1.0, hvor svært mange er 1.0. I dialog med prosjektet fremkommer det at dette skyldes at de ikke hadde grunnlag til å vurdere dette mer detaljert og at vurderingene er av kvalitativ karakter. I Notat 2 ble det etterspurt grunnlag for justeringene, med dette har vi i hovedsak ikke fått, utover generelle betraktninger - med få noen unntak. Vår vurdering er dermed at det hefter stor usikkerhet ved disse tallene. EKS bemerker at sensitiviteten på disse faktorene er høy.

**Relative estimeringen av K2 og K5 mot referanse K4:**

Estimatene for K2 og K5 er i hovedsak tatt frem gjennom kvalitative vurderinger, som belyst gjennom svar på vårt avklaringsnotat 2. Noen av vurderingene er begrunnes kvantitativt, men uten at beregningen/vurderingen er beskrevet på en måte som lar seg etterprøve av EKS.

Som for de andre faktorene er sensitiviteten på disse faktorene svært høy, noe som påvirker usikkerheten. EKS bemerker for øvrig at det er svært liten forskjell på kostnadene mellom K2, K4 og K5, gitt de store forskjellene i gevinstene som fremkommer av SØ.

**Vurdering av estimeringsmodell for E2 – E5:**

Disse estimatene vurderes i hovedsak å ha tilfredsstillende usikkerhet. Det er benyttet erfaringstall fra sammenlignbare aktiviteter, uten at disse er justert i flere omganger. Det er innslag av ekspertestimer, men disse kostnadspostene er såpass begrenset at selv store overskridelser vil gjøre lite utslag.

**Oppsummering:**

Gjennomgående krever estimering – uavhengig av om det gjøres bottom-up eller top-down – gode funksjonelle beskrivelser. Ved bruk av relativ estimering eller analogiestimering er det viktig med relevante referanser, dvs. referanser av tilsvarende størrelse eller med sammenlignbar funksjonalitet. Vi opplever at disse forutsetningene her ikke er til stede, eller at det er uklart om disse forutsetningene er til stede. Tiltakene som er gjort for å sette sammen et dekkende estimat (kombinasjon av referanser, justeringer i form av ekspertvurderinger), gir til sammen svært høy usikkerhet. Sensiviteten på de forskjellige faktorjusteringene og utvalget er svært høye.

På grunn av overordnede beskrivelser er det også svært vanskelig å gjøre rimelighetsvurderinger av estimatene, til tross for at vi har gjennomført egne prosesser ved å bruke egne og svært erfarne utviklere, arkitekter og utviklingsansvarlige for å prøve å gjøre dette. Vurderingene fra denne prosessen viste at:

- Det er svært vanskelig å estimere med utgangspunkt i beskrivelsene som foreligger, spesielt uten innsikt i Tollvesenets kapasitet, kompetanse og metode.
- Prosjektets beskrivelser er overordnede, og det er vanskelig å rimelighetsvurdere estimatene som en følge av dette. Sentrale avklaringer som grad av gjenbruk er ikke besluttet, og beskrivelsene gir i liten grad avgrensinger som begrenser arbeidsmengden.

Konklusjonen er at estimatene har høyere usikkerhet enn vi normalt ser i KVVU. Dette er videre håndtert gjennom usikkerhetsanalysen, samt tilrådninger til videre prosess. Når vi likevel gir tilrådning om forprosjekt, skyldes dette følgende vurderinger:

- Usikkerheten påvirker i liten grad konseptvalget, siden den gjelder for alle konseptene.
- Gevinstene, i alle fall for konsept 2 og konsept 4 er etter vår vurdering robuste, spesielt etter våre justeringer.
- Selv med oppjustert usikkerhet og nedjustert gevinster, er K2 og K4 lønnsomme og et positivt gevinstbilde er sannsynlig selv med usikkerhet på både gevinst- og kostnadsside.

### Våre tilrådninger

I hovedtrekk anbefaler vi å øke modenhet og ambisjonsnivå rundt løsning, og etablere en bottom-up kalkyle for å redusere usikkerhet betydelig. Dette krever bedre funksjonelle beskrivelser enn hva som nå foreligger. Anbefalte tiltak for forprosjektfasen:

- Etablere en bottom-up-kalkyle som grunnlag for styring gjennom hele forprosjektet.
- I forkant av kalkylen må usikkerheten reduseres gjennom tydeliggjøring av leveranser/funksjonalitet og en forankring av ambisjonsnivået i valgt konsept
- Relativt tidlig i forprosjektet etablere MVP'er for leveransene, som bygger på Tolletatens uttrykte ambisjonsnivå til KS1:
  - Kvalitetsnivå på tjenestene mot publikum (portal, brukerstøtte, antall maskinelle grensesnitt, grad av brukerstøtte mv.)

#### 7.2.4 Vurdering av KVVUens samfunnsøkonomiske analyse

Vi gjør vår egen samfunnsøkonomiske analyse som en del av KS1 og viser generelt til denne. Vi knytter imidlertid noen kommentarer til KVVUens SØ-analyse nedenfor.

KVVUens SØ-analyse er bygget på R-109 og gir en ryddig oversikt over struktur, metode og resultater. Gitt modenheten i konseptene, fremstår de prissatte virkningene i oppbygging og struktur anlagt på et hensiktsmessig nivå – selv om det gjøres mye skjønnsmessige vurderinger. Det samme gjelder de ikke-prissatte virkningene, der KVVUen dog har forsøkt å synliggjøre indikative kvantitative størrelser på mulige effekter der dette er mulig. Det er åpenbart store usikkerheter i disse – dét er en sentral grunn til at de føres som ikke-prissatte – men det styrker likevel troverdigheten i vurderingene som gjøres.

Vi har noen avvikende vurderinger i vår analyse særlig knyttet til den **prissatte** effekten *Ressursbruk tollbehandling (importør/eksportør)*. I noen grad er dette en forlengelse av diskusjonen over om definisjonen av konseptene. Basert på beskrivelsene i SØ-analysen og egne skjønnsmessige vurderinger mener vi det er en fare for noe dobbelttelling av effekter i KVVUens analyse, og søker i vår analyse å reddykke effektene i større grad. Vi gjør også enkelte andre mindre justeringer, der det vises til vår SØ-analyse for nærmere beskrivelse.

Vi gjør også noen avvikende vurderinger fra KVVUens analyse for **ikke-prissatte effekter**. Dette bunner primært i to forhold:

- Alle alternativene og særlig alternativ K4 og K5 vil gi potensielt store fordeler for sektormyndigheter mht. innsyn, oversikt og mulighet for tidligere inngripen enn i dag. Dette



slår særlig ut i store positive gevinster for *Samfunnssikkerhet, beredskap og internasjonale forpliktelser*. Vi tror imidlertid at dette netto kan bety økt ressursbruk i disse virksomhetene i de mest offensive konseptene, og har justert for dette i vår analyse.

- KVUen anvender DFØs skala for virkninger med fem kategorier; ubetydelig, liten, middels, stor, meget stor. Dette er iht. standard metode, men en utfordring med skalaen er imidlertid at aktiv bruk av denne på hva som i realiteten er relativt små forskjeller mellom alternativene kan gi potensielt overdrevne utslag i resultatene. Vi mener dette får påvirke analysen av ikke-prissatte effekter i noen grad, og har gjort enkelte avvikende vurderinger. (Optimalt ville vi brukt en ni-delt skala for å gi større rom for å håndtere mindre forskjeller mellom alternativer, men holder oss her til det standard malverk.)

Utover dette er det relativt beskjedne endringer fra KVUens analyse.

**Oppsummering:** Vi gjør vår egen samfunnsøkonomiske analyse med noen avvikende vurderinger, men mener generelt det foreligger en god og strukturert SØ-analyse i KVUen. Vår analyse bekrefter at alle alternativene er svært samfunnsøkonomisk lønnsomme, der etter vårt skjønn de ikke-prissatte effektene er de viktigste.

### 7.2.5 Oppsummerende vurdering – KVUens alternativanalyse

Etter vårt skjønn vil alternativene bidra til å realisere samfunns mål og effektmål – dog i varierende grad, men det er i henhold til metoden. Tiltakene vil også underbygge norske internasjonale forpliktelser og bidra til oppfyllelse av norske regelverk.

Null-alternativet er uformet iht. gjeldende krav, men det er ikke gitt at risikoen som ligger i denne vil være akseptabel for Tolletaten og Finansdepartementet. Dette er imidlertid ikke noe vi på eget grunnlag kan bestemme, men er en beslutning som må fattes av relevant myndighet. Vi vil imidlertid på generelt grunnlag advare mot null-alternativet, da risikoen oppfattes som meget høy.

Vi savner en innledende utskrivning av noen potensielle konsepter i mulighetsstudien, men mener at de mest relevante konseptene er videreført til alternativanalysen. Alternativ K2 og K4 fremstår tydelige, mens K5 fremstår noe mer utydelig mht. grad av integrasjon mot sektormyndighetene. Dette har vært et gjennomgående tema gjennom kvalitetssikringen.

Vi gjør en egen samfunnsøkonomisk analyse som bygger på samme struktur som KVUens, men som gjør noen divergerende vurderinger. Vår analyse bekrefter imidlertid at alle tre investeringsalternativer har stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

## 7.3 Vår usikkerhetsanalyse:

Vi har i henhold til rammeavtalen utarbeidet vår egen usikkerhetsanalyse for kostnader. Denne er gjennomført i henhold til de krav som fremgår i rundskriv R-108 og detaljeres i vedlegg 1 til denne rapporten.

### 7.3.1 PNS

Vi legger til grunn samme PNS som prosjektet i vår kostnads- og usikkerhetsanalyse.



Figur 13: PNS for usikkerhetsanalyse

### 7.3.2 Vår basiskalkyle

Med bakgrunn i vurderingen som fremgår av kapitlene over og i vedlegg 1 legger vi til grunn samme basiskalkyle og struktur som prosjektet i vår usikkerhetsanalyse. Vi har forsøksvis gjort egne øvelser og vurderer av kostnadsnivå med våre fageksperter, men vurderingen er at konseptene er såpass overordnet beskrevet at det er krevende for våre fagressurser å etablere egne kalkyler.

Kostnadsnivået vil også avhenge kritisk av den organisasjonen som skal utføre oppdraget og de ressurser denne har til rådighet.

Vi har derfor valgt å beholde kalkylene som utgangspunkt, og gjøre evt. justeringer gjennom usikkerhetsanalysen.

Tabell 8: Basiskalkyle inkl. mva. (2023-kr)

Kalkyleelement	Alternativ K2	Alternativ K4	Alternativ K5
<b>E1a Kjenne aktørene</b>	30 605 870	34 006 522	40 807 826
E1b Håndtere informasjon	43 830 628	54 788 285	65 745 942
E1c Tollbehandle	56 677 537	56 677 537	62 345 290
E1d Bidra til håndhevelse av regelverk	56 677 537	56 677 537	90 684 058
E1e Støtte til egenfastsetting	22 671 015	28 338 768	42 508 152
E2 Infrastruktur og bidrag til fellessystemer	17 885 944	23 847 925	31 002 303
E2 Infrastruktur og bidrag til fellessystemer	23 437 500	31 250 000	40 625 000
E3 Prosess og organisering	104 063 674	121 407 619	162 599 490
<b>Estimat hentet fra PNS</b>	<b>355 849 703</b>	<b>406 994 193</b>	<b>538 285 457</b>
E4 Kostnader forprosjekt	33 140 125	33 140 125	39 768 149
<b>Grunnkalkyle</b>	<b>388 989 828</b>	<b>440 134 317</b>	<b>578 053 606</b>
E5 Uspesifiserte kostnader	11 669 695	13 204 030	17 341 608
<b>Basiskostnad</b>	<b>400 659 522</b>	<b>453 338 347</b>	<b>595 395 214</b>

### 7.3.3 Estimatusikkerhet

Estimatusikkerhet for IT-prosjekter er i hovedsak knyttet til ressurspådrag som normalt måles i timer eller årsverk. Prususikkerheten er i mange tilfeller lavere da kapasiteten som danner grunnlaget for estimatene normalt kan kjøpes inn over eksisterende rammeavtaler (med avtalt pris) eller utgjøres av egne ansatte. Forholdet mellom innleide og ansatte fanges imidlertid opp av estimatusikkerheten. Det kan samtidig være usikkerhet om nødvendig kompetanse og kapasitet lar seg hente inn gjennom rammeavtalen.

Estimatusikkerheten er her en vurdering av den generelle mengdeusikkerheten vi har vurdert innenfor hvert av de enkelte elementene.

Tabell 9 - Anvendt estimatusikkerhet.

Estimatusikkerhet	K2			K4			K5		
	Best	Sanns.	Verst	Best	Sanns.	Verst	Best	Sanns.	Verst
E1a Ressurser: Kjenne aktørene	0,6	1	1,3	0,6	1	1,3	0,4	1	1,4
<b>E1b Ressurser: Håndtere informasjon</b>	0,75	1	1,3	0,75	1	1,3	0,75	1	1,4
<b>E1c Ressurser: Tollbehandle</b>	0,85	1	1,5	0,85	1	1,5	0,85	1	1,5
<b>E1d Ressurser: Bidra til håndhevelse av regelverk</b>	0,8	1	1,6	0,8	1	1,6	0,6	1	1,6
<b>E1e Ressurser: Støtte til egenfastsetting</b>	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
<b>E2a Ressurser: Infrastruktur og bidrag til fellessystemer</b>	0,8	1	1,5	0,8	1	1,5	0,8	1	1,5
<b>E2b Direkte kostnader: Infrastruktur og bidrag til fellessystemer</b>	0,7	1	1,4	0,7	1	1,4	0,7	1	1,5
<b>E3 Ressurser: Prosess og organisering</b>	0,7	1	1,3	0,7	1	1,3	0,7	1	1,3
<b>E4 Kostnader forprosjekt</b>	0,8	1	1,3	0,8	1	1,3	0,8	1	1,5
<b>E5 Uspesifiserte kostnader (UK)</b>	0,8	1	1,2	0,8	1	1,2	0,8	1	1,2

### 7.3.4 Usikkerhetsfaktorer

Vår usikkerhetsanalyse bygger i stor grad videre på KUVens struktur for usikkerhetsforhold. Vi har i vår analyse identifisert totalt seks usikkerhetsfaktorer som er vurdert med et kvantitativt tripplestimat.

- U1 Modenhet og ambisjonsnivå i konsept
- U2 Intern organisering, gjennomføring og koordinering
- U3 Regulatoriske forhold og eierstyring
- U4 Interessenter (næringsliv og regelverkseiere)
- U5 Marked
- U6 Kalkylemodell.

Vi har i vår usikkerhetsanalyse introdusert en ekstra usikkerhetsfaktor i form av U6 Kalkylemodell. Usikkerhetsfaktorer er ment å fange opp usikkerhet knyttet til den valgte kalkylemodellen og estimatenes kostnadsnivå og modenhet – og derav det nivået som både estimatusikkerheten og usikkerhetsfaktorene starter fra.

Gjennom U6 ivaretas den tosidige og normalfordelte usikkerheten som følger av estimeringsprosessen. Denne usikkerheten er etter vårt skjønn betydelig, jf. beskrivelse over og i vedlegg 1. Faktoren er basert på følgende forhold som vi anser at tilfører kostnadsestimatene ekstra usikkerhet:

- Det er benyttet et utvalg av referanser og justeringer som i stor grad er lite dokumentert og lite etterprøvbart.
- Referansene er vurdert mot relativt overordnede funksjonelle og tekniske beskrivelser, noe som gjør referansens validitet usikker.
- Estimaten fremstår i hovedsak basert på kvalitative ekspertvurderinger, noe som gjør at utregningen og kvantifiseringen av basiskalkylene bærer med seg høy usikkerhet.

Vi har lagt til grunn følgende tripplestimat for de respektive usikkerhetsfaktorene.

Tabell 10 - Trepunktsestimater faktorer.

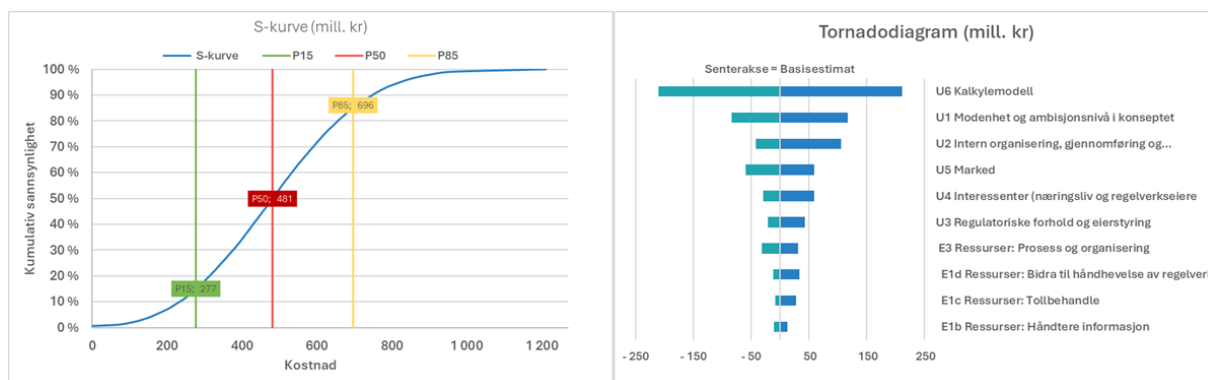
	Alternativ K2			Alternativ K4			Alternativ K5		
	Best	Sanns.	Verst	Best	Sanns.	Verst	Best	Sanns.	Verst
U1 Modenhet og ambisjonsnivå i konseptet	0,8	1	1,28	0,8	1	1,3	0,85	1	1,4
U2 Intern organisering, gjennomføring og koordinering	0,9	1	1,25	0,86	1	1,28	0,86	1	1,3
U3 Regulatoriske forhold og eierstyring	0,95	1	1,1	0,93	1	1,18	0,9	1	1,25
U4 Interessenter (næringsliv og regelverkseiere)	0,93	1	1,14	0,9	1	1,14	0,9	1	1,18
U5 Marked	0,86	1	1,14	0,86	1	1,14	0,86	1	1,14
U6 Kalkylemodell	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5

### 7.3.5 Resultater

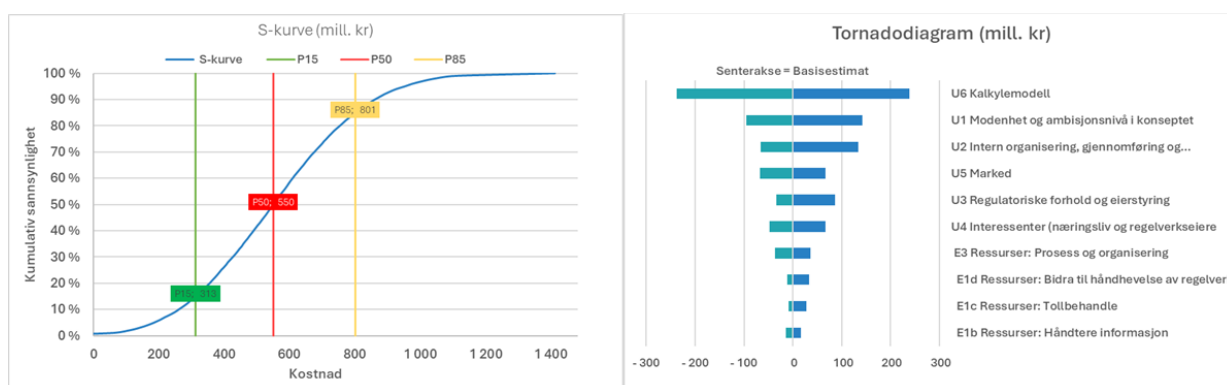
I tabellen nedenfor fremgår resultatene fra vår usikkerhetsanalyse.

Tabell 11: Resultater fra vår usikkerhetsanalyse (inkl. mva., 2023-kr)

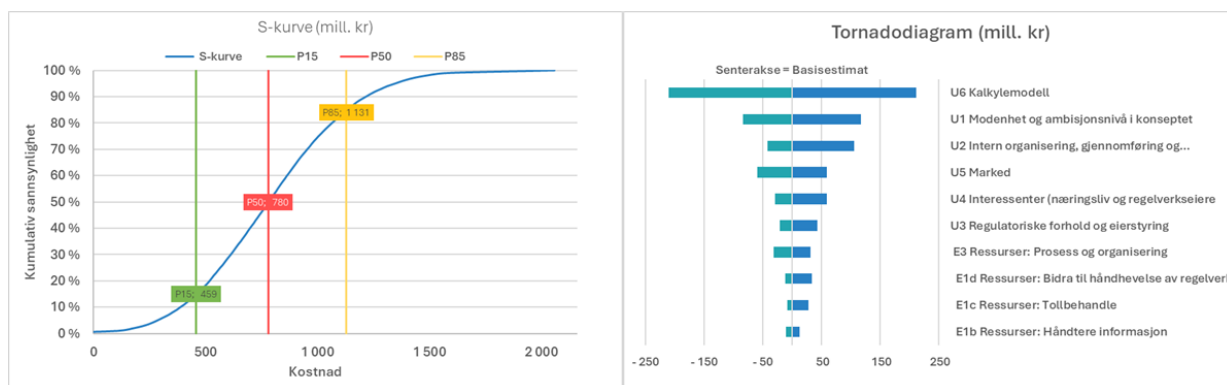
Nøkkeltall	Alternativ K2	Alternativ K4	Alternativ K5
Basisestimat	<b>401 mill.</b>	<b>453 mill.</b>	<b>593 mill.</b>
Forventede tillegg	80 mill. (20,1%)	97 mill. (21,3%)	187 mill. (31,5%)
Styringsramme (P50)	<b>481 mill.</b>	<b>550 mill.</b>	<b>780 mill.</b>
Usikkerhetsavsetning	215 mill. (44,8%)	251 mill. (45,6%)	351 mill. (44,9%)
Kostnadsramme (P85)	<b>696 mill.</b>	<b>801 mill.</b>	<b>1131 mill.</b>
Relativt standardavvik	<b>41 %</b>	<b>42 %</b>	<b>41 %</b>



Figur 14: Alternativ K2 - S-kurve og Tornadodiagram (inkl. mva. 2023-kr.)



Figur 15: Alternativ K4 - S-kurve og Tornadodiagram (inkl. mva. 2023-kr.)



Figur 16: Alternativ K5 - S-kurve og Tornadodiagram (inkl. mva. 2023-kr.)

### 7.3.6 Sammenligning av resultater

Nedenfor vises en sammenligning av resultater fra vår og KVUens usikkerhetsanalyse.

Tabell 12 - Sammenstilling av resultater.

	Prosjektet			EKS			Differanse		
	K2	K4	K5	K2	K4	K5	K2	K4	K5
<b>Basisestimat</b>	<b>401 mill.</b>	<b>453 mill.</b>	<b>593 mill.</b>	<b>401 mill.</b>	<b>453 mill.</b>	<b>593 mill.</b>	<b>0 mill.</b>	<b>0 mill.</b>	<b>0 mill.</b>
<b>Forventede tillegg</b>	82 mill. (22%)	99 mill. (23%)	139 mill. (24%)	80 mill. (20,1%)	97 mill. (21,3%)	187 mill. (31,5%)	-2 mill.	-2 mill.	48 mill.
<b>Styringsramme (P50)</b>	<b>483 mill.</b>	<b>552 mill.</b>	<b>732 mill.</b>	<b>481 mill.</b>	<b>550 mill.</b>	<b>780 mill.</b>	<b>-2 mill.</b>	<b>-2 mill.</b>	<b>48 mill.</b>
<b>Usikkerhetsavsetning</b>	141 mill. (28%)	193 mill. (34%)	263 mill. (35%)	215 mill. (44,8%)	251 mill. (45,6%)	351 mill. (44,9%)	74 mill.	58 mill.	88 mill.
<b>Kostnadsramme (P85)</b>	<b>624 mill.</b>	<b>745 mill.</b>	<b>995 mill.</b>	<b>696 mill.</b>	<b>801 mill.</b>	<b>1131 mill.</b>	<b>72 mill.</b>	<b>56 mill.</b>	<b>136 mill.</b>
<b>Relativt standardavvik</b>	<b>26 %</b>	<b>31 %</b>	<b>33 %</b>	<b>41 %</b>	<b>42 %</b>	<b>41 %</b>			

Overordnet sett – gitt hva som skal etableres i løsningene – fremstår ikke kostnadsnivået i konseptene som dyrt. I forhold til KVUens anslag bekrefter vår analyse **P50-nivået** – som er det relevante nivået i en tidligfase og som anvendes i den samfunnsøkonomiske analysen – på alternativ K2 og K4. Vår vurdering av en større usikkerhet i K5 trekker P50 snaut 50 mill. kroner opp i forhold til KVUens anslag. Dette skyldes i hovedsak at U1 Modenhet og ambisjonsnivå er vurdert som mer høyreskjev i vår analyse.

Vi anslår et større **standardavvik** enn KVUens usikkerhetsanalyse. Dette avviket drives i all stor grad av U6 Kostnadsmodell, som er lagt symmetrisk rundt en nøytral middelvei. Faktoren bidrar dermed kun til usikkerhetsavsetningen.

## 7.4 Vår samfunnsøkonomiske analyse

Vi har gjennomført en egen samfunnsøkonomisk analyse av K2, K4 og K5. Analysen er basert på R-109 og DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse. Vi har vurdert aktørbildet, årsaker og drivere til endringer, og etter dette funnet at SØ-analysen i KVUen har en hensiktsmessig struktur som vi har videreført. Vi har imidlertid gjort egne vurderinger av prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Det vises til vedlegg 2 for en mer utfyllende dokumentasjon.

### 7.4.1 Aktører og virkninger

Vi har analysert virkninger for følgende aktører:

- **Tolletaten** – Som eier og brukere av dagens TVINN og forvalter og eier av tollbehandlingsprosessen, herunder dagens IT-systemer og arbeidsprosesser.
- **Importør/eksportør** – Alle aktører med deklareringsplikt og deres representanter, som brukere av dagens TVINN-løsning.
- **Det offentlige** – Som den finansierende part
- **Samfunnet for øvrig** – Øvrige aktører i samfunnet som enten direkte eller indirekte berøres av tiltakene.

Basert på disse aktørgruppene har vi vurdert følgende prissatte og ikke-prissatte virkninger:

Tabell 13: Oversikt over aktører og virkninger

Aktør	Prissatte virkninger	Ikke-prissatte virkninger
Tolletaten (og sektormyndigheter)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frigjøring av ressurser</li> <li>• Nye oppgaver</li> <li>• Videre utvikling, forvaltning og interessenthåndtering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressursbruk sektormyndigheter</li> </ul>
Importør/eksportør	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeidelse av deklarasjon</li> <li>• Fremskaffe grunnlag for deklarasjon</li> <li>• Lage endringsmeldinger</li> <li>• Utførelse av andre plikter (forhåndsvarsling, melde og opplyse, fremleggelse)</li> </ul>	
Det offentlige	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeringskostnad</li> <li>• Drift og vedlikeholdskostnader</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer korrekt tollbeskatning, mest sannsynlig med økte tollinntekter.</li> </ul>
Samfunnet for øvrig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skattefinansieringskostnad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økt forutsigbarhet for varestrømmer</li> <li>• Økt samfunnssikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser</li> <li>• Informasjonssikkerhet og personvern</li> </ul>

#### 7.4.2 Null-alternativet

Vi har videreført KVUens alternativer, herunder null-alternativet. Som kommentert i kapittel 7.2.1 foran medfører null-alternativet en betydelig risiko som vil være økende utover analyseperioden.

Alle kostnads- og nyttevirkninger for alternativene er vurdert relativt til utviklingen i nullalternativet.

#### 7.4.3 Vår vurdering av prissatte virkninger

Innledningsvis bør det understrekes at både KVUens og vår analyse er preget av skjønnsmessig vurderinger med betydelig usikkerhet. Tabellen nedenfor redegjør for våre anslag på de prissatte virkningene. Størrelsen er kommentert kort nedenfor, særlig der det er avvik mellom vår analyse og KVUens, mens det for alle detaljer vises til vedlegg 2.

Tabell 14: Våre prissatte virkninger (Relativt til null-alternativet, mill. kroner)

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Prissatte virkninger</b>			
<b>Bruker - Tolletaten</b>	- 80	- 120	- 110
Frigjør ressurser	290	400	460
Nye oppgaver (krever ressurser)	- 220	- 290	- 350
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	- 150	- 230	- 220
<b>Bruker – Importør/eksportør</b>	<b>3 770</b>	<b>5 230</b>	<b>6 310</b>
Utarbeidelse av deklarasjon	1 450	1 820	2 180
Fremskaffe grunnlag til deklarasjon	2 180	2 910	3 630
Lage endringsmeldinger	140	140	140
Utførelse av andre plikter	-	360	360
<b>Det offentlige</b>	<b>- 440</b>	<b>- 530</b>	<b>- 780</b>
Investeringskostnad inkl. innføring	- 320	- 370	- 530
Drift og vedlikehold	- 110	- 160	- 270
<b>Samfunnet for øvrig</b>	<b>- 100</b>	<b>- 130</b>	<b>- 180</b>
Skattefinansieringskostnad	- 100	- 130	- 180
<b>Netto nåverdi prissatte virkninger</b>	<b>3 150</b>	<b>4 450</b>	<b>5 240</b>
<b>Netto nåverdi per budsjettkrone</b>	<b>7,33</b>	<b>8,40</b>	<b>6,55</b>

Nedenfor vises en sammenligning mellom vår og KVUens vurdering av prissatte virkninger:

#### 15: Sammenligning mellom prissatte virkninger i KVU og KS1 (mill. kroner)

	KVU			EKS			Differanse		
	K2	K4	K5	K2	K4	K5	K2	K4	K5
<b>Tolletaten</b>	-80	-120	-40	-80	-120	-110	0	0	-70
<b>Importør/Eksportør</b>	4860	7770	9940	3770	5230	6310	-1 090	-2 540	-3 630
<b>Offentlige</b>	-430	-530	-760	-440	-530	-780	-10	0	-20
<b>Samfunnet for øvrig</b>	-100	-130	-160	-100	-130	-180	0	0	-20

for det offentlige og samfunnet øvrig er det neglisjerbare forskjeller mellom KVU og vår analyse. For Tolletaten og Importør/eksportør er forskjellene større, som bunner i følgende vurderinger:

#### Endringer i ressursbruk for Tolletaten:

Nye IT-verktøy for tollbehandling frigjør kapasitet blant annet gjennom automatisering av oppgaver. Samtidig blir det behov for kapasitet og dels endret kompetanse på nye oppgaver. I KVUens SØ-analyse går disse effektene i relativt stor grad mot hverandre, slik at netto endring i ressursbehov i Tolletaten er relativt begrenset.

Det er nødvendigvis ingen absolutte svar med hensyn til hvor stor denne nettoeffekten kan bli, som vil avhenge av hva virksomheten gjør og deres strategier og prioriteringer. En del IT-kalkyler kan bære preg av teknologioptimisme, som vektlegger mulighet for besparelser. Andre erfaringer –



herunder flere av våre – trekker i retning av at innføringen av nye IT-systemer med økt informasjonstilgang og grunnlag for involvering gir *større* ressursbruk samlet sett.

For K2 og K4 deler vi KVUens vurdering og legger det samme til grunn. For K5 legger vi til grunn et noe lavere kutt i antall stillinger for deklarasjonsprosess. Her baserer KVUen seg på at 75 av 90 årsverk som arbeider med deklarasjoner isolert sett fjernes (primært omplasseres). Vi tror det er viktig å beholde en viss kritisk masse på fagkompetanse på dette feltet, samtidig som K5-funksjonaliteten på dette området ikke er så forskjellig fra K4, jf. kommentarer i kapittel 7.2.2. Det er videre relevant at *dagens* deklarasjonsprosess i stor grad utføres av spesialiserte aktører (speditører), som nå erstattes av en bredere sammensatt portefølje av brukere. Vi har skjønnsmessig nedjustert denne effekten til 65 årsverk i K5.

### Endringer for Importør/Eksportør:

Det er all grunn til å tro at konseptene vil bidra med betydelige ressursbesparelser for aktørgruppen Importør/eksportør. I denne ligger også andre brukere knyttet til næringslivet og toll (speditører og tollrepresentanter) og sluttbrukerne. Store forventede gevinster gjelder for alle tre konseptene, om enn i varierende grad, og effektene for disse aktørene utgjør brorparten av de prissatte gevinstene i hele analysen.

I KVUen er det beregnet besparelser for fire faser av arbeidsprosessen tilknyttet deklarerings:

- Utarbeidelse av deklarasjon
- Fremskaffe grunnlag for deklarasjon
- Lage endringsmeldinger
- Utførelse av andre plikter (forhåndsvarsling, melde og opplyse, fremleggelse)

Vi legger samme struktur til grunn, selv om den for de to første effektene i stor grad speiler den arbeidsinndeling som gjelder ved *dagens* TVINN-løsning med bruk av speditører. I en ny løsning vil dette i stor grad smelte sammen til én arbeidsprosess.

Både KVUens og vår SØ-analyse viser store potensielle gevinster. Sammenlignet med prosjektet har vi imidlertid vurdert at effekten som oppstår er lavere innenfor det enkelte konsept, og at forskjellene mellom konseptene er en del mindre. Tabellen nedenfor viser den prosentmessige besparelsen som er vurdert.

**Tabell 16 Forskjell mellom prosjektets vurderinger og våre vurderinger for importør/eksportør**

Virksomheter	Prosjektets analyse			Vår analyse		
	K2	K4	K5	K2	K4	K5
Utarbeidelse av deklarasjon	-10 %	-20 %	-25 %	-10 %	-13 %	-15 %
Fremskaffe grunnlag til deklarasjon	-40 %	-50 %	-60 %	-30 %	-40 %	-50 %
Lage endringsmelding	-50 %	-50 %	-50 %	-50 %	-50 %	-50 %
Utførelse av andre plikter	-5 %	-15 %	-25 %	0 %	-5 %	-5 %

Tolletaten kan ved å lage gode systemer og prosesser for innføring påvirke realiseringen av gevinster, selv om det nødvendigvis er aktørene selv om tar valget om hvordan de vil bruke den nye løsningen. Kalkylene legger til grunn noe innføringskapasitet/-aktivitet, men overordnet sett er det en liten verktøykasse som er forutsatt for innføringsaktiviteter. Forskjellen mellom KVUens og vår analyse bunner primært i følgende:

En ny løsning med portal og APler gir grunnlag for store gevinster. Her kan vi inndele i tre grupper; de som benytter APler, de som benytter portalløsningen og de som vil fortsette å bruke speditører.

- Gevinstene målt i tidsbesparelse bør være størst for de aktørene som bruker **maskinell integrasjon** (APler), der data kan gjenbrukes mer eller mindre direkte fra partenes egne EPR-systemer. Det er likevel relevant å ha med seg at speditører allerede i dag tilbyr grader av maskinell integrasjon mellom deklarasjonsansvarliges ERP-systemer og speditørers systemer, som i sin tur har maskinelt grensesnitt mot dagens TVINN. Funksjonaliteten i dagens systemer gir likevel ekstraarbeid for deklarasjonsansvarlig, og en ny løsning vil gi ekstragevinster.
- I **portalløsningen** vil det tilkomme gevinster gjennom aktørbegrep, en mer brukervennlig portal mv., men grunnlaget for deklarasjoner må uansett fremfinnes og informasjonen må legges inn. Gevinstene bør derfor være noe mindre her, om enn varierende mellom konseptene.
- En tredje gruppe vil være de som **fortsetter å bruke speditører**. Her er det mer usikkert hva gevinstbildet for de deklarasjonsansvarlige vil være. Den nye løsningen kan presse prisene ned for deklarasjonsansvarlige.

Vi har gjort en vurdering ut fra dette og justerer ned samlet reduksjon i nåverdi for prissatte tidsbesparelser på 1,1 milliarder kroner i K2, 2,5 milliarder kroner i K4 og 3,3 milliarder kroner i K5.

Det vises til vedlegget for detaljer, men generelt sett fremstår kvantifiseringen i KVUen etter vårt syn konservativ på referanseprisen som er lagt til grunn per deklarasjon, men samtidig offensiv på gevinstuttaket, målt som prosentvis andel gevinstuttak. Dette gjelder særlig for K5 og i noen grad K4, og dette ligger til grunn for vår skjønnsmessige kvantifisering.

#### 7.4.4 Vår vurdering av ikke-prissatte virkninger

For å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av de ikke-prissatte virkningene, er det benyttet verdimatrisemetoden slik den er beskrevet i DFØs veileder. I tråd med rundskrivet har vi brukt samme skala som KVUen:

Tabell 17: Skala for vurdering av ikke-prissatte virkninger

Kvantum/Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

For positive (og negative) verdier gir denne en fem-delt skala: ubetydelig, liten, middels, stor og meget stor. En potensiell fare ved en såpass grov fem-delt skala er at hva som i praksis kan være relativt begrensede forskjeller mellom konsepter gir tilsynelatende store forskjeller mellom konseptene i scoringen av ikke-prissatte virkninger – forutsatt at bredden i skalaen benyttes. Vi mener at dette i noen grad finner sted i KVUen, og har gjort enkelte andre vurderinger i vår analyse.

Tabellen nedenfor redegjør for KVUens vurdering av ikke-prissatte virkningene:

Tabell 18: KVUens vurdering av ikke-prissatte virkninger

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Toll- og avgiftsinntekter</b>	Middels positiv	Middels positiv	Stor positiv
<b>Samfunnssikkerhet, beredskap og internasjonale forpliktelser</b>	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
<b>Informasjonssikkerhet og personvern</b>	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
<b>Endret ressursbruk andre offentlige myndigheter</b>	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
<b>Forutsigbarhet for vareførselen</b>	Liten positiv	Liten positiv	Middels positiv

I tabellen nedenfor vises til sammenligning vår vurdering av ikke-prissatte virkninger etter tilsvarende oppsett.

Tabell 19: Vår vurdering av ikke-prissatte virkninger

Ikke-prissatte virkninger	K2	K4	K5
Mer korrekt tollbeskatning	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt samfunnssikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Liten negativ
Økt forutsigbarhet for varestrømmer	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv

Det gjøres følgende vurderinger i vår analyse:

- For «**Toll- og avgiftsinntekter**» har vi justert K4 opp ettersom brorparten av gevinstene bør være tatt ut gjennom K4 på de fiskale elementene. K5 kan være marginalt bedre enn K4, ettersom produktinformasjon i noen tilfeller vil kunne fremkomme direkte fra leverandør og derav gi en høyere datakvalitet, men etter vårt skjønn ikke tilstrekkelig for å skille mellom dem på en såpass grov skala.
- Vi har vurdert «**Samfunnssikkerhet, beredskap og forpliktelser**» likt som KVUen, der K5 scorer best.
- For «**Informasjonssikkerhet og personvern**» har vi trukket opp scoren av K2 og K4. Det sentrale forholdet i denne vil være hvordan sikkerhets- og tilgangssystemene er satt opp, kombinert med deklarasjonssystemets rutiner for informasjonsinnsending, arkivering og sletting. Her vil en ny løsning gi vesentlige gevinster som tas ut i alle tre konseptene, men særlig i K4 og K5.

I mer offensive konsepter som K5 vil noe mer av dagens informasjonsutveksling mellom Tolletatene og sektormyndigheter kunne erstattes av maskinell integrasjon, hvilket bedrer informasjonssikkerheten. Samtidig vil det være slik at jo mer informasjon som samles

innenfor ett system, jo mer informasjon og potensiell skade gjøres og jo mer vil systemet gjøres til et attraktivt mål. Potensielle konsekvenser blir større jo mer og helhetlig informasjon som ligger i systemet. Dette trekker i den andre retningen.

Alt i alt mener vi at det er ut fra flere hensyn klare fordeler med et mer integrert system, men ikke primært informasjonssikkerhetsmessig og vi har derfor vurdert de tre alternativene likt på denne effekten.

- **«Ressursbruk offentlige myndigheter»** gjelder ressursbruken utenfor Tolletaten, som *ikke* er prissatt i prosjektets basiskalkyle eller de prissatte samfunnsøkonomiske virkningene. Det er særlig to motstridende effekter som spiller inn på sektormyndighetenes ressursbruk:
  - Ressursbruk gitt ved et enklere og mer brukervennlig system enn dagens epost- og telefonbaserte kommunikasjon med Tolletaten. Dette bør gi en besparelse.
  - Samtidig får sektormyndighetene innsyn gjennom innloggingsportal til varestrømmen; dette bør virke motsatt mht. ressursbruk.

I K2 og K4 vurderer vi skjønnsmessig at de to effektene oppveier hverandre, og at den samlede effekten på ressursbruk er ubetydelig for begge. I K5, som bygger på en større grad av involvering av sektormyndighetene og høyest effekt på effekten «Samfunnssikkerhet, beredskap og forpliktelser», anser vi det som sannsynlig at ressursbruken hos sektormyndighetene vil *øke*, jf. tidligere beskrivelse. I matrisen gir dette en negativ effekt.

- **«Økt forutsigbarhet for vareførsel»** anses i hovedsak å være tatt ut med et nytt deklarasjonssystem i K2, og er vurdert likt på tvers av konseptene. Virkningen er vurdert til middels positiv, og innebærer en oppjustering av K2 og K4.

#### 7.4.5 Resultater

Tiltakene er anslått svært lønnsomme i et samfunnsøkonomisk perspektiv, særlig på grunn av den estimerte ressursbesparelsen for importør/eksportør og de positive ikke-prissatte virkningene.

Tabellen nedenfor viser gevinstbildet fordelt på de fire aktørene:

Tabell 20: Samlede resultat fra vår samfunnsøkonomiske analyse, fordelt på de fire aktørgruppene:

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Prissatte virkninger</b>			
<b>Bruker - Tolletaten</b>	- 80	- 120	- 110
Frigjør ressurser	290	400	460
Nye oppgaver (krever ressurser)	- 220	- 290	- 350
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	- 150	- 230	- 220
<b>Bruker – Importør/eksportør</b>	<b>3 770</b>	<b>5 230</b>	<b>6 310</b>
Utarbeidelse av deklarasjon	1 450	1 820	2 180
Fremskaffe grunnlag til deklarasjon	2 180	2 910	3 630
Lage endringsmeldinger	140	140	140
Utførelse av andre plikter	-	360	360
<b>Det offentlige</b>	<b>- 460</b>	<b>- 560</b>	<b>- 810</b>
Investeringskostnad inkl. innføring	- 350	- 400	- 550
Drift og vedlikehold	- 110	- 160	- 270
<b>Samfunnet for øvrig</b>	<b>- 110</b>	<b>- 140</b>	<b>- 190</b>
Skattefinansieringskostnad	- 110	- 140	- 180
<b>Netto nåverdi prissatte virkninger</b>	<b>3 120</b>	<b>4 410</b>	<b>5 210</b>
<b>Netto nåverdi per budsjettkrone</b>	<b>6,78</b>	<b>7,88</b>	<b>6,35</b>
<b>Usikkerhet i gevinster</b>	<b>Middels</b>	<b>Middels</b>	<b>Høy</b>
<b>Ikke-prissatte virkninger</b>			
Mer korrekt tollbeskatning	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Økt samfunnsikkerhet, beredskap og ivaretagelse av forpliktelser	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Liten negativ
Økt forutsigbarhet for varestrømmer	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv

Tabellen nedenfor viser våre resultater etter samme oppsett som de fremgår i KVUen, for sammenligning.

Tabell 21: Resultater fra vår samfunnsøkonomiske analyse for sammenligning med prosjektets

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Prissatte virkninger</b>			
Investeringskostnader	- 350	- 400	- 550
Drift- og vedlikeholdskostnader	- 110	- 160	- 270
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	- 150	- 230	- 220
Ressursbruk tollbehandling, importør/eksportør	3 770	5 230	6 310
Ressursbruk tollbehandling, Tolletaten	70	110	110
Skattefinansieringskostnader	- 110	- 140	- 180
<b>Netto nåverdi prissatte virkninger</b>	<b>3 120</b>	<b>4 410</b>	<b>5 210</b>
<b>Ikke-prissatte virkninger</b>			
Mer korrekt tollbeskatning	Middels positiv	Stor positiv	Stor positiv
Samfunnssikkerhet, beredskap og forpliktelser	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Stor positiv	Stor positiv	Stor positiv
Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Liten negativ
Økt forutsigbarhet for vareførselen	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv

Dette gir en del lavere anslått prissatt nytte og noe endret vurdering av ikke-prissatte effekter med KVUens analyse, som er presentert nedenfor:

Tabell 22: Resultater fra prosjektets samfunnsøkonomiske analyse

Virkning	Konsept 2 Ny tollbehandling	Konsept 4 Koordinerte plikter	Konsept 5 Samhandling
<b>Prissatte virkninger</b>			
Investeringskostnader	-320	-370	-490
Drift- og vedlikeholdskostnader	-110	-160	-270
Videreutvikling, forvaltning og interessenthåndtering	-150	-230	-220
Ressursbruk tollbehandling, importør/eksportør	4 860	7 770	9 940
Ressursbruk tollbehandling, Tolletaten	70	110	180
Skattefinansieringskostnader	-100	-130	-160
<b>Netto nåverdi prissatte virkninger</b>	<b>4 250</b>	<b>6 990</b>	<b>8 980</b>
<b>Ikke-prissatte virkninger</b>			
Toll- og avgiftsinntekter	Middels positiv	Middels positiv	Stor positiv
Samfunnssikkerhet, beredskap og forpliktelser	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
Informasjonssikkerhet og personvern	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Ressursbruk andre offentlige myndigheter	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Økt forutsigbarhet for vareførselen	Liten positiv	Liten positiv	Middels positiv

**Oppsummering:**

Vår analyse viser lavere prissatte virkninger, særlig for K5 og i noe mindre grad K4. For de prissatte virkningene er det justeringer i tidsbesparelse hos private aktører som dominerer. Konseptene vurderes dessuten mer likt for de ikke-prissatte virkningene. Etter vårt skjønn er de viktigste effektene i hele prosjektet favnet av de ikke-prissatte virkningene.

Alle konseptene viser en svært høy forventet netto nytte, sammenliknet med mange andre offentlige tiltak.. Konsept 5 har den høyeste netto nytten målt i nåverdi i både vår og KVUens samfunnsøkonomiske analyse. Samtidig anser vi dette alternativet til å ha en høyere usikkerhet. Dette gjelder både i investeringskostnaden og i nyttevirkningene, som forutsetter maskinell integrering mot en rekke sektoreiere, slik konseptet er definert i KVUen. Konsept 4 scorer best mht. netto nytte per budsjettkrone.

**7.4.6 Sensitivitetsanalyse**

Vi har gjort sensitivitetsanalyser av resultatene for følgende parametere:

- **Scenario 1: Nytte for eksportør/importør halveres.** Det er mulig at nyttevirkningene er overvurdert i analysen, for eksempel gjennom at bruken av maskinell integrasjon blir vesentlig mindre og portalløsningen ikke gir så særlige tidsbesparelser. Utviklingen i volum kan også fravike fra forutsetningene.
- **Scenario 2: Investeringskostnad lik P85.** Prosjektet realiseres innenfor den beregnede kostnadsrammen (P85), hentet fra vår usikkerhetsanalyse.
- **Scenario 3: Både scenario 1 og 2 inntreffer:** Prosjektet opplever en halvering av prissatt nytte og realiseres innenfor P85.
- **Scenario 4: Break even for investeringen:** Hvor høy investeringen må være for at netto nytte skal være lik null.

**Tabell 23: Resultater fra sensitivitetsanalyse (tall i mill. kr)**

	Alternativ K2	Alternativ K4	Alternativ K5
<b>Scenario 1</b>			
Netto nytte	1 340	1 900	2 150
Netto nytte per budsjettkrone	3,12	3,58	2,69
<b>Scenario 2</b>			
Netto nytte	2 970	4 230	4 950
Netto nytte per budsjettkrone	5,12	5,96	4,76
<b>Scenario 3</b>			
Netto nytte	1 160	1 680	1 860
Netto nytte per budsjettkrone	2,00	2,37	1,79
<b>Scenario 4</b>			
Break even investeringskostnad	3 500	5 000	6 000

Selv for disse forutsetningene fremstår konseptene lønnsomme, og break-even-kostnaden er svært høy sammenliknet med P50-verdiene. Disse vurderingen inkluderer ikke ikke-prissatte virkninger, som ytterligere er med på å bygge oppunder tiltakets lønnsomhet.

### 7.4.7 Vår vurdering av avsatte drift og forvaltningskostnader

Det er i KVUen beregnet drift og vedlikeholdskostnader som en 20 pst. andel av kostnad til utvikling. Dette er en omtrentlig bransjestandard og vi anerkjenner denne tilnærmingen på nåværende tidspunkt i prosjektløpet. Kostnader til fremtidig drift og vedlikehold er med bakgrunn i dette beregnet til følgende:

Tabell 24: Årlig kostnad til drift og forvaltning

Drift- og vedlikeholdskostnader (mill. kroner)	K2	K4	K5
Grunnlagskostnad for beregning av drift og vedlikehold	210	240	310
Påslag drift og vedlikehold	20 %	20 %	20 %
Årlige drift- og vedlikeholdskostnader	42	48	62
Diff. årlig til nullalternativ	7	13	27

Tabell 25: Nåverdi av drift og forvaltning i analyseperioden

Nåverdi (mill. kroner)	K0	K2	K4	K5
Drift- og vedlikeholdskostnader i analyseperioden	- 485	- 596	- 645	- 753
Differanse fra null		111	161	268

Kostnader knyttet til varige endringer i drift og forvaltning inngår ikke i programmets styrings- og kostnadsramme, men vil bli finansiert over det normale driftsbudsjett. Det er ikke uvanlig at moderne IT-tjenester er dyrere i drift enn gamle. Dette skyldes normalt at moderne løsninger har flere avhengigheter og er mer avanserte, men godtgjøres samtidig ved at man tar ut større nytteeffekter gjennom moderne løsninger. At kostnader til disse aktiviteten øker jo mer ambisiøs løsningen er derav en forventet effekt.

Kostnadene til drift er forhold som uansett må gjøres. Vedlikehold og forvaltning er i større grad valgbart. Hvis virksomheten bruker mye ressurser på forvaltning, og løsningene fortløpende holdes oppdatert med hensyn på teknologi, samt tekniske, funksjonelle og regulatoriske krav, vil levetiden kunne forlenges, og store engangsinvestering vil kunne unngås helt eller komme sent. I motsatt tilfelle vil systemets levetid reduseres, og større engangsinvesteringer vil bli nødvendig tidligere enn for et system som forvaltes med større innsats. Det vesentlige er dermed å finne riktig nivå for forvaltningsinnsats, som minimerer levetidskostnader og maksimerer nytteeffekten av investeringen, enten de tas fra driftsbudsjettet eller investeringsbudsjettet.

I et eventuelt forprosjekt vil det uavhengig av konseptvalg være viktig at Tolletaten underbygger sine beregninger av drift og forvaltningskostnader gjennom en ressursbasert tilnærming, som viser en fordeling av kostnadene på personell og øvrige kostnader.

For konsept 5 spesielt, men også for konsept 4, bør det i tillegg gjøres en vurdering av hvilke innvirkning tiltaket vil ha på drift og forvaltningskostnader til IT-løsning ute hos øvrig berørte sektormyndigheter. Det er viktig å få belyst de fulle budsjettmessige konsekvenser som forutsettes for å kunne realisere nytten fra tiltakene.



## 8 Tilrådning til konsept

Den samfunnsøkonomiske analysen viser høyest netto nytte for det mest ambisiøse alternativet av de tre – K5. Dette gjelder selv etter de justeringer vi har gjort med noe økt kostnad og en del redusert nytte i forhold til KVUens analyse.

Det er imidlertid forhold som taler mot alternativ K5:

- K5 fremstår mindre modent enn de øvrige. Dette reflekteres blant annet i et høyt standardavvik, som fremstår høyere enn hva som er normalt selv i en tidligfase for et IT-prosjekt.
- Usikkerheten i kostnadene ved integrasjon mot Tolletatens nye system hos *sektormyndighetene* vil være vesentlig større i K5 enn i K2 og K4. Disse kostnadene er *ikke* prissatt hverken i basiskalkylen eller de samfunnsøkonomiske virkningene<sup>1</sup>, grunnet manglende informasjonstilgang og stor usikkerhet. Vi anerkjenner dette og har selv ikke forsøkt å prise slike kostnader, men det vil fremkomme hva som sannsynligvis vil bli betydelige kostnader som ikke inngår i den samfunnsøkonomiske analysen for alternativ K5. Disse kostnadene fanges hverken opp av KVUens eller vår analyse. Dette vil være særlig relevant i K5, slik konseptet er definert i grunnlaget for ekstern kvalitetssikring.
- Usikkerheten fremstår større på mernytte for K5 enn for K4. Nytteeffektene avhenger blant annet av:
  - I hvilken grad leverandører og produsenter velger å koble sine systemer opp mot Tolletatens API. Det er ikke gitt at et lite land som Norge vil bli prioritert.
  - Vi ser at K5 gir noe ekstra nytte, ettersom produsenter som velger å knytte seg på den norske løsningen kan levere produktblader koblet mot et produktregister. I K4 vil imidlertid en andel av denne nytten være tatt ut etter at databladene på de enkelte produktene er levert første gang (og deretter huskes av systemet).
  - Det må etableres maskinelle systemer der produktkoder, for eksempel som strekkoder, fra produsentenes produktkataloger fungerer som en identifikator som matcher mot Tolletatens og EUs tollnomenklatur. Dette kan vise seg krevende i et mylder av potensielle produsenter og leverandører.
- Det er usikkerhet knyttet til når og om Norge kan knytte seg til et EUs Single Window for Customs, som Tolletaten i sin kommentar til EKS trekker frem som en ikke-uttalt del av K5.

Gitt at EU etablerer Single Window for Customs med norsk tilgang, fremstår dette som meget interessant og noe Norge i utgangspunktet bør knytte seg mot. Tekniske bør dette være relativt enkelt, gitt at dette primært gjelder oppkobling mot informasjon som tillatelser, registreringer etc. Et slikt system vil for øvrig være laget nettopp for at en lang

---

<sup>1</sup> Den ikke-prissatte effekten «Ressursbruk offentlige myndigheter» vedrører kun ordinære driftskonsekvenser, ikke integrasjonskostnader mot Tolletatens IT-system og tilpasning av egne systemer hos sektormyndighetene.

rekke medlemsland med ulike systemer skal kunne koble seg på.

Dette bør redusere risikoen i et omdefinert K5 vesentlig, sammenliknet med at et nytt norsk tollbehandlingssystem som gradvis skal koble seg mot 19 sektormyndigheters separate fagsystemer. Som nevnt er dette samtidig ikke hvordan alternativ K5 er presentert i grunnlaget for KS1. Det er heller ikke lagt inn kostnader for dette i basiskalkylen, og en tilkobling til Single Window for Customs vil uansett måtte bli et videreutviklingsarbeid i prosjektet.

Premissene for et, slik vi leser Tolletatens kommentar av 16. mai, omtolket alternativ K5 – der Tolletatens nye system knytter seg til én EU-hub fremfor 19 sektormyndigheters – vil bli gitt at en rapport som Tolletaten skal levere til Finansdepartementet i løpet av inneværende måned. I utgangspunktet taler dette for å utsette hele beslutningen. Vi tror imidlertid at det vil være gjenstående usikkerhet mht. om og evt. når Norge kan knytte seg til et EUs Single Window for Customs også etter at denne rapporten er levert.

**I lys av dette tilrå vi alternativ K4.** Dette er basert på følgende:

- Det er behov for å erstatte dagens TVINN. Det gir liten mening å ikke knyttet et nytt deklarasjonssystem til det nye Digitoll-systemet (slik alternativ K2 er bygget opp). Dette bekreftes av den samfunnsøkonomiske analysen. (Tidsmessig passer oppstart av dette prosjektet godt mot ferdigstilling av Digitoll, med mulighet for gjenbruk av ressurser som kjenner Tolletaten og Digitoll svært godt. Dette gjelder for alle tre alternativer, men fordelene er størst for K4 og K5 som knytter seg mot Digitoll.)
- K4 er et tydeligere definert konsept, som tar ut mye av den nytten som fremstår som sikrest. Man får full nytte av den store investeringen som er gjort i Digitoll. Funksjonaliteten fremstår håndterbar, med et tydeligere bildet på hva som skal lages.
- K5 har høyest netto nytte, men dette inkluderer som nevnt ikke noen kostnader hos 19 sektormyndigheter med å knytte sine fagsystemer mot Tolletatens. Usikkerheten er også høyest i K5, samtidig som de ikke-prissatte effektene er om lag like for K4 og K5 etter vår vurdering. (K4 har for øvrig høyest netto nytte per budsjettkrone.)
- Det fremstår svært hensiktsmessig å knytte Norge mot EUs datahub for ikke-fiskale krav, som i stor grad vil være like på tvers av EØS-området. Det er som nevnt imidlertid usikkert om, når og under hvilke premisser vi får tilgang, samtidig som K5-definisjonen per nå fremstår uklar. K4 må imidlertid uansett bygges også i et slikt scenario, da K5 er et påbygg på K4. Slik Tolletaten beskriver omfanget, bør det være relativt enkelt å tilrettelegge for senere påkobling gjennom en arkitektur som legger til rette for dette, for eksempel gjennom tilrettelegging for flere APIer mot eksterne systemer.

Som beskrevet tidligere er vi usikre på om null-alternativet er realistisk og valgbart. Dette påvirker imidlertid ikke på vurderingen av om K4 eller K5 er det beste alternativet.

**Konklusjon:** Vi tilrå alternativ K4. En evt. senere utvidelse mot en EUs datahub for ikke-fiskale krav vil bero på de premisser EU setter for norsk tilkobling, og må undersøkes nærmere. Pt. er det ikke grunnlag for oss å vurdere dette nærmere.

## 9 Føringer for forprosjektfasen

KVUens siste kapittel gir en god oversikt over forhold som blir viktige å ivareta gjennom forprosjektfasen. Dette gjenfinnes blant annet i KVUens tabell 23 *Suksessfaktorer og anbefalte tiltak*, som er generelle forhold og tiltak vi slutter oss til.

Det er en viss overlapp mellom hva vi omtaler nedenfor og tilrådingene til Tolletaten i kapittel 11 av denne rapporten, men vi vil særlig peke på følgende forhold/suksessfaktorer som må følges opp inn mot og gjennom forprosjektfasen:

- Det må etableres klare rammer for hva som skal lages og ikke skal lages. Per nå ligger det et moderat ambisjonsnivå i løsningene som beskrives av prosjektet, og som ligger til grunn for kalkylene. Dette må videreføres, om ikke de økonomiske rammene skal utvides.
- Det bør etableres MVPer for prosjektet tidlig i forprosjektet.
- En oppstilling av rammebetingelser/krav vil være sentralt for å kunne etablere MVPer (minimum viable products) i prosjektet, jf. senere tilrådingene, og vil være viktig å få på plass tidlig i forprosjektfasen.
- Det må etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring tidlig i forprosjektet. Dette innebærer blant annet et malverk for målinger, kriterier, oppfølging og plan samt evne og vilje i prosjektet til å kunne prioritere etter nytte.
- Det blir viktig med en god og riktig involvering av næringslivet. Det må settes av tid i plan og ressurser for å informere og involvere de viktigste næringslivsaktørene, men også et utvalg av mindre erfarne og profesjonelle brukere slik at portalløsningen utformes på et hensiktsmessig nivå. Det må som en del av dette søkes å få næringslivet med på fordelene som vil kunne gis blant annet ved differensiering av aktører, og synliggjøre oppsiden av dette for vanlige aktører.
- Det vil være viktig å få etablert rutiner på forskjellig nivå av organisasjonen med tett dialog og samarbeidsmøter med andre prosjekter i Tolletaten.
- For å hente ut flere av gevinstene, vil det være nødvendig med fokus på rolle og kultur i Tolletaten, som må løpe parallelt med at etaten gjør sine ordinære oppgaver. Se kommentarer i kapittel 11.
- Det vil være viktig å involvere sektormyndighetene og avklare hvordan best utforme innloggingstjenester for innsyn i varestrømmen og hvordan rutiner for håndtering av ulike scenarioer best kan håndteres innenfor eller utenfor løsningen.
- På generelt grunnlag vil vi advare mot å velge null-alternativet, gitt risikoen. Om en likevel skulle gå videre med null-alternativet, er det behov for å gjøre grundigere vurderinger av:
  - Tiltak som må gjøres som en del av hovedplanen (der TVINN forutsettes å opprettholde funksjonaliteten)
  - Kritisk vurdere avsatte ressurser. De avsatte kostnadene per år i null-alternativet vil kunne være tilstrekkelige *gitt at* systemet fortsetter å fungere – som må ansees som en forutsetning for null-alternativet. Vi vurderer imidlertid risikoen som høy for at større forhold kan inntreffe underveis som krever større ressursbruk med TVINN.
  - En grundig risikoanalyse og, som en del av dette, utarbeidelse av beredskapsplaner og konsekvensanalyser i fall store utfordringer med TVINN i perioden frem mot 2040.
- Juridiske forhold og spørsmål må avklares.

- Det bør søkes tett samarbeid med EU, herunder innsikt i den videre utviklingen i EU og Norges rolle i denne. Se for øvrig kommentarer i kapittel 8.

## 10 Endringslogg og styringsmål

Vi anbefaler alternativ K4 med følgende styringsmål/P50: 550 mill. kroner.

Vi tilrår at dette er utgangspunktet for forprosjektfasen, og at prosjektet som grunnlag for en endringslogg etablerer

- En bottom-up basiskalkyle, der omfang tilpasses mot styringsmål
- En endringslogg der alle konkrete endringer i omfang dokumenteres.

## 11 Forslag og tilrådninger samlet

Vi anbefaler at prosjektet går til forprosjekt med alternativ K4.

### Følgende tilrås til oppfølging i Tolletaten:

- Etablere en bottom-up-kalkyle som grunnlag for styring gjennom forprosjektet.
- Usikkerheten må reduseres i forprosjektet gjennom tydeliggjøring av leveranser og en forankring av ambisjonsnivået i valgt konsept.
- Relativt tidlig i forprosjektet etablere MVP'er for leveransene, som bygger på Tolletatens uttrykte ambisjonsnivå til KS1. Bryte ned og jobbe grundigere med gevinster knyttet til funksjonalitet og drive systematisk nyttestyring gjennom forprosjektet og gjennomføring innenfor rammen av valgt konsept:
  - Kvalitetsnivå på tjenestene mot publikum (portal, brukerstøtte, antall maskinelle grensesnitt, grad av brukerstøtte mv.)
  - Nytte, kostnader og risiko mht. grader av maskinell integrasjon mot sektormyndigheter (også i K4)
  - Grad av tilpasning av Digitoll
  - Arbeide internt i etaten for å oppnå en vridning mot service, brukertjenester og brukerorientering innenfor K4
- Det bør gjøres en usikkerhetsanalyse på gevinstene i forprosjektfasen, ikke kun for kostnader.
- Etablere en arkitektur/løsning som senere relativt enkelt kan utvides med EUs Custom Single Window mv.
- Ny løsning vil gi behov for ny kompetanse i Tolletaten, som betyr behov for opplæring og erstatning med nyansettelser av annen kompetanse. Erfaring av at nye systemer gjerne gir økte forvaltningskostnader. Det er samtidig viktig å ha en kritisk masse på fagmiljøene for deklarasjon i Tolletaten, som krever en viss størrelse og dybde.
- Prosjektet ønsker å drive en kulturendring i etaten – fra et tradisjonelt kontrollfokus til en mer brukerveiledende etat. Dette vil kreve lederstøtte og kontinuerlig fokus, kombinert med tilstrekkelig brukervennlige IT-systemer både for Tolletatens ansatte og brukere, med god brukerveiledning.
- Konkretisere og detaljere kravene
- Avklare evt. juridiske risikoer og tiltak i valgt konsept.

### Vi gir følgende tilrådninger til Finansdepartementet:

- Etablere et mandat for alternativ K4 med tydelig definering av konsept, forventningsnivå og prioritering av resultatmål.
- I samråd med etaten definere milepæler og del-leveranser underveis i forprosjektet fra Tolletaten for
  - Bottom-up-kalkyle som grunnlag for styring gjennom forprosjektet

- MVPer for sentrale leveranser
- Som en del av forprosjektet bestille en vurdering av ulike finansieringsløsninger, herunder med innslag av brukerfinansiering og/eller offentlig-privat samarbeid
  - Avgiftsbelastning på en offentlig fellestjeneste vs. flere eksempler på brukerfinansiering av bruk av offentlige tjenester, herunder bruk av dagens Tvinn gjennom speditører og gjennom systemleverandører
  - Incentiver av finansieringsløsninger, herunder:
    - Brukerfinansiering på hele eller deler av løsning
    - Incentiver dette kan gi for å deklare / deklare effektivt for bruker og Tolletaten / deklare riktig
- Vurdere behov for en KS2-1 underveis, særlig med fokus på MVPer, kostnader og usikkerhet.

## 12 Vedlegg

Vedleggene 1 *Kostnads- og usikkerhetsanalyse* og Vedlegg 2 *Samfunnsøkonomisk analyse* følger som egne dokumenter.