



Utvärdering av

Kontrollfunktionen i Staten



STATSKONTORET

Enheten för utvärderingsfrågor

MISSIV

DATUM
2002-06-10

ERT DATUM
2001-06-28

DIARIENR
2001/300-5

ER BETECKNING
Fi96/3840

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Utvärdering av verksamhet som finansierats via anslaget Kontrollfunktionen i staten

Regeringen uppdrog 2001-06-28 åt Statskontoret att utvärdera verksamhet som finansierats via anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

Statskontoret avrapporterar härmed uppdraget genom rapporten ”Utvärdering av Kontrollfunktionen i staten” (2002:15).

I rapporten analyserar Statskontoret resultatet av ett urval av de projekt som erhöll medel ur *Kontrollfunktionen i staten* samt redogör för kontrollprojektens spridningseffekter, dvs. om kontrollprojekten lett till en prioritering av myndigheternas kontrollfunktion. Statskontoret gör även en bedömning av den samlade effekten av de granskade kontrollprojekten och lämnar råd kring hur uppföljning och utvärdering kan förbättras inför liknande satsningar i framtiden.

Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Magnus Medelberg, föredragande, och förste byråsekreterare Michiko Muto var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Medelberg

Innehåll

	Sammanfattning, slutsatser och förslag	7
1	Inledning	23
1.1	Statskontorets uppdrag	23
1.2	Metod och rapportens disposition	23
1.3	Bakgrund	24
2	Vad blev det av kontrollprojekten?	27
2.1	Inledning	27
2.1.1	Vad är ett lyckat kontrollprojekt?	29
2.1.2	Introduktion till projekten	30
2.2	Kontrollprojektens resultat	31
2.2.1	Sammanvägd bedömning av kontrollprojektens resultat	33
2.2.2	Många konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat	34
2.2.3	Förändringarna är i de flesta fall av bestående karaktär	38
2.2.4	Ungefär hälften av projekten har lett till förändringar inom en begränsad tidsperiod	39
2.2.5	De flesta förändringar är en konsekvens av projekten	40
2.2.6	Många projekt hade genomförts även utan kontrollpengar	42
2.2.7	Få mätbara effekter på kontrollnivån	45
2.2.8	Svårt att skatta det ekonomiska värdet av projekten	45
3	Kontrollprojektens spridningseffekter	47
3.1	Analys av fem områden där kontrollprojekt bedrivits	48
3.1.1	Kontroll alltid i fokus i Skatteförvaltningen	52
3.1.2	Ökad prioritering av kontroll inom Socialförsäkringen	54
3.1.3	Ökad kontrollprioritering i Arbetsmarknadsverket	57
3.1.4	Viss ökning av kontrollfokus hos Jordbruksverket	60
3.1.5	Tullen genomför ett systemskifte	63
3.2	Resultat från EA-värderingen	67
4	Möjligheter att följa upp och utvärdera	71
4.1	Hur uppfyllde ansökningarna kriterierna om uppföljning och förväntade effekter?	72
4.2	Uppföljning och utvärdering i slutrapporterna	75
4.3	Slutsatser och förslag	77

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	81
2	Kontrollprojekten i sammanfattning	83
3	EG-medel	181
4	Finansiella korrigeringar av EG-medel	185
5	Urvalsanalys	189
6	Om EA-värderingen	191

Sammanfattning, slutsatser och förslag

De viktigaste punkterna i sammandrag

Statskontorets utvärdering av *Kontrollfunktionen i staten* visar att

- Många kontrollprojekt har lett till betydande och bestående förändringar i kontrollverksamheten.
- En stor del av regeringens kontrollpengar har gått till projekt som blivit av även utan detta stöd.
- Myndigheter i allmänhet prioriterar kontrollfunktionen högre idag än före *Kontrollfunktionen i staten*. Det finns många olika faktorer som kan förklara denna utveckling.
- Trots att Finansdepartementet ställt krav på att projekten skulle rapportera vilka resultat som uppnåtts är resultatrapporteringen i de flesta fall undermålig.

Statskontorets råd till regeringen inför liknande satsningar i framtiden

- Satsningar som *Kontrollfunktionen i staten* där regeringen delar ut stimulansbidrag till myndigheter är ett styrmedel som bör användas sparsamt.
- Analysera noggrant i vilka situationer stimulansbidrag är det bästa styrmedlet.
- Utarbeta en checklista som kan användas vid valet av vilka projekt som ska få bidrag.
- Se över hur resultatuppföljning och utvärdering ska organiseras.

Inledning

Detta är en avrapportering av regeringens uppdrag till Statskontoret att utvärdera verksamhet som finansierats med medel från det tillfälliga anslaget på statsbudgeten *Kontrollfunktionen i staten*.

Från *Kontrollfunktionen i Staten* betalades det, under åren 1997–2002, ut omkring 230 miljoner kronor i stimulansbidrag till omkring 55 olika projekt som syftade till att stärka kontrollen av statliga medel. De allra flesta projekten bedrevs av statliga myndigheter som tilldelades medel efter ett ansökningsförfarande där en projektgrupp inom Finansdepartementet fattade beslut om vilka projektidéer som skulle få del av ”kontrollpengarna”.

Någon exakt definition av vad som innefattas i begreppet ”kontroll” finns inte. I den information som gick ut till myndigheterna skrev Finansdepartementet att syftet med satsningen var att

”...öka effektiviteten och säkerheten i uppbörd och utnyttjande av statliga medel, dvs. tillse att de skatter som statsmakterna beslutat om inbetalas och att bidrag utbetalas enbart till dem som är berättigade till bidrag”.

I Statskontorets uppdrag ingick att besvara tre strecksatser. Resultatet av Statskontorets utvärdering sammanfattas nedan under respektive strecksats:

Strecksats 1: Statskontoret skall ”Utvärdera resultatet av ett urval av kontrollprojekten, dvs. vilka förändringar kan iakttas som en konsekvens av projekten och vilken varaktighet bedöms förändringen få. En skattning skall även göras av förändringarnas värde i kronor.”

Metod

Statskontoret har utvärderat 20 av omkring 55 kontrollprojekt. De medel som urvalet tilldelats motsvarar 54 procent av den totala medelsförbrukningen för samtliga kontrollprojekt. Urvalet motsvarar helheten på ett bra sätt.

Projektens karaktär är väldigt olika men de kan grovt sett delas in i direkta och indirekta projekt. Hälften av urvalet utgörs av *direkta projekt*. Med detta menar vi att myndigheter själva prövar eller direkt genomför förändringar i den egna kontrollverksamheten. Den andra hälften, de *indirekta projekten*, liknar mer ”vanliga utredningar” där någon myndighet, oftast RRV, lägger fram förslag på åtgärder som de anser att regeringen eller andra myndigheter bör genomföra.

Tolkning

Med ledning av vår uppdragstext, regleringsbrevet för *Kontrollfunktionen i staten* och andra texter som behandlade syftet med regeringens satsning kom vi fram till att ett lyckat kontrollprojekt borde uppfylla följande sju kriterier:

(Inom parentes anges hur stor andel av projekten som uppfyllt kriteriet helt)¹

¹ De fyra projekt som inte alls uppfyllde kriterium nr 1, har automatiskt bedömts ej heller uppfylla kriterierna 2–4 och 6–7. Tar man hänsyn till detta blir maximal uppfyllnadsgrad för dessa kriterier 80 %.

1. Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat. (55 % av projekten uppfyllde kriteriet helt).
2. Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär (75 %).
3. Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod (50 %).
4. Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet, dvs. de skulle inte ha inträffat utan att projektet genomförts (60 %).
5. Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av (15 %).
6. Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts, dvs. att fusk och felaktigheter minskat (15 %).
7. Det ska finnas resultatmått som visar att värdet av de förändringar projektet åstadkommit är högre än kostnaderna (5 %).

Inget projekt helt lyckat

Inget av de 20 projekt som ingår i vårt urval har uppfyllt samtliga sju kriterier för att ett kontrollprojekt ska anses som helt lyckat. Det ska dock inte tolkas som att projektverksamheten varit helt igenom misslyckad.

En närmare analys av hur projekten lyckades uppfylla de olika kriterierna visar på vissa goda sidor medan det finns andra där vi ställer oss mer tveksamma. Till de positiva sidorna hör att många betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat. Till skillnad från en del tidigare erfarenheter med att dela ut stimulansbidrag har förändringarna i allmänhet också integrerats i den ordinarie verksamheten och förefaller bli av bestående karaktär.

Det är främst på två punkter vi är kritiska till resultaten. För det första finns det mycket som talar för att en stor andel av de granskade projekten hade kommit till stånd även utan medel från *Kontrollfunktionen i staten*. För det andra är dokumentationen över vilka resultat projekten uppnått i de flesta fall undermålig.

Konkreta och betydande förändringar har inträffat

Ett kriterium som relativt många projekt uppfyller är att konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat. Detta kriterium uppfylls helt av 11 av de 20 projekten i urvalet. I ytterligare fem fall är vi tveksamma om kriteriet uppfyllts. Det betyder att ändå vissa förändringar inträffat. I fyra fall anser vi att kriteriet inte uppfylls alls.

Kanske kan man tycka att detta är ett kriterium som i stort sett samtliga projekt borde uppfylla. Vi menar dock att det, för den här typen av satsningar, är ganska naturligt att några projekt misslyckas.

Ett skäl för att dela ut ”stimulansbidrag” är att finansiera risksatsningar som myndigheterna inte vågar använda sina egna anslagsmedel till. Därmed får man också acceptera att vissa projekt, efter att ha prövat en viss idé, bestämmer sig för att inte införa den i den ordinarie verksamheten. Bland de projekt där vi bedömt att inga, eller bara vissa, betydande förändringar inträffat finns några sådana typiska riskprojekt.

Vi finner även en annan kategori projekt bland de som inte alls, eller bara till viss del, uppfyller kriteriet. Det handlar om *indirekta projekt* med tyngdpunkt på kartläggning. Förslagen från dessa projekt har varit få och ofta så allmänt hållna att det varit svårt att sätta dem i samband med konkreta förändringar i kontrollverksamheten.

Vi ställer oss tveksamma till att regeringen beviljat projektmedel till den typen av kartläggningar eftersom det var ett uttalat syfte för *Kontrollfunktionen i staten* att konkreta förändringar snabbt skulle nås.

Förändringarna är av bestående karaktär

De förändringar som inträffat i kontrollverksamheten är nästan uteslutande av bestående karaktär. Med detta menar vi att förändringarna integrerats i den ordinarie verksamheten och att allt talar för att den nya situationen kommer att bestå under överskådlig tid.

Att de allra flesta förändringar är av bestående karaktär är ett gott resultat. Tidigare erfarenheter av stimulansbidrag har ibland varit att de kortsiktigt genererat goda resultat men att det ofta stannat vid försöksverksamheter som aldrig blivit ordentligt integrerade i den ordinarie verksamheten.

Snabba förändringar i de flesta fall

I nästan två tredjedelar av de fall där vi noterat förändringar i kontrollverksamheten skedde huvuddelen av förändringarna snabbt. Sex av projekten har dock inte åstadkommit förändringar i kontrollarbetet inom de tidsramar vi satt upp för detta kriterium. I de flesta fall beror förseningen på faktorer inom projekten. Det finns bara ett fall där huvudorsaken till förseningen är att statsmakterna varit sena att ta ställning till projektets förslag.

I flera fall tveksamt om förändringarna beror på projekten

I de *direkta projekten*, där myndigheter själva genomfört förändringar i sin kontrollverksamhet, är det i allmänhet uppenbart att förändringarna beror på projektet. Exempel på detta är när man, efter någon slags försöksverksamhet, beslutat sig för att börja samköra vissa register eller ändra vissa rutiner

eller regler gällande kontrollarbetet. Även personalutbildning har vi klassificerat på detta sätt. Visst är det möjligt att personalen ifråga ändrat beteende även utan utbildning men riktigt så långt har vi inte funnit någon anledning att gå i vår analys.

I vissa fall har vi dock funnit det angeläget att närmare granska kopplingen mellan projekten och inträffade förändringar. Detta gäller de *indirekta projekten* med främsta syfte att lägga ett antal förslag riktade till regeringen och/eller andra myndigheter.

I fyra fall har vi ställt oss tveksamma till om det finns en tydlig koppling mellan projekt och de förändringar som inträffat. Ett exempel på vad vi menar är att två av projekten föreslagit att reglerna om inkomstgränser för rätten till maximalt studiestöd bör ändras så att inte studerande lockas att arbeta svart. En sådan regeländring genomfördes också men i den proposition som ligger till grund för beslutet hänvisas inte till kontrollprojektet. Dessa inkomstgränser har dessutom diskuterats under en lång tid och många har framfört likartade förslag på regeländringar. Det kan förstås tänkas att just kontrollprojektets förslag blev ”droppen som fick bägaren att rinna över” men vi har inte funnit några belägg för detta.

Många projekt hade genomförts även utan kontrollpengar

En grundläggande fråga vid utvärdering av ekonomiska subventioner till verksamheter är i vilken utsträckning verksamheterna ifråga varit beroende av stödet. Om verksamheten kommit till stånd enbart tack vare stödpengarna har åtminstone en del av syftet med stödet uppnåtts. Om verksamheten kommit igång lika snabbt och med samma omfattning även utan stödpengarna är subventionen däremot, mer eller mindre, bortkastad.

För hela 17 av de 20 kontrollprojekten i vårt urval finner vi tydliga indikationer på att de kanske genomförts även utan medel från *Kontrollfunktionen i staten*. Vår slutsats är inte att kontrollpengarna varit helt bortkastade i alla dessa fall. Däremot är det vår uppfattning att mycket av det som gjorts inom ramen för dessa kontrollprojekt förr eller senare hade genomförts ändå och att de särskilda projektmedlen främst bidragit till att påskynda arbetet.

Slutsatsen att kontrollpengar i hög grad gått till projekt som blivit av även utan detta stöd bygger vi på olika typer av iakttagelser som t.ex. vad våra kontaktpersoner i projekten själva säger och vad som uttryckligen sägs i myndigheternas ansökningar om projektmedel.

En annan faktor som vi vägt in i vår bedömning är att nio av kontrollprojekten handlar om en anpassning till den EU-praxis och den EG-lagstiftning som följde med det svenska EU-medlemskapet. I de fallen är det svårt att

förstå hur myndigheterna skulle ha kunnat avstå från att anpassa verksamheten till den nya situationen bara för att de inte tilldelats medel från *Kontrollfunktionen i staten*.

Detta förtar också en del av de goda resultat vi tidigare redogjort för. Projekt som vi menar är en del av myndigheternas löpande verksamhet, som t.ex. Tullverkets och Jordbruksverkets åtgärder för att anpassa kontrollverksamheten till de nya krav EU-anslutningen ställde, har givetvis en högre sannolikhet att resultera i betydande och varaktiga förändringar, än mer riskfyllda projekt som vi uppfattat att ”stimulansbidrag” ofta brukar vara avsedda för.

Få mått på förändringarnas effekter

Vi har tidigare noterat att de flesta projekten uppfyller kriterierna att konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat, även om det kan diskuteras i vilken mån det är projekten och de medel de tilldelats som ligger bakom förändringarna.

Vi *tror* också att förändringarna i kontrollverksamheten i allmänhet betytt att kontrollen blivit bättre, dvs. att fel och fusk med statliga medel förhindrats. Detta bygger vi till stor del på rena bedömningar som bl.a. grundar sig på vad våra kontaktpersoner i projekten själva säger. Resultatmått som styrker denna positiva bild saknas dock i de flesta fall.

Trots att regeringen ställt uttryckliga krav på att projekten ska redovisa mått på vilka resultat som uppnått saknas detta helt i över hälften av fallen. Endast tre av de granskade projekten visar godtagbara mått på vilka kontrolleffekter som uppnåtts, t.ex. i form av minskat antal fel eller en ökning av uppdagat fusk eller liknande. Endast ett projekt har gjort en vederhäftig bedömning av resultatens ekonomiska betydelse trots att även detta efterfrågats av regeringen. I de få fall då projekt redovisar resultat är dessa positiva.

Strecksats 2: Statskontoret skall ”Utvärdera om kontrollprojekten lett till prioritering av myndigheternas kontrollfunktion och om denna prioritering i sådant fall kan bedömas vara bestående.”

Tolkning

Detta har vi tolkat som att *Kontrollfunktionen i staten* haft ett vidare syfte än att enbart påverka de delar av vissa myndigheters verksamhet som mer direkt omfattats av kontrollprojekten. Man kan tänka sig flera olika sätt på vilka sådana ”spridningseffekter” skulle kunna uppstå, t.ex:

- goda erfarenheter av projektverksamheten i en del av en myndighet sprider sig till andra delar inom samma myndighet eller t.o.m. till andra myndigheter
- att vissa myndigheter, bl.a. genom kontrollprojekten, satsar på kontrollfrågorna gör att andra myndigheter följer efter
- regeringens satsning att efter ett urvalsförfarande tilldela vissa projektstimulansbidrag gör att många myndigheter, även sådana som sedan inte tilldelas projektmedel, tänker igenom hur kontrollfunktionen kan förbättras
- regeringens satsning visar rent allmänt att kontroll är något som statsmakterna anser är viktigt, vilket gör myndigheter mer benägna att prioritera kontrollfrågorna än de annars skulle ha varit

Metod

Som framgår av strecksatserna ovan är vi i analysen intresserade både av myndigheter i allmänhet och myndigheter som själva bedrivit kontrollprojekt.

Vi har därför gjort två olika analyser av utvecklingen från tiden före *Kontrollfunktionen i staten* fram till idag:

1. Analys av fem myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden och där projekt finansierade med medel från *Kontrollfunktionen i Staten* bedrivits.
2. Analys av hur resultaten i den s.k. EA-värderingen, som Ekonomistyrningsverket genomför varje år, utvecklats för myndigheter i allmänhet

Kontrollen mer prioriterad i fem stora myndighetsområden

Sammantaget är vår bild att det har skett en prioritering av kontrollfunktionen hos de fem stora myndighetsområden som vi analyserat.

Mest påtagligt är detta inom *Socialförsäkringsadministrationen* och *Arbetsmarknadsverket* där kontrollfunktionen spelade en mycket liten roll i mitten av 90-talet. Inom *Skatteförvaltningen* har kontrollarbetet länge varit förhållandevis högt prioriterat. Jämfört med 1992–1993 har dock de resurser som satsas på kontroll ökat även om det skett en minskning de senaste åren. Kontrollfrågorna ges också en större plats i Skatteförvaltningens årsredovisningar idag jämfört med mitten av 90-talet.

Jordbruksverket och Tullverket är mer svårbedömda därför att de i så hög grad påverkats av Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995. Jämförelser med tiden före *Kontrollfunktionen i staten* är i dessa fall svårare att göra.

För *Jordbruksverket* finns endast svaga indikationer på en prioritering av kontrollfrågorna. Med en vidare definition än vår har de resurser som satsats på kontroll ökat jämfört med mitten på 90-talet och kontrollfrågorna har fått en större plats i årsredovisningarna. *Tullverket* är extra svårbedömt då de förändrat kontrollverksamheten kraftigt. De kallar det själva för ett systemskifte. Här finns en del motstridiga statistikuppgifter vad gäller det konkreta kontrollarbetets utveckling. Vår slutsats att Tullverket prioriterar kontrollen högre idag bygger vi mest på den internationella uppmärksamhet det nya arbetssättet rönt där Sverige ses som en förebild för riskanalystänkade och att göra ”rätt från början”.

Myndigheterna har gjort saker utöver kontrollprojekten

Vår slutsats är alltså att det har skett en prioritering av kontrollen inom de fem myndighetsområden vi analyserat. Inom samtliga dessa områden finns dessutom exempel på utvecklingsprojekt eller konkreta förändringar av kontrollverksamheten som inte har en direkt koppling till något av de projekt som fått medel från *Kontrollfunktionen i staten*. Detta indikerar att kontrollprojekten kan ha lett till positiva spridningseffekter.

Det mesta talar också för att de förändringar som skett av kontrollen inom de fem myndighetsområdena är bestående. Förändringarna är, alldeles oavsett om de beror på kontrollprojekten eller ej, oftast en integrerad del av den ordinarie verksamheten.

Det finns fler förklaringar än kontrollpengarna

Att kontrollen idag är mer prioriterad och att förändringarna integrerats i ordinarie verksamhet ger en positiv bild av vilka effekter *Kontrollfunktionen i Staten* haft. Regeringens satsning på att dela ut stimulansbidrag är dock långt ifrån det enda som påverkat utvecklingen. Tvärtom ser vi ett flertal faktorer som verkat i samma riktning och vi har svårt att bedöma vilken roll just *Kontrollfunktionen i Staten* spelat.

Ett gemensamt drag, för alla fem myndighetsområdena, är att man kan skönja en ökad prioritering av kontrollfrågorna redan före de extra medlen från *Kontrollfunktionen i Staten* blev aktuella. Skälen bakom detta är dock olika.

- Både Skatteförvaltningen och Arbetsmarknadsverket tillfördes medel särskilt destinerade för att stärka kontrollverksamheten redan innan *Kontrollfunktionen i Staten*.
- För Jordbruksverket och Tullverket var en satsning på kontrollfrågorna nödvändig för att anpassa verksamheten till de nya krav som anslutningen till EU ställde. Här är säkert hotet om ekonomiska sanktioner mot medlemsländer som inte följer EU:s krav en pådrivande faktor.
- För två områden, socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, hade både Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer givit ut rapporter där de påpekade att kontrollen borde förbättras.
- Samtliga fem områden omfattades dessutom av statsmakternas beslut år 1995 att alla stora myndigheter skulle inrätta intern revision.

Det fanns alltså för samtliga områden flera faktorer som talade för en prioritering av kontrollfrågorna redan innan ”kontrollpengarna” blev aktuella. Överhuvudtaget verkar detta ha varit en brytningstid där frågan om ”fusk” i de offentliga försäkringssystemen, efter att tidigare närmast ha varit tabu-belagd, fick diskuteras, analyseras och kontrolleras.

Detta gör det svårt att isolera effekterna av *Kontrollfunktionen i Staten*. Även under den perioden som kontrollprojekten pågått finns faktorer som underlättat myndigheternas prioritering av kontrollfrågorna. Exempelvis har målen i regleringsbrevens skärpts och flera ändringar i lagar och regler har genomförts.

Vår slutsats att *Kontrollfunktionen i Staten* bara är en av många faktorer som bidragit till en prioritering av myndigheternas kontrollfunktion ska inte ses som någon kritik mot regeringens satsning. Tvärtom är det tänkbart att stimulansbidrag ger bättre effekt i en situation då även andra faktorer verkar i samma riktning än som en isolerad åtgärd i en situation då idéerna kan ha svårt att få acceptans.

EA-värdering som mått på kontrollen

Vi har också analyserat om kontrollfunktionen stärkts hos myndigheter i allmänhet dvs. oavsett om de tilldelats särskilda medel från *Kontrollfunktionen i Staten* eller inte.

Detta har vi analyserat genom att använda statistik från den s.k. EA-värdering som Ekonomistyrningsverket (ESV) gör varje år.

EA-värderingen består av ca 40 frågor av ekonomiadministrativ karaktär ställda till samtliga myndigheter under regeringen samt försäkringskassorna.

Frågorna i EA-värderingen besvaras antingen med ”Ja”, ”Nej”, eller ”Delvis” där respektive svar innebär antingen värdet ”1”, ”0” eller ”0,5”.

När samtliga myndigheters totalsumma för en fråga divideras med antalet myndigheter fås ett tal mellan 0 och 1 som visar hur väl myndighetskollektivet uppfyllt just den frågan. Om alla myndigheter uppfyller frågans kriterier blir det *relativa värdet* 1,000.

ESV uttrycker själva att EA-värderingen har sin tyngdpunkt på *redovisning* och *intern kontroll*. Vi har plockat ut de frågor som vi anser passar vår definition av kontroll och mätt utvecklingen vad gäller dessa frågor.

Det är viktigt att påpeka att EA-värderingen inte omfattar ekonomiadministrativa områden med särskilt regelverk vilket innebär att de system som hanterar mycket stora medelsflöden, t.ex. det mesta av betalningsflödena i de fem myndighetsområden vi diskuterat i avsnittet ovan, inte ingår. De mått vi redovisar mäter istället hur myndigheterna sköter kontrollen av den typ av utgifter och intäkter som i princip alla myndigheter hanterar.

Ständigt förbättrad kontroll hos myndighetskollektivet

I följande tabell presenteras samtliga myndigheters sammanvägda relativa poäng för de frågor i EA-värderingen som vi definierat som kontrollfrågor.

Tabell 1 Den sammanvägda relativa poängen för kontrollfrågorna, samtliga myndigheter, 1995/96–2001.

	1995/96	1997	1998	1999	2000	2001
Relativt värde	0,866	0,916	0,931	0,935	0,949	0,951

Tabellen visar en ständig förbättring i hur myndigheterna uppfyllt kraven i de frågor i EA-värderingen som vi definierat som kontrollfrågor. Detta intryck förstärks av att värdena förbättrats i samtliga tolv frågor som ingår i måttet. Den sammanvägda utvecklingen är således inte ett resultat av en splittrad bild där vissa frågor visar en förbättring och andra en försämring.

Resultaten är en indikation på att kontrollen av statliga medel stärkts överlag inom statsförvaltningen även utanför de särskilda system där de största penningströmmarna mellan staten och medborgare eller företag hanteras. Att koppla denna positiva utveckling till några spridningseffekter av *Kontrollfunktionen i Staten* går dock inte.

En mer direkt påverkan står säkert att finna i det arbete som myndigheter som Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket bedrivit. Inte minst det faktum att EA-värdering görs och uppmärksammar brister torde ha en direkt påverkan på myndigheter att förbättra de delar där de fått dåliga resultat.

Att andra faktorer än *Kontrollfunktionen i Staten* troligen haft större betydelse för den positiva utveckling EA-värderingen visar innebär inte att vi vill förringa regeringens satsning på att dela ut stimulansbidrag. Däremot är detta ytterligare en indikation på hur många faktorer verkat i samma riktning efter trendbrottet i mitten på 90-talet då kontroll av statliga medel och beivrandet av fusk och fel blev frågor som kom i fokus.

Strecksats 3: Statskontoret skall ”Utvärdera den samlade effekten av de granskade kontrollprojekten i förhållande till anslagets syfte samt göra en bedömning av stimulansbidrag som medel för att få effekt”.

Metod

Denna fråga besvaras genom en sammanvägd bedömning av de analyser som redovisats under de tidigare strecksatserna.

Svårt att avgöra den samlade effekten

Att bedöma kontrollprojektens samlade effekt i förhållande till syftet är svårt. Ett viktigt skäl är en i många fall undermålig resultatrapportering från projekten.

De *direkta* effekterna av kontrollprojekten i form av förändringar i kontrollverksamheten är vid en första anblick ganska goda. Av de 20 projekten i vårt urval uppfyller 11 helt kriteriet att betydande och bestående förändringar i kontrollverksamheten har inträffat och fem projekt uppfyller kriteriet delvis. Om det gått att sätta ett ekonomiskt värde på effekterna av alla dessa förändringar är vår bedömning att det samlade värdet är högre än de medel som kontrollprojekten tilldelats.

Detta ger dock en alldeles för positiv bild av vilka direkta effekter kontrollprojekten givit. Det främsta skälet är att en stor del av de analyserade kontrollprojekten helt eller delvis skulle ha genomförts även utan kontrollpengarna. Beaktar man detta blir de direkta effekterna betydligt mindre och det är inte längre lika troligt att värdet av kontrollvinsterna är högre än de medel regeringen satsat.

Därtill ska dock läggas de *indirekta* effekterna av kontrollprojekten i form av spridningseffekter av olika slag. Under den period som anslaget för

Kontrollfunktionen i staten funnits på statsbudgeten har det skett en *förstärkning* och förbättring av kontrollen hos statliga myndigheter även utöver de delar som omfattats av de kontrollprojekt som varit i fokus för vår utvärdering. Till en del beror denna förbättring troligen på olika typer av spridningseffekter från kontrollprojekten, men vår analys visar att det även finns många andra faktorer som verkat i samma riktning. Hur stort värdet är av *Kontrollfunktionen i statens* del i denna utveckling är omöjligt att bedöma.

Sammantaget gör detta att vi avstår från att bedöma om regeringens satsning på att, med hjälp av stimulansbidrag, förbättra kontrollen av statliga medel varit lönsam eller ej. Vi avslutar istället sammanfattningen med ett antal råd och förslag inför eventuella liknande satsningar i framtiden för att dessa ska ge största möjliga effekt.

Stimulansbidrag bör användas sparsamt

Stimulansbidrag som medel för att få myndigheter att agera i önskad riktning är en styrningsform som regeringen bör använda med försiktighet. Varje satsning på stimulansbidrag innebär att den normala incitamentsstrukturen där myndigheter, inom ramen för sina anslag, ska bedriva en effektiv verksamhet naggas i kanten. Det kan vara svårt att inse de negativa effekterna i varje enskilt fall, men tänker man sig att denna styrform skulle bli vanligt förekommande, är det lättare att se en situation där myndigheterna i stället för att agera självmant i viktiga frågor, väntar på att regeringen ska anslå särskilda medel i form av något nytt stimulansbidrag.

Analysera i vilka situationer stimulansbidrag fungerar bäst

Eftersom stimulansbidrag till myndigheter bör användas sparsamt är det viktigt att regeringen noggrant analyserar i vilka situationer denna styrningsform ändå bör användas.

En punkt där de kontrollprojekt vi analyserat, på ett positivt sätt, skiljer sig från vissa tidigare erfarenheter av stimulansbidrag, är att de flesta av förändringarna i kontrollverksamheten förefaller vara av bestående karaktär. Med detta menar vi bl.a. att förändringarna integrerats i ordinarie verksamhet. Tidigare negativa erfarenheter av stimulansbidrag har varit att de projekt som fått bidrag bara ”levt” så länge stimulanspengarna inte förbrukats. De idéer projekten genererat har haft svårt att få fotfäste i ordinarie verksamhet.

Att kontrollprojekten lyckats i detta avseende kan delvis bero på att *Kontrollfunktionen i staten* bara är en av många faktorer som verkat för en prioritering av kontrollen av statliga medel. Kanske är det så att stimulans-

bidrag ger bättre effekt i en situation då även andra faktorer verkar i samma riktning än som en isolerad åtgärd i en situation då idéerna kan ha svårt att få acceptans. Detta har vi svårt att bedöma men det vore en intressant fråga att analysera i en jämförelse av flera olika satsningar där stimulansbidrag använts.

Det finns säkert andra liknande frågor som en metautvärdering av olika stimulansbidragssatsningar skulle kunna ge svar på. Syftet med studien skulle vara att ta reda på i vilka situationer stimulansbidrag passar som styrmedel.

Utarbeta checklista för att undvika ”pengar i sjön”

En grundregel, när väl regeringen bestämt sig för stimulansbidrag som styrmedel, är att endast stödja projekt som är beroende av bidraget. Att fördela medel till projekt som blir av även utan stimulansbidrag är att ”kasta pengar i sjön”.

På denna punkt menar vi att *Kontrollfunktionen i staten* misslyckats. Vår bedömning är att det för 17 av de 20 kontrollprojekt som vi analyserat finns indikationer på att projektet kanske genomförts även utan kontrollpengarna.

Vad detta beror på har vi inte riktigt kunnat analysera. I regleringsbrevet för *Kontrollfunktionen i staten* står att kontrollprojekten ej skall ligga inom ramen för en myndighets löpande arbetsuppgifter. Vi anser att många av de 17 projekt vi pekat ut ligger inom, eller åtminstone mycket nära, ramen för respektive myndighets löpande verksamhet.

Vi har svårt att tro att den projektgrupp på Finansdepartementet som valde ut vilka projekt som skulle tilldelas medel har en helt annan uppfattning än vi om var ramarna för löpande verksamhet går. Kanske var det istället så att det inte fanns tillräckligt många förslag som passade in på de urvalskriterier som ställts upp men att man ändå ville förbruka de anslagna medlen för *Kontrollfunktionen i staten*? Kanske blev kontrollpengarna en del i spelet kring budgetförhandlingarna för myndigheter som hamnat i ett kärvat ekonomiskt läge?

Samtidigt är vi medvetna om att det kan vara svårt att avgöra vilka projektidéer som behöver ett bidrag för att genomföras. Vi anser dock att betydligt mer hade kunnat göras för att undvika att stödja projekt som blivit av även utan kontrollpengar.

En enkel åtgärd för att bättre kunna välja bland projektidéer ur denna aspekt är att de som ansöker om stimulanspengar ska motivera varför verksamheten ifråga inte kan genomföras med myndighetens egna medel. Dessa motiveringar kan sedan jämföras med en checklista över när goda projektidéer inte torde komma till stånd utan stimulansbidrag.

Utifrån en analys av kontrollprojekten i vårt urval ser vi en del typfall där vi menar att stimulansbidrag kan vara avgörande för att ett projekt ska komma till stånd. Detta gäller bl.a. i följande fall:

- *Flera myndigheter samverkar*. Utan stimulansbidrag är det svårt att komma överens om hur kostnaderna för projektet ska fördelas. Är det dessutom osäkert var projektets ”vinster” hamnar blir det ännu svårare att komma överens utan stimulansbidrag.
- *Riskprojekt*. Myndigheter är inte särskilt benägna att ta risker med sina förvaltningsanslag och detta kan gälla även om de potentiella vinsterna för myndigheten vid ett lyckat utfall är stora. I dessa fall kan således stimulansbidrag behövas.
- *Spridningspotential*. En enskild myndighet kan också tveka att satsa resurser på projekt där den potentiella vinsten för myndigheten själv är osäker och inte särskilt stor men där erfarenheterna av ett lyckat projekt skulle kunna spridas till många andra myndigheter.
- *Vinsterna uppstår på ”annat håll”*. Myndigheterna torde i första hand vara angelägna om att hålla sig inom ramarna för sitt förvaltningsanslag. Detta gör att de, utan stimulansbidrag, kan avstå från att genomföra projekt som ökar förvaltningskostnaderna även om de är övertygade om att projektets positiva effekter, t.ex. i form av minskade utgifter i bidragssystemen, är mångdubbelt större.

Denna lista kan säkert utökas och utvecklas till en mer allmängiltig checklista som kan användas vid framtida stimulansbidragssatsningar när regeringen ska välja vilka projekt som är i behov av bidrag.

Bättre uppföljning och utvärdering

En annan punkt där vi är kritiska till *Kontrollfunktionen i staten* är att de slutrapporter kontrollprojekten lämnat, där de skulle redovisa resultaten av projektverksamheten, i de flesta fall är undermåliga.

Förutom att det försvårat vår metautvärdering av hela anslaget *Kontrollfunktionen i staten* finns även andra skäl till varför det är viktigt att följa upp projektens resultat:

- möjligheterna till lärande och spridning av goda idéer ökar ju enklare man kan avgöra vilka projekt som varit lyckade och vilka som varit mindre lyckade

- själva vetskapen om att projekten kommer att följas upp och utvärderas torde öka incitamenten att använda de tilldelade pengarna så effektivt som möjligt

En bra uppföljning och utvärdering är därför en viktig fråga för att framtida stimulansbidragssatsningar ska ge ännu bättre effekt.

På denna punkt fanns det från början mycket goda intentioner. I regleringsbrevet nämns möjligheterna att följa upp projekten som ett av de kriterier som skulle styra vilka projektförslag som skulle tilldelas medel. Redan i samband med ansökningsförfarandet ställde Finansdepartementet krav på att det i ansökningshandlingarna skulle anges hur projektets resultat skulle följas upp. För de projekt som tilldelades medel gjordes det klart att de skulle utvärdera resultaten av projektverksamheten.

Att på detta sätt tidigt planera för uppföljning och utvärdering är föredömligt. Tyvärr följde Finansdepartementet inte upp detta tillräckligt utan mycket av de goda intentionerna rann ut i sanden. En orsak kan vara att departementsmiljön inte är särskilt lämpad för att lägga upp och sedan dessutom bevaka uppföljning och utvärdering av en satsning som *Kontrollfunktionen i staten*, med många olika delprojekt och en tidsutdräkt på åtskilliga år.

En möjlighet är att administrera all uppföljning och utvärdering utanför departementsmiljön. Ett alternativ kan då vara att ge den organisation som ska genomföra slututvärderingen av hela satsningen ansvaret även för planering och bevakning av att relevant uppföljning kommer fram. En fördel med att välja ett sådant tillvägagångssätt är att den organisation som ska genomföra slututvärderingen då också får möjligheter att anpassa hela uppbygget till den metod som passar bäst för att göra en bra slututvärdering.

Att lägga ut ansvaret för att initiera och bevaka projektens resultatuppföljning utanför Regeringskansliet kan dock ha sina nackdelar. En risk med en sådan modell kan t.ex. vara att regeringen, som har det yttersta ansvaret för projektmedlen, lättare släpper detta ansvar. Att regeringen aktivt följer resultaten av de projektmedel de själva delar ut är mycket viktigt.

Vi har idag inget färdigt förslag på hur detta dilemma ska lösas. Men om regeringen ska genomföra satsningar som liknar *Kontrollfunktionen i staten* även i framtiden är det viktigt att man först löser frågan om hur uppföljning och utvärdering ska organiseras.

Avslutningsvis har vi två konkreta förslag som gäller oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs:

1. En orsak till att myndigheternas slutrapporter var undermåliga vad gäller resultatuppföljning är säkert att de lämnades till Finansdepartementet i samband med att projektet avslutades. Det är naturligtvis inte fel att projekten gör någon slags bedömning av resultaten i detta skede. Detta hindrar dock inte att man även har en senare mätpunkt. Tillförlitliga mätningar av faktiskt inträffade effekter kan oftast inte göras förrän minst ett år förflutit efter avslutat projekt. Detta bör regeringen beakta vid liknande satsningar i framtiden.
2. För att öka projektens incitament att åstadkomma en ordentlig redovisning av de resultat som åstadkommits föreslår vi att regeringen, vid liknande satsningar i framtiden, håller inne en viss del av projektmedlen till dess att begärd resultatrapportering lämnats in och godkänts.

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 28 juni 2001 Statskontoret i uppdrag (se bilaga 1) att utvärdera verksamhet som finansierats via anslaget *Kontrollfunktionen i staten*. I uppdraget ingår tre strecksatser:

- Utvärdera resultatet av ett urval av kontrollprojekten, dvs. vilka förändringar kan iakttas som en konsekvens av projekten och vilken varaktighet bedöms förändringen få. En skattning ska även göras av förändringarnas värde i kronor.
- Utvärdera om kontrollprojekten lett till prioritering av myndigheternas kontrollfunktion och om denna prioritering i sådant fall kan bedömas vara bestående.
- Utvärdera den samlade effekten av de granskade kontrollprojekten i förhållande till anslagets syfte och tilldelade medel från anslaget samt göra en bedömning av stimulansbidrag som medel för att få effekt.

1.2 Metod och rapportens disposition

Utvärdera resultatet av ett urval av kontrollprojekten...

Vi besvarar den första strecksatsen i kapitel 2. Vårt urval består av samtliga 20 projekt som tilldelades medel ur *Kontrollfunktionen i staten* i de två första besluten som Finansdepartementet fattade 1997-03-06 och 1997-04-03.

Vår analys utgår från projektens slutrapporter, samt resultatet av egna efterforskningar och kontakter med projektledare och andra som varit involverade i kontrollprojekten. De projektbeskrivningar vi har arbetat fram och som presenteras i bilaga 2 har kontrollerats av projektledarna. För en utförligare metodbeskrivning se avsnitt 2.1.

Utvärdera om kontrollprojekten lett till prioritering av myndigheternas kontrollfunktion...

Den andra strecksatsen besvarar vi i kapitel 3. I kapitlet genomför vi två analyser.

I den första undersöker vi fem myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden och som bedrivit projekt finansierade med medel från *Kontrollfunktionen i Staten*. Analysen bygger på dokumentstudier och kontakter med personer på de berörda områdena.

I den andra analysen studerar vi resultaten i den s.k. EA-värderingen, som Ekonomistyrningsverket genomför varje år och där alla myndigheter under regeringen samt försäkringskassorna ingår. För en mer utförlig metodbeskrivning se avsnitt 3.1.

Utvärdera den samlade effekten av de granskade kontrollprojekten...

Den tredje strecksatsen besvaras enbart i *Sammanfattning, slutsatser och förslag* där vi gör en sammanvägd bedömning av de analyser som redovisats i kapitel 2 och 3.

Resultatuppföljning

I kapitel 4 analyserar vi hur kontrollprojekten i vårt urval levde upp till kraven på att redovisa mått på de resultat som åstadkommits.

1.3 Bakgrund

Kontrollen av statliga medel – ett prioriterat område för regeringen

I 1996 års ekonomiska vårproposition (1995/96:150) framhöll regeringen att förstärkningar av kontrollfunktionen i staten var nödvändiga. I samma proposition aviserade regeringen sin avsikt att föreslå riksdagen att den under en treårsperiod skulle avsätta särskilda resurser på totalt 345 miljoner kronor för att stärka kontrollfunktionen i staten.

Enligt regeringen var förstärkningar av kontrollfunktionen i staten påkallade av *besparings- och legitimitetsskäl*. Det var nämligen

”av fundamental betydelse för den offentliga sektorns legitimitet att de skatter som statsmakterna beslutat om faktiskt betalas och att bidrag av olika slag når enbart dem de är avsedda för. I ett statsfinansiellt läge blir dessa krav särskilt starka”.²

I samma proposition står även att ”Kontrollresurser måste dimensioneras så att den totala kostnaden för felaktigt utbetalade bidrag och för kontroller minimeras”.

Mot bakgrund av att regeringen redan hade genomfört särskilda kontrollsatsningar på den statliga inkomstsidan betonades vikten av att även förstärka kontrollrutinerna och kraven kring statlig bidrags- och stödverksamhet. På denna punkt stödde sig regeringen på Riksrevisionsverket som i flera sammanhang hade påtalat behovet av att effektivisera kontrollen inom myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden.

Vid sidan av myndigheter som Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsverket, som båda administrerar stora transfereringssystem, betonade rege-

² Prop. 1995/96:150, s 61.

ringen behovet av en stärkt kontrollfunktion för de myndigheter som hanterar utbetalningarna av EU-relaterade medel i Sverige. I 1997-års budgetproposition skrev regeringen att

”EU:s insatser inom det regional- och strukturpolitiska området ökar behovet av en stärkt kontrollfunktion. Brist i att efterkomma kontroll och tillsyn på dessa områden kan medföra såväl en reducering av ersättningarna från EG:s fonder för redan utbetalade bidrag som ekonomiska sanktioner”.³

Urvalskriterier

Syftet med *Kontrollfunktionen i staten* var att genom projektbidrag finansiera insatser som skulle stärka kontrollen av medelsförvaltningen i staten. I september 1996 gick Finansdepartementet ut med information till myndigheterna om att de, under förutsättning att riksdagen anvisade särskilda medel, skulle kunna söka medel för att stärka kontrollfunktionen i staten. Av regleringsbrevet för anslaget framgår att projekten, för att vara prioriterade skall:

- ligga inom något av områdena där risken för kontroll tillsyn m.m. i medelsförvaltningen bedöms som betydande,
- innehålla en tydlig problemdefiniering och uppgiftsbeskrivning, vara av fördjupnings- eller utvecklingskaraktär, syfta till att ge bestående förändringar och följaktligen ej ligga inom ramen för en myndighets löpande arbetsuppgifter,
- ha förankring, dvs. genomföras i samarbete med den eller de myndigheter där ansvaret för verksamheten ligger, kunna skapa möjligheter för betydande förbättringar av bestående eller långvarig karaktär redan efter en begränsad tidsperiod (normalt ett år) samt vara möjliga att följa upp.

Vidare framgår av regleringsbrevet att en särskild projektgrupp tillsatts inom Finansdepartementets budgetavdelning för att närmare överväga hur medlen ska fördelas utifrån de ovan redovisade kriterierna. Kriterierna utarbetades i samarbete med en referensgrupp med företrädare från andra departement.

I regleringsbrevet sägs avslutningsvis att ”Arbetet ska bedrivas så att konkreta resultat snabbt nås samt att värdet av förändringarna blir bestående”.

³ Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 2, s 56.

Definition av kontroll

Det som närmast liknar en definition av ”kontroll” i regeringens skrivningar är det som sägs i budgetpropositionen om att arbetsgruppen inom Finansdepartementets huvuduppgift är att

”samordna arbetet med att utarbeta konkreta åtgärder för att öka säkerheten i uppbörd och utnyttjande av statliga medel, dvs. tillse att de skatter statsmakterna beslutat faktiskt betalas, att bidrag når enbart dem de är avsedda för, etc.”.⁴

I praktiken har begreppet, om man ser till vilka slags projekt som tilldelats bidrag, givits en ganska vid definition. Vår tolkning, med hänsyn tagen till bl.a. detta, är att en ungefärlig definition skulle kunna vara att med ”förbättrad kontroll” avses att förhindra ”fusk och felaktigheter med statliga medel”. Med ”statliga medel” avses ”betalningsströmmar” mellan staten och medborgare eller företag.

Vår definition kanske åskådliggörs bättre med ett exempel. På Tullverkets område handlar kontroll, enligt vår definition, om att förhindra fusk och felaktigheter med de tullar, skatter och avgifter verket hanterar. Däremot intresserar vi oss inte för annan kontroll som t.ex. går ut på att stoppa införsel av narkotika och illegala vapen.

⁴ Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 2. s 56.

2 Vad blev det av kontrollprojekten?

Sammanfattning

I detta kapitel utvärderar vi det samlade resultatet av de 20 projekt som ingår i vårt urval.

Till de *positiva* resultaten hör att många betydande förändringar av bestående karaktär har inträffat i kontrollverksamheten. Vidare har förändringarna i allmänhet varit förhållandevis snabba. Det går också i de flesta fall att göra en koppling mellan projektet och de identifierade förändringarna. Dvs. förändringarna skulle inte ha kommit till stånd utan projektet.

Till de *negativa* resultaten hör att vi i hela 17 fall har funnit indikationer på att projekten kanske skulle ha genomförts även utan kontrollpengar. Vidare har vi endast i enstaka fall funnit resultatmätt som visar att kontrollprojekten bidragit till att förbättra kontrollen. Dessutom saknar nästan alla projekt uppskattningar av vilket ekonomiskt värde som de genererat.

2.1 Inledning

I detta kapitel ska vi svara på den första strecksatsen i uppdraget:

- *Utvärdera resultatet av ett urval av kontrollprojekten, dvs. vilka förändringar kan iakttas som en konsekvens av projekten och vilken varaktighet bedöms förändringen få. En skattning skall även göras av förändringarnas värde i kronor.*

I detta avsnitt redogör vi för vårt urval och vår undersökningsmetodik. Därefter, i avsnitt 2.1.1, presenterar vi ett analyschema bestående av sju kriterier som vi anser att ett lyckat projekt bör uppfylla. I avsnitt 2.1.2 följer en introduktion till projekten. Sedan, i avsnitt 2.2, analyserar vi kontrollprojekten, kriterium för kriterium, samt redovisar vår sammanvägda bedömning av resultaten.

Urval

Vårt urval består av samtliga 20 projekt som tilldelades projektmedel i de två första besluten som Finansdepartementet fattade 1997–03–06 och 1997–04–03. Motivet för urvalet är att vi ville få med både korta och långa projekt som hunnit avslutas och för att mätbara effekter av förändringar i kontrollarbetet ska ha hunnit inträffa.

I de fall ett projekt sökt och beviljats ytterligare medel för fortsättningsprojekt har även dessa inkluderats i vårt urval och räknas som en del av det

första projektet. Totalt omfattar vårt urval 20 av ungefär 55 kontrollprojekt och de medel som urvalet tilldelats motsvarar 54 procent av den totala medelsförbrukningen för samtliga kontrollprojekt. Vår urvalsanalys visar att urvalet är representativt för helheten (se bilaga 5).

Undersökningsmetodik

I det beslutsmeddelande Finansdepartementet skickade till de myndigheter som tilldelats projektmedel stod att de skulle lämna slutrapporter som bl.a. skulle redovisa uppnådda resultat, konstaterade eller bedömda effekter och förväntad ekonomisk betydelse.

Vår analys utgår från projektens slutrapporter som dock i de flesta fall inte alls innehöll en resultatredovisning av den kvalitet Finansdepartementet hade krävt (se vidare kapitel 4). Detta har gjort att vi haft väldigt mycket kontakter med projekten för att få fram bästa möjliga resultatmått och resultatbedömningar. Med tjugo olika ”grundprojekt” och betydligt fler om man räknar delprojekt och fortsättningsprojekt har detta varit ett mödosamt arbete. Lägg därtill att flera av de projekt som resulterat i förslag till andra myndigheter eller regeringen lagt tiotals olika förslag att följa upp. Vi vill tacka alla projektledare och andra som verksamt bidragit till att ta fram det material som varit möjligt att ta fram.

Utöver detta har vi gjort vissa helt egna undersökningar. Exempelvis har vi i två fall skickat ut enkäter till regionala organ för att se hur de reagerat på ett ”centralt” förslag. När det gäller de projekt som berör hanteringen av EG-medel har vi hämtat in uppgifter om vilka ekonomiska sanktioner EU-kommissionen givit medlemsländer som inte sköter administrationen av stödpengarna enligt de krav som ställs (se bilaga 4).

Med tanke på det mycket omfattande materialet har det inte varit möjligt att följa upp alla tänkbara förändringar som kan ha inträffat som en följd av kontrollprojekten. Istället har vi koncentrerat oss på de väsentliga förändringar i kontrollverksamheten som varje enskilt projekt åstadkommit och på om projektet gett upphov till några effekter som kan beläggas.

Vi har förstås bara kunnat analysera de förändringar som har hunnit inträffa till dags dato. För de flesta projekten i vårt urval innebär det att vi följt dem betydligt längre än den tidsperiod om ”normalt ett år” efter projektets avslut som i regleringsbrevet anges som den period inom förändringar i kontrollarbetet normalt bör ha inträffat. I ett fall, *Utbildning och nätverk för internrevisorer* (RRV), har dock projektet avslutats senare än ett år innan denna rapport utgivande och ett projekt, *Kontrollrutinprojektet* (AMS m.fl.), är ännu inte avslutat.

De projektbeskrivningar vi på detta sätt har arbetat fram och som återges i bilaga 2 har kontrollerats av projektledarna. I de allra flesta fall är vi överens

om beskrivningen av projektets innehåll och vilka förändringar i kontrollverksamheten som inträffat.

Betygssättningen, där vi bedömt hur projekten uppfyller de olika kriterier vi satt upp (se avsnitt 2.1.1), är vår egen. Med tanke på bristen på resultatmått och att projekten är av så olika karaktär (se avsnitt 2.1.2) måste vi reservera oss för att något projekt kan ha blivit felaktigt bedömt. Utifrån vårt metautvärderingsperspektiv är det dock de stora dragen som är intressanta och när det gäller våra slutsatser om helheten känner vi oss säkra.

2.1.1 Vad är ett lyckat kontrollprojekt?

Bristen på resultatmått gör att vi endast i liten utsträckning kan bygga vår analys av kontrollprojekten på kvantitativa data om vilka effekter som uppnåtts, t.ex. i form av minskat fusk och besparingar för statskassan. Istället har vi gjort en tolkning av vår uppdragstext, regleringsbrevet för *Kontrollfunktionen i staten* och andra texter som behandlat syftet med regeringens satsning och skapat en ”indiciekedja” med sju kriterier som ett lyckat projekt bör uppfylla. I det följande redovisas de sju kriterierna, samt vilka källor vår tolkning grundar sig på.

1. *Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.* I uppdragstexten ingår att utvärdera vilka *förändringar* som kan iakttas. Regleringsbrevet talar om att arbetet ska bedrivas så att *konkreta* förändringar snabbt nås och att projekten ska skapa möjligheter för *betydande* förbättringar.
2. *Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.* Enligt uppdragstexten ska vi bedöma *varaktigheten* i förändringarna. Regleringsbrevet talar om förbättringar av *bestående eller långvarig karaktär*.
3. *Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.* I regleringsbrevet står att projekten skall ”skapa möjligheter för betydande förbättringar ... efter en begränsad tidsperiod (normalt ett år)”.
4. *Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.* I vår uppdragstext står att vi ska utvärdera ”vilka förändringar som kan iakttas *som en konsekvens av projektet*”. Vi tolkar detta som att förändringarna inte skulle ha inträffat om inte projektet genomförts.
5. *Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.* I regleringsbrevet finns formuleringen att projekten ”ej [skall] ligga inom ramen för en myndighets löpande uppgifter”. Vi tolkar detta som att vi här kan tillämpa den fråga som alltid är i fokus när man utvärderar projektbidrag, nämligen om projekten ifråga varit beroende av projektmedlen

eller om de kommit till stånd även utan bidrag ifrån *Kontrollfunktionen i staten*.

6. *Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.* Av regeringens information till myndigheterna framgår att det övergripande syftet med anslaget var att ”snabbt öka säkerheten i uppbörd och utnyttjande av statliga medel, dvs. tillse att de skatter statsmakterna beslutat faktiskt betalas, att bidrag når enbart dem de är avsedda för etc.”. Vi tolkar detta som att fusk och felaktigheter med statliga medel ska minska. I det beslutsmeddelande Finansdepartementet skickade till myndigheterna när det beslutats om vilka projekt som tilldelats medel stod att projektets slutrapport skulle innehålla ”uppnådda resultat, konstaterade eller bedömda effekter”. I kriteriet lägger vi därför även in att det, om nu inte projektets slutrapport innehåller sådan information, åtminstone har varit möjligt för oss som utvärderare att ta fram sådana mått.
7. *Det ska finnas resultatmått som visar att värdet av förändringarna ska vara högre än kostnaderna.* I uppdragstexten står att vi ska göra en skattning av förändringarnas värde i kronor. Ett självklart framgångskriterium är förstås att värdet av förändringarna ska vara högre än kostnaderna. I det beslutsmeddelande Finansdepartementet skickade till myndigheterna när det beslutats om vilka projekt som tilldelats medel stod att projektets slutrapport skulle innehålla en precisering av ”förväntad ekonomisk betydelse”. I kriteriet lägger vi därför även in att det, om nu inte projektets slutrapport innehåller sådan information, åtminstone har varit möjligt för oss som utvärderare att ta fram sådana mått.

2.1.2 Introduktion till projekten

Innan vi redovisar våra bedömningar vill vi kort kommentera sammansättningen av de 20 projekt som ingår i vår analys. Det finns mycket stora skillnader mellan projekten. Olikheterna gäller såväl inriktning som omfattning i form av tid, beviljade medel och antal involverade myndigheter.

Den främsta skillnaden, åtminstone ur utvärderingssynpunkt, är att ungefär hälften av projekten i första hand syftade till att *direkt* testa eller genomföra konkreta förändringar i den egna myndighetens kontrollarbete, t.ex. att samköra olika dataregister, ändra i förordningar eller rutiner som styr kontrollen, utbilda den personal som handhar kontrollen osv.

Den andra hälften av projekten är mer *indirekta*. De liknar ”vanliga utredningar” och utmynnar i förslag riktade till andra myndigheter eller till regeringen. I dessa fall sker förändringarna, i form av förändringar i kontroll-

arbetet, först i ett andra steg och är beroende av hur de som mottagit projektets förslag reagerat. I denna grupp finner vi många av RRV:s projekt.

Någon riktigt skarp gräns mellan de två grupperna av projekt går egentligen inte att dra. Det finns projekt som innehåller lite av varje. Men för att underlätta läsarens förståelse av en komplex verklighet talar vi fortsättningsvis ibland ändå om *direkta* och *indirekta projekt*.

En del projekt berör enbart den egna myndigheten medan andra, t.ex. *Kontrollrutinprojektet* (AMS m.fl.), involverade flera myndigheter och organisationer. Det projekt i vårt urval som beviljades mest medel är RFV:s projekt *Rätt Ersättning* som totalt erhöll drygt 60 miljoner kronor medan *Projektet om Fiskefonden* beviljades 250 000 kronor.

I vårt urval finns nio EU-relaterade projekt. Med det avses att projekten enligt ansökningarna var påkallade p.g.a. det svenska medlemskapet i EU och de nya de krav som följde för svenska myndigheter som handlägger EG-medel. Syftet med de EU-relaterade projekten var bl.a. att minska riskerna för sanktioner från EU för brister i handläggningen. I ”EU-gruppen” är det fem projekt som rör jordbruket, ett som rör fiskeripolitiken och två som behandlar tullens verksamhet. Det nionde projektet är av övergripande karaktär.

Projektens olika karaktär försvårar på många sätt jämförelser mellan projekten. Bl.a. av hänsyn till detta har vi valt att hålla en generös linje i vår bedömning.

2.2 Kontrollprojektens resultat

I detta avsnitt analyserar vi kontrollprojekten i vårt urval utifrån det analys-schema med sju kriterier som beskrivits ovan.

Vi inleder med att i tabell 2.1 ge en översikt över projekten och deras resultat. I betygssättningen, där vi bedömt hur projekten uppfyller de olika kriterier vi satt upp, använder vi oss av tre alternativ. Vid sidan av ”ja” (projektet uppfyller kriteriet) och ”nej” även ”tveksamt”. Tveksamt kan i det här fallet antingen betyda att ett projekt endast *delvis* uppfyller kriteriet eller att det är *oklart* huruvida kriteriet är uppfyllt eller inte.

De fyra projekt som inte uppfyller kriterium nr 1 (*Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat*), har automatiskt bedömts ej heller uppfylla kriterierna 2–4 och 6–7. I dessa fall är ”nej” kursiverat i tabellen.

Efter tabellen redovisar vi vår sammanvägda bedömning av resultaten.

Tabell 2.1 Bedömning av de enskilda kontrollprojekten, kriterium för kriterium

Myndighet och projekt	1. Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat	2. Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	3. Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	4. Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	5. Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	6. Det ska finnas resultatmätt som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	7. Det ska finnas resultatmätt som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.
AMS: Kontrollrutinprojektet	Ja	Ja	Tveksamt	Ja	Ja	Tveksamt	Nej
AMS: Kontroll av sökandeaktivitet	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
RFV: Rätt Ersättning	Ja	Ja	Tveksamt	Ja	Nej	Tveksamt	Tveksamt
RRV: Att motverka fel, fusk och missbruk	Tveksamt	Ja	Nej	Tveksamt	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Vidgad användning av ekonomidatabaser	Nej	Nej	Nej	Nej	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Utbildning och nätverk för internrevisorer	Tveksamt	Tveksamt	Tveksamt	Tveksamt	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Svart arbete	Nej	Nej	Nej	Nej	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Datorrelaterade missbruk och brott	Nej	Nej	Nej	Nej	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Skattekontrollens ekonomiska värde	Ja	Ja	Ja	Tveksamt	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Statligt stöd till företag	Tveksamt	Ja	Nej	Tveksamt	Tveksamt	Nej	Nej
RSV: Bosättningskontroll	Tveksamt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SJV ⁵ : Fondkoordinatorsprojektet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
SJV: Miljöstödsprojektet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Tveksamt	Nej
SJV: ATEKA-projektet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
SJV: Kontroll av exportbidrag	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
RRV: Projekt om Jordbruksfonden	Ja	Ja	Ja	Ja	Tveksamt	Nej	Nej
RRV: Projekt om Fiskefonden	Ja	Ja	Ja	Ja	Tveksamt	Nej	Nej
GTS ⁶ : Projekt om säkerheter	Ja	Ja	Tveksamt	Ja	Nej	Ja	Tveksamt
GTS: RISK-projektet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
EU-bedrägeridelegationen: Skyddet av EU-medlen	Tveksamt	Ja	Ja	Ja	Tveksamt	Nej	Nej

⁵ Statens Jordbruksverk (SJV).

⁶ Generaltullstyrelsen (GTS) omvandlades sedermera till Tullverket.

2.2.1 Sammanvägd bedömning av kontrollprojektens resultat

Inget projekt har lyckats uppfylla samtliga framgångskriterier

Inget av de 20 projekt som ingår i vårt urval har uppfyllt samtliga sju kriterier för att det ska anses helt lyckat. Det ska dock inte tolkas som att projektverksamheten varit helt igenom misslyckad. En närmare analys av hur projekten lyckades uppfylla de olika kriterierna visar på vissa goda sidor medan det finns andra där vi ställer oss mer tveksamma.

Till de kriterier som mer än hälften av projekten uppfyller helt eller åtminstone till viss del, hör att konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat. Vidare har många av de förändringar som projekten genererat varit förhållandevis snabba och av bestående karaktär. Det går också att i de flesta fall att göra en koppling mellan projektet och de identifierade förändringarna. Dvs. förändringarna skulle inte ha kommit till stånd utan projektet.

Till de kriterier som varit svårast för kontrollprojekten att uppfylla hör att uppvisa mätbara effekter för kontrollen. Även om många projektredovisningar vittnar om att kontrollprojekten bidragit till att förbättra kontrollen är det bara i enstaka fall som vi funnit resultatmått som bekräftar detta. Vidare saknar nästan alla projekt uppskattningar av vilket ekonomiskt värde som de genererat. Trots att vi försökt ta fram sådant material är det knappast något projekt där det tydligt kan visas att värdet av förändringarna överstiger kostnaderna för projektet.

En annan punkt där vi är kritiska är hur nödvändiga kontrollpengarna varit för projektens genomförande. I 17 fall har vi funnit indikationer på att projekten kanske skulle ha genomförts även utan kontrollpengar om än lite senare och kanske något mindre omfattande.

Tabell 2.2 ger en bild av i vilken mån kontrollprojekten kunde uppfylla ”framgångskriterierna”. I avsnitt 2.2.2 kommer vi att mer i detalj diskutera resultaten, kriterium för kriterium.

Tabell 2.2 Totalresultat ger kriterium för hela urvalet sammantaget

"Framgångskriterium"	Ja	Tveksamt	Nej	Totalt
1. Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	11	5	4	20
2. Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	15	1	4	20
3. Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	10	4	6	20
4. Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	12	4	4	20
5. Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	3	10	7	20
6. Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	3	3	14	20
7. Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	1	2	17	20

2.2.2 Många konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat

Kriterium: Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat. Kriteriet är uppfyllt om vi bedömer att konkreta och betydande förändringar inträffat i förhållande till projektets storlek och karaktär, t.ex. hur många av de förslag som lagts som hör sammats m.m.

I drygt hälften av de projekt som ingår i vårt urval har konkreta och betydande förändringar i kontrollarbetet inträffat. Utöver dessa elva projekt finns det fem projekt där vissa förändringar inträffat men där vi ställer oss tveksamma till om de kan anses betydande.

En grupp projekt som särskilt utmärker sig är de EU-relaterade projekten som i åtta av nio fall kan uppvisa resultat i termer av förändrade kontrollrutiner och/eller nya eller reviderade lagar och förordningar.

Att konkreta och betydande förändringar inträffat i mer än hälften av projekten och att 80 procent av projekten kan uppvisa någon form av förändringar anser vi är ett relativt gott resultat.

Nedan följer exempel på olika former av förändringar som inträffat och sist i avsnittet en analys av i vilken typ av projekt som vi inte funnit några betydande förändringar.

Reviderade lagar och förordningar

Flera kontrollprojekt har fått se sina förslag på nya eller reviderade lagar genomföras. Här följer några exempel.

Kontrollrutinprojektet (AMS m.fl.) har lett till lagändringar som möjliggör ett ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

Projektet *Att motverka fel, fusk och missbruk* (RRV) uppmanade regeringen att se över begreppet ”lämpligt arbete” och utarbeta tydligare nationella regler. I prop. 1999/2000:98 föreslog regeringen att lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur begreppet lämpligt arbete ska definieras. Riksdagen har godkänt förslaget och regeringen har gett AMS denna föreskriftsrätt. I januari 2001 beslutade AMS om sådana föreskrifter.

Projektet om Jordbruksfonden (RRV) föreslog att regeringen i förordning fastställer och reglerar de fondansvariga myndigheternas kontrollbefogenheter. När RRV lämnade sitt förslag till regeringen hade Jordbruksverket enbart möjlighet att föreskriva om underlag för utbetalningarna. I och med förordning SFS 1998:579 blev det möjligt för de fondansvariga myndigheterna att även föreskriva om handläggningen.

EU-bedrägeridelegationens projekt *Skyddet av EU-medlen* efterlyste tydligare roller och ansvarsfördelning mellan de centrala myndigheterna och mellan central och regional myndighetsnivå. Regeringen förtydligade de berörda myndigheternas ansvar i strukturstödsförordningen.

Återverkningar i regleringsbrev och årsredovisningar

Även regleringsbrev och årsredovisningar har ändrats i den riktning som kontrollprojektet föreslagit.

De myndigheter som ingick i *Kontrollrutinprojektet*, dvs. AMS, CSN och RFV, har i sina respektive regleringsbrev fått likalydande uppdrag att

”under 2002 vidta de åtgärder som krävs för att det av statsmakterna beslutade elektroniska informationsutbytet skall komma till stånd och målen med reformen uppnås. Samarbetet skall ske med övriga berörda myndigheter och organisationer inom ramen för det s.k. Kontrollrutinprojektet”.

I RRV-projektet *Att motverka fel, fusk och missbruk* föreslogs att regeringen skulle vidta åtgärder för att kontrollfrågorna bättre integreras i besluts- och styrprocesserna på statsmaktsnivå. Vår genomgång av regleringsbrev (se avsnitt 3.1) visar att regeringen där prioriterat frågor om kontroll under senare år.

I RRV-projektet *Skattekontrollens ekonomiska värde* uppmanades Riksskatteverket att tolka det beloppsmässiga kontrollresultatet försiktigt och att vidta åtgärder för att undvika att det missuppfattas, bl.a. genom att tydligare ange principer för redovisning och tolkning av resultatet. Vår granskning av

RSV:s årsredovisningar visar att man också i praktiken följt rådet och ändrat principerna för hur resultatet redovisas.

Föreskrifter och policydokument

Många policydokument har tillkommit eller reviderats i enlighet med förslag från kontrollprojekt. Här följer några exempel.

En central slutsats som projektet *Skattekontrollens ekonomiska värde* (RRV) drog – och som kommit till direkt användning i RSV nya kontrollpolicy – är att det samlade värdet av skattekontrollen är större än de direkta effekterna och att en stark fokusering på avkastningskrav riskerar att styra kontrollverksamheten i fel riktning.

Projektet *Rätt Ersättning* (RFV) utvecklade en ny rapportrutin för kvalitetskontroll och misstänkt fusk inom socialförsäkringen.

Projektet om företagsstöd (RRV) har lett till att några länsstyrelser börjat dokumentera prövningen av de villkor som gäller för att stöd ska utgå, samt infört obligatorisk beslutsmotivering.

För att stärka betalningsbevakningen och förebygga kreditförluster utvecklade *Projekt om säkerheter* (Tullverket) en ny kreditpolicy för Tullverket som bl.a. innehåller villkor för registrering som kredithavare och beskrivning av kreditprövning.

Projektet om Fiskefonden (RRV) har bidragit till att Fiskeriverkets handläggningsrutiner på flera punkter justerats och delvis fastställts i föreskriftsform.

Projektet om Jordbruksfonden (RRV) föranledde flera förändringar i Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kontrollrutiner.

Organisatoriska förändringar

RISK-projektet (Tullverket) förslog att Tullverkets organisation för riskanalysverksamheten skulle vara uppdelad på en central enhet och tolv regionala enheter. Förslaget hörsammades och den 1 januari 1998 fick Tullverket en organisation som överensstämmer med projektets förslag.

Projektet om Jordbruksfonden (RRV) föreslog att regeringen borde överväga att låta överföra beslutsfunktionerna för strukturfondsprojekt inom mål 5b och 6 till länsstyrelserna. I den organisationsöversyn som genomfördes inför den nya programperioden övervägdes problemen med att ha skilda myndigheter för beslut om stöd och utbetalningar. I den nya organisationen ligger i de allra flesta fall båda funktionerna på länsstyrelserna.

Som en del av projektet *Rätt Ersättning* (RFV) inrättades vid vissa försäkringskassor s.k. fuskgrupper som administrerar återkrav och ärenden rörande statlig fordran samt medverkar i utredningar och bedömningar av ärenden med misstänkt fusk.

Införandet av automatiska kontroller

Till kategorin konkreta resultat hör också införandet av automatiska kontroller. Inom ramen för *ATEKA-projektet* utvecklade Jordbruksverket en rad automatiska kontroller i datasystemet. Genom *Projekt om säkerheter* fick Tullverket ett automatisk avräkningssystem som ger kontinuerlig information om säkerhetens storlek i förhållande till företagets import och som kontrollerar att säkerheten inte överskrids. *RISK-projektet* införde automatklarer- ing, dvs. klarering som sker med elektroniskt överförda deklARATIONER och där tulltjänstemannen varken registrerar ärendet i Tulldatasystemet eller ut- för någon aktivitet för att godkänna (klarera) deklARATIONEN.

Risakanalys och urvalsmetodik

Två projekt utvecklade modeller för riskanalys. Det gäller Jordbruksverkets projekt *Förstärkt kontroll av exportbidrag* och Tullverkets *RISK-projekt*. Projektet om *Bosättningskontroll* (RSV) testade olika urvalsmodeller för bosättningskontroll. Flera av urvalsmetoderna visade sig mycket effektiva och har spridit sig till flera lokala skattemyndigheter.

Fyra projekt har inte lett till några betydande förändringar

Totalt fyra av 20 projekt har, enligt vår bedömning, *inte* lett till några konkreta och betydande förändringar. Även om det bara handlar om fyra fall kan man, om man även väger in de projekt som fått betyget ”tveksamt”, urskilja två mycket olika kategorier av projekt bland dem som inte lyckats uppfylla kriteriet.

Den ena kategorin handlar om ”riskprojekt” där kontrollpengarna använts till någon slags försöksverksamhet som myndigheter sällan vågar sig på med sina vanliga anslagsmedel. Till den kategorin hör AMS projekt *Kontroll av sökandeaktivitet*. Projektets idé var att genom en talsvarslösning förbättra kontrollen av de arbetssökandes tillgänglighet. Detta genom att den arbetssökande skulle ringa och lämna information om sin egen status (fått anställning, förhindrad att ta arbete etc.) Om en sökande inte ringde på av- talad kontaktdag skulle personen i fråga avaktualiseras och en avanmälan skickas till arbetslöshetskassan. Projektet avbröts i förtid av bl.a. tekniska skäl.

Ett annat projekt som kan nämnas i detta sammanhang är RRV/ESV:s projekt *Vidgad användning av ekonomidatabaser* som utvecklade en modell för samkörning av ekonomidatabaser. De försök man gjort visade på mycket goda resultat i form av besparingar för statskassan. Finansdepartementet avslag dock ESV:s ansökan om ytterligare medel.

När det gäller denna kategori ”misslyckanden” har vi inga invändningar. Ett skäl för att dela ut stimulansbidrag är just att finansiera risksatsningar som annars kanske inte blir av. Då får man också acceptera att några av projekten inte lyckas fullt ut.

Den andra kategorin där vi finner exempel som inte uppnått vårt kriterium om konkreta och betydande förändringar är bland de *indirekta projekten*. Ett exempel är RRV:s projekt om *Svart arbete*. Regeringen har uppmärksammat projektet, rapporten har debatterats och vi tvivlar inte på att många läst studien och vunnit nya insikter, men vi har inte lyckats lokalisera tillräckligt många konkreta och betydande förändringar för att kriteriet ska anses uppfyllt.

Utöver detta finns ytterligare några exempel på mycket gedigna produkter som snarast har sin tyngdpunkt i ren kartläggning och där förslagen varit få och ofta så allmänt hållna att det varit svårt att härleda utvecklingen på ett visst området till kontrollprojektet.

I några av dessa fall har projektets huvudsyfte varit just kartläggning. I de fallen riktar vi ingen kritik mot själva projektet, som ofta på ett utmärkt sätt uppfyller sitt syfte, men vi ställer oss tveksamma till om de borde ha finansierats via *Kontrollfunktionen i staten*. Kartläggningar av den typen tycker vi inte stämmer med regleringsbrevets formulering om att ”arbetet ska bedrivas så att konkreta resultat snabbt nås”.

2.2.3 Förändringarna är i de flesta fall av bestående karaktär

Kriterium: Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär. Kriteriet anses uppfyllt om förändringarna blivit en del av den ordinarie kontrollverksamheten. Hit räknas t.ex. förändringar i form av ändrade kontrollrutiner, lagar och förordningar som ”bygger in” förändringarna i verksamheten så att de kommer att bestå under överskådlig tid.

Enligt vår bedömning har 15 av 20 projekt som ingår i vårt urval lett till förändringar av bestående eller långvarig karaktär.

Alla elva projekt som kunnat uppvisa konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har även kunnat uppvisa förändringar av bestående karaktär. För de projekt där vi var tveksamma till om förändringarna var konkreta och betydande har vi i fyra fall av fem bedömt förändringen som bestående.

Detta är ett mycket gott resultat. Tidigare erfarenheter av stimulansbidrag har ibland varit att de kortsiktigt genererat goda resultat men att det ofta

stannat vid försöksverksamheter som aldrig blivit ordentligt integrerade i den ordinarie verksamheten.

Att förändringar av lagar och förordningar bör ses som bestående förändringar är ganska självklart. Här följer några mindre uppenbara exempel där vi bedömt förändringarna som bestående eller åtminstone långvariga.

Utbildning

Många projekt lyfter fram ökad kunskap och medvetenhet om kontrollfrågor som viktiga effekter. Kurser och andra utbildningssatsningar kan generera två typer av uthålligt resultat. Dels kan *personerna* som får utbildning erhålla kunskap som används under lång tid, dels kan *kurserna* som sådana permanentas. Det sistnämnda gäller två av Jordbruksverkets projekt, *Fondkoordinatorsprojektet* och *Miljöstödsprojektet*, som har det gemensamt att de besök och kurser som genomfördes inom ramen för dessa kontrollprojekt fortsatt och blivit en del av den löpande verksamheten.

Nationella och internationella kontakter

Projektet *Kontroll av exportbidrag* har, enligt Jordbruksverket, bidragit till etablerandet av internationellt samarbete rörande efterkontroller. Samarbetet har förbättrats och numera förekommer informella kontakter i stort sett varje vecka. Vid sidan av de internationella mötena har SJV utökat samarbetet till att även omfatta utbyten och specialutbildningar för revisorer.

Enligt Jordbruksverket ledde *ATEKA-projektet* till att Jordbruksverket byggde upp ett kontaktnät med sina motsvarigheter i de andra medlemsländerna. Numera har Jordbruksverket löpande avstämningar med andra medlemsländer om såväl tillämpning av regelverket i enskilda ärenden som mer generella frågor om kvalitet. ATEKA-projektet anses även ha bidragit till att sammanslutningen för EU:s utbetalningsställen (Panta Rhei) startat en särskild grupp för benchmarking, varav ett projekt har koncentrerat sig på exportbidragshanteringen.

2.2.4 Ungefär hälften av projekten har lett till förändringar inom en begränsad tidsperiod

Kriterium: Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod. För de direkta projekten är kriteriet uppfyllt om huvuddelen av förändringarna inträffat ett halvår efter den tidpunkt då projektet skulle ha avslutats enligt ursprunglig tidplan. För de indirekta projekten är kriteriet uppfyllt om det fattats beslut om huvuddelen av förändringarna 1,5 år efter den tidpunkt då projektet skulle ha avslutats enligt ursprunglig tidplan.

Tio projekt har uppfyllt kriteriet helt. I fyra fall har vi använt klassificeringen "tveksamt". Det innebär att av de 16 projekt där vi bedömt att förändring-

är inträffat är det bara ett projekt som helt missat att uppfylla vårt kriterium att förändringen även ska ske inom en begränsad period.

Åtta av tio projekt med "snabba" resultat är EU-projekt

Av de tio projekt som lett till snabba förändringar är hela åtta EU-relaterade. Till denna grupp hör Jordbruksverkets samtliga fyra projekt (*Fondkoordinatorsprojektet*, *Miljöstödsprojektet*, *Förstärkt kontroll av exportbidrag* och *ATEKA-projektet*), båda RRV-projekten (*Projekt om Fiskefonden* och *Projekt om jordbruksfonden*), Tullverkets RISK-projekt samt EU-bedrägeridelegationens projekt (*Skyddet av EU-medlen*). Det är bara ett EU-relaterat projekt som inte uppfyller kriteriet fullt ut.

En tänkbar förklaring till varför de EU-relaterade projekten i så hög grad kunnat uppvisa snabba resultat är att här finns även ett "yttre tryck" i form av EU:s krav och hot om ekonomiska sanktioner.

Några projekt har delvis kunnat leverera snabba resultat

Det finns projekt som delvis misslyckats med att hålla tidsplanen men som i övrigt kunnat uppvisa vissa snabba resultat. Till denna kategori hör Tullverkets *Projekt om säkerheter* där det s.k. EU-redovisningssystemet var planerat att driftsättas i november 1998 men kunde sättas i bruk först i juni 2001. Utöver denna del inträffade dock övriga förändringar inom en begränsad tidsperiod.

Även *Kontrollrutinprojektet* (AMS m.fl.) blev delvis försenat. I detta fall berodde förseningen på att samkörningen av olika system inte kunde driftsättas förrän det förelåg tillstånd från regeringen. I december 1998 begärde *Kontrollrutinprojektet* tillstånd för att bedriva försöksverksamhet med ett utvidgat informationsutbyte men först tre år senare, i november 2001 fattade riksdagen ett beslut som skapade förutsättningar för att fortsätta utbyggnaden av informationsutbytet mellan de berörda parterna i projektet. Detta är det enda tydliga exemplet där beslutsvånda hos statsmakterna är huvudorsak till att projektet försenats. I övrigt beror förseningarna på faktorer inom projektet.

2.2.5 De flesta förändringar är en konsekvens av projekten

Kriterium: Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet. Här gör vi en bedömning av sannolikheten för att de förändringar vi noterat skulle ha inträffat även om inte kontrollprojektet genomförts.

Enligt vår bedömning finns det i 12 av de 16 projekt där förändringar inträffat en tydlig koppling mellan projekt och förändring. Detta gäller i samtliga fall för de *direkta projekten* där myndigheter själva genomfört förän-

dringar i sin verksamhet och där förändringarna ofta kommit till stånd inom ramen för projektet. Även intern personalutbildning har vi klassificerat på detta sätt. Visst är det möjligt att personalen ifråga ändrat beteende även utan utbildning men riktigt så långt har vi inte funnit anledning att gå i vår analys.

När det gäller de *indirekta projekten* har vi gjort en närmare granskning av kopplingen mellan de förslag projekt lagt och de förändringar i lagar och regler som inträffat. I de fall där förändringen föregåtts av en uttalad hänvisning till berört kontrollprojekt är kopplingen uppenbar. Ett exempel på det sistnämnda är när regeringen i ett uppdrag till NUTEK, AMS och SJV om att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner mm vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram skriver att myndigheterna särskilt ska beakta de erfarenheter som kom fram i RRV-projektet om *Jordbruksfondens* rapport ”Risk för sanktioner mot svenska staten p.g.a. bristande regelefterlevnad inom jordbruksfonden”.⁷

I några fall bedömer vi att kopplingen mellan kontrollprojektets förslag och lag- eller regeländringarna är otydlig. Det gäller då vi inte kan finna någon uttalad koppling till kontrollprojektet och där det dessutom förefaller troligt att andra faktorer kan finnas med i bilden.

Ett tydligt exempel på detta är att i två av RRV:s projekt, *Svart arbete* och *Att motverka fel, fusk och missbruk*, upprepas förslaget att reglerna om inkomstgränser för studiestöd bör utformas så att de inte lockar de studerande att arbeta svart. En lagändring i den riktningen har trätt i kraft men i *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10) finns ingen hänvisning till dessa kontrollprojekt och dessutom görs ingen koppling till det av RRV påvisade problemet med svartarbete. Däremot framgår att

”Önskemålen om en höjning av fribeloppet återkommer ständigt. De studerande menar att de bör få förvärvsarbeta i större utsträckning utan att studie- medlen reduceras... Regeringen anser att de studerande bör ges ökade möjligheter att genom eget arbete öka sin levnadsstandard under studietiden alternativt kunna begränsa sin skuldsättning”.

Förutom att det inte finns någon uttalad koppling till kontrollprojekten visar citatet att det handlar om ett förslag som lagts i många olika sammanhang. Det är i sådana fall vi ansett att konsekvenskriteriet inte är uppfyllt.

En allmän iakttagelse är att det ibland kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan olika projekt som kommer från samma myndighet, i det här fallet RRV. Förutom att en del förslag återkommer i flera projekt försvåras arbetet med att identifiera en koppling mellan ett visst kontrollprojekt och lag- eller

⁷ Bilaga till regeringsbeslut nr I 13 1998-09-17.

regeländringar av att regeringen, i t.ex. propositioner, nöjer sig med att hänvisa till myndigheten och inte till något specifikt projekt.

2.2.6 Många projekt hade genomförts även utan kontrollpengar

Kriterium: Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av. Vår bedömning har gjorts utifrån samtal med våra kontaktpersoner, uppgifter i projektens ansökningar m.m.

En central fråga vid utvärdering av projektbidrag är att ta ställning till om de projekt som beviljats stöd varit beroende av de särskilda medlen eller om verksamheterna hade kommit till stånd ändå.

För hela 17 av de 20 projekt som ingår i vårt urval har vi funnit indikationer på att projekten kanske skulle ha genomförts även utan kontrollpengar. Vår slutsats är att mycket av det som gjorts inom ramen för kontrollprojekten förr eller senare hade genomförts ändå och att de särskilda projektmedlen främst bidragit till att *påskynda* detta arbete. Denna slutsats grundar sig dels på projektens karaktär och dels på våra kontaktpersoners uttalanden och skrivningar i projektmaterialen.

Projekt som i någon form skulle genomförts även utan kontrollpengar

För sex av projekten gäller att företrädare för myndigheterna uttryckligen sagt att projekten eller delar av projekten hade genomförts även utan kontrollpengar. De särskilda medlen anses dock ha bidragit till att *påskynda* och att *fördjupa* arbetet.

Fem av dessa projekt är EU-relaterade. Det gäller Jordbruksverkets projekt *Fondkoordinatorsprojektet*, *ATEKA-projektet* och *Förstärkt kontroll av exportbidrag* samt Tullverkets *RISK-projekt* och *Projekt om säkerheter*.

Vidare hade RFV:s projekt *Rätt Ersättning* med säkerhet genomförts även utan kontrollpengar. RFV säger sig inte kunna uttala sig om hur stor deras satsning skulle ha blivit om man inte beviljats särskilda projektmedel. Däremot är man från RFV:s sida övertygade om att kontrollpengarna bidragit till att frågor rörande kvalitet och att rätt ersättning betalas ut fått ett *större* genomslag inom socialförsäkringens administration än de skulle ha fått om man inte beviljats särskilda medel.

Två projekt var redan påbörjade när de beviljades kontrollpengar

Vid sidan av de projekt där det uttryckligen framgår att de skulle genomförts även utan projektmedel finns det två projekt som vid ansökningstillfället redan var påbörjade. I EU-bedrägeridelegationens första ansökan om kontrollpengar står att delegationen *påbörjat* ett ambitiöst och omfattande

projektarbete samt att det redan fanns en delprojektansvarig från RRV. Vidare var projektet *Datorrelaterade missbruk och brott* (RRV) påbörjat men vilande p.g.a. pengabrist.

Tveksamt om EU-relaterade projekt borde ha beviljats medel

De EU-relaterade projekt som bedrevs av Jordbruksverket och Tullverket ställer frågan om vad som ska anses tillhöra en myndighets löpande uppgifter på sin spets. En bokstavligt genomläsning av regeringens texter kring anslaget *Kontrollfunktionen i staten* ger vid handen att dessa kontrollprojekt knappast borde ha beviljats medel ur anslaget. I regleringsbrevet för *Kontrollfunktionen i staten* finns nämligen formuleringen att kontrollprojekten ”ej [skall] ligga inom ramen för myndighetens löpande uppgifter”. De nämnda projekten har det gemensamt att de syftade till att anpassa myndigheternas arbete till den EU-praxis och den EG-lagstiftning som följde med det svenska EU-medlemskapet. Eftersom denna anpassning var nödvändig anser åtminstone vi att det är svårt att hävda att arbetet ligger utanför myndighetens löpande uppgifter.

När det gäller projekten om *Fiskefonden* och *Jordbruksfonden* finns det starka skäl att anta att projekten förr eller senare hade genomförts. Detta eftersom RRV vid igångsättandet av dessa projekt redan på motsvarande sätt – och på uppdrag av Finansdepartementet men utan kontrollpengar – granskat Garantisektionen inom Jordbruksfonden och de sociala och regionala strukturfonderna.

En omständighet som talar för att *Projekt om säkerheter* hade genomförts även utan särskilda medel är att det i Tullverkets regleringsbrev för 1997, dvs. redan *innan* det beslutats vilka projekt som skulle få kontrollpengar, finns uppdrag som har direkt anknytning till det man senare gjorde inom kontrollprojektet.

RRV:s projekt

Vidare finns det en omständighet som gäller RRV:s samtliga nio kontrollprojekt. I RRV:s ansökan från hösten 1996 står att

”RRV:s utgångspunkt har varit att i denna ansökan i första hand ta med sådana projektförslag som enligt verkets nuvarande bedömning inte kommer att rymmas bland egeninitierade och egenfinansierade projekt under 1997. Det är rimligt att anta att den omplanering som verket gör löpande under ett verksamhetsår också kan komma att innebära att RRV i några fall kan komma att genomföra några projekt även om särskilda projektmedel inte skulle beviljas”.⁸

⁸ Projektmedel inom ramen för regeringens insatser för att förbättra kontrollfunktionerna i staten. RRV dnr 10-96-2587, Fi 96/3840.

Citatet gör alltså gällande att åtminstone något eller några av de RRV-projekt som beviljades medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten* kanske hade kommit i gång även utan ”kontrollpengarna” och det redan under 1997.

Projekt som troligen inte blivit av utan särskilda medel

Återstår alltså tre projekt där vi inte funnit några indikationer på att de kanske skulle ha genomförts även utan kontrollpengar. Vi tycker också att just dessa tre projekt är av en sådan karaktär att det förefaller troligt att kontrollpengarna verkligen varit avgörande för projektens genomförande.

Det mest tydliga exemplet är *Kontrollrutinprojektet*. I detta projekt samverkar AMS, CSN, RFV och Arbetslöshetskassornas Samorganisation med syftet att genom samkörning av dataregister förhindra oförenliga dubbla utbetalningar från myndigheternas/organisationernas bidragssystem. Här finns två skäl som talar för att projektet knappast blivit av utan kontrollpengar.

Det ena skälet är att det i projekt med flera myndigheter kan vara svårt att komma överens om hur kostnaderna ska fördelas på de enskilda myndigheterna. Ännu svårare blir det om det dessutom är osäkert var de potentiella vinsterna hamnar. Det andra skälet är att projektet har inslag av osäkerhet och risk. De potentiella vinsterna är stora men projektet kan liknas vid en försöksverksamhet där det finns risk för att den goda idén inte är genomförbar och de satsade resurserna går förlorade.

Den här typen av försöksverksamheter är det knappast troligt att myndigheter använder sina anslagsmedel till. Det visade sig också i *Kontrollrutinprojektet* (AMS m.fl.) att det krävdes lagändringar, och lång betänketid hos statsmakterna, innan idéerna visade sig genomförbara.

De två andra projekt där vi bedömer att kontrollpengarna kan ha varit helt avgörande är *Kontroll av sökandeaktivitet* och *Bosättningskontroll*.

Kontroll av sökandeaktivitet (AMS) avsåg en specifik försöksverksamhet med inslag av risk. Projektets idé var en telefonlösning med talsvar där arbetssökande kontinuerligt skulle lämna information om huruvida man fortfarande var arbetslös. Det visade sig dock att idén inte var genomförbar av bl.a. rent tekniska skäl.

Projektet *Bosättningskontroll* (RSV) var också en slags försöksverksamhet med riskinslag där olika urvalsmetoder testades. Dessutom kommer i detta fall en stor del av de potentiella vinsterna med en korrekt folkbokföring att hamna hos helt andra myndigheter som använder registret. Detta är ytterligare en faktor som talar för att kontrollpengarna kan ha spelat en avgörande roll.

2.2.7 Få mätbara effekter på kontrollnivån

Kriterium: Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts, dvs. att fusk och felaktigheter minskat. Vår bedömning är gjord utifrån dels de mått projektet själva presenterat i sina slutrapporter, dels de mått vi kunnat ta fram inom ramen för projektet. Vi har gjort en helhetsbedömning av måttens kvalitet och hur heltäckande de är utifrån projektets syfte.

Tre projekt kan uppvisa positiva effekter på kontrollnivån

På denna punkt är resultatet mycket nedslående. Många projekt framhåller att de genererat positiva effekter för kontrollen men endast tre kan visa att så verkligen är fallet.

Det ena projektet, *Projekt om säkerheter* (Tullverket), kan redovisa en tidsserie som visar att EU:s anspråk på gemensamma tullmedel för vilka säkerhet ej funnits trots att sådan borde ha funnits, har minskat. Dessutom finns statistik som visar att kreditförlusterna för tulluppbörd i Sverige är låga jämfört med EU-snittet.

Det andra projektet som kan visa mått på positiva kontrolleffekter är *Bosättningskontroll* (RSV) som resulterade i att 1 430 personer fick ändrade folkbokföringsuppgifter.

Det tredje projektet, *RISK-projektet* (Tullverket), redovisar tre olika mått på positiva kontrolleffekter. För det första har andelen tulldeklarationer som ”är rätt från början” ökat. För det andra har träffprocenten i varuundersökningar höjts. För det tredje finns mått som visar att träffprocenten i varuundersökningarna också är höga i ett internationellt perspektiv.

Dessutom finns tre projekt som i någon mån kunnat uppvisa mått på att *kontrollen* blivit bättre. Men inte tillräckligt för att vi ska anse att kriteriet är uppfyllt.

I de flesta fall finns dock överhuvudtaget inga mått på kontrolleffekter. Detta utvecklas i kapitel 4.

2.2.8 Svårt att skatta det ekonomiska värdet avprojekten

Kriterium: Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna. Kriteriet är uppfyllt om det finns resultatmått som visar att de ekonomiska vinster projektet genererat är högre än de totala kostnaderna för projektet. Med total kostnad avses erhållna medel från Kontrollfunktionen i staten och eventuell medfinansiering från berörd myndighet. Dessutom måste huvuddelen av de ekonomiska vinsterna utgöras av

”kontrollvinster” och inte rationaliseringsvinster i administrationen eller liknande. Vår bedömning är gjord utifrån dels de mått projekten själva presenterat i sina slutrapporter, dels de mått vi kunnat ta fram inom ramen för projektet. Vi har gjort en helhetsbedömning av måttens kvalitet och hur heltäckande de är utifrån projektets syfte.

Ett projekt kan visa lönsamhet

Endast ett av de 20 projekt som ingår i vårt urval kan visa att värdet av förändringarna överstiger totalkostnaden för projektet. RSV:s projekt *Bosättningskontroll* beviljades 3 miljoner kronor från *Kontrollfunktionen i staten* och finansierades helt av anslaget. Inom ramen för projektet kunde man uppvisa kontrollvinster till ett totalt värde på 3,085 miljoner kronor. Det handlar bl.a. om indragna bidrag hos försäkringskassan. I själva verket var vinsterna troligen större då vissa delprojekt inte följde upp vilka ekonomiska effekter adressändringarna givit.

Kostnaderna och vinsterna avser helt den försöksverksamhet som projektet bedrev. Det saknas uppgifter om de urvalsmetoder som visade sig framgångsrika i projektet även fortsättningsvis genererat besparingar till statskassan. De skattemyndigheter som vi varit i kontakt med anser dock att de urvalskontroller som projektet rekommenderade även fortsättningsvis varit bra.

Två tveksamma fall

I två fall finns beräkningar som vi anser ligger på gränsen till att bevisa projektets lönsamhet. Ett av fallen är projektet *Rätt Ersättning* (RFV) som beviljades drygt 60 miljoner kronor ur *Kontrollfunktionen i staten* och hade en totalkostnad på 89,4 miljoner kr. Den värderingstabell som RFV utvecklade visade att projektarbetet medfört minskade försäkringsutgifter på drygt 63 miljoner kronor under 1998. Med tanke på att metoden visade sig vara så osäker att beräkningarna inte genomfördes året därpå kan dock inte uppgiften användas i en lönsamhetskalkyl. Om uppgiften ligger i närheten av de verkliga kontrollvinsterna är dock *Rätt Ersättning* säkert lönsamt på längre sikt. Beräkningen avser ju endast ett års besparingar.

I de flesta fall finns överhuvudtaget inga mått på det ekonomiska värdet av projekten. Detta utvecklas i kapitel 4.

3 Kontrollprojektens spridningseffekter

Sammanfattning

I detta kapitel visar vi att myndigheterna prioriterar kontrollfunktionen högre idag än före *Kontrollfunktionen i staten*. Detta gäller såväl för myndigheter som fått kontrollpengar som för myndighetskollektivet i stort.

Den positiva utvecklingen beror dock inte bara på *Kontrollfunktionen i staten*. Det finns många faktorer som verkat i samma riktning efter det trendbrott som kom i mitten av 90-talet, och före *Kontrollfunktionen i staten*, då åtgärder mot fusk och felaktigheter med statliga medel kom i fokus.

Detta betyder inte att vi vill förringa värdet av de projektmedel som delades ut via *Kontrollfunktionen i staten*. Tvärtom är det tänkbart att stimulansbidrag ger bättre effekt i en situation då även andra faktorer verkar i samma riktning än som en isolerad åtgärd i en situation då idéerna kan ha svårt att få acceptans.

Detta kapitel ska svara på den andra strecksatsen i uppdraget:

- *Utvärdera om kontrollprojektet lett till prioritering av myndigheternas kontrollfunktion och om denna prioritering i sådant fall kan bedömas vara bestående*

Vår tolkning

Detta har vi tolkat som att *Kontrollfunktionen i staten* haft ett vidare syfte än att enbart påverka de delar av vissa myndigheters verksamhet som mer direkt omfattats av kontrollprojektet. Man kan tänka sig flera olika sätt på vilka sådana ”spridningseffekter” skulle kunna uppstå, t.ex.:

- goda erfarenheter av projektverksamheten i en del av en myndighet sprider sig till andra delar inom samma myndighet eller t.o.m. till andra myndigheter
- att vissa myndigheter, bl.a. genom kontrollprojektet, satsar på kontrollfrågorna gör att andra myndigheter följer efter
- regeringens satsning att efter ett urvalsförfarande tilldela vissa projektstimulansbidrag gör att många myndigheter, även sådana som sedan inte tilldelas projektmedel, tänker igenom hur kontrollfunktionen kan förbättras
- regeringens satsning visar rent allmänt att kontroll är något som statsmakterna anser är viktigt, vilket gör myndigheter mer benägna att prioritera kontrollfrågorna än de annars skulle ha varit

Två olika analyser

Som framgår av strecksatserna ovan är vi i analysen intresserade både av myndigheter i allmänhet och myndigheter som själva bedrivit kontrollprojekt.

Vi har därför gjort två olika analyser av utvecklingen från tiden före *Kontrollfunktionen i staten* fram till idag:

1. Analys av fem myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden och där projekt finansierade med medel från *Kontrollfunktionen i Staten* bedrivits.
2. Analys av hur resultaten i den s.k. EA-värderingen, som Ekonomistyrningsverket genomför varje år, utvecklats för myndigheter i allmänhet.

3.1 Analys av fem områden där kontrollprojekt bedrivits

Metod och syfte

I detta avsnitt analyserar vi kontrollfunktionens utveckling i Skatteförvaltningen, Socialförsäkringsadministrationen, Arbetsmarknadsverket, Jordbruksverket och Tullverket. Myndigheterna har valts därför att de hanterar stora medelsflöden och har bedrivit projekt finansierade med medel från *Kontrollfunktionen i Staten* som finns med i vårt urval.

Vi har följt utvecklingen från (ungefär) mitten av 90-talet fram till idag. Tidsperioden är vald så att vi kan göra en jämförelse av åren före⁹ *Kontrollfunktionen i Staten* och idag då anslaget inte längre finns i statsbudgeten och de flesta kontrollprojekt avslutats.

Analysen bygger på dokumentstudier och kontakter med personer på de berörda områdena. De dokument vi studerat är bl.a. årsredovisningar, budgetpropositioner och regleringsbrev. Vi har också haft stor nytta av ett av kontrollprojekten i vårt urval nämligen *Att motverka fel, fusk och missbruk* vars slutrapport ”Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning” (RRV 1999:39) analyserat början av perioden vad gäller personbeskattningen, socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

Syftet med analysen är dels att se om kontrollfunktionen är mer prioriterad idag och om denna prioritering kan bedömas vara bestående, dels att diskutera vilka faktorer som kan ha bidragit till utvecklingen. Är kontrollpengar-

⁹ Vårpropositionen (1995/96:150) är den första där rubriken *Kontrollfunktionen i Staten* förekommer. Under hösten 1996 informerades departement och myndigheter om möjligheterna att ansöka om projektmedel.

na den enda faktor som kan förklara utvecklingen? Finns det även andra åtgärder som regeringen vidtagit, eller är det en utveckling som kommit till stånd även utan regeringens engagemang i frågan? Kanske går det att skönja en utveckling mot en ökad prioritering av kontrollfrågorna redan innan de särskilda projektmedel som vi utvärderar överhuvudtaget blev aktuella? Det är den typen av frågor vi ställer oss i detta avsnitt.

Prioritering ett komplext begrepp

Prioritering är inget entydigt begrepp som enkelt kan mätas.

I myndigheternas årsredovisningarna har vi bl.a. studerat om kontrollfrågorna lyfts fram mer idag än i början av perioden. Behandlas kontrollfrågorna totalt sett mer utförligt i de senaste årsredovisningarna? Tas kontrollfrågorna i högre utsträckning upp i årsredovisningens centrala delar som *GD:s förord* och *Sammanfattning* idag? Detta är *en* indikator på kontrollfrågornas prioritering.

Finns det resultatmått som berör kontrollen och vad säger de om prioriteringen av kontrollfunktionen? Ökade resurser för kontrollarbetet kan vara en indikator på att frågorna blivit mer prioriterade. Men det kan också tänkas att kontrollfrågorna blivit mer prioriterade även om resurserna är oförändrade eller t.o.m. minskat. I själva verket har kanske prioriteringen av kontrollfrågorna lett till att man idag säkrat medelshanteringen så mycket att man har kunnat dra ner på kontrollresurserna.

Eftersom prioritering är ett så komplext begrepp räcker inte de kvantitativa bedömningar vi har kunnat göra. Därför har vi varit noggranna med att stämma av den bild dokumentanalysen givit med myndigheternas egna bedömningar av utvecklingen.

På samma sätt har årsredovisningar, budgetpropositioner, regleringsbrev m.m. varit skriftliga källor för hur utvecklingen kan förklaras. Detta har sedan stämts av med myndigheternas syn på utvecklingen.

Kontrollen mer prioriterad i fem stora myndighetsområden

Sammantaget är vår bild att det har skett en prioritering av kontrollfunktionen hos de fem stora myndighetsområden som vi analyserat.

Mest påtagligt är detta inom *Socialförsäkringsadministrationen* och *Arbetsmarknadsverket* där kontrollfunktionen spelade en mycket liten roll i mitten av 90-talet. Inom *Skatteförvaltningen* har kontrollarbetet länge varit förhållandevis högt prioriterat. Jämfört med 1992–1993 har de resurser som satsas på kontroll ökat även om det skett en minskning de senaste åren. Kontrollfrågorna ges också en större plats i Skatteförvaltningens årsredovisningar idag jämfört med mitten av 90-talet.

Jordbruksverket och Tullverket är mer svårbedömda därför att de i så hög grad påverkats av Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995. Jämförelser med tiden före *Kontrollfunktionen i staten* är i dessa fall svårare att göra.

För *Jordbruksverket* finns endast svaga indikationer på en prioritering av kontrollfrågorna. Med en vidare definition än vår har de resurser som satsats på kontroll ökat jämfört med mitten på 90-talet och kontrollfrågorna har fått en större plats i årsredovisningarna. *Tullverket* är extra svårbedömt då de förändrat kontrollverksamheten kraftigt. De kallar det själva för ett systemskifte. Här finns en del motstridiga statistikuppgifter vad gäller det konkreta kontrollarbetets utveckling. Vår slutsats att Tullverket prioriterar kontrollen högre idag bygger vi mest på den internationella uppmärksamhet det nya arbetssättet rönt där Sverige ses som en förebild för riskanalystänkade och att göra ”rätt från början”.

Myndigheterna har gjort saker utöver kontrollprojekten

Även om det i något fall inte är alldeles tydligt så förefaller det ha skett en prioritering av kontrollen i alla de fem myndighetsområden som vi analyserat. Inom samtliga dessa områden finns exempel på utvecklingsprojekt eller konkreta förändringar av kontrollverksamheten som inte har en direkt koppling till något av de projekt som fått medel från *Kontrollfunktionen i staten*. Detta indikerar att kontrollprojekten kan ha lett till positiva spridningseffekter.

Det mesta talar också för att de förändringar som skett av kontrollen inom de fem myndighetsområdena är bestående. Förändringarna är, alldeles oavsett om de beror på kontrollprojekten eller ej, oftast en integrerad del av den ordinarie verksamheten.

Det finns fler förklaringar än kontrollpengarna

Att kontrollen idag är mer prioriterad och att förändringarna integrerats i ordinarie verksamhet ger en positiv bild av vilka effekter *Kontrollfunktionen i Staten* haft. Regeringens satsning på att dela ut stimulansbidrag är dock långt ifrån det enda som påverkat utvecklingen. Tvärtom ser vi ett flertal faktorer som verkat i samma riktning och vi har svårt att bedöma vilken roll just *Kontrollfunktionen i Staten* spelat.

Ett gemensamt drag, för alla fem myndighetsområdena, är att man kan skönja en ökad prioritering av kontrollfrågorna redan före de extra medlen från *Kontrollfunktionen i Staten* blev aktuella. Skälen bakom detta är dock olika.

- Både Skatteförvaltningen och Arbetsmarknadsverket tillfördes medel särskilt destinerade för att stärka kontrollverksamheten redan innan *Kontrollfunktionen i Staten*.
- För Jordbruksverket och Tullverket var en satsning på kontrollfrågorna nödvändig för att anpassa verksamheten till de nya krav som anslutningen till EU ställde. Att det till EU:s krav på hur administrationen av EG-medlen ska skötas också är kopplat ett system med ekonomiska sanktioner mot medlemsländer som inte lever upp till kraven torde göra att denna faktor väger tungt.
- För två av områdena, socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, hade både Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer givit ut rapporter där de påpekade att kontrollen borde förbättras.
- Samtliga fem områden omfattades dessutom av statsmakternas beslut år 1995 att alla stora myndigheter skulle inrätta intern revision.

Det fanns alltså för samtliga områden faktorer som talade för en prioritering av kontrollfrågorna redan innan kontrollpengarna blev aktuella. Överhuvudtaget verkar detta ha varit en brytningstid där frågan om ”fusk” i de offentliga försäkringssystemen, efter att tidigare närmast ha varit tabubelagd, fick diskuteras, analyseras och kontrolleras. En rapport som torde ha bidragit till detta trendbrott är Riksrevisionsverkets *FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen* (RRV 1995:32) som också åberopas av regeringen i budgetpropositionstexterna om *Kontrollfunktionen i staten*.

Allt detta gör det svårt att isolera effekterna av *Kontrollfunktionen i Staten*. Även under den period som kontrollprojekten pågått finns faktorer som underlättat myndigheternas prioritering av kontrollfrågorna. Exempelvis har målen i regleringsbrevens skärpts och flera ändringar i lagar och regler har genomförts.

Vår slutsats att *Kontrollfunktionen i Staten* bara är en av många faktorer som bidragit till en prioritering av myndigheternas kontrollfunktion ska inte ses som någon kritik mot regeringens satsning. Tvärtom är det tänkbart att stimulansbidrag ger bättre effekt i en situation då även andra faktorer verkar i samma riktning än som en isolerad åtgärd i en situation då idéerna kan ha svårt att få acceptans.

I de följande avsnitten kommenteras utvecklingen per myndighetsområde.

3.1.1 Kontroll alltid i fokus i Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningen är det område där kontrollfrågorna har störst vikt av de fem områden vi undersöker.

Mer kontroll i årsredovisningen

Mycket är sig likt när det gäller hur kontrollverksamheten beskrivs i RSV:s årsredovisningar för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet före och efter *Kontrollfunktionen i staten*. Såväl årsredovisningen för 1994/95 som för 2001 lyfter fram kontrollen redan i GD:s förord. I båda fallen konstateras att kontrollverksamheten stärkts och att detta delvis beror på att statsmakterna givit verket extra medel just för detta ändamål. I inget av fallen avses de medel man fått från *Kontrollfunktionen i Staten* utan särskilda satsningar som gjorts före och efter utdelandet av de ”kontrollpengar” som vi utvärderar.

Såväl 1994/95 som 2001 upptar kontrollfrågorna en stor del av årsredovisningen även i övrigt. I båda årsredovisningarna finns mer än 10 sidor med analys av hur kontrollens olika delar utvecklats med sifferserier över bl.a. hur stor del av verkets resurser som används för kontrolländamål, antal ändringar som kontrollen lett till och det beloppsmässiga resultatet av ändringarna. Fokuseringen på kontroll är mest utpräglad i årsredovisningen för år 2001 där avsnittet *Utökad kontroll* upptar 17 sidor av årsredovisningen.

Kontrollpengar en droppe i havet?

Det är dock inte så att de faktiska resurserna som läggs ned på kontroll ständigt ökat. Tvärtom visar följande tabell att kontrollverksamheten resursmässigt nådde sin kulmen ungefär då *Kontrollfunktionen i Staten* drogs igång. Därefter har kontrollresurserna minskat fram till år 2001 då de 125 extra miljoner som statsmakterna särskilt destinerade till kontrollverksamheten gjorde att kurvan vände uppåt igen.

Tabell 3.1 Antal årsarbetskrafter av beskattningsverksamhetens operativa arbete som ägnas åt kontroll samt hur stor andel av totalen detta utgör, 1992–2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Årsarbetskrafter	2111	2641	3008	3659	3717	3571	3180	2759	2682	2766
Andel	33 %	40 %	47 %	56 %	61 %	61 %	57 %	55 %	55 %	55 %

Källa: Tabellen bygger på uppgifter från årsredovisningarna 1994/95–2001. Där har redovisningen ändrats något mellan åren. RSV har korrigerat siffrorna något åt oss så att de kan redovisas i en jämförbar serie.

Den stora ökningen av kontrollresurser skedde under perioden 1992–1996, alltså före *Kontrollfunktionen i staten*. Åren 1994–1996 uppgick de extra medel som statsmakterna sköt till för att stärka kontrollverksamheten till

totalt 499 miljoner kronor¹⁰. Detta kan jämföras med de 13 miljoner kronor som *Kontrollfunktionen i staten* tilldelade RSV för olika projekt under åren 1997–2000. I det sammanhanget framstår pengarna från *Kontrollfunktionen i staten* snarast som en droppe i havet. Från 1997–2000 var det istället så att beskattningsverksamhetens kontrollresurser minskade såväl absolut som relativt övrig verksamhet. År 2001 är dock nivåerna fortfarande högre än 1992–1993 som är de första åren i denna jämförelse.

Skarpare mål i regleringsbrev

En förändring är att de mål regeringen styr verksamheten med har en skarpare formulering idag. I målen i regleringsbrevet för år 2001 heter det bl.a. att ”Fel och fusk ska förebyggas och åtgärdas, så att skatter och avgifter kan tas ut i avsedd omfattning”. Ord som ”fel” och ”fusk” förekommer inte i regleringsbrevet för 1994/95. Bortsett från den skarpare formuleringen har kontrollverksamheten annars en ungefär lika framskjuten plats i de båda regleringsbreven.

Mer av helhetssyn

En annan skillnad är att den senaste årsredovisningen i högre grad betonar en *helhetssyn* än årsredovisningen från 1994/95. Denna helhetssyn har två dimensioner. Den ena handlar om att kontroll inte är det enda medlet att minska det s.k. skattefelet utan att det handlar om en avvägning mellan service, information och kontroll. I *GD har ordet* uttrycks detta med att man försöker ”göra det lättare och billigare att göra rätt för sig”. Den andra dimensionen handlar om hela den kedja av aktiviteter som rymms inom myndighetsområdet och uttrycks i ett av regeringens mål som

”Skattemyndigheten skall tillsammans med kronofogdemyndigheterna upprätthålla en hög uppbördseffektivitet”. Beskattningsverksamheten ska bedrivas utifrån en helhetssyn som omfattar hela beskattnings- och indrivningsprocessen och med en effektiv samordning av olika service- och kontrollinsatser”.

Helhetssynen är dock knappast någon ny företeelse men tydligheten har ökat. RSV skriver själva att

”Detta är ingen ny inriktning, men under senare år har skatteförvaltningens strategi blivit tydligare, bland annat genom att servicepolicyn och kontrollpolicyn tillämpas”.

Organisatoriska förändringar

Mer konkreta förändringar i kontrollverksamheten är inrättandet av skattebrottsenheterna, som är organisatoriskt skilda från beskattningsverksamheten, och inrättandet av den s.k. riksplansgruppen, med kontroll- och infor-

¹⁰ Se Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning (RRV 1999:39B), bilaga 4, s. 35.

mationssamordnare från regionerna. Detta är exempel på konkreta organisatoriska förändringar som inte emanerar från något av RSV:s projekt inom *Kontrollfunktionen i staten*.

Viss ökning av kontrollfokus

Sammanfattningsvis har det inte skett några dramatiska förändringar i hur kontrollverksamheten prioriteras före och efter *Kontrollfunktionen i Staten*. Jämfört med andra myndigheter är kontrollen högt prioriterad idag men det var den även före den kontrollsatsning som är föremål för vår utvärdering. Det pågår en ständig utveckling av kontrollen inom detta område där vi bedömer att de medel man fått genom *Kontrollfunktionen i staten* inte på något sätt är det enda som drivit på utvecklingen.

Visst, jämför man med åren 1992–1993 så har kontrollresurserna ökat och den senaste årsredovisningen är ännu mer fokuserad på kontroll än de som kom i mitten av 90-talet. Men den stora ökningen av kontrollresurser kom redan åren 1994–1996 då statsmakterna sköt till extra medel för att förstärka kontrollen motsvarande 40 gånger de projektmedel man senare fick genom *Kontrollfunktionen i Staten*. Dessutom har regeringens styrning förändrats även när det gäller t.ex. målen i regleringsbrevet, som blivit skarpare. Lägg därtill att verket själva hela tiden haft höga ambitioner när det gäller att utveckla kontrollarbetet. Vår kontaktperson på Riksskatteverket anser dock att en fördel med kontrollpengarna är att de är riktade till speciella projekt vilket gör att resurserna kan koncentreras till just detta.

3.1.2 Ökad prioritering av kontroll inom Socialförsäkringen

Det finns flera faktorer som visar att kontrollfunktionen i socialförsäkringsadministrationen idag är betydligt mer prioriterad än åren före *Kontrollfunktionen i Staten*.

Betydligt mer kontroll i senaste årsredovisningen

Prioriteringen av kontrollfrågorna framgår bl.a. av vår jämförelse av Riksförsäkringsverkets årsredovisningar för Socialförsäkringen för åren 1994/95 och 2001. Men jämförelsen visar också att verket påbörjat en satsning på att förstärka kontrollfunktionen redan innan regeringen aviserat att man skulle satsa särskilda stimulansbidrag på detta.

I årsredovisningen för år 2001 lyfts andelen fel i beslut fram som ett kvalitetsmått redan i den en sida korta *Årets resultat i sammanfattning* som inleder årsredovisningen. I årsredovisningen för 1994/95 finns överhuvudtaget inget motsvarande mått. Där utgörs kvalitetsmått enbart av handläggningstider och resultat från medborgarundersökningar.

I årsredovisningen för år 2001 finns ett särskilt kapitel som heter *Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner ska minimeras* i vilket man bl.a. redovisar tidsserier över hur stora resurser som satsats på att motverka fusk och missbruk, andelen fel i ärendehandläggningen och hur mycket fusk som rapporterats vidare till polisen. I kapitlet redogörs också för de kontrollinsatser som gjorts som t.ex. att många försäkringskassor har centralt placerade fuskgrupper och att ett antal försäkringskassor har särskilt avdelad personal för hembesök och externa kontroller.

Prioritering påbörjad före *Kontrollfunktionen i staten*

I årsredovisningen för 1994/95 finns varken motsvarande kapitel eller motsvarande innehåll. På flera ställen ser man dock tydligt att en satsning på kontrollfunktionen var på väg att inledas. Redan i förordet tar man upp att både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket pekat på att kontroll och säkerhet i systemen bör förbättras och att RFV därför gjort en omfattande analys av vilka strategier man ska välja för att snabbt fånga upp de nya kraven.

Denna analys ledde bl.a. fram till en rapport till regeringen *Missbruk och fusk med försäkring och bidrag* (RFV ANSER 1996:2) som kom våren 1996 där man bl.a. skriver:

”Arbetsgruppen anser också att systematiska kontroller av att förmåner och bidrag utges med rätt belopp till rätt personer bör genomföras samt att för mycket utbetalda förmåner skall återkrävas och fordringar drivas in i betydligt större omfattning och mer systematiskt än vad som på många håll sker i dagsläget”.

Ingen statistik samlades in i början av perioden

Jämförelsen av årsredovisningar indikerar en kraftigt ökad prioritering av kontrollen under den tidsperiod vi analyserar. Tyvärr kan detta inte beläggas med några mått. De tidsserier som finns i de senaste årsredovisningarna kan inte sträckas ut till tiden före *Kontrollfunktionen i staten*. Detta beror bl.a. på att kontrollfrågorna då hade så låg prioritet att sådan statistik inte samlades in. Den tidsserie som redovisar Socialförsäkringsadministrationens administrationskostnader för insatser mot fusk och missbruk omfattar perioden 1998–2001 och ser ut på följande sätt.

Tabell 3.2 Socialförsäkringsadministrationens administrationskostnader för insatser mot fusk och missbruk, 1998–2001

	1998	1999	2000	2001
miljoner kr	27	16	12	18

Källa: Årsredovisningarna för 2001 och 2000.

Den kraftiga minskningen av resurser mot missbruk och fusk som sker mellan 1998–2000 beror på att det för Socialförsäkringsadministrationen genomgripande kontrollprojektet *Rätt ersättning*, som totalt erhöll drygt 60

miljoner kronor¹¹ ur *Kontrollfunktionen i staten*, trappades ned och avslutades under denna period. I årsredovisningen för år 2000 skriver man att arbetet inom ramen för projekt *Rätt ersättning* nu integrerats i ordinarie verksamhet. År 2001 ökar resurserna för insatser mot missbruk och fusk.

Skarpare målformuleringar från regeringen

Även i regeringens målformuleringar syns en förändring. I regleringsbrevet för år 2001 är en del av målet för verksamhetsgrenen *Handläggning och utbetalning av ersättning* att ”Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner skall minimeras”. Det är betydligt skarpare än motsvarigheten i regleringsbrevet för år 1995/1996 där det heter att Socialförsäkringsadministrationen ska ”... säkerställa likformighet och kvalitet i handläggningen av försäkrings- och bidragsärenden”. Å andra sidan kan man i detta regleringsbrev, som alltså kom innan satsningen på Kontrollfunktionen i Staten aviserats, ana att intresset för kontrollfrågorna började att öka hos regeringen. Ett av uppdragen till RFV lyder nämligen som följer: ”RFV skall utarbeta en modell att löpande kunna bedöma omfattningen av missbruk och fusk med försäkring och bidrag...”.

Lagändringar har underlättat kontroll

Regeringen har även mer konkret underlättat utvecklingen mot en prioritering av kontrollverksamheten. Genom en lagändring blev det från oktober 1997 möjligt för försäkringskassorna att göra oanmälda hembesök. Lagändringen innebar även att de uppgifter om faktiska förhållanden som medborgarna lämnar, t.ex. på olika blanketter, ska lämnas på ”heder och samvete” och att straffansvar kan komma ifråga.

Många faktorer bakom prioritering

Sammanfattningsvis pekar det mesta på att kontrollfrågorna inom Socialförsäkringsadministrationen är betydligt mer prioriterade idag än före *Kontrollfunktionen i Staten*. Att mycket av det som introducerades under tiden för kontrollprojektet *Rätt ersättning*, som t.ex. särskilda fuskgrupper och särskilt avdelad personal för hembesök, nu har etablerats och integrerats i den ordinarie verksamheten tyder på att kontrollpengarnas effekter sträcker sig längre än den tid själva projektet pågick.

Samtidigt är det uppenbart att det skulle ha gjorts en satsning på kontrollfunktionen även utan de medel man fick från *Kontrollfunktionen i Staten*. Denna satsning har underlättats av kontrollpengarna men även av andra faktorer. De ovan redovisade lagändringarna och skarpare målformuleringar i regleringsbrev är exempel på att regeringen agerat även på andra sätt än genom de särskilda projektmedlen. Hur mycket just kontrollpengarna betytt för satsningen i form av förändringar som annars inte blivit av är förstås mycket svårt att säga.

¹¹ I övrigt tilldelades inte RFV några medel från *Kontrollfunktionen i staten*.

RFV tillmäter kontrollpengar stor betydelse

Vår kontaktperson på RFV anser att kontrollpengarna haft stor betydelse:

”De särskilda medlen innebar att vi kunde lägga grunden till dagens kontrollarbete inom socialförsäkringsadministrationen. Projektmedlen underlättade arbetet med att utveckla kontrollarbetet. Genomslagskraften blir större med särskilda medel och arbete i projektform. De särskilda fuskgrupper och speciellt avdelad personal för hembesök som initierades genom RFV:s projekt Rätt ersättning och finansierades med medel från Kontrollfunktionen i Staten, är exempel på åtgärder som förmodligen inte tillkommit utan de särskilda medlen.”

GD-uttalanden belyser vändpunkt i debatten

En viktig orsak till att RFV beslutade att göra en kraftsamling kring kontrollfrågorna var förmodligen kritiken från Riksdagens revisorer och RRV. Själva verkade man, att döma av årsredovisningen för 1994/95 något motvilliga. Den dåvarande generaldirektören skriver i förordet att han ”känner oro för hur snabbt debatten svänger från generös tillämpning till hård kontroll” samtidigt som han dock slår fast att ”det är enbart de försäkrade som är berättigade till ersättningar som ska ha det och att kontroller är viktiga. Vi ska veta vad vi gör och betalar ut”.

3.1.3 Ökad kontrollprioritering i Arbetsmarknadsverket

Inom Arbetsmarknadsverkets område är kontrollfrågorna mer prioriterade idag. Det gäller både för internkontrollen och kontrollen över arbetslöshetsförsäkringen.

Ökat utrymme i årsredovisningen

I årsredovisningarna för Arbetsmarknadsverket har inte kontrollverksamheten någon central plats. Det gäller såväl de senaste årgångarna som de som kom i mitten av 90-talet. Kontrollfrågorna lyser t.ex. med sin frånvaro i avsnitt som *GD:s förord* och liknande.

Längre in i årsredovisningarna ägnas mer utrymme åt kontrollfrågorna i årsredovisningen för år 2001 än i de som kom i mitten av 90-talet. I den senaste årsredovisningen diskuteras kontrollfrågorna i ett tre sidor långt avsnitt som heter *Verksamhetsutveckling, uppföljning, tillsyn och kontroll av arbetsförmedling, de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslöshetsförsäkringen*¹². Någon motsvarande redovisning finns inte i årsredo-

¹² Regeringen har ställt krav på ungefär motsvarande redovisningar även tidigare men den har då lämnats i andra dokument än årsredovisningen. Regeringens skärpning vad gäller åiterrapporteringskraven kom i regleringsbrevet för 1995/96 och således före *Kontrollfunktionen i staten*.

visningen för 1994/95. Där finns bara några få rader om att internkontrollen är på väg att utökas.

Våra kontakter på AMS framhåller att årsredovisningarna inte är någon bra värdemätare på prioriteringen av kontrollfrågorna eftersom man där strikt håller sig till de återrapporteringskrav som finns i regleringsbrev. Ändå säger nog jämförelsen, och AMS kommentar, en hel del. Prioriteringen av kontrollen har ökat, detta inleddes redan före *Kontrollfunktionen i Staten*, och utvecklingen har påverkats av flera faktorer utanför myndigheten.

Statsmaktsbeslut om mer kontroll av arbetslöshetsförsäkring

Redan våren 1995, dvs. före *Kontrollfunktionen i Staten*, beslutade riksdagen att AMS tillsyn över arbetslöshetskassorna skulle byggas ut. Tillsynen skulle finansieras genom att årligen en procent av den avgift arbetslöshetskassorna erlägger i finansieringsavgift skulle gå till tillsynsverksamheten. Denna procent motsvarade vid den aktuella tidpunkten 12 miljoner kronor, ett belopp som var flera gånger större än de resurser som AMS tidigare ägnat åt tillsynsverksamheten.

Vår kontaktperson på området påpekar dock att detta tillskott i praktiken inte blev så omfattande som det kan verka då det även kom att användas till annan verksamhet rörande arbetslöshetsförsäkringen än det vi menar med kontroll. I själva verket menar kontaktpersonen att nettoförstärkningen till den direkta granskningsverksamheten blev måttlig och att

”det viktiga som hände var snarare att det samtidigt drogs igång en utveckling av innehåll i och former för tillsynsverksamheten”.

Denna utveckling har gjort att tillsynen över arbetslöshetskassorna förändrats i mycket stor omfattning. Exempelvis driver man nu temainriktade granskningsprojekt på ett helt annat sätt än förr. Därför menar vår kontaktperson att det inte går att med några enkla resultatmått beskriva den utveckling som skett. Att kontrollverksamheten är mer prioriterad än före 1995 råder det dock ingen tvekan om.

Särskilt destinerade medel i regleringsbrevet

Riksdagens beslut från 1995 om att bygga ut AMS tillsyn över arbetslöshetskassorna har sin betydelse än idag. Finansieringsformen har visserligen ändrats, men särskilt destinerade pengar till verksamheten finns fortfarande såtillvida att det i AMS regleringsbrev finns ett belopp angivet som är särskilt destinerat för tillsynen över arbetslöshetskassorna. I regleringsbrevet för 2001 är beloppet nästan 15 miljoner kronor. Detta har varit viktigt för utvecklingen av verksamheten menar vår kontaktperson.

Även andra faktorer pekade mot tidig prioritering

Förutom riksdagens beslut att bygga ut tillsynen över arbetslöshetskassorna fanns även andra faktorer som talade för att kontrollfrågorna inom detta område var på väg att prioriteras redan före *Kontrollfunktionen i Staten*:

- Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket hade givit ut rapporter som pekade på bristande kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen.
- I regleringsbrevet förekom krav på ökad kontroll. I regleringsbrevet för 1995/96 står att: ”Arbetsförmedlingen skall under budgetåret 1995/96 i betydligt högre grad än tidigare kontrollera att de sökande står till arbetsmarknadens förfogande”.

Kontrollrutinprojektet utanför normal kontrollverksamhet

Beträffande de medel från *Kontrollfunktionen i Staten* som berör arbetslöshetsförsäkringen handlar det främst om *Kontrollrutinprojektet* som tilldelats nästan 20 miljoner kronor¹³. Vår kontaktperson menar att medlen varit avgörande för projektets genomförande. Däremot är projektets koppling till just Arbetsmarknadsverkets normala kontrolluppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen inte särskilt stark. Dels är *Kontrollrutinprojektet* ett samverkansprojekt där även RFV, CSN och arbetslöshetskassornas samorganisation är intressenter. Dels är syftet, bl.a. att stoppa samtida utbetalningar av icke förenliga stöd från olika system, något annat än vad som normalt ingår i Arbetsmarknadsverkets kontrollverksamhet.

Även internkontrollen har prioriterats

I årsredovisningen för 1994/95 skrev AMS att den systematiska internkontrollen utökats, att internrevisorer anställts vid AMS och att funktionen internrevisor även inrättats vid många länsarbetsnämnder.

Samma år (1995) fattade statsmakterna beslut om att alla större myndigheter, däribland Arbetsmarknadsverket, skall inrätta intern revision. Förordningen trädde i kraft hösten 1996.

Sedan dess har internrevisionen byggts ut ytterligare. En av våra kontaktpersoner på AMS säger att man de senaste tre åren systematiskt arbetat för att bygga upp den interna kontrollen inom Arbetsmarknadsverket. Man pekar bl.a. på följande åtgärder:

- GD har uttalat att budgetar ska hållas, regler ska följas och fel och brister ska rättas till. Det finns en medvetenhet om att detta gäller i hela organisationen.

¹³ Det andra kontrollprojekt som berör området *Kontroll av sökandeaktivitet* avbröts i förtid. AMS har även fått pengar för ett tredje projekt, *Stärkt kontroll av åtgärdsmedel*, men det finns inte med i vårt urval och berör ej arbetslöshetsförsäkringen som är det område vår kontaktperson bäst överblickar. Dessa projekt fick tillsammans drygt 4 miljoner kronor.

- Controllerfunktioner har byggts upp på samtliga Länsarbetsnämnder och omfattande utbildningssatsningar har ägt rum och äger rum för närvarande.
- Iakttagelser från revisorerna rättas till systematiskt.
- Samtliga AF-chefer genomgår utbildning i bl.a. Ekonomistyrnings- och controllingfrågor.
- Ett omfattande projektarbete pågår i syfte att bl.a. förbättra den interna kontrollen genom bl.a. automatisk filöverföring mellan system, elektronisk fakturahantering, utveckling av budgetprocessen m.m.

Vår kontaktperson säger att resultatet av satsningen bl.a. kan avläsas i ”RRV:s och internrevisorernas uttalanden samt att vi de senaste åren fått högsta betyg i EA-värderingen”.

Ökad prioritering – flera faktorer bakom

Sammanfattningsvis har prioriteringen av kontrollverksamheten inom Arbetsmarknadsverkets område ökat under den tidsperiod vi analyserar. Det finns inget som talar för att nuvarande prioritering skulle förändras bara för att de projekt som genomfördes med medel från *Kontrollfunktionen i Staten* avslutats.

Det finns betydligt fler faktorer än *Kontrollfunktionen i Staten* bakom prioriteringen av kontrollfrågorna. En viktig faktor är förstas riksdagens beslut från 1995 att tillsynen över arbetslöshetskassorna skulle byggas ut genom att en procent av arbetslöshetskassornas finansieringsavgifter skulle användas för detta ändamål. Denna finansieringsmodell har nu ändrats men specialdestinerade medel av denna storlek finns fortfarande i verkets anslag.

Ett statsmaktsbeslut som påverkat internkontrollen är förstas att detta blev obligatoriskt för större myndigheter från hösten 1996.

3.1.4 Viss ökning av kontrollfokus hos Jordbruksverket

För Jordbruksverket har Sveriges inträde i EU den 1 januari 1995 inneburit stora förändringar i verksamheten. Detta påverkar förstas möjligheterna att jämföra tiden före och efter *Kontrollfunktionen i Staten*.

Mer kontroll i årsredovisningen

En jämförelse av årsredovisningarna för 1994/95 och 2001 visar inga dramatiska skillnader i hur kontrollfrågorna¹⁴ prioriteras. En viss ökning av hur

¹⁴ Jordbruksverket har en vidare definition av ordet kontroll än det som omfattas av vår utvärdering. Den kontroll vi behandlar berör den del som handlar om att minska förekomsten av fel och fusk vad gäller de olika typer av bidrag som verket på ett eller annat sätt

stor plats i årsredovisningen som ägnas åt det vi menar med kontrollverksamheten och dess resultat kan dock noteras.

Kontrollfrågorna nämns inte på någon framträdande plats i någon av de nämnda årsredovisningarna. Det står ingenting om kontroll i avsnitt som *GD:s kommentar* eller *Inledning*.

I båda årsredovisningarna finns vissa redovisningar av antalet gjorda kontroller och vilka återkrav det lett till. Men någon samlat grepp kring kontrollfrågorna finns inte någon av dem. Årsredovisningen för år 2001 innehåller dock ett särskilt delkapitel som heter *Myndighetsspecifika åtgärder i fråga om ekobrottsbekämpning* där man samlat redovisar vilka åtgärder som vidtagits när det gäller ekobrotten.

Regeringens återrapporteringskrav slår igenom

Att kontrollfrågorna finns med mer uttalat i årsredovisningen för år 2001 kan bero på de mål och återrapporteringskrav som regeringen ställt till verket. Den ovan nämnda redovisningen av vilka åtgärder myndigheten vidtagit i ekobrottsbekämpningen är ett exempel där regeringen ställt återrapporteringskrav i regleringsbrevet. I regleringsbrevet för 2001 finns också återrapporteringskrav när det gäller "över- och underutnyttjande" av EG-medel och vilka finansiella korrigeringar som Sverige drabbats av jämfört med andra medlemsländer. Några liknande krav på återrapportering rörande vår definition av kontroll finns inte i regleringsbreven från mitten av 90-talet.

Att regeringens återrapporteringskrav är en central faktor i vår jämförelse bekräftas av vår kontaktperson på Jordbruksverket som menar att man strikt håller sig till dessa krav i årsredovisningen.

Med en vid definition ökar kontrollresurserna under perioden

Årsredovisningarna innehåller uppgifter om resursåtgång för olika aktiviteter där kontroll/tillsyn är en. Eftersom denna aktivitet även inrymmer delar som ligger utanför vår snävare definition av kontroll (se fotnot 14) är det svårt för oss att dra slutsatser från denna redovisning, vilket även Jordbruksverket instämmer i. Det har heller inte varit möjligt att ta fram siffror för vår snävare definition.

Med den vidare definitionen ökar antalet årsarbetskrafter inom kontroll/tillsyn med över 20 % under perioden 1997–2001. I brist på andra mått kan detta ses som en ökad prioritering av kontrollen om man tillämpar en vid definition, eller en svag indikator på en prioritering av det vi menar med kontroll. Jordbruksverket avstår dock från att göra en sådan bedömning.

har ansvar för. Annan typ av kontroll som t.ex. att djurfodret håller viss kvalitet och att förhindra spridning av smittsamma djursjukdomar ligger utanför vår analys.

Kontrollsatsning före och efter kontrollpengarna

I årsredovisningen för 1994/95 beskriver verket de satsningar man gjort för att informera länsstyrelser och jordbrukare om de nya EU-stöden och hur man, redan före anslutningen till EU, i fält testat olika metoder för hur kontrollen ska gå till. Detta skedde alltså före verket tilldelats 45 miljoner kronor från *Kontrollfunktionen i Staten* uppdelat på 14 olika projekt. Pengar som gått just till administrationen av EU-stöden.

Även efter att kontrollprojekten avslutats bedriver verket olika projekt för att effektivisera hanteringen av EU-stöden där kontrollfrågor ingår som en del. Detta indikerar att kontrollpengarna kan ha gett spridningseffekter i form av att utveckling av kontrollen fortgår även sedan medlen från *Kontrollfunktionen i Staten* förbrukats.

Ändrade förordningar underlättar kontroll

Förutom genom medlen från *Kontrollfunktionen i Staten* och skärpta återrapporteringskrav har regeringen verkat även genom att ändra ett antal förordningar som rör kontrollen. Bl.a. gavs Jordbruksverket 1998 befogenhet att meddela föreskrifter om stödmyndigheternas handläggning av stödärenden och om det underlag som krävs för utbetalning av stöd.

Svaga indikationer på ökat kontrollfokus

När det gäller frågan om kontrollen prioriterats är Jordbruksverket det mest svårbedömda av de fem fall vi studerat. De enda indikationer som finns; ökat utrymme i årsredovisningarna och ökade kontrollresurser med en vid definition av begreppet, talar för en ökad prioritering. Vi vill dock betona att dessa indikatorer är svaga.

Olika faktorer torde ligga bakom utvecklingen. EU:s krav på administrationen av de stöd som unionen betalar ut torde vara en mycket viktig faktor. Här ingår också hotet om ekonomiska sanktioner mot medlemsländer som inte följer kraven. Att denna faktor varit betydelsefull stöds av att Jordbruksverket påbörjat ett omfattande arbete kring EU-stöden och hur de skulle kontrolleras redan före *Kontrollfunktionen i staten*.

Vidare har regeringen underlättat verkets kontrollarbete genom att förändra vissa förordningar.

Pengarna från *Kontrollfunktionen i staten* har enligt Jordbruksverket också haft stor betydelse för utvecklingen. Verket anser att pengarna innebar att en koncentrerad satsning kunde ske som har gjort det möjligt att bedriva mer systematiska kontroller.

3.1.5 Tullen genomför ett systemskifte

I Tullverket har mycket stora förändringar skett under perioden. Förutom att Sveriges anslutning till EU ändrade förutsättningarna har Tullverket lagt om principerna för kontrollarbetet radikalt. Man talar själva om ett systemskifte. Detta gör det svårt att jämföra dagens kontrollverksamhet med tiden före *Kontrollfunktionen i Staten*.

Mer kontroll i årsredovisningarna

Kontroll är självklart en väldigt central del i tullens verksamhet. Det är dock inte den del som verket i första hand lyfter fram i sina årsredovisningar utan där betonas istället rollen som servicemyndighet med uppgift att i största möjliga utsträckning underlätta för den legitima handeln och för resande som passerar våra gränser.

Detta påstående gäller om man med ”lyfter fram” menar vad som står på centrala platser i årsredovisningarna som *GD har ordet* och *Inledning*. Längre in i årsredovisningarna skrivs det betydligt mer om kontroll¹⁵ och det är de senare årsredovisningarna som behandlar ämnet mest utförligt.

I årsredovisningen för år 2001 behandlas kontrollarbetet utförligt med många kommentarer om utvecklingen inom de olika delarna med tidsserier över t.ex. resursåtgång, antalet kontroller, ”träffprocent” och hur mycket tilläggsdebiteringar som gjorts.

I årsredovisningarna för 1994/95 och 1995/96 upptar kontrollverksamheten inte ett lika stort utrymme. Statistikredovisningar finns men inte lika fylliga som under senare år. Kanske är dock denna jämförelse en aning orättvis. Verksamheten befann sig under mitten av 90-talet i en kraftig omstruktureringsfas p.g.a. anslutningen till EU den 1 januari 1995. Detta påverkade förstås den ordinarie verksamhet och gjorde dessutom jämförelser bakåt i tiden mindre meningsfulla.

En jämförelse av vilken plats frågorna ges i årsredovisningarna antyder dock en ökad prioritering av kontrollfrågorna.

Regleringsbrevens påverkan tydlig

Tullverket påpekar att årsredovisningarna till stor del styrs av regeringens återsrapporteringskrav där utvecklings- och servicefrågorna lyfts fram

¹⁵ Tullen har en vidare definition av ordet kontroll än det som omfattas av vår utvärdering. Den kontroll vi behandlar berör den del av tullens verksamhet som ligger inom verksamhetsgrenen uppbörd där det övergripande målet i regleringsbrevet är ”att effektivt fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas”. Däremot intresserar vi oss inte för annan kontroll som t.ex. går ut på att stoppa införsel av narkotika och illegala vapen.

mycket tydligt under senare år. Vår jämförelse av regleringsbrev från mitten av 90-talet och idag visar ingen markant förändring vad gäller hur regeringen prioriterat kontrollverksamheten annat än just att återrapporteringskrav på med vilka mått kontrollverksamheten ska följas upp är utförligare och mer preciserade idag.

Mer rätt från början

I årsredovisningen för år 2001 skriver Tullverket att en utgångspunkt för verksamheten inom det man kallar *Effektiv handel* är att sträva mot ”rätt från början”, dvs. att risken för fel förebyggs eller upptäcks så tidigt som möjligt. Därför satsar man på förebyggande verksamhet dvs. att genom information, utbildningsinsatser och kvalitetssäkring av företagens tullrutiner medverka till att uppgifterna i avlämnade tulldeklarationer blir rätt från början. En strävan är också att, med hjälp av informationsteknik, rationalisera denna del av tullens verksamhet.

Tanken är att ett minskat antal ”onödiga” fel och en minskad manuell hantering av tulldeklarationer ska göra att man får mer resurser över till kontrollverksamheten¹⁶. Inom denna verksamhet ska de satsningar som gjorts på riskanalysarbete, bl.a. i ett av kontrollprojekten, leda till en ökad träffsäkerhet vid olika typer av kontroller.

När det gäller satsningen på en ökad automatisering av tullprocedurerna och ett minskat andel fel i tulldeklarationerna har utvecklingen gått i önskad riktning. Andelen automatklarerade tulldeklarationer har ökat från 50 procent år 1998 till 64 procent år 2001. Andelen tulldeklarationer som är ”rätt från början” har under samma period ökat från 10 procent till 63 procent.

Kontrollsiffror visar en splittrad bild

Granskar man årsredovisningarnas statistik över kontrollens utveckling är bilden splittrad. Till den positiva sidan hör att träffprocenten i varuundersökningarna ökat från att ha legat kring 10 procent i mitten av 90-talet till 44 procent år 2001.

Samtidigt är dock de sifferserier som redovisas över antalet kontroller och hur stora resurser som satsas på kontroller vikande under senare år. De nettodebiteringar dessa kontroller leder till har under samma period minskat kraftigt inom områdena *tullrevisioner* och *eftergranskningar*. Dessa minskningar vägs inte på långa vägar upp av marginella ökningar av nettodebiteringen inom områdena *varuundersökningar* och *punktskattekontroll*. Vi illustrerar utvecklingen i följande tabeller avseende tullrevision och efterkontroll.

¹⁶ Tullverket påpekar att denna överföring av resurser inte bara avser vår snävare definition av kontroll utan även de icke-fiskala kontrollerna som rör t.ex. narkotikasmuggling.

Tabell 3.3 Tullrevisioner; antal, nedlagd tid och nettodebitering, 1997–2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Antal revisioner	468	394	216	227	288
Antal timmar	97 533	91 401	57 210	50 014	52 424
Nettodebitering, tkr	300 240	623 158	192 236	85 061	77 646

Källa: Tullverkets årsredovisningar från åren 1999 och 2001.

Tabell 3.4 Eftergranskning; antal deklarationer, nedlagd tid och nettodebitering, 1997–2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Antal deklarationer	12 484	12 062	7 362	4 344	4 054
Antal timmar	22 077	19 867	15 259	15 883	15 421
Nettodebitering, tkr	41 671	76 006	20 645	9 552	15 761

Källa: Tullverkets årsredovisningar från åren 1999 och 2001.

Regeringen kommenterar utvecklingen i budgetpropositionen (Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 3, s. 27):

”Tullverket har inte uppnått målet att revisionsverksamheten skall utföras i samma omfattning som tidigare... Regeringen anser att tullrevision och eftergranskning är viktiga instrument för att säkerställa en riktig uppbörd och bekämpa ekonomisk brottslighet.”

Tullverket kommenterar i årsredovisningarna att den negativa utvecklingen beror på kompetensbortfall och interna prioriteringar. I årsredovisningen för 1999 skriver man på sidan 31:

”Tullverket har också haft relativt stora avgångar på revisionssidan och har i detta läge valt att prioritera den förebyggande verksamheten och att upprätthålla en god service i initialkontrollen. Orsaken till att målen för efterkontrollen inte uppnåtts är den medvetna satsningen på förebyggande information och således att bemanningen för efterkontrollen i den nya organisationen inte har kunnat upprätthållas på tidigare nivå”.

Sifferserier ger inte hela bilden

Tullverket bekräftar att såväl sifferserier som citat är rätt återgivna men att detta inte räcker för att fånga den utveckling som ägt rum. Man betonar att de senaste åren har andelen deklarationer som är ”rätt från början” ökat markant och att detta påverkar resultaten av efterkontrollerna. Att debiteringarna minskat beror också på andra faktorer som t.ex. att vissa tullsatser sänkts.

Tullverket menar att man är inne i ett systemskifte där mera riskanalys och ”rätt från början” ska leda till ett mindre behov av traditionell kontroll. Om-prioriteringen av resurser från revisionssidan till initialkontrollen gjordes för att påskynda systemskiftet. Att omedelbart avläsa resultat av detta systemskifte är, enligt Tullverket, inte möjligt.

Totalt sett menar Tullverket att det görs fler kontroller idag men på annat sätt och i andra delar av handelsprocessen, det kan t.ex. gälla systembaserade kontroller, förrevision, automatiska valideringar och kvalitetssäkring. Kvantitativt sett har kontrollen snarast ökat enligt en av våra kontaktpersoner på verket, men en sådan totalbild är svår att styrka med resultatmått p.g.a. verksamhetens komplexitet.

Internationellt framgångsrika

Den positiva bild Tullverket själva ger styrks av internationella jämförelser. Enligt verket finns jämförelser¹⁷ som visar att medan träffprocenten för varukontroller i Sverige de senaste åren legat mellan 19 procent och 44 procent ligger övriga EU-länder i allmänhet på nivåer mellan 2 procent och 5 procent. Bl.a. detta har gjort att Sverige ses som ett gott exempel och att många länder är intresserade av ”den svenska modellen”.

Utvecklingsarbete pågår...

En rad utvecklingsaktiviteter pågår inom kontrollverksamheten. Dit hör t.ex. *Uppföljning av tullrevisioner* där man följer upp effekterna av revisionerna genom att granska om reviderade företag ändrar beteende i så måtto att upptäckta feltyper elimineras. Aktiviteterna, som inte är finansierade av *Kontrollfunktionen i Staten*, visar att det satsas på kontrollen även efter att regeringens kontrollpengar förbrukats.

...och pågick redan före Kontrollfunktionen i Staten

Intressant att notera från t.ex. årsredovisningen 1994/95 är att man betonar de stora resurser verket satsat på personalutbildning och information till näringslivet med anledning av EU-inträdet. En särskild satsning gjordes just för att höja personalens kompetens inom revisionsområdet. Även inom tullens område gjordes alltså särskilda kontrollsatsningar redan före *Kontrollfunktionen i Staten*.

Kontrollpengar har ”fungerat som det var tänkt”

Gör man en bedömning enbart utifrån den statistik som finns är det svårt att bestämt uttala sig om kontrollen idag är mer prioriterad än före *Kontrollfunktionen i Staten*. Det beror bl.a. på att statistiken inte täcker hela den period vi analyserar. Vi tycker dock att det som talar för en ökad prioritering överväger, bl.a. för att det systemskifte som ägt rum är internationellt uppmärksammat och att Sverige ses som något av ett föregångsland.

Vid Tullverket pågår idag en rad utvecklingsaktiviteter med kontrollinriktning. Dessa utvecklingsaktiviteter, som ej är finansierade med medel från *Kontrollfunktionen i Staten*, talar för att här finns en vilja att utveckla kontrollverksamheten även när de särskilt destinerade medel som vi utvärderar tagit slut.

¹⁷ EU-intern statistik där enskilda medlemsländers siffror ännu ej får lämnas ut.

Detta skulle möjligen kunna tolkas som en positiv spridningseffekt av de 17 miljoner kronor verket erhöll för olika projekt inom *Kontrollfunktionen i Staten*. Tullverket säger att kontrollpengarna ”fungerat som det var tänkt, nämligen som en katalysator för att förbättra och effektivisera myndighetens fiskala kontroller”. Samtidigt tror man att de förändringar som genomförts blivit av även utan dessa särskilda medel men att kontrollpengarna ”starkt bidragit till den snabba utvecklingstakten”.

Att Tullverket gjorde särskilda kontrollsatsningar även innan medlen från *Kontrollfunktionen i Staten* överhuvudtaget var aktuella talar för att även andra faktorer än verket i samma riktning. Kraven från EU på hur administrationen av de gemensamma tullmedlen ska skötas torde vara en sådan faktor. Tullverket nämner även ökade handelsvolymerna, IT-utvecklingen och krav från kunderna som faktorer som påverkat utvecklingen.

3.2 Resultat från EA-värderingen

I detta avsnitt ska vi analysera om kontrollfunktionens stärkts hos myndigheter i allmänhet dvs. oavsett om de tilldelats särskilda medel från *Kontrollfunktionen i Staten* eller inte.

Metod

Denna fråga belyser vi genom att använda statistik från den s.k. EA-värdering som Ekonomistyrningsverket (ESV) gjort varje år sedan 1994/95.

EA-värderingen består av ca 50 frågor av ekonomiadministrativ karaktär ställda till samtliga myndigheter under regeringen samt försäkringskassorna. Genom att de flesta frågorna är desamma år från år finns det möjligheter att följa utvecklingen vad gäller myndigheternas ekonomiadministrativa standard.

ESV uttrycker själva att EA-värderingen har sin tyngdpunkt på *redovisning* och *intern kontroll*. Vi har plockat ut de frågor som vi anser passar vår definition av kontroll och mätt utvecklingen vad gäller dessa frågor. Som en slags kontroll jämför vi utvecklingen för *kontrollfrågorna* med utvecklingen för *övriga frågor* som mera är av redovisningskaraktär.

I bilaga 6 redovisar vi samtliga frågor som vi definierat som kontrollfrågor. Exempel på typiska kontrollfrågor är:

- *Undersöker myndigheten leverantörers skuldförhållanden avseende skatter och sociala avgifter?*
- *Är summan av räkenskapsårets befarade och konstaterade kundförluster låg?*

Övriga frågor är i allmänhet mera av redovisningskaraktär. Ett exempel på en sådan fråga är:

- *Är balansräkningen rätt uppställd i delårsrapport och årsredovisning och är den rätt inrapporterad till statsredovisningen?*

Frågorna i EA-värderingen besvaras antingen med ”Ja”, ”Nej”, eller ”Delvis” där respektive svar innebär antingen värdet ”1”, ”0” eller ”0,5”.

När samtliga myndigheters totalsumma för en fråga divideras med antalet myndigheter fås ett tal mellan 0 och 1 som visar hur väl myndighetskollektivet uppfyllt just den frågan. Om alla myndigheter uppfyller frågans kriterier blir det *relativa värdet* 1,000.

Genom att summera det relativa värdet för en grupp frågor och dividera med antalet frågor fås ett relativt värde för hela gruppen frågor. Det är på detta sätt vi räknat fram de tal som redovisas nedan¹⁸.

Det är viktigt att påpeka att EA-värderingen inte omfattar ekonomiadministrativa områden med särskilt regelverk vilket innebär att de system som hanterar mycket stora medelsflöden, t.ex. de som finns i de fem myndighetsområden vi diskuterat i avsnittet 3.1, inte ingår. De mått vi redovisar mäter istället hur myndigheterna sköter kontrollen av den typ av utgifter och intäkter som i princip alla typer av myndigheter hanterar.

Förbättrad kontroll

I följande tabell presenteras samtliga myndigheters sammanvägda relativa poäng för de frågor i EA-värderingen som vi definierat som kontrollfrågor. Jämförelseproblem gör att vi inte tagit med EA-värderingens första år 1994/95.

Tabell 3.5 Den sammanvägda relativa poängen för kontrollfrågorna för samtliga myndigheter, 1995/96–2001

	1995/96	1997	1998	1999	2000	2001
Relativt värde	0,866	0,916	0,931	0,935	0,949	0,951

Tabellen visar en ständig förbättring i hur myndigheterna uppfyllt kraven i de frågor i EA-värderingen som vi definierat som kontrollfrågor. Detta intryck förstärks av att värdena förbättrats i samtliga tolv frågor som ingår i

¹⁸ Beskrivningen är något förenklad. Det finns ytterligare ett möjligt svar nämligen ”ej tillämpligt” som räknas bort vid summeringarna. Vid summeringen av myndigheter väger alla myndigheter lika tungt, även s.k. koncernmyndigheter. Koncernmyndigheternas värde är dock en sammanvägning av värdet för koncernens olika delar där delmyndigheternas relativa ekonomiska storlek utgjort vikt. Se vidare t.ex. EA-värdering avseende år 2000 (ESV 2001:10).

måttet. Den sammanvägda utvecklingen är således inte ett resultat av en splittrad bild där vissa frågor visar en förbättring och andra en försämring.

Exempel på frågor där värdena förbättras betydligt mer än för genomsnittet är *Debiteras dröjsmålsräntor rätt?* och *Är hanteringen av osäkra fordringar rätt?*

Resultaten är en indikator på att kontrollen av statliga medel stärkts överlag inom statsförvaltningen även utanför de särskilda system där de största penningströmmarna mellan staten och medborgare eller företag hanteras. Att koppla denna positiva utveckling till just *Kontrollfunktionen i Staten* går dock inte.

RRV:s och ESV:s arbete viktigt

En mer direkt påverkan står säkert att finna i det arbete som myndigheter som Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket bedrivit. Inte minst det faktum att EA-värderingen görs och uppmärksammar brister torde ha en direkt påverkan på myndigheter att förbättra de delar där de fått dåliga resultat. I anslutning till EA-värderingen anordnas också seminarier med myndigheterna. Under hösten 2001 behandlades de områden i EA-värderingen som hade den ”den största utvecklingspotentialen”. ESV har också startat benchmarkinggrupper för myndigheter där resultaten för EA-värderingen utgjort en utgångspunkt.

RRV:s och ESV:s arbete har förstås en bredare ansats än enbart de områden av ekonomiadministrationen som vi definierar som ”kontroll”. Det som talar för att *Kontrollfunktionen i staten*, och alla andra faktorer som verkat för förbättrat kontroll, kan ha haft en påverkan på EA-resultaten är att ”övriga frågor” visserligen utvecklats positivt men inte lika snabbt som kontrollfrågorna. Den person vi talat med på ESV som arbetar med EA-värderingen säger dock att han aldrig tänkt på denna skillnad och han ser heller ingen självklar förklaring till skillnaderna.

Positiv utveckling med många förklaringar

Sammantaget är vår bedömning att det skett en positiv utveckling av kontrollen av statliga medel inom statsförvaltningen överlag. Det utvecklingsarbete som myndigheter som RRV och ESV bedrivit torde vara en viktig faktor bakom den positiva utvecklingen. Detta arbete har säkert spelat en större roll än eventuella spridningseffekter av *Kontrollfunktionen i staten*.

Att andra faktorer än *Kontrollfunktionen i Staten* troligen haft större betydelse för den positiva utveckling EA-värderingen visar innebär inte att vi vill förringa regeringens satsning på att dela ut stimulansbidrag. Däremot är detta ytterligare en indikation på hur många faktorer verkat i samma riktning efter tredebrottet i mitten på 90-talet då kontroll av statliga medel och beivrandet av fusk och fel blev frågor som kom i fokus.

Möjligen kan här finnas en mer direkt effekt av *Kontrollfunktionen i staten* då ett av de projekt som tilldelades medel och som dessutom finns med i vårt urval, nämligen RRV:s *Utbildning av Internrevisorer*, har en närmare koppling till det som EA-värderingen mäter. Detta visar hur komplicerade orsakssambanden är vad gäller alla olika insatser som gjorts, sedan mitten av 90-talet, för att förbättra kontrollen av statliga medel. Att reda hur stor betydelse de olika faktorerna haft är en omöjlig uppgift.

4 Möjligheter att följa upp och utvärdera

Sammanfattning

I samband med att *Kontrollfunktionen i staten* drogs igång ställde Finansdepartementet krav på att de som ansökte om medel skulle ange hur relevant uppföljning av projektens resultat skulle ske. På de projekt som tilldelades medel ställdes kravet att en slutrapport med en utvärdering av resultaten skulle lämnas.

Trots detta är den resultatrapportering projekten lämnat i de flesta fall undermålig. Över hälften av de slutrapporter som vi analyserat har inte redovisat några resultatmätt.

Att Finansdepartementet, genom att ställa krav på projekten, planerade för framtida uppföljning och utvärdering redan innan projektverksamheten drogs igång är föredömligt. Tyvärr följde man inte upp detta utan mycket av de goda intentionerna rann ut i sanden. En orsak tror vi kan vara att departementsmiljön inte är särskilt lämpad för att lägga upp och sedan dessutom bevaka uppföljning och utvärdering av en satsning som *Kontrollfunktionen i staten*, med många olika delprojekt och en tidsutdräkt på åtskilliga år. Om liknande satsningar ska genomföras i framtiden bör först regeringen se över hur resultatuppföljning och utvärdering ska organiseras.

Inledning

I detta kapitel analyserar vi hur kontrollprojekten i vårt urval levde upp till de kriterier som handlar om att projektens resultat skulle vara uppföljningsbara. Utifrån detta ger vi några goda råd kring hur uppföljning och utvärdering kan förbättras i liknande satsningar i framtiden.

Att projekten är uppföljningsbara är viktigt av flera olika skäl;

- det underlättar möjligheterna att göra en bra utvärdering både av enskilda projekt och av hela anslaget *Kontrollfunktionen i staten*
- möjligheterna till lärande och spridning av goda idéer ökar ju enklare man kan avgöra vilka projekt som varit lyckade och vilka som varit mindre lyckade
- själva vetskapen om att projekten kommer att följas upp och utvärderas torde öka incitamenten att använda de tilldelade pengarna så effektivt som möjligt

Vilka krav fanns?

Att kontrollprojekten skulle följas upp betonas på flera ställen i regeringens material om *Kontrollfunktionen i staten*.

I regleringsbrevet nämns möjligheterna att följa upp projekten som ett av de kriterier som skulle styra vilka projektförslag som skulle tilldelas medel från anslaget.

Detta specificeras i den information som Finansdepartementet skickade till myndigheterna om möjligheterna att ansöka om projektmedel för att stärka kontrollfunktionen i staten. I den inledande texten om vilka kriterier som ska användas för att välja ut projekt står att: *Resultat ska så långt som möjligt vara kvantifierbara, dvs. mätbara och uppföljningsbara.*

I ett särskilt avsnitt om hur ansökan bör vara utformad står att det tydligt ska anges

- *Förväntad ekonomisk betydelse (framförallt vad avser positiv effekt för statsfinanserna) eller annan positiv effekt.*
- *Hur relevant uppföljning lämpligt kan ske*

När sedan finansdepartementet valt ut vilka projekt som skulle tilldelas medel skickades ett beslutsmeddelande ut till myndigheterna. Där stod:

”Projekt som erhåller bidrag från anslaget A 20 Kontrollfunktionen i staten skall slutrapporteras till Finansdepartementet senast när slutbetalning rekvireras¹⁹. Rapporten ska bl.a. innehålla... uppnådda resultat, konstaterade eller bedömda effekter... Förväntad ekonomisk betydelse ska preciseras för samtliga förslag.”

Analys av urvalet

För att analysera i vilken mån kontrollprojekten uppfyllde kriterierna om uppföljning har vi gjort en närmare analys av ansökningshandlingar och slutredovisningar för projekten i vårt urval, dvs. de 20 projekt som beviljades projektmedel i den första ansökningsomgången.

4.1 Hur uppfyllde ansökningarna kriterierna om uppföljning och förväntade effekter?

I detta avsnitt analyserar vi ansökningshandlingarna för de 20 projekt som ingår i vårt urval. I vilken mån uppfylldes kriterierna om att ange förväntad ekonomisk betydelse eller annan positiv effekt samt hur relevant uppföljning skulle ske?

¹⁹ Denna mening ändrades sedermera till det starkare: *Projekt som erhåller bidrag från anslaget A 20 Kontrollfunktionen i staten skall utvärderas av den mottagande parten. Utvärderingen skall överlämnas i form av en rapport till Finansdepartementet senast när slutbetalningen rekvireras.* Projekten i vårt urval beslutades innan denna ändring gjordes.

En enda ansökan innehöll bedömning av förväntad ekonomisk betydelse

Endast en ansökan av tjugo anger ett belopp för förväntad ekonomisk betydelse. I det fallet görs en mycket grov skattning att förväntad ekonomisk betydelse kan *översiktligt beräknas till dubbla insatsen*. Förmodligen avses att man hoppas uppnå en besparing som är dubbelt så hög som de projektmedel man begär. Huruvida det handlar om en årlig besparing eller en engångseffekt framgår ej. I en annan ansökan anges en möjlig besparing på *flera miljoner kronor*. I en tredje ansökan talas om *betydande statliga besparingar*. De övriga ansökningarna säger i princip ingenting om vilka ekonomiska effekter man förväntar sig.

I vissa fall har vi förståelse för att det varit svårt att beräkna någon förväntad ekonomisk betydelse av projekten. Detta gäller för många av de *indirekta projekten*, alltså de projekt som har karaktären av ”vanliga utredningar” och som oftast utmynnar i ett antal förslag till regeringen och/eller andra myndigheter. Där är slutresultatet i form av ekonomisk effekt, i ett första steg avhängigt av hur många förslag som vinner gehör, i ett andra steg handlar det om när och hur effektivt förslagen implementeras. De ekonomiska effekterna kan inte avläsas förrän flera år efter att förslagen lagts och kan vara uppdelade på många olika områden och myndigheter.

I många av dessa fall förstår vi att de som skrivit ansökningshandlingarna inte velat spekulera i de ekonomiska effekternas storlek. Det gäller allra mest för några *indirekta projekt* som haft ett syfte som mer liknat en ren kartläggning än att man skulle komma med konkreta förslag. I de fallen är projektens påverkan på den konkreta kontrollverksamheten ännu mer svår-fångad.

De *direkta projekten*, alltså de projekt där myndigheter genomför förändringar i sin egen verksamhet, tycker vi definitivt borde ha kunnat komma längre vad gäller bedömning av ekonomiska effekter. Jordbruksverket gör t.ex. ingen bedömning av förväntade ekonomiska effekter i sina ansökningar om projektmedel. I senare dokument visar de dock med enkla räkneexempel vilka besparingar, i form av att man undviker EU-sanktioner, som ett lyckat projekt skulle kunna leda till. I slutrapporten från projektet *Kontroll av exportbidrag* står t.ex.:

”Totalt betalades under 1997 ca 700 miljoner kr i exportbidrag. Med scenariot att schablonmässiga korrigeringar, dvs. 2 %, 5 % eller 10 % av de deklarerade utgifterna inom ett utgiftsområde, skulle komma att tillämpas för Sverige efter en revision av EU-kommissionen, skulle belopp i storleksordningen 14–70 miljoner kr kunna komma att utkrävas från Sverige”.

Liknande enkla räkneexempel borde ha varit möjliga att ha med redan i ansökningarna, och från fler projekt än Jordbruksverkets, för att åtminstone

ge någon vägledning om storleksordningen av tänkbara ekonomiska effekter.

Andra positiva effekter beskrivs i de flesta fall

I kriterierna för hur ansökan skulle skrivas fanns ett alternativ för de som ej kunde ange förväntad ekonomisk betydelse nämligen att i stället ange *annan positiv effekt*. Sådana effekter finns beskrivna i de flesta projektansökningar. I många fall görs dock detta inte under någon särskild rubrik om effekter utan man får leta efter informationen på andra ställen som t.ex. där projektets syfte presenteras. De *direkta projekten* nämner saker som *fusk och missbruk uppmärksammas, minskad risk för kreditförluster, snabbare hitta och korrigera felaktigheter, undvika sanktioner från EU* och liknande som borde kunna vara uppföljningsbart.

De *indirekta projekten* nämner i allmänhet saker som att man ska presentera *förslag på förändringar i regelverk eller organisation av kontrollarbetet*. I dessa fall uppstår effekter av förändringar i kontrollarbetet i ett andra steg. Det är först om mottagarna bestämmer sig för att genomföra förslagen som sådana effekter kan uppstå. Likväl är åtminstone frågan om förslagen genomförs eller ej i högsta grad uppföljningsbar. Att sedan följa upp effekterna av de förslag som genomförs ligger ytterligare ett steg bort men kan mycket väl vara uppföljningsbart beroende på förändringarnas karaktär.

Sammantaget bedömer vi, utifrån hur förväntade effekter beskrevs i ansökningarna, att de allra flesta projekt borde ha kunnat ange hur relevant uppföljning skulle kunna ske. I de *direkta projekten* borde såväl effekter, i form av t.ex. färre felaktigheter eller minskat fusk, samt ekonomisk betydelse i form av besparingar för statskassan vara möjliga att följa. De *indirekta projekten* borde åtminstone kunna följa vilket genomslag deras förslag på åtgärder haft.

I hälften av ansökningarna saknades förslag på uppföljning

Med tanke på det som sägs i avsnittet ovan om de ganska goda möjligheter som fanns är det klenta resultatet när det gäller ansökningarnas förslag på *hur relevant uppföljning lämpligt kan ske* förvånande.

Av projekten i vårt urval är det bara *sju* som angivit hur uppföljning skulle kunna ske på ett sådant sätt att det gick att förstå vilka kvantifierbara mått som man avsåg använda. I samtliga dessa fall tycker vi att de valda måtten var rimliga både ur synpunkten att de skulle säga något om uppnådda effekter och att de borde vara fullt möjliga att ta fram.

I *tre* fall var det i ansökan angivna sättet att följa upp antingen så knapphändigt beskrivet att det var svårt att förstå vilka mått som avsågs eller så var de angivna måtten snarare kvalitetsmått än effektmått. I ett fall avsåg man t.ex. att följa upp kvaliteten i den utbildning man skulle bedriva men

man angav inga mått eller metoder för vilka effekter detta skulle ge i kontrollverksamheten.

I *tio* fall, dvs. häften av de ansökningar vi gått igenom, så var beskrivningen av hur relevant uppföljning skulle ske helt undermålig. I åtta av dessa fall fanns överhuvudtaget inget förslag på hur man skulle kunna följa upp projektet. I två fall verkar man helt ha missförstått frågan och istället angivit vilka metoder man skulle använda i själva projektarbetet och inte hur resultatet av projektet skulle kunna följas upp.

När det gäller *de indirekta projekten* har vi viss förståelse för att de inte presenterade förslag på hur *effekterna* av förändringar i kontrollarbetet skulle följas upp. I dessa fall är det troligt att mätbara effekter i form av kontrollresultat och besparingar i statsbudgeten inträffar först flera år efter avslutat projekt. Dessa projekt borde dock ha kunnat föreslå annan typ av uppföljning, t.ex. hur många av de förslag man lagt som hör sammats eller inte.

Att hälften av projekten inte har några förslag alls på hur relevant uppföljning kan ske är anmärkningsvärt. Man får intrycket att de som presenterade projektidéerna i de flesta fall hade en ganska klar uppfattning om vad projektet skulle kunna leda till men att man var ointresserade av möjligheterna att följa upp resultaten.

4.2 Uppföljning och utvärdering i slutrapporterna

Hittills har vi analyserat hur projekten uppfyllde kraven på att i ansökningshandlingarna ange hur resultatuppföljningen skulle kunna gå till. Ännu viktigare är förstås i vilken mån det fanns *relevant uppföljning* i de slutredovisningar projekten i urvalet lämnat till Finansdepartementet.

Oklart vad som är slutredovisning

Till att börja med konstaterar vi att i sex av de tjugo fallen kan vi inte finna något dokument som utgör en tydlig slutredovisning. I ett fall beror detta på att projektet inte avslutats. I några av de övriga fallen har projekt tilldelats ytterligare kontrollpengar för att genomföra fortsättningsprojekt med en nära koppling till det ursprungliga projektet. Kanske har det bidragit till att någon egentlig slutredovisning aldrig lämnats för det ursprungliga projektet?

I samtliga fall finns det dock någon slags rapportering lämnad till Finansdepartementet. I de fall rapporteringen inte utgörs av någon tydlig slutredovisning kan den utgöras av dokument som kallas delrapport eller något liknande.

För tidigt att bedöma resultat i slutredovisningarna

För flera av *de indirekta projekten* utgörs slutrapporteringen nästan enbart av den rapport där man beskriver vad man kommit fram till och vilka förslag man lägger. Någon ytterligare slutredovisning där man bedömer vilken genomslagskraft projektets förslag haft och vilka effekter detta lett till är sällsynt. Ett viktigt skäl till detta är förstås att det ofta kan gå en ganska lång tid från att projektets förslag i slutrapporten läggs fram till att mottagarna beslutar om de ska följa förslagen eller inte och ännu längre tid till man kan avläsa några kontrolleffekter av de förslag som genomförts. Att göra en bra uppföljning i samband med slutrekvisitionen av kontrollpengarna, som ofta gjordes i samband med att rapporten publicerades, har i dessa fall helt enkelt inte varit möjligt.

Samma problem, fast i mindre grad, gäller även för *de direkta projekten* där myndigheter genomfört förändringar i kontrollverksamheten, antingen i form av någon försöksverksamhet eller direkt på mer permanent basis. Även i dessa fall har en slutredovisning inlämnad i samband med projektets avslutande i många fall haft ett ganska dåligt underlag för att redovisa resultat. En slutredovisning ett eller två år efter projektavslutet hade kunnat ge mycket bättre information om vilka effekter projekten givit.

Över hälften av projekten har inte redovisat några mått

Av de tjugo projekten i vårt urval har elva inte några resultatmått alls i sina slutredovisningar eller det dokument som närmast motsvarar en slutredovisning. De övriga projekten har åtminstone levererat några slags mått på kontrolleffekter eller bedömningar av ekonomisk effekt. I de flesta fall är det dock alltför ofullständigt eller osäkert för att slutredovisningen ska kunna användas ens för en grov bedömning av projektets resultat. När det gäller att ange den ekonomiska betydelsen av de förändringar projekten lett till, eller de förslag man vill genomföra, bedömer vi att endast ett av projekten i sin slutredovisning redovisar detta på ett sådant sätt att någon slags "lönsamhet" kan bedömas.

Flera orsaker till dålig uppföljning

En orsak till att slutredovisningarna i de flesta fall var undermåliga vad gäller redovisning av resultat och ekonomiska effekter är, som vi tidigare varit inne på, att de ofta lämnades i samband med projektavslutet, vilket i många fall var alltför tidigt för att några tillförlitliga resultat fanns att redovisa.

En annan orsak synes vara för svag styrning från Finansdepartementet. Till en början sköttes det hela föredömligt genom att man tänkte på resultatuppföljning och framtida utvärdering redan i samband med att projektverksamheten skulle sättas igång. Idén att de som ville genomföra kontrollprojekt i sina ansökningar skulle ange hur man skulle följa upp projektets resultat är utmärkt. En grundregel i utvärderingsmetodik är just att kvalitén på utvärde-

ringen ofta blir mycket bättre om man planerar för utvärderingen redan före den aktuella åtgärden sätts igång. Då har man t.ex. möjligheten att göra en s.k. förmätning att jämföra slutresultatet med och att se till att relevant statistik produceras och samlas in.

Problemen började i stället i nästa steg. När Finansdepartementet utan vidare åtgärder godkände ansökningar som undermåligt eller inte alls angav hur projektens resultat skulle följas upp kan det ha fungerat som en klar signal för projekten att inte heller leverera någon uppföljning värd namnet i slutrapporterna.

Orsakerna till att en lovande början vad gäller kraven på uppföljning inte fortsatte lika bra tror vi kan ha att göra med att departementsmiljön, och det gäller kanske i synnerhet Finansdepartementets budgetavdelning, kanske inte riktigt passar för att administrera en sådan aktivitet. Under de sex år som gått sedan *Kontrollfunktionen i staten* drogs igång har ansvaret för att administrera anslaget växlat mellan många olika handläggare på departementet. Den kontinuitet som hade behövts för att bevaka att kontrollprojekten följde upp resultaten på det sätt man tänkt när satsningen drogs igång har inte funnits. Detta har förstås de som ute på myndigheterna arbetat med kontrollprojekten märkt vilket kan ha lett till att resultatuppföljningen prioriterats ned inom projekten.

4.3 Slutsatser och förslag

Inledningsvis i detta kapitel betonade vi hur viktigt vi anser det vara att satsningar som *Kontrollfunktionen i Staten* utvärderas på ett bra sätt. Att vi inte är ensamma om denna åsikt visar följande text som finns i RRV:s första ansökan till *Kontrollfunktionen i Staten* som också innehåller vissa allmänna kommentarer:

”Det är av avgörande vikt för satsningens framgångsmöjligheter och uthållighet att effekterna av de åtgärder som vidtas – såväl kortsiktigt som långsiktigt – kan mätas på ett någorlunda objektivt sätt efter generella kriterier. Ett viktigt led inledningsvis blir därför att utforma sådana kriterier, mätpunkter och mätsystem. Effekter måste kunna påvisas såväl vad gäller statsfinansiella effekter som ökad ”träffsäkerhet” i bidragsgivning, taxering och uppbörd.”

Även finansutskottet har betonat vikten av att satsningar där regeringen fördelar projektbidrag följs upp och utvärderas:

”Utskottet ansåg vidare att det i sådana fall var särskilt angeläget... .. att en kontinuerlig uppföljning sker och att en ordentlig utvärdering görs efteråt.”
(se 2001/01:RR 14, Bilaga 1, s. 51)

Att Finansdepartementet planerade för framtida uppföljning och utvärdering redan innan projektverksamheten i *Kontrollfunktionen i staten* drogs igång är föredömligt. Tyvärr följde man inte upp detta utan mycket av de goda intentionerna rann ut i sanden. En orsak till detta tror vi kan vara att Finansdepartementets budgetavdelning är en miljö som inte är särskilt lämpad för att lägga upp och sedan dessutom bevaka uppföljning och utvärdering av en satsning som *Kontrollfunktionen i staten*, med många olika delprojekt och en tidsutdräkt på åtskilliga år. I vilken grad motsvarande problem skulle uppstå även om någon annan del av Regeringskansliet administrerat uppgiften avstår vi från att bedöma men frågan bör ställas om detta är en aktivitet som Regeringskansliet överhuvudtaget bör syssla med.

Om regeringen även i framtiden ska genomföra satsningar liknande *Kontrollfunktionen i staten* hoppas vi att man liksom denna gång tidigt har resultatuppföljning och utvärdering i åtanke. Frågan om hur uppföljning och utvärdering närmare ska organiseras bör dock ses över.

En möjlighet är att lägga ut all administration av uppföljning och utvärdering utanför Regeringskansliet. Ett alternativ kan då vara att ge den organisation som ska genomföra slututvärderingen av hela satsningen ansvaret även för planering och bevakning av att relevant uppföljning kommer fram. En fördel med att välja ett sådant tillvägagångssätt är att den organisation som ska genomföra slututvärderingen då också får möjligheter att anpassa hela upplägget till den metod som passar bäst för att göra en bra slututvärdering.

Att lägga ut ansvaret för att initiera och bevaka projektens resultatuppföljning utanför Regeringskansliet kan dock ha sina nackdelar. En risk med en sådan modell kan t.ex. vara att regeringen, som har det yttersta ansvaret för projektmedlen, lättare släpper detta ansvar. Att regeringen aktivt följer resultaten av de projektmedel de själva delar ut är mycket viktigt.

Vi har idag inget färdigt förslag på hur detta dilemma ska lösas. Men om regeringen ska genomföra satsningar som liknar *Kontrollfunktionen i staten* även i framtiden är det viktigt att man först löser frågan om hur uppföljning och utvärdering ska organiseras.

Avslutningsvis har vi två konkreta förslag som gäller oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs:

1. En orsak till att myndigheternas resultatrapportering i de slutrapporter som skickades till Finansdepartementet inte var bättre är säkert valet av mättidpunkt. Det är naturligtvis inte fel att projekten gör någon slags bedömning av resultaten i samband med att projekten avslutas. Detta hindrar dock inte att man även har en senare mättidpunkt. Tillförlitliga mätningar av faktiskt inträffade effekter kan oftast inte göras förrän

minst ett år förflutit efter avslutat projekt. Detta bör regeringen beakta vid liknande satsningar i framtiden.

2. För att öka projektens incitament att åstadkomma en ordentlig redovisning av de resultat som åstadkommits föreslår vi att regeringen, vid liknande satsningar i framtiden, håller inne en viss del av projektmedlen till dess att begärd resultatrapportering lämnats in och godkänts.

Bilaga 1



REGERINGEN

Finansdepartementet

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2001-07-02
Dnr. 2001/300-5

Regeringsbeslut

2001-06-28 Fi96/3840
(delvis)

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Tillagd	FA U
Kontakt med	
Beslut	ee
Datum	2001-07-02
Sign.	Q

Uppdrag att utvärdera verksamhet som finansierats via anslaget Kontrollfunktionen i staten

(1 bilaga)

Ärendet

Kontrollen av hanteringen av statliga medel utgör ett prioriterat område för regeringens arbete. I syfte att stärka denna kontroll har riksdagen anvisat 305 miljoner kronor för kontrollinsatser under perioden 1997 - 1999. För detta ändamål har regeringen beviljat ett 50-tal projektbidrag under 1997 - 2000. Flertalet av dessa projekt har nu avslutats och en utvärdering bör genomföras av resultatet av kontrollinsatserna. Regeringen har i regeringsbeslut 1999-02-11 beslutat om medel för utvärdering av den verksamhet som finansierats via anslaget Kontrollfunktionen i staten.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av den verksamhet som finansierats via anslaget A14 Kontrollfunktionen i staten.

I uppdraget ingår att:

- Utvärdera resultatet av ett urval av kontrollprojekten, dvs. vilka förändringar kan iakttas som en konsekvens av projekten och vilken varaktighet bedöms förändringen få. En skattnings skall även göras av förändringarnas värde i kronor.
- Utvärdera om kontrollprojekten lett till prioritering av myndigheternas kontrollfunktion och om denna prioritering i sådant fall kan bedömas vara bestående.
- Utvärdera den samlade effekten av de granskade kontrollprojekten i förhållande till anslagets syfte och tilldelade medel från anslaget samt göra en bedömning av stimulansbidrag som medel för att få effekt.

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@finance.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Finance; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Besöksadress
Drottninggatan 21

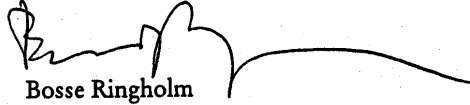
Telefax
08-21 73 86

Telex
117 41 FINANS S

Statskontoret skall avrapportera uppdraget senast den 1 juni 2002.

För finansiering av uppdraget får Statskontoret rekvirera projektbidrag om högst 500 000 kronor, varav 25 procent utbetalas vid igångsättning av projektet och 75 procent vid slutfört uppdrag. Projektbidrag utbetalas mot rekvisition enligt bilaga till detta beslut. Vid slutrekvisition skall en slutredovisning av projektet inklusive ekonomisk redovisning bifogas.

På regeringens vägnar



Bosse Ringholm

Kristina Padrón
Kristina Padrón

Kopia till

Statsrådsberedningen
Samtliga departement
Ju, F
Fi, RoB
Fi, EG

Bilaga 2

Innehållsförteckning

AMS: Kontrollrutinprojektet	85
AMS: Kontroll av sökandeaktivitet	91
RFV: Rätt Ersättning	94
RRV: Att motverka fel, fusk och missbruk	102
RRV/ESV: Vidgad användning av ekonomidatabaser	106
RRV: Utbildning och nätverk för internrevisorer	109
RRV: Svart arbete	112
RRV: Datorrelaterade missbruk och brott	116
RRV: Skattekontrollens ekonomiska värde	120
RRV: Projekt om företagsstöd	127
RSV: Bosättningskontroll	133
SJV: Fondkoordinatorsprojektet	141
SJV: Miljöstödsprojektet	144
SJV: ATEKA-projektet	148
SJV: Kontroll av exportbidrag	152
RRV: Projekt om Jordbruksfonden	156
RRV: Projekt om Fiskefonden	162
GTS: Projekt om säkerheter	165
GTS: RISK-projektet	170
EU-bedrägeridelegationen: Skyddet av EU-medlen	175

Kontrollprojekten i sammanfattning

AMS: Kontrollrutinprojektet

Projektets syfte och genomförande

För att förhindra dubbla utbetalningar ville Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Riksförsäkringsverket (RFV) och Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) utveckla en maskinell rutin för avstämning av fattade beslut avseende förmåner och utbetalningar mellan arbetslöshetskassorna, CSN och RFV. Samarbetesprojektet syftade till:

- att förhindra att oförenliga beslut avseende förmåner fattas och/eller upptäcka och stoppa dubbla utbetalningar från två eller flera bidragssystem.
- att kartlägga ”gränserna” för när arbetslöshetsersättning kan respektive inte kan betalas ut jämsides med ersättningar från socialförsäkringssystemet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, studiestöd och studielån.
- att konstruera ett system där man utifrån ovan definierade ”gränser” kan hitta de personer som fått beslut om ersättning från två eller flera av bidrags-/försäkringssystem på felaktiga grunder eller förhindra att sådana beslut fattas.
- att konstruera ett signalsystem till berörda instanser så att de kan förhindra och/eller åtgärda felaktig utbetalning av ersättning.
- att skissa på hur detta kontrollsystem skall bli känt och accepterat av allmänheten.

Projektet var planerat att bestå av fyra etapper: kartläggning, försöksverksamhet, produktion och utvärdering av kontrollsystemet.

Även om syftet från början var att åstadkomma ett system för avstämning i efterhand av fattade beslut för att förhindra dubbla utbetalningar så konstaterade man redan tidigt i projektet att det var bättre att utveckla system som förhindrar att sådana beslut överhuvudtaget fattas.

Finansiering

Projektet har vid fem tillfällen beviljats medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten* till totalt kostnad på 19,66 miljoner kronor.

Kontrollrutinprojektets projektbidrag

Beslut	1997-03-06	1997-12-19	1999-02-11	2000-01-27	2002-02-14	Totalt
tkr	5 000	1 250	1 410	4 500	7 500	19 660

Tidsplan

Enligt den tidsplan som angavs i projektets *första* rekvisition skulle etapp 1 börja i oktober 1997 och avslutas i januari 1998. I den rekvisition som följde av den *andra* ansökan är tidsplanen oförändrad. Projektet kunde hålla tidsplanen och avsluta etapp 1 som planerat.

I den *tredje* ansökan skriver AMS att ”kostnaderna för systemutveckling innefattande anpassning av respektive medverkande parts befintliga system blir påtagligt högre än vad som preliminärt bedömdes i den ursprungliga ansökan”.²⁰ Enligt den nya tidsplanens skulle etapp två avslutas i juni 2001. Att projektet tvingades revidera tidsplanen berodde, enligt ansökan, främst på två saker. Dels på att inget system, till någon del, kunde driftsättas förrän det förelåg tillstånd från regeringen. Dels på samarbetet/samordningen med SHS-projektet.²¹

I den *fjärde* medelsansökan skriver AMS att projektet drabbats av förseningar ”på grund av att vi tvingats synkronisera projektarbetet mot andra interna förändringsarbeten hos respektive part. Exempelvis arbetet med sekelskiftesproblemen samt tillhörande programmeringsarbeten”. Vidare skriver man att ”I och med att beslutet/tillståndet rörande utvidgad försöksverksamhet dröjer, kommer projektarbetet att fördröjas i motsvarande grad”.²² Den *femte* ansökan innehåller inga resonemang om tidsplanen.

Förväntat resultat

Enligt den *första* ansökan skulle ett system för avstämning av fattade eller planerade beslut och/eller löpande kontroll av utbetalningar kunna förhindra dubbla utbetalningar till ett uppskattat värde av åtskilliga miljoner kronor per år.

I den *femte* ansökan preciseras de potentiella statsfinansiella besparingarna till åtminstone 65–80 miljoner kronor per år. Beräkningen grundar sig på undersökningar som visar att fusk med dubbla utbetalningar motsvarar cirka två promille av utbetald arbetslöshetsersättning. De system som administreras av de i projektet samverkande myndigheterna utbetalar årligen ca 300 miljarder kr. Av dessa utbetalningar svarar arbetslöshetsersättningen för ca tio procent.

Kontrollrutinprojektet förväntades även bidra till att effektivisera handläggningen, förbättra servicen och öka förutsättningarna att beslut om ersättning till den enskilde blir rätt från början.

²⁰ Ansökan om projektmedel för 1999, Dnr Fi 96/3840. Dnr F97-1153-60.

²¹ Spridnings- och HämtningsSystemet, SHS, initierades i december 1997 och syftade till att skapa en gemensam ”teknisk plattform” för statliga myndigheter och verk. SHS finansierades inte av anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

²² Kontrollrutinprojektet – Medelsansökan. Dnr F97-1153-60.

Överföring av information mellan befintliga register och system

Under etapp *ett* kartlades berörda regelverk. Etapp *två* (utveckling och implementering av tekniska lösningar) pågår fortfarande. Ett första *steg* inom etapp två är dock slutförd, nämligen arbetet med att utbyta information mellan befintliga register och system. Tekniken innebär bl.a. att data utbyts nattetid och att varje dataöverföring alltid föregås av en förfrågan. Vidare har en prototyp över en tänkt framtida arbetsmetodik byggts och driftsatts.

Tillsättande av Informationsutbytesutredningen och därpå följande lagändringar

Modellen för steg två innebär att data ska kunna läsas ”on line”, dvs. erhållas i realtid och utan fördröjning. I samband med att steg två skulle påbörjas kunde Kontrollrutinprojektet konstatera att aktuell lagstiftning inte medgav utökad informationsutbyte. Visserligen kunde länkar som löper mellan de berörda myndigheterna och från a-kassor till respektive myndighet driftsättas men inte länkar från respektive myndighet till a-kassor. Vidare var det oklart om rådande lagstiftning medgav införande av s.k. ”direktåtkomst”, dvs. informationsutbyte ”on-line”.

I december 1998 begärde de berörda myndigheterna och SO tillstånd för att bedriva försöksverksamhet med ett utvidgat informationsutbyte enligt den modell som projektet arbetade för.²³ Regeringen beviljade inte tillstånd utan valde istället att i juni 1999 tillsätta en särskild utredare, den s.k. Informationsutbytesutredningen, att göra en översyn av förutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna (dir. 1999:53). De i Kontrollrutinprojektet deltagande parterna var företrädare i Informationsutbytesutredningen.

I oktober 2000 lämnade Informationsutbytesutredningen betänkandet *Rätt underlag – rätt beslut* (SOU 2000:97) som resulterade i en proposition (2000/01:129) med förslag på lagändringar i syfte att möjliggöra ett ökat informationsutbyte mellan de berörda parterna. Vid riksdagsbeslutet den 14 november 2001 biföll kammaren konstitutionsutskottets förslag (bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18) och regeringen fick igenom sitt förslag:

- att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess blir tillämpliga i ärenden om arbetslöshetsersättning genom att arbetslöshetskassorna anges i bilagan till sekretesslagen.
- om uppgiftsskyldighet, anpassning till personuppgiftslagen, överföring av information på ADB-medium samt direktåtkomst till elektronisk lagrad information.

²³ Begäran om tillstånd för utökad informationsutbyte via medium för ADB under försöksverksamhet. Dnr F97-1153.

De lagar som ändrades var: sekretesslagen (1980:100), lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lag (1994:459) om arbetsförmedlingsregister, socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), lag (1962:381) om allmän försäkring, lag (1986:378) om förlängt barnbidrag, samt lag (1998:678) om inkomstgrundad ålderspension.

Enligt AMS har beslutet skapat förutsättningar för att fortsätta utbyggnaden av informationsutbytet mellan de berörda parterna.

Särskilda skrivningar i de berörda myndigheternas regleringsbrev

Ett annat resultat av Kontrollrutinprojektet är att de myndigheter som ingår i projektet, dvs. AMS, CSN och RFV, i sina regleringsbrev fått likalydande uppdrag att

”... under 2002 vidta de åtgärder som krävs för att det av statsmakterna beslutade elektroniska informationsutbytet skall komma till stånd och målen med reformen uppnås. Samarbetet skall ske med övriga berörda myndigheter och organisationer inom ramen för det s.k. Kontrollrutinprojektet”.

Kontrollrutinprojektet – ringar på vattnet

Kontrollrutinprojektet har rönt viss uppmärksamhet.

- RRV har i rapporten *Effektivare informationsförsörjning inom transferringsområdet* (RRV 1998:48) förordat att utvecklingsarbetet avseende informationsutbyte mellan myndigheter fortsättningsvis arbetar efter den modell som Kontrollrutinprojektet arbetat efter.²⁴
- Under våren 1999 genomförde Invandrarverket en konferens där Kontrollrutinprojektet var representerat. Syfte med konferensen var att finna metoder och rutiner för att stoppa ”bidragsfusket”.
- Toppledarforum har lyft fram *Kontrollrutinprojektet* som ett pilotprojekt inom sitt projekt Transfereringssamverkan.

Förändringarnas varaktighet

Projektet pågår fortfarande. Eftersom de särskilda projektmedlen bara får användas år 2002 ut kommer projektet (som organiserat projekt) att avslutas i och med 2002 års utgång. Enligt AMS kommer dock arbetet, i och med bl.a. formuleringarna i regleringsbreven, att fortskrida även efter det att Kontrollrutinprojektet formellt avslutats. Av regleringsbreven framgår även att regeringen har för avsikt att längre fram begära in bedömningar av ”i vilken utsträckning felaktiga utbetalningar kunnat undvikas, vilken effekt de vidtagna åtgärderna har haft för att förbättra servicen för enskilda, i vilket utsträckning antalet återkravsärenden har kunnat begränsas samt uppnådda effektiviseringsvinster”.

²⁴ RRV 1998:48 s 53.

Sammanfattningsvis, de förändringar som hittills framkommit, lagändringar och särskilda skrivningar i de berörda myndigheternas regleringsbrev, får bedömas som varaktiga.

Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod

Projektet är kraftigt försenat jämfört med den tidsplan som angavs i den ursprungliga ansökan men har kunnat uppvisa förändringar inom en begränsad tidsperiod. Det bör dock noteras att projektet till sitt innehåll vidgats jämfört med vad som ursprungligen åsyftades och att projektet nödgats invänta en förändring av lagstiftningen – en process som tog närmare tre år från det att den initierades av projektet.

Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet

Det finns en tydlig och uttalad koppling mellan projektet och det riksdagsbeslut som fattades rörande ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet. Kopplingen till Kontrollrutinprojektet är även klar och uttalad när det gäller formuleringarna i de berörda myndigheternas regleringsbrev.

Projektet skulle inte ha genomförts utan kontrollpengar

Vår bedömning är att Kontrollrutinprojektet ligger utanför ramen för de berörda myndigheternas löpande uppgifter och därför troligtvis inte blivit av om inte projektet beviljats särskilda medel. Vår slutsats grundar sig både på att projektet involverar flera myndigheter och att det är ett ”riskprojekt”.

Mått på kontrolleffekter och ekonomiskt värde

Projektet har uppskattat de statsfinansiella besparingarna till åtminstone 65-80 miljoner kronor per år. Eftersom den fortsatta utbyggnaden av informationsutbytet mellan de berörda parterna i projektet ännu inte kommit igång finns inga efterhandsberäkningar att redovisa. Vi har trots det funnit två olika kvantitativa bedömningar av projektets resultat. RFV genomförde en utvärdering av vad den nya frågerutinen mot a-kassorna inneburit på deras område. Utvärderingen, som gjordes på ett urval av 200 ärenden, visade att:

- i 22 procent av ärendena rörande beslut om ersättning har kunderna erhållit en höjd ersättning med 328 kr/dag²⁵ och i 5 procent har ersättningen sänkts med i genomsnitt 44 kr/dag.
- i 40 procent av ärenden har tiden för genomströmning blivit kortare och i 17 procent har den blivit längre.
- i 45 procent av ärendena har handläggningstiden blivit kortare och i 13 procent har den blivit längre.

²⁵ En övervägande del av dessa ärenden avser ersättning vid utbetalningsbidrag. Det har inneburit att kunden erhållit en riktig ersättning redan från första utbetalningen och därmed inte behövt invänta en senare tilläggsutbetalning.

RFV:s utvärdering visar att Kontrollrutinprojektet fått positiva återverkningar i form av mer konkreta utbetalningar. I detta fall har det inte lett till några statsfinansiella besparingar att tala om. Därutöver har administrativa kvalitetsvinster uppnåtts i form av förkortade handläggnings- och genomströmningstider.

Inom Kontrollrutinprojektet har beräkningar gjorts av projektets kostnader samt vilka administrativa vinster som uppnåtts. De totala kostnaderna för investeringar och utvecklingsarbete har beräknats till 29,8 miljoner kronor, medan ökade driftskostnader beräknats till 3,5 miljoner kronor och möjliga intäkter/besparingar till knappt 12,5 miljoner kronor per år. De 12,5 miljoner kronor i årliga besparingar avser de besparingar i administrationskostnader, som bedöms kunna uppnås till följd av snabbare handläggning, som i sin tur är en följd av att information snabbare kan inhämtas, telefonsamtal undvikas m.m. genom att berörda parter får direktåtkomst till beslutsunderlag (information hos samverkanspart).

Beräkningen visar att Kontrollrutinprojektet möjligen är lönsamt även exklusive de stora statsfinansiella besparingar, i form av att förhindra dubbla utbetalningar som är projektets främsta syfte. Eftersom det är just kontrollfunktionerna som är i fokus för vår utvärdering anser vi inte att denna lönsamhetsbedömning uppfyller våra krav på ett mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.

Kontrollrutinprojektet i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Tveksamt
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Ja
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Tveksamt
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

AMS: Kontroll av sökandeaktivitet

Bakgrund

Enligt AMS har risken för otillbörligt utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen ökat bland gruppen ”utfyllnadsstämlare”, dvs. deltidsarbetslösa och arbetslösa med korta vikariat hos samma arbetsgivare. Många arbetssökande som får arbete eller påbörjar en utbildning är dåliga på att meddela arbetsförmedlingen om sin ändrade status. Den verkliga tid som dessa personer står till arbetsmarknadens förfogande bedömdes mycket svår att kontrollera. Den lilla risken för upptäckt och den allmänna föreställningen om att fusket var utbredd ansågs medföra en fara för en urholkning av försäkringssystemets legitimitet.

Projektets syfte och genomförande

Talsvarssystemets grundidé var att förena höjd service med förbättrad kontroll av de arbetssökandes tillgänglighet. Genom att förse de arbetssökande med information mellan besöken på arbetsförmedlingen var tanken att öka servicegraden och samtidigt förbättra kontrollen.

Projektets målgrupp var arbetssökande med kassaersättning som var arbetslösa eller hade timanställning. Projektet syftade främst till att:

- aktivera de arbetssökande
- ge information om vilka sökande som fortfarande var aktuella
- störa sökande som var förhindrade att ta arbete men som ändå önskade ersättning
- utöka kontakterna mellan arbetsförmedling och arbetslösa

AMS upphandlade en telefonlösning, ”Talsvar” från Telia MegaCom. Systemet var tänkt att ingå som en del i AMS:s nya arbetsförmedlingssystem, AIS. I ett utbyggt talsvarssystem skulle det vara den arbetssökandes ansvar att hålla arbetsmarknadsstatusen aktuell. Efter grundlig information om talsvarssystemet skulle det vara den arbetssökandes uppgift att på bestämd kontaktdag ringa och *hämta* information om t.ex. lämpliga lediga tjänster samt *lämna* information om sin egen status (fått anställning, förhindrad att ta arbete etc.) Utöver obligatorisk kontaktdag skulle det vara möjligt för den arbetssökande att lämna meddelanden varje vardag. Om en sökande inte skulle ringa på avtalad kontaktdag skulle personen i fråga avaktualiseras och en avanmälan skickas till arbetslöshetskassan.

Finansiering och tidsplan

AMS sökte och fick 100 000 kronor för en förstudie och beviljades sedan ytterligare 1,8 miljoner kronor. Projektet avslutades i förtid och oförbrukade medel (313 318 kronor) återbetalades till Finansdepartementet. Den totala kostnaden för projektet var således 1 586 682 kronor.

Förväntat resultat

Enligt AMS skulle projektet sannolikt resultera i att arbetslösheten minskade i målgruppen. Detta eftersom arbetsförmedlingarna snabbare skulle få kännedom om sökande som inte längre står till arbetsmarkandens förfogande. Genom den ökade informationen skulle, enligt ansökan, utbetalning av ersättning från arbetslöshetskassan skulle minska med uppskattningsvis flera hundra miljoner kronor per år.

Projektet avslutades i förtid

Under hösten 1998 bedrevs ett försök med talsvar vid arbetsförmedlingen i Karlshamn. Trots att försöket inte kunde göras i AIS och förmedlarna därmed tvingades till dubbelarbete var förmedlarna positiva och kännedomen om i vilken utsträckning de arbetssökande kunde ta arbete ökade. De ekonomiska konsekvenserna utvärderades inte.

AMS avslutade projektet i förtid av följande orsaker:

1. Svårigheter att skapa en teknisk plattform och komma överens med Telia om ett enkelt sätt för de sökande att ringa gratis. Det sistnämnda var viktigt eftersom det inte bedömdes som hållbart att låta den sökande betala för ett samtal som kunde betraktas som en av AMS initierad kontroll.
2. Sedan projektet startade har den tekniska utvecklingen banat väg för Internettjänster istället för talsvar. Enligt AMS är dock Internettjänsterna fokuserade på service och inte på kontroll. När AMS under år 2002 beräknas blir klara med de sökandes egen sida kommer emellertid möjligheten till kommunikation via Internet att öka kraftigt vilket i sin tur anses leda till förbättrade kontrollmöjligheter.
3. AMS håller på att utveckla en mer kvalificerad kundtjänst per telefon som kan utföra en del av det som var tänkt i talsvarslösningen. Enligt AMS kommer utvecklandet av kundtjänsten att underlätta för AMS att komma i kontakt med sökande. I Västra Götaland har AMS idag en Internetförmedling, Af Västra Götaland. Där arbetar man också mycket med att ringa eller skriva till sökanden för att höra om de fortfarande står till arbetsmarknadens förfogande. Detta kan ses som en del av kontrollen även om det till stor del handlar om att underlätta förmedlingens matchning genom att ej aktuella sökande försvinner som aktuella.
4. Handlingsplaner för de arbetssökande och Aktivitetsgarantin gör att många arbetssökande inte längre har samma behov av att vara i kontakt med arbetsförmedlingen per telefon för att deklarerat att de söker arbete. I handlingsplanen görs det klart för sökanden att efter 100 dagar gäller lämpligt arbete i hela landet som huvudregel. För att aktivera sökanden utformas en aktivitetsplan och en tidsplan. Önskar sökanden inte med-

verka meddelas a-kassan. Enligt AMS har mängden meddelanden till a-kassorna ökat väsentligt.

Projekt om sökandeaktivitet i sammanfattning

Eftersom försöket med talsvar avbröts är det självklart att de flesta av de kriterier vi satt upp inte uppfyllts. Vi bedömer dock att kontrollpengarna haft stor betydelse för att försöket genomfördes. Försök av detta slag med stora inslag av ”risk” ligger inte inom ramen för en myndighets löpande uppgifter. Vår kontaktperson på AMS bedömer också att försöket knappast gjort utan ”kontrollpengarna”.

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Nej
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Nej
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Nej
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Nej
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Ja
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

RFV: Rätt Ersättning

Bakgrund

Under åren 1995–96 genomförde Riksförsäkringsverket (RFV) flera projekt kring fusk och RFV fastställde nya riktlinjer för försäkringskassornas internkontroll och rapportering. Mycket arbete ansågs dock återstå för att de nya riktlinjerna och dess idéer skulle få fullt genomslag i det dagliga arbetet ute i kassorna.

Syfte och metod

Syftet med projektet Rätt Ersättning var att fullfölja det kontrollarbete som påbörjats. Dvs. föra ut de nya riktlinjerna för internkontroll och skapa en gemensam syn på vad som är rätt handläggning.²⁶ Följande aktiviteter på nationell och kassanivå aviserades:

- Ett seminarium med kassarepresentanter för att överlägga om det fortsatta arbetet.
- Konferens med RFV:s och försäkringskassans ledningar i syfte att skapa en gemensam plattform kring etikfrågor och internkontroll samt åtgärder för att bekämpa missbruk och fusk.
- Kompetensutveckling för alla handläggare på försäkringskassorna som jobbar med försäkringen.
- Från RFV fördela projektmedel till kassor för projekt för att motverka missbruk och fusk.
- För att tydligare markera den enskildes ansvar för de uppgifter som lämnas planerade man att under 1997 gå igenom samtliga blanketter som riktar sig till de försäkrade.

Projektet beviljades ytterligare medel och förlängdes. Det fortsatta projektarbetet skulle vara inriktat på följande tre områden:

- *Rätt från början.* Dvs. kompetensutveckling inom kvalitetssäkring och kvalitetskontroll och implementering av de nya administrativa föreskrifterna för försäkringskassan.
- *Samverkan.* Projektet ville bidra till en ökad samverkan mellan i första hand polis/åklagarmyndighet, lokala skattemyndigheten (folkbokföringen) och kronofogdemyndigheten.
- *Statistik och redovisning.*

²⁶ Enligt prop. 1999/2001:1, s 37 var projektets syfte att genomföra aktiviteter på nationell nivå och på varje enskild försäkringskassa för att minimera risken för fel, missbruk eller fusk i socialförsäkringen. Enligt RFV:s årsredovisning för 1997 var syftet med projektet att ”socialförsäkringen i utökad utsträckning skall betalas ut till rätt person i rätt omfattning (rätt från början)”.

Finansiering

Den totala kostnaden för projektet blev 89,4 miljoner kr. RFV beviljades totalt 60,953 miljoner kronor (i tre omgångar) varav 57,9 miljoner kronor fördelades till försäkringskassorna och de resterande 3 miljoner kronor gick till RFV:s centrala insatser.

Tidsplan och förväntat resultat

Den första ansökan

Projektet var planerat att pågå från mars 1997 till februari 1998. I ansökan beräknas projektets ekonomiska betydelse till dubbla insatsen. Vi tolkar detta som att RFV hoppades uppnå en besparing som var dubbelt så hög som de projektmedel man begärde. Huruvida besparingen skulle vara årlig eller en engångseffekt framgår inte.

Den andra ansökan

Projektet beviljades medel för fortsättning såväl i december 1997 som i februari 1999. Projektet beräknades pågå från januari 1998 till december 1999. Finansdepartementet erhöll RFV:s slutredovisning i juni 2000.

I den andra ansökan skriver RFV att den breda ansatsen och ambitionen att nå all personal i socialförsäkringsadministrationen är en process som kräver tid och extra resurser för att befästas. Vidare hänvisar RFV till att kraven på neddragningar och besparingar som gör det svårt att finna resurser ”för det extraordinära kvalitetsarbete som behöver bedrivas”.

I ansökan hänvisar RFV till flera projekt som kunnat uppvisa goda resultat. T.ex. till försäkringskassan i Helsingborg som sedan 1995, dvs. *före* kontrollprojektet började, arbetat efter en modell där särskilda handläggare handlägger ärenden där man misstänker missbruk och fusk. Arbetsmodellen hade lett till besparingar beräknade till 4 miljoner kronor/år i form av in-dragna förmåner och bidrag. RFV skriver ”Om arbetsmodellen används av samtliga försäkringskassor skulle detta kunna innebära en besparing för staten på uppskattningsvis 200 miljoner kr”. Ett annat exempel som RFV tar upp är försäkringskassan i Östergötland som med hjälp av projektmedel kunnat anställa två tjänstemän för arbete mot fusk och missbruk. Dessa s.k. försäkringsekonomer fungerade som bollplank till handläggarna innan beslut fattas. RFV skriver: ”i varje bostadsbidragsärende som blivit föremål för diskussion/utredning enligt ovan, har enligt försäkringskassans utvärdering i genomsnitt 1 200 kr/ärende sparats”. Huruvida RFV hade för avsikt att aktivt arbeta för att sprida dessa goda exempel är oklart. Det framgår inte heller av ansökan om de 200 miljoner kronor som omnämns ovan ska tolkas som en prognos för vad projektet skulle kunna åstadkomma. RFV betonar dock betydelsen av tydliga metoder för erfarenhetsutbyte.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Inledning

Rätt Ersättning är ett mycket komplext projekt med många olika aktiviteter, både på RFV och i försäkringskassorna. Inom ramen för projektet genomförde samtliga försäkringskassor projektarbeten av olika karaktär. Enligt RFV gjorde de särskilda projektmedlen det möjligt för verket att lyfta fram kvalitetsfrågorna.

RFV har följt upp projektet Rätt Ersättning och gör en bedömning i årsredovisningen för år 2000. Den slutsats RFV drar av uppföljningen är att RFV:s och försäkringskassornas arbete inom ramen för projektet har integrerats i den ordinarie verksamheten.

Nedan följer en redogörelse för en del av aktiviteterna inom projektet Rätt Ersättning, så som de framlagts i projektredovisning och RFV:s årsredovisningar.

Kvalitetskontroll

För att åstadkomma *bestående förändringar* omorganiserade många²⁷ försäkringskassor sin kvalitetskontroll och inrättade särskilda s.k. kvalitetskontrollgrupper med uppgift att utföra kvalitetskontroller inom samtliga försäkringsområden. Enligt RFV arbetar kassorna aktivt med att följa upp resultat från utförd kvalitetskontroll och det sker en kontinuerlig utveckling av metoder för kvalitetsarbetet.

Alla kassor deltog i en av RFV anordnad utbildning avseende kvalitetskontroll och inrapportering av utförd kvalitetskontroll.

Enhetlig definition av begreppen felutbetalningar och misstänkt fusk

I syfte att få till stånd en bättre och fullständigare redovisning av förekomsten av felutbetalningar och misstänkt fusk arbetade RFV fram enhetliga definitioner av dessa begrepp.

Ny rapportrutin

RFV utvecklade en ny (reviderad) rapportrutin för kvalitetskontroll och misstänkt fusk. Tidigare hade inrapporteringen av vidtagna åtgärder skett manuellt men från och med 1999 sker inrapporteringen via en maskinell inrapporteringsrutin. Bakgrunden till den nya rutinen var den låga tillförlitligheten på kassornas rapportering till RFV. Dels glömdes ärenden bort i rapporteringen, dels tenderade de flesta återkrav att rapporteras oavsett om det fann misstanke om fusk eller inte.

Enligt RFV har införandet av den gemensamma rapportrutinen varit lyckosamt. Den uppföljning som genomfördes år 2000 visade på två tendenser.

²⁷ Oklart hur många.

För det första att det främst är inom områdena bostadsbidrag till barnfamiljer, underhållsstöd, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och bostadstillägg till pensionärer som försäkringskassorna vidtagit åtgärder mot den enskilde till följd av misstanke om fusk. För det andra att antalet ärenden som försäkringskassan lämnat till polisen ökat. Enligt RFV ska det ökade antalet anmälningar snarare ses som ett uttryck för effektiviseringen av rutiner än för en faktisk ökning av fusk.

Samverkan med andra myndigheter

Av RFV:s projektrapportering till Finansdepartementet och av verkets årsredovisningar framgår att verket tillskriver samarbetet med andra myndigheter stor betydelse för förebyggandet av fusk samt för att hanteringen av fusk ska bli så effektiv som möjligt.

I RFV:s slutredovisning till Finansdepartementet står det att ”Alla försäkringskassor har fortsatt samverkan med myndigheter på läns och/eller lokal nivå”. Vidare skriver RFV att många försäkringskassor medverkar i samsynsorgan mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) och preventiv ekonomisk kontroll (PEK). Huruvida kassornas medverkan i dessa organ möjliggjorts genom projektet Rätt Ersättning är däremot oklart.²⁸ Av projektrapporteringen framgår dock att samverkan med polis och åklagare ökat samsynen kring handläggningen av polisanmälningar samt att RFV tagit fram en mall för polisanmälan som finns tillgänglig på socialförsäkringens intranät.

Samverkan med polis och åklagare har lett till att socialförsäkringens administration fått ett ökad samsyn kring handläggningen av försäkringskassornas polisanmälningar. Denna samverkan har också fört med sig att försäkringskassornas polisanmälningar fått högre kvalitet. Av de ärenden där återrapportering skett till försäkringskassorna under 1999 har polisanmälan lett till åtal i 44 procent av fallen. För 1997 och 1998 var motsvarande andel 28 procent respektive 30 procent. Åtalen har i de flesta fall lett till fällande dom. För 1999 var andelen ärenden med fällande dom 81 procent. Motsvarande siffra för 1998 var 59 procent.

Policy för hembesök

I oktober 1997 blev det möjligt för försäkringskassorna att göra oanmälda hembesök (1996/97:SfU 10) och i samband med detta utarbetade RFV en policy för hembesök. Ett antal försäkringskassor (oklart hur många) anställ-

²⁸ RFV tar dock upp deltagandet i dessa organ som en punkt under rubriken Rätt Ersättning. I RFV:s årsredovisning för år 1995/96, dvs. före projektet Rätt Ersättning startade, står följande: ”Ett betydande arbete har bedrivits av flera försäkringskassor för att motverka försäkringsmissbruk och felutbetalningar. Bland annat har insatser gjorts för att åstadkomma ett ökat samarbete mellan kassan och andra myndigheter såsom skattemyndigheten, polis, åklagare samt vissa funktioner inom länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, kronofogdemyndigheten m fl.” (RFV:s årsredovisning 1995/96 s 54). Att försäkringskassorna har ett utvecklat samarbete med andra myndigheter är varken förvånande eller nytt. Frågan är hur stor betydelse projektet Rätt Ersättning haft för kassornas samarbete med andra myndigheter.

de personal som till huvudsaklig uppgift fick att göra hembesök. En kassa hade i samarbete med Polishögskolan utbildat handläggare i att göra hembesök och externa kontroller.

Införandet av den nya lagen är inte en konsekvens av projektet Rätt Ersättning. Därför förefaller det rimligt att RFV skulle ha utarbetat en policy för hembesök även utan medel från anslaget *Kontrollfunktionen i staten*. Det är dock tänkbart att ”kontrollpengarna” påskyndat utarbetandet av policyn och gjorde det möjligt att avsätta resurser till hembesök. Hembesöken har fortsatt även efter det att projektet Rätt Ersättning avslutats.

Fuskgrupp

För att få en god kvalitet i utredningar och beslutsunderlag införde en del försäkringskassor (oklart hur många) s.k. fuskgrupper. En del av grupperna administrerar samtliga återkrav och ärenden rörande statlig fordran samt bistår vid behov lokalkontorets handläggare vid utredning och bedömning av ärenden med misstänkt fusk. Fuskgrupperna finns kvar även efter det att projektet Rätt Ersättning avslutats.

I RFV:s årsredovisning för 1998 står att genom fuskgruppernas medverkan i utredningar och bedömningar har andelen anmälda ärenden som lett till fällande dom ökat avsevärt jämfört med tidigare år.

Temadagar och/eller studiecirklar för handläggare

I stort sett samtliga kassor genomförde temadagar och/eller studiecirklar för handläggare. Vanligt förekommande teman var: förvaltningslagen, sekretesslagen, etik och moral (se nedan) samt handhavande av den nya rapportrutinen för kvalitetskontroll.

Tema etik och moral

Alla försäkringskassor har genomfört omfattande insatser på området etik och moral. Inom ramen för projektet utarbetades ett häfte i etik- och moralfrågor. Materialet som finns tillgängligt på socialförsäkringens intranät har använts av handledare och deltagare i diskussionsgrupper/studiecirklar på försäkringskassorna.

Efterkontroll

Många kassor (oklart hur många) har genomfört efterkontroller inom ärendeslagen Bostadsbidrag, Bostadstillägg till pensionärer, Underhållsstöd, Tillfällig föräldrapenning samt Förtidspension. Insatser gjordes även avseende bl.a. arbetsskadelivräntor och returer av pensionsprognosbrev. Stor vikt lades vid att informera om och förklara förutsättningarna för kontroll.

Efterkontrollerna uppmärksammades i dagspressen och anses ha bidragit till att ge en preventiv effekt. Enligt RFV lyckades verket sprida budskapet att

man inte kan uppge felaktiga inkomster till försäkringskassan i syfte att få högre bidrag utan att detta leder till efterräkningar.

Systematiskt erfarenhetsutbyte mellan försäkringskassorna

Under projektet påbörjades ett systematiskt erfarenhetsutbyte mellan kassorna. Enligt RFV finns det i dag ett väl fungerande nätverk för systematiskt erfarenhetsutbyte. Nätverket drivs och administreras av försäkringskassorna och RFV brukar delta i de nätverksträffar som arrangeras.

Försök med värderingstabell

Under pågående projektarbete framkom önskemål om en metod att gemensamt kunna värdera försäkringskassornas försäkringskostnader till följd av misstänkt fusk med försäkring och bidrag. På försök togs en värderingstabell fram för några förmåner. Den värderingstabell som utvecklades visade att projektarbetet medfört minskade försäkringsutgifter på drygt 63 miljoner kronor under 1998.

Efter det att värderingstabellen använts på försök i projektet under år 1998 skulle den följas upp och analyseras. RFV har inte fortsatt att använda sig av värderingstabellen (och har därför inte heller jämförbar information om projektet även fortsättningsvis bidragit till minskade försäkringsutgifter). Enligt RFV skulle det vara en grannlaga uppgift att försöka sätta en värderingstabell i det ordinarie linjearbetet och man har avstått från att vidareutveckla och införa projektets värderingstabell.

Färre fel i handläggningen

I slutrapporten skriver RFV att andelen handläggningsfel minskat från 8,9 procent 1998 till 3,9 procent 1999. I årsredovisningen för 1999 står dock ”Med hänsyn till omläggningar i statistiken går det inte att uttala sig om förändringar sedan 1998”.²⁹ Anledningen till att det förekommer två olika uppgifter om andelen handläggningsfel är, enligt RFV, att det inom projektets ram togs fram en ny rapporteringsrutin för rapportering av bland annat handläggningsfel och att RFV i samband med detta justerade några av de parametrar som används för att mäta handläggningsfel. Denna förändring innebär att uppgifterna för åren 1998 och 1999 inte är jämförbara till 100 procent. När sedan slutrapporten skrevs ansåg RFV bilden av de minskade handläggningsfelen så pass tydlig att de ville ha med uppgiften i rapporten.

Ökad kunskap och bättre service

Enligt RFV har projektet bidragit till att handläggarnas kunskap, intresse och motivation för kontrollfrågorna ökat. RFV kan dock inte uppvisa några belägg för att så verkligen skett. Vad RFV däremot kan visa är att försäkringskassan på vissa punkter erhållit ett bättre kundbetyg vid den årliga kundundersökning. I undersökningen mäts på en femgradig skala bl.a. för-

²⁹ RFV:s årsredovisning för 1999, s 42.

säkringskassornas bemötande, kompetens, tillförlitlighet samt en helhetsbild.

OMRÅDE	1997	1998	1999	2000	2001
Bemötande	3,83	3,94	3,98	4,00	4,02
Kompetens	3,72	3,79	3,79	3,82	3,83
Tillförlitlighet	4,02	4,12	4,15	4,14	4,17
Helhetsbild	3,79	3,88	3,91	3,93	3,95

Källa: RFV

Förändringarnas varaktighet

I slutredovisningen av projektet Rätt Ersättning skriver RFV att

”Det mest bestående resultatet [av projektet] är den tillförda fördjupade kunskapen, den ökade förståelsen och den attitydförändring som erhållits inom områdena kvalitetssäkring och kvalitetskontroll, förvaltningsrätt och kundbemötande”.³⁰

Mer konkreta exempel på varaktiga förändringar är t.ex. att fuskgrupperna finns kvar liksom personal med huvudsaklig uppgift att göra hembesök.

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

Projektet Rätt Ersättning, som varit mycket genomgripande, med många delprojekt både hos RFV och samtliga kassor har utan tvekan haft stor betydelse för många av de förändringar i kontrollarbetet som genomförts.

Är det kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av?

Projektet hade genomförts även utan särskilda projektmedel. Under åren 1995–96, dvs. innan kontrollpengarna blev aktuella, genomförde RFV flera projekt kring fusk och fastställde nya riktlinjer för försäkringskassornas internkontroll och rapportering. Mot den bakgrunden var det *nödvändigt* för RFV att föra ut de nya riktlinjerna i organisationen, alldeles oavsett om man tilldelats de särskilda projektmedlen eller inte.

Enligt RFV gjorde de särskilda projektmedlen det möjligt för verket att lyfta fram kvalitetsfrågorna. Däremot tycker man att det är svårt att i efterhand uttala sig om hur stor deras satsning skulle ha blivit om man inte beviljats särskilda projektmedel. Som det blev kom projektmedlen från *Kontrollfunktionen i staten* att fungera som draghjälp i arbetet med att bl.a. föra ut de nya riktlinjerna för intern kontroll. Enligt RFV blir en frågas genomslagskraft större i projektform och projektmedlen underlättade arbetet med att föra ut projektets frågor till alla försäkringskassor. Projektmedlen innebar att frågan kring kvaliteten inom socialförsäkringen och vikten av att tillse att rätt er-

³⁰ Slutredovisning av insatser och effekter hos Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna med anledning av anvisade projektmedel ur A 20 Kontrollfunktionen i staten, 1997-1999 – projektet Rätt Ersättning, s 6. RFV dnr 00922/2000.

sättning betalas ut i varje enskilt ärende fick ett *större* genomslag inom socialförsäkringens administration än de annars skulle ha fått.

Har positiva och mätbara effekter på kontrollen uppnåtts?

Mycket talar för att Rätt Ersättning lett till ganska stora och varaktiga förändringar av kontrollverksamheten inom socialförsäkringsadministrationen och att positiva effekter på fusk och fel uppnåtts. Tyvärr ger inte den resultatredovisning vi tagit del av i slutrapporten och årsredovisningar tillräckligt stöd för att bevisa detta. Ett delsyfte med projektet var att förbättra statistikredovisningen av fel och fusk och det är möjligt att man nu också lyckats. Men just förändringarna av redovisningen i kombination med regelförändringar i bidragssystem gör att det inte finns några relevanta tidsserier som möjliggör en bra jämförelse av före–efter (eller åtminstone ”i början av” – ”i slutet av”) projektet. Med tanke på att projektet Rätt Ersättning totalt beviljats över 60 miljoner kronor är projektrapporteringen mycket kortfattad. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån slutrapporten få en överblick av projektet och vilka resultat det lett till.

De mått som redovisas på en minskad felfrekvens, en ökning av uppdragat fusk och minskade försäkringsutgifter, är inte tillräckliga för att uppfylla våra kriterier (nr 6 och nr 7).

Projektets Rätt Ersättning i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Tveksamt
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Tveksamt
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Tveksamt

RRV: Att motverka fel, fusk och missbruk

Bakgrund

RRV hade i sin granskningsverksamhet funnit att det fanns relativt stora skillnader i kontrollförutsättningar och kontrolltraditioner mellan olika sektorsområden och myndigheter i staten. Inom tull-, exekutions- och skatteväsendena var kontrolltraditionerna påtagliga, medan kontrollens ställning var svagare inom bland annat socialförsäkrings-, arbetsmarknads- och studiestödsområdena.

Syfte och metod

Den ursprungliga idén vid projektansökan var att belysa tull- och skattemyndigheternas kontroll och pröva i vad mån dessa myndigheters erfarenheter kunde nyttiggöras för att utveckla kontrollen inom den statliga transfereringsverksamheten. Tonvikten i studien skulle ligga på hur man kan upprätthålla goda relationer med dem man kontrollerar.

I det inledande projektarbetet visade sig endast inkomstbeskattningen fungera som referensobjekt. Företagsbeskattningen och kontrollen inom Tullverket och exekutionsväsendet var inte lika givande ur projektets synpunkt. I enlighet med dessa bedömningar – och i samråd med Finansdepartementet – beslutades att projektet redan från början skulle inriktas på att undersöka hur kontrollen fungerar inom främst socialförsäkringen, studiestödet och arbetslöshetsförsäkringen.

Projektets modifierade plan blev att:

- kartlägga kontrollens utformning inom *personbeskattningen*, *studiestödet*, *arbetslöshetsförsäkringen* och *socialförsäkringen* (varav personbeskattningen främst ingick som referens)
- redovisa några allmänna erfarenheter från kontrollverksamheterna
- pröva i vad mån vunna lärdomar från främst personbeskattningen kunde överföras till de andra områdena
- dra några allmänna slutsatser för att utveckla lärande och begränsa förekomsten av fel, missbruk och fusk inom främst arbetslöshets- och socialförsäkringarna.

Finansiering

För den ursprungliga projektidén hade RRV ansökt om medel motsvarande 2,2 miljoner kronor. I själva verket erhöll dock RRV ersättning med 2,6 miljoner kronor för projektet. Beviljandet av detta högre belopp hängde samman med den tidigare nämnda ändrade inriktningen i projektet. Projektet var helfinansierat med medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

Tidsplan och förväntat resultat

Av projektplanen som bifogades den första rekvisitionen framgår att projektet skulle resultera i tre myndighetspromemorior och en avrapportering till regeringen i maj 1998. Slutrapporten, *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning* (RRV 1999:39) kom först i september 1999.

RRV räknade med att projektet skulle resultera i ökade kunskaper om hur kontrollen fungerar inom de berörda områdena och bidra till att stödja och initiera behövliga förändringsprocesser för att begränsa risken för fel och fusk i välfärdssystem. Av projektredovisningen framgår att RRV antog att undersökningen skulle ge ett brett kunskapsunderlag om hur kontrollen fungerar inom välfärdsområdet, samt ge underlag för förändringar på statsmakts- och myndighetsnivå. Vilka återverkningar rapporten skulle få berodde, enligt RRV, på i vilken utsträckning Regeringskansliet skulle låta sig påverkas av undersökningens resultat.

Förslag och förändringar

Nedan följer RRV:s förslag samt kommentarer (i kursiv stil). Projektet föreslog att regeringen:

- vidtar åtgärder så att kontrollfrågorna bättre integreras i besluts- och styrprocesserna på statsmaktsnivå. Frågor om kontrollens utformning måste bli naturliga inslag i direktiv till statliga utredningar. Förarbeten och propositioner bör bättre belysa administrativa konsekvenser av förslag till förändringar i regler och kontrollsystem. Regeringen bör utveckla sin roll som beställare av utvärderingar av kontrollfrågor.
En genomgång av regleringsbrev till RFV åren 1999–2002 visar att regeringen prioriterat frågor om kvalitetssäkring och kontroll (se avsnitt 3.1.2).
- noga prövar administrationens förutsättningar att verkställa regeländringar och kontrollera efterlevnaden. Genomförandeproblem som påtalas av ansvariga myndigheter bör redovisas i propositionerna. Det kan även finnas skäl att överväga att inrätta en särskild funktion för dessa frågor.
- på olika sätt stimulerar till forskning och kunskapsuppbyggnad i frågor som rör fusk, fel, tillsyn och kontroll inom välfärdssystem. Särskilda ansträngningar bör göras för att höja kunskapsnivån om fel och fusk inom a-kasseområdet.
- ser över frågor om integritet, sekretess och samverkan för att åstadkomma större enhetlighet i de olika välfärdssystemen och skapa goda möjligheter till kontroll.

Informationsutbytesutredningen och dess slutbetänkande Rätt underlag – rätt beslut (SOU 2000:97) behandlar frågor om sekretess och samverkan. I kommittédirektivet gör regeringen en uttalad koppling till ett annat kontrollprojekt, nämligen Kontrollrutinprojektet. Däremot nämns inte detta projekts rapport Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning.

- gör ett tillägg i 1987 års granskningslag så att RRV:s mandat även omfattar a-kassorna.
- tydliggör kassornas offentlighetsrättsliga roll och vidtar åtgärder för att stärka a-kassornas kontrollförutsättningar, främst genom att ge kassorna tillgång till behövlig kontrollinformation.
Se ovan: SOU 2000:97 och prop. 2000/01:129.
- ser över begreppet ”lämpligt arbete” och utarbetar tydligare nationella regler.
I propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) föreslog regeringen att lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om lämpligt arbete. Riksdagen har godkänt förslaget (bet. 1999/2000: AU7, rskr. 1999/2000:230). I prop. 1999/2000:139 skriver regeringen att den har för avsikt att besluta att AMS skall ha denna föreskriftsrätt och att tillämpningen om vad som skall anses som lämpligt arbete därigenom förväntas bli mer enhetligt hos arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna. AMS har utarbetat föreskrifter rörande lämpligt arbete (Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om lämpligt arbete enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring).
- ger AMS en aktivare utvärderingsroll.
- noga följer utvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen och skapar förutsättningar för en mer enhetlig regeltillämpning inom socialförsäkringen.

Avslutningsvis skriver RRV att det är viktigt att reglerna om inkomstgränser för studiestöd utformas så att de inte lockar de studerande att arbeta svart. Vidare bör statsmakterna vid arbetet med att ändra reglerna för studiestöd särskilt uppmärksamma problemen med återbetalning av studieskuldena.

Den 1 juli 2001 trädde lag (2000:1374) om ändring i studiestödslagen (1999:1395) i kraft. Vi har dock inte funnit någon koppling mellan lagändringen och detta projekt. I *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10) skriver regeringen att

”Önskemålen om en höjning av fribeloppet återkommer ständigt. De studerande menar att de bör få förvärvsarbete i större utsträckning utan att studiemedlen reduceras... Regeringen anser att de studerande bör ges ökade möjligheter att genom eget arbete öka sin levnadsstandard under studietiden alternativt kunna begränsa sin skuldsättning”.

Mot bakgrund av att en förändring av studiestödet diskuterats en längre tid – samt att förslaget även framställdes i ett annat RRV-projekt som finansierats via anslaget Kontrollfunktionen i staten, nämligen Svart arbete – är det tveksamt om det här projektet har påverkat lagändringen.

På myndighetsnivå föreslog RRV:

- att AMS bör ge frågor om intern kontroll och förvaltningskultur hög prioritet.
- att RFV i dialog med kassorna bör utarbeta en stabil kontrollstrategi samt aktivt verka för en gemensam och lärande förvaltningskultur, där frågor om effektivitet och kvalitet sätts i centrum.
- att CSN intar en mer aktiv utvärderingsroll och utarbetar en tydlig och mer selektiv kontrollstrategi.

Åtminstone de två första myndigheterna har agerat i förslagets riktning (se kapitel 3). Det går dock att peka på en mängd faktorer utöver detta kontrollprojekt som påverkat utvecklingen åt samma håll.

Svårt att avgöra om projektet blivit av utan kontrollpengar

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

Projektet Att motverka fel, fusk och missbruk i sammanfattning

Projektet var i huvudsak av kartläggande karaktär. De förslag som projektet mynnade ut i är generella vilket gör det svårt att identifiera en tydlig koppling mellan förändringar och projektet.

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Tveksamt
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Nej
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Tveksamt
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas resultatmått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna	Nej

RRV/ESV: Vidgad användning av ekonomidatabaser

Projektets syfte och genomförande

Projektets syfte var att påvisa tekniska möjligheter till ökad kontroll. Flera samkörningar av ekonomidatabaser genomfördes. Ett delsyfte var att identifiera branscher eller grupper av branscher där stora momsundraganden görs och inom dessa beräkna nyckeltal som skulle kunna fungera vägledande i kontrollarbetet.

För att finna stöd för utredningar kring ekonomisk brottslighet bearbetades uppgifter från allmänna spaningsregistret och det allmänna person- och belastningsregistret mot uppgifter om:

- ägande av fast egendom (SCB och RSV)
- skuldförhållanden (REX-data)
- allmänna ekonomiska förhållanden, utbildningar över en flerårsperiod (SCB, LOUISE-data)

Finansiering och tidsplan

RRV sökte och beviljades 600 000 kronor för detta projekt som var helfinansierat av medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*. Det blev sedermera Ekonomistyrningsverket (ESV) som kom att utföra projektet.

Enligt projektplanen skulle projektet avrapporteras i april 1998. Slutrapporten kom dock först i november 1998.

Resultat

Modell för användning av ekonomidatabaser syftande till fiskal kontroll av betalningsflöden

För att öka den fiskala kontrollen av de statliga betalningsflödena utvecklades en modell för användning av ekonomidatabaser. RSV:s REX-register avseende juridiska personer med skuld samkördes med det statliga koncernredovisningssystemet CassaNova samt Postgirot och Bankgirot. Ambitionen var att fånga upp information om de fall där det skett en utbetalning från en myndighet till en gäldenär.

Samkörningsprojektet med REX visade att staten årligen gör utbetalningar i storleksordningen 15 miljarder kronor utan att erforderliga kontroller görs vad gäller restföring i REX. Genom att systematiskt använda sig av REX- och dessutom ge KFM löpande insyn i de statliga betalningsströmmarna skulle man kunna förhindra att staten årligen betalar ut 2 miljarder kronor till företag och personer som samtidigt har en skuld till staten.

ESV hemställde om ytterligare medel för att få fortsätta projektet men fick inget gehör för detta.

Användning av information ur ekonomidatabaser som stöd för utredning kring ekonomisk brottslighet

ESV:s utredningsarbete kunde för första gången visa ett statistiskt samband mellan ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet. I projektet framgick att det ofta är samma personer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet, t.ex. i form av planerade konkurser och momsfuskar, som åt narkotikabrottslighet och att ca 30 procent av de som dömts för ekonomiska brott även har dömts för narkotikabrott. Resultatet delgavs finanspolisen. Finanspolisens säger sig ha uppmärksammat studiens resultat. Däremot har man inte initierat något tvärgående projekt med narkotikapolisen och åklagare för att praktiskt tillämpa ESV:s resultat i polisarbetet.

Nyckeltalsmodell för analys av omfattningen av momsögentligheter på branschnivå

Eftersom det visade sig omöjligt att med befintlig statistik kalkylera momsundandraget på branschnivå kom den restförda momsen på branschnivå att användas som utgångspunkt för konstruerandet av en modell för att finna revisionsobjekt. Undersökningen visade att det trots allt finns användbara analysdata på både makro/branschnivå och mikro/företagsnivå. Projektet hann dock inte ge operativ information för inriktning av skatterevisionellt arbete kring momsredovisning och momshantering, inklusive kvalificerade ”skrivbordsutredningar” i komplicerade momsärenden. Detta delprojekt kunde således av tidsskäl inte leva upp till sitt syfte och komma med konkreta förslag på hur man skulle kunna förbättra skatterevisionsarbetet.

Projektet har inte lett till några förändringar i kontrollarbetet

Detta projekt har *inte* lett till förändringar i kontrollarbetet. ESV hemställde om ytterligare medel från *Kontrollfunktionen i staten* för att fortsätta projektet om ekonomidatabaser men Finansdepartementet avsåg ansökan. Finansdepartementet beviljade dock ESV medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten* för att genomföra en förstudie om möjligheten att skapa en statlig transaktionsdatabas avseende köpta varor och tjänster (Fi 96/3840). Projektet kan ses som en spin-off-effekt av Vidgad användning av ekonomidatabaserprojektet. Detta eftersom en sådan databas, förutom att öka möjligheten till rationella inköpsavtal, är tänkt att ge kronofogdarna uppgifter om företag som är regelbundna leverantörer till staten och som samtidigt har skulder för obetalda skatter och sociala avgifter. Förstudien kom sedan att följas upp av en huvudstudie som förväntas avrapporteras i slutet av november 2002.

Projektet hade nog inte genomförts utan kontrollpengar

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om

det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel. Enligt vår bedömning hade dock detta projekt troligtvis inte genomförts utan särskilda medel eller i form av ett uppdrag från regeringen. Vår bedömning grundar sig dels på att projektet var en försöksverksamhet och därför förbundet med relativt stor osäkerhet. Dels på att samkörning av ekonomidatabaser av integritetsskäl kan vara en känslig fråga och att RRV/ESV därför torde vilja ha stöd, såväl politiskt som ekonomiskt, för att genomföra samkörningarna.

Projektet Vidgad användning av ekonomidatabaser i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Nej
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Nej
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Nej
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Nej
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej ³¹
7	Det ska finnas resultatmått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

³¹ Projektet visar dock att de potentiella kontrollvinsterna av att samköra ekonomiska databaser är stora.

RRV: Utbildning och nätverk för internrevisorer

Syfte, metod och genomförande

Enligt RRV förelåg det stora skillnader mellan myndigheters internrevision vad gäller erfarenhet, kompetens och arbetssätt. Kvaliteten på internrevisionen var i många fall låg och kompetensen otillfredsställande. Projektet *Utbildning och nätverk för internrevisorer* hade som syfte att öka kompetensen hos internrevisorerna i staten och därmed kvaliteten på den interna revisionen. Detta genom satsningar på kompetensuppbyggnad och erfarenhetsutbyte.

Finansiering, tidsplan och förväntat resultat

Projektet, som beviljades 800 000 och skulle pågå från april 1997 till december 1998, förväntades leda till högre kvalitet på rapporteringen och bättre beslutsunderlag. Vidare skulle en god intern kontroll reducera riskerna för myndigheterna att förlora pengar genom avsiktliga eller oavsiktliga fel. RRV avrapporterade denna del i maj 1999.

I februari 1999 beviljades projektet ytterligare 1,95 miljoner kronor. Fortsättningsprojektet skulle bestå av fortsatt utbildning av internrevisorer, nätverk för erfarenhetsutbyte, samt kvalitetsuppföljning efter avslutad insats. Projektet skulle pågå under en treårsperiod med början under 1999 och avrapporteras i slutet av 2001. Slutrapporten kom dock först i maj 2002, dvs. ungefär ett halvår senare än beräknat. Av slutrapporten framgår att efterfrågan på kurser varit mindre än vad RRV hade räknat med och att projektet därför fått en mindre omfattning än vad RRV budgeterat för (totalkostnaden blev 1,256 miljoner kronor istället för 1,95 miljoner kronor). Den uppkomna situationen skulle enligt RRV bl.a. kunna bero på att internrevisorerna även erbjudits utbildningar genom internrevisorernas förening. Den kvalitetsuppföljning av internrevisionen som ingick i den ursprungliga planen har inte genomförts. Dock beslutade RRV hösten 2001 om en särskild granskning av internrevisionen i staten som beräknas vara slutförd före sommaren 2002.

Aktiviteter

Under åren 1997–2001 genomförde projektet totalt 17 kurser och 8 nätverksseminarier för internrevisorer i staten. Flertalet av de av de myndigheter (motsvarande) som enligt IR-förordningen skall ha internrevisorer har deltagit i projektets kurser och seminarier.

Tveksamt om projektet lett till några betydande förändringar

Av *Rapport avseende projekt för utbildning av och nätverk för internrevisorer samt kvalitetsuppföljning av internrevisionen 1997–1998*³² framgår att RRV under 1998 gick igenom internrevisionens samtliga riskanalyser och revisionsplaner för 1997 och 1998 samt rapporter för 1995/96 och 1997. Granskningen visade att det skett vissa förbättringar av kvaliteten på risk-

³² RRV dnr 20-97-0930.

analyser och revisionsplaner för 1998 jämfört med 1997 men att kvalitet och kompetens fortfarande var bristfällig hos flera myndigheter. Enligt RRV torde skälen till att kvaliteten höjdes sannolikt bero på de kurser och seminarier som RRV anordnat med medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*. Ett annat skäl som RRV lyfter fram är att ansvariga revisorer vid RRV mer aktivt än tidigare lämnat konstruktiva förslag till förbättringar.

I slutrapporten skriver RRV att ”Den utbildning och de seminarier som genomförts har förbättrat internrevisorernas möjlighet att vara ett värdefullt stöd för myndigheternas ledning”. Dock saknas uppgifter som visar att kvaliteten på riskanalyser och revisionsplaner faktiskt blivit bättre även efter 1998. Enligt RRV beror avsaknaden av uppgifter om kvaliteten dels på att RRV inom ramen för den årliga revisionen tar del av (och samråder) om internrevisionens planer. Dels på att iakttagelser från denna löpande kontakt föranledde RRV att besluta om en separat granskning av internrevisionen hösten 2001 som ännu inte avslutats.

Osäkert om projektet blivit av utan särskilda medel

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

Eftersom utbildningar för internrevisorer inte är någon uppgift som följer av RRV:s instruktion hade, enligt RRV, dessa inte genomförts inom ramen för det anslag som RRV disponerar. Internrevisorer hade dock, på samma sätt som idag i mån av plats, erbjudits möjligheter att delta i vissa kurser i RRV:s ordinarie grundutbildningsprogram men fått betala fullt pris.

De delar av projekten som rör löpande kontakter och uppföljning av internrevision (bl.a.) avseende kvalitet ingår dock som en del i RRV:s instruktionsenliga uppgifter och hade kunnat genomföras även utan kontrollpengar. Detta är också, enligt RRV, en anledning till att RRV valt att i ett separat anslagsfinansierat projekt genomföra den nu aktuella granskningen av internrevisionen.

Resultatmått

Förutom den begränsade analys som gjordes tidigt i projektet finns inga resultatmått som visar vilka effekter kurserna och nätverken för internrevisorer haft för kvaliteten på den interna revisionen i staten. Därmed är det också omöjligt skatta något ekonomiskt värde av projektet.

Projektet Utbildning och nätverk för internrevisorer i sammanfattning

Projektet har bedrivit omfattande utbildningsinsatser vilket torde ha bidragit till att höja kompetensen hos internrevisorerna och därmed kvaliteten på internrevisionen. Brist på resultatuppföljning i projektets slutrapport gör dock att vi har svårt att peka på konkreta förändringar och besparingar i statsbudgeten som är en följd av detta projekt.

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Tveksamt
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Tveksamt
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Tveksamt
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Tveksamt
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmätt som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

RRV: Svart arbete

Syfte, metod och genomförande

Enligt RRV utgör Svart arbete och svart företagande ett stort problem som riskerar att hota välfärdsstatens långsiktiga finansieringsförmåga. Eftersom den svarta ekonomin inte fångas upp i den offentliga statistiken föreligger även risk för att politiska beslut fattas på felaktiga grunder. Syftet med projektet var:

- att kartlägga *omfattningen av, strukturen på* samt *motiven för* den svarta verksamheten i ekonomins olika delar,
- att besvara frågan om den svarta verksamheten *ökar eller minskar* som andel av den totala ekonomin,
- att presentera effektiva lag- och regeltekniska samt organisatoriska *förändringsförslag* så att statsfinansiella läckage som följer av svart verksamhet minimeras.

Inom ramen för projektet genomfördes en telefonundersökning omfattande ca 3 000 personer i åldrarna 18–74 år, samt djupintervjuer av personer som var eller hade varit delaktiga i den svarta ekonomin.

Förväntat resultat

Steg 1, kartläggningsfasen, förväntades bidra till att öka kunskapen om den svarta verksamhetens struktur och omfattning i svensk ekonomi. Steg 2 förväntades resultera i konkreta förslag till utgiftsminskande åtgärder, främst inom det arbetsmarknadspolitiska området, samt förslag till förändringar av skatteuppbörd.

RRV:s ambition var att projektets förslag på att effektivisera kontrollverksamheten redan 1998 skulle generera betydande statliga besparingar. I arbetsplanen avstod RRV från att krontalskatta resultatet av de planerade insatserna. Dock framhåller RRV att ”det finns stora möjligheter att nå betydande besparingar genom regeländringar samt genom förändringar av kontrollarbetet”.³³

Finansiering och tidsplan

RRV sökte och fick 3,9 miljoner kronor för detta projekt som var hel-finansierat av *Kontrollfunktionen i staten*. Projektet var planerat att inledas den 10 april 1997 och att avrapporteras den 16 februari 1998. Projektet kunde inte hålla tidsplanen. Slutrapporten lämnades till regeringen i september 1998. Projektet resulterade i fyra rapporter: om *insatser* (RRV 1997:59) och det svarta arbetets *omfattning* (RRV 1998: 28) samt *struktur* (RRV 1998:29) och *förslag* (1998:36).

³³ Projekt om svart arbete och svart företagande. Arbetsplan. RRV dnr 23-97-1421.

Projektets förslag har ännu inte lett till några politiska beslut

Projektet lade fram en rapport med förslag till regeringen och till andra myndigheter (RRV 1998:36). RRV:s empiriska material visade att svart arbete finns i hela ekonomin och utförs av ett stort antal människor. Det är, anförde RRV, en integrerad del av den reguljära ekonomin och har många orsaker varför det behövs en kombination av åtgärder för att minska det svarta arbetet. I rapporten med förslag indelade RRV dessa i insatser som:

- påverkar attityderna och samhällsmoralen,
- skapar incitament att handla rätt och
- ökar risken för upptäckt.

Vi har dock *inte* funnit att projektet om svart arbete lett till några konkreta förändringar i kontrollarbetet eller statens insatser i övrigt. Regeringen har inte följt projektets uppmaning och inlett något brett och djupt åtgärdsprogram för att motverka svart arbete. RRV:s förslag att regeringen skulle genomföra en informationskampanj har, liksom förslaget om skattereduktion för hushållsnära tjänster, inte heller hörtsammats. I prop. 2000/2001:1 under utgiftsområde 3, Skatteförvaltning och uppbörd, står dock att ”Skatteförvaltningen skall bl.a. prioritera förstärkt skattekontroll och insatser mot så kallat svart arbete” (s 13) samt att

”Regeringen utgår ifrån att satsningarna på skattekontrollen och resurstillskottet skall komma att användas även för att kontrollera förekomsten av svart arbetskraft. En sådan användning skulle ligga väl i linje med övriga satsningar för att motverka svart arbete och upprätthålla skattemoralen” (s 16).

Vilka dessa övriga satsningar är framgår inte och är även oklart för de kontaktpersoner som Statskontoret varit i kontakt med. En källa på Finansdepartementet säger att regeringen kontinuerligt bedriver ett arbete med att försöka eliminera förekomsten av svart arbete och att RRV:s rapport om svart arbete naturligtvis beaktats även i detta arbete. Vidare hänvisar man till budgetpropositionen för 2001, prop. 2000/01:1 utgiftsområde 3 avsnitt 4.1, dvs. till det avsnitt som citerades ovan.

En konkret förändring i linje med kontrollprojektets förslag är lag (2000:1374) om ändring i studiestödslagen (1999:1395) som trädde i kraft den 1 juli 2001 lag. Med den nya lagen följde, i linje med RRV-projektet, en höjning av fribeloppet som minskar studenternas marginaleffekter.

Mot bakgrund av att en förändring av studiestödet diskuterats en längre tid är det tveksamt om projektet om svart arbete kan tillskrivas betydelse för att fribeloppet för studenter höjts. (Detta är inte heller något som RRV säger sig ha bidragit till). I projektet tar RRV upp problemet med den höga andelen svartarbetare bland studenter och problemet med de marginaleffekter som

följer av att inkomster över en viss nivå leder till kraftigt reducerade eller in-
dragna studiemedel. Regeringen å sin sida anför andra argument för en höj-
ning av fribeloppet. I *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10)
står att

”Önskemålen om en höjning av fribeloppet återkommer ständigt. De
studerande menar att de bör få förvärvsarbete i större utsträckning utan att
studiemedlen reduceras... Regeringen anser att de studerande bör ges ökade
möjligheter att genom eget arbete öka sin levnadsstandard under studietiden
alternativt kunna begränsa sin skuldsättning”.

Däremot har vi inte funnit att regeringen gör någon koppling till det av RRV
påvisade problemet med svartarbete. Regeringen refererar inte heller till
RRV:s kontrollprojekt i propositionen.

Projektet har uppmärksamrats

Projektet genererade *inte* några konkreta förändringar i kontrollarbetet, dä-
remot har projektrapporterna kommit till användning på olika sätt. En person
på Brottsförebyggande rådet, som vi varit i kontakt med, säger sig ofta an-
vända rapporterna om svart arbete i olika seminarier som handlar om ekono-
misk brottslighet och i uppsatser, artiklar m.m.

Enligt en kontaktperson på RSV har verket tagit intryck av RRV:s kontroll-
projekt om svart arbete och om skattekontrollens ekonomiska värde. Dessa
två kontrollprojekt, samt RSV:s egen studie från 1998 (*Skattefel och skatte-
fusk*), har mycket gemensamt och har tillsammans utgjort ett viktigt under-
lag för RSV:s nya kontrollpolicy. Från RSV:s sida följde man med stort in-
tresse dessa två kontrollprojekt och RSV bjöd bl.a. in en av personerna på
RRV som arbetade med projektet om svart arbete till ett seminarium.

I april 2002 drog RSV i gång en informationskampanj som riktar sig till
ungdomar mellan 16 och 20 år. Syftet med kampanjen är att ungdomarna
ska tänka över sin attityd till svartjobb. Enligt RSV var idén om en kampanj
deras egen och kan inte hänföras till projektet om svart arbete. Informations-
kampanjen tycks dock ligga i linje med det som projektet om svart arbete
föreslog men det går inte att se någon direkt koppling till RRV:s projekt.
Exemplet visar att det är svårt att följa upp vad som är konsekvenser av
projektet och vad som inträffat i alla fall.

RRV har varit inbjudna till seminarier i Riksskatteverkets och olika
branschföreningars regi. RSV har också i en rapport med strategiska över-
väganden och planer i ett särskilt kapitel behandlat svartjobsproblematiken.
Företagare i branscher där ”de ärliga” har svårt att klara sig mot svartjobbar-
na har tagit ett flertal initiativ.

Osäkert om projektet blivit av utan särskilda medel

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

Projektet Svart arbete i sammanfattning

Sammanfattningsvis är det svårt att peka på konkreta förändringar och besparingar i statsbudgeten som är en följd av detta projekt. Regeringen har t.ex. inte inlett något brett och djupt åtgärdsprogram för att motverka svart arbete. På vissa områden går det att skönja en utveckling i den riktning som projektet förespråkade.

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Nej
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Nej
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Nej
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Nej
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

RRV: Datorrelaterade missbruk och brott

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Syftet med projektet var att kartlägga omfattningen av datorrelaterade brott och missbruk i myndigheter, företag, kommuner, landsting och andra organisationer. Projektets delsyften var att undersökningens resultat skulle:

- användas i det säkerhetsförebyggande arbetet i privata och offentliga organisationer
- öka samhällets vaksamhet och medvetenhet inom problemområdet
- öka revisorernas kunskaper inom området och effektivisera deras arbete
- stimulera till dialog och samverkan mellan näringsliv, myndigheter och forskare inom området.

Studien baserades på enkäter och intervjuer till samtliga samhällssektorer. RRV:s förhoppning var att deras arbete och förslag på åtgärder skulle bidra till att öka samhällets vaksamhet och medvetenhet kring datorrelaterade missbruk och brott.

RRV sökte och beviljades 700 000 kronor för projektet. Enligt ansökan skulle projektet, som redan var påbörjat men vilande, pågå under ca 5 månader. Av projektplanen framgår att projektet skulle avslutas 1997-06-30. RRV överlämnade planenligt in rapporten *Datorrelaterade missbruk och brott* (RRV 1997:33) till regeringen i juni 1997.

Projektets resultat i förhållande till syftet

Projektets huvudsyfte var av kartläggande karaktär. Såvitt vi kan bedöma har RRV:s kartläggning genomförts som planerat. Huruvida projektet även lyckades uppfylla sina delsyften, bl.a. att undersökningens resultat skulle användas i det privata och offentliga organisationers säkerhetsförebyggande arbete, är mer oklart. Visserligen skriver RRV att

”Undersökningen har ökat kunskaperna inom brottsområdet IT. Den har också ökat revisorernas kunskaper inom området, vilket underlättar för dessa att effektivisera sitt arbete... Enligt uppgift har också undersökningen bidragit till att effektivisera företagens och organisationernas säkerhetsförebyggande arbete”.³⁴

Det är dock oklart på vilket sätt projektet bidragit till att effektivisera det säkerhetsförebyggande arbetet ute i myndigheter och företag. Oklarheten gäller även om revisorerna faktiskt effektiviserat sitt arbete.

³⁴ Projektredovisningar. RRV dnr 20-1998-2435. Bilaga 7 (Datorrelaterade missbruk och brott). Fi96/3840.

Regeringens kommentar till projektet

I prop.1998/9 9:1, utgiftsområde 2, (s 41) hänvisar regeringen till Uppföljning av budgetåret 1997 (Skr. 1997/98:187) där man bl.a. sägs avisera åtgärder mot de missförhållanden som RRV redovisat i projektet om datorrelaterade missbruk och brott. I nämnda skrivelse, under rubriken Vissa IT-relaterade frågor, säger sig regeringen till viss del dela RRV:s uppfattning

”att det genom en starkare styrning av IT-frågorna på myndigheterna är möjligt att åstadkomma en mer effektivt utnyttjande. Samtidigt ökar kraven på myndigheternas ledningsförmåga, ledningsengagemang samt förmåga till kompetensutveckling” (s 54).

Regeringen aviserade dock inte några nya åtgärder med anledning av RRV:s rapport.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Projektet har genererat förändringar, dock inte särskilt betydande. Nedan följer RRV:s förslag samt kommentarer (i kursiv stil). Inom ramen för projektet föreslog RRV:

- att man (oklart vem eller vilka förf. anmärkning) vart tredje år bör upprepa den typ av undersökning som genomfördes i projektet.
Regeringen har inte givit någon myndighet i uppdrag att med treårsintervaller upprepa RRV:s studie. Dock har BRÅ, på eget initiativ, valt att genomföra en upprepning av RRV:s undersökning. Resultaten av BRÅ:s undersökning, som avsåg åren 1997–98, publicerades i rapporten IT-relaterad brottslighet (BRÅ-rapport 2000:2). I rapporten jämför BRÅ sina resultat med RRV:s som avsåg åren 1995-96. Enligt BRÅ har man för avsikt att upprepa denna typ av studie, det är dock oklart hur ofta.
- att BRÅ bör känna ett speciellt ansvar för att mer forskning kommer till stånd om datorrelaterade brott och missbruk.
Som framgått av texten ovan har BRÅ redan genomfört en upprepning av RRV:s studie, vilket kan ses som att BRÅ ”tar sitt ansvar”. Dessutom har BRÅ planer på att genomföra en undersökning om piratkopiering av program, spel och dylikt samt att närmare studera bedrägerier som kallas som ”bedrägerier, övrigt” som kan tänkas dölja många datorrelaterade brott.

Förslag som (hittills) inte lett till några förändringar

Inom ramen för detta projekt föreslog RRV:

- att det införs ett system för incidentrapportering inom statsförvaltningen som det förslagsvis skulle bli Statskontorets uppgift att sköta.

Regeringen uppdrog i november 1999 åt Post- och telestyrelsen (PTS) att utreda förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering.³⁵ I uppdragstexten hänvisar regeringen till rapporter skrivna av Arbetsgruppen för informationskrigföring och Statskontoret, men inte till RRV:s rapport Datorrelaterade missbruk och brott. Inte heller PTS-rapporten tar upp RRV:s studie.³⁶ I RRV:s remiss Yttrande över rapporten Förutsättningar för att inrätta en särskild funktion för IT-incidentrapportering³⁷ upprepar RRV sitt förslag att Sverige skulle introducera ett system för incidentrapportering som helst skulle omfatta hela samhället. Regeringen har ännu inte fattat något beslut i frågan.

- att polisen i samarbete med den statistikansvariga myndigheten BRÅ, inför rutiner som gör det möjligt att följa upp genomförda datorrelaterade brott, t.ex. genom att brottsstatistiken kompletteras med koder för brott som utförs i datormiljö.

BRÅ och polisen har inte hörsammat RRV:s förslag. BRÅ ifrågasätter det kriminologiska värdet av att öka antalet koder i brottsstatistiken och införa koder för "IT-brott". Enligt BRÅ bidrar IT-frågornas integrering i samhället till att det är svårt och kanske inte ens meningsfullt att försöka särskilja dem på det sätt som RRV förespråkar.

Förändringarnas varaktighet

Ett resultat av projektet är att studien stimulerade till en dialog och samverkan mellan näringsliv, myndigheter och forskare. Enligt projektledaren för projektet har dock mycket av det samarbetet runnit ut i sanden sedan projektet avslutades. Detta resultat kan därför inte betraktas som varaktigt.

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

BRÅ har upprepat RRV:s studie. Det är dock troligt att BRÅ – även utan uppmaning från RRV – förr eller senare hade valt att genomföra studier med anknytning till datorrelaterade missbruk och brott. Klart är dock att RRV:s kontrollprojekt tydligt påverkat utformningen av BRÅ:s studie.

Frågan om att införa ett incidentrapporteringssystem är fortfarande aktuell. Dock tycks inte just det här projektet ha haft särskilt stor betydelse för att frågan fortfarande bereds av regeringen. Kopplingen mellan ett eventuellt framtida incidentrapporteringssystem och detta kontrollprojekt får bedömas som svag.

³⁵ N1999/11654/ITFoU.

³⁶ De utredningar som såväl regeringen som PTS hänvisar till är: Arbetsgruppen (Fö 1997:A) om skydd mot informationskrigförings två rapporter, "Åtgärder och skydd mot informationskrigföring" (1997-08-15) och "Rapport 2: Åtgärder och skydd mot informationskrigföring – förslag till ansvarsfördelning mm" (1998-08-19). Statskontorets två rapporter "Svenska delen av Internet" (1997:18) och "Sammanhållen strategi samhällets IT-säkerhet" (1998:18).

³⁷ RRV dnr 2000-1647. Näringsdepartementet N2000/924/ITFoU.

Är det kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av?

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

När RRV ansökte om medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten* var projektet om datorrelaterade missbruk och brott redan påbörjat men vilande på grund av att det visat sig mer kostsamt än beräknat och därför inte kunde finansieras inom ramen för ordinarie medel. Det är naturligtvis svårt att avgöra om RRV vid ett senare tillfälle hade återupptagit arbetet med detta projekt. Klart är dock att projektet som sådant inte kan sägas ligga utanför ramen för RRV:s löpande verksamhet.

Projektet Datorrelaterade missbruk och brott i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Nej
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Nej
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Nej
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Nej
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

RRV: Skattekontrollens ekonomiska värde

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Skattekontrollens ändringsbelopp får stor uppmärksamhet i förvaltningar och media. Det är dock långt ifrån alla ändringar som genererar motsvarande skatteintäkter. En del ändringar leder enbart till en tidsmässig förskjutning av beskattningen, i andra fall är skattesubjektet på obestånd och kan inte betala. Ändringsbeloppen kan därför ge en missvisande bild av det ekonomiska värdet av skattekontrollen.

Syftet med projektet var att analysera vad ändringsbeloppen består av och vad som händer med dem sedan de fastställts samt att ge underlag för slutsatser för att:

- förbättra skatteförvaltningens förmåga att söka efter det som bedöms vara väsentligt att inrikta kontrollen mot
- förbättra skatteförvaltningens förmåga att också hitta det som bedöms vara väsentligt, samt
- öka kontrollens ekonomiska värde.

RRV beviljades 2,25 miljoner kronor för detta projekt. Projektet var planerat att börja den första januari 1997 och pågå i tre år. Projektets slutrapport *Skattekontrollen och pengarna* (RRV 1999:7) kom planenligt i februari 1999.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

RRV:s förslag till regeringen och utfallet av förslagen

Nedan följer RRV:s förslag till regeringen samt kommentarer (i kursiv stil).

- Målformuleringar, uppdrag och andra åtgärder avseende skatteförvaltningens kontrollverksamhet bör utformas så att de inte riskerar att bidra till en för stark fokusering på de omedelbara beloppsmässiga effekterna, eller de direkta ekonomiska effekterna, av skattekontrollen.
Vår analys av regleringsbrev under perioden 1997–2001 visar att regeringen tagit intryck av detta. Regleringsbrev för 1997 och 1998 innehåller återrapporteringskrav om att utvecklingen av beloppsmässiga effekter av kontrollverksamheten ska redovisas. För åren 1999–2001 finns inga sådana krav i regleringsbrev.
- Iakttag försiktighet vid tolkning av det beloppsmässiga resultatet från skattekontrollen.
I prop. 1998/99:1 skriver regeringen följande: "mätning av det direkta beloppsmässiga utfallet av kontrollverksamheten är förenad med vissa svårigheter. De belopp som debiteras kan visserligen avläsas direkt men, det kräver en närmare analys för att man skall kunna bedöma det

ekonomiska värdet av en viss debitering. Det hänger bl.a. samman med att ett belopp helt eller delvis kan komma att falla bort efter en process i skattedomstol... att vissa höjningar av den debiterade skatten kan ha att göra med periodiseringsfrågor och därför bara innebär en tidigareläggning av en debitering som ändå skulle ha ägt rum någon senare period. Det är mot den här bakgrunden som regeringen har tilldelat RRV medel från anslaget Kontrollfunktionen i staten för ett projekt som syftar till att förbättra möjligheten att bedöma skattekontrollens ekonomiska värde”.³⁸ Av citatet att döma tycks regeringen ha varit medveten om detta problem redan före projektet lade fram sin slutrapport. RRV hävdar dock att problembilden inte var känd av regeringen. Att regeringen talar om problematiken som om den vore känd beror, enligt RRV, på dialogen mellan RRV och departementet om projektet i fråga.

- Överväg möjligheterna att vidta åtgärder som kan förenkla hanteringen av deklARATIONER och skapa bättre förutsättningar för kontrollverksamheten.

Vi har inte funnit att regeringen vidtagit några konkreta åtgärder, t.ex. i form av ändrad lagstiftning, för att förenkla deklARATIONSHANTERINGEN. Däremot uppmanar regeringen i regleringsbrev RSV att, bl.a. med hjälp av IT, förenkla enskildas och företags kontakter med myndigheter. RSV:s försöksverksamhet med skattedeKLARATION via Internet för moms, arbetsgivaravgift och avdrag för preliminär skatt är steg i denna riktning.³⁹ Enligt RSV kommer Internettjänsten kunna frigöra resurser hos skattemyndigheterna som då kan satsa mer på service till företag och medborgare. Även regeringen betonar serviceaspekten i regleringsbrev RSV. Att satsningen skulle skapa bättre förutsättningar för kontrollverksamhet nämns inte direkt. Däremot säger regeringen (se t.ex. regleringsbrev 2001) att den förbättrade servicen understödjer viljan hos medborgarna att göra rätt för sig.

Med anledning av RRV:s projektrapport skriver regeringen: ”Av särskild betydelse i det här sammanhanget är RRV:s konstaterande att det samlade värdet av skattekontrollen är större än de direkta effekterna, eftersom skattekontrollen ger preventiva effekter, och att behovet av bättre skattekontroll på en rad olika områden inte i sin helhet kan tillgodoses inom befintliga resursramar”.⁴⁰ Vidare noterar regeringen att RRV:s rapport, enligt Skatteutskottet, borde ingå i underlaget för regeringens överväganden om skattemyndigheternas resursbehov och skattekontrollens inriktning samt att riksdagen bifallit utskottets hemställan.

³⁸ Prop.1998/99:1 utgiftsområde 3, s 14.

³⁹ Arbetet med skattedeKLARATION via Internet är dock *inte* ett regeringsuppdrag.

⁴⁰ Prop.1999/00:1, utgiftsområde 3, s 10.

RRV:s förslag till Riksskatteverket (RSV) och RSV:s kommentarer

I RSV:s yttrande (Dnr 8288-99/590) framgår att RSV i stort delar RRV:s slutsatser. RSV säger sig också i allt väsentligt biträda de förslag som RRV riktar till regeringen och skatteförvaltningen beträffande tolkning och användning av den beloppsmässiga statistiken. Nedan följer RRV:s förslag samt RSV:s kommentarer (i kursiv stil).

- Skatteförvaltningen bör avstå från avkastningskrav i kontrollen.
RSV delade RRV:s åsikt att avkastningskrav och ändringsbelopp är olämpliga som mål för skattekontrollen.
- De principiella utgångspunkterna för kontrollverksamheten bör vara följande:
 - målet för skattekontrollen bör vara att långsiktigt bidra till att det totala skattebortfallet minimeras.
RSV instämde i denna formulering av skattekontrollens mål. RSV ansåg inte att skattekontrollen på egen hand skulle kunna åstadkomma detta. För detta behövs även en väl utbyggd service- och informationsverksamhet.
 - skattebortfallets storlek och karaktär bör beaktas vid prioriteringar samtidigt som kontrollfria zoner undviks.
RSV delade uppfattningen att kontrollen bör vara heltäckande.
 - insatserna inom olika områden bör anpassas till vilka samlade effekter som kan åstadkommas, där de preventiva effekterna har störst betydelse.
RSV instämde i detta.
 - givet ett kontrollbehov och en inriktning av verksamheten är det viktigaste att ändra uppsåtlig fel, systematiska fel och stora belopp.
Enligt RSV sammanfattar denna princip på ett bra sätt den ordning i vilken prioriteringen av skattekontrollens inriktning bör göras.
 - ändringsbeloppens storlek har bara självständig betydelse när de förr eller senare medför en ekonomisk effekt och betalning av skatt.
RSV menade att principen var svårförståelig och kunde missförstås. Detta eftersom det inte framgår att det kan finnas andra skäl för en kontrollinsats än att åstadkomma en skattebetalning. T.ex. som att stoppa en verksamhet eller att få underlag för en brottanmälan.

- Förbättra genomförandet av skattekontrollen genom att:
 - mer systematiskt pröva möjligheterna att genomföra kontroller i samspel med riktad information;
RSV arbetade redan med detta och aviserade att man hade för avsikt att stimulera och stödja en fortsatt utveckling i denna riktning.
 - arbetsledningen mer systematiskt och direkt tar ansvaret för prioriteringar i kontrollverksamheten;
RSV delade denna åsikt och ämnade ge denna fråga uppmärksamhet bl.a. vid uppföljning av kontrollarbetet vid skattemyndigheterna.
 - utnyttjandet av de maskinella urvalssystemen förbättras och metoder utvecklas för att mäta träffsäkerheten i urvalen;
RSV arbetar kontinuerligt med att förbättra utnyttjandet av de tekniska systemen och har utarbetat principer för hur träffsäkerheten i urvalen bör mätas.
 - skatteförvaltningen i större utsträckning borde kunna använda mer begränsade revisioner och besök.
RSV menade att detta skulle öka kontrollvolymen och därmed kontrollens synlighet. Det vore dock inte lämpligt att som en självständig åtgärd öka antalet begränsade revisioner eller besök. Kontrollformen ska enligt RSV bestämmas utifrån kontrollbehovet.
- förbättra uppföljning och analys av beloppsmässiga resultat.
RSV höll med om att uppföljning och analys av kontrollverksamhetens resultat behövde förbättras. RSV:s nya kontrollpolicy innebar bl.a. att varje skattemyndighet årligen ska utvärdera sin kontrollverksamhet. RSV:s kontrollavdelning hade även för avsikt att förbättra den kortperiodiska uppföljningen.
- utveckla samarbetet mellan SKM och KFM.
RSV framhöll också vikten av samarbete mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna i samband med att olika kontrollinsatser planeras och genomförs. Enligt RSV har man under senare år på flera sätt arbetat med att förbättra helhetssynen i koncernen. T.ex. hålls gemensamma möten med ledningsgrupperna för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Det finns dock betydande sekretesshinder när det gäller samarbete vid en skatterevision.
- se över beräkningsprinciperna för statistiken över beloppsmässiga effekter av skattekontrollen.
RSV övervägde att undersöka om registreringen av beslut kan kompletteras så att konsekvensändringarna kan särredovisas.

- förbättra kodningen av ändringsbesluten.
RSV instämde i att kodningen av beslut behövde ses över. De frågeställningar som RRV lyft fram skulle beaktas i samband med att statistikfångsten ändå måste ses över med anledning av den nya kontrollpolicy.
- tolka det beloppsmässiga kontrollresultatet försiktigt och vidta åtgärder för att undvika att det missuppfattas, bl.a. genom att tydligare ange principer för redovisning och tolkning av resultatet.
RSV delade RRV:s uppfattning att redovisningen i årsredovisningarna mm skulle kunna bli tydligare och skulle därför se över beskrivningarna av statistiken. Vår granskning av RSV:s årsredovisningar 1997–2000 visar att man också i praktiken följt rådet. I årsredovisningen för 1997 redovisas det beloppsmässiga resultatet i sammanfattningen och delresultatet i redovisas under varje skatteslag. I årsredovisningen för år 2000 har det beloppsmässiga resultatet en mycket mer undanskymd roll. Man har också ändrat i principerna för hur resultatet redovisas utifrån de påpekanden RRV gjort (årsredovisning år 1999).

RSV:s nya kontrollpolicy

I maj 1999 fattade RSV beslut om en ny kontrollpolicy. Enligt RSV:s årsberättelse för år 2000 har den nya kontrollpolicy börjat få genomslag i kontrollverksamheten, vilket bl.a. lett till satsningar på riktad information till personer som köpt eller sålt fastigheter. Under år 2000 minskade antalet ändringar i underlag till fastighetsskatt med 32 procent, vilket öppnade upp för att fler resurser kunde gå till mer tidskrävande utredningar. Statskontoret anser att det är positivt att antalet ändringar minskat. Däremot finner vi inte att denna förändring kan betraktas som ett mått på att kontrollen blivit bättre.

Är förändringarna en konsekvens av projektet?

RRV:s kontrollprojektet har utan tvekan kommit till användning i skatteförvaltningens arbete med en ny kontrollpolicy.⁴¹ Exakt vilken inverkan kontrollprojektet haft på kontrollpolicy är däremot oklart. Enligt företrädare för RSV är det svårt att härleda konkreta punkter i den nya kontrollpolicy som härstammar från detta kontrollprojekt. RSV tillskriver dock RRV:s rapport stort värde. Mentalt betydde det mycket att en expertmyndighet som RRV stod bakom dessa idéer och RSV fick bekräftelse på att man var på rätt väg.

Att RRV:s kontrollprojekt haft betydelse för utvecklingen vad gäller RSV och skattemyndigheterna är förhållandevis tydligt. Däremot är kopplingen

⁴¹ Under arbetet med att utforma den nya kontrollpolicy uppmanade även regeringen RSV att väga in RRV:s projekt om skattekontrollens ekonomiska värde och projektet om svart arbete. Enligt Prop.1999/2000, utgiftsområde 2, s 38. hade projektrapporten *Skattekontrollen och pengarna* (RRV 1997:7) också kommit till direkt användning i skatteförvaltningens arbete med en ny kontrollfilosofi för skattekontrollen.

mellan projektet och de förändringar som regeringen initierade inte lika uttalad. RRV:s påpekanden till regeringen om faran med att i allt för hög grad grunda styrningen på beloppsmässiga resultat har visserligen vunnit gehör men i viss utsträckning tycks det handla om att regeringen får en redan känd problembild bekräftad.

Är det kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av?

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

Resultatmätt

Det finns inga resultatmätt som visar vilka effekter förändringarna haft på skattekontrollen. Att skatta något ekonomiskt värde i form av minskat fel och fusk är inte heller möjligt. Detta gäller särskilt eftersom effekterna av den nya kontrollpolicyn inte fått fullt genomslag ännu.

Projektet Skattekontrollens ekonomiska värde i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Tveksamt
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmätt som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

Fortsättningsprojektet Ekonomiska effekter av skattekontrollen

I november 1998 ansökte RRV om ytterligare 4,6 miljoner kronor och beviljades 2,3 miljoner kronor. Syftet med fortsättningsprojektet var att:

- belysa dröjsmålet i skatteärenden,
- identifiera orsaker till att processerna i vissa fall tar lång tid samt
- behandla vilka konsekvenser detta får för skattskyldiga, skattemyndigheter och rättsväsende.

Projektet avsåg att granska handläggningstider i ärendekedjan från skattemyndigheternas kontroll och omprövning till behandlingen i länsrätt och kammarrätt. Målsättningen var att identifiera åtgärder som kan påskynda processerna och motverka utdragna skattemål.

Enligt projektplanen skulle projektet pågå i tre månader och avslutas 2000-06-15. I september 1999 ansökte RRV om ytterligare 1,1 miljoner kronor. Enligt RRV hade kostnadsläget förändrats sedan man lämnat in den ursprungliga ansökan. Dessutom visade förstudien att projektet skulle bli mer tidskrävande än beräknat. I samband med tilläggsansökan reviderades tidsplanen. RRV beräknade avrapportera projektet 2001-10-01. Projektet pågår fortfarande. Slutrapporten är beräknad att komma i maj-juni 2002.

Vi har inte vägt in detta fortsättningsprojekt i vår bedömning.

RRV: Projekt om företagsstöd

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Projektet hade som syfte att:

- kartlägga företagsstöden
- undersöka om olika offentliga stöd kan kombineras och i vilken utsträckning detta sker
- kartlägga mottagarna av stöden i termer av bransch, region, företagsstorlek etc. och analysera vilken inverkan dessa stöd har på enskilda eller grupper av företag
- belysa målkonflikter
- komma med förslag på åtgärder som kan leda till säkrare och mer lätt-administrerade bidragssystem

I projektet samkördes uppgifter från NUTEK och AMS om 18 stöd- och bidragsformer fördelade på företag/organisationer under 1997. Det företagsvisa grundmaterialet sammanställdes och matchades mot SCB:s företagsregister i syfte att erhålla uppgifter om bl.a. bransch och storleksklass. Studien kompletterades med intervjuer på de stödgivande myndigheterna (AMS, NUTEK, länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar och länsstyrelser i sex län). De stöd som ingått i studien omfattar utbetalda medel till ett belopp av ca 20 miljarder kronor under 1997.

RRV sökte 1,83 miljoner kronor och beviljades 2 miljoner kronor, dvs. 170 000 kronor mer än vad man ansökt om.

Enligt projektplanen skulle projektet starta i april 1998 och avslutas i november samma år. Projektet slutrapport, *Hur fördelas företagsstödet* (RRV 1999:40) kom dock först i november 1999, ett år senare än beräknat.

Projektet har inte lett till några förändringar

I rapporten saknas förslag. Projektet har därmed inte uppfyllt ett av sina delsyften; att komma med konkreta förslag på hur man kan få säkrare och mer lättadministrerade bidragssystem. Projektet kan inte heller uppvisa några konkreta förändringar. I övrigt kan nämnas att:

- Projektrapporten *Hur fördelas företagsstödet* (RRV 1999:40) nämns i slutbetänkandet från den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87). Utredningen tar upp RRV:s slutsats att de regionalpolitiska företagsstöden inriktning mot kortsiktiga sysselsättningsökningar inom traditionella branscher bidrar till att stöden fungerar konserverande istället för att bidra till förnyelse och omvandling. Utredningen konstaterar att RRV:s slutsats från vissa håll avfärdats som för enkelt. Detta eftersom det finns

tillväxtföretag inom alla branscher, även de traditionella. Vidare refererar utredningen till en annan av RRV:s slutsatser, nämligen att stöd-givningen ofta sker utifrån riskminimering och att en ökad satsning på ”osäkra kort” sannolikt skulle medföra att vissa medel går förlorade men att slutresultatet skulle kunna bli en positiv nettoeffekt i termer av ökad tillväxt.

- NUTEK har i sina råd och anvisningar från april 2001 tagit upp vilka kombinationer av stöd som inte är tillåtna.⁴² Enligt projektledaren kan detta ses som en effekt av kontrollprojektet. Det har dock redan tidigare varit förbjudet med vissa stödkombinationer. RRV:s projekt kan dock ha bidragit till att NUTEK valt att lyfta fram frågan i sina anvisningar.
- Länsstyrelsen i Norrbotten på sin hemsida skriver: ”Bl.a. med anledning av kritik från RRV bör tid under vilken arbetsmarknadsstöd lämnas för nyanställda i ett företag inte kunna räknas som underlag för sysselsättningsbidrag”.

Resultaten i sammanfattning

Projektets kartläggande karaktär, samt frånvaron av förslag, försvårar identifierandet av konkreta resultat. Det finns dock vissa indikatorer på att stödgivande myndigheter tagit intryck av projektets slutsatser. Projektet ledde även till ett ”fortsättningsprojekt” *Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen*, som vi ser som en effekt av Kombinationer av statlig stöd till företag.

RRV: Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Kontrollprojektet *Kombinationer av statligt stöd till företag* rörde sig på en övergripande nivå. I fortsättningsprojektet ämnade RRV fokusera på beslutsprocessen för företagsstödet och undersöka enskilda stödärenden på företagsnivå samt på kommunikation mellan stödgivare och stödmottagare. Granskningen skulle inriktas på följande frågor:

- vilka strategier har länsstyrelserna för att kunna prioritera mellan olika regioner, stödformer och stödbjekt?
- hur sker handläggningen av ett ärende?
- hur sker uppföljningen av enskilda ärenden respektive stödformer?
- varför kan flera stöd samtidigt utgå till enskilda företag?

⁴² Sysselsättningsbidrag får inte lämnas vid anställningar som avser samma projekt för vilket regionalt företagsstöd utgår (4 § SFS 1998:996). Sysselsättningsbidrag får inte heller lämnas för en årsarbetskraft om arbetsgivaren fått stöd enligt lagen (1995:287) om anställningsstöd (9 § SFS 1998:996). Sysselsättningsbidrag får inte heller lämnas under tiden som starta-eget-bidrag utgår.

Syftet med RRV:s granskning var, enligt slutrapporten, att beskriva hur stödgivningen går till, visa på goda exempel samt lämna förslag till förbättringar. I projektet jämfördes länsstyrelsernas strategier och policier med avseende på underlag och bedömningskriterier för beslut, handläggningsprocess samt uppföljning/utvärdering.

Följande fem länsstyrelser valdes ut som granskningsobjekt: Norrbotten, Västerbotten, Dalarna, Östergötland och Blekinge. Självstyrelseorganet i Kalmar län fungerade som referensobjekt. De typer av företagsstöd som studerades var regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, sysselsättningsbidrag och småföretagsstöd.

RRV sökte och beviljades 1,5 miljoner kronor för detta projekt.

Projektet förväntades avrapportera till regeringen i slutet av juni år 2000. Slutrapporten *Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen* (RRV 2001:22) avlämnades planenligt i juni 2001.

Förslag och förändringar

RRV konstaterar variationer i hur länsstyrelserna handlägger stödärenden och lade fram flera förslag. För att få en bild av kontrollprojektets resultat har vi vänt oss till de länsstyrelser som var involverade i projektet för att kartlägga om något eller några av de förslag som projektet lade fram har hörtsammats. Nedan redogörs för RRV:s förslag samt kommentarer (i kursiv stil) från de två länsstyrelser som svarat på våra frågor.

Vad gäller *strategi* och *policy* föreslår RRV

- att varje länsstyrelse samlar riktlinjer och policyuttalanden för företagsstödet i ett dokument.
Länsstyrelsen i Norrbotten har tagit fram riktlinjer som beslutats av länsstyrelsens styrelse. Länsstyrelsen i Östergötland har samlat riktlinjer och policyuttalanden i ett dokument.
- att varje länsstyrelse utvecklar och preciserar detta policydokument i syfte att dirigera stödet till de företag som kan ge upphov till långsiktig tillväxt och sysselsättningsökning i länet.
I länsstyrelsen i Norrbottens riktlinjer finns prioriteringar för stödhanteringen med. I länsstyrelsen i Östergötlands dokument anges att små företag och nya företag skall prioriteras.
- att varje länsstyrelse följer upp det faktiska utfallet av stödet och jämför detta med utfärdade riktlinjer och policy samt analyserar orsakerna till eventuella avvikelser.
Länsstyrelsen i Norrbotten gör uppföljning av utfall i samband med arbetet inför årsredovisningen. Länsstyrelsen i Östergötland skriver att de varje år gör en rapport om utfallet jämför med målen.

Vad gäller handläggningsprocessen föreslår RRV

- att erfarenhetsutbyte sker mellan länsstyrelserna med avseende på olika organisatoriska aspekter av handläggningen av företagsstöd.
Länsstyrelsen i Norrbotten samarbetar med de nordliga länen och har återkommande s.k. 4-länsträffar med Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. Dessa träffar har pågått i ett antal år. Dessutom samarbetar man med länsstyrelsen i Västerbotten på olika sätt och på olika nivåer. Länsstyrelsen i Östergötland skriver att de vid ett antal tillfällen informerat andra länsstyrelser om deras modell Tillskottet.
- att prövningen av de villkor som gäller för att stöd ska utgå, dokumenteras i akten samt att det ska finnas en beslutsmotivering i varje ärende.
Länsstyrelsen i Norrbotten införde detta omedelbart efter RRV:s rapport och ingår numera i akten. Checklistan, som följer med ärendet från början till slut, avslutas numera alltid med en beslutsmotivering. För att förbättra uppföljningen har länsstyrelsen lagt in ett kontrollmoment i handläggningen som innebär att när ett ärende kommer in och läggs in i STINS, drar administratören ut de uppgifter som är inlagda, varvid handläggaren kontrollerar att uppgifter om VD-kön, sysselsättning, nytt/befintligt företag är korrekta. Länsstyrelsen i Östergötland skriver att prövningen av villkoren numera dokumenteras noggrannare och att beslutsmotivering genomgående finns med.
- att regelverket avseende hanteringen av konkurrensfrågor i stödgivning-
en förtydligas.
*Detta har funnits med i länsstyrelsen i Norrbottens riktlinjer under ett antal år. Länsstyrelsen i Östergötland lämnar sedan lång tid tillbaka i regel inte stöd till verksamhet som enbart säljer för en lokal marknad. Vidare har man börjat att mer systematisk kommentera konkurrens-
aspekten i utredningspromemorian inför beslut.*
- att länsstyrelserna prövar om investeringen kan komma till stånd även utan statligt stöd.
*Länsstyrelsen i Norrbotten skriver att detta prövas vid varje enskilt stöd-
ärende och har så gjorts under många år. Vid den uppföljning av det regionala utvecklingsbidraget, som presenterades den 11 mars 2002, visade det sig att endast 14 procent av de tillfrågade företagen hade klarat av investeringen utan stöd. Länsstyrelsen hade således missat 14 procent av fallen, men man anser att det ändå tydligt visar att företagsstödet inte är ett rättighetsstöd. Länsstyrelsen i Östergötland skriver att det är mycket svårt att tillämpa detta strikt men att deras egna utvärderingar av stödet visar att stödet har haft betydelse för att investeringen kommit till stånd eller att den tidigarelagts.*

- att länsstyrelserna inte regelmässigt ger företagen igångsättningstillstånd innan ansökan beviljats.

Länsstyrelsen i Norrbotten säger sig aldrig ha lämnat igångsättningstillstånd regelmässigt. Detta prövas i varje enskilt fall. Länsstyrelsen i Östergötland har inte på flera år praktiserat denna stödform.

- Vad gäller *uppföljning* och *utvärdering* föreslår RRV att regeringen förtydligar verksamhetsmålet i regleringsbrevet om att länsstyrelserna ”ska utveckla uppföljningen och utvärderingen av sin regionalpolitiska verksamhet”.

Verksamhetsmålet i länsstyrelsernas regleringsbrev har inte förtydligats. För år 2002 finns ett generellt mål för länsstyrelserna om att utveckla uppföljningen och utvärderingen av verksamheten, men inte några återrapporteringskrav som rör de regionalpolitiska stöden.

- att länsstyrelserna tydligare redovisar måluppfyllelsen av de verksamhetsmål som rör stödgivningen.

Länsstyrelsen i Norrbotten anser att den redovisning som länsstyrelsen gör i årsredovisningen bör räcka. Däremot understryker man vikten av tydliga riktlinjer så att redovisningen blir enhetlig. Länsstyrelsen i Östergötland anser måluppfyllelsen redovisas förhållandevis tydligt i årsredovisningen.

När det gäller att samla policyn och att förtydliga den har vissa länsstyrelser uttalat sig i lokalpressen. Ett exempel är länsstyrelsen i Dalarna som säger att ”länsstyrelsen ska ta till sig kritiken och satsa på en mer utarbetad policy som också sprids ordentligt” (Dala-Demokraten 21/8).

De förändringar som hittills gått att utläsa är visserligen begränsade men varaktigheten får bedömas som god. Dessutom finns det tecken som tyder på att projektet kommer att få verkningar lite längre fram. NUTEK har t.ex. tagit upp projektet på en länsstyrelseträff under hösten 2001 där man främst diskuterade uppföljning av stödgivningen. Vidare har frågan om handläggningsrutinerna behandlats på 4-länsträff.

Är det kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av?

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

Projektet om företagsstöd i sammanfattning

Vår uppföljning visar att främst ”fortsättningsprojektet” Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen har påverka kontrollarbetet vid de länsstyrelser

som vi kontaktat, även om det delvis verkar ha varit i frågor där länsstyrelserna ända varit på vag i samma riktning. Eftersom vi här betraktar Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen som en effekt av Kombinationer av statligt stöd till företag är vår bedömning att det är tveksamt om de förändringar i kontrollarbetet som vi noterat kan anses betydande mot bakgrund av de totala resurser som lagts ned på de båda projekten. Att de flesta förändringarna snarast hänförs till ”fortsättningsprojektet” gör också att vi betraktar helheten som försenad även om Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen avrapporterats i tid.

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Tveksamt
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Nej
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Tveksamt
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

RSV: Bosättningskontroll

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Hög kvalitet i folkbokföringen är viktigt för att skatte- och bidragssystemen ska få den verkan som statsmakterna avsett och för att få fram korrekt samhällsstatistik. Fel i folkbokföringen sprider sig lätt och ger upphov till merkostnader för andra myndigheter. En bättre kontroll av folkbokföringen skulle minska antalet felaktiga utbetalningar till personer som ”skenskrivit” sig för att erhålla ekonomiska fördelar.

Syftet med projektet var att:

- skapa underlag för effektivare metoder för bosättningskontroll,
- förstärka den utökade kontroll som sker inom den ordinarie verksamheten,
- utveckla rutiner för samarbete med andra myndigheter samt
- ge förslag på ändringar i regelverk.

Enligt slutrapporten var syftet även att de arbetsmetoder som visat sig framgångsrika i projektet skulle införas i den löpande verksamheten. Vidare förutspådde RSV att projektet skulle innebära stora besparingar, framförallt i system utanför folkbokföringen. Detta bl.a. genom att:

- missbruk och fusk med försäkring och bidrag uppmärksammas och åtgärdas
- myndigheternas hantering med postreturer begränsas
- tillförlitligheten i befolkningsstatistiken ökar
- adresskvaliteten i samhället ökar.

Under 1998 genomförde RSV fyra delprojekt för hur bosättningskontrollen inom folkbokföringsverksamheten skulle kunna göras mer effektiv och samarbetet med andra myndigheter bättre. Delprojekten använde följande metoder för urval av kontrollobjekt:

- Slumpmässigt urval av personer med utländsk bakgrund
- Bearbetat urval av personer med särskild postadress.
- Folkbokförda på bearbetat urval av fastigheter
- Adressunderrättelser från andra myndigheter
- Bearbetat urval av maskinellt nolltaxerade personer.
- Analys av skattekontorets kontrollarbete.

Av den tidsplan som följde med RSV:s rekvisition framgår att de särskilda urvalskontrollerna för bosättningskontroll skulle pågå under ett år och av-

slutas under 1998 samt att avrapporteringen senast skulle ske i början av 1999. RSV avrapporterade planenligt till regeringen i februari 1999.

RSV sökte och beviljades 3 miljoner kronor till detta projekt som var helt finansierat av medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Projektet om bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten resulterade i att 1 430 personer fick ändrade folkbokföringsuppgifter. Enligt RSV går det dock inte att utifrån projektet dra några slutsatser om andelen felaktigt folkbokförda på riksnivå.

På grundval av projektet ansåg RSV att urval av kontrollobjekt bör inriktas på hanteringen av adressunderrättelser från andra myndigheter, flerfamiljsfastigheter med specifik problembild samt personer med särskild postadress. Vidare rekommenderade projektet skattemyndigheterna att inrätta specialiserade bosättningskontrollgrupper. Enligt RSV skulle sådana grupper öka effektiviteten och höja kvaliteten. Detta eftersom personalens skicklighet skulle öka om de på heltid ägnade sig åt enbart dessa uppgifter. Inrättandet av sådana grupper är dock inget som RSV kan sanktionera, endast rekommendera.

Här redovisar vi bara ett några av de metoder för urval av kontrollobjekt som testades i projektet.

Kontroll av impulser från andra myndigheter

Skattemyndigheten i Malmö granskade underrättelser från försäkringskassan, Statens Invandrarverk (SIV numera Migrationsverket) och skolor där folkbokföringen ifrågasattes. Av de 178 ärenden som kontrollerades ledde 139 (78 procent) till ändring i folkbokföringsregistret. Som följd av projektet kunde försäkringskassan dra in bidrag för ca 1 miljon kronor.

Skattemyndigheten i Göteborg utgick också från underrättelser från försäkringskassan, SIV och skolor. Av de 175 impulser som kontrollerades ledde 130 (74 procent) till ändringar i folkbokföringsregistret. De ekonomiska effekterna utreddes inte.

Skattemyndigheten i Göteborg kontrollerade 313 försändelser från studenter till CSN. Endast 15 gav upphov till utredning och folkbokföringen ändrades för 8 personer (2,5 procent). De ekonomiska effekterna utreddes inte.

Skattemyndigheten i Göteborg kontrollerade uppgifter från kronofogdemyndigheten (KFM) om personer med restförda skatteskulder vilka passiviserats p.g.a. av att personen inte gått att återfinna. Av 177 impulser granskades 55 ärenden vilket ledde till att 15 personer (8,5 procent) fick ändrade uppgifter i folkbokföringen. Trots att merparten av utredningsarbetet kvarstod vid

skrivandet av rapporten hade KFM genom denna kontroll kunnat aktivera passiviserade skatteskulder om 2,8 miljoner kronor, varav 285 000 kronor hade inbetalats.

Kontroll av flerfamiljsfastigheter

Av de 275 ärenden som Skattemyndigheten i Malmö kontrollerade medförde 202 (73 procent) en ändring i folkbokföringsregistret. Kontrollen ledde till indragna bidrag hos försäkringskassan med ca 1,3 miljoner kronor.

Skattemyndigheten i Göteborg fann att det i den undersökta problemfastigheten med enrumslägenheter var 31 (29 procent) felaktigt folkbokförda. Projektet utredde inte de ekonomiska konsekvenserna av den felaktiga folkbokföringen.

Kontroll av särskilda postadresser

Den som inte kan nås med post på sin vanliga bostadsadress kan anmäla en särskild postadress om den gäller för minst sex månader.

Vid adressundersökningen vid Skattemyndigheten i *Östersund* gjordes, utifrån en lista innehållande samtliga personer med särskild postadress, en manuell gallring av personer födda före 1920, personer som tillhörde samma familj eller där alternativ till särskild postadress i praktiken saknades. Sammantaget hade 459 personer, eller drygt 40 procent av urvalet, en felaktig registeruppgift i folkbokföringen. Projekt fick inga direkta ekonomiska effekter eftersom försäkringskassan redan korrigerat felaktiga utbetalningar.

Skattemyndigheten i Göteborg gjorde en manuell genomgång av personer med särskild postadress som varit registrerade i mer än två år. Efter urval undersöktes 63 ärenden varav 53 ledde till någon form av åtgärd. Träffsäkerheten var 84 procent av de manuellt utvalda adresserna och 27 procent om man jämför mot hela uttaget. De ekonomiska effekterna utreddes inte.

Skattemyndigheten i Malmö framställde en lista över samtliga personer inom skattekontorets område som hade särskild postadress. Personer födda efter 1920 med god man togs bort manuellt. Därefter kom handläggarens kunskap och känsla att avgöra urvalet. Av de 216 personer som blev föremål för kontroll ledde 65 procent av ärendena till ändring av folkbokföringen. Projektet medförde indragna bidrag hos försäkringskassan med ca 0,5 miljoner kronor.

På grundval av projektets resultat ansåg RSV att urval av kontrollobjekt bör inriktas på hanteringen av adressunderrättelser från andra myndigheter, flerfamiljsfastigheter med specifik problembild samt personer med särskild postadress.

Projektets förslag till skattemyndigheterna

Enligt RSV är det oklart om de skattemyndigheter som deltog i projektet fortsatt att använda det urval som prövades eller om man kunnat upprepa besparingarna. Det är även ovisst om andra skattemyndigheter anammat de urval som projektet rekommenderade. Det är därför högst tveksamt om projektet uppfyllt ett av sina syften, nämligen att införa de arbetsmetoder som visat sig framgångsrika i projektet i den löpande verksamheten.

För att skapa oss en bild av Bosättningskontrollprojektets eventuella spridningseffekter har vi vänt oss till de regionala skattekontoren med fem frågor. Nedan följer frågorna och de fem svar vi fått in från skattekontoren.

1. Har ni på regional nivå uppmärksammat RSV:s projekt Bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten?

Skattemyndigheten i *Västerås* skriver att man noterat RSV:s projekt och att man för ett par år sedan drev ett nolltaxeringsprojekt inom regionen. Därutöver har myndigheten fortlöpande även använt ett antal av de andra urvalsgrunderna, t.ex. adressunderrättelser från andra myndigheter, personer med särskild postadress, personer med utländsk bakgrund⁴³.

Malmöregionens avdelning 1 (skattekontoren i Malmö, Lund, Eslöv och Trelleborg) har uppmärksammat projektet. Flera medarbetare från avdelning 1 deltog i projektarbetet. *Avdelning 3 i Skåne* (Helsingborg, Landskrona, Klippan, Ängelholm) har uppmärksammat projektet. Helsingborg deltog tillsammans med Malmö i projektet. Projektrapporten spreds i regionen bland folkbokföringspersonalen. Även Skattemyndigheterna i *Örebro* och *Göteborg* har uppmärksammat projektet.

2. Om ja, har ni p.g.a. detta projekt ändrat ert urval av kontrollobjekt?

Skattemyndigheten i *Västerås* har efter RSV-projektets förslag till urvalsgrunder anpassat sina urvalsgrunder beträffande bosättningskontroll till RSV:s förslag och har därefter inte ändrat sina urvalsgrunder då de visat sig fruktbara för kontrollarbetet. Här kan nämnas att myndigheten numera planerar och arbetar på ett mer systematiskt sätt med kontrollurval inom folkbokföringsområdet och med mera riktade insatser. Vidare kan nämnas att myndigheten sedan 1998 årligen förbättrat och utökat sin bosättningskontroll och under år 2001 genomfördes drygt 8 200 kontroller inom regionen, eller annorlunda uttryckt drygt 1 procent av befolkningen inom regionen blev föremål för bosättningskontroll under år 2001.

Malmöregionens avdelning 1 skriver att man inte har ändrat urvalet av kontrollobjekt p.g.a. projektarbetet. Snarare kan man säga att projektet konfirmerade tidigare kontrollåtgärder. Inom avdelning 1 är adressunder-

⁴³ Personer med utländsk bakgrund utgör *inte* någon urvalsgrund i något datorsystem.

rättelser från andra myndigheter prioriterad. I mån av tid och resurser är också särskilda postadresser prioriterade. *Avdelning 3 i Skåne*, som redan innan bosättningskontrollprojektet hade ett långt framskridet samarbete mellan försäkringskassan och skattekontoren, har fortsatt på den inslagna linjen. Skattemyndigheterna i *Örebro* och i *Göteborg* har till viss del ändrat sitt urval av kontrollobjekt, men understyrker att bosättningskontrollrapporten i mångt och mycket bekräftade den erfarenhet folkbokförarna sedan tidigare hade av arbetet med bosättningskontroll.

3. Om ja, har de urval som projektet om bosättningskontroll rekommenderade visat sig lyckosamma och genererat besparingar? Skattemyndigheten i *Västerås* bedömer de rekommenderade urvalsgrunderna som välmotiverade. Dock har myndigheten inte någon klar bild över vilka besparingar som kontrollen genererat, men har en uppfattning att olika besparingar t.ex. i form av stoppade bidrag har blivit följden av de olika kontrollinsatserna. Därutöver har myndighetens egen hantering och verksamhet underlättats genom att folkbokföringsregistret håller en högre registerkvalitet. Även andra myndigheter som använder folkbokföringsregistret har gagnats av en förbättrad registerkvalitet.

Enligt *Malmöregionens avdelning 1* är kontroller som baserade på adressuppgifter från andra myndigheter effektiva. Samma sak gäller kontroller för särskilda postadresser. Inom avdelningen har dock adressuppgifter från andra myndigheter högre prioritet än särskilda postadresser. Kontrollen genererar besparingar.

Avdelning 3 i Skåne menar att samarbete mellan myndigheter är effektivt. Enligt skattekontoret i *Göteborg* ger arbetet med bosättningskontrollen varierande resultat och en urvalsgrund som lämpar sig väl på ett kontor ger sämre resultat på ett annat. Vidare var de urvalsgrunder som användes inom ramen för Bosättningskontrollprojektet sedan tidigare kända och tillämpade inom folkbokföringen. Projekten bidrog dock till att ytterligare fokus sattes på dessa urvalsgrunder.

4. Om ja, hur stora har besparingarna varit?

Ingen av de skattemyndigheter som svarat på våra frågor gör någon skattning av hur stora besparingarna har varit. *Malmöregionens avdelning 1* skriver att skattemyndigheten inte kan uttala sig om storleken av besparingarna som görs genom bosättningskontroll. De besparingar som räknades fram i projektet baserades på ett specifikt samarbete med Försäkringskassan (FK) där skattemyndigheten för varje gjort ärende skickade underlag till FK. FK gjorde en beräkning av besparingen på individ-/familjenivå. Något sådant samarbete äger inte rum i det fortlöpande kontrollarbetet. *Avdelning 3 i Skåne* skriver ”Vi vet att varje rättelse av felaktig folkbokföring leder till besparingar i någon form”.

5. Har ni inrättat specialiserade bosättningskontrollgrupper?

Skattemyndigheten i *Västerås* har hitintills inte haft några specialiserade kontrollgrupper för denna typ av kontroll men har aktualiserat frågan för nästa års verksamhet för att få en slagkraftigare och effektivare folkbokföringskontroll inom regionen. *Malmöregionens avdelning 1* har en särskild bosättningskontrollgrupp som uteslutande arbetar med kontrollarbete på skattekontoret i Malmö. På de andra orterna är det särskilda handläggare som har hand om kontrollen. Dessa handläggare använder dock inte hela sin arbetstid på kontrollarbete. Särskilda bosättningskontrollgrupper med kontroll som enda arbetsuppgift förutsätter viss minsta personalnivå. Kontoren i Lund, Eslöv och Trelleborg har inte en sådan personalnivå. *Avdelning 3 i Skåne* har i dagsläget ingen speciell grupp som bara arbetar med kontroll utan folkbokförarna har det som en större eller mindre del i sitt normala arbete. Avdelningen planerar för ett nätverk inom folkbokföringskontrollen men den är ännu i sin linda.

Skattemyndigheten i *Örebro* skriver att de inte direkt har inrättat specialiserade bosättningskontrollgrupper. Däremot har de ett skattekontor som har två personer avsatta för bosättningskontroll. På övriga kontor försöker man vissa tider avsätta resurser för koncentrerad kontroll. Regionen har sedan 1999 en bosättningskontrollgrupp med folkbokföringsrepresentanter från kontoren. Denna grupp har som mål bl.a. att se till att man jobbar likartat i regionen i första hand med kontrollen. Gemensamma områden som regionen arbetat med är bl.a. särskild postadress, kontroll av vissa hyresfastigheter och kontroll av maskinellt nolltaxerade personer. De har även kontaktat alla kommuner i regionen avseende barn som inte infunnit sig till skolstart vilket resulterade i några utredningar. Under första kvartalet 2002 har de haft en kontrollaktion med inriktning på utvandring utan anmälan på alla kontoren där de bl.a. involverat annan personal.

Skattemyndigheten i Göteborg har tre avdelningar, avdelning Fyrbodalen, avdelning Sydost och avdelning Göteborg. Inom avdelning Göteborg finns en kontrollgrupp som enbart arbetar med bosättningskontroll. De samarbetar med andra myndigheter bl.a. Försäkringskassan och Migrationsverket. I de två övriga avdelningarna har man under vissa tider arbetat mer koncentrerat med bosättningskontroll som exempel kan nämnas kontroll av maskinellt nolltaxerade personer och kontroll av vissa hyresfastigheter.

Förslag på interna åtgärder

Nedan följer RSV-projektets förslag på interna åtgärder samt, i de fall det skett något sedan projektet avslutades, kommentarer (*i kursiv stil*). RSV föreslår att skattemyndigheterna ska:

- Utredda möjligheterna till särskild bevakningsmarkering för invandrare som uppger att de ska vistas i Sverige under begränsad tid.
RSV har inom ramen för ett annat kontrollprojekt arbetat vidare med denna fråga och hemställt att regeringen beslutar om en ändring i Folkbokföringsförordningen (1991:749). Innebörden av den föreslagna ändringen är att Migrationsverket skall underrätta skattemyndigheten om att en utlänning som haft tillfälligt uppehållstillstånd inte sökt förlängning av tillståndet inom tre månader från det tillståndet löpt ut. Underrättelse får ske elektroniskt.⁴⁴
- Ge ökad information om myndigheternas adressunderrättelseskyldighet enligt 2 § folkbokföringsförordningen.
- Inrätta ADB-stöd för hantering av adressimpulser från andra myndigheter.
Maskinell hantering från de myndigheter som enligt 2 § folkbokföringsförordningen är skyldiga att lämna uppgift till skattemyndigheten (Migrationsverket, försäkringskassan m.fl.) är en av de bärande idéerna i det nya folkbokföringssystemet, Folke, som tas i drift i maj 2003.
- Genomföra insatser för att öka förståelsen för folkbokföringens betydelse i samhället.
Skattemyndigheten i Göteborg arbetar aktivt med detta.
- Utveckla och förbättra rapportlistor för bosättningskontroll.
Detta kommer att utvecklas inom ramen för Folke.
- Beskriva oavsiktliga fel i folkbokföringen och försöka komma till rätta med dem.
- Undersöka om SKM kan få begränsad tillgång till SIV:s (Migrationsverkets) register.

Förslag till regeringen

- Ändra reglerna så att anmälan om särskild postadress endast kan göras hos en skattemyndighet.
- Ändra reglerna så att skattemyndigheten kan avsluta särskild postadress om personen inte lämnar de uppgifter som behövs.
- Eventuella regeländringar bör kopplas till ökade möjligheter till självservice.

⁴⁴ Rapport "Folkbokföring – samverkan med Migrationsverket underlag till ev. beslut om maskinellt informationsutbyte". RSV Dnr A3000-1597-00/100. Datum 2002-03-19.

- Sambearbetning mellan folkbokförings- och socialförsäkringsregistren. *Den nya personuppgiftslagen gör det möjligt med sambearbetning men RSV har inte arbetat vidare med detta. Projektförslagen har inte föranlett några regeringsförslag eller åtgärder.*

Sammanfattande bedömning

Vi kan konstatera att flera av urvalsmetoderna för bosättningskontroll som testades i projektet slog mycket väl ut. Däremot tycks RSV inte på ett systematiskt sätt ha använts sig av projektresultatet och implementerat de framgångsrika urvalsmetoderna i den löpande verksamheten. En möjlig förklaring till detta är att folkbokföringsenheten under år 2000 genomgick en omorganisation vilket fick som följd att mer eller mindre allt annat utvecklingsarbete – i alla fall tillfälligt – avstannade inom enheten.

Vår enkät visar dock att vissa spridningseffekter troligen uppnåtts vad gäller urvalsmetoderna. När det gäller de förslag projektet lagt kan visst genomslag noteras vad gäller förslagen till skattemyndigheterna. Förslagen till regeringen har inte hörtsammats i någon större utsträckning.

Hade projektet blivit av utan kontrollpengar?

Mot bakgrund av att ”vinsterna” med detta projekt främst hamnar utanför RSV, och försöksverksamhetens experimentella karaktär, är det inte troligt att RSV hade genomfört det här projektet utan särskilda medel.

Ekonomiska effekter

Delprojekten i försöksverksamheten resulterade i ändringar i folkbokföringen och positiva ekonomiska effekter i form av indragna bidrag och i inbetalade skatteskulder på totalt 3,085 miljoner kronor. Detta trots att bara delar av försöksverksamheten följde upp de ekonomiska effekterna. Däremot saknas det uppgifter om i hur hög utsträckning urvalsmetoderna implementerats hos skattemyndigheterna och om de även fortsättningsvis lett till besparingar och hur stora de i så fall skulle vara.

Projektet om Bosättningskontroll i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Tveksamt
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Ja
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Ja
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Ja

SJV: Fondkoordinatorsprojektet

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Gemensamt syfte för alla Jordbruksverkets projekt var att de tidsbegränsade åtgärderna skulle leda till bestående förbättringar av kontrollen. Kontrollfunktioner och administrativa rutiner skulle byggas upp på ett sådant sätt att utbetalningarna blev riktiga, fusk förhindrades och EU-sanktionerna minimerades.

Fondkoordinatorsprojektet drevs av Statens jordbruksverk (SJV) tillsammans med länsstyrelserna och omfattade de fyra direktstöden (miljöstöd, arealstöd, regionalstöd och djurbidrag). Projektet inbegrep *uppföljning* av tillämpningen av EU:s regelverk samt *information* och *utbildning*. Målsättningen var dels att rutinerna på länsstyrelserna skulle *samordnas* för att därigenom uppnå *enhetlighet* och likabehandling av EU-stödet till jordbruket. Dels att uppnå en tillfredställande *kontrollnivå* i de administrativa systemen för hantering av EU-stöden och därigenom undvika sanktioner.

Jordbruksverket sökte och beviljades 3 miljoner kronor för projektet. Under 1997–98 besöktes landets samtliga länsstyrelser två gånger.

Enligt projektplanen skulle slutrapporten ges in till Finansdepartementet före utgången av juni 1999. Jordbruksverket kunde planenligt avrapportera i juni 1999.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Ökad enhetlighet och likabehandling

Enligt Jordbruksverket har enhetligheten och likabehandlingen av EU-stöden till jordbruket ökat och kontrollnivån i de administrativa systemen höjts. Det sistnämnda genom att länsstyrelsernas underlag och rapporter förbättras. Tyvärr finns det i SJV:s slutrapport ingen statistik som visar att antalet felaktigheter minskat eller att ”likabehandlingen” ökat efter fondkoordinatorsprojektet avslutats.

Kvalitetssäkrad stödhantering

Som följd av projektet beslutade Jordbruksverket att länsstyrelsernas stödhantering skulle kvalitetssäkras genom årliga besök från verkets sida och att besöken ska läggas upp på ungefär samma sätt som under projektet. SJV har därmed fortsatt med de årliga besöken på länsstyrelserna.

Övrigt

För att få till stånd en mer enhetlig hantering och effektivare handläggning beslutade regeringen i juli 1998 om en förordningsändring som bl.a. innebär att SJV får rätt att meddela föreskrifter om länsstyrelsernas handläggning av stödärenden och om det underlag som krävs för utbetalning av stöd. Detta

bemyndigande ska *inte* ses som ett resultat av fondkoordinatorsprojektet. Däremot anses fondkoordinatorsprojektet och det arbete som utfördes i samarbetet mellan länen och verket ha underlättat utarbetandet av de gemensamma rutinbeskrivningar och checklistor som fastställdes av Jordbruksverket i april 1999 (SJVFS 1992:24) och som numera används av samtliga län. Detta ”resultat” kan ses som en positiv bieffekt av projektet men är inget som ingick i projektplanen.

Förändringarnas varaktighet

Den tydligaste varaktiga förändringen av detta projekt är att länsstyrelsernas stödhantering har kvalitetssäkras genom att SJV numera årligen besöker länsstyrelserna. En annan varaktig förändring är införandet av SJV:s gemensamma rutinbeskrivningar och checklistor.

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

Det finns en tydlig koppling mellan projektet och införandet av årliga besök på länsstyrelserna.

Kontrollpengarna påskyndade projektarbetet

Enligt projektledaren för fondkoordinatorsprojektet var det nödvändigt med någon form av uppföljning av de fyra direktstöden. De särskilda projektmedlen bidrog därför främst till att påskynda uppföljningsarbetet.

Förändringarnas värde i kronor

När projektets slutrapport skrevs hade Sverige ännu inte drabbats av några sanktioner från EU avseende de fyra direktstöden som ingick i projektet. En bidragande orsak till detta var, enligt SJV, Fondkoordinatorsprojektet som i positiva ordalag hade uppmärksammats i samband med genomförda revisioner. Sedan slutrapporten skrevs har kommissionen beslutat om finansiella korrigeringar för Sverige avseende utbetalningar från Europeiska utvecklings- och garantisektionen för jordbruket på totalt 9,791 miljoner kronor.

Finansiella korrigeringar p.g.a. kommissionens egna granskningar, tkr

	Beslut 1999	Beslut 2000	Beslut 5 febr. 2001	Beslut 11 juli 2001	Beslut 12 dec 2001	Summa
Sverige	2 294	4 686	2 811	0	0	9 791

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning för år 2000 och 2001.

Sanktionen på 2,294 miljoner kronor avser en arealstödbetalning som gjordes under räkenskapsåret 1996, dvs. *före* Fondkoordinatorsprojektet. Korrigeringen från år 2000 på totalt 4,686 miljoner kronor avser en schablonmässig korrigering för räkenskapsåret 1996–1997 avseende köttbidrag. Korrigeringen avsåg dels ingen systematisk kontroll av identifiering och registrering (3,822 miljoner kronor), dels för höga bidrag för avvisade djur (864 000 kronor). 2001 års korrigering på 2,811 miljoner kronor avser 1998

och bristande fältkontroller för arealstöd i ett län. Alla korrigeringar avser alltså tidpunkter *före* kontrollprojektet avslutats.

Fondkoordinatorsprojektet i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

SJV: Miljöstödsprojektet

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Gemensamt syfte för alla Jordbruksverkets projekt var att de tidsbegränsade åtgärderna skulle leda till bestående förbättringar av kontrollen. Kontrollfunktioner och administrativa rutiner skulle byggas upp på ett sådant sätt att utbetalningarna blev riktiga, fusk förhindrades och EU-sanktionerna minimerades.

Enligt Jordbruksverkets slutrapport var syftet med miljöstödsprojektets att skapa bättre samordning av rutinerna, få fram en likformig tillämpning av reglerna samt följa upp stödhanteringen vid länsstyrelserna.

Representanter från miljöstödsprojektet besökte samtliga länsstyrelser. Syftet med besöken var dels att kartlägga de olika länsstyrelsernas sätt att handlägga och kontrollera miljöstöden, dels att informera om vilka regler som gäller för administration och kontroll. Vid varje besök genomfördes fältkontroller. De miljöstöd som kontrollerades var: biologisk mångfald i betesmarker, natur- och kulturmiljöer samt ekologisk odling.

Inom ramen för projektet anordnades även konferenser och kurser för handläggare och kontrollanter vid länsstyrelserna.

SJV sökte och erhöll 3 miljoner kronor för detta projekt. Av den tidsplan som följde med rekvisitionen framgår att projektet skulle avslutas under april 1999 och slutrapporten lämnas till Finansdepartementet före utgången av juni 1999. Miljöstödsprojektet avrapporterade till Finansdepartementet i juli 1999.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Allmänna råd

Eftersom Jordbruksverket saknar föreskriftsrätt gentemot länsstyrelserna i frågor som rör avdrag från utbetalning valde verket att ta fram allmänna råd i anslutning till miljöstödsförordningen.⁴⁵ I de allmänna råden om miljöstöd definierades bl.a. olika kategorier av fel (mät-, ägoslags-, villkors- och klassificeringsfel) och vilket slags avdrag dessa fel bör leda till. Det finns inget krav på att länsstyrelserna följer ett allmänt råd men enligt Jordbruksverket har länsstyrelserna i de allra flesta delar följt de riktlinjer som tagits fram. Vidare har de allmänna råden uppdaterats och ändrats vid ett flertal tillfällen sedan projektet avslutades.

⁴⁵ Statens jordbruksverks allmänna föreskrifter (1997:3) i anslutning till förordningen (1995:133) om miljöstöd; Statens jordbruksverks allmänna föreskrifter (1998:3) i anslutning till förordningen (1997:1336) om miljöstöd.

Kontrollkurser

Miljöstödsprojektet kunde, i likhet med fondkoordinatorsprojektet, påvisa olikheter i länsstyrelsernas handläggning. Kartläggningen visade bl.a. att länsstyrelsernas administrativa rutiner för handläggning och förberedelser till fältkontroll varierade kraftigt. För att få en mer enhetlig bedömning mellan länsstyrelsernas kontrollanter genomförde miljöstödsprojektet kontrollkurser i fält för representanter från samtliga länsstyrelser.

Jordbruksverket har även efter det att miljöstödsprojektet avslutades fortsatt att hålla kontrollkurser inför kontrollsäsongen. Enligt Jordbruksverket har fältkontrollkurserna gjort att de omotiverade skillnaderna i kontrollresultat minskat mellan länen (se Förändringarnas varaktighet).

Samarbete med andra myndigheter

Jordbruksverket betonar att samarbetet mellan de berörda myndigheterna förbättrats och att utbytet numera sker på ett enklare och mer konstruktivt sätt än tidigare.

Förändringarnas varaktighet

Till projektets varaktiga *förändringar* hör utarbetandet och införandet av allmänna råd i anslutning till miljöstödsförordningen samt de regelbundna kontrollkurserna. När det gäller *effekterna* av förändringarna i kontrollrutiner kan vi konstatera att länsstyrelsernas handläggning blivit mer enhetlig.

Enligt Jordbruksverket var det innan fond- och miljöstödsprojekten startade mycket svårt för verket att fastställa om länsstyrelsernas rutiner uppfyllde EU:s krav. Vidare visade 1997-års kontrollresultat att länen tolkade reglerna för jordbrukarstöd mycket olika. En motsvarande jämförelse året därpå visade att skillnaderna minskat betydligt. När det gäller servicegraden mot brukarna fanns vid besöken 1997 och 1998 avsevärda skillnader mellan de olika länsstyrelserna. Enligt Jordbruksverkets rapport *Redovisning av regionala skillnader i regeltillämpningen för jordbruksstöd* (1998:3) berodde den relativt stora regionala skillnaden på olikheter vid länsstyrelsernas urval av kontrollföretag samt på skillnader mellan länen i bedömning av bl.a. jordbrukarens skötsel av marken vid kontroll.

Genomsnittliga avvikelser under perioden 1996–1999

	1996	1997	1998	1999 ⁴⁶
Öppet odlingslandskap, vall	2	1,3	1,5	1,8
Öppet odlingslandskap, betesmarker	19	13,4	5,6	4,4
Biologisk mångfald, betesmarker	23	5,7	2,0	3,7
Natur- och kulturmiljöer	11	7,5	4,8	4,1
Ekologisk odling	5	2,4	1,7	2,4

Källa: Jordbruksverkets årsredovisningar för åren 1998 och 1999.

⁴⁶ Preliminära uppgifter.

Tyvärr saknas uppgifter om avvikelser från år 2000. Detta kan bero på att Jordbruksverkets regleringsbrev ändrats. Tidigare har det stått att SJV ska redovisa regionala skillnader men för 2001 står att SJV tillsammans med länsstyrelserna ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma förenklingar och en mer enhetlig tillämpning.

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

Det finns en koppling mellan detta projekt och införandet av regelbundna kontrollkurser och utformandet av allmänna riktlinjer.

Hade projektet blivit av utan kontrollpengar?

I likhet med de andra EU-relaterade projekten som ingår i vårt urval är det tveksamt om detta projekt kan betraktas som avskilt från den löpande verksamheten. Detta eftersom det är troligt att Jordbruksverket förr eller senare hade varit tvingade att följa upp länsstyrelsernas stödhantering av de aktuella stödformerna. Det är även mycket troligt att Jordbruksverket hade utformat allmänna råd i anslutning till förordning (1997:1336) om miljöstödd. Likväl är det rimligt att anta att medlen från anlaget *Kontrollfunktionen i staten* bidrog till att påskynda detta arbete.

Förändringarnas värde i kronor

Jordbruksverket har hittills varit befriat från sanktioner från EU på miljöstödsområdet. Enligt verket kan detta förklaras av införandet av de gemensamma rutinerna⁴⁷ för handläggning av ärenden om jordbrukarstöd som minskat de omotiverade skillnaderna i kontrollresultat.

Om Jordbruksverkets resonemang stämmer innebär det inte bara att rutinerna blivit mer enhetliga utan också att de blivit bättre ur EU:s kontrollsynpunkt. Enhetlighet i sig behöver inte vara eftersträvansvärt. Om alla länsstyrelser håller en enhetlig men låg kontrollnivå är detta ur kontrollsynpunkt snarast sämre än om några förbättrar kontrollen i organisationen på ”bekostnad” av att enhetligheten i gruppen försvinner.

Enligt Jordbruksverket har de nya rutinerna inneburit påtagliga besparingar. Detta eftersom rutinerna utgår från att länsstyrelserna i så hög omfattning som möjligt ska använda datasystemet som effektiviserar arbetet. Verkets granskning av länsstyrelsernas rutiner inför utbetalningen sägs numera vara både enklare och snabbare att genomföra. Däremot har Jordbruksverket inga siffror på hur stora besparingarna varit.

⁴⁷ När miljöstödsprojektet startade 1997 hade Jordbruksverket inte några formella möjligheter att reglera länsstyrelsernas rutiner för handläggning av stöd. 1998, efter stark kritik från EU:s revisorer, bemyndigade regeringen Jordbruksverket föreskriftsrätt (föreskriftsrätten gäller dock inte frågor som rör avdrag från utbetalning). Året därpå kom Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:24) om rutiner vid länsstyrelsernas handläggning av ärenden om jordbrukarstöd (GAR-föreskrifterna) som uppdateras inför varje ny stödsäsong.

Miljöstödsprojektet i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Tveksamt
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

SJV: ATEKA-projektet

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Gemensamt syfte för alla SJV:s projekt var att de tidsbegränsade åtgärderna skulle leda till bestående förbättringar av kontrollen. Kontrollfunktioner och administrativa rutiner skulle byggas upp på ett sådant sätt att utbetalningarna blev riktiga, fusk förhindrades och EU-sanktionerna minimerades.

ATEKA-projektet (Anpassning till EU:s kontroll- och administrationskrav), skulle bidra till utarbetandet av konstruktiva maskinella alternativ till manuella kontrollrutiner. Vidare skulle SJV anordna utbildning i kontroll och revision för verkets anställda. Projektet bestod av tre delar:

- Kartläggning av de olika krav EU:s revisorer ställt på olika medlemsländer och en anpassning av den svenska administrationen utifrån dessa krav.
- Införande av automatiska kontroller i datasystem.
- Utbildning i kontroll- och revisionsmetodik med koppling mot EU:s förvaltningsmodell.

Statens Jordbruksverk (SJV) sökte 2,4 miljoner kronor för detta projekt. Efter inlämnandet av ansökan skedde, i samråd med departementet, en breddning av projektet och anslaget höjdes till 3,6 miljoner kronor. Enligt slutrapporten var syftet med projektet att säkerställa att den svenska administrationen av exportbidrag och interventionsåtgärder står i överenskommelse med EU:s förvaltningskrav.

Projektet skulle avslutas i april 1999 och slutrapport ges in till Finansdepartementet före utgången av juni 1999. Projektet kunde planenligt avrapportera i juni 1999.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Införandet av automatiska kontroller i datasystemet

I datasystemet för exportbidrag utvecklades följande nya funktioner:

- Fler ärenden kan helt handläggas i systemet vilket minskar den manuella hanteringen.
- Mer av regelverket har byggts in i systemet.
- Nya utbetalningsrutiner (ökad flexibilitet i andrakollen, tvingande tvåpersonershantering).
- Högre säkerhetsnivå bl.a. genom tvåpersonershantering och införandet av behörighet och roll för att kunna arbeta i systemet.
- Nya statistikuppgifter.

- Alla produktgrupper ska använda sig av FIS (Fast Information System) vid inhämtning av bidrag.

Jordbruksverket har sedan ATEKA-projektet avslutades fortsatt att arbeta med att bygga in automatiska kontroller i datasystemen. Inom ramen för kontrollprojektet utvecklades datasystemet för exportbidrag till s.k. råvaror. Efter projektet har en ombyggnad på motsvarande sätt skett för datasystemet för exportbidrag till sammansatta produkter. Vid denna ombyggnad har även en samordning av systemen skett. Systemen har nu gemensamma funktionaliteter.

Uppdateringsrutiner

SJV har arbetat med att likrikta manualer och checklistor så långt detta är möjligt. Verket har nu även standardiserade flödesscheman för de olika verksamhetsprocesserna. För exportbidragsverksamheten har SJV frikopplat den ärendehandläggande enheten från arbetet med att hålla manualer och checklistor uppdaterade. Istället ligger detta arbete på en särskild enhet som även bl.a. svarar för systemutveckling inom avdelningen. Vad gäller manualer och checklistor för interventionsåtgärder samordnas uppdateringen för samtliga stödformer numera av *en* person inom interventionsenheten.

Särskilda arbetsgrupper

Riskinventeringar och åtgärder till följd av revisionsbesök, kontrollrapporter mm har lett till att flera utbetalningsställen skapat särskilda arbetsgrupper som verkar separat från befintliga kontrollinstanser. I rapporten skriver SJV

”Genom självständiga arbetsgrupper kan risker förutses och kartläggas. Arbetsgrupper kan även fungera som forum för kvalitetsfrågor av allmän karaktär.”⁴⁸

Nya kontakter

Enligt Jordbruksverket ledde ATEKA-projektet till att Jordbruksverket byggde upp ett kontaktnät med sina motsvarigheter i de andra medlemsländerna. Numera har Jordbruksverket löpande avstämningar med andra medlemsländer om såväl tillämpning av regelverket i enskilda ärenden som mer generella frågor om kvalitet. Vidare konstaterade Jordbruksverket att kontaktnätet även använts som en inkörsport för kontakter inom andra verksamhetsområden. Projektet framställs även ha bidragit till att sammanslutningen för EU:s utbetalningsställen (Panta Rhei) startat en särskild grupp för benchmarking, varav ett projekt har koncentrerat sig på exportbidragshanteringen.

Förändringarnas varaktighet

Projektet har resulterat i flera varaktiga förändringar, t.ex. införandet av automatiska kontroller i datasystemet och förbättrade uppdateringsrutiner.

⁴⁸ Kontrollfunktionen i staten – Slutrapport projektet Anpassning till EU:s kontroll och administrationskrav, s 6. Dnr 19 2546/97.

Vidare har man även fortsättningsvis, efter det att projektet avslutades, haft nytta av det internationella kontaktnätet som man delvis byggde upp under projektet.

Effektivare kontroll?

Enligt projektets ansökan skulle uppföljning vara möjlig genom att jämföra fel och tidsåtgång för företagens ansökningar över tiden samt identifiera ADB-mässiga samordningsvinster. Jordbruksverket har inte dokumenterat antalet upptäckta fel före och efter projektet. Däremot understryker verket att införandet av de automatiska kontrollerna i systemen styr handläggningen så att fel inte uppstår.

Enligt Jordbruksverket borde projektet om det var lyckat leda till att färre fel uppstår och att det därmed finns färre fel att upptäcka. Samtidigt bör bättre rutiner och bättre kunskaper hos personalen leda till att fler av eventuella fel upptäcks. Totalt sett kan det ändå vara färre fel som upptäcks. Mot bakgrund av ovanstående gör SJV idag den bedömningen att antalet internt upptäckta fel inte är bra mått på projektets effekt. Däremot bör antalet fel som upptäcks vid en extern revision kunna tas som ett mått på projektets effekt.

Är det kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av?

Mycket av det som gjordes inom ramen för detta projekt hade genomförts även utan särskilda medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*. Enligt Jordbruksverket hade t.ex. det nya datasystemet för exportbidrag vidareutvecklats utan kontrollpengarna. Däremot medförde tillförseln av extra medel att verket kunde påskynda arbetet med att kvalitetssäkra processerna.

Förändringarnas värde i kronor

Jordbruksverket har ännu inte drabbats av några EU sanktioner inom området exportbidrag och interventionsåtgärder. Mot bakgrund av att det övergripande syfte med projektet var att de tidsbegränsade åtgärderna skulle leda till bestående förbättringar av kontrollen så att EU-sanktionerna skulle kunna minimeras måste projektet ses som en framgång.

Jordbruksverket har inte kunnat visa att fler oegentligheter upptäckts eller att fel och fusk minskat. Det är dock Jordbruksverkets uppfattning att de automatiska kontrollerna minskar risken för att handläggningsfel uppstår. Enligt SJV har de automatiska kontrollerna även bidragit till att minska handläggningstiderna men i vilken grad detta påverkat administrationskostnaderna eller möjliggjort omprioriteringar är oklart. Konstateras kan dock att antalet anställda som arbetar med exportbidragshanteringen idag är färre än när projektet inleddes trots att nya arbetskrävande administrativa moment, såsom licenser för sammansatta produkter, införts av EU.

Jordbruksverket anser att de automatiska kontrollerna bidragit till att minska den tid som måste läggas ned på enskilda ärenden. Däremot saknar Jord-

bruksverket uppgifter på om de automatiska kontrollerna påverkat kontrollkostnaderna. De automatiska kontrollerna i systemen säkerställer att utbetalningar görs på ett korrekt underlag och minskar risken för att handläggningsfel uppstår. Kontrollerna medför däremot inte att Jordbruksverket kan hoppa över den s.k. andrakontrollen på manuellt instansade uppgifter.

Sammanfattning av ATEKA-projektet

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

SJV: Kontroll av exportbidrag

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Gemensamt syfte för alla SJV:s projekt som finansierades via anslaget *Kontrollfunktionen i staten* var att de tidsbegränsade åtgärderna skulle leda till bestående förbättringar av kontrollen. Kontrollfunktioner och administrativa rutiner skulle byggas upp på ett sådant sätt att utbetalningarna blev riktiga, fusk förhindrades och EU-sanktionerna minimerades.

Projektet Förstärkt kontroll av exportbidrag genomfördes i fyra delprojekt:

- *Risikanalys- och urvalsmetodik.* Syftet var att utveckla nya metoder för riskanalys och urval av företag som ska granskas.
- *Utbildning och internationellt samarbete.*
- *Specialgranskning av mejerisektorn.* Syftet var att kartlägga marknaden för smör och mjölkpulver i Sverige. Detta för att utröna om exporterade kvantiteter har ursprung i Sverige eller EU, eller om risk finns för att handel förekommer med tredje-lands-varor, som inte uppfyller kraven enligt Romfördraget, eller att karusellhandel bedrivs med unionsvaror.
- *Specialgranskning av sockersektorn.* Syftet var att öka kunskapen bland de personer på SJV som arbetar med kontroll av exportbidrag, samt att förstärka riskanalysarbetet och inrikta kontrollerna på de områden som utgör störst risk.

Jordbruksverket sökte och fick 3 miljoner kronor för projektet. Enligt ansökan skulle projektet pågå under två år. Projektet lämnade planenligt in sin slutrapport till Finansdepartementet i april 1999.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Modell för riskanalys och urvalsmetodik

Inom ramen för projektet utvecklades en modell för riskanalys och urvalsmetodik. Enligt Jordbruksverket har den riskanalys som utarbetades omarbetats ett flertal gånger och kommer att förändras kontinuerligt. Detta eftersom riskanalys är en produkt som ska utvecklas i takt med att Jordbruksverkets kunnande och erfarenhet ökar. Någon statistik över hur många som fastnat i kontroller före och efter projektet finns inte. Jordbruksverket förklarar detta med att det inte finns någon referensperiod att tala om eftersom Sveriges arbete med att granska exportbidrag startade sommaren 1996.

Utvecklat makroperspektiv

Kontrollprojektet gjorde att SJV tidigt uppmärksammade vikten av ”övergripande kontroller” (makroperspektiv), en typ av kontroller som kommissionen på senare år mer och mer poängterat vikten av. Genom att ha en bra riskanalys och tidigt arbeta med makroperspektiv anser sig verket ha kunnat

modifiera sitt riskurval på ett önskvärt sätt och fått kommissionens godkännande. Sverige har också som första medlemsland någonsin fått möjlighet att reducera minimiantalet kontroller för att driva ett specialprojekt. Resultatet av Sveriges arbete på den fronten och kommissionens ytterligare fokus på användandet av makroperspektiv har dessutom resulterat i att det för närvarande ligger ett förslag på ändring av (EEG) 4045/89, där möjligheten till att reducera antalet kontroller till förmån för specialgranskningar skall skrivas in i förordningen.

Utbildning

Projektet skulle under år 1999 anordna två seminarier för tulltjänstemän som genomför fysiska exportkontroller på uppdrag av SJV. På grund av personalomsättning kunde detta inte ske. Däremot genomfördes två seminarier under år 2000 och 2001.

Jordbruksverket anser att utbildningssatsningen har resulterat i att verket ytterligare utvecklat samarbetet med de tulltjänstemän som arbetar på uppdrag av Jordbruksverket. Under år 2001 har man upprättat en mindre samarbetsgrupp som förbereder och diskuterar vissa frågor. Sammanfattningsvis är man på Jordbruksverket övertygade om att utbildningssatsningen bidragit till att höja kvaliteten på de fysiska kontrollerna samt betydligt minskat Jordbruksverkets risk för att dra på sig kritik från kommissionen.

Internationellt samarbete

SJV deltog i internationella möten om riskanalys och risker med olika marknadsstöd inom EU. 1997 stod SJV värd för ett möte inom ramen för den internationella arbetsgruppen Group on Control and Audit Matters. Att vara värd för kontrollgruppen kräver en hel del förberedelser och den arbetsinsats som krävdes ansågs möjlig i och med de extra medel enheten erhöll.

Enligt SJV har kontrollprojektet bidragit till etablerandet av internationellt samarbete rörande efterkontroller och numera förekommer informella kontakter i stort sett varje vecka. Vid sidan av de internationella mötena har SJV utökat samarbetet till att även omfatta utbyten och specialutbildningar för revisorer. Enligt SJV är utvidgningen av samarbetet ett resultat av samarbetet i den informella gruppen.

Specialgranskning av mejerisektorn

Vid specialgranskningen av mejerisektorn kunde SJV inte fastställa några säkra slutsatser p.g.a. osäkert uppgiftsunderlag. De tillgängliga uppgifterna pekade dock på att det under vissa år förbrukats/sålt mer än vad som producerats/köpts, vilket skulle kunna indikera att det förekommer oegentlig handel.

I slutrapporten konstaterar Jordbruksverket att man genom detta delprojekt fått ett antal intressanta uppslag om hur man ska fortsätta arbetet med att

säkerställa stödutbetalningar inom mejerisektorn. Jordbruksverket skulle därför även efter det att projektet avslutats fortsätta att granska mejerisektorn. Vidare noterade SJV att man under detta projekt startat ett gott samarbete med Danmark som man trodde sig få stor nytta av i framtiden.

Specialgranskning av sockerhandeln

Delprojektet visade att myndigheternas kunskap om sockerhandeln vad gäller fysiska, icke-finansiella transaktioner var bristfällig. Jordbruksverket kunde förkasta ett stort antal befarade risker samtidigt som det under projektets gång dykt upp nya riskområden för fusk som verket med administrativa åtgärder kunnat stoppa.

Enligt SJV resulterade delprojektet bl.a. i:

- förebyggande tillämpning av art. 5 EG förordning 3665/87 som säger att man har rätt att kräva importbevis från bestämmelselandet innan stödet betalas ut,
- kartläggning av tullagren,
- fortsatt uppbyggnad av riskhypoteser.

Förändringarnas varaktighet

Projektet har gett upphov till flera konkreta och varaktiga förändringar i kontrollarbetet. Exempelvis fortsätter utbildningar och internationellt samarbete även efter att projektet avslutats. SJV hävdar själva att projektet bidragit till att höja kvalitén på kontrollarbetet och att EU-kommissionen är nöjd med Sveriges insatser på området. Vi anser att förändringarnas koppling till kontrollprojektet är tydlig.

Är det kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av?

Jordbruksverkets menar att ”kontrollpengarna” gjorde det möjligt för verket att så *tidigt* lägga en god grund för riskanalyserarbetet och få en bredd som man annars inte kunnat erhållas så snabbt. Vissa verksamheter, så som seminarieverksamheten för tulltjänstemän som arbetar på uppdrag av SJV, hade troligen genomförts även utan ”kontrollpengar” men senare än vad som nu blev möjligt. I högre utsträckning än vad som är fallet i de andra SJV-projekten vi granskar, verkar ”kontrollpengarna” även ha använts till speciella satsningar som annars inte hade blivit av. Hit hör värdskapet för den internationella kontrollgruppen och specialgranskningarna av mejerisektorn och sockersektorn.

Förändringarnas värde i kronor

Tyvär saknas de i ansökan förespeglade resultatmått, bl.a. jämförelser av vilka EU-sanktioner som drabbat Sverige och andra länder. Slutrapporten håller därför inte för att *i siffror* kunna belägga några positiva effekter av SJV:s projekt. Däremot kan vi konstatera att EU-kommissionen ända från början har varit nöjd med Sveriges insatser på området. Vid revisionsbesök-

et som ägde rum våren 1999 fick Jordbruksverket mycket bra respons på dåvarande riskanalys, vars grund vilar på den riskanalys som togs fram i samband med projektet ”Förstärkt kontroll av exportbidrag”.

Sammanfattning av projektet Förstärkt kontroll av exportbidrag

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

RRV: Projekt om Jordbruksfonden

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Projektets syfte var att granska hela handläggningskedjan i *Utvecklingssektionen* i Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inklusive de IT-system som hanterar stöden. De granskade stöden var:

- *kompensationsbidrag* till jordbruk i bergsområden och mindre gynnande områden,
- *startstöd* till yngre företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsselföretag,
- *investeringsstöd till livsmedelsindustrin* för förädling och saluföring av jordbruksprodukter,
- *investeringsstöd till skogsindustrin* för stöd till investeringar för förädling och saluföring av skogsbruksprodukter,
- *projektmedel* inom målområdena 5b och 6.

RRV granskade Jordbruksverket (SJV), Skogsstyrelsen, fem beslutsgruppssekretariat (inklusive Sametinget) och länsstyrelserna i Västerbotten, Jönköping, Skaraborg, Jämtland och Västernorrland.

RRV sökte och fick 604 000 kronor för projektet som var helfinansierat av medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

Enligt ansökan och projektplanen skulle projektet pågå våren 1997. Avrapportering till regeringen skedde i december 1997.

Av projektrapporteringen framgår att den interna kontrollen fungerade tillfredställande för kompensationsbidrag, startstöd och investeringsstöden. Däremot ansåg RRV att det fanns brister inom den interna kontrollen vid hantering av strukturfondsärenden inom mål 5b och 6 och då framförallt inom projektmedelshanteringen vid beslutsgruppssekretariatet för strukturfondsprojekt. Enligt RRV behövde länsstyrelsernas interna kontroll vid beslutsgrupperna och sekretariatet förstärkas väsentligt. Vidare noterade RRV att IT-stödet för hantering av bidrag behövde utvecklas.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Förändringar till följd av att regeringen följt projektets råd

Nedan följer projektets förslag samt kommentarer (i kursiv stil). Projektet föreslog att regeringen:

- i förordning fastställer och reglerar de fondansvariga myndigheternas kontrollbefogenheter, för att uppnå god kontroll inom de myndigheter som hanterar ärenden finansierade från EUGFJ:s utvecklingssektion. *När RRV lämnade sitt förslag till regeringen hade SJV enbart möjlighet att föreskriva om underlag för utbetalningarna (SJVFS 1996:53). I och med förordning 1998:579 (4§) fick SJV och andra utbetalningsmyndigheter befogenhet att, efter samråd med respektive stödmyndighet, även meddela föreskrifter om handläggningen. För att få en likartad reglering av alla strukturstöd ändrades även lagen (1994:1708) om miljö- och strukturstöd. I lagen regleras bla tillsyn och kontroll av efterlevnaden av reglerna i EG-förordningarna.*
- uppdrar åt de fondansvariga myndigheterna att inrätta rutiner och redovisningskrav som, i de fall det är möjligt, är generella för samtliga fonder. *Regeringen gav de fondansvariga myndigheterna i uppdrag att tillsammans komma överens om gemensamma föreskrifter. AMS, NUTEK och SJV lyckades dock inte inrätta gemensamma rutiner och redovisningskrav. SJV utgav nya föreskrifter som omfattade handläggningen först efter programperiodens slut (SJVFS 2000:71).⁴⁹ SJV och NUTEK föreskrifterna utkom samtidigt och var åtminstone delvis avstämde mellan myndigheterna. AMS hade i detta skede hoppat av från samarbetet.*
- utser ett ansvarigt oberoende revisionsorgan för upprättande av revisionsutlåtande i enlighet med kommissionens förordning nr 2064/97 om fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning nr 4253/88 i fråga om medlemsstaternas finansiella kontroll av verksamhet som samfinansierats av strukturfonderna.⁵⁰ *1998 utsåg regeringen RRV till oberoende revisionsorgan.*
- skulle se över strukturen och organisationen för hantering och fördelning av strukturfondsprojekt och överväga att överföra beslutsfunktionerna för strukturfondsprojekt inom mål 5b och 6 till länsstyrelserna. *I organisationsöversynen som gjordes inför den nya programperioden övervägdes problemen med att ha skilda myndigheter för beslut om stöd och utbetalningar. I den nya organisationen ligger i de allra flesta fall båda funktionerna på länsstyrelserna. När det gäller vissa åtgärder inom jordbruksområdet mål 1, exempelvis start- och investeringsstöd,*

⁴⁹ Dock införde, med början av maj 1999, nio av 14 sekretariat rutinerna frivilligt. Syftet med detta upplägg var att säkerställa god kvalitet i de regler som sedan skulle tillämpas genom föreskriften. Föreskriften och regelverket tillämpades fram till sista utbetalning som gjordes i december 2001. I praktiken fanns regelverket i drygt 2,5 år. Från och med maj 1999 till utgången av 2001 utbetalades merparten av Jordbruksfondens medel, 442 mkr av totalt ca 603 mkr.

⁵⁰ Detta förslag framfördes även i ett annat av RRV:s kontrollprojekt, nämligen Sker rätt utbetalning av bidrag inom fiskefonden?

samt ett stöd för kompetensutveckling s.k. KULM, är dock länsstyrelsen beslutande och Jordbruksverket utbetalande myndighet. Dessa stöd är dock finansiellt sett mycket små. I den nya organisationen har även antalet beslutsgrupper blivit färre. Dessa strukturfondsdelegationer ingår som en del av länsstyrelsernas organisation i fem län vad gäller mål 1 och mål 2 att jämföra med 13 beslutsgrupper för mål 6 och 5b.

- uppdrar åt någon myndighet att se över befintligt systemstöd, inklusive den nationella databasen, samt utveckla ett säkert, effektivt och integrerat system för samtliga fonder.

Regeringen uppdrog i september 1998 åt Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Statens Jordbruksverk (SJV) att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner mm vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram. I uppdraget skriver regeringen att de centrala fondansvariga myndigheterna särskilt ska beakta de erfarenheter som kom fram i RRV:s rapport "Risk för sanktioner mot svenska staten p.g.a. bristande regelefterlevnad inom jordbruksfonden".⁵¹ I uppdraget ingick att göra en översyn av administrativa system och databaser. Enligt uppdragsbeskrivningen skulle myndigheterna "redovisa i vilken utsträckning de administrativa systemet och databaserna har motsvarat de faktiska krav som genomförandet av strukturfondsprogrammet har visat sig ställa".⁵²

- ge de beslutande myndigheterna för strukturfondsprojektmedel inom mål 5b och 6 befogenhet att även fatta beslut om nationell medfinansiering och rätt att disponera av regeringen anslagna belopp för ändamålet. Under den föregående programperioden vidtogs inga åtgärder rörande medfinansiering. För den nya programperioden har dock fondansvariga länsstyrelser tillgång till anslag för medfinansiering när det gäller projektmedel inom ramen för det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet, (LBU). Detta program medfinansieras via Jordbruksfondens Garantisektion (ej strukturfond). Besluten om stöd fattas av länsstyrelserna och Jordbruksverket utbetalar alltså både EU-delen och den nationella medfinansieringen.

Förändringar på myndighetsnivå

Nedan följer RRV:s förslag samt kommentarer (i kursiv stil). Projektet föranledde de fondansvariga myndigheterna att:

- avdela internkontrollresurser för arbete med strukturfonderna.
- fortsätta arbetet med att få in samtliga fonder i den nationella databasen.⁵³

⁵¹ Bilaga till regeringsbeslut nr I 13 1998-09-17.

⁵² Bilaga till regeringsbeslut nr I 13 1998-09-17. Dnr N98/2177.

⁵³ NUTEK, AMS, SJV (1998) Rapport om att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner mm vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram s 8f.

RRV rekommenderade bl.a. Jordbruksverket att:

- upprätta rutinbeskrivningar och checklistor för momenten ändring av beslut och återkrav.
Jordbruksverket startade en utredning beträffande hanteringen av återkrav, som också berör länsstyrelserna.
- begära in beslutsordning från länsstyrelserna liksom namnuppgifter och namnteckningsprov på de personer som har rätt att handlägga och kontrollera ärendet fram till beslut om bidrag.
Jordbruksverket gjorde detta under 1997.
- fastställa skriftliga rutiner för de moment i handläggningen av startstöden som utförs av Jordbruksverket. Det bör även finnas fullständiga checklistor över de kontroller som skall utföras och dokumenteras av handläggaren.
Jordbruksverket beräknade att arbetet med att ta fram rutinbeskrivningar och checklistor skulle vara avslutat under hösten 1997.
- utarbeta rutinbeskrivningar och checklistor.
Jordbruksverket gav länsstyrelserna förslag till checklista för handläggning samt besöksprotokoll att använda vid företagsbesöket som sker före beslut.
- utforma en arbetsbeskrivning för stödhanteringen.
Detta gjordes inom ramen för ett annat projekt som pågick vid Jordbruksverket.
- utforma rutinbeskrivningar för samtliga moment och låta alla checkpunkter i nuvarande beskrivningar utgöra egna checklistor, som signeras och dateras efter genomförd kontroll.
SJV följde RRV:s rekommendation.
- dokumentera genomförda kontroller på själva checklistan som tillfogas det enskilda ärendet.
SJV följde RRV:s rekommendation.
- se över sin rutin för förvaring och arkivering av handlingar. All dokumentation som rör ett ärende bör förvaras samlat.
SJV följde RRV:s rekommendation.

Utöver de förändringar som redovisas ovan aviserade SJV även ytterligare förändringar i linje med RRV:s rekommendationer. Vilka effekter dessa förändringar fått i form av en förbättrad kontroll är svårare att bedöma.

Förändringarnas varaktighet

Vad gäller de myndighetspecifika förändringarna får de betraktas som förhållandevis varaktiga. Detta eftersom de flesta ändringar rör kontrollrutiner som troligtvis inte ändras så ofta.

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

Det finns en tydlig och uttalad koppling mellan projektet och förändringarna på myndighetsnivå. Projektet kan även tillskrivas en viss betydelse för regeringsuppdraget till AMS, NUTEK och SJV att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner mm vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram. Detta eftersom regeringen i uppdragstexten skriver att de fondansvariga myndigheterna särskilt skulle beakta de erfarenheter som kom fram i RRV:s rapport ”Risk för sanktioner mot svenska staten p.g.a. bristande regelefterlevnad inom jordbruksfonden”. I prop. 1998/99:1 utgiftsområde 23 gör regeringen en uttalad koppling mellan detta projekt och ändringarna av lagen (1994:1708) om miljö- och strukturstöd, förordning (1998:579) om vissa stöd från EG: strukturfonder, samt beslutet att utse ett oberoende revisionsorgan för upprättande av revisionsutlåtande. Med tanke på att förändringen var påkallad av kommissionens förordning (2064/97) är det tveksamt om detta projekt utgör orsaken till att regeringen utsåg ett ansvarigt oberoende revisionsorgan. Möjligtvis påskyndade projektets rekommendation regeringens arbete.

Hade projektet blivit av även utan särskilda medel?

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel.

Mot bakgrund av att Jordbruksfondens utvecklingssektion ligger inom RRV:s granskningsområde, samt att RRV vid igångsättandet av detta projekt redan på motsvarande sätt – men utan ”kontrollpengar” – granskat *Garatisektionen* inom EUGFJ och de sociala och regionala strukturfonderna, är det troligt att RRV förr eller senare även hade genomfört en granskning av *Utvecklingssektionen*. Det är dock troligt att kontrollpengarna bidragit till att påskynda denna granskning.

Förändringarnas värde i kronor

I projektrapporteringen finns det ingen uppskattning av om eller hur stora ekonomiska besparingar som projektet genererat. Huruvida Sverige drabbas av någon finansiell korrigeringsavseende jordbruksfondens utvecklingssektion klargörs först då kommissionens bedömning av Sveriges begäran om slutlig utbetalning gjorts.

Sammanfattning av projektet om Jordbruksfonden

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja ⁵⁴
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

⁵⁴ Två av RRV:s kontrollprojekt, projektet om jordbruksfonden samt *Sker rätt utbetalning av bidrag inom fiskefonden*, innehåller identiska eller mycket snarlika förslag. I dessa båda projekt uppmanar RRV regeringen dels att utse ett oberoende revisionsorgan i enlighet med kommissionens förordning 2064/97, dels att tydliggöra de fondansvariga myndigheternas befogenheter och ansvar.

RRV: Projekt om Fiskefonden

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Syftet med projektet var att granska hela handläggningskedjan i Fonden för Fiskets Utveckling, (Fiskefonden) från ansökan och beredning till beslut och utbetalning. Granskningen omfattade intern kontroll inom mål 5a och 6, PESCA, småskaligt kustfiske samt en IT-granskning av det datasystem som användes för stöden inom Fiskeriverket (FV).

Undersökningen omfattade FV och länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus samt Skåne län.

Projektet skulle pågå under perioden april–juli 1997. Avrapporteringen till regeringen skedde först i november 1997.

RRV beviljades 250 000 kronor för detta projekt som var helt finansierat av anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

I sin slutrapport gjorde RRV den bedömningen att den interna kontrollen på FV, utifrån det nationella regelverket, fungerade *tillfredställande*. Däremot bedömdes de berörda myndigheterna *inte* uppfylla de ackrediteringskrav med avseende på två-personshandläggning som gäller för SJV som utbetalningsställe för garantisektionens bidrag.⁵⁵ Enligt RRV fanns det brister i kontrollnivån i FV:s IT-system som gjorde att man inte fullt ut kunde säkra korrekta statistikuppgifter för uppföljning och planering.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

RRV föreslog att regeringen skulle förtydliga Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. RRV ansåg:

1. att de fondansvariga myndigheternas kontrollbefogenheter och ansvar borde regleras i enlighet med kommissionens förordning (2064/97) avseende finansiell kontroll m.m.
2. att regeringen, i enlighet med rådets förordning 2082/93, artikel 23 samt enligt förordningen 2064/97, borde klargöra hur och vilken myndighet som skall meddela kommissionen vilka förvaltnings- och kontrollsystem som har inrättats.
3. att länsstyrelsernas beslut i regelverket borde villkoras FV:s godkännande. Detta eftersom det är FV som är den utbetalande myndigheten.

⁵⁵ Observera att Kommissionen *inte* infört motsvarande riktlinjer för ackreditering av utbetalningsställe för Fiskefonden och därmed finns *inte* uttalade krav på tvåpersonshantering.

Förordning 1994:1716 har, i enlighet med projektets förslag, successivt förändrats och enligt RRV fungerar nuvarande skrivningar av förordningen tillfredställande för de ovan listade punkterna.

RRV föreslog även att regeringen snarast skulle utse ansvarigt oberoende revisionsorgan för strukturfonderna i enlighet med kommissionens förordning 2064/97, Artikel 8.⁵⁶ Året därpå, 1998, gav regeringen RRV i uppdrag att vara oberoende revisionsorgan.

Den kanske viktigaste förändringen på FV till följd av detta projekt är att handläggningsrutinerna på flera punkter justerats och delvis fastställts i föreskriftsform (FV:s föreskrifter 1997:27 om statligt stöd till fiskenäringen trädde i kraft den 1 november 1997 och har sedan dess fortlöpande reviderats). Även handläggningsrutiner och tillhörande dokumentation har uppdaterats, FV har t.ex. börjat begära in effektedovisningar från bidragstagarna. Vissa kontrollproblem inom IT-stödsystemet för utbetalning av bidrag har dock kvarstått. För att råda bot på dessa brister håller FV för närvarande på att upphandla ett nytt IT-stödsystem. En förändring i IT-systemet är att man numera måste ”besvara” 16 kontrollfrågor för att utbetalning ska kunna ske. Förbättringarna av kontrollen kommer att införas under år 2002.

Förändringarnas varaktighet och koppling till projektet

Eftersom styrande dokument som förordningar och föreskrifter ändrats får förändringarna bedömas som mycket varaktiga. Huruvida just det här projektet är den enda eller den mest bidragande orsaken till förändringarna går inte att fastställa. När det gäller Fiskeriverkets införande av handläggningsrutinerna i föreskriftsform är sambandet med projektet dock starkare än för ändringen av förordning 1994:1716 och regeringens utnämnannde av RRV till att vara oberoende revisionsorgan.

Hade projektet blivit av även utan särskilda medel?

I RRV:s ansökan står det att verket kanske redan under 1997 och med egna medel skulle genomföra en del av de projekt som man sökte medel för om det blev av utan ”kontrollpengar”. Av ansökan framgår det dock inte vilka projekt som RRV bedömde som särskilt angelägna. Vi kan därför inte avgöra om just det här RRV-projektet hade blivit av även utan särskilda projektmedel. Med tanke på att RRV tidigare hade fått i uppdrag av Finansdepartementet att granska andra myndigheter som hanterar EG:s strukturfonder är det troligt att Fiskefonden, förr eller senare, hade granskats på motsvarande sätt.

⁵⁶ Detta förslag lades även fram i ett annat av RRV:s kontrollprojekt, nämligen *Risk för sanktioner mot svenska staten p.g.a. bristande regelefterlevnad inom Jordbruksfonden*.

Förändringarnas värde i kronor

Varken Finland, Österrike eller Sverige har hittills drabbats av några finansiella korrigeringar inom fiskeriområdet. Sverige hade en kontroll 1997 som inte gav några påföljder och väntar för närvarande på utslaget av en kontroll som genomfördes under oktober 2001. Kommissionen DG Fiske bekräftar att ett utkast har gått till Fiskeriverket och att det denna gång kan komma att handla om finansiella korrigeringar. Fiskeriverket bekräftar att process pågår men att man ännu inte vet utfallet av den.

Sammanfattning av projektet om Fiskefonden

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

GTS: Projekt om säkerheter

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Syftet med projektet var att säkerställa uppbörden av s.k. traditionella egna medel (tullar). Detta genom att:

- utarbeta en kreditpolicy,
- se över det nationella regelverket,
- bygga upp ett säkerhetssystem med betalningsbevakningsfunktion för traditionella egna medel med hjälp av ett kreditupplysningsföretag.

Hösten 1997 vidgades projektet till att även:

- föreslå lösningar för att kunna tillgodose kommissionens krav på månads-, kvartals- och årsredovisning av traditionella egna medel samt samordna utvecklandet av säkerhetssystemet med utvecklandet av EU-redovisningssystemet och integrera dessa i Tulldatasystemet, TDS.

Ursprungligen begärde och erhöll Generaltullstyrelsen (GTS) 1 miljon kronor för budgetåret 1997 och 0,5 miljoner kronor för 1998. Under 1997 hemställde GTS om mer medel och beviljades ytterligare 2 miljoner kronor. Totalt erhöll projektet således 3,5 miljoner kronor. Projektet var endast delvis finansierat av medel från anslaget *Kontrollfunktionen i staten*.

Av den första ansökan framgår att projektet skulle pågå under 1997 och 1998. Enligt tidsplanen som följde med rekvisitionen skulle en slutrapport avlämnas den 31 oktober 1997 för att möjliggöra en driftsättning av säkerhetssystemet den 1 januari 1998. Projektet förlängdes och slutredovisningen avlämnades till Finansdepartementet i september 2001.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Kreditpolicy

För att stärka betalningsbevakningen och förebygga kreditförluster utvecklade GTS en kreditpolicy. Kreditpolicyn innehåller bl.a. villkor för registrering som kredithavare, beskrivning av kreditprövningen samt regler för hur man ska hantera företag som överskrider sin säkerhet.

Tullverket som tidigare inte hade någon klart uttalad kreditpolicy menar att den nya policyn givit personalen klarare riktlinjer och att detta sannolikt lett till en enhetligare och kvalitativt bättre ärendehandläggning. Dock saknar Tullverket mätningar som kan bekräfta att handläggningen blivit bättre.

Avskaffandet av obligatorisk säkerhet för tullager

I oktober 1997 beslutade GTS att ändra Tullordningen (TFS 1994:45) och avskaffa kravet på obligatorisk säkerhet för tullager⁵⁷.

En säkerhet

Tullverket ansåg att företagen borde ges möjlighet att ställa en enda säkerhet för kredit för förfaranden som kräver säkerhet. Att inte ha en samlad bild av ett företags säkerheter ansågs otillfredsställande eftersom det ökar risken för att säkerheten inte täcker utestående fordringar samt att fordringar felaktigt överlämnas till KFM och orsakar betalningsanmärkningar. En central säkerhet skulle även minska risken för olika hantering vid tullmyndigheterna.

I enlighet med utredningsgruppens förslag utvecklades och driftsattes ett säkerhetssystem inom delsystemet ”Uppbörd” i TSD. I början av 1999 var det nya säkerhetssystemet helt infört. Systemet gör det möjligt för företag att ställa en gemensam säkerhet till Tullverket för alla förfaranden utom transitering.

Automatiskt avräkningssystem

I och med införandet av det nya delsystemet ”Uppbörd” i TDS fick Tullverket ett automatiskt avräkningssystem. Det nya systemet ger kontinuerlig information om säkerhetens storlek i förhållande till företagets import och ger tydliga signaler så att åtgärder kan vidtas för att hindra överskridande av säkerheten.

Användarkravspecifikation

En preliminär användarkravspecifikation för nödvändigt datastöd utarbetades.

Utvecklat samarbete med kreditupplysningsföretag

Tullverket slöt ett nytt avtal med ett kreditupplysningsföretag och fick därigenom PC-åtkomst av uppgifter beträffande Tullverkets kredithavare.

Kredittillstånd

Tullverket har ändrat sina föreskrifter så att man numera kan neka en ansökan om kredittillstånd. Tullverket har också sedan lång tid tillbaka haft möjligheten att återkalla kredittillstånd vid misskötsel.

⁵⁷ Enligt artikel 98.2 i tullkodexen definieras tullager som "varje av tullmyndigheterna godkänt och övervakat ställe, där varor får lagras enligt fastställda villkor". Ett tullager kan tjäna en rad olika syften. T.ex. kan icke-gemenskapsvaror läggas upp på tullager utan att samtliga importrestriktioner är uppfyllda. Normalt krävs det ingen importlicens för en vara så länge den förvaras på tullager utan först då varan anmäls för övergång till fri omsättning. Gemenskapsvaror kan, om det finns föreskrifter om detta i gemenskapslagstiftningen, läggas upp på tullager i avvaktan på export till tredje land.

EU-redovisningssystem

Utvidgningen av uppdraget bidrog till att ett nytt EU-redovisningssystem med automatiska kontroller utvecklades och sattes i bruk i juni 2001. Tidpunkten ska jämföras med den som nämndes i ansökan, dvs. att EU-redovisningssystemet skulle driftsättas i november 1998.

Enligt Tullverket har det nya systemstödet för EU-redovisningen förbättrat kvaliteten i bokföringen av egna medel. Förbättringen var viktig eftersom EU-kommissionen vid upprepade tillfällen anmärkt på att egna medel på otillräckliga grunder bokförs i de s.k. separata räkenskaperna⁵⁸, vilket leder till förseningar i tillhandahållandet av dessa medel till kommissionen. Tullverket skriver

”Det förbättrade systemstödet innebär att bokföringen i de separata räkenskaperna nu i de allra flesta fall sker endast när det är tillåtet enligt bestämmelserna i förordningen”.⁵⁹

Förändringarnas varaktighet

Flertalet av de förändringar som redovisats ovan, så som ny kreditpolicy och nytt säkerhets- och EU-redovisningssystem, får betecknas som synnerligen varaktiga.

Tydlig koppling mellan projektet och förändringarna men tveksamt om projektet ligger utanför myndighetens löpande uppgifter

Det går se ett tydligt samband mellan projektet och de förändringar som redovisades ovan. Däremot är det tveksamt om projektet uppfyller regeringens kriterium att ”ej ligga inom ramen för en myndighets löpande uppgifter”. I Tullverkets regleringsbrev finns uppdrag som har direkt anknytning till detta projekt. I regleringsbrevet för 1997, dvs. redan *innan* det beslutats vilka projekt som skulle få kontrollpengar, fick GTS i uppdrag att dels redovisa förändringar av tulldatasystemet (TDS), dels förändringar i övrigt som är nödvändiga för att säkerställa uppbörd av tullmedel i enlighet med EG:s regelverk.

Det är en oklar gräns mellan ”normala” rationaliseringar och anpassningar av den löpande verksamheten och det som specifikt tillhör kontrollprojektet. Att projektet och den löpande verksamheten går i varandra märks inte minst genom att den delrapport som lämnades i juni 1997 även utgjorde avrapportering av uppdraget i regleringsbrevet. Detta kan i och för sig förklaras av att

⁵⁸ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000, artikel 6, 3§ b säger att fastställda anspråk som inte bokförts p.g.a. att de inte uppburits och ingen säkerhet ställts ska anges i *särskilda räkenskaper*. Förfarande får användas i samband med att det rests invändningar mot fastställda anspråk för vilka säkerhet har ställts och dessa anspråk kan komma att förändras när tvisten har lösts.

⁵⁹ Säkerheter mm i tullproceduren – Kompletterande redovisning (Anslaget A 20, kontrollfunktionen i staten). Tullverket 2001-11-21, dnr 30351/01.

projektet endast delvis var finansierat med medel från *Kontrollfunktionen i staten*.

I Generaltullstyrelsens andra ansökan från november 1997 står: ”Om ytterligare medel inte tillförs måste projektet genomföras först på sikt dvs. efter år 2000, eftersom det först efter millenniumskiftet är möjligt att omprioritera egna ADB-resurser”. Det är därför sannolikt att åtminstone delar av det som kom att ingå i Tullverkets kontrollprojekt var nödvändiga förändringar som skulle ha kommit till stånd även utan ”kontrollpengar”. Däremot bidrog ”kontrollpengarna” rimligtvis till att Tullverket kunde *påskynda* arbetet.

Förändringarnas värde i kronor

Administrativa lättnader för Tullverket på central och regional nivå

Enligt GTS:s beräkningar skulle det nya kontrollsystemet innebära administrativa lättnader för de regionala myndigheterna. T.ex. skulle de ofta manuella separata systemen för avbokning av temporära import⁶⁰ mot ställda säkerheter bli överflödiga. I GTS:s beräkning utgick man ifrån att det vid var och en av de tolv myndigheterna gick åt en till två arbetskrafter (400 000 kronor) för säkerhetshantering och inrapportering, vilket motsvarade en potentiell besparing på 7 200 000 kronor.

Mindre än ett år efter det dessa beräkningar presenterades omorganiserades de tolv regionala myndigheterna samt GTS till en enda myndighet, Tullverket. I och med omorganisationen förändrades uppgiftsfördelningen mellan central och regional nivå. Enligt Tullverket banade det nya systemstödet väg för att man kunde reducera personalstyrkan på den centrala nivån från 18 till 11 personer. Tullverket betonar dock att hela nedskärningen inte kan tillskrivas systemstödet eftersom verket även vidtog en del andra åtgärder. Enligt Tullverket var de administrativa förändringarna inte enbart av rationaliseringskaraktär. Det nya systemet medförde även att kvaliteten på arbetet blev jämnare och bättre. Tullverket redovisar dock inga indikatorer eller mätningar som stödjer detta.

Systemet för uppföljning och hantering av säkerheter har enligt Tullverket lett till att Tullverket på *central* nivå kunnat göra en besparing på ca 2 årsarbetskrafter.

Mått på ekonomiska effekter av säkerhetssystemet

I Tullverkets årsredovisningar finns flera sifferserier som visar att de förfallna obetalda anspråken på tullmedel sjunkit kraftigt vilket Tullverket delvis hänför till det nya säkerhetssystemet. I tabellen nedan redovisas de förfallna

⁶⁰ Med temporär import avses att varor *tillfälligt importeras* till EU för att senare *återexporteras* i oförändrat skick. Temporär import omfattar bl.a. varor som importeras temporärt för mässor och utställningar, varuprover samt inlånad maskin eller apparat som ställs till gratis förfogande i väntan på leverans av en ny.

obetalda anspråken för vilka säkerhet inte finns trots att sådan borde ha funnits.

Anspraak från EU på tullmedel för vilka säkerhet inte funnits trots att sådan borde ha funnits

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tkr	1 184	1 244	335	316	198	228

Källa: Tullverkets årsredovisningar.

I årsredovisningen för 1999 skriver Tullverket att Sveriges indrivningsgrad är mycket hög i jämförelse med EU-genomsnittet. Sveriges andel av det saldo där fastställda tullbelopp som ej levererats till EU var mindre än 0,5 procent år 1998. Sveriges andel av totala fastställda tullbelopp var samma år 2,7 procent.

Sverige har drabbats av ekonomiska korrigeringar på tullområdet från EU. Under 2001 betalade Tullverket ca 270 000 kronor i dröjsmålsräntor och under år 2002 har hittills ca 335 000 kronor betalats ut.

För närvarande pågår en process mellan Sverige/Tullverket och kommissionen avseende dröjsmålsräntor. Av SJV:s årsredovisning för år 2000 framgår att kommissionen anmärkt på förseningar i Sveriges handläggning av tullmedel. Att Sverige därmed inte nått målet att följa tidsfristerna i EG:s regelverk torde göra att Sverige påförs viss ”straffränta”.

Sammanfattningsvis visar den höga indrivningsgraden och minskningen i ”anspraak för vilka säkerhet ej funnits” att kontrollnivån höjts. De korrigeringar från EU som Sverige drabbats av under år senare ska läggas i den andra vågskålen även om de inte är direkt hänförliga till kontrollbrister. Vår sammanvägda bedömning är att de resultatmått som finns inte tillräckligt övertygar att projektet varit lönsamt.

Sammanfattning av projektet om säkerheter

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Tveksamt
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Ja
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Tveksamt

GTS: RISK-projektet

Projektets syfte och genomförande

RISK I-projektet (Riskvärdering, Initialkontroll, Spärrhantering och Klare-
ringsstrategi) hade som övergripande syfte att ”stärka myndighetens uppgift
som kontrollfunktion i statsverket”. I praktiken innebar detta att utveckla
metoder i riskanalys och utbilda berörd personal.

Syftet med RISK II *Genomförandeprojektet* var att genomföra de intention-
er som presenterades i RISK I. Andra uppgifter som projektet ålades var att
samordna Tullverkets användning av riskanalyser i de olika verksamhetsdel-
arna, vidareutveckla riskanalysmetoderna och kopplingen till de övergripande
målen och verksamhetsprocessen samt att ta fram en informations- och
utbildningsplan.

RISK III *Införandeprojektet* syftade till att införa de riskanalysbaserade
arbetsmetoder som presenterades i RISK I-II. En central projektgrupp bilda-
des och samtliga tolv tullregioner genomförde regionala projekt. De regio-
nala delprojekten ansvarade för planering och ledning, information och ut-
bildning, införande av klareringsmodellen samt fortlöpande återrapporte-
ring. Den centrala projektgruppen genomförde utbildning, informationsin-
satsar och rundresor i de tolv tullregionerna. Vidare tog Tullverket emot
besök från tullen i bl.a. Holland, Danmark och Australien och genomförde
besök i Holland.

Finansiering

RISK I-III beviljades 6,1 miljoner kronor ur anslaget *Kontrollfunktionen i
staten*.

	Sökt belopp (tkr)	Beviljat belopp (tkr)	Egna medel (tkr)	Datum
RISK I-II	3 100	3 100		1997-03-06
RISK III	4 904	3 000		1997-12-19
Summa		6 100	ca 6-7 000*	

*Tullverkets totala tillskott av egna budgetmedel beräknas uppgå till mellan sex och sju
miljoner kronor.

Tidsplan

I Generaltullstyrelsens första ansökan från september 1996 finns en projekt-
plan som sträcker sig från våren 1997 till hösten 1998. I projektplanen finns
angivet hur lång tid som beräknades behövas för delmomenten behovs-/kun-
skapsorientering, arbetsgruppens arbete samt genomförande och uppfölj-
ning. Däremot saknas datum för delprojektstart och delprojektavslut. I senare
daterat projektmaterial framgår att RISK-projektet startade den 2 oktober
1996, dvs. enbart några dagar efter det att Tullverket skickat in ansökan och

nästan tre månader före den i ansökan utsatta projektstarten. RISK I avslutades i april 1997.

RISK II var planerat att pågå från den 1 april 1997 till den 31 december 1997 men redan i maj 1997 beslutade verksledningen att förlänga tidsplanen till den 15 mars 1998 för det delprojekt som hanterade utvecklingen av IT-funktioner. RISK II-rapporten kom i januari 1998. Enligt den beräknades IT-delens slutrapport tidigast kunna framställas under april 1998.

RISK III beräknades pågå under verksamhetsåret 1998. Målsättningen var att den nya riskanalysbaserade förenklade klareringsmodellen skulle införas under kalenderåret 1998, vilket överensstämmer med den tidsplan som presenterades i slutrapporten för RISK I. Slutrapporten för RISK III kom i mars 1999.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

Enligt Tullverket har RISK-projektet medfört att myndigheten:

- skapat en ny modell och arbetsmetod för riskanalys,
- infört ett nytt urvalssystem för kontroller baserat på riskanalys,
- byggt upp en intern organisation för riskanalys,
- byggt upp en kompetens för riskanalys i organisationen,
- byggt upp ett IT-stöd för riskanalysarbetet,
- utvecklat ett IT-system som innebär att man kan hantera större delen av ärendena helt automatiskt.

Träffprocenten i varuundersökningar har ökat

Det finns statistik som visar att en positiv utveckling ägt rum. Före RISK uppger Tullverket att träffprocenten avseende varuundersökningar uppgick till cirka 10 procent, under vissa verksamhetsår till och med så lågt som 3 procent. I årsredovisningarna hittar vi bara jämförelser för perioden 1999–2001.

	1999	2000	2001
Träffprocent i varuundersökningar	19 %	29 %	44 %

Träffprocenten är nu betydligt högre än de 10 procent som gällde före RISK. Under perioden 1999–2001 minskar dock antalet varuundersökningar kraftigt från 15 100 år 1999 till 4 544 år 2001. Vår lekmanmässiga reaktion är att den ökade träffprocenten därmed inte framstår som lika imponerande.

Med riskanalys förefaller det rimligt att träffprocenten blir högre ju färre kontroller som görs dvs. om man bara gör de kontroller där man är riktigt säker på att "hitta något". Tullverket avfärdar dock denna bedömning. Vår kontaktperson hävdar att det inte finns något sådant samband.

Träffprocenten hög i ett internationellt perspektiv

I jämförelse med andra länder står sig Sverige mycket väl. Medan Sverige de senaste åren legat på en träffprocent mellan 19-44 procent i varuundersökningar har de övriga tulladministrationerna i världen inklusive de övriga medlemsstaterna i EU i allmänhet haft en träffprocent på 2-5 procent för motsvarande kontroller. Dessa uppgifter kommer från Tullverket som refererar till EU-interna undersökningar som ännu ej publicerats.

Andelen tulldeklarationer som är rätt från början ökar

En annan positiv kontrolleffekt är att andelen tulldeklarationer som är rätt från början ökar.

Andel tulldeklarationer rätt från början

1998	1999	2000	2001
10 %	38 %	~ 50 %	63 %

Dessa undersökningar som är hämtade från årsredovisningarna har gjorts med olika metoder. Enligt Tullverket ger de dock en grov bild av de positiva effekter RISK-projektet haft.

Andelen automatklarerade tulldeklarationer ökar

Den nya förenklade klareringsmodellen infördes i april 1998. Automatklaringsnivån för Tullverket i sin helhet uppgick i december 1998 till 50 procent. Tullverket har sedan dess successivt kunnat öka andelen automatklarerade tulldeklarationer.

Andelen automatklarerade tulldeklarationer

1998	1999	2000	2001
50 %	56 %	63 %	64 %

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

Vår bedömning är att det finns en tydlig koppling mellan projektet och de förändringar som skett.

Ligger projektet utanför myndighetens löpande uppgifter?

Enligt Tullverket hade verket fullföljt initiativet med att implementera riskanalys i verksamheten även om man inte beviljats medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten*. Hade Tullverket inte tillförts några särskilda medel hade troligen omfattningen och takten i implementeringen minskat avsevärt. De särskilda medlen bidrog till införandehastigheten och de goda resultat som snabbt nåtts inom myndigheten.

Förändringarnas värde i kronor

Frigjord tid

Antalet tulltjänstemän som arbetar med tulldeklarerationer har under åren 1997–2001 minskat med 38 årsarbetskrafter. Motsvarande siffra avseende fysiska kontroller uppgår till cirka 30 årsarbetskrafter. Av dessa årsarbetskrafter har samtliga överförts till riskanalysarbete under motsvarande period vilket resulterat i att mer felaktigheter upptäckts i de legala flödena samtidigt som arbetsinsatsen för respektive felaktighets upptäckande kunnat minska avsevärt genom att riskanalyser gjort att träffprocenten ökat. Till ovanstående siffror skall läggas de 55 årsarbetskrafter vilka som en direkt effekt av RISK överfördes till analysprocessen. Totalt under perioden 1997–2001 har det således skett en arbetsväxling motsvarande 123 årsarbetskrafter.

Enligt slutrapporten för RISK III hade den tid som frigjorts med anledning av automatklareringen bl.a. använts till:

- återrapportera efter utförda kontroller
- uppföljning av de automatklarerade ärenden enligt centrala och regionala rutiner
- återrapportera de fel som hittas i automatklareringen
- information till myndighetens kunder för att minska felen
- noggrannare kontroll av de ärenden som inte automatklaras
- återrapportering till GTS och till den regionala riskanalysenheten
- nationell riskanalys
- utökat antal samarbetsmöten
- ett antal årsarbetskrafter har helt och hållet fördelats till Införande-projektet och Riskanalys
- fler tillståndsrevisorer
- andra kontroller
- utbildning av tjänstemän

Sammanfattning av RISK-projektet

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Ja
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Nej
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Ja
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

Som vidareutveckling av RISK-projektet har Tullverket (med finansiering från anslaget *Kontrollfunktionen i staten*) skapat tullsystemet Servicetrappan[®], där kunden sätts i fokus och där Tullverkets kontrollverksamhet helt kan orienteras efter respektive kunds förmåga och vilja att erhålla service. Vidare har RISK-projekten lagt grunden för möjligheten att utveckla e-TULL. Det Virtuella Tullkontoret, som via Internet erbjuder samma tjänster som ett traditionellt tullkontor med tillägg av ett stort antal nya tjänster tack vare användande av modern teknik.

EU-bedrägeridelegationen: Skyddet av EU-medlen

Projektets syfte, finansiering och genomförande

Projektet hade som övergripande mål att säkra en enhetlig nivå på skyddet av EU-medlen och ett enhetligt agerande i bedrägeribekämpningsarbetet inom samtliga sektorer. I projektet ingick ett uppdrag till RRV⁶¹ att göra en kartläggning av de nationella regelverken samt ta ställning till om det behövdes ta fram förslag till åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister.

Enligt EU-bedrägeridelegationens ansökan skulle arbetet inom ramen för kontrollprojektet fokuseras på:

- Regelmassans omfattning, göra jämförelser mellan olika sektorer (kvantitet och detaljeringsgrad).
- Nivån på skyddet mellan olika sektorer (kvalitet).
- Erfarenheter av reglerna i praktisk tillämpning (indikatorer på effektivitet).
- Förekomster av risker, hotbilder (framåtsyftande).
- Klassificera olika typer av fusk: missbruk (systembrist) samt oegentligheter (bedrägerier med olika grad av uppsåt, oaktsamhet och slarv).
- Undersöka kontrollsystemens design för att utröna om det fanns skillnader mellan de tänkta respektive faktiska kontrollerna samt bedöma kontrollernas effektivitet.
- Undersöka hur kontrollerna ser ut för likartad verksamhet i Sverige som inte berör EG-medel.

EU-bedrägeridelegationen sökte och erhöll 312 000 kronor för detta projekt. Av RRV:s arbetsplan framgår att projektet skulle genomföras under tiden januari–mars 1997. RRV:s rapport *Regelverken m.m. för att skydda EG:s medel i Sverige* (RRV 1997:52) lämnades till EU-bedrägeridelegationen i oktober 1997.

Förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet

RRV-rapporten föranledde EU-bedrägeridelegationen att formulera en skrivelse till regeringen och berörda myndigheter där man presenterade förslag på åtgärder. Nedan följer RRV:s förslag, EU-bedrägeridelegationens förslag med anledning av dessa, jämte resultatet av förslagen.

⁶¹ Dnr 23-99-0308.

Tydligare roller och ansvar

Såväl RRV som EU-bedrägeridelegationen efterlyste tydligare roller och ansvar mellan de centrala myndigheterna och mellan central och regional myndighetsnivå. Vidare förespråkade man en översyn av myndigheternas instruktioner samt att fondansvaret skulle tydliggöras i myndigheternas instruktioner.

Regeringen förtydligade de berörda myndigheternas ansvar i strukturstödsförordningen (SFS 1998:579). I Skr. 1997/98:187, s 53 framförde regeringen sin bedömning att bl.a. ovannämnda lag skulle undanröja de oklarheter som RRV uppmärksammat och att ansvarsfördelningen mellan beslutande och utbetalande myndigheter skulle förtydligas.

Reglering av kontrollbefogenheterna inom strukturfonderna

Enligt RRV var skyddsnivån i kontrollhänseende lägre inom strukturfonderna än inom den gemensamma jordbrukspolitiken och området traditionella egna medel. Detta berodde bl.a. på att myndigheternas befogenhet att utföra kontroll på plats hos en bidragstagare inte var reglerad på strukturfondsområdet.

Riksdagen har i ändringen av lag (1994:1708) om EG:s förordningar om miljö- och strukturstöd reglerat möjligheten att genomföra kontroller på plats hos stödmottagarna för tillsynsmyndigheter inom strukturfondssektorn. I anslutning till denna lagändring trädde även den kompletterande förordningen 1998:579 om vissa stöd från EG:s strukturfonder i kraft.

Arbete för att förenkla regelverket

RRV konstaterade att genomförandet av EG:s sekundärrätt och upprättandet av svenska regler bidragit till att de nationella sakreglerna blivit otydliga och kontrollprocedurerna komplicerade. Sammantaget ansågs de detaljerade reglerna ge ett lågt kontrollskydd. RRV föreslog därför att effekterna av regelverken skulle granskas eller utredas. EU-bedrägeridelegationen föreslog i sin tur att regeringen skulle låta utreda de nationella kompletterande reglerna för EU:s miljöstöd inom ramen för jordbruksfondens garantisektion och dess effekter.

Förslaget beaktades inom ramen för miljöprogramutredningens uppdrag⁶². I uppdraget står att

”Regelverket för miljöstödsprogrammet är relativt omfattande och det har av många upplevts som komplicerat... En utgångspunkt för utredaren skall vara att lämna förslag till förenklingar av regelverket. Därmed underlättas administrationen och gör det lättare för lantbrukarna att överblicka de olika ersättningsformerna”.

⁶² Dir 1998:11.

I direktivet betonas fördelarna med ett förenklat regelverk för lantbrukarna. Däremot tar regeringen inte upp problemet med att reglernas otydlighet bidragit till att komplicera kontrollprocedurerna och ge ett lågt kontrollskydd.

Förbättrad informationen om regler, kontroller och sanktioner

För att öka reglernas preventiva effekt föreslog RRV att berörda myndigheter (dvs. myndigheter som handlägger eller utbetalar EG-stöd samt sanktion-erande myndigheter som Tullen) skulle öka sin information till tullskyldiga och bidragsmottagare rörande de regler som gäller för kontroll och sanktioner. Delegationen instämde i att myndigheterna borde förbättra informationen om de regler som gäller för kontroll och sanktioner. Enligt EU-bedrägeridelegationens promemoria till regeringen hade samtliga berörda myndigheter utökat sin information till tullskyldiga och stödmottagare.⁶³

Inventering av problembilden på den regionala nivån

RRV föreslog att de centrala myndigheterna skulle inventera de problem som fanns på regional nivå och intensifiera rådgivningen och stödet till regionala handläggare av EG:s fondmedel.

Enligt EU-bedrägeridelegationen borde de centrala myndigheterna undersöka om det på den regionala nivå råder oklarhet om vad som gäller för handläggning och bedömning av ärenden och därefter vidta erforderliga åtgärder för att undanröja eventuella oklarheter.

De centrala fondansvariga myndigheterna, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Statens Jordbruksverk (SJV), arbetade med bl.a. denna fråga i ett regeringsuppdrag som redovisades i en rapport i december 1998 (*Rapport om att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner mm vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram*).

Beaktande av sanktionsregler för strukturfonderna

Strukturfonderna saknar administrativa sanktioner liknade dem som gäller för vissa ändamål inom Garantisektionen vid EUGFJ samt för traditionella egna medel. EU-bedrägeridelegationen ansåg att ett införande av sanktionsregler skulle höja skyddsnivån och uppmärksammade detta i en skrivelse till regeringen och berörda myndigheter. Förslaget föranledde dock inte någon åtgärd. Däremot ingick den som en delfråga i arbetet inför den nästkommande programperioden för strukturfonderna.

⁶³ EU-bedrägeridelegationen ”Det framtida skyddet i Sverige av gemenskapernas finansiella intressen”. Dnr 19/99, underbilaga s 11.

Ett fortsättningsprojekt: Skyddsnivån avseende EG-medel i Sverige

Enligt EU-bedrägeridelegationen kunde RRV-rapporten inte ge ett tillräckligt gott underlag för att bedöma den faktiska skyddsnivån för EG-medel i Sverige. I april år 2000 hemställde därför delegationen om ytterligare 210 000 kronor. Delegationen beviljades det sökta beloppet och gav Statskontoret i uppdrag att analysera skyddsnivån för gemenskapsmedlen i Sverige. Projektet skulle:

- inriktas på institutionella faktorer som påverkar skyddsnivån, dvs. regelverk, organisation, befogenheter, resurser etc. och kvaliteten i tillämpningen
- klara ut vilka komponenter som bidrar till skyddet av gemenskapsmedlen och sedan applicera dessa på de olika sektorerna
- analysera hur ansvariga myndigheter utnyttjar sina tilldelade befogenheter

I sin ansökan skriver delegationen att:

- projektets analys ska ge en uppfattning om den faktiska skyddsnivån för EG-medel i Sverige, både övergripande och för de tre sektorerna, strukturfonder, jordbruksstöd och tullsektorn.
- en jämförelse av skyddsnivån ska göras dels mellan utgifts- och inkomstsida, dels mellan de enskilda sektorerna. Genom jämförelsen ska eventuella brister eller omotiverade skillnader i skyddsnivå uppmärksammas och om möjligt åtgärdsplaner tas fram.
- projektet ska uppmärksamma skillnader i skyddsnivå mellan nationella medel och EG-medel.

Enligt Statskontoret var det inte varit möjligt att inom ramen för den utredningstid som stått till förfogande ge en fullständig bild av skyddsnivån i Sverige avseende EG-medel. Detta projekt, som först och främst var kartläggande, tycks inte ha resulterat i några konkreta förändringar i kontrollarbetet. Inom ramen för projektet lämnade dock Statskontoret flera förslag på hur kontrollarbetet skulle kunna fortsätta.

I protokollet från EU-delegationens möte den 23 juni 2000 framgår delegationens missnöje med Statskontorets rapport.

”Samtliga ledamöter som yttrade sig om innehållet i rapporten var starkt kritiska till Statskontorets rapport och det arbetssätt som tillämpats. Främst kritiserades att kontoret inte fullföljt uppdraget att analysera skyddsnivån utan enbart fokuserat på kartläggning av systemen. Beskrivningarna av systemen rymmer i sin tur en mängd felaktigheter i såväl huvudrapport som bilagor. Förvåning uttrycktes över att kontoret ej har kvalitetssäkrat sitt arbe-

te samt att man inte verkar ha utnyttjat redan dokumenterade och kvalitets-säkrade kartläggningar”⁶⁴.

Ett nytt projekt om administrativa myndigheters skydd av EG-medel

EU-bedrägeridelegationen beslutade att uppmana Ekobrottsmyndigheten att de, när de övertar ansvaret för delegationens verksamhet, skulle ge prioritet åt arbetet med att analysera den svenska skyddsnivån avseende EG-medel.

Vid EU-bedrägerirådets andra möte i december 2001 beslutades att det ska genomföras ett nytt projekt avseende administrativa myndigheters skydd av EU-pengar. Exakt hur projektet kommer att genomföras är ännu inte beslutat men troligtvis kommer det att genomföras som en självutvärdering, vilket i så fall kommer att innebära att de myndigheter som ingår i projektet på ett objektivt sätt ska beskriva vilka krav som finns på verksamheten. Vidare kommer frågor utifrån ett gemensamt frågeformulär ställas till nyckelpersoner över hur de upplever att ställda krav levs upp till. Projektet beräknas vara klart under hösten 2002, och är inte finansierat av *Kontrollfunktionen i staten*.

Förändringarnas varaktighet

Projektet genererade flera varaktiga förändringar i kontrollarbetet, t.ex. förändringar av lagar och förordningar. Vidare har en del av projektets idéer fått genomslag i formulerandet av nya regeringsuppdrag. Projektet uppfyller dock inte sitt syfte på det sätt man önskat.

Resultatmätt

Det finns inga mått på vilka kontrolleffekter som uppnåtts eller uppskattningar av det ekonomiska värdet av detta projekt.

Förändringarnas koppling till kontrollprojektet

Det går inte att bevisa att projektets analys och förslag är den enda orsaken till t.ex. lagändringarna. Klart är däremot att utvecklingen på vissa punkter ligger i linje med det RRV och EU-bedrägeridelegationen förespråkade i det här projektet.

Svårt att avgöra om projektet genomförts även utan kontrollpengar

Det är svårt att avgöra om projektet genomförts även utan kontrollpengar. I EU-bedrägeridelegationens första ansökan om kontrollpengar står att delegationen *påbörjat* ett ambitiöst och omfattande projektarbete. Vi får intrycket att projektet låg väl i linje med något som delegationen ändå, förr eller senare, tänkt genomföra och utan tvekan måste projektet anses tillhöra myndighetens kärnverksamhet. Kanske var det så att regeringens ”kontrollpengar” möjliggjorde att projektet kunde genomföras *tidigare* än om man tvingats vänta på annan finansiering. Delegationen bestrider dock denna slutsats med hänvisning till att de inte hade några egna budgeterade medel

⁶⁴ Dnr D 13/2000

för projektrelaterad verksamhet utan var beroende av finansiering av all projektverksamhet som medförde ianspråktagande av andra resurser än delegationens ordförande och sekreterare.

Projektet Skyddet av EU-medlen i sammanfattning

1	Konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten ska ha inträffat.	Tveksamt
2	Förändringarna ska vara bestående eller av långvarig karaktär.	Ja
3	Förändringarna ska ha inträffat efter en begränsad tidsperiod.	Ja
4	Förändringarna ska vara en konsekvens av projektet.	Ja
5	Det är kontrollpengarna som gjort att projektet blivit av.	Tveksamt
6	Det ska finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts.	Nej
7	Det ska finnas mått som visar att värdet av förändringarna är högre än kostnaderna.	Nej

Bilaga 3

EG-medel

De EG-medel som administreras av medlemsstaterna kan indelas i tre sektorer: traditionella egna medel (tullar), stukturfondsmedel och den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

Traditionella egna medel (tullar)

Tullavgifter från medlemsländerna är en av fyra delar inom traditionella egna medel som finansierar EU:s budget. I Sverige ansvarar Tullverket för uppbörd av tull och 90 procent av tullmedlen levereras till EU-kommissionen medan den resterande delen av går till den svenska staten.

Kommissionen kan fastställa korrigeringar/anspråk/räntefordringar för en medlemsstat om staten inte följer de tidsfrister som fastställts, eller om det uppkommer fodringar för vilka otillräcklig säkerhet ställts, eller om debiterad uppbörd inte betalas i tid.

I vårt urval är det Tullverkets båda projekt, *RISK-projektet* och *Projekt om säkerheter*, som rör traditionella egna medel.

Strukturfonderna

EU:s strukturfonder utgörs av regionalfonden, socialfonden, jordbruksfonden och fiskefonden.⁶⁵ Syftet med EU:s gemensamma regional- och strukturpolitik är att öka den ekonomiska och sociala samhörigheten mellan medlemsländerna och minska regionala obalanser och skillnader i ekonomisk utveckling. Omkring en tredjedel av EU:s budget avsätts för detta ändamål men för att få ekonomisk stöd krävs även nationell medfinansiering. Under den föregående programperioden, 1995–99, tilldelades Sverige cirka 13 miljarder kronor ur strukturfonderna. Strukturfonderna förvaltas av Europeiska kommissionens olika generaldirektorat.

För närvarande håller strukturfondsprogrammet för den förra programperioden på att fasas ut och samtliga program ska senast den 30 juni 2002 slutrapportera till kommissionen. Under programperioden 1995–99 utgick strukturstöd för att främja sex mål samt till så kallade gemenskapsinitiativ och pilotprojekt. De mål som berörs i denna rapport är:

⁶⁵Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden berörs inte i de kontrollprojekt som utvärderas i denna rapport.

- Mål 5a som syftade till att effektivisera jord- och skogsbruk och rationalisera fiskenäringen med bevarade miljö- och naturvärden.
- Mål 5b som syftade till att underlätta utvecklingen av andra sektorer inom landsbygden än jordbruket. Avsikten var att förbättra företagsklimatet i regionerna och att stärka små och medelstora företag samt att stödja olika lokala initiativ.
- Mål 6 som skulle främja utvecklingen och strukturanpassningen i glesbygden.

Fonden för fiskets utveckling (Fiskefonden)

Fonden för fiskets utveckling (FFU), Fiskefonden är avsedd för mål 5a och 6, gemenskapsinitiativet Pesca⁶⁶ samt under 1996 ett ettårigt program för småskaligt fiske. Fiskefonden ska bidra till en hållbar balans mellan fisketillgångar och dess exploatering, stärka konkurrenskraften inom fiskesektorn samt främja utvecklingen av de regioner som är beroende av fiskenäringen. Fondansvarig och utbetalande myndighet för FFU är Fiskeriverket (FV) som också har det övergripande ansvaret för handläggningsrutinerna. Inom vissa områden fattar länsstyrelserna beslut och i andra FV efter yttrande av berörd länsstyrelse. Länsstyrelsernas ansvar är att handlägga, kontrollera och fatta beslut i stödärenden rörande vattenbruk, beredning och åtgärder i fiskehamnar.

Ett av RRV:s kontrollprojekt som ingår i vårt urval rör Fiskefonden, *Projektet om fiskefonden*.

Utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket

Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (Jordbruksfonden) har två sektioner: utvecklingssektionen och garantisektionen. *Utvecklingssektionen* är avsedd för mål 5a, 5b eller 6. Jordbruksfonden främsta uppgift är att stödja landsbygdsutveckling och modernisering av jordbruks- och skogssektorn. Jordbruksfonden förvaltas av generaldirektoratet för jordbrukspolitik. Fondansvarig och utbetalande myndighet i Sverige är Statens Jordbruksverk (SJV). Beredande och kontrollerande organ är, beroende på mål, länsstyrelserna, beslutsgruppernas EU-sekretariat vid länsstyrelserna, Sametinget, Skogsvårdsorganisationen (SVO) eller SJV. Beslut fattas av länsstyrelserna, beslutsgrupper, SVO eller SJV.

I vårt urval är det endast RRV:s *Projekt om Jordbruksfonden* som rör utvecklingssektionen inom Jordbruksfonden.

⁶⁶ Pesca finansieras till stor del av fiskefonden men även av bl.a. Socialfonden.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s gemensamma jordbrukspolitik CAP (Common Agricultural Policy) innebär bl.a. att handeln med jordbruksprodukter är fri inom unionen och att pris- och stödpolitiken fastställs av medlemsländerna gemensamt. CAP bygger på att prisnivån inom EU:s gränser hålls uppe med hjälp av gränsskydd och exportstöd. Exportbidrag lämnas bl.a. vid export till tredje land och vid uppläggning på tullager inom EU för att sedan föras ut ur gemenskapen. Inom EU utgör utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken för ca hälften av unionens totala utgifter.

Medel från jordbruksfondens *garantisektion* kan karakteriseras som ”rättighetsstöd”. De bidrag som finansierats från garantisektionen är direktstöd (arealstöd, djurbidrag, miljöstöd etc.), exportbidrag, samt interventionsåtgärder av olika slag. I Sverige är det Jordbruksverket som är utbetalande ackrediterad myndighet. Beredning, handläggning och beslut i enskilda garantisektionsärenden sker vid Jordbruksverket, länsstyrelserna, Fiskeriverket och Skogsvårdsorganisationen. Tullverket genomför, på uppdrag av Jordbruksverket, fysiska kontroller av de exportärenden av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag.

Följande projekt rör jordbruksfondens *garantisektion*: *Fondkoordinatorsprojektet*, *Miljöstödsprojektet*, *Förstärkt kontroll av exportbidrag* och *ATEKA-projektet* (ATEKA-projektet är av övergripande karaktär och har därför relevans för såväl utvecklings- som garantisektionen).

Bilaga 4

Finansiella korrigeringar av EG-medel

Ett sätt att studera hur framgångsrika de EU-relaterade projekten varit kan vara att se hur stora korrigeringar/sanktioner från EU som Sverige drabbats av i jämförelse med andra medlemsländer. Denna form av uppföljning föreslår Jordbruksverket ska gälla för sina fyra EU-projekt. Vi anser dock att metoden kan vara värd att pröva även för de andra EU-relaterade projekten.

Ett problem i sammanhanget är att det i regel dröjer flera år från det att fel begås i ett medlemsland till det att EU utdömer ekonomiska sanktioner eller andra påföljder. Kommissionens långa handläggningstid bidrar således till att möjliga effekter av kontrollprojekten kanske inte ännu synliggjorts i form av frånvaro eller reducering av finansiella korrigeringar. Emedan det förflutit ca fem år sedan de projekt som ingår i vårt urval beviljades medel ur anslaget *Kontrollfunktionen i staten* har vi gjort den bedömningen att det kan vara meningsfullt att studera i vilken mån Sverige drabbats av finansiella korrigeringar.

En tänkbar invändning mot att använda EU-korrigeringar som uppföljningsmetod är att kommissionen i sin granskning och sitt utfärdande av sanktioner tar hänsyn till att Sverige är en förhållandevis ny medlem i unionen och därför har överseende med vissa inledande problem i den svenska hanteringen av EG-medel. Jämförbara länder skulle därför kunna vara de länder som gick med i EU samtidigt som Sverige, dvs. Finland och Österrike.

De EG-medel som administreras av medlemsstaterna kan indelas i tre sektorer: traditionella egna medel (tullar), stukturfondsmedel och den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). För en mer utförlig beskrivning se bilaga 3.

Traditionella egna medel

I vårt urval är det Tullverkets båda projekt, *RISK-projektet* och *projektet om säkerheter*, som rör traditionella egna medel.

Sverige har drabbats av ekonomiska korrigeringar inom området traditionella egna medel. Under 2001 betalade Tullverket ca 270 000 kronor i dröjsmålsräntor. Under år 2002 har ca 335 000 kronor betalats ut. För närvarande (juni 2002) pågår en process mellan Sverige/Tullverket och kommissionen avseende dröjsmålsräntor. Vi har inte lyckats få fram jämförbar information rörande Finland och Österrike och kan därför inte uttala oss om de korrigeringar Sverige drabbats av är höga eller låga.

Stukturfondsmedel

EU:s strukturfonder utgörs av regionalfonden, socialfonden, jordbruksfonden och fiskefonden.

Fiskefonden

I vårt urval finns det ett projekt, RRV-projektet *Projekt om Fiskefonden* som berör Fiskefonden.

Av de tre nya medlemmarna i EU är det Sverige som mottar mest medel från Fiskefonden, följt av Finland och Österrike.

Fördelning av medel inom Fiskefonden under programperioden 1994–99 för Sverige, Österrike och Finland i miljoner euro

	Mål 5a ⁶⁷	Mål 6	Pesca
Finland	24,2	4,1	2,1
Österrike	2,1	0	0
Sverige	42,1	4,1	2,7

Varken Finland, Österrike eller Sverige har hittills drabbats av några finansiella korrigeringar inom fiskeriområdet. Sverige hade en kontroll 1997 som inte gav några påföljder och väntar för närvarande på utslaget av en kontroll som genomfördes under oktober 2001. Kommissionen DG Fiske bekräftar att ett utkast har gått till Fiskeriverket och att det denna gång kan komma att handla om finansiella korrigeringar. Fiskeriverket bekräftar att process pågår men att man ännu inte vet utfallet av den.

Utvecklingssektionen inom Jordbruksfonden

I vårt urval är det ett projekt, *Projektet om Jordbruksfonden* (RRV), som berör jordbruksfondens *utvecklingssektion*. Vi har inte funnit att Sverige drabbats av några sanktioner på detta område. Tyvärr saknas lättillgänglig information om fördelningen av korrigeringar och sanktioner orsakade av brister i handläggningen av medel från utvecklingssektionen. Vi har därför inte lyckats få fram information om i vilken grad Finland och Österrike fått korrigeringar och hur stora de är i förhållande till det stöd som de erhåller.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

Jordbruksfondens *garantisektion* får, tillskillnad från utvecklingssektionen som följer programperioderna, medel årsvis. I vårt urval berör följande projekt Jordbruksfondens *garantisektion*: *Fondkoordinatorsprojektet*, *Miljöstödsprojektet* och *ATEKA-projektet*.

⁶⁷ Jordbruksdepartementet har kunnat ge oss fördelningen av Mål 5a för Sverige (dock ej slutlig och indexmedel ingår ej. Totalsumman blir därför 41,4 jämfört med 42,1.

Nedan ges en tabell med EG-medel från garantisektionen per år och land i miljoner euro. Av tabellen framgår att Österrike är det nya medlemsland som hittills erhållit mest stöd, följt av Sverige och Finland.

Garantifondens fördelning (miljoner euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Summa
Finland	63,3	649,2	570,6	576,4	560	727,8	3 147,3
Sverige	76,5	624,1	747	770,9	734,8	798,1	3 751,4
Österrike	87,5	1 214,1	861,3	843,2	844,4	1 018,7	4 869,2

Källa: Jordbruksdepartementet

Den förordning som styr sanktioner inom jordbruksområdet är kommissionens förordning nr 2419/2001. Det finns två olika slag av finansiella korrigeringar. När det gäller *överskridna tidsgränser för utbetalningar* är Sverige tillsammans med Luxemburg de enda medlemsländer som under åren 1997–2000 inte drabbats av några finansiella korrigeringar på grund av överskridna tidsgränser för utbetalning. Finland och Österrike har båda drabbats av sanktioner från EU för överskridna tidsgränser för utbetalningar.

Finansiella korrigeringar p.g.a. överskridna tidsgränser, tkr

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Finland	0	0	352	0	0	0
Sverige	0	0	0	0	0	0
Österrike	0	112	0	0	0	0

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning för år 2001.

När det gäller *godkännande och avslut av räkenskaper* sker de sedan 1996 i två steg. *Steg ett* utgör det attesterande organets godkännande av intryg och rapporter. Beslutet ska fattas senast den 30 april efterföljande år av det attesterande organet som i Sverige är Riksrevisionsverket. Sverige har hittills inte drabbats av några korrigeringar i de beslut som tagits enligt steg ett för räkenskapsåren 1996–2000. Tyvärr har vi inte lyckats få fram information om hur stora korrigeringarna varit för Finland och Österrike.

Steg två grundar sig på kommissionens eget arbete inom ramen för godkännande av räkenskaper. Under åren 1999–2001 har EU-kommissionen fattat fem beslut rörande steg två. Hittills är Finland det nya medlemsland som på jordbruksområdet drabbats hårdast av korrigeringar från kommissionen. Observera att besluten enbart rör finansiella korrigeringar av utbetalningar från Jordbruksfondens garantisektion och att besluten inte är knutna till något speciellt räkenskapsår.

I nedanstående tabell har vi använt oss av kommissionens beslut. Dessa är desamma som de siffror som förekommer i Jordbruksverkets årsredovisningar. I tabellen har vi utgått från det år sanktionen avsett. Kommentarer till siffrorna finns under tabellen. Beloppen anges i tusen euro.

Finansiella korrigeringar fördelade på år, euro

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Summa
Finland			b) 4 293				4 293,0
Sverige		d) 286,9	b) 443,4	a) 329			1 159,5
Österrike			100,2				
			c) 790,4				803,3
			d) 12,9				

- a) 2001/137/EG: Kommissionens beslut av den 5 februari 2001.
Sverige: 2 811 tkr (329 tusen euro) Sektor: Jordbruksgrödor. Motiv: Otillfredsställande kontrollsystem (avser bristande fältkontroller för arealstöd i ett län: Jordbruksverkets kommentar).
- b) 2000/216/EG: Kommissionens beslut av den 1 mars 2000.
Sverige: 443,4 tusen euro (1996–97). Sektor: Köttbidrag. Motiv: ingen systematisk kontroll av identifiering och registrering
Sverige: 100 tusen euro. Sektor: Köttbidrag. Motiv: för höga bidrag för aviserade djur.
- c) 2000/449/EG: Kommissionens beslut av den 5 juli 2000
- d) 1999/603/EG: Kommissionens beslut av den 28 juli 1999.
Sverige: 2294 tkr (286,9 tusen euro). Sektor: Jordbruksgrödor. Motiv: brister i integrerade systemet.

De korrigeringar som Sverige drabbats av gäller direktstöden och avser arealstöd och djurbidrag. Det projekt i vårt urval som främst berör dessa områden är *Fondkoordinatorsprojektet*.

Sammanfattning

Utifrån den statistik som vi samlat in anser vi inte att de går att dra några slutsatser om kontrollprojektens effekter eller ens allmänt om Sverige klarat anpassningen till EU:s krav bättre än jämförbara länder. Ett viktigt skäl är trögheten i systemet där det dröjer flera år från att fel begås till att sanktioner utdöms. Vilka sanktioner som eventuellt kommer att komma och avse åren efter kontrollprojektens avslutande vet vi ännu inte. Möjligtvis är detta en slutsats i sig då vi sett några exempel på att man velat använda ”Sveriges låga sanktionsnivå” som ett mått på en lyckad verksamhet. Vi har svårt att se att man kan dra sådana slutsatser.

Bilaga 5

Urvalsanalys

Totalt har det tilldelats/betalats ut medel motsvarande drygt 300 miljoner kronor⁶⁸ från *Kontrollfunktionen i staten*.

I ett första steg har vi räknat bort de medel som inte gått till det vi menar med kontrollprojekt eftersom de då heller inte omfattas av vår utvärdering. Hit hör främst de 67 miljoner kronor som använts för att ”bygga upp” den nya myndigheten Ekobrottsmyndigheten.

När vi räknat bort de medel som finansierat annan verksamhet än kontrollprojekt återstår drygt 232 miljoner kronor.

De 20 kontrollprojekt som ingår i vårt urval har, inklusive ”fortsättningsprojekt”, förbrukat 54 procent av dessa medel. De övriga ca 35 kontrollprojekten har förbrukat 46 procent av medlen.

Skillnaderna mellan vårt urval och övriga kontrollprojekt är enligt vår bedömning små. Det mesta av skillnaderna förklaras av att i vårt urval ingår dels det mycket omfattande projektet *Rätt ersättning* (RFV), dels samverkansprojektet *Kontrollrutinprojektet* (AMS m.fl.). Dessa två förhållandevis konkreta och *direkta projekt* står för 62 procent av medlen i vårt urval.

Det innebär att det vi kallar *indirekta projekt* bara står för ca 13 procent av medlen i vårt urval. I de projekt som ligger utanför vårt urval bedömer vi att ungefär 38 procent av medlen gått till *indirekta projekt*. Räknar man istället på antalet projekt är fördelningen mellan *direkta* och *indirekta projekt* ganska jämn både i och utanför vårt urval.

Även när man studerar vilka myndigheter som ”äger” projekten är likheterna stora mellan urvalet och övriga projekt. I båda fallen bedrivs över hälften av projekten av antingen Riksrevisionsverket, Jordbruksverket eller Tullverket.

Sammantaget gör detta att vi inte tror att vår samlade bedömning av kontrollprojektens resultat blivit annorlunda om vi analyserat samtliga projekt på samma sätt som vårt urval.

⁶⁸ Urvalsanalysen är behäftad med vissa osäkerheter. Vi vet t.ex. inte om alla projekt som tilldelats medel under senare år verkligen kommer att rekvirera hela beloppet. I de fallen räknar vi på de belopp de tilldelats. För de projekt som påbörjades i början av *Kontrollfunktionen i staten*, och som avslutats för en lång tid sedan, räknar vi på faktiskt rekvirerade medel. Det förekommer i flera fall att projekt bara rekvirerat delar av de tilldelade medlen eller t.o.m. inga medel alls, d.v.s. projekten har överhuvudtaget aldrig påbörjats.

Bilaga 6

Om EA-värderingen

När vi valde ut vilka frågor i EA-värderingen som skulle definieras som *kontrollfrågor* utgick vi från 2001 års enkät. De flesta frågor har varit desamma under de år som vår analys omfattar. Några frågor har dock tagits bort, andra har tillkommit och några har fått en förändrad lydelse. I det mått vi presenterar i kapitel 3.2 har vi bara tagit med de tolv *kontrollfrågor* som funnits med hela perioden⁶⁹ och där vi bedömt att frågans innehåll är i stort sett detsamma. Dessa frågor är:

- M4: *Bokförs fordringar löpande?*
- M5: *Debiteras dröjsmålsräntor rätt?*
- M6: *Är hanteringen av osäkra fordringar rätt?*
- M7: *Utgör mindre än 25% av värdet av kundfordringarna i årsredovisningens balansräkning kundfordringar som förfallit till betalning mer än två veckor före bokslutsdatum?*
- M8: *Är summan av räkenskapsårets befarade och konstaterade kundförluster låg?*
- M10: *Är rutinerna för hantering av leverantörsfakturor ändamålsenliga?*
- M11: *Är redovisningen av leverantörsskulder rätt?*
- M12: *Är räkenskapsårets dröjsmålsräntor låga?*
- M23: *Är verifieringskedjan mellan olika system obruten?*
- M24: *Finns relevanta interna regler/rutiner kring betalningsvillkor vid försäljning av varor och tjänster och efterlevs dessa regler/rutiner?*
- M25: *Finns relevanta interna regler/rutiner gällande beställningar/upphandlingar av varor, tjänster och byggentreprenader och efterlevs dessa regler/rutiner?*
- M27: *Finns relevanta interna regler/rutiner gällande behörighet att förfoga över myndighetens medel och efterlevs dessa regler/rutiner?*

För den som är intresserad av samtliga EA-frågor hänvisar vi till ESV:s hemsida <http://www.esv.se>. Observera att det bland de ”M-frågor” som inte finns nämnda ovan, och även bland ”K-frågorna” från tidigare år, ingår vissa som vi definierat som *kontrollfrågor*, men som exkluderats ur vårt ”kontrollmått” eftersom de inte varit med samtliga år. Dessa frågor ingår heller inte i vårt mått på ”övriga frågor” som består av frågor av ”redovisningskaraktär” som varit med under hela den period vi analyserat. Samtliga ”K-frågor” i enkäten för år 2001 är ”övriga frågor” enligt vår definition.

⁶⁹ Resultaten påverkas endast marginellt om man tar med även de kontrollfrågor som inte varit med under hela perioden.

