

Regeringens skrivelse

2002/03:137

Kontrollfunktionen i staten

Skr.
2002/03:137

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 juni 2003

Göran Persson

Bosse Ringholm
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för användningen av anslaget Kontrollfunktionen i staten. Inledningsvis lämnas en kortfattad beskrivning av bakgrunden till och genomförandet av den särskilda satsningen på att stärka den statliga kontrollfunktionen. Därefter lämnas en beskrivning av genomförda projekt indelade enligt fem huvudområden: kontroll av bidrags- och försäkringssystem, kontroll av EU-medel, kontroll av skatter och tullar, övriga kontrollprojekt samt uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten. Inom ramen för den särskilda kontrollsatsningen har Statskontoret fått i uppdrag att genomföra en utvärdering av den verksamhet som finansierats med medel från anslaget Kontrollfunktionen i staten. Resultatet av denna utvärdering återges i skrivelsen. Avslutningsvis redovisar regeringen sin bedömning av den genomförda kontrollsatsningen.

1	Regeringens särskilda satsning på kontrollfunktionen i staten	4
1.1	Bakgrund till satsningen	4
1.2	Skrivelsens syfte	5
2	Genomförande av kontrollsatsningen.....	6
2.1	Projektorganisationen	6
2.2	Tilldelning av projektbidrag	6
2.3	Villkor för projektbidrag.....	8
3	Användningen av anslaget Kontrollfunktionen i staten	9
3.1	Kontroll av bidrags- och försäkringssystem	9
3.1.1	Rätt ersättning	9
3.1.2	Företagsstöd	10
3.1.3	Motverka fel och fusk	12
3.1.4	Kontrollrutinprojektet	13
3.1.5	Projekt ARGUS	14
3.1.6	Kartläggning av bosättning.....	15
3.1.7	Projekt Återvändande	16
3.1.8	Styrning och kontroll av samverkansprojekt ..	17
3.1.9	Övriga projekt inom området.....	17
3.1.10	Sammanfattande kommentarer	18
3.2	Kontroll av EU-medel.....	22
3.2.1	Risk för sanktioner mot svenska staten inom jordbruksområdet.....	22
3.2.2	Anpassning till EU:s kontroll och administrationskrav.....	23
3.2.3	Miljöstödsprojektet	24
3.2.4	Förstärkt kontroll av exportbidrag	24
3.2.5	Fondkoordinatorprojektet	25
3.2.6	Kontroll av strukturstöd	25
3.2.7	Kontroll av direktstöd	26
3.2.8	Kontroll av miljöprogrammet	26
3.2.9	Säkra skyddet av EU-medel.....	27
3.2.10	Datafångst	28
3.2.11	Säkerhet m.m. i tullproceduren.....	28
3.2.12	Samordning och säkring av EU:s kontrollkrav hos länsstyrelserna	29
3.2.13	Övriga projekt inom området.....	29
3.2.14	Sammanfattande kommentarer	30
3.3	Kontroll av skatter och tullar	31
3.3.1	Svart arbete	31
3.3.2	Bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten	31
3.3.3	Förstärkt kontroll av skatteupplag och ledsagardokument på punktskatteområdet.....	32
3.3.4	RISK-projektet och Servicetrappan	32
3.3.5	Skattekontrollens ekonomiska värde	33
3.3.6	Förstärkt kontroll av angreppen på tobaks- och alkoholskattebasen	34

3.3.7	Pilotprojekt inom frisörbranschen i Malmö som grund för åtgärder mot svart arbete	34
3.3.8	Övriga projekt inom området.....	35
3.3.9	Sammanfattande kommentarer	36
3.4	Övriga projekt	37
3.4.1	Folkbildning – styrning och kontroll	37
3.4.2	Transaktionsdatabas.....	38
3.4.3	Statens styrning av hälso- och sjukvården.....	39
3.4.4	Övriga projekt inom området.....	42
3.4.5	Sammanfattande kommentarer	42
3.5	Uppbyggnad av Ekobrottsmyndigheten.....	44
4	Uppföljning och utvärdering	46
5	Regeringens bedömning	52
5.1	Kontrollfunktionen i staten	52
5.2	Kontrollprojektet.....	52
5.2.1	Utvärderingar av Kontrollfunktionen i staten.	53
5.2.2	Framtida satsningar för att stärka kontrollfunktionen i staten	55
5.3	Kontroll och revision i förändring	56

Bilagor:

Bilaga 1 Genomförda projekt – redovisning per område

1 Regeringens särskilda satsning på kontrollfunktionen i staten

1.1 Bakgrund till satsningen

I 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) redovisade regeringen ett behov av att förstärka kontrollrutiner och krav kring statlig bidrags- och stödverksamhet. Bakgrunden var bland annat Riksrevisionsverkets rapport FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen (RRV 1995:32). RRV identifierade tre huvudtyper av fusk:

- vitt arbete i kombination med någon typ av bidrag som inte tillåter arbete eller inkomster över viss nivå,
- svart arbete, dvs. ersättning utgår för utfört arbete utan att skatt och sociala avgifter erläggs samt
- övrigt fusk.

RRV:s studie visade att det förelåg betydande brister i kontrollen av stora medelsflöden i transfereringssystemen. De resurser som lades ned på fuskbekämpning var i det närmaste försumbara. RRV pekade även på oklara ansvarsförhållanden, att gällande lagstiftning innebar begränsningar för att utnyttja ADB-stöd för uppföljning och kontroll samt att det fanns kraftiga restriktioner för utbyte av information mellan myndigheter vid misstänkt fusk. Totalt bedömde RRV att kostnaderna för fusk, överutnyttjanden och systembrister årligen uppgick till mellan fem och sju miljarder kronor.

Ett annat skäl till den föreslagna kontrollsatsningen var vissa farhågor för att den generella besparingen på statlig konsumtion på 11 procent under perioden 1995/96 till och med år 1998 skulle drabba myndigheternas kontrollfunktioner. Kontrollsatsningen syftade till att minska denna risk.

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1 utg. omr. 2 anslag A20) återkom regeringen i frågan. Regeringen menade att det för den offentliga sektorns legitimitet är av fundamental betydelse att de skatter som statsmakterna beslutat om inbetalas och att bidrag av olika slag utbetalas endast till dem som är berättigade till bidrag och då till rätt belopp. Regeringen delade Riksrevisionsverkets bedömning att det fanns ett behov av att förstärka kontrollrutinerna och kraven kring statlig bidrags- och stödverksamhet. Vidare medförde EU-inträdet och svenska myndigheters hantering av stödsystem inom EU ett ökat behov av en stärkt kontrollfunktion.

I propositionen redovisade regeringen vissa åtgärder som redan hade vidtagits: Riksskatteverket tilldelades extra medel 1996 för en särskild

satsning på effektivare skattekontroll. Regeringen beslutade våren 1995 om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Därtill tillkallade regeringen en delegation med uppgift att arbeta med bekämpning av bedrägerier riktade mot EU:s finansiella intressen.

Regeringen klargjorde att berörda departement och myndigheter är ansvariga för att de statliga medlen inom respektive område hanteras på ett korrekt och effektivt sätt. Regeringen bedömde att kontrollfunktionen i staten behövde stärkas och föreslog därför att särskilda medel i form av projektbidrag skulle reserveras i syfte att uppnå en sådan förstärkning vid berörda organisationer. Regeringen föreslog att riksdagen skulle anvisa 100 miljoner kronor 1997 i syfte att stärka kontrollfunktionen i staten. Vidare aviserades att det för åren 1998 och 1999 borde anvisas ytterligare 120 respektive 125 miljoner kronor för detta ändamål. Inom dessa ramar skulle resurser även avsättas för regeringens tidigare aviserade program för bekämpning av ekobrott. Det för 1999 aviserade beloppet 125 miljoner kronor reducerades senare i samband med budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1 utg. omr. 2 anslag A14) till 85 miljoner kronor, då tidigare års anslag inte hade utnyttjats fullt ut.

Under perioden 1997-1999 anvisade riksdagen totalt 305 miljoner kronor för att stärka kontrollfunktionen i staten. Medlen anvisades på ett reservationsanslag, vilket innebar att regeringen i enlighet med 5 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten kunde utbetala medel från anslaget till och med 2002.

1.2 Skrivelsens syfte

I budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000 utg. omr. 2 avsnitt 3.7) redovisade regeringen vilka projekt som dittills beviljats bidrag från anslaget Kontrollfunktionen i staten och vissa resultat av dessa projekt. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av verksamheten då flertalet projekt avslutats. Föreliggande skrivelse innehåller en uppföljning och utvärdering av den satsning på en stärkt kontrollfunktion i staten som bedrivits sedan 1997. Uppföljningen syftar till att:

- ge en samlad redovisning av vad anslaget använts till,
- utvärdera resultatet av kontrollsatsningen,
- lämna en översiktlig redovisning av vilka åtgärder som vidtagits eller som kommer att vidtas av regeringen och berörda myndigheter samt
- lämna en översiktlig redogörelse för hur arbetet med kontrollfrågor allmänt kan stärkas.

2 Genomförande av kontrollsatsningen

2.1 Projektorganisationen

Anslaget Kontrollfunktionen i staten har disponerats av regeringen och administrerats av Regeringskansliet. Finansdepartementet har haft huvudansvaret för anslaget, men fördelningen av medel har skett i samarbete med övriga departement. En projektgrupp bildades på Finansdepartementets budgetavdelning med ansvar för att hålla samman och leda regeringens insatser i syfte att stärka kontrollfunktionen i staten. Till stöd för projektgruppen bildades en referensgrupp med företrädare för Finansdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet (numera Näringsdepartementet), Justitiedepartementet och Jordbruksdepartementet, dvs. sådana departement som hanterar stora medelsflöden (transfereringar och uppbörd). Denna organisation fanns kvar till och med den tredje ansökningsomgången i november 1998 (se avsnitt 2.2).

2.2 Tilldelning av projektbidrag

Inledningsvis utarbetade projektgruppen kriterier för vilka projekt som skulle komma i fråga för bidrag från anslaget Kontrollfunktionen i staten. De kriterier som lades fast innebar att projekten skulle:

- ligga inom något av de områden där risken för brister i kontroll, tillsyn m.m. i medelshanteringen 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 normala (löpande) arbetsuppgifter,
- vara förankrade, dvs. genomföras i samarbete med den eller de myndigheter/departement som är ansvarig för verksamheten, kunna skapa möjligheter för betydande förbättringar av bestående eller långvarig karaktär redan efter en begränsad tidsperiod (6–12 månader) samt vara möjliga att följa upp.

Utöver ovanstående kriterier skulle även sektorsövergripande insatser prioriteras i syfte att uppnå generella erfarenheter som kan komma förvaltningen i sin helhet tillgodo. Ett uttalat ändamål med anslaget var dessutom att bidra till att finansiera vissa insatser för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

I Regeringskansliets interna riktlinjer för projektets genomförande angavs inledningsvis att berörda departement och myndigheter är

ansvariga för att de statliga medlen inom deras respektive område hanteras på ett korrekt och effektivt sätt. Inte minst av denna anledning ansågs det som lämpligt att även berörda departement och myndigheter var beredda att skjuta till egna resurser vid genomförandet av ett projekt. Riktlinjerna angav att samfinansiering skulle vägas in vid värdering av projektförslagen.

Tre ansökningsomgångar har genomförts under projektets gång. Den första ansökningsomgången inföll i oktober och november 1996. I mitten av november 1996 hade ungefär 70 projekt ansökt om sammanlagt drygt 220 miljoner kronor. Baserat på dessa ansökningsomgångar fattade regeringen beslut i mars 1997 respektive i april 1997 om sammanlagt 65 miljoner kronor fördelat på 18 projekt. Därtill fattade regeringen ett beslut i oktober 1997 om att avdela 7 miljoner kronor av anslaget till stöd för bildandet av Ekobrottsmyndigheten.

Den andra ansökningsomgången inföll perioden september till november 1997. Ett 60-tal projekt ansökte om bidrag motsvarande sammanlagt 235 miljoner kronor. Baserat på den andra ansökningsomgången fattade regeringen i december 1997 respektive i juni 1998 beslut på sammanlagt 102 miljoner kronor, vilka fördelades till 24 projekt. Av dessa utgjorde sex fortsättning på tidigare projekt.

Under perioden oktober till november 1998 genomfördes en tredje ansökningsomgång. Ungefär 70 projekt ansökte om bidrag motsvarande 150 miljoner kronor. Med utgångspunkt från den tredje ansökningsomgången fattade regeringen ett beslut i februari 1999. Beslutet innebar att 78 miljoner kronor fördelades till 21 projekt, varav 10 utgjorde fortsättning på tidigare projekt. I samband med detta beslut avsattes också medel för en utvärdering av den verksamhet som finansierats via anslaget Kontrollfunktionen i staten, men också till en konferens om kontrollfrågor. En konferens om kontrollfunktionen i staten arrangerades av Finansdepartementet den 28 september 1999. Samtliga projekt och berörda fackdepartement bjöds in till konferensen. I januari 2000 fattade regeringen ytterligare ett beslut baserat på den tredje ansökningsomgången, varvid 12 miljoner kronor fördelades till sju projekt, varav ett utgjorde fortsättning på ett pågående projekt.

Efter de beslut som baserades på de tre ansökningsomgångarna återstod 41 miljoner kronor av anslaget Kontrollfunktionen i staten. Någon samlad ansökningsomgång har därefter inte genomförts utan ansökningar har inkommit från myndigheter som på olika sätt fått kännedom om projektet och som hört sig för om det finns medel att söka. Ansökningarna avsåg i vissa fall ytterligare bidrag till projekt som sedan tidigare tilldelats medel. Regeringen fattade sju beslut under perioden maj 2000 till februari 2002. Därtill kommer vissa ytterligare beslut om omfördelning av medel, vilket bl.a. avsåg att upphäva tidigare beslut om tilldelning av bidrag då avsedda projekt inte kom att genomföras.

Av det av riksdagen anvisade beloppet 305 miljoner kronor har regeringen fattat beslut om tilldelning av totalt 303,5 miljoner kronor. Sammantaget har 57 projekt genomförts och 286,3 miljoner kronor av tilldelade medel förbrukats. Enbart myndigheter har tilldelats projektbidrag. Av de fem ansökningar som inkommit från andra organisationer bedömdes ingen rymmas inom ändamålet med anslaget.

Regeringens beslut om projektbidrag var förenat med vissa villkor. Villkoren preciserades enligt följande:

1. Bidragets användning: Bidraget får endast användas i enlighet med de förutsättningar som anges i ansökan och i andra handlingar som lagts till grund för regeringens beslut.
2. Utbetalning och ekonomisk redovisning: I anslutning till de beslut regeringen fattade under perioden mars 1997 till juni 1998 anges att bidrag utbetalas med 50 procent vid projektets början och med 50 procent då uppdraget var slutfört. Detta villkor ändrades i och med det beslut regeringen fattade i februari 1999 som ett led i den generella besparingen på statlig konsumtion. Beslutet innebar att 25 procent av bidraget utbetalades då projektet påbörjades och 75 procent då uppdraget var slutfört.

Villkoren var i övrigt likalydande: I samband med den första rekvisitionen skall en specificerad tidsplan bifogas för respektive projekt. Slutrekvisition skall åtföljas av en huvudsaklig ekonomisk redovisning av medelsanvändningen uppdelat på aktiviteter och kostnadsslag.

3. Rapportering och uppföljning: Projekt som erhåller bidrag skall utvärderas av den mottagande parten. Utvärderingen skall överlämnas i form av en rapport till Finansdepartementet senast i samband med att slutbetalningen rekvireras. Rapporten skall bl.a. innehålla en beskrivning av bakgrunden till projektet, projektets mål och syfte, projektplan och plan för projektets genomförande, uppnådda resultat, konstaterade och bedömda effekter samt positiva och negativa erfarenheter av projektet. Särskild uppmärksamhet bör ges åt att beskriva hur projektets resultat skall tas tillvara för att leda till bestående förändringar. Vidare skall projektets resultat vara så preciserat att det ger regeringen möjligheter att snabbt bereda eventuella förändringar av regelverk m.m. Därtill skall en precisering ske av förslagets förväntade ekonomiska betydelse.

3 Användningen av anslaget Kontrollfunktionen i staten

De projekt som har genomförts kan indelas i fem huvudområden. Medelsförbrukningen per område framgår av tabell 3.1

Tabell 3.1: Kontrollfunktionen i staten, medelsförbrukning per huvudområde (mnkr respektive %)

Huvudområde	Medelsförbrukning	Andel
Kontroll av bidrags- och försäkringssystem	116,8	41
Kontroll av EU-medel	51,2	18
Kontroll av skatter och tullar	40,2	14
Övriga kontrollprojekt	14,3	5
Uppbyggnad av Ekobrottsmyndigheten	63,8	22
Summa	286,3	100

I följande avsnitt lämnar regeringen en sammanfattande redovisning av vilka projekt som genomförts inom respektive huvudområde. Presentationen omfattar en kortfattad redovisning av de större projekten. I bilaga finns en förteckning över samtliga projekt och en kortfattad redovisning av de projekt som inte redovisas nedan.

3.1 Kontroll av bidrags- och försäkringssystem

Totalt 17 projekt har genomförts inom området kontroll av bidrags- och försäkringssystem. Några av projekten redovisas i det följande (medelsförbrukningen anges inom parentes).

3.1.1 Rätt ersättning

Riksförsäkringsverkets (RFV) projekt *Rätt Ersättning* (61 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2000, har syftat till att socialförsäkringen i ökad utsträckning skall betalas ut till rätt person i rätt omfattning. Projektarbetet har bl.a. varit inriktat på tre områden. Dessa är:

- Rätt från början, dvs. kompetensutveckling inom kvalitetssäkring och kvalitetskontroll samt implementering av nya administrativa föreskrifter för försäkringskassan.
- Ökad samverkan mellan i första hand polis- och åklagarmyndighet, lokala skattemyndigheter (folkbokföringen) och kronofogdemyndigheter.
- Statistik och redovisning.

Inom ramen för projektet genomförde samtliga försäkringskassor projektarbeten av olika karaktär främst inom området kvalitetssäkring och kvalitetskontroll. Nedan redovisas exempel på förändringar som kan ses som en konsekvens av projektet:

- Flera försäkringskassor har inrättat särskilda kvalitetskontrollgrupper som har till uppgift att utföra kvalitetskontroller inom samtliga försäkringsområden.
- Några försäkringskassor har inrättat s.k. fuskgrupper, vilka administrerar återkrav och ärenden rörande statlig fordran samt som bistår vid utredning och bedömning av ärenden då fusk misstänks.
- RFV har utvecklat en maskinell inrapporteringsrutin för kvalitetskontroll och misstänkt fusk, vilket ökar rapporternas tillförlitlighet.
- Flera kassor har genomfört efterkontroller inom ärendeslagen bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer, underhållsstöd, tillfällig föräldrapenning samt förtidspension. Genomförda efterkontroller har enligt RFV haft en preventiv effekt.
- Ett nätverk har bildats för systematiskt erfarenhetsutbyte mellan kassorna.
- Antalet ärenden som försäkringskassan lämnat till polisen har ökat, vilket enligt RFV skall ses om ett uttryck för att rutinerna effektiviserats och inte som ett uttryck för att fusket ökat.
- Kvaliteten på försäkringskassornas polisanmälningar har ökat, vilket kommer till uttryck genom att en polisanmälan i större andel av fallen än tidigare leder till åtal.
- Andelen fel i handläggningen av ärenden har minskat.
- Antalet ärenden som föranlett kritik från Justitieombudsmannen (JO) har minskat kraftigt.
- Försäkringskassan har i vissa avseenden fått ett bättre kundbetyg vid den årliga kundundersökningen.

Inom ramen för projektet utvecklades på försök en s.k. värderingstabell. Av den framgår att projektet medfört minskade försäkringsutgifter på drygt 63 miljoner kronor under 1998.

3.1.2 Företagsstöd

Riksrevisionsverkets (RRV) projekt *Företagsstöd* (3,5 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2001, har omfattat två delstudier. Ett

syfte inom ramen för den första studien var att studera omfattningen av stöd per bransch och län samt hur olika stöd- eller bidragsformer fördelas på företag. Ett annat syfte var att utifrån den genomförda kartläggningen och med hjälp av intervjuer söka förklaringar till utfallet av stöden när det gäller bl.a. kombinationer, branschriktning och statens utgifter. Därtill var ett tredje syfte att belysa de extra utgifter staten åsamkas genom att stöd utgår för insatser som skulle ha kommit till stånd även utan stöd.

RRV:s granskning omfattar de stöd som hanteras av Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), länsstyrelser och Arbetsmarknadsverket (AMV). De stöd som hanteras av bl.a. ALMI Företagspartner AB (ALMI), Norrlandsfonden och Industrifonden har inte studerats. Skälet är bl.a. att denna typ av stöd i första hand består av lån på i princip marknadsmässiga villkor. De stöd som ingått i RRV:s studie omfattar utbetalda medel till ett belopp av ca 20 miljarder kronor under 1997. Av detta belopp svarar NUTEK/länsstyrelserna för ca 2,7 miljarder kronor och AMV för drygt 17 miljarder kronor. Av de utbetalda medlen från NUTEK/länsstyrelserna avser 2,6 miljarder kronor bidrag och 130 miljoner kronor lån. De arbetsmarknadspolitiska medlen utgörs av subventioner till företag respektive bidrag till individer. Subventionerna uppgår till 7,2 miljarder kronor och bidragen till individer till 9,9 miljarder kronor.

Riksrevisionsverket konstaterar i den första studien (RRV 1999:40) att det statliga företagsstödet fungerar konserverande snarare än förnyande. Det beror bl.a. på att de regionalpolitiska stöden är inriktade mot att stimulera en kortsiktig ökning av sysselsättningen inom traditionella branscher samt att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är inriktade mot kommunal verksamhet och ideell sektor. RRV konstaterar dock att det även inom traditionella branscher finns företag med tillväxtpotential. RRV konstaterar att kombinationer av många stöd- och bidragsformer i huvudsak är koncentrerade till kommuner och ett fåtal mindre företag. Risken för att individer låses in i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i kommunerna är betydande. Förhållandet att vissa privata företag får mycket bidrag och andra stöd stör den lokala konkurrensen.

En annan slutsats är att enskilda stödgivare har begränsad överblick över övriga stödförmer, vilket kan leda till oönskade stödkombinationer. Därtill är regelverken avseende kombinationer otydliga och föråldrade, vilket ökar risken för felaktiga stödbeslut. Avslutningsvis konstaterar RRV att staten åsamkas avsevärda tillkommande utgifter på grund av att företag får stöd för insatser som skulle ha kommit till stånd även utan stöd.

Ett syfte med den andra studien (RRV 2001:22) var att undersöka hur stödgivningen genomförs vid ett urval av länsstyrelser som handlägger regionalpolitiska företagsstöd. De olika momenten i beslutsprocessen för företagsstöd delades in i tre områden: Strategi och policy, handlägningsprocessen respektive uppföljning och utvärdering. För att ge en så bred belysning som möjligt av beslutsprocessen för företagsstöd valdes länsstyrelser med olika karaktäristika ut. Urvalskriterierna var stödsummans storlek i absoluta tal samt geografiska och andra faktorer. Granskningen omfattade följande län: Norrbotten, Västerbotten, Dalarna, Östergötland och Blekinge. De typer av företagsstöd som studerades var

regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, sysselsättningsbidrag och småföretagarstöd. Skr. 2002/03:137

RRV konstaterar att det finns variationer i hur stödärenden handläggs vid länsstyrelserna med avseende på policy/strategi för stödgivningen, dokumentation, uppföljning m.m. Hög kvalitet i beslutsprocessen är en förutsättning för hög måluppfyllelse avseende företagsstödet, dvs. ökad sysselsättning och tillväxt i företagen.

RRV föreslår att:

- varje länsstyrelse samlar riktlinjer och policyuttalanden för företagsstödet i ett dokument,
- 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 och
- varje länsstyrelse följer upp det faktiska utfallet av stödet och jämför detta med utfärdade riktlinjer och policy samt analyserar orsakerna till eventuella avvikelser.

Vidare föreslår RRV bl.a. att:

- erfarenhetsutbyte sker mellan länsstyrelserna med avseende på olika organisatoriska aspekter av handläggningen av företagsstöd och
- prövningen av de villkor som gäller för att stöd skall utgå dokumenteras i akten samt att det skall finnas en beslutsmotivering i varje ärende.

Avslutningsvis anför RRV att:

- regeringen bör förtydliga verksamhetsmålet i regleringsbrevet om att länsstyrelserna ”skall utveckla uppföljningen och utvärderingen av sin regionalpolitiska verksamhet” och
- länsstyrelserna tydligare redovisar måluppfyllelsen av de verksamhetsmål som rör stödgivningen.

3.1.3 Motverka fel och fusk

Projektet *Motverka fel och fusk* (5,1 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2002, har bedrivits av Riksrevisionsverket (RRV). Den inledande granskningen omfattade att göra en samlad studie av hur kontrollen av inkomstskatter och hushållstransferingar fungerar. De områden som ingick i kartläggningen var arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen, studiestödet och personbeskattningen.

Studien syftade till att förmedla några allmänna iakttagelser och erfarenheter om kontrollens förutsättningar och egenskaper inom berörda områden. Vidare var syftet att ge en bred erfarenhetsåterföring och kunskapsmanställning som underlag för regeringens och myndigheternas arbete med att utveckla kontrollen inom välfärdsområdet, främst vad avsåg system för överföring av ekonomiska medel till hushåll. I samtliga fall har myndigheternas förutsättningar och insatser för att motverka fel och fusk kartlagts. Både kontrollsystem och kontrollmoment i ärendehandläggningen studerades, liksom formerna för omprövning, efterkontroll och indrivning.

Slutrapporten omfattade såväl allmänna slutsatser, såsom att kontrollfrågornas ställning på statsmaktsnivå är svag och att kontrollfrågorna bättre måste integreras i styr- och beredningsprocesserna, som en genomgång av förutsättningar för en väl fungerande kontroll. Därtill lämnades förslag som berörde de i granskningen ingående systemen samt vissa förslag gällande samverkan mellan aktörer och statsmaktsnivån.

Den följande granskningen omfattade en studie av hur regeltillämpning och kontroll har utvecklats under senare år inom socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och studiestöd. Undersökningen utgjorde delvis en uppföljning av den tidigare granskningen.

På senare tid har dock enligt RRV flera åtgärder genomförts, både på statsmakts- och myndighetsnivå, för att förbättra kvalitet och kontroll i ärendehandläggning och utbetalning. Emellertid anser RRV att regelsystem för olika transfereringar generellt inte blivit enklare att tillämpa och administrera. I flera fall är utvecklingen snarare den omvända.

Allt för lite har enligt RRV:s bedömning gjorts för att förenkla regeltillämpningen och underlätta den praktiska handläggningen och kontrollen inom välfärdssystemen. Ständiga ingrepp i regelsystemen har dessutom gjort administrationen krånglig och dyr samt försvårat kontrollen. Därtill kommer att stora, ökade, ärendevolymer måste avverkas samtidigt som kraven ökat på kvalitet och snabbhet i handläggningen. RRV konstaterar att det inte finns några tecken på att felen i regeltillämpningen har minskat eller att kunskapen om fuskets omfattning har ökat.

De problem med fel och fusk som RRV påtalat i den tidigare studien kvarstår, trots att en rad åtgärder hade vidtagits. Mot denna bakgrund lämnar RRV såväl ett antal generella förslag – t.ex. övergripande översyner av välfärdssystemens regelverk – som ett antal förslag med bäring på de enskilda systemen.

3.1.4 Kontrollrutinprojektet

Kontrollrutinprojektet (19,2 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2002, har bedrivits gemensamt av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Riksförsäkringsverket (RFV) och Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO). Projektets syfte var initialt att skapa system för att i efterhand upptäcka utbetalda oförenliga bidrag och ersättningar.

Det konstaterades dock tidigt att det var bättre att finna system och rutiner för att förhindra att beslut om oförenliga bidrag och ersättningar alls fattades. Syftet formulerades därför om till att avse ”att utveckla system, metoder och rutiner för att förbättra underlaget för beslut om skilda stöd och ersättningar samt att förhindra oförenliga utbetalningar från två eller flera ersättningssystem”.

I en första etapp, avslutad i januari 1998, kartlades berörda regelverk. Projektets andra etapp innefattade utveckling och implementering av tekniska lösningar. I förberedelserna för den andra etappen konstaterades att dåvarande lagstiftning inte gav utrymme för att ge de medverkande

myndigheterna direktåtkomst till övrigas register. I en gemensam skrivelse från de fyra samverkande parterna aktualiserades behovet av att se över berörd lagstiftning. Regeringen tillsatte en utredning – Informationsutbytesutredningen – vars betänkande (SOU 2000:97) låg till grund för regeringens förslag till lagändringar i propositionen Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet (prop. 2000/01:129). Riksdagen antog regeringens förslag hösten 2001 (bet. 2001/02:KU03, rskr. 2001/02:18). Beslutade lagändringar, som av regeringen senare kompletterades med ändringar i ett antal förordningar, trädde i kraft den 1 juli 2002.

Vid tidpunkten för slutrapportens överlämnande fanns sedan tidigare befintliga och under projektiden uppbyggda system för informationsöverföring i drift. Däremot fanns inget färdigt system för informationsutbyte genom direktåtkomst mellan de i projektet samverkande parterna. CSN hade sin applikation färdig för testverksamhet. Arbetslöshetskassornas samorganisation beräknades visavi CSN kunna ha ett system färdigt för test vid årsskiftet 2002/2003. SO och RFV beräknade vara färdiga med förberedande utredningsarbete vid årsskiftet 2002/2003 för att under 2003 utföra erforderligt programmeringsarbete och ha ett system färdigt för driftsättning senaste under det fjärde kvartalet 2003. Något behov av direktåtkomst till information hos AMS bedömdes inte föreligga vid aktuell tidpunkt.

Projektet beräknar de årliga besparingarna av administrationskostnaderna till följd av snabbare handläggning till 12,5 miljoner kronor per år.

3.1.5 Projekt ARGUS

Projektet *ARGUS* (5,3 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1998–2000, har bedrivits av Statens invandrarverk, sedermera Migrationsverket. Projektet har syftat till att få en uppfattning om på vilket sätt och i vilken omfattning utländska medborgare på ett oriktigt sätt får tillstånd och bidrag från myndigheter i Sverige.

En undersökning om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd visar på en rad brister i Migrationsverkets rutiner samt att regelverket inte efterlevs. Av den av projektet avlämnade slutrapporten framgår att få av de asylsökande som uppbär lön anmäler sina inkomster till Migrationsverket. Vidare konstateras att verket varje år felaktigt betalar ut bistånd.

Projektet genomfördes i samarbete med polisens tre utlänningsrotlar, passkontrollen på Arlanda flygplats, försäkringskassan och socialförvaltningarna i Stockholms län. I slutrapporten konstateras att en god myndighetssamverkan är nödvändig för att åstadkomma en bättre myndighetsutövning. Projektet lämnar även ett antal förslag till regelförändringar:

- För att underlätta för Migrationsverket att återkalla uppehållstillstånd enligt 2 kap. 12 § utlänningslagen (1989:529) för personer som inte längre är bosatta i landet föreslås att Migrationsverket förs upp på den lista av myndigheter som

omfattas av förordning (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter. Skr. 2002/03:137

- För att förhindra att asylsökande avsiktligt eller oavsiktligt får bidrag enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när de har någon annan inkomst föreslås att 4 kap. 3a § utlänningsförordningen (1989:547) ändras så att den asylsökande kan ges undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd under den tid asylansökan prövas först efter att ha visat upp ett anställningserbjudande.

Vidare menar projektet att ett verkningsfullt sätt att stävja missbruk av rätten till uppehållstillstånd för anhöriga är att begära fingeravtryck för personer som inte kan styrka sin identitet vid ansökan. Detta förslag bör dock utredas ytterligare, enligt projektet.

3.1.6 Kartläggning av bosättning

Statens invandrarverk/Migrationsverket har även genomfört projektet *Kartläggning av bosättning* (projekt 2:12) (4,1 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1998–2002. Syftet med projektet har varit att kartlägga och utreda personer som har permanent uppehållstillstånd – PUT – i Sverige, men vars bosättning i landet eventuellt har upphört.

Inledningsvis gjordes en genomgång av verkets egna register, vilket resulterade i att ca 5 000 tillstånd återkallades och att felaktigheter i ca 1 000 fall rättades i verkets register. Det konstateras att det i väldigt många fall redan finns information om att personen utvandrat. Enligt 7 § folkbokföringsförordningen (1991:479) har i princip samtliga myndigheter i Sverige en skyldighet att meddela folkbokföringen när de stöter på en adress som avviker från folkbokföringsadressen. Efterlevnaden av denna paragraf bland myndigheterna, däribland Migrationsverket, är inte särskilt stor.

I och med ändringarna i utlänningslagen per den 1 januari 1997 blev besluten om återkallande av PUT möjliga att överklaga. Då det vanligtvis är oklart var personen, vars PUT återkallats, befinner sig vinner besluten inte laga kraft. För att komma tillrätta med detta införde verket fr.o.m. januari 2001 kungörelsedelgivning av besluten. Inom en sammanlagd tid av 18 månader räknar projektet med att alla gamla beslut skall vara delgivna via kungörelsedelgivning.

I de fall Migrationsverket hade tillgång till en adress i utlandet användes svenska utlandsmyndigheter för delgivning av beslut. Då kvaliteten på dessa delgivningar varierar kraftigt har verket valt att sända huvuddelen av besluten direkt till personerna i utlandet med mottagningsbevis.

I 2 kap. 12 § utlänningslagen (1989:529) anges att ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas när en utlännings bosättning i Sverige upphör. Projektet konstaterar att i de flesta fall är det inga problem att konstatera att personen har utvandrat och inte har några planer på att återvända. Projektet påpekar dock att samtidigt som samhället uppmuntrar internationellt utbyte så motverkar gällande lagstiftning ett

sådant utbyte. Projektet ansåg detta motsägelsefullt. Även om information utgår om att personen i normalfallet kommer att få tillbaka sitt tillstånd upplevs återkallandet som psykologiskt störande. Projektet menar att en ändring från skall till *bör* i lagtexten skulle förenkla handläggningen.

Avslutningsvis konstateras att Migrationsverket i bland har svårt att få information från vissa försäkringskassor och arbetsförmedlingar vad gäller deras kännedom om personens vistelseland. Berörda organ har hänvisat till gällande sekretesslagstiftning. Projektet föreslår därför att det görs ett tillägg i dels förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, dels i den lagstiftning som reglerar arbetsförmedlingarnas verksamhet så att dessa myndigheter kan lämna ut uppgifter till verket (se även redovisning av projekt ARGUS ovan).

3.1.7 Projekt Återvändande

Migrationsverkets *projekt Återvändande* (3,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 2000–2002, har primärt syftat till att kartlägga ärenden som berör personer som väljer att avvika i syfte att undanhålla sig ett avvisningsbeslut.

Projektet har i huvudsak bedrivits perioden maj 2001–april 2002. Alla aktuella ärenden under den aktuella projektiden har sammanställts statistiskt. Parallellt har försök gjorts att skapa en aktiv dialog med alla som på ett eller annat sätt kom i kontakt med asyl-/tillståndssökande som valt att avvika. Detta har gjorts såväl inom Migrationsverket och med andra myndigheter som med s.k. frivilligorganisationer.

Den valda arbetsmetoden innebar att avvikarnas ärenden bevakades under den tid som projektet genomfördes. Det ger möjlighet att kartlägga de avvikandes bakgrund, nätverk i Sverige samt att granska handlägningsprocessens påverkan på i vilken omfattning personer avviker. Vidare genomfördes besök av interna och externa intressenter som på ett eller annat sätt kom i kontakt med personer som avvikit. Syftet i denna del var att genom intressenternas samlade erfarenheter identifiera olika faktorer som kan påverka sökanden till att avvika.

Femton länder valdes ut i vilka avvikelsetendenserna var högre än genomsnittet. Personerna delades in i två huvudgrupper. Den ena gruppen var personer från traditionella asyl-/tillståndssökarländer, medan den andra gruppen avsåg personer från relativt nya asyl-/tillståndssökarländer. Projektet tog fasta på avvikelsebeteendet i de olika grupperna.

Vissa likheter och skillnader konstateras vid en jämförelse mellan grupperna. Undersökningen visar att beslutet att avvika till stor del är kopplat till individens egna intentioner baserat på om han eller hon har för avsikt att stanna i Sverige eller söka sig vidare till ett annat land. Studien visar därtill på ett antal viktiga faktorer som påverkar den asyl-/tillståndssökande på ett eller annat sätt, t.ex. tid, arbetssätt och brister vad avser tydlighet respektive dialog med andra berörda parter.

3.1.8 Styrning och kontroll av samverkansprojekt

Skr. 2002/03:137

Riksrevisionsverkets (RRV) projekt *Styrning och kontroll av samverkansprojekt* (2,9 miljoner kronor) genomfördes perioden 2000–2002. Syftet med granskningen var främst att analysera vilken roll länsstyrelser, länsarbetsnämnder (LAN) samt universitet och högskolor har vid genomförandet av tillväxtavtalen.

Granskningen visar att det finns stora åsiktsskillnader om nyttan med tillväxtavtalen såväl inom myndighetsområdena som mellan myndigheterna i de enskilda länen. Mindre än en tredjedel av de projekt och åtgärder som genomförts bedöms som nya och genererade ur tillväxtavtalen. Jämfört med de andra regionala myndigheterna har länsstyrelserna haft förhållandevis tydliga mål för sina insatser i tillväxtavtalsarbetet och är även den aktör som uppvisar det bredaste engagemanget. LAN utgör den största finansiären i avtalen och står för närmare hälften av den statliga finansieringen. Deras insatser i tillväxtavtalen präglas i hög grad av de sedvanliga individinriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Denna inriktning förklarar i sin tur varför LAN gjort mer negativa bedömningar av avtalens möjligheter att påverka de tillväxtinriktade insatserna än vad de övriga myndigheterna gjort. I det ursprungliga erbjudandet från regeringen till länens aktörer om att delta i tillväxtavtalen ingick inte lärosätena. RRV konstaterar emellertid att universitet och högskolor har valt att engagera sig, vilka dessutom kommit att bli viktiga aktörer.

RRV föreslår att regeringen i riktlinjerna för de regionala tillväxtprogrammen ställer tydliga krav på att programmens prioriteringar skall vara motiverade utifrån näringslivets tillväxtförutsättningar. RRV föreslår vidare att regeringen klargör förutsättningarna för LAN:s och universitetens och högskolornas deltagande i programarbetet. När det gäller regionala kompetensråd föreslås att de slås samman med de regionala partnerskapen. Beträffande kontroll och uppföljning konstaterar RRV att tillkomsten av tillväxtavtalen inte har ändrat något i förutsättningarna för att kontrollera de statliga medlen. RRV föreslår att regeringen ställer tydliga och likformiga krav på redovisning och uppföljning av samtliga projekt som genomförs inom tillväxtprogrammen. Därtill föreslår RRV att en procent av anslagsmedlen för aktivitetsstöd och köp av arbetsmarknadsutbildning får användas av länsarbetsnämnderna för att finansiera åtgärder inom de regionala tillväxtprogrammen på ett friare sätt än vad de nuvarande reglerna för dessa anslag tillåter.

3.1.9 Övriga projekt inom området

Utöver de ovan redovisade projekten har följande genomförts inom området (berörd myndighet anges inom parentes):

- Kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen (Arbetsmarknadsstyrelsen),
- Utbildning av internrevisorer (Riksrevisionsverket),
- Betalningsdisciplin beträffande statliga fordringar (Riksrevisionsverket),

- Stimulansbidrag (Socialstyrelsen),
- Införande och drift av ett transfereringskonto (Riksrevisionsverket),
- Kontrollförbättringsprojektet (länsstyrelsen i Kalmar län),
- Myndigheternas konsultanvändning (Statskontoret),
- Råd om upphandling av konsulttjänster (Nämnden för offentlig upphandling) samt
- Anskaffning av IT (Riksrevisionsverket).

En närmare redovisning av dessa projekt återfinns i bilaga 1.

3.1.10 Sammanfattande kommentarer

Kontrollrutinprojektet och Rätt ersättning

Inom ramen för *Kontrollrutinprojektet* har RFV i samråd med Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO), skapat förutsättningar för att åstadkomma ett elektroniskt informationsutbyte i enlighet med regeringens uppdrag. En fördjupad kravspecifikation för informationsutbyte mellan försäkringskassan och arbetslöshetskassorna har tagits fram. Dessutom har en ny frågerutin utarbetats där försäkringskassorna kan begära information från arbetslöshetskassorna för att få in underlag för beslut om utbetalning av vissa förmåner. Det som eftersträvades inom projektet, dvs. ett färdigt system för informationsutbyte med direktåtkomst, har emellertid ännu inte uppnåtts. RFV uppger att det avsedda utbytet skall kunna införas i full skala kring årsskiftet 2003/2004.

För området har mål formulerats i RFV:s regleringsbrev, med därtill kopplade krav på återrapportering/uppdragsredovisning av vidtagna åtgärder och uppnådda resultat (motsvarande uppdrag har givits till Centrala studiestödsnämnden). Utvecklingen inom området bevakas dessutom fortlöpande genom de formella/informella dialoger som regelbundet förs mellan departement och myndighet.

Enligt krav i RFV:s regleringsbrev för 2003 skall de IT-system som tas fram inom socialförsäkringens administration utvecklas så att CSN och arbetslöshetskassorna får direktåtkomst till sådana uppgifter i RFV:s och försäkringskassornas verksamhet som regeringen meddelat föreskrifter om i 5 a § socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576). Enligt vad regeringen inhämtat avser RFV att under 2003 utföra det programmeringsarbete som krävs för att ha ett system för informationsutbyte genom direktåtkomst färdigt för driftsättning senast under det fjärde kvartalet 2003.

Det arbete som genomfördes på RFV och försäkringskassorna åren 1997-1999 inom ramen för projektet *Rätt ersättning* har följts upp. I samband med uppföljningen genomfördes en avstämning av hur projektarbetet tagits tillvara och förts ut i den ordinarie verksamheten. Regeringen kan konstatera att samverkan med andra myndigheter är en viktig del i försäkringskassans arbete med att förebygga uppkomsten av fusk och för att hantera det fusk som uppdagas på ett effektivt sätt. De

myndigheter som kassorna främst samarbetar med är lokala skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, polismyndigheten, åklagarmyndigheten, arbetsförmedlingen, kommunen, Posten och Ekobrottsmyndigheten. Därtill medverkar nästan samtliga försäkringskassor i regionala samarbetsorgan mot ekonomisk brottslighet, t.ex. SAMEB, tillsammans med andra myndigheter.

Vidare kan regeringen konstatera att RFV har tagit fram ett nytt allmänt råd om återkrav av låga belopp som stöd för försäkringskassans handläggning. Där poängteras att även återkravsärenden som avser mindre belopp alltid skall utredas för att kunna hitta felaktiga utbetalningar som beror på fusk.

Vid ett antal försäkringskassor har personal fått till huvudsaklig arbetsuppgift att göra hembesök och externa kontroller. Många försäkringskassor har även centralt placerade s.k. fuskgrupper. En del av dessa grupper administrerar samtliga återkrav och ärenden om statlig fordran. Arbetet har dessutom bestått i att vid behov bistå handläggare vid kassornas lokalkontor vid utredning och bedömning i ärenden där fusk misstänks.

Det bör dessutom noteras att samtliga försäkringskassor genomför efterkontroller. Det är främst inom ärendeslagen bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer, underhållsstöd, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning samt förtidspension som kontroller genomförts.

Efter indikationer från försäkringskassan i Stockholms län har RFV nyligen genomfört en undersökning av ärenden med tillfällig föräldrapenning för att få en bild av det misstänkta fusket inom förmånsslaget. Uppgifter om föräldrarnas frånvaro och aktuell inkomst har kontrollerats med arbetsgivaren. Även barnets frånvaro från barnomsorg och skola har kontrollerats. Försäkringskassorna fortsätter utredningen i de ärenden som uppvisat felaktigheter för att konstatera om det finns skäl för polisanmälan eller återbetalning. Antalet ärenden där försäkringskassorna har lämnat in polisanmälan har ökat. I de ärenden där åklagare väckt åtal har i stort sett samtliga medfört fällande dom.

Ett exempel på åtgärd för ett enskilt ärendeslag är att regeringen inom området ekonomisk familjepolitik föreslagit nya regler om bevisbördan inom bostadsbidraget (prop. 2001/02:119), så att samma beviskrav införs som gäller för underhållsstödet. Förslaget innebär att en gift person, eller den som i dessa sammanhang är att likställa med en gift person, som ansöker om bostadsbidrag eller som bidrag betalas ut till skall ha bevisbördan för att han eller hon inte bor tillsammans med maken eller maken. Dessutom kan nämnas att frågor om missbruk kommer att beaktas inom ramen för den utredning som regeringen tillsatt för översyn av lagen om underhållsstöd (dir 2002:39). Därtill skall RFV ta fram en strategi för fusk och missbruk som baseras på en ny riskanalys om var fusk kan uppstå och hur det skall bekämpas. Enligt RFV kommer denna strategi att omfatta samtliga ärendeslag som hanteras av verket.

Migrationsverkets projekt

Migrationsverket har, inom ramen för projektet *ARGUS*, lämnat tre förslag till förändringar i regelverk och arbetssätt som försvårar medvetet fusk och gör att felaktigheter och missförstånd inte uppstår. Ett förslag är

att verket förs upp på den lista av myndigheter som omfattas av förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter. Regeringen, som konstaterar att förslaget även har samband med projektet *Kartläggning av bosättning*, har för närvarande inte vidtagit några åtgärder. Även det nyligen till regeringen överlämnade betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25) innehåller förslag som rör sekretess mellan myndigheter i utlänningsärenden. Ställning till förslagen kan tas vid samma tillfälle.

Migrationsverket föreslår även en ändring i 4 kap. 3a § utlänningsförordningen (1989:547) med innebörden att undantag från skyldighet att inneha arbetstillstånd kan ges först sedan den asylsökande visat upp ett anställningserbjudande. Då förslaget berör ett begränsat antal personer har regeringen bedömt att ingen åtgärd behöver vidtas. Det bör dock i sammanhanget noteras att nämnda paragraf behandlas av Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (UD 2002:02). Utredningens betänkande Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25) överlämnades till regeringen i mars 2003. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Slutligen föreslår Migrationsverket att möjligheten att begära fingeravtryck av tillståndssökande anhöriga, som inte på annat sätt kan styrka sin identitet, utreds. Regeringen har valt att i detta skede lämna förslaget utan åtgärd. Det bör dock noteras att Anhörigkommittén i delbetänkandet *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13) föreslår en möjlighet att använda DNA-analys för att styrka ett påstått släktskapsförhållande i ärenden om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § och 5 § 3 Utlänningslagen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Vad gäller de förslag som Migrationsverket lämnade inom ramen för projektet *Kartläggning av bosättning* bereds de för närvarande i Regeringskansliet. Vidare har resultatet av projektet *Återvändande* överlämnats till den ovan nämnda Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Företagsstöd

RRV bedömer att de studerade statliga *företagsstöden*, sammanlagt ca 20 miljarder kronor, vidmakthåller rådande strukturer. De förklaringar som anförs är bl.a. de regionalpolitiska stöderna (ca 1,7 miljarder kronor) inriktning mot kortsiktiga sysselsättningsökningar inom traditionella branscher och att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (drygt 17 miljarder kronor) inriktas mot kommunal verksamhet och ideell sektor. Enligt regeringens uppfattning bör de individinriktade arbetsmarknadspolitiska stöden (ca 10 miljarder kronor) inte räknas som företagsstöd. Målet för dessa stöd, men också mottagarna av stöden, skiljer sig radikalt från övriga undersökta stödformer.

De regionalpolitiska företagsstöden innehåller traditionellt regler om att sysselsättningen måste bevaras i fem år för att stöden skall betalas ut till fullo. Den långsiktiga inriktningen har också ytterligare understrukits på senare tid genom att stöderna effekter på företagens tillväxt fått en

ökad betydelse vid stödgivning. Målet för stöden är fr.o.m. 2001 ökad ekonomisk tillväxt i stödföretagen som leder till fler nya arbetstillfällen.

De frågor som RRV behandlar har tagits upp i andra sammanhang. Ett exempel är införandet av tydligare bestämmelser efter 1997, främst på grund av EG:s statsstödsregler, om att vissa stödformer inte får lämnas till samma projekt.

I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) har regeringen redovisat sin bedömning att inriktningar och beslutsordningar bör ses över och utvecklas för de regionala stödformer som bibehålls. Under 2002 har därför en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet, med deltagare från bl.a. Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), RRV och länsstyrelser, arbetat med denna översyn. Som ett resultat av detta har regeringen bl.a. uppdragit åt NUTEK att utforma ett kvalitetssäkringssystem, i form av ett styrdokument, för arbetet med i första hand de selektiva regionala företagsstöden, regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd och sysselsättningsbidrag. Systemet skall även omfatta länsorganens arbete och dokumentet skall därför utformas i dialog med dessa. Uppdraget skall redovisas senast den 15 oktober 2003.

Förutom det uppdrag om utformning av ett kvalitetssäkringssystem i beslutsprocessen, som närmare beskrivits ovan, har regeringen uppdragit åt Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) att utvärdera det regionala sysselsättningsbidraget. Utvärderingen belyser bl.a. bidragets effekter. Utvärderingen lämnades till regeringen den 30 april 2003 och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

NUTEK har också på regeringens uppdrag tagit fram resultatmått som belyser stödets effekter på den ekonomiska tillväxten i företagen. Som nästa steg skall NUTEK redovisa hur dessa resultatmått påverkar stödgivningen hos olika beslutsinstanser.

Inom politikområdet regional utvecklingspolitik pågår i övrigt bl.a. utvärdering av "Utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten".

Styrning och kontroll av samverkansprojekt

När det gäller Riksrevisionsverkets granskning av delar av tillväxtavtalsprocessen anser regeringen att den har bidragit till en ökad kunskap om de möjligheter och problem som ett utvecklat tvärsektoriellt arbetssätt medför. Resultaten från projektet stämmer väl överens med de iakttagelser som regeringen har gjort i andra uppföljningsstudier av tillväxtavtalsprocessen.

I november 2002 uppdrog regeringen åt berörda myndigheter och organisationer att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram (N/2002/10715/RUT). Beslutet omfattar även riktlinjer för hur programmen skall utformas och genomföras. Tillväxtprogrammen sträcker sig över tidsperioden 2004–2007 och ersätter de regionala tillväxtavtalen som löper under perioden 2000–2003.

Regeringen har i riktlinjerna för tillväxtprogrammen tydliggjort bl.a. följande:

- Åtgärder inom tillväxtprogrammen skall tydligt inriktas på att skapa en hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv.
- Samtliga program skall förhålla sig till följande tre strategiska frågor: arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap samt innovationssystem och kluster. Detta förväntas underlätta länens prioriteringsarbete.
- Betoningen på länsarbetsnämndsregioner och arbetskraftsförsörjning ger tydligare förutsättningar för LAN:s deltagande.
- Universitet och högskolor skall bl.a. vara representerade i partnerskapen. Statliga medel inom utbildningspolitiken och de delar av forskningspolitiken som avser innovationssystem bör vidare användas för finansiering av åtgärder inom tillväxtprogrammen, under förutsättning att det sker inom ramen för politikområdets mål, prioriteringar och gällande regler. Avsikten är att tydliggöra universitetets och högskolors roll i arbetet med programmen.
- Programmen skall utformas utifrån en tydlig målstruktur med därtill hörande indikatorer. En extern granskare skall även följa arbetsprocessen under hela perioden. Därutöver skall varje programansvarig organisation använda ett system som säkerställer uppföljning och utvärdering av insatser i programmet.
- Statliga myndigheter medverkar i tillväxtprogrammen med utgångspunkt från de mål som gäller för berört politikområde och det regelverk som styr användningen av aktuellt anslag. Regeringen har i berörda myndigheters regleringsbrev tydliggjort på vilket sätt myndigheten kan medverka i tillväxtprogrammen.

Av riktlinjerna framgår vidare att ett samarbete mellan de regionala kompetensråden, som finns i varje län, och de regionala partnerskapen skall utvecklas. Råden bör arbeta med arbetskrafts- och kompetensförsörjningsfrågorna inom ramen för tillväxtprogrammen. I detta avses även ingå analyser samt uppföljning och utvärdering.

3.2 Kontroll av EU-medel

Totalt 19 projekt har genomförts inom området kontroll av EU-medel. Några av projekten redovisas i det följande (medelsförbrukningen anges inom parentes).

3.2.1 Risk för sanktioner mot svenska staten inom jordbruksområdet

Riksrevisionsverkets (RRV) projekt *Risk för sanktioner mot svenska staten inom jordbruksområdet* (0,9 miljoner kronor), som genomfördes 1997, har syftat till att granska den interna kontrollen m.m. i hanteringen av de stöd som finansieras från utvecklingssektionen inom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (FEOGA). Granskningen visar att den interna kontrollen är tillfredsställande avseende kompensationsbidrag, startstöd och investeringsstöd under förutsättning

att berörda myndigheter vidtar åtgärder enligt RRV:s rekommendationer. När det gäller strukturfondsprojekt inom mål 5b och 6 anser RRV att den interna kontrollen är bristfällig. RRV anser att det finns risk för att Sverige drabbas av nettokorrigeringar/sanktioner från EG. RRV:s bedömning är att den interna kontrollen inom strukturfondsprojekten inte uppfyller kraven som anges i rådets förordning (2082/93) samt kommissionens förordning (2064/97). RRV har rekommenderat berörda myndigheter att förbättra den interna kontrollen i denna del genom att föreslå lämpliga åtgärder.

RRV föreslår därutöver att regeringen bl.a.:

- ger någon myndighet i uppdrag att se över befintligt systemstöd inklusive den nationella databasen samt utveckla ett för ändamålet säkert, effektivt och integrerat system för samtliga fonder,
- omfördelar resurser för att förstärka kompetensen hos de myndigheter som beslutar om strukturfondsprojekt inom mål 5b och 6,
- uppdrar åt de fondansvariga myndigheterna att inrätta rutiner och redovisningskrav som, i den mån det är möjligt, är generella för alla fonder vid rekvisition av medel,
- i förordning fastställer och reglerar de fondansvariga myndigheternas kontrollbefogenheter samt
- utser ett ansvarigt oberoende revisionsorgan för upprättande av revisionsutlåtandet i enlighet med artikel 8 i kommissionens förordning (2064/97).

RRV har även granskat den interna kontrollen m.m. avseende handläggning, beslut och utbetalning av stöd och projektmedel som finansieras av Fonden för fiskets utveckling (FFU, kallat fiskefonden). Granskningen visar att den interna kontrollen, under förutsättning att vissa förstärkningar i kontrollerna införs, säkrar att i behörig ordning beviljade bidrag blir korrekt utbetalda. RRV lämnar förslag till Fiskeriverket avseende förbättringar i den interna kontrollstrukturen och kontrollrutinerna. RRV riktar även förslag till regeringen. Till vissa delar är de samma som avseende jordbruksfonden (se ovan).

3.2.2 Anpassning till EU:s kontroll och administrationskrav

Statens Jordbruksverk har genomfört projektet *Anpassning till EU:s kontroll och administrationskrav* (ATEKA-projektet) (3,6 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–1999. Projektet har syftat till att säkerställa att den svenska administrationen av exportbidrag och interventionsåtgärder sker i överensstämmelse med EU:s förvaltningskrav.

Projektet har omfattat tre områden. En kartläggning gjordes av de olika krav EU:s revisorer ställt på olika medlemsländer och hur den svenska

administrationen har anpassat sig till dessa krav. Genomgången av revisionsrapporterna visar att särskild uppmärksamhet ägnats åt intern kontroll, förvaltnings- och redovisningsrutiner samt ADB-säkerhet på utbetalningsställen. Parallellt med inventeringen av revisionsrapporterna utarbetades flödesscheman avseende handläggning av olika typer av stöd. Dessutom togs direkta kontakter med utbetalningsställen i andra medlemsländer.

En annan del av projektet avsåg att införa kontroller i datasystemen. En dominerande del av systemutvecklingsarbetet har inriktats på att bygga in automatiska kontroller och beräkningar i systemet.

Projektet omfattade även utbildning av personal i kontroll- och revisionsmetodik med koppling till EU:s förvaltningsmodell. Totalt 16 personer som direkt och indirekt arbetar med exportbidrag och interventionsåtgärder har utbildats i revisions- och kontrollmetodik, primärt inriktad på självkontroll enligt den s.k. COSO-modellen. Denna kontrollmodell syftar till att förebygga att fel uppstår och samtidigt begränsa konsekvenserna av de fel som ändå uppstår genom att garantera upptäckt och därefter korrigerande av upptäckta fel.

Som ett resultat av projektet har en rad åtgärder vidtagits för att säkerställa att den framtida hanteringen av exportbidrag och interventionsåtgärder uppfyller EU:s förvaltningskrav. En slutsats är att kontinuerliga ansträngningar måste göras för att följa upp och göra anpassningar i den nationella administrationen i syfte att undvika sanktioner från EU.

3.2.3 Miljöstödsprojektet

Statens jordbruksverks (SJV) projekt *Miljöstödsprojektet* (3,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–1999, har syftat till att få en likformig tillämpning av reglerna för miljöstöden, att kontrollen skall utföras på ett korrekt och likartat sätt samt att hanteringen av miljöstöden vid länsstyrelserna skall följas upp. Projektet har i huvudsak genomförts i samarbete med länsstyrelserna. Representanter för miljöstödsprojektet har besökt samtliga länsstyrelser. Vid besöken genomfördes en kartläggning av länsstyrelsernas sätt att handlägga och kontrollera miljöstöden, men information lämnades även om vilka regler som gäller för administration och vid kontroll. I samband med besöken genomfördes även fältkontroller. De miljöstöd som kontrollerades var: stöd till biologisk mångfald i betesmarker, stöd till natur- och kulturmiljöer samt stöd till ekologisk odling.

Projektet har resulterat i att länsstyrelsernas rutiner för handläggning av miljöstöd och övriga jordbrukarstöd har fastställts. Vidare har tidigare omotiverade skillnader i kontrollresultat mellan länen minskat. Även risken för sanktioner från EU bedöms ha minskat som en konsekvens av projektet.

3.2.4 Förstärkt kontroll av exportbidrag

Under perioden 1997–1999 har Statens jordbruksverk (SJV) även genomfört projektet *Förstärkt kontroll av exportbidrag* (3,0 miljoner

kronor). Det har syftat till att öka kunskapen bland de personer på SJV som arbetar med kontroll av exportbidrag samt att förstärka arbetet med riskanalyser så att genomförda kontroller fokuserar på de områden som utgör störst risk. En del av projektets resurser har även använts för att specialgranska den svenska mjölksektorn, en sektor som kännetecknas av en omfattande bidragsvolym och som traditionellt utsatts för bedrägerier i stor omfattning.

Vad gäller fusk och bedrägerier med exportbidrag är ofta mer än en medlemsstat inblandad. Därför har SJV tillsammans med Danmark och Storbritannien genomfört en gemensam granskning av företag som arbetar inom sockersektorn i dessa länder.

SJV bedömer att projektet har bidragit till att avsevärt öka kunskapen om kontroll och revision av exportbidrag.

3.2.5 Fondkoordinatorprojektet

Statens jordbruksverks (SJV) projekt *Fondkoordinatorprojektet* (3,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–1999, har haft två syften. Ett syfte var att samordna rutinerna på länsstyrelserna för att därigenom uppnå enhetlighet och likabehandling vid hantering av EU-stöd till jordbruket. Ett annat syfte var att uppnå en tillfredsställande kontrollnivå i de administrativa system som används vid hantering av EU-stöd för att därigenom undvika sanktioner. Projektet har omfattat fyra typer av direktstöd: miljöstöd, arealstöd, regionalstöd och djurbidrag.

En tidig iakttagelse i projektarbetet var att Statens jordbruksverk behövde ges rätt att utfärda föreskrifter gentemot länsstyrelserna vad gäller handläggning av EU-stöd. Det medförde i sin tur att regeringen i augusti 1998 bemyndigade Statens jordbruksverk att meddela sådana föreskrifter. Statens jordbruksverk har därefter utarbetat rutinbeskrivningar och checklistor som nu används i samtliga län. Ett annat resultat av projektet är att Statens jordbruksverk beslutat att länsstyrelsernas stödhantering skall kvalitetssäkras genom årliga besök från verkets sida.

3.2.6 Kontroll av strukturstöd

Statens jordbruksverk (SJV) har även genomfört ett särskilt projekt avseende strukturstöd, projektet *Kontroll av strukturstöd* (3,0 miljoner kronor), som genomfördes 1997–2000. Det har syftat till att förbättra den interna kontrollen vid t.ex. länsstyrelser. Härigenom kan de rekvisitioner om strukturfondsmedel som når Statens jordbruksverk för utbetalning kvalitetssäkras. De stöd som studerats inom projektet är investeringsstöd till företagare med jordbruks- och trädgårdsverksamhet samt renskötsel företag, startstöd till unga brukare samt projektstöd inom ramen för mål 5b och mål 6 (jordbruksfonden).

Projektet har bidragit till att samordningen ökat, men också till bättre och säkrare rutiner vid granskning av länen och sekretariaten. Successivt har en ömsesidig förståelse utvecklats för respektive myndighets roll i stödhanteringen. Samarbetet med NUTEK, AMS och Fiskeriverket

rörande främst finansiell kontroll har därtill utvecklats. SJV bedömer att projektet bidragit till att riskerna för kännbara sanktioner i form av utebliven medfinansiering från EU har reducerats avsevärt.

Under projektets genomförande har det vidare skett viktiga preciseringar av den förordning som styr jordbruksfondens utvecklingssektion. Enligt förordningen (1998:579) om vissa stöd från EG:s strukturfonder ansvarar utbetalningsmyndigheterna (Statens jordbruksverk för jordbruksfonden) för tillsyn och kontroll av efterlevnaden av gemenskapsregler. Vidare får även den utbetalande myndigheten överlämna till annan myndighet att utöva tillsyn och kontroll samt meddela föreskrifter om hur tillsynen skall utövas. Samtliga utbetalningsmyndigheter har enats om att behålla genomförandet av tillsynen och kontrollen på de egna myndigheterna. Förtydligandet av kontrollansvaret innebär att det är Statens jordbruksverk som är ansvarig för finansiell kontroll av utbetalda stöd från jordbruksfonden (Interreg II undantagen) i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 2064/97. Vidare får utbetalningsmyndigheterna bl.a. föreskriva om stödmyndigheternas handläggning av stödärenden.

Organisationen för genomförande av strukturfondsprojekt ändrades i och med den nya programperioden, som började 2000. Förordning (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder reglerar numera genomförandet av strukturfondsprogrammen.

3.2.7 Kontroll av direktstöd

Statens jordbruksverks (SJV) projekt *Kontroll av direktstöd* (3,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2000, syftade till att länsstyrelsernas arbete med fältkontroller skall genomföras och ledas mer enhetligt. Risken för att medel utbetalas felaktigt förväntas därmed minska. Huvuddelen av projektets resurser har använts för att genomföra mer omfattande fältkontrollkurser med inriktning mot de arealbaserade stöden. Flertalet kontrollanter har tagit del av denna utbildning.

Under 1999 genomfördes regionala återsamlingar, vilket gav kontrollanterna möjlighet att efter några veckors arbete i fält få en direkt reaktion på de bedömningar de hade gjort. Projektet har även resulterat i föreskrifter om rutiner för länsstyrelsens kontroll i fält av jordbrukarstöd. För att kunna göra en uppföljning av den verksamhet som bedrivs på länsstyrelserna har en särskild rapportmall tagits fram. SJV konstaterar att kvaliteten på de genomförda fältkontrollerna har ökat avsevärt som ett resultat av det genomförda projektet, att de som söker stöd behandlas på ett mer likartat sätt oberoende av var den sökande bor i landet samt att risken för felaktigt utbetalda medel har minskat.

3.2.8 Kontroll av miljöprogrammet

Statens jordbruksverks projekt *Kontroll av miljöprogrammet* (3,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2000, har syftat till att stärka kontrollen av medelsförvaltningen inom stödet för utbildning, information och demonstrationsprojekt (UID) inom det svenska

miljöprogrammet för jordbruket. Projektet har omfattat dels utbildning av personal vid länsstyrelser och övriga berörda organisationer i syfte att öka säkerheten och effektiviteten i administrationen, dels utveckling och tillämpning av en modell för kvalitets- och effektuppföljning för verksamheten. Den senare delen, uppföljningsmodellen, består av dels ett IT-stöd för kontroll och uppföljning, dels ett enkätsystem som kan användas vid utvärdering av kurser och rådgivning.

Projektet har resulterat i att hanteringen av ansökningar och rekvisitioner sker på ett effektivare och säkrare sätt. Länsstyrelsernas rutiner har därtill blivit mer likartade samtidigt som kunskapen om regelverket har ökat.

3.2.9 Säkra skyddet av EU-medel

EU-bedrägeridelegationens projekt *Säkra skyddet av EU-medel* (0,5 miljoner kronor) genomfördes dels 1997, dels 2000.

EU-bedrägeridelegationen gav Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att kartlägga de regelverk som styr kontrollen av Sveriges hantering av EU-medel samt regelverken för sanktioner vid missbruk av dessa medel. Kartläggningen syftade till kunskapsuppbyggnad och underlag för analys och jämförelse av "skyddsnivån" inom olika sektorer. Kartläggningen visar bland annat att:

- ansvaret för finansiell kontroll enligt EG:s regelverk framgår tydligast för jordbruksfondens garantisektion,
- ansvaret för EU:s medelshantering i Sverige, med utgångspunkt i myndigheternas instruktioner, är otydligt,
- skyddsnivån för strukturfonderna är i kontrollhänseende lägre än för de andra två sektorerna,
- de detaljerade nationella reglerna för främst miljöstöd medför ett lågt skydd för de bidrag reglerna avser och
- skyddsnivån vad gäller möjlighet till återkrav är lägre för strukturfonderna än för Garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och för traditionella egna medel.

RRV lämnar därutöver en rad förslag till EU-bedrägeridelegationen för att åtgärda bristerna.

EU-bedrägeridelegationen har även givit Statskontoret i uppdrag att genomföra en översiktlig studie och analys av skyddsnivån avseende EU-medel i Sverige för tre sektorer: tullverksamhet för inkomster, strukturfonderna och jordbruksstöden för utgifter. Syftet med studien har varit att:

- klara ut vilka komponenter som kan anses bidra till skyddet av gemenskapsmedlen och bedöma den institutionella skyddsnivån inom sektorerna samt
- göra en första bedömning av den faktiska skyddsnivån genom att dels göra en översiktlig bedömning av hur regelverk och tilldelade befogenheter utnyttjas av ansvariga myndigheter, dels med utgångspunkt i fel som upptäcks i handläggningen analysera hur myndigheternas kontrollapparat fungerar.

Statskontoret konstaterar att det finns behov av att höja kvaliteten på skyddsnivån för EU-medel i Sverige ytterligare. Med skyddsnivå avses komponenter som regelverk, organisation, administrativa processer, befogenheter, m.m.

Ekobrottsmyndigheten övertog, på förslag av EU-bedrägeridelegationen, den 1 juli 2000 från EU-bedrägeridelegationen ansvaret för att samordna skyddet för EG-gemenskapernas finansiella intressen i Sverige. Statskontoret framför att myndigheten delar EU-bedrägeridelegationens uppfattning att ett särskilt råd för skydd av EU-medel bör inrättas och knytas till Ekobrottsmyndigheten.

3.2.10 Datafångst

Statens jordbruksverks (SJV) svarar för utbetalning av medel från jordbruksfonden, men utgör även fondkoordinator för EU-stöden inom jordbruksområdet. SJV:s projekt *Datafångst* (11,5 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2001, har genomförts för att effektivisera denna verksamhet. Inledningsvis syftade projektet till att möjliggöra elektronisk fångst av data från SAM-blanketten – den blankett som används för att ansöka om jordbrukarstöd från EU. Tre olika sätt att samla data prövades inledningsvis: scanning, EDI-överföring (EDI = Electronic Data Interchange) från jordbrukarnas konsulter samt att jordbrukarna själva registrerade ansökningsdata via Internet. Inom ramen för projektet togs därefter beslutet att fortsätta utvecklingen av datafångst med hjälp av scanning och EDI.

Resultatet av projektet gjorde det möjligt för samtliga länsstyrelser att utnyttja scanning vid datafångst. EDI-lösningen blev även tillgänglig för alla konsulter. Detta medförde stora tidsbesparingar. För år 2000 beräknades besparingarna uppgå till ca 30 000 timmar, vilket motsvarar ca 10 miljoner kronor. Dessutom var kvaliteten på de ansökningar som inkom via EDI högre.

Det fortsatta arbetet med projektet resulterade i en fristående webbapplikation – SAM Internet. Till skillnad från projektets inledande resultat – minskade ledtider i registreringsmomentet – syftade SAM-Internet till att minska handläggningstiderna. Då lantbrukarna lämnar sin ansökan via Internet uppnås effektiviseringar. Genom interaktivitet och elektroniska kontroller får lantbrukaren stöd i arbetet med att fylla i en korrekt ansökan, vilket i sin tur avsevärt reducerar länsstyrelsernas behov av handläggning.

Under ansökningsåret 2002 använde ca 5 000 lantbrukare SAM-Internet och ansökningarna var i stort sett utan fel. Besparingen per SAM-ansökan har av SJV uppskattats till ca 700 kronor.

3.2.11 Säkerhet m.m. i tullproceduren

Generaltullstyrelsens (GTS) projekt *Säkerhet m.m. i tullproceduren* (3,5 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2001, har syftat till att se över kredit- och säkerhetshanteringen för att så långt möjligt säkerställa att varken EU eller svenska staten åsamkas förluster. Därtill

har projektet syftat till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft genom att inte ta ut säkerheter i de fall det inte krävs.

Projektet resulterade i att ett nytt säkerhetssystem infördes i början av 1999, vilket omfattar ett system för redovisning av andra säkerheter än transitsäkerheter. Systemet gör det bl.a. möjligt för företag att ställa en gemensam säkerhet till Tullverket för alla förfaranden utom vid transitering. Vidare har ett nytt EU-redovisningssystem tagits i drift under juni 2001. Systemet innebär automatisering av tidigare manuella rutiner för att tillgodose Kommissionens redovisningskrav.

3.2.12 Samordning och säkring av EU:s kontrollkrav hos länsstyrelserna

Ett annat projekt som Statens jordbruksverk (SJV) genomfört är *Samordning och säkring av EU:s kontrollkrav hos länsstyrelserna* (SeQnd) (4,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1999–2002. Det har haft som mål att bl.a. skapa förutsättningar för systematiska förbättringar i jordbrukarstödsprocessen. Vidare har projektet syftat till att öka delaktigheten och motivationen bland SJV:s anställda samt att skapa förutsättningar för en ökad samsyn mellan länsstyrelserna och SJV vad gäller det gemensamma uppdraget att administrera EU:s jordbrukarstöd.

Inom ramen för projektet skapades s.k. förbättringsgrupper inom sju strategiska områden, en kvalitetsutbildning för samtliga 700 medarbetare verksamma i stödprocessen samt seminarier kring processorientering, mål och ledning.

Projektet har bl.a. resulterat i en förenklad ansökningsblankett (SAM-blanketten), en handledningsmanual, förändrad logistik i och med att den sista ansökningsdagen tidigare lagts, förbättrad förståelse för processens värdekedja samt ett ökat samarbete mellan såväl inblandade myndigheter som funktioner på myndigheterna.

3.2.13 Övriga projekt inom området

Utöver de ovan redovisade projekten har följande genomförts inom området (berörd myndighet anges inom parentes):

- ADB-stött kontrollarbete (Statens jordbruksverk),
- Utveckling av produktionsgrenskalkyler för kontrolländamål (Statens jordbruksverk),
- Samverkansprojekt för att bekämpa ekonomisk brottslighet (Länsstyrelsen i Gävleborgs län),
- Meddelande- och informationsdelningsprojektet (Statens jordbruksverk),
- Analys- och kontrollsystem för marknadsanalys (Statens jordbruksverk) samt
- Vidareutveckling av veterinärmedicinskt system (Statens jordbruksverk).

En närmare redovisning av dessa projekt återfinns i bilaga 1.

Jordbruksverkets projekt

Sedan *ATEKA:s* avslutande har SJV fortsatt arbetet med att kvalitetssäkra verksamheten. Automatiska kontroller har byggts in i IT-systemen. Inom projektet utvecklades IT-systemet för exportbidrag till råvaror, en ombyggnad har på motsvarande sätt skett för sammansatta produkter. En samordning har gjorts så att IT-systemen nu har gemensamma funktionaliteter. Organisatoriska förändringar har vidtagits för att bl.a. samordna uppdatering och utveckling av manualer, checklistor och IT-system. Projektet medförde att ett kontaktnät bestående av SJV:s motsvarigheter i andra länder byggdes upp och detta används fortsatt till avstämning av såväl tillämpning av regelverket i enskilda ärenden som i mer generella frågor.

Vad gäller *Miljöstöds-, Fondkoordinators- och kontroll av strukturstödsprojekten* kan regeringen konstatera att SJV har beslutat att fortsätta med kontroller inom ramen för den ordinarie verksamheten. Förbättringar pågår ständigt av handläggnings- och kontrollrutinerna. Behovet av fortsatt arbete med förebyggande kontroller framgår tydligt av det stora antalet anmärkningar från kontroller i efterhand av strukturstöden från den gamla programperioden.

Vidare har SJV i förlängningen av *Datafångstprojektet* fastställt nya rutiner i föreskrifter gentemot länsstyrelserna, GAR-föreskrifter, som tar hänsyn till de nya formerna för insamling av information.

Det IT-stöd som utvecklades i *Kontroll av miljöprogrammet* har vidareutvecklats och används för motsvarande rapportering inom Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006. Även utvärderingssystemet har vidareutvecklats. Ur båda systemen erhålls uppgifter som behövs för att rapportera indikatorer till EU och för den halvtidsutvärdering av LBU-programmet som pågår.

Resultaten från *SeQnd-projektet* har till stor del införts i den årliga stödhanteringen, t.ex. förenklad stödansökningsblankett, ändrad logistik och en elektronisk kvalitetshandbok som finns tillgänglig på det gemensamma nätet.

Det är nödvändigt att kontinuerligt arbeta med uppföljning och anpassning i den nationella administrationen för att undvika sanktioner. SJV har efter projektens avslutande fortsatt att kvalitetssäkra administrationen. Ett led i detta arbete är att i processform beskriva marknadsavdelningens verksamhet och därefter att ytterligare kvalitetssäkra processerna och göra dem mer enhetliga. Det fortsatta utvecklandet av IT-systemen är också ett led i kvalitetssäkringen av arbetet. Inom ramen för det s.k. Comp-net projektet fortsätter arbetet med att utbyta erfarenheter med verkets motsvarigheter i andra länder.

Regeringen konstaterar att SJV och länsstyrelserna arbetar aktivt med marknadsföring till lantbrukarna för att öka antalet Internetanvändare.

Den 25 januari 2001 beslutade regeringen om förändringar i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten på så sätt att det infördes bestämmelser som innebar att Ekobrottsmyndigheten gavs ansvaret för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier och annan felaktigt hantering med EU-relaterade medel i landet samt att det vid myndigheten inrättades ett EU-bedrägeriråd med uppgift att främja samverkan mellan berörda myndigheter på området. I rådet ingår företrädare för Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Riksskatteverket, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Arbetsmarknadsstyrelsen samt länsstyrelserna i Skåne län och Jämtlands län. Dessutom får rådet vid behov förordna en eller flera personer med särskild sakkunskap på området.

3.3 Kontroll av skatter och tullar

Totalt 14 projekt har genomförts inom området kontroll av skatter och tullar. Några av projekten redovisas i det följande (medelsförbrukningen anges inom parentes).

3.3.1 Svart arbete

Riksrevisionsverkets (RRV) projekt *Svart arbete* (3,9 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–1998, har syftat till att kartlägga det svarta arbetets omfattning och struktur samt att lämna förslag till hur det svarta arbetet kan motverkas. En telefonundersökning har genomförts med ca 3 000 personer i åldrarna 18-74 år, men också ett stort antal personliga djupintervjuer med personer som är, eller har varit, delaktiga i den svarta ekonomin.

Resultatet av RRV:s granskning visar att 11 till 14 procent av befolkningen mellan 18 och 74 år, dvs. mellan 650 000 och 800 000 personer, har utfört svart arbete under 1997. Det motsvarar ca 3 procent av Sveriges BNP år 1997 och ett skattebortfall i intervallet 20 till 40 miljarder kronor. RRV konstaterar att det svarta arbetet är integrerat i den formella ekonomin, men att det inte är hänförligt till några särskilda branscher där det samlade svarta arbetet utförs.

RRV har lämnat en rad förslag till hur statsmakterna skall motverka svart arbete. Enligt RRV gäller det främst att påverka medborgarnas attityder, påverka incitamenten att arbeta vitt och att påverka risken för upptäckt. RRV förslår att ett nationellt åtgärdsprogram införs och att insatserna samordnas av en delegation underställd regeringen.

3.3.2 Bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten

Riksskatteverkets (RSV) projekt *Bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten* (2,5 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–1999, har syftat till att skapa underlag för effektivare

metoder för bosättningskontroll, att förstärka den utökade kontroll som sker inom den ordinarie verksamheten, att utveckla rutiner för samarbete med andra myndigheter, men också till att lämna förslag till ändringar i olika regelverk. Fyra olika bosättningskontrollprojekt genomfördes under 1998 vid skattemyndigheterna i Stockholm, Östersund, Göteborg respektive Malmö.

Projektet resulterade i ändrade uppgifter i folkbokföringen för 1 430 personer. Malmöprojektet redovisar därvid ett direkt ekonomiskt resultat i form av indragna bidrag, pensioner, sjukpenning m.m. hos försäkringskassan till ett värde av totalt 2,8 miljoner kronor.

RSV föreslår att fokus för ett urval av kontrollobjekt i första hand bör inriktas mot hantering av adressunderrättelser från andra myndigheter, kontroll av flerfamiljsfastigheter med en specifik problembild samt kontroll i samband med särskild postadress.

3.3.3 Förstärkt kontroll av skatteupplag och ledsagardokument på punktskatteområdet

Riksskatteverkets (RSV) projekt *Förstärkt kontroll av skatteupplag och ledsagardokument på punktskatteområdet* (6,5 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2000, har syftat till en förstärkt kontroll av skattskyldiga för harmoniserade punktskatter (alkohol, tobak och mineralolja). Inom ramen för projektet har 214 revisioner utförts av upplagshavare som tillsammans svarat för 572 registrerade skatteupplag.

Revisionerna har resulterat i förslag till en ökning av punktskatter om sammanlagt 16,5 miljoner kronor. Ökningen beror på i skattesammanhang vanliga fel, t.ex. bokföringsfel, felaktiga skattesatser och felaktiga avdrag. Vidare har vissa beloppsmässigt mindre systematiska fel kunnat konstateras i samband med revision liksom brister i tillämpningen av gällande föreskrifter i hanteringen av ledsagardokument. Därtill har det framkommit behov av tillgång till föreskrifter för redovisning av lager i syfte att möjliggöra en effektiv kontroll. Vad gäller två områden – alkohol och tobak – är en slutsats av projektet att det finns anledning att genomföra tidiga kontroller av nyregistrerade upplagshavare. Genomförda revisioner visar sammantaget att systemet med harmoniserade skatter vad gäller registrering av skattskyldiga fungerar bra.

3.3.4 RISK-projektet och Servicetrappan

Generaltullstyrelsens (GTS) projekt *RISK-projektet och Servicetrappan* (11,6 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2002, har syftat till att utveckla och införa riskanalysbaserade arbetsmetoder. RISK står för Riksvärdering, Initialkontroll, Spärrhantering och Klareringsstrategi.

Projektet har resulterat i att Tullverket har:

- 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 samt

införande av prövningstillstånd i kammarrätten för skattemål, dvs. en möjlighet för kammarrätten att avslå en förnyad prövning. Skr. 2002/03:137

3.3.6 Förstärkt kontroll av angreppen på tobaks- och alkoholskattebasen

Riksskatteverkets (RSV) projekt *Förstärkt kontroll av angreppen på tobaks- och alkoholskattebasen* (0,7 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1999–2000, har omfattat dels ett projekt avseende analys av privatinförselbeslut, dels ett projekt avseende kontroll av speditorsfirmor. Skattemyndigheten i Malmö har genomfört projektet.

Analysen visar att bestämmelserna om införsel av beskattade varor kringgås i stor omfattning genom att kommersiell införsel sker under täckmantel av bestämmelserna om privatinförsel. Detta innebär bland annat punktskattebortfall, bortfall på inkomstskatt och mervärdesskatt samt fusk inom socialförsäkringssystemet. RSV anser det viktigt att genomföra vissa lagändringar som syftar till att tydliggöra den legala avgränsningen mellan kommersiell och privat införsel. Vidare lämnar RSV några förslag avseende Tullverkets kontrollbefogenheter beträffande kommersiell införsel.

Syftet med den genomförda kontrollen av speditorsfirmor har varit att inhämta kontrolluppgifter avseende punktskattepliktiga varor genom tredjemansrevisioner och att utvärdera metoden för punktskattekontrollen. Några uppgifter om transporter av punktskattepliktiga varor där reglerna i cirkulationsdirektivet inte följts har inte hittats vid de utförda kontrollerna. För att underlätta framtida kontroller framhåller RSV värdet av att upprätta ett punktskattekontrollregister.

3.3.7 Pilotprojekt inom frisörbranschen i Malmö som grund för åtgärder mot svart arbete

Ekobrottsmyndighetens (EBM) *pilotprojekt inom frisörbranschen i Malmö som grund för åtgärder mot svart arbete* (2,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 2001–2002, har genomförts i samverkan med Skatteförvaltningen, Sveriges Frisörföretagare, Handelsanställdas förbund och det regionala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet i Skåne. Ursprunget till projektet är de problem som uppmärksammas inom kontantbranscherna rent allmänt och inom Frisörbranschen mer specifikt. Varannan frisörföretagare deklarerar en årsinkomst under 100 000 kronor, trots att avtalsenlig lön är mer än dubbelt så hög. Skattefusket inom branschen kostar samhället uppskattningsvis ca 2,5 miljarder kronor varje år. Det leder dessutom till att seriösa frisörföretagare blir utkonkurrerade, men också till att skattemoraleen och arbetsrätten undergrävs och i extrema fall att kriminella tar över frisörföretagen.

Projektets syfte har varit att samla erfarenheter inför generella åtgärder mot svartjobb. Fokus har varit på att sprida information till allmänheten, uppmuntra frisörföretag till en frivillig certifiering och att informera företagen genom preventiva besök. En samlad bedömning av

erfarenheterna från pilotprojektet är att mer markanta och synbara resultat endast kan uppnås med riktade åtgärder i ett långsiktigt perspektiv, i samverkan mellan alla berörda intressenter och i samspel mellan olika former av åtgärder. Attitydpåverkan genom information och ökad samverkan mellan myndigheter och berörda intresseorganisationer är inte tillräckligt för att vända den negativa utvecklingen. Därutöver krävs förbättrade kontrollmöjligheter och ökade krav på de enskilda företagens redovisning. Projektet lämnar bl.a. följande förslag:

- Ett generellt krav på kassaapparater i all yrkesmässig näringsverksamhet bör införas då kontanter används som betalningsmedel.
- De regler som ligger nära de som i dag finns beträffande torg- och marknadshandel bör bli generellt tillämpliga på alla nystartade eller för skattemyndigheten okända näringsverksamheter, vilket bl.a. innebär utökade möjligheter till att genomföra oannonserade kontrollbesök i förebyggande syfte.
- På varje verksamhetsställe bör det finnas en handling som visar aktuella ägar- och registreringsförhållanden. Frågan om fortlöpande redovisning av anställningsförhållanden hos arbetsgivaren bör utredas närmare.
- Samverkan mellan myndigheter och organisationer bör fördjupas inom alla branscher, bl.a. för att påverka grundläggande attityder i samhället.

3.3.8 Övriga projekt inom området

Utöver de ovan redovisade projekten har följande genomförts inom området (berörd myndighet anges inom parentes):

- Datorrelaterade missbruk och brott (Riksrevisionsverket),
- Folkbokföring – underlag för att eventuellt ändra lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister (Riksskatteverket),
- Folkbokföring – underlag till eventuellt beslut om maskinellt informationsutbyte (Riksskatteverket och Migrationsverket),
- Informationskvalitet i skattekontosystemet (Riksrevisionsverket),
- Bidrag till arbetet i OECD:s skattekommitté (Finansdepartementet),
- Undersökning av reavinster och reaförluster (Finansdepartementet) samt
- Arbetsmetodutveckling och effektivisering av Tullverkets gränsskyddsverksamhet och narkotikabekämpning (Tullverket).

En närmare redovisning av dessa projekt återfinns i bilaga 1.

Regeringens generella bedömning av de projekt som omfattas av området kontroll av skatter och tullar är att de lett till att dessa områden prioriterats. De genomförda projekten har bidragit till att skynda på utvecklingen och förbättra hanteringen inom detta område.

Svart arbete

Regeringen har under ett antal år prioriterat kampen mot skattefusk och ekonomisk brottslighet. Som exempel kan nämnas att skatteförvaltningen under åren 2001 och 2002 tillfördes sammanlagt 300 miljoner kronor till förstärkt skattekontroll. Det har lett till att fler brottsutredningar slutförs och att fler anmälningar om skattebrott görs till åklagarmyndigheten.

Inom Regeringskansliet pågår olika projekt med den direkta uppgiften att utforma åtgärder för att motverka ekonomisk brottslighet.

Fr.o.m. den 1 juli 2003 finns i alkohollagen (1994:1738) en bestämmelse om att all försäljning som sker av en person som har ett serveringstillstånd skall registreras i ett kassaregister (prop. 2000/01:97, s. 60). Från framför allt skatteförvaltningen har gjorts gällande att kassaregister enligt föreslagen modell inte tillräckligt tillgodoser de krav som krävs för en effektiv skattekontroll. Regeringen överväger därför om kassaregisterbestämmelser bör kompletteras med krav på typgodkännande. I detta sammanhang övervägs också om typgodkända kassaregister bör införas på fler håll i kontantbranscher.

Ett annat förslag som syftar till att motverka skattefusk i bygg- och anläggningsbranschen har nyligen lämnats av Bygghögskolekommittén (SOU 2002:115). Här föreslås ett s.k. entreprenadavdrag och omvänd momsskyldighet för huvudentreprenörer. Beredning av Bygghögskolekommitténs förslag pågår.

När det gäller hushållsnära tjänster har den kritik som tidigare framförts till stor del bestått i att reglerna om redovisning och betalning av skatt och sociala avgifter som gäller när en privatperson anlitar någon tillfälligt är svåra att förstå och tillämpa. För att komma till rätta med dessa problem infördes den 1 januari 2002 bestämmelser som syftar till att göra det enklare för fysiska personer att redovisa och betala in skatt och avgifter när de anlitar en annan fysisk person för ett arbete (förenklad skattedeklaration).

Förstärkt kontroll av skatteupplag och ledsagardokument på punktskatteområdet

Riksskatteverket har aviserat behovet av tillgång till föreskrifter för redovisning av lager i syfte att möjliggöra en effektiv kontroll. Vissa regler om lagerredovisning har införts i lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1563) om tobaksskatt och i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Resultaten av *RISK-projektet och Servicetrappan* överensstämmer med de krav som regeringen ställer på Tullverket när det gäller att utveckla och förbättra verksamheten, bl.a. avseende förbättrade risk- och urvalssystem samt vad gäller arbetet med att öka den elektroniska hanteringen av dokument.

Skattekontrollens ekonomiska värde

Angående projektet *Skattekontrollens ekonomiska värde* är regeringen väl medveten om de alltför långa handläggningstiderna för skatteärenden inom skattemyndighet, länsrätt och kammarrätt. Regeringen har givit Domstolsverket i uppdrag att bedöma vilka av de föreslagna åtgärderna från RRV som, vid sidan av befintliga insatser, bör vidtas för att förbättra och påskynda skattemålshanteringen. Frågan om prövningstillstånd ingår inte i uppdraget.

3.4 Övriga projekt

Förutom de projekt som redovisats i tidigare avsnitt har även ett antal andra projekt genomförts som på olika sätt berör kontroll- och styrningsfrågor, men som inte självklart varit möjliga att hänföra till tidigare redovisade kontrollområden (se avsnitt 3.1–3.3). Totalt har sex sådana övriga projekt, av olika karaktär, genomförts. Några av dessa projekt redovisas i det följande (medelsförbrukningen anges inom parentes).

3.4.1 Folkbildning – styrning och kontroll

Riksrevisionsverkets (RRV) projekt *Folkbildning – styrning och kontroll* (2,0 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–1999, har syftat till att belysa och analysera hur folkbildningen styrs och kontrolleras. Ambitionen var också att bidra till en ökad förståelse för styrningens och kontrollens förutsättningar, bl.a. avseende faktorer som vid sidan av den formella styrningen påverkar folkbildningens processer och resultat.

Granskningen inriktades i första hand mot Folkbildningsrådet, men berörde även studieförbunden och i viss mån folkhögskolorna. Granskningen baserades i huvudsak på intervjuer och genomgångar vid dels Folkbildningsrådet, dels sammanlagt 18 lokala studieförbundsavdelningar från fyra studieförbund och sex folkhögskolor. Därutöver omfattade undersökningen litteratur- och dokumentstudier samt bearbetningar och analys av statistiskt material.

Granskningen visar att det finns risker för att folkbildningen avviker från såväl statens som folkbildningens egna grundläggande mål, syften och ambitioner. Problemen har enligt RRV:s mening sina orsaker i såväl förutsättningarna för att styra och kontrollera folkbildningen som hur styrningen och kontrollen faktiskt genomförs.

RRV anser att Folkbildningsrådet bör inta en förhållandevis aktiv tillsynsroll gentemot folkbildningen. Det omfattar såväl en främjande som en i vid mening kontrollerande uppgift. De förslag RRV lämnar som riktar sig till statsmaktsnivån avser att skapa förutsättningar för en starkare ställning för tillsynen, t.ex. genom att inrätta en statlig kvalitetsgranskningsnämnd vid sidan av Folkbildningsrådet med uppgift att genomföra oberoende utvärderingar och tillsyn av folkbildningen. Vidare bör krav och förväntningar inom området formuleras mera konsekvent. Ett tredje område som RRV pekar ut avser behovet av att utveckla regeringens dialog med Folkbildningsrådet.

3.4.2 Transaktionsdatabas

Ekonomistyrningsverkets (ESV) projekt *Transaktionsdatabas* (3,9 miljoner kronor), som genomfördes perioden 1997–2002 (och som fortfarande pågår), syftade till att ge ett viktigt och generellt underlag för upphandling. Genom att översätta myndigheternas redovisning på kontonivå till realekonomisk redovisning i form av s.k. S-koder som redovisas på utgiftsslagsnivå ges i första hand besluts- och analysunderlag för avtalslutande och upphandlande myndigheter respektive enheter. Därutöver ger tillgång till data på låg nivå (t.ex. leverantörsnivå) olika delar av staten direkt operativ information inom sina respektive ansvarsområden.

Inledningsvis genomfördes en kartläggning av modeller för användning av ekonomidatabaser i kontrollsyfte. Därefter genomfördes en förstudie. Den slutliga utformningen av transaktionsdatabasen beräknas bli klar 2004, som då även blir tillgänglig för intressenter utanför staten.

Transaktionsdatabasen kommer att omfatta 90–95 procent av statens inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer. Data samlas in från ett 70-tal myndigheter, vilket ger den täckning som anses erforderlig. I sin slutliga utformning kommer databasen, ner på transaktionsnivå, att visa vilka leverantörer som staten handlar av. Databasen innehåller de uppgifter som i dag finns i myndigheternas och affärsverkens ekonomisystem och samlar därmed information om statliga inköp för koncernen staten. Informationen i databasen kan användas för att:

- följa upp befintliga ramavtal och teckna nya ramavtal samt ge underlag för rationell upphandling för enskilda myndigheter,
- göra jämförande analyser av inköp inom staten,
- bevaka statens fordringar avseende skatter och socialavgifter,
- säkra kvaliteten av statsredovisningsdata,
- genomföra årlig revision samt
- genomföra effektivitetsrevision.

Data som avser 2002 kommer att utvärderas och återföras både till uppgiftslämnande myndigheter och till myndigheter som hanterar ramavtal. Uppgifterna kommer också att bli tillgängliga för skatteadministrativa och revisionella ändamål.

Riksrevisionsverkets (RRV) projekt *Granskning av statens styrning av hälso- och sjukvården* (7,4 miljoner kronor), som genomfördes perioden 2001–2002 (del av ett ramprogram som avslutas 2003), har till syfte att öka kunskaperna om hur den statliga påverkan och styrningen av hälso- och sjukvården fungerar. RRV:s program för granskning av statens styrning av hälso- och sjukvården omfattade, inom ramen för Kontrollprojektet, fyra delprojekt:

- styrning via information,
- styrning genom reformer,
- styrning via utvärdering samt
- styrning via avtalsreglering och finansiering.

RRV:s delprojekt *Styrning via information* syftade till att beskriva och analysera statliga insatser som genom produktion, sammanställning och spridning av kunskap söker påverka hälso- och sjukvårdens prioriteringar, strukturer och praktik. Ambitionen med studien var i första hand att skapa insikt och förståelse, men också att bedöma i vilken utsträckning de statliga insatserna bidrar till att lösa problem inom hälso- och sjukvården.

Granskningen genomfördes med hjälp av litteraturstudier och intervjuer. Därtill valde RRV att genomföra fallstudier. Tre myndigheter granskades: Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU). Vidare studerades tre landsting – landstinget i Östergötland, Örebro läns landsting och Skåne läns landsting (Nordvästra sjukvårdsdistriktet) – och tre specialiteter – Allmänmedicin, Kardiologi och Ortopedi – för att underlätta förståelsen av hur kunskapsunderlag tas emot och används. Förhållandet mellan myndigheter, landsting och specialiteter studerades med hjälp av ett antal utvalda dokument som följdes från initiering till mottagande – s.k. tracers.

RRV:s granskning visar att det är komplicerat för staten att utveckla en lämplig roll som grund för sina aktiviteter och effektivt samspela med såväl huvudmän som hälso- och sjukvårdens professioner. För att lösa detta problem krävs det att staten tydliggör sina ambitioner och utifrån dessa utvecklar en sammanhållen strategi. En samlad statlig strategi bör inbegripa såväl informativa styrmedel som deras interaktion med andra statliga styrmedel.

Det finns en obalans mellan statens informativa insatser och hälso- och sjukvårdsorganisationens förmåga att ta emot dessa och förändra verksamheten. Om statens informativa insatser skall få genomslag är det av central betydelse att staten i ökad utsträckning anpassar sina insatser efter mottagarnas förmåga och förutsättningar till förändring, att det byggs upp en kapacitet för att stödja mottagarna och att man inom landstingen utvecklar strukturer som gör det möjligt att utnyttja den kunskap som förmedlas. Av detta skäl bör enligt RRV staten verka för att det inom landstingen byggs upp en relativt enhetlig mottagarorganisation i form av terapi- och/eller behandlingskommittéer.

RRV:s delprojekt *Styrning genom reformer* syftade till att lämna förslag till förbättringar vid utformning av statliga styrmedel. Projektet har haft en tvärspektoriell utgångspunkt då vård och omsorg omfattar insatser från såväl socialsektorn som hälso- och sjukvårdssektorn. Projektet utformades även baserat på antagandet att de äldres behov av samordnade insatser från flera huvudmän och från flera olika vårdaktörer är representativt för andra befolkningsgrupper med komplexa och sammansatta behov.

Granskningen inleddes med probleminventeringar i nio kommuner. RRV valde kommuner av skilda typer och storlekar – från glesbygdskommuner till storstäder. Dessutom skulle kommunerna avseende hemsjukvård uppvisa olika typer av lokal ansvarsfördelning mellan huvudmännen. Därtill valde RRV fem kommuner som övertagit ansvaret för hemsjukvård och fyra kommuner där landstingens primärvård behållit ansvaret för hemsjukvården. De kommuner som omfattades av granskningen var Härjedalen, Härryda, Karlstad, Lund, Nässjö, Olofström, Skellefteå, Stockholm och Älvkarleby.

I följande fas genomfördes bl.a. intervjuer inom Socialstyrelsen med ett tiotal personer på lednings- eller projektledarnivå. I analysen ingår också en studie av olika utvärderingar av ädelreformen, men också sammanställningar av mer omfattande nationella utvärderingar som har genomförts till och med år 2002.

Som framgår av RRV:s probleminventeringar är det särskilt två problem som tycks drabba den enskilde:

- att huvudmännen inte lyckats utveckla hemvårdsorganisationer med tillräckligt hög medicinsk kompetens, och
- att huvudmännen inte lyckats utveckla rehabiliteringsverksamhet i optimal omfattning och inriktning utanför sjukhusmiljö, dvs. inom öppenvård och hemvård.

RRV har i granskningen iakttagit ett antal faktorer som kan förklara dessa brister. De har att göra med ansvarsfördelning och samarbete – såväl i planeringen av stöd- och vårdinsatser för den enskilde som vid planering och organisering på mer generell nivå.

Det finns, enligt RRV:s bedömning, anledning att ifrågasätta om ädelreformen varit lyckosam när det gäller hemvårdsfrågan. RRV menar att det finns skäl för att staten agerar för att förbättra förutsättningarna att utveckla vård och omsorg i hemmiljö. Granskningen har vidare visat att vård- och omsorgssystemet har stora inslag av negativa ekonomiska incitament, dvs. att det kortsiktigt lönar sig att göra ansträngningar för att hitta någon annan som löser vårdomsorgsbehoven. Enligt RRV är det väsentligt att det statliga agerandet gentemot huvudmännen för vård och omsorg inriktas mot ett tydligt nationellt uppdrag och en ansvarsfördelning som ger bästa möjliga incitament för hög kvalitet i kombination med ett effektivt resursutnyttjande.

Mot bakgrund av karaktären av de problem som konstaterats föreslår RRV att uppgifts- och ansvarsfördelning inom vård- och omsorgssystemet bör ses över, en översyn som inriktas mot det kommunala hälso- och sjukvårdsansvaret. Det finns enligt RRV flera skäl till att se över det kommunala hälso- och sjukvårdsuppdraget. Primärvården har ett ansvar för de hälso- och sjukvårdsinsatser som inte

kräver tillgång till den kompetens och de resurser som återfinns inom den specialiserade hälso- och sjukvården. RRV har funnit goda motiv för att överväga en överföring av ansvaret för primärvården från landstingen till kommunerna. En omprövning av ansvarsfördelningen bör även omfatta de särskilda boendeformerna. I en omprövning av ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommun och landsting inom vård- och omsorgsområdet bör även ingå en konsekvensbeskrivning för de nationella myndighetsuppgifterna, bl.a. tillsyn, uppföljning, utvärdering och utvecklingsstöd.

RRV:s delprojekt *Styrning via utvärdering* syftade till att belysa kvaliteten i de utvärderingar av vårdorganisatoriska frågor som utförs av centrala aktörer inom hälso- och sjukvårdssektorn, men även i vilken utsträckning regeringen använder dessa utvärderingar som underlag för att utarbeta förslag till riksdagen. RRV konstaterar att kvaliteten på utvärderingar inom hälso- och sjukvårdsområdet, med avseende på ambitions- och metodnivå, genomgående tycks vara god. Det kvarstår dock vissa kvalitetsproblem med uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvården.

Vidare konstaterar RRV att det endast är i undantagsfall som utvärderingar åberopas i propositionerna inom hälso- och sjukvårdsområdet, trots att flera utvärderingar finns tillgängliga. RRV menar att detta indikerar att det finns en outnyttjad potential av resultatinformation att tillgå för Regeringskansliet i samband med framtagandet av propositioner, även om det givetvis i många fall saknas anledning för Regeringskansliet att explicit åberopa specifika utvärderingar.

RRV understryker att det är angeläget att på olika sätt förbättra Regeringskansliets kapacitet som beställare och mottagare av utvärderingar. Detta gäller generellt, men inte minst inom hälso- och sjukvårdens område. Ett förslag som RRV menar förtjänar fortsatta överväganden är att inrätta en utvärderingsresurs i Socialdepartementet med huvudsaklig uppgift att utföra sammanställningar av utvärderingar inom hälso- och sjukvårdsområdet och att vid behov bereda dessa till beslutsunderlag för Regeringskansliet. Såvitt RRV bedömer skulle en enkel åtgärd, till gagn för användningen av kvalificerad resultatinformation, vara att införa en särskild rubrik för utvärderingar i såväl budgetpropositionen som i övriga propositioner.

RRV:s delprojekt *Styrning via avtalsreglering och finansiering* syftade till att undersöka om staten genom utvecklingsavtalet funnit ett effektivt styrmedel för att uppnå det som staten under flera år sökt att åstadkomma med många olika åtgärder. Det s.k. utvecklingsavtalet – Avtal om utvecklingsinsatser inom vården och omsorgen 2002–2004 – slöt regeringen med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet år 2000. Utvecklingsavtalet omfattar primärvård, vård och omsorg om äldre, psykiatri samt tillgänglighet och mångfald.

Ambitionen var att utifrån granskningen av utvecklingsavtalet dra lärdomar inför framtida statlig styrning av hälso- och sjukvården genom överenskommelser. Granskningen genomförs i två sekventiella projekt. I ett första projekt identifierades de frågeställningar som är väsentliga att

belysa för att närmare kunna bedöma utvecklingsavtalets effektivitet. I en kommande rapport har RRV för avsikt att analysera frågeställningarna och att redovisa sin bedömning.

För att det skall vara möjligt att bedöma om framtida utvecklingsavtal har förutsättningar för att kunna utgöra ett effektivt styrmedel är det enligt RRV angeläget att belysa dels tidigare förstärkningar av primärvården, dels eventuella hinder för att målen med utvecklingsavtalen skall kunna realiseras. Vidare är det angeläget att diskutera vilka förutsättningar som bör föreligga för att utvecklingsavtalet, och eventuella andra vidtagna åtgärder, skall kunna stimulera en förstärkning av primärvården.

3.4.4 Övriga projekt inom området

Utöver de ovan redovisade projekten har följande genomförts inom området (berörd myndighet anges inom parentes):

- Utvärdering av anslaget Kontrollfunktionen i staten (Statskontoret),
- Genomförande av konferens för att stärka kontrollfunktionen i staten (Finansdepartementet) samt
- En handbok för reglering och kontroll (Brottsförebyggande rådet).

En närmare redovisning av dessa projekt återfinns i bilaga 1.

3.4.5 Sammanfattande kommentarer

Folkbildning

I enlighet med vad som föreslogs i 1991 och 1998 års folkbildningspropositioner genomförs återkommande fristående utvärderingar inom *folkbildningsområdet*. Den andra statliga utvärderingen sedan 1991, då ansvarsfördelningen mellan staten och folkbildningen ändrades, tillsattes hösten 2001. Uppdraget skall redovisas den 15 mars 2004.

I direktiven till uppdraget (dir. 2001:74) tas sex huvudområden upp som bör belysas i utvärderingen. Ett par av dessa områden ligger helt i linje med RRV:s synpunkter med anledning av den granskning som genomförts. RRV menade att problemen har sina orsaker i såväl förutsättningarna för att styra och kontrollera folkbildningen, som hur styrningen och kontrollen faktiskt genomförs. Möjligheterna att styra och kontrollera folkbildningen kompliceras dock av flera omständigheter, vilket RRV också påpekar i sin rapport.

Utvärderingen skall bl.a. belysa hur Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag stämmer med statens intentioner för bidraget och om bidragstilldelningen successivt anpassats till verksamhetsutvecklingen inom folkhögskolor och studieförbund. Vidare skall utvärderingen även belysa om, och i så fall hur, Folkbildningsrådets dubbla roller – dels som

myndighetsutövare, dels som intresseföreträdare för sina medlemmar – påverkat rådets myndighetsutövande roll och funktion.

Övriga områden som enligt direktiven ingår i utvärderingsuppdraget är att belysa och analysera effekter av nya ekonomiska förutsättningar för folkbildningen – som exempel minskade bidrag från kommuner och landsting, folkbildningens betydelse för kulturlivet, för deltagare och lokalsamhälle och för integrationsarbetet samt folkbildningens anpassning till behov hos människor med funktionshinder.

I syfte att bredda regeringens beslutsunderlag inför en kommande folkbildningsproposition har 2,5 miljoner kronor ställts till Folkbildningsrådets disposition för att rådet tillsammans med berörda aktörer skall formulera folkbildningens egen syn på dess framtida roll och uppgifter. Arbetet skall redovisas 1 mars 2004.

När resultatet av den statliga utvärderingen och uppdraget avseende folkbildningens framtida roll och uppgifter har redovisats i mars 2004, blir det aktuellt att åter pröva omfattningen av statens bidrag till folkbildningen.

Transaktionsdatabas

Som regeringen redogjort för i budgetpropositionen för 2003 ingår den nya *transaktionsdatabas* som Ekonomistyrningsverket (ESV) utvecklat som en del i det samlade, och för statsförvaltningen gemensamma, koncerninformationssystemet. Informationen i transaktionsdatabasen avser framför allt att ge underlag för en mer effektiv statlig upphandling av varor och tjänster genom såväl flera ramavtal som bonusvolymmer. Vissa effektiviseringsvinster bedöms även finnas för verksamhet som är kopplad till kronofogdemyndigheterna och skattemyndigheterna. Bättre kontrollmöjligheter av leverantörer samt bättre möjligheter att organisera arbetet med att få återbetalning av mervärdesskatt som erlagts vid köp av varor och tjänster utomlands ger i förlängningen fördelar för samtliga myndigheter.

Vidare kan noteras att regeringen i ESV:s regleringsbrev för 2003 givit myndigheten i uppdrag att göra en uppföljning av myndigheternas användning samt bedöma de samlade ekonomiska effekterna för statsförvaltningen av transaktionsdatabasen. En preliminär rapportering skall lämnas senast den 18 juni 2003. En slutlig redovisning skall lämnas senast den 30 november 2003. Regeringen avser att därefter återkomma med information om transaktionsdatabasens samlade effekter.

Statens styrning av hälso- och sjukvården

När det gäller granskningen av *statens styrning av hälso- och sjukvården* har inte några åtgärder för tillfället vidtagits med undantag för den granskning som avser styrning med hjälp av reformer. Regeringen har för avsikt att under 2003 genomföra en utvärdering avseende vården och omsorgen om äldre, tio år efter ädelreformen.

Vad gäller den framtida inriktningen av statens styrning inom hälso- och sjukvårdsområdet bör noteras att regeringen har beslutat att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och

uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10), vilken bl.a. berör landstingens verksamhet. Kommittén skall bl.a. i en första etapp identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén skall redovisa ett delbetänkande senast den 15 december 2003. I en andra etapp skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen och föreslå förändringar där kommittén finner det motiverat.

3.5 Uppbyggnad av Ekobrottsmyndigheten

I december 1994 inrättade regeringen en särskild arbetsgrupp, regeringens ekobrottsberedning, för att under chefen för Justitiedepartementet samordna regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I gruppen ingick företrädare för Justitie-, Finans- och Näringsdepartementen.

Med bl.a. ekobrottsberedningens inledande arbete som grund fattade regeringen i april 1995 beslut om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin bygger till stora delar på de iakttagelser och förslag i fråga om ekobrottsbekämpningen som Riksdagens revisorer redovisade i rapporten Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället (Rapport 1993/94.6). Regeringens strategi redovisades i en skrivelse till riksdagen (skr. 1994/95:217). En av huvudpunkterna i strategin är att effektivisera myndigheternas verksamhet när det gäller att förebygga och ingripa mot ekonomisk brottslighet. Riksdagen hade inget att erinra mot vad regeringen uttalade i skrivelsen (bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

Ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1) och de synpunkter som kom fram vid remissbehandlingen gav enligt regeringen en god grund vid utformning av den framtida organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Regeringen delade ekobrottsberedningens uppfattning att det bör inrättas en ny myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Inom ramen för anslaget Kontrollfunktionen i staten har regeringen avsatt medel för verkställandet av bildandet av Ekobrottsmyndigheten per den 1 januari 1998. Därtill har regeringen valt att vid två tillfällen finansiera vissa kostnader vid den nya myndigheten inom ramen för den särskilda satsningen på att stärka den statliga kontrollen.

Kommentar

Ekobrottsmyndigheten är en förhållandevis ny myndighet. Myndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Verksamhet regleras av bestämmelserna i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten svarar för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Ekobrottsmyndigheten ansvarar dessutom för samordningen av de

nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i landet. Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs mål som hänför sig till Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län eller Gotlands län. Ekobrottsmyndigheten skall utveckla metoder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Myndigheten skall också lämna information om den ekonomiska brottsligheten till andra myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer samt till allmänheten. Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar åklagare, poliser, ekonomer och administratörer.

Ekobrottsmyndigheten har i ett tidigt skede av sin verksamhet varit föremål för flera granskningar, vilket är positivt. De iakttagelser som gjorts utgör ett underlag för myndighetens fortsatta utveckling.

Ekobrottsmyndigheten är ett av regeringens främsta instrument för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Regeringen har vidtagit flera åtgärder som ger myndigheten bättre förutsättningar för att bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt. Detta arbete fortsätter. Regeringen avser bl.a. att under hösten presentera en lagrådsremiss med förslag som ger Ekobrottsmyndigheten möjlighet att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet.

Det är ännu för tidigt att utvärdera Ekobrottsmyndigheten. Myndighetens verksamhet skall i stället vidareutvecklas och stärkas. På sikt har dock regeringen för avsikt att utvärdera myndigheten.

4 Uppföljning och utvärdering

De projekt som finansierats med medel från anslaget Kontrollfunktionen i staten upphörde i och med utgången av 2002. För en del av projekten har det därmed förflutit för kort tid för att det med säkerhet skall vara möjligt att bedöma om satsningen varit framgångsrik. Det är dock möjligt att baserat på projektrapporterna samt resultatet av genomförda granskningar och utvärderingar av kontrollansatsningen få en indikation på effekterna.

I det följande redovisas resultatet av en uppföljning och utvärdering av Kontrollfunktionen i staten. Den är utförd av Statskontoret och avser en utvärdering av ett urval kontrollprojekt. Utvärderingen lämnades i juni 2002, dvs. vid en tidpunkt då projektet fortfarande inte var avslutat.

Statskontorets utvärdering

I juni 2001 gavs Statskontoret i uppdrag att utvärdera den verksamhet som finansierats med medel från anslaget Kontrollfunktionen i staten. Resultatet av utvärderingen redovisades i rapporten Utvärdering av kontrollfunktionen i staten (rapport 2002:15). Av totalt 20 projekt som granskades avsåg sex området Kontroll av bidrags- och försäkringssystem, t.ex. Kontrollrutinprojektet (AMS m.fl.), Motverka fel, fusk och missbruk (RRV) samt Rätt ersättning (RFV). Åtta av projekten avsåg området Kontroll av EU-medel, t.ex. Kontroll av exportbidrag (SJV) och Skyddet av EU-medel (EU-bedrägeridelegation), men även projekt gällande Jordbruks- respektive Fiskefonden (RRV). Fem av de projekt som studerades avsåg Kontroll av skatter och tullar, t.ex. Svart arbete (RRV), Bosättningskontroll (RSV) samt Risk-projektet (GTS). Därutöver granskades projektet Transaktionsdatabas (RRV/ESV).

Uppdraget omfattade tre frågor:

- 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.
- 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. En bedömning skall även lämnas av särskilda bidrag som medel för att få effekt.

Statskontoret har utvärderat 20 kontrollprojekt. De medel som dessa projekt tilldelats motsvarar 54 procent av den totala medelsförbrukningen för samtliga kontrollprojekt.

Enligt Statskontoret speglar urvalet helheten. Projektens karaktär är väldigt olika, men en indelning av projekten i kategorierna direkta respektive indirekta projekt var ändå möjlig att göra. Med direkta projekt avses att myndigheter själva prövar eller direkt genomför förändringar i den egna kontrollverksamheten. Hälften av urvalet utgjordes av direkta projekt. Med indirekta projekt avser Statskontoret mer ”vanliga utredningar”, där någon myndighet, oftast Riksrevisionsverket, lämnar förslag till åtgärder som de anser att regeringen eller myndigheter bör genomföra.

Statskontoret fastställde, med ledning av bl.a. regleringsbrev för anslaget Kontrollfunktionen i staten, sju kriterier för att ett kontrollprojekt skall klassificeras som framgångsrikt. Ett kriterium var att konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten skall ha inträffat (55 procent av projekten uppfyllde kriteriet helt). Ett annat kriterium var att förändringarna skall vara bestående eller av långvarig karaktär (75 procent av projekten uppfyllde kriteriet helt). Ett tredje kriterium var att förändringarna skall vara en konsekvens av projektet, dvs. de skulle inte ha inträffat om inte projektet genomförts (60 procent av projekten uppfyllde kriteriet helt). Ytterligare ett kriterium var att det skall finnas resultatmått som visar att positiva effekter på kontrollnivån uppnåtts, dvs. att fusk och felaktigheter minskat (15 procent av projekten uppfyllde kriteriet helt).

Statskontoret konstaterar inledningsvis att det inte är något av de studerade projekten som uppfyller samtliga kriterier. Enligt Statskontoret skall det dock inte tolkas som att projektverksamheten varit misslyckad.

En närmare analys av hur projekten lyckades uppfylla de olika kriterierna visar på såväl positiva som negativa resultat. Till de positiva resultaten hör att många betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat. Statskontoret menar att, till skillnad från tidigare erfarenheter av att dela ut särskilda bidrag, förändringarna i allmänhet har integrerats i den ordinarie verksamheten och förefaller vara av bestående karaktär.

Det är främst på två punkter Statskontoret framför viss kritik. För det första anser Statskontoret att det finns 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.

Ett kriterium som relativt många projekt uppfyller är att konkreta och betydande förändringar i kontrollverksamheten har inträffat. Detta kriterium uppfylls helt av drygt hälften av projekten i urvalet.

Statskontoret anser dock att det för den här typen av satsningar är ganska naturligt att några projekt misslyckas. Ett motiv för att dela ut ”stimulansbidrag” är att finansiera risksatsningar. Därmed är det acceptabelt att vissa idéer, efter att ha prövats, inte kommer till användning i den ordinarie verksamheten. Bland de projekt där

Statskontoret bedömer att inga, eller bara vissa, betydande förändringar inträffat finns några sådana typiska riskprojekt.

Statskontoret fann även en annan kategori av projekt bland de som inte alls, eller bara till viss del, uppfyller kriteriet. Det avser indirekta projekt med fokus 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.

Vidare anför Statskontoret att de förändringar som inträffat i kontrollverksamheten nästan uteslutande är av bestående karaktär, dvs. att förändringarna integrerats i den ordinarie verksamheten och att den nya situationen kommer att bestå under överskådlig tid. Noterbart är att i nästan två tredjedelar av de fall där Statskontoret registrerat förändringar i kontrollverksamheten genomfördes huvuddelen av förändringarna snabbt.

I de direkta projekten, där myndigheter själva genomfört förändringar i sin kontrollverksamhet, är det i allmänhet uppenbart att förändringarna är en konsekvens av projektet. Exempel på detta är när berörda myndigheter, efter avslutad försöksverksamhet, beslutat sig för att börja samköra vissa register eller ändra vissa rutiner eller regler gällande kontrollarbetet.

I vissa fall har Statskontoret dock funnit det angeläget att närmare granska kopplingen mellan projekten och inträffade förändringar. Det gäller de indirekta projekten där det primära syftet varit att lämna förslag riktade till regeringen och/eller andra myndigheter. I fyra fall är det tveksamt om det finns en tydlig koppling mellan projekten och de förändringar som inträffat.

För 17 av de studerade kontrollprojekten konstaterades tydliga indikationer på att de kanske hade genomförts även utan medel från Kontrollfunktionen i staten. Statskontorets slutsats är dock inte att kontrollpengarna varit bortkastade. Däremot framförs 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, t.ex. inom EU-området.

Statskontoret ger vidare uttryck för att förändringarna i kontrollverksamheten i allmänhet inneburit att kontrollen blivit bättre, dvs. att fel och fusk med statliga medel förhindrats. Resultatmått som styrker denna positiva bild saknas dock i de flesta fall.

Trots att uttryckliga krav ställts på att projekten skall redovisa mått på vilka resultat som uppnåtts saknas sådana 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 av de studerade projekten har gjort en vederhäftig bedömning av resultatens ekonomiska betydelse, trots att en sådan efterfrågats. I de få fall då projekt redovisar resultat är de dock positiva.

Har myndigheternas kontrollfunktion prioriterats?

Statskontoret har studerat om satsningen på kontrollprojekten påverkat även andra delar av myndigheternas verksamhet. För att fånga både

myndigheter i allmänhet och myndigheter som själva bedrivit kontrollprojekt har Statskontoret gjort två olika analyser av utvecklingen från tiden före Kontrollfunktionen i staten fram till i dag. En analys har genomförts av fem myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden och där projekt finansierade med medel från Kontrollfunktionen i staten genomförts. Därutöver har Statskontoret gjort en analys av hur resultaten i den s.k. EA-värderingen, som Ekonomistyrningsverket genomför varje år, utvecklats för myndigheter i allmänhet.

Analys av fem områden

Statskontorets sammantagna bedömning är att det har skett en prioritering av kontrollfunktionen inom de myndighetsområden som analyserats. Det är mest påtagligt inom Socialförsäkringsadministrationen och Arbetsmarknadsverket, där kontrollfunktionen spelade en mycket begränsad roll i mitten av 1990-talet.

Inom Skatteförvaltningen har kontrollarbetet länge varit förhållandevis högt prioriterat. I jämförelse med perioden 1992–1993 har dock de resurser som satsas på kontroll ökat, även om de minskat de senaste åren. Kontrollfrågorna ges också en större plats i Skatteförvaltningens årsredovisning i dag jämfört med mitten av 1990-talet.

Statens jordbruksverk och Tullverket är myndigheter vars verksamhetsområden är mer svårbedömda då de i så hög grad påverkats av Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995. Det är vidare svårt att göra jämförelser med tiden före Kontrollfunktionen i staten. För Statens jordbruksverk finns enligt Statskontoret endast svaga indikationer på en prioritering av kontrollfrågor. Vid användning av en vidare definition av begreppet kontroll, än som används i rapporten i övrigt, konstaterar Statskontoret att de resurser som använts för kontroll ökat jämfört med mitten på 1990-talet, men också att kontrollfrågorna givits mer utrymme i årsredovisningarna. Tullverket är enligt Statskontoret extra svårbedömt då de förändrat kontrollverksamheten kraftigt. Den bedömning Statskontoret gör är dock att Tullverket prioriterar kontrollen högre i dag, en bedömning som baseras på den internationella uppmärksamhet nya arbetssätt rönt där Sverige ses som en förebild för riskanalystänkade och att göra ”rätt från början”.

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. Det indikerar enligt Statskontoret att kontrollprojekten kan ha medfört positiva spridningseffekter.

Därtill bedömer Statskontoret att förändringar av kontrollen inom de fem myndighetsområdena är bestående. Förändringarna är, oaktat om de beror på kontrollprojekten eller inte, oftast en integrerad del av den ordinarie verksamheten.

Regeringens satsning på att dela ut särskilda bidrag är dock långt ifrån det enda som påverkat utvecklingen. Tvärtom menar Statskontoret att ett flertal faktorer verkat i samma riktning.

Ett gemensamt drag för de fem myndighetsområdena är att det redan innan tidpunkten för den särskilda satsningen Kontrollfunktionen i staten var möjligt att skönja en ökad prioritering av kontrollfrågorna. Ett

exempel är att både Skatteförvaltningen och Arbetsmarknadsverket tillfördes särskilda medel för att stärka kontrollverksamheten. Ett annat exempel är Statens jordbruksverk och Tullverket där en satsning på kontrollfrågorna var nödvändig för att anpassa verksamheten till de nya krav som anslutningen till EU medförde. Därtill kommer att de fem områdena omfattades av statsmakternas beslut i mitten av 1990-talet att stora myndigheter skulle inrätta en funktion för intern revision.

Vad visar genomförda EA-värderingar?

Statskontoret har också analyserat om kontrollfunktionen stärkts hos myndigheter i allmänhet, dvs. oaktat om de tilldelats särskilda medel från Kontrollfunktionen i staten eller inte. Analysen har genomförts med hjälp av statistik hämtad från den s.k. EA-värdering som Ekonomistyrningsverket genomför varje år.

EA-värderingen har sin tyngdpunkt på redovisning och intern kontroll, där respektive område definieras av ett antal frågor. Inom ramen för analysen har ett urval av dessa frågor utgjort grund för en mätning över tiden. Enligt Statskontoret är det viktigt att notera att EA-värderingen inte omfattar ekonomiadministrativa områden med särskilt regelverk, vilket innebär att de system som hanterar mycket stora medelsflöden inte ingår. De mått Statskontoret redovisar mäter i stället hur myndigheterna sköter kontrollen av den typ av utgifter och intäkter som i princip alla myndigheter hanterar.

Analysen visar på en ständig förbättring i hur myndigheterna uppfyllt kraven enligt de utvalda frågorna i EA-värderingen (dvs. som Statskontoret definierat som kontrollfrågor). Detta intryck förstärks av att värdena förbättrats för samtliga frågor som ingår i måttet. Den sammanvägda utvecklingen är således inte ett resultat av en splittrad bild där vissa frågor visar på en förbättring och andra en försämring.

Resultaten är, enligt Statskontoret, en indikation på att kontrollen av statliga medel överlag stärkts inom statsförvaltningen, även utanför de särskilda system där stora penningströmmar hanteras mellan staten och medborgare eller företag. Att relatera denna positiva utveckling till några spridningseffekter av Kontrollfunktionen i Staten låter sig dock inte göras enligt Statskontoret. En mer direkt påverkan står att finna i det arbete som myndigheter som Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket bedrivit. Inte minst det faktum att en EA-värdering förekommer och uppmärksammar brister torde ha en direkt påverkan på myndigheterna att förbättra de verksamhetsområden där resultaten är mindre tillfredsställande.

Har anslaget syfte uppnåtts?

Det är enligt Statskontoret svårt att bedöma kontrollprojektens samlade effekt i förhållande till det bakomliggande syftet med anslaget Kontrollfunktionen i staten. De direkta effekterna av kontrollprojekten i form av förändringar i kontrollverksamheten är vid en första anblick ganska goda. Drygt hälften av de studerade projekten uppfyller helt kriteriet att betydande och bestående förändringar i kontrollverksamheten

har inträffat. Fem av projekten uppfyller delvis kriteriet. Statskontoret bedömer att det samlade värdet av dessa förändringar, om det hade varit möjligt att fastställa ett ekonomiskt värde på effekterna, är högre än de medel som kontrollprojekten tilldelats.

Statskontoret konstaterar dock att en stor del av de analyserade kontrollprojekten hade, helt eller delvis, genomförts även utan särskilda kontrollmedel. Om detta förhållande beaktas är de direkta effekterna mer begränsade. I detta sammanhang bör dock även de indirekta effekterna av kontrollprojekten vägas in i form av spridningseffekter av olika slag.

Under den period som anslaget för Kontrollfunktionen i staten funnits på statsbudgeten har det generellt skett en förstärkning och förbättring av kontrollen hos statliga myndigheter. Till en del beror denna förbättring troligen på olika typer av spridningseffekter från kontrollprojekten, men Statskontoret menar att analysen visar att det även finns många andra faktorer som verkat i samma riktning.

Råd för framtiden

Statskontoret anser att särskilda bidrag, som medel för att få myndigheter att agera i önskad riktning, är en styrform som regeringen bör använda med försiktighet. Varje satsning på denna typ av stimulans innebär att den normala incitamentsstrukturen, då myndigheter inom ramen för sina anslag skall bedriva en verksamhet effektivt, naggas i kanten. Vidare anser Statskontoret att det är viktigt att noggrant analysera i vilka situationer denna styrform bör användas.

Enligt Statskontoret skiljer sig dock erfarenheterna av denna satsning på ett positivt sätt från tidigare erfarenheter av att använda särskilda bidrag, då de flesta av förändringarna i kontrollverksamheten förefaller vara av bestående karaktär. Med detta menar Statskontoret bl.a. att förändringarna integrerats i ordinarie verksamhet.

De situationer då särskilda bidrag kan vara motiverade är enligt Statskontoret bl.a. då flera myndigheter samverkar i ett projekt, vid genomförande av s.k. riskprojekt, om projektresultaten har spridningspotential och då vinsterna av ett projekt inte tillfaller den myndighet som genomför projektet. Dessa situationer illustrerar enligt Statskontoret att myndigheter kan komma att avstå från att genomföra projekt som ökar förvaltningskostnaderna även om projektets positiva effekter är betydligt större.

Statskontoret anser vidare att det är viktigt att följa upp projektens resultat. Uppföljning och utvärdering är viktigt för att framtida satsningar på kontroll skall få än större genomslag. Tillförlitliga mätningar av faktiskt inträffade effekter kan oftast inte göras förrän minst ett år förflutit efter avslutat projekt. Enligt Statskontoret bör detta förhållande beaktas vid liknande satsningar i framtiden. Dessutom föreslår Statskontoret en ordning som innebär att en viss del av projektmedlen hålls inne tills dess att begärd resultatrapportering lämnats in och godkänts. Därmed stärks incitamenten för projekten att åstadkomma en ordentlig redovisning av de resultat som åstadkommit.

5 Regeringens bedömning

5.1 Kontrollfunktionen i staten

Kontrollfunktionen i staten omfattar de åtgärder som vidtas inom staten för att upprätthålla och öka säkerheten i uppbörd och utnyttjande av statliga medel. Kontrollen är viktig av flera olika skäl. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Detta förutsätter att den interna styrningen och kontrollen av statlig verksamhet är god. Enligt samma lag skall statens verksamhet granskas genom revision, vilket kan ses som ett led i att säkerställa att statens verksamhet bedrivs i enlighet med riksdagens beslut.

EG:s regelverk ställer höga krav på kontroll vid hantering av EU-medel. Bristande kontroll innebär att Sverige riskerar att träffas av ekonomiska sanktioner från EU. Europeiska revisionsrätten granskar bl.a. ländernas styrning och kontroll av unionens medel.

Ett annat viktigt skäl till god kontroll är att den offentliga sektorns legitimitet måste upprätthållas, dvs. att de skatter som statsmakterna beslutat om inbetalas och att bidrag av olika slag utbetalas endast till dem som är berättigade till bidrag och då till rätt belopp. Bristande kontroll i detta avseende kan leda till minskad tilltro till staten, vilket i sin tur påverkar respekten för såväl skatte- som bidragssystemen. Vidare innebär fusk, överutnyttjande och systembrister att våra gemensamma resurser inte används på ett för samhällsekonomin bästa sätt.

5.2 Kontrollprojektet

De hittills vunna erfarenheterna av arbetet med att stärka kontrollfunktionen i staten är till övervägande del positiva. När kontrollprojektet startade hade Sverige nyligen blivit medlem i EU, vilket ställde nya krav på kontroll. Riksrevisionsverket hade vid samma tidpunkt genomfört en granskning som visade på betydande brister i kontrollen av transfereringar. Samtidigt genomfördes ett omfattande besparingsprogram i staten som medförde minskade resurser för myndigheterna. Genom den särskilda satsningen på kontrollprojektet kunde arbetet med att stärka kontrollen av EU-medel påskyndas. Vidare har satsningen inneburit att kontrollfunktionen hos de myndigheter som hanterar såväl uppbörd som transfereringar snabbt kunnat förstärkas. Dessutom har ett omfattande samarbetsprojekt genomförts, *Kontrollrutinprojektet*, vilket inte hade kommit till stånd utan särskilda medel. Kontrollsatsningen visar att särskilda medel för ett visst ändamål underlättar fokusering på en specifik uppgift och skapar ett resursmässigt utrymme för utvecklingsinsatser. I ett ansträngt resursläge finns det annars risk för att angelägna utvecklingsbehov prioriteras ned.

Två lyckade exempel hämtade från Jordbruksdepartementets ansvarsområde är projekten *Datafångst* respektive *SAM-Internet*. Båda projekten visar på hur bra samarbete kring kontrollfrågor kan komma till stånd mellan de i stödprocessen involverade myndigheterna. Ett annat framgångsrikt exempel kan hämtas från Näringsdepartementets ansvarsområde, där de särskilda kontrollmedlen på ett konstruktivt sätt bidragit till att utveckla de programorienterade arbetsformerna som finns inom den regionala utvecklingspolitiken. Riksrevisionsverket har bl.a. via dialog med Näringsdepartementet säkerställt att studerade områden är relevanta för den fortsatta policyutvecklingen. Vidare har det specifika uppdraget tidsmässigt koordinerats med arbetet att utarbeta riktlinjer för arbetet med tillväxtprogram. Resultatet av det enskilda kontrollprojektet har därigenom kommit att påverka utformningen av kommande tillväxtprogram. Ytterligare ett lyckat exempel är *Kontrollrutinprojektet*, där ett färdigt system för informationsutbyte med direktåtkomst skall kunna införas i full skala fr.o.m. årsskiftet 2003/2004.

Förbättrat samarbete mellan olika aktörer är ett genomgående tema i projekten och en förutsättning för en ändamålsenlig kontroll. Som exempel kan nämnas projektet *Rätt ersättning* där ett samarbete har utvecklats mellan försäkringskassan, skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, polismyndigheten, åklagarmyndigheten, arbetsförmedlingen, kommunen, Posten och Ekobrottsmyndigheten. När det gäller kontroll av EU-medel kan nämnas att Statens jordbruksverk har utvecklat ett samarbete med andra länder.

5.2.1 Utvärderingar av Kontrollfunktionen i staten

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag att utvärdera kontrollfunktionen i staten (se kapitel 4). Utvärderingen har resulterat i såväl positiva som negativa iakttagelser. Regeringen delar Statskontorets bedömning att många betydande förändringar av den statliga kontrollen har inträffat. Vidare är det positivt att satsningen med att via projektbidrag stimulera kontroll av statlig verksamhet visat sig så framgångsrik. Därtill kommer att förändringarna i allmänhet har integrerats i den ordinarie verksamheten och att de förefaller vara av bestående natur. Denna bild bekräftas bl.a. av den analys Statskontoret genomfört inom fem myndighetsområden. Denna analys visar även att kontrollprojekten medfört positiva spridningseffekter till områden som inte varit föremål för projektbidrag.

De invändningar Statskontoret riktar mot den genomförda projektverksamheten tar främst sikte på två förhållanden. För det första finns det enligt Statskontoret tecken som tyder på att en stor andel av de granskade projekten hade kommit till stånd även utan särskilda medel från regeringen. Därtill anser Statskontoret att dokumentationen över vilka resultat projekten uppnått i de flesta fall är otillräcklig. Ett exempel på det sistnämnda är frånvaron av relevanta resultatmått. Därutöver ställer sig Statskontoret tveksam till att medel har beviljats till projekt som endast resulterat i kartläggningar av olika frågeområden. Detta strider enligt Statskontoret mot kriteriet att medel skulle beviljas projekt där förbättringar snabbt kunde nås.

Ett område som prioriterats av regeringen inom ramen för Kontrollfunktionen i staten är kontroll av EU-medel. Som framgår av den tidigare redovisningen av detta projektområde (se avsnitt 3.2) kan flera av de genomförda projekten bedömas vara exempel på satsningar som i princip borde ha kommit till stånd även utan särskilda medel. Regeringens intention har dock varit att projektbidragen i dessa fall skulle påskynda det svenska arbetet med att säkerställa en ändamålsenlig kontroll inom jordbruksområdet i samband med det svenska EU-medlemskapet. Denna intention redovisades även när regeringen föreslog kontrollsatsningen i budgetpropositionen för 1997. På övriga områden finns det också exempel på projekt som borde kommit till stånd inom myndigheternas ordinarie verksamhet. I enlighet med de ursprungliga intentionerna har syftet även i dessa fall varit att snabbt förstärka myndigheternas respektive kontrollfunktioner.

Regeringen delar till viss del Statskontorets kritik avseende bristande dokumentation över vilka resultat projekten uppnått. Därtill kommer att beskrivningen av omfattningen av fusk och systembrister är otillräcklig. Samtidigt är det svårt att med säkerhet fastställa den förväntade ekonomiska betydelsen av olika åtgärder inom detta område. Osäkerheten i beräkningarna har gjort att flera projekt avstått från att göra beräkningar eller bara lämnat grova uppskattningar som endast berör en begränsad tidsperiod. Det kan gälla t.ex. antalet upptäckta fall av fusk eller att antalet fall som lämnats till polisen ökat. Flera av de åtgärder som vidtagits har också en preventiv effekt som är svår att beräkna i ekonomiska termer. Regeringens särskilda satsning på att stärka den statliga kontrollfunktionen innebar att medel motsvarande ca 100 miljoner kronor per år i tre år avsattes för olika kontrollprojekt, vilket utgör ungefär två procent av de 5–7 miljarder kronor per år som RRV uppskattat kostnaderna för fusk, överutnyttjande och systembrister till. Noterbart är vidare att RRV i rapporten *Svart arbete* har beräknat det årliga skattebortfallet till mellan 20 och 40 miljarder kronor. Statskontoret gör bedömningen att det samlade värdet av de förändringar som kontrollprojekten lett till är högre än de medel som tilldelats.

När det gäller Statskontorets tveksamhet till att några projekt i huvudsak är att anse som kartläggningar har regeringen gjort bedömningen att projekten avsett prioriterade områden och att flera av dessa områden varit relativt utforskade och därmed har det varit rimligt att initialt genomföra en kartläggning. Vissa av Riksrevisionsverkets rapporter har utgjort kartläggningar som i sin tur utgjort underlag för andra kontrollprojekt eller för utredningar och uppdrag som inte omfattats av kontrollsatsningen i sig.

Riksdagens revisorer har granskat de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerar (förs. 2000/01:RR14, bet. 2001/02:KU5, rskr. 2001/02:39-41). Den centrala frågeställningen har varit hur styrning, insyn och kontroll fungerar i de fall regeringen själv ansvarar för beredning, beslut och genomförande. Kontrollfunktionen i staten var ett av de anslag som granskades, men till skillnad från Statskontorets utvärdering var syftet med revisorernas granskning att studera anslagets användning.

Revisorerna anser att regeringens roll som bidragsfördelare går att förena med den svenska förvaltningsmodellen. Revisorerna anser dock

att stöd i projektform bör användas restriktivt, vilket är den syn riksdagen har sedan tidigare. Enligt revisorerna finns det risk för att en omfattande bidragshantering tränger undan strategiska uppgifter och att myndigheternas roll tunnans ut. Motiv för att regeringen tar sig an verkställighetsuppgifter kan vara att det i ett inledande skede inom ett område är oklart vilka problem som skall lösas eller att alternativa organisatoriska lösningar saknas. Regeringens bedömning när det gäller att generellt stärka kontrollfunktionen i staten har varit att Regeringskansliet är bäst lämpad för denna uppgift. Finansdepartementet har haft ett starkt intresse i frågan och har även fungerat som projektledare, samtidigt som flertalet fackdepartement varit berörda och medverkat vid tilldelningen av projektbidrag. Uppgiften har varit och är strategisk för regeringen och det är svårt att finna en alternativ organisatorisk lösning som kan förväntas fungera bättre. Riksdagens revisorer delar regeringens bedömning i detta avseende (förs. 2000/01:RR14, s. 51 f).

Regeringen har för avsikt att för riksdagen redovisa sitt samlade ställningstagande till revisorernas förslag i budgetpropositionen för 2004 (skr. 2002/03:75).

5.2.2 Framtida satsningar för att stärka kontrollfunktionen i staten

Statskontoret anser att särskilda bidrag som medel för att få myndigheter att agera i önskad riktning är en styrform som regeringen bör använda med försiktighet. De situationer då särskilda bidrag kan vara motiverade är enligt Statskontoret sådana då flera myndigheter samverkar i ett projekt, vid särskilt riskfyllda projekt, när ett projekt kan sägas ha stor spridningspotential eller när vinsterna av ett visst projekt inte bedöms tillfalla den projektansvariga myndigheten. I samtliga dessa fall har den enskilda myndigheten begränsade incitament att själv finansiera en förstärkt kontroll.

Regeringen har för närvarande inte för avsikt att genom särskilda projektbidrag stärka den statliga kontrollfunktionen i staten ytterligare. Det kan dock inte uteslutas att liknande satsningar kan komma att bli aktuella. Regeringen delar Statskontorets uppfattning att bidrag i första hand skall utnyttjas för att få till stånd insatser som annars inte blivit av. Regeringen menar dock att bidrag även bör kunna användas för att påskynda viktiga förändringar och snabbt förstärka viktiga funktioner. Erfarenheterna av kontrollprojektet talar för en sådan hållning. Projektet visar att om bidrag ges i en situation då flera faktorer verkar i samma riktning är möjligheterna att få önskad effekt stora.

Regeringen har för avsikt att fortlöpande följa hur kontrollfunktionen i staten utvecklas inom ramen för det löpande arbetet med att utveckla en effektiv och väl fungerande förvaltning.

Riksrevisionen börjar verka från och med den 1 juli 2003, samtidigt som Riksrevisionsverket upphör som myndighet. Bildandet av Riksrevisionen leder bl.a. till att:

- regeringens möjligheter att lägga uppdrag på revisionsmyndigheten upphör,
- regeringens möjligheter att anmoda revisionsmyndigheten att besvara remisser upphör samt
- inriktningen av effektivitetsrevisionen kan komma att förändras, inte minst mot bakgrund av att regeringens och Regeringskansliets ansvar för kontroll- och styrningsfrågor förmodligen kommer att hamna i fokus på ett helt annat sätt än i dag.

Mot bakgrund av denna förestående nyordning redogör regeringen i det följande för några preliminära utgångspunkter för det fortsatta arbetet med att stärka den statliga kontrollfunktionen.

Kontroll och traditionella styrmedel

När Riksrevisionsverket upphör är det nödvändigt för regeringen att överväga hur tillgängliga styrmedel kan användas för att stärka den statliga kontrollfunktionen. De medel som närmast berörs är myndigheternas instruktion och regleringsbrev, mål- och resultatdialogen samt formerna för ansvarsutkrävande.

Internrevisionsutredningen (dir. 2002:153) kommer att lämna sitt slutbetänkande hösten 2003. När det gäller myndighetsledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen kommer verksförordningsöversynen att lämna ett slutbetänkande den 1 november 2003 (dir. 2001:117). Efter sedvanligt remissförfarande kommer regeringen att ta ställning till hur myndighetsledningens ansvar för styrning och kontroll bör regleras, men också till hur den statliga internrevisionen bör utformas och verka. I detta sammanhang aktualiseras överväganden gällande vad som skall regleras i särskild förordning respektive i myndigheternas instruktion, men också formen för och innehållet i mål- och resultatdialogen. Redan i dag är det möjligt för regeringen att genom regleringsbrev ge myndigheter i uppdrag att särskilt belysa t.ex. status på den interna styrningen och kontrollen. Vidare har Internrevisionsutredningen möjlighet att överväga hur det samlade ansvaret för den statliga internrevisionen skall fullgöras. Därvid aktualiseras frågan om behovet av att renodla detta ansvar, vilket t.ex. berör hur ansvaret för dessa frågor på ett lämpligt sätt bör hanteras för staten som helhet.

Då Riksrevisionen bildas ökar kraven på regeringen att återkomma till riksdagen med en redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Detta kan i sin tur medföra ett behov av att

förtydliga regeringens krav på myndigheterna och ett ökat behov av att kunna utkräva ansvar. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en diskussion om hur formerna för ansvarsutkrävande kan utvecklas, varvid kontroll- och styrningsfrågor står i centrum.

I sammanhanget kan noteras att Regeringskansliets kapacitet avseende kontroll- och styrningsfrågor för närvarande är föremål för överväganden. I såväl rapporten Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder (januari 2003) som i rapporten Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet (september 2002) identifieras ett behov av att stärka regeringens och Regeringskansliets arbete med kontroll och styrning.

Utredningsväsendet och kontrollfrågor

I rapporten Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet (september 2002) föreslås att kommittéer i betydligt större omfattning än vad som sker i dag bör användas för utvärderingar. På liknande sätt är det enligt regeringens uppfattning rimligt att överväga om inte kommittéväsendet även kan vara en lämplig form för att belysa olika kontrollrelaterade frågor.

Det borde vara möjligt att inom ramen för utredningsväsendet tillföra frågeställningar som inriktas mot olika kontrollspekter. En av de påtagliga fördelarna med att använda kommittéväsendet för kontrollfrågor är den stora flexibilitet kommittéformen möjliggör vad gäller att kombinera olika erfarenheter, från t.ex. privat sektor, offentlig sektor och EU, men också från olika sakområden.

Värdering av myndigheternas interna styrning och kontroll

Ekonomistyrningsverket genomför årligen jämförelser mellan statliga myndigheter med avseende på ekonomiadministrativ standard (s.k. EA-värdering). Som framgår av kapitel 4 finns inslag i den nuvarande EA-värderingen som, om än i begränsad omfattning, berör myndigheternas interna kontroll.

Regeringen har därför för avsikt att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att lämna förslag till hur nuvarande EA-värdering kan vidgas till att även omfatta en värdering av myndigheternas interna styrning och kontroll alternativt lämna förslag till hur en sådan värdering kan genomföras på annat sätt.

Lärande och spridning

Ett led i arbetet med att successivt stärka den statliga kontrollfunktionen är att med viss regelbundenhet sammanställa lärdomar och erfarenheter från förvaltningen. Genom att göra myndigheternas såväl positiva som negativa erfarenheter kända är det möjligt att bidra till en effektivare intern styrning och kontroll. Ansvariga departement och berörda myndigheter kan på så sätt få stöd i arbetet med att säkra en ändamålsenlig kontrollnivå. Regeringen har mot denna bakgrund för

avsikt att i ett första steg genomföra en uppföljning av arbetet med Skr. 2002/03:137 regeltillämpning och kontroll i staten.

Bilaga 1

Genomförda projekt – redovisning per område

I denna bilaga lämnas en redogörelse per projektområde och projekt av projektbidragets storlek, eventuellt dokumenterad tillkommande egenfinansiering, tidpunkt för regeringsbeslut samt lämnade projektrapporter. När det gäller redovisningen av vilka medel berörda myndigheter lämnat till de olika projekten är det endast undantagsvis som denna storhet framgår av respektive rapport. Vid en genomgång av lämnade projektrapporter framgår dock att myndigheterna i normalfallet även tagit respektive förvaltningsanslag i anspråk för att finansiera projektarbetet.

Flertalet projekt har redovisats i huvudtexten, varför någon ytterligare redovisning av innehållet inte lämnas i denna bilaga. Däremot lämnas en kortare redogörelse för de projekt som i huvudtexten redovisats i kategorin övriga projekt inom området.

1 Kontroll av bidrags- och försäkringssystem

Riksförsäkringsverket: Rätt Ersättning

Projektbidrag: 61,0 miljoner kronor

Egenfinansiering: 28,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03, 1997-12-19 och 1999-02-11

Rapporter: 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, 2000-05-25

Riksrevisionsverket: Företagsstöd

Projektbidrag: 3,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03 och 2000-11-09

Rapporter: Hur fördelas företagsstödet? (RRV 1999:40), Företagsstöd – kvalitet i beslutsprocessen (RRV 2001:22)

Riksrevisionsverket: Motverka fel och fusk

Projektbidrag: 5,1 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06, 1997-04-03 och 1999-02-11

Rapporter: Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning (RRV 1999:39A), Välfärdssystemen behöver förenklas (RRV 2002:20)

Arbetsmarknadsstyrelsen: Kontrollrutinprojektet

Projektbidrag: 20,3 miljoner kronor, varav rekvirerat 19,2 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06, 1997-12-19, 1999-02-11, 2000-01-27 och 2002-02-14

Rapporter: Kontrollrutinprojektet, slutrapport 2002-11-27 samt statusrapporter 2001-10-25, 2000-11-14, 2000-04-05, 1999-10-28, 1999-06-01 och 1998-11-24

Statens invandrarverk/Migrationsverket: Projekt ARGUS

Projektbidrag: 5,3 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1998-06-22 och 1999-02-11

Rapporter: Projekt ARGUS (slutrapport, Migrationsverket 2000-12-31)

Statens invandrarverk/Migrationsverket: Kartläggning av bosättning (projekt 2:12)

Projektbidrag: 4,1 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1998-06-22 och 1999-02-11

Rapporter: Projekt 2:12 (slutrapport, Migrationsverket 2002-10-11)

Statens invandrarverk/Migrationsverket: Projekt Återvändande

Projektbidrag: 3,0 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-11-09

Rapporter: Projekt Återvändande. En kartläggning av återvändande-ärenden där personen har valt att avvika (projektrapport, Migrationsverket MV-11-2002-4464)

Riksrevisionsverket: Styrning och kontroll av samverkansprojekt

Projektbidrag: 2,9 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-11-09

Rapporter: Staten i samverkan – Myndigheternas roll i de regionala tillväxtavtalen (RRV 2002:23)

Arbetsmarknadsstyrelsen: Kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen

Projektbidrag: ca 4,4 miljoner kronor, varav rekvirerat 3,2 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03 och 1997-12-19

Rapporter: Projekt med talsvar (2001-06-18), Slutrapport Inscanning av rekvisitioner (1999-08-26)

Kontroll inom arbetslöshetsförsäkringen omfattade tre projekt, varav ett projekt utgjorde en begränsad förstudie inom ramen för genomförd huvudstudie. Det ena projektet avsåg frågan om utvecklande av en särskild talsvarsteknik vid utbetalning av ersättning vid arbetslöshet. Projektet syftade till att finna en teknisk lösning för utbyte av information mellan besöken på Arbetsförmedlingen. Avsikten var att aktivera de arbetssökande, att sortera ut vilka sökande som fortfarande var aktuella på arbetsförmedlingen, att identifiera vilka sökande som var förhindrade att ta arbete och som uppbar ersättning samt att utöka kontakterna mellan arbetsförmedling och arbetslösa. Under hösten 1998 bedrevs en försöksverksamhet vid Arbetsförmedlingen i Karlshamn. Genom denna prövades talsvarsdialogen samt hur de arbetssökande arbetade i systemet. Trots visst dubbelarbete var förmedlarna positiva då bl.a. kännedom om i vilken utsträckning de arbetssökande kunde ta arbete ökade. Projektet avbröts dock i förtid. Systemet med Talsvar föreföll med tanke på utvecklingskostnaderna vara ett dyrt system för en minoritet av de sökande. Vidare ansåg AMS att de mål som skulle kunna uppnås genom telefonbaserad talsvarslösning i stället kunde uppnås genom att utnyttja vid aktuell tidpunkt redan utvecklad teknik.

Det andra projektet avsåg en försöksverksamhet avseende teknisk rationalisering genom att med stöd av inscanning av rekvisitioner frigöra resurser för att stärka kontrollen av åtgärdsmedlen. Ett av huvudmotiven till genomförandet var de påpekanden som RRV gjorde i en rapport från 1995 angående brister i rutinerna för utbetalning av lönebidrag och rekryteringsstöd. Projektet inleddes våren 1998 med en förstudie som följdes av en upphandling av konsulttjänster, programvaror och utrustning. En försöksverksamhet initierades vid AMS Ekonomitjänster i Västerås avseende rutinerna för lönebidrag och ESF Mål 3 med syfte att belysa aspekterna rutinutformning, kvalitetsförändring, arbetsbesparing, driftsstörningar samt arbetsmiljöeffekter.

Försöksverksamheten visade att de rutiner som tillämpades vid Ekonomitjänster i Västerås i den ordinarie verksamheten höll en avsevärt högre kvalitet än de rutiner som låg till grund för RRV:s granskning 1995, men även jämfört med de antaganden som låg till grund för försöksverksamheten. Mot denna bakgrund blev rekommendationen att scanningsbaserade åtgärdsrutiner för rapporterings- och kontrollrutiner vid aktuell tidpunkt inte borde införas. Däremot mynnade försöksverksamheten ut i en rekommendation att dåvarande granskningsinsatser borde ses över, vilken bl.a. avsåg utformningen av

rekvisitionsblanketter och ifyllnadsanvisningar samt ett allmänt Skr. 2002/03:137 ifrågasättande av dåvarande granskningsinsatser.

Riksrevisionsverket: Utbildning av internrevisor

Projektbidrag: ca 2,8 miljoner kronor, varav rekvirerat 1,8 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03 och 1999-02-11

Rapporter: Rapport avseende projekt för utbildning av och nätverk för internrevisor samt kvalitetsuppföljning av internrevisionen 1997–1998 (RRV dnr 20-97-0930, 1999-05-19), Kontrollprojektet – Utbildning av och nätverk för internrevisor (RRV dnr 20-2000-1628, 2002-10-09)

Syftet med projektet var att stärka den interna kontrollen och styrningen i statsförvaltningen. Projektet genomfördes i form av kurser och seminarier för internrevisor i staten perioden 1997–1998. Dessutom bidrog projektet till bildandet av ett nätverk mellan internrevisor. RRV genomförde 1998 en genomgång av samtliga riskanalyser och revisionsplaner för 1997 och 1998 samt rapporter för 1995/96 och 1997. Den visade att det skett vissa förbättringar av kvaliteten på riskanalyser och revisionsplaner för 1998 jämfört med 1997. Vid några myndigheter var dock kvaliteten fortfarande alltför låg.

Därefter fortsatte projektet perioden 1999–2001, om än inte av samma omfattning som under den inledande perioden. Utbildningen skedde i form av särskilt anordnade kurser, men också genom medverkan i RRV:s grundutbildningsprogram. Därtill genomfördes årligen ett seminarium för internrevisor på olika teman. Denna del av projektet omfattade även att efter avslutad insats genomföra en kvalitetsuppföljning av internrevisionen i staten. Någon sådan genomfördes dock inte, bl.a. med hänvisning till den granskningsrapport som myndigheten i särskild ordning lämnade sommaren 2002 – Internrevisionen i staten (RRV 2002:12).

Riksrevisionsverket: Betalningsdisciplin beträffande statliga fordringar

Projektbidrag: 1,35 miljoner kronor, varav rekvirerat 1,2 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19

Rapporter: Betalningsdisciplin beträffande statliga fordringar (RRV, slutrapport 23-1998-32)

Det övergripande syftet med projektet var att bidra till en förbättrad intern kontroll i myndigheternas hantering av sina fordringar avseende allmänna mål. Utgångspunkten var att lång tid kan förflyta från det att fordran uppkommer tills att betalning skall inkomma till myndigheten. Ytterligare tid kan förflyta innan krav skickas ut. Vidare kan indrivningsverksamheten komma i gång sent.

En genomgång har främst skett av sådana allmänna mål som var av beloppsmässig mer väsentlig betydelse genom ett urvalsförfarande. En genomgång gjordes även av till Kronofogdemyndigheten i Stockholm överlämnat underlag för s.k. manuell restföring. Därvid har en mätning gjorts av tidsåtgången mellan datum för fordrans förfall och datum för restföringsuppdragets ankomst till Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndighetens indrivningsarbete var dock inte föremål för närmare genomgång. Vidare gjordes endast en översiktlig genomgång av rutiner som tillämpas när det gäller restföring i det s.k. skattekontot. Vad gäller bevakningar av fordringar i uppdragsverksamhet har endast en översiktlig genomgång genomförts.

Arbetet med faktainsamling tog längre tid än vad som ursprungligen beräknats, varför RRV inte hann med att i planerad utsträckning genomföra analys och utforma förslag inom utsatt tid. Tilldelade medel förbrukades därför inte fullt ut.

En slutsats av projektet var att det tidsmässiga krav som ställs i indrivningsförordningen (1993:1229), gällande överlämnande av fordringar till Kronofogdemyndigheten, uppfylls när det gäller s.k. maskinell överlämning. Utveckling av ADB-stöd förbättrar enligt RRV möjligheterna till snabbhet i överföringen. Däremot var det mera osäkert om det tidsmässiga kravet uppfylldes när det gällde s.k. manuell överföring.

Socialstyrelsen: Stimulansbidrag

Projektbidrag: 1,2 miljoner kronor, varav rekvirerat 0,6 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19

Rapporter: Konsten att veta vad man ska göra med ett stimulansbidrag (Socialstyrelsen, rapport, dnr 60-4160/98)

Projektet syftade till att redovisa underlag för och förslag till snara och konkreta förändringar för medelshanteringen av statliga stimulansbidrag. De stimulansbidrag som omfattades av undersökningen var sådana som utgick i samband med tre stora reformer inom vård- och omsorgsområdet, dvs. Ädel-, Handikapp- och Psykiatrireformerna.

Projektet omfattade två uppgifter. Den första var att gå igenom ett antal stimulansbidrag som Socialstyrelsen haft ansvaret för att fördela och följa upp. Genomgångarna syftade till att beskriva användningsområden för stimulansbidragen, storlek och tidsperiod för bidragen, hur fördelning och uppföljning gått till samt vilken kunskap som tagits fram om stimulansbidragen vad gällde uppnådda resultat och långsiktighet. I denna uppgift inkluderades även en undersökning av hur några av de projekt som tilldelats stimulansbidrag hade fortlevt och integrerats i ordinarie verksamhet efter det att bidragen tagit slut. Den andra uppgiften bestod i att lämna förslag till en förbättrad utformning av statliga stimulansbidrag.

Projektet har identifierat dels viktig information om processerna kring stimulansbidragens hantering, dels grundläggande faktorer för att myndighetsprocessen skall fungera tillfredsställande. Vidare framgår att det är svårt att i efterhand försöka finna generaliserbar kunskap om

projektsatsningar om inte sådan kunskap explicit efterfrågats i myndighetsuppdragen. Projektet visade även att i princip samtliga projekt som följts upp har länkats in i den ordinarie verksamheten i linje med reformens intentioner. Däremot var det inte möjligt för projektet att ge svar på frågan om detta gäller generellt och i vilken utsträckning erfarenheterna av projekten spritts till en vidare krets än den egna kommunen – det egna landstinget.

Mot bakgrund av den initiala genomgången konstaterade projektet att kunskapen om de statliga stimulansbidragen behöver öka. Av särskild vikt är därvid att öka kunskapen om vilka resultat som genereras i kommunernas och landstingens verksamhet när huvudmännen tilldelas stimulansbidrag samt att få en uppfattning om resultaten tas tillvara och integreras i den ordinarie verksamheten. En annan viktig slutsats som anfördes var att återrapporeringen av stimulansmedlen bör göras med hjälp av en s.k. riktad uppföljning. Projektet redovisade därvid två huvudalternativ för hur riktade uppföljningar kan användas i framtiden.

Att fördela stimulansbidrag med hjälp av kapiteringsprincipen är ett enkelt och snabbt sätt nå ut till kommuner och landsting med medlen. Principen fungerar bra om regeringen med kort varsel vill markera en viktig fråga, då bidraget skall nå alla delar av landet samt när den regionala och lokala nivån skall ges förhållandevis stort inflytande över medlen. Den närmare medelsanvändningen bestäms i hög grad av huvudmännen. Genom att ange villkor som skall vara uppfyllda innan en utbetalningen sker kan Socialstyrelsen i viss omfattning styra medelsanvändningen. Därtill kan olika villkor angående redovisningen av medlen anges.

Det andra huvudalternativet som projektet redovisade avsåg att fördela stimulansbidrag genom ett ansökningsförfarande. Denna ansats är att föredra då en förhållandevis stark statlig styrning önskas, då ojämnheter och olikheter över landet skall utjämnas eller när det handlar om att stimulera uppbyggnad av olika region- eller rikscentra. Ett ansökningsförfarande medför stora arbetsinsatser för Socialstyrelsen. Därtill kommer att det tar förhållandevis lång tid innan medlen kan utbetalas och omsättas i kommunernas och landstingens verksamheter. Statens möjlighet att påverka och styra hur medlen används är stor och därmed vilar ett ansvar på Socialstyrelsen att medlen fördelas på ett rimligt sätt till landets olika regioner och till olika typer av projekt.

I anslutning till beskrivningen av respektive alternativ redovisade projektet även förslag till en checklista. I denna del berörde de lämnade förslagen till ändrad utformning av statliga stimulansbidrag tre nivåer: grundutformning, utformning av regeringsuppdrag samt utförandet vid Socialstyrelsen.

Riksrevisionsverket: Införande och drift av ett transfereringskonto

Projektbidrag: 2,0 miljoner kronor, varav rekvirerat ca 0,9 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19

Rapporter: Effektivare informationsförsörjning inom transfereringsområdet – granskning av förutsättningarna för införande och drift av ett transfereringskonto (RRV 1998:48)

Syftet med projektet var att granska förutsättningarna för någon form av centralt register med definierad systemägare och med uppgifter om sociala förmåner i form av ersättningar och bidrag till individer och hushåll. Registret (benämnt ”transfereringskonto”) skulle betjäna en rad olika funktioner, primärt på myndighetsnivå, men även i ett bredare samhällsperspektiv (beslutsstöd, efterhandskontroll, medborgarservice, statistik, m.m.).

RRV föreslog dock inte att något centralt register skulle skapas av det åsyftade slaget då genomförd kartläggning och analys visade att de informationsbehov som identifierats bäst tillgodoses genom fortsatt utveckling i en decentraliserad IT-miljö som bygger på utbyte av data mellan existerande system. RRV hänvisade därvid till det s.k. Kontrollrutinprojektet och påtalade att det är angeläget att ta tillvara de ytterligare möjligheter till ökad effektivitet och förbättrad service som en sådan struktur för ökad informationssamverkan lägger grunden för. RRV tillstyrkte därför en vidareutveckling av Kontrollrutinprojektet. RRV bedömde det vidare som angeläget att regeringen skapar de förutsättningar i form av beslut och ställningstaganden m.m. som löpande kan komma att krävas för den stegvisa utvecklingen och implementeringen av projektet. Även i övrigt borde regeringen ge sitt stöd och utöva erforderligt inflytande på de i projektet ingående myndigheterna i syfte att säkerställa ett effektivt utvecklingsarbete.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Kontrollförbättringsprojektet

Projektbidrag: 1,4 miljoner kronor, varav rekvirerat ca 0,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1998-06-22 och 1999-02-11

Rapporter: Kontrollförbättringsprojektet (Preliminär slutrapport, Länsstyrelsen i Kalmar län 109-7083-97, 22/06/2000)

Projektet syftade till att förenkla och förbättra kontrollen av utbetalade bidrag från länsstyrelserna. Det har skett med hjälp av den detaljkunskap och den rutin av praktisk administration som finns inom de olika funktionerna på länsstyrelserna. Därtill var syftet att finna en kontrollmetod, oberoende av vilken verksamhet den utförs i, för underhandsuppföljning. För att mäta effekterna av utbetalade stöd och bidrag i Sverige krävs både kortsiktig och långsiktig uppföljning.

Gemensamt för dessa stöd är bl.a. att de utförs vid rätt tidpunkt och inte för långt i efterhand. Då programperioderna i EU sträcker sig över begränsade tidsperioder är det viktigt med så bra och snabb underhandsuppföljning som möjligt.

Projektet inriktades på att undersöka och presentera förslag till förändringar i kvalitativa termer. Projektet bestod av två delar. Den första avsåg en del av de stöd och bidrag som ges till lantbrukare, vilka administreras av länsstyrelsernas lantbruksenheter. Projektet omfattade såväl intervjuer som gruppdiskussioner. Samtliga länsstyrelser bereddes möjlighet att delta.

Den andra delen av projektet avsåg övriga EU-stöd och bidrag där Statens jordbruksverk är fondförvaltare och länsstyrelserna, och i vissa fall de nybildade regionala självstyrelseorganen, handhar administrationen. Enbart stöd och bidrag som finansieras av EG:s strukturfond för jordbruk omfattades av projektet. I denna del var syftet att kartlägga orsakerna till att utbetalningarna går långsamt avseende jordbruksfonden (utvecklingssektionen). I denna del inriktades projektet på tre arbetsområden, vilka var fokusering, regeländringar/tolkningar respektive organisation.

Projektet mynnade ut i en studie av nuvarande kontrollstruktur. Vidare lämnades vissa förslag på ytterligare förändringar av arbetssätt på länsstyrelserna, men även vad gäller fondförvaltarnas hantering.

Statskontoret: Myndigheternas konsultanvändning

Projektbidrag: 1,7 miljoner kronor, varav rekviderat drygt 1,2 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-01-27

Rapporter: Konsulter – Hur, varför och till vad? (Statskontoret 2001:13)

Syftet med studien var att bidra till utveckling av statens konsultanvändning genom lärande och erfarenhetsöverföring mellan myndigheter. Studien omfattade därvid att lyfta fram goda exempel på rutiner vid konsultanvändning som andra myndigheter kan dra lärdom av. Vidare syftade studien till att identifiera och beskriva olika situationer och problem en myndighet ställs inför i valet mellan att anlita en konsult eller att utföra arbetet med egen personal.

Utifrån ett antal kriterier, myndighetens IT-beroende, ålder, geografiska placering, uppgifter och kända användning av konsulter, valdes inledningsvis ut femton myndigheter. Efter dialog och med beaktande av valda kriterier valdes slutligen fem statliga myndigheter ut för att utgöra fallstudier. Genom den av myndigheten utsedda kontaktpersonen erhöles överblick över myndighetens konsultanvändning. Dessutom genomfördes intervjuer med personer på olika nivåer inom myndigheterna. Vidare knöts en referensgrupp till projektet med representanter från Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Nämnden för offentlig upphandling och Riksdagens revisorer.

Statskontoret konstaterade att konsultanvändningen är en strategisk fråga, att fungerande administrativa rutiner ökar effektiviteten, att det är

viktigt att styra konsulter för att få ett bra resultat och att långsiktig kompetensförsörjning kräver kunskapsöverföring på kort sikt. Vidare fastställdes att uppföljning och utvärdering ger erfarenheter samt att ta tillvara erfarenheter gör myndigheten till en bättre konsultanvändare.

Nämnden för offentlig upphandling: Råd om upphandling av konsulttjänster

Projektbidrag: 0,3 miljoner kronor

Egenfinansiering: 0,3 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-11-09

Rapporter: Upphandling av konsulttjänster enligt 6 kap. LOU (NOU 2003)

Syftet med projektet var att tillgodose informationsbehovet om konsultupphandling genom distribution av en broschyr om upphandling av konsulttjänster. Det främsta syftet var att ge en mindre van upphandlare sådan insyn i regelverket att onödiga fel och misstag kan undvikas. Avsikten var att på ett kortfattat och lättförståeligt sätt lämna upplysningar om det som behöver beaktas vid en konsultupphandling samt genom hänvisningar till EG-domstolens och svenska domstolars domar och därtill även NOU:s uttalanden och yttranden uppmärksamma de svårigheter som kan uppstå vid en konsultupphandling. Intentionen var att i broschyren förklara vilka krav som kan ställas, ge exempel på klara och mätbara utvärderingskriterier samt utforma en checklista för upphandlingen.

Projektet genomfördes med stöd av flera av nämndens jurister.

Riksrevisionsverket: Anskaffning av IT

Projektbidrag: 3,0 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-11-09

Rapporter: Investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling – en granskning av processen från idé till uppföljning (Riksrevisionsverket, Utkast till slutrapport 2002-12-11) [Se även RRV 2002:30.]

Projektet omfattade fem myndigheter: Arbetsmarknadsverket (AMV), Lantmäteriverket (LMV), Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Vägverket (VV). Granskningen fokuserade på myndigheternas processer för ledning och styrning av sina IT-investeringar. Granskningen syftade till att:

- granska myndigheternas förmåga att hantera sina investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling,
- ge vägledning för andra myndigheter att utforma sina investeringar på ett sätt som ökar sannolikheten för framgång och för att undvika misstag, där särskild vikt lagts vid att ge ledningen

vid myndigheterna instrument för att bättre kunna styra sina myndigheters IT-investeringar. Skr. 2002/03:137

Granskningen har genomförts i ett antal steg. Inledningsvis har en granskningsmodell inklusive granskningsfrågor tagits fram (INVIT-modellen), som sedan använts i de fem fallstudierna. Med utgångspunkt i modellen har sedan granskningen genomförts med stöd av myndighetsdokument, besvarade enkäter, intervjuer, seminarier och dialog med berörda myndigheter.

RRV konstaterar att det finns en betydande potential för att åstadkomma en mer effektiv styrning och ledning av myndigheternas investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling. Det ställer i sin tur ett antal krav på såväl myndigheter som regeringen.

RRV konstaterar att den snabba IT-utvecklingen medför nya krav på myndigheterna, men medför samtidigt krav på att regeringens styrning utvecklas. Vidare bör regeringen medverka till att baskrav på IT-baserad verksamhetsutveckling preciseras. Enligt RRV bör regeringen ge Statskontoret i uppdrag att föreslå sådana baskrav.

2 Kontroll av EU-medel

Riksrevisionsverket: Risk för sanktioner mot svenska staten inom jordbruksområdet

Projektbidrag: 0,9 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03

Rapporter: Risk för sanktioner mot svenska staten p.g.a. bristande regelefterlevnad inom Jordbruksfonden, 1997-17-18, Sker rätt utbetalning av bidrag inom fiskefonden, 1997-12-19

Statens jordbruksverk: Anpassning till EU:s kontroll och administrationskrav

Projektbidrag: 3,6 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06

Rapporter: Kontrollfunktionen i staten – Slutrapport projektet Anpassning till EU:s kontroll och administrationskrav (ATEKA-projektet), 1999-06-25

Statens jordbruksverk: Miljöstödsprojektet

Projektbidrag: 3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 1997-03-06
Rapporter: Miljöstödsprojektet, 1999-06-30

Statens jordbruksverk: Förstärkt kontroll av exportbidrag

Projektbidrag: 3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 1997-03-06
Rapporter: Slutrapport från projekt Förstärkt kontroll av exportbidrag, 1999-04-21

Statens jordbruksverk: Fondkoordinatorsprojektet

Projektbidrag: 3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 1997-04-03
Rapporter: Kontrollfunktionen i staten – slutrapport Fondkoordinatorsprojektet, 1999-06-09

Statens jordbruksverk: Kontroll av strukturstöd

Projektbidrag: 3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 1997-12-19
Rapporter: Kontroll av strukturstöd inom ramen för anslag A 20
Kontrollfunktionen i staten, 2000-10-25

Statens jordbruksverk: Kontroll av direktstöd

Projektbidrag: 3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 1997-12-19
Rapporter: Kontroll av direktstöd, 2000-04-05

Statens jordbruksverk: Kontroll av miljöprogrammet

Projektbidrag: 3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 1997-12-19
Rapporter: Kontrollfunktionen i staten. Slutrapport för projekt Utbildning och uppföljning rörande medelsförvaltningen inom stödet för UID (inom miljöprogrammet), 2000-06-19

EU-bedrägeridelegationen: Skyddet av EG:s medel i Sverige

Projektbidrag: 312 000 kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06

Rapporter: Regelverken m.m. för att skydda EG:s medel i Sverige, RRV 1997:52

EU-bedrägeridelegationen: Analys av skyddet för EU-medel i Sverige

Projektbidrag: 210 000 kronor

Regeringsbeslut: 2000-05-11

Rapporter: Skyddsnivån avseende EU-medel i Sverige, PM Statskontoret, 2000-06-05

Statens jordbruksverk: Datafångst

Projektbidrag: 11,5 miljoner kronor

Egenfinansiering: 1,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19, 1999-02-11 och 2000-11-09

Rapporter: Rapport pilotprojekt Datafångst 1998, 1999-03-01; Slutrapport Datafångst 1999/2000, 2001-10-18; Slutrapport Datafångst fas 2 – SAM Internet, 2002-11-26

Generaltullstyrelsen/Tullverket: Säkerheter m.m. i tullproceduren

Projektbidrag: 3,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06 och 1997-12-19

Rapporter: Säkerheter m.m. i tullproceduren, 2001-06-11

Statens jordbruksverk: Samordning och säkring av EU:s kontrollkrav hos länsstyrelserna (SeQnd)

Projektbidrag: 4 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1999-02-11

Rapporter: SEQND, verksamhetsutveckling i samverkan, 2002-11-25

Statens jordbruksverk: ADB-stött kontrollarbete

Projektbidrag: 1,2 miljoner kronor

Egenfinansiering: 1,1 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19

Rapporter: Redovisning av projekt ADB-stött kontrollarbete ur anslaget A20 (Rara projektet), 1999-04-28

Projektet har varit inriktat på att utveckla ett system som ska öka effektiviteten och höja kvaliteten i den fysiska kontrollverksamheten avseende exportbidrag som Tullverket utför. Systemet har skapat möjligheter för en elektronisk överföring av data mellan Tullverket och Statens jordbruksverk, mallar för rapporter, en funktion för granskning av rapporter, en funktion för statistikbearbetning samt en funktion för överföring av data till sakenheter. Systemet har bl.a. medfört att risken för att rapporter förkommer av misstag minskat, att risken för att någon glömmer att fylla i uppgifter minskat och att risken för att vissa kontrollproblem förbises minskat. Statens jordbruksverk kan vidare säkerställa uppgifter om kontrollfrekvenser på ett bättre sätt än tidigare. Dessutom kan uppföljning och styrning av verksamheten ske på ett mer tillförlitligt sätt.

Statens jordbruksverk: Utveckling av produktionsgrenskalkyler för kontrolländamål

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor, varav rekvirerat 0,1 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19

Rapporter: Rapportering och uppföljning av projektet Utveckling av produktionsgrenskalkyler för kontrolländamål, 1999-07-07

I samband med hantering av EU-stöd för nyetablering respektive investeringar förutsätter EU:s regler att ekonomiska planer har upprättats av sökanden och bedömts av myndigheten. Projektet har syftat till att ta fram produktionsgrenskalkyler särskilt anpassade för användning i den stödgranskning och den hantering av ersättningsansökningar som sker vid Statens jordbruksverk och länsstyrelserna. Projektet prövade att vidareutveckla en produkt som var under framtagande av Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (s.k. LES-kalkyler). Huvudinriktningen i projektet kom dock att bli att delta i ett projekt som drevs av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU-projektet). En färdig kalkylprodukt från SLU-projektet förelåg inte vid slutrapporteringen. LES-kalkylerna bedömdes utgöra ett värdefullt komplement. Projektet blev billigare än beräknat då Statens jordbruksverk kom att delta i SLU-projektet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Samverkansprojekt för att bekämpa ekonomisk brottslighet

Skr. 2002/03:137

Projektbidrag: 1,5 miljoner kronor, varav rekvirerat 1,4 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1998-06-22 och 1999-02-11

Rapporter: Gävleborg – vitt län, projektrapport 2000-03-10

Som framgår av förordning (1997:899) om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet skall det i varje län finnas ett regionalt samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Länsstyrelsen i Gävleborg har, genom samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet, beviljats projektmedel för ett projekt kallat Gävleborg – vitt län. Projektet har varit uppdelat i tre delprojekt,

Projekt Snövit, är ett PREvisionsprojekt som i huvudsak har avsett förebyggande åtgärder när det gäller offentlig upphandling och bidrag. Projektet har koncentrerats till att utveckla ett samarbete mellan offentliga myndigheter i samband med upphandling. De upphandlande enheterna har genom projektet blivit observanta på att i sin upphandling undvika att bidra till en snedvriden konkurrens genom att anlita oseriösa företag.

PEK-projektet har syftat till att undanröja och förebygga ekonomisk brottslighet samt att tidigt upptäcka och beivra sådan brottslighet. PEK (Preventiv Ekonomisk Kontroll) innebär oannonserade besök hos personer som synes driva näringsverksamhet och som befinner sig i riskzonen för att dras in i ekonomisk kriminalitet. Samtliga marknads- och festivalarrangörer i länet omfattades av projektet. Projektet har medfört att samarbetet mellan de samverkande myndigheterna polisen, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten har utvecklats.

Projektet EU-relaterade stöd- och kontrollfrågor har syftat till att öka samarbetet på regional nivå för att förebygga, upptäcka, utreda och vidta åtgärder vid misstanke om felaktig användning av EU-relaterade medel och landsbygdsstöd (företagsstöd). En genomgång har bl.a. genomförts av ärendekedjor för olika målområden för att finna svaga länkar där ekonomisk brottslighet kan uppstå. Flera förslag redovisas.

Statens jordbruksverk: Meddelande- och informationsdelningsprojektet (MIS-projektet)

Projektbidrag: 2,8 miljoner kronor

Egenfinansiering: 0,2 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1999-02-11

Rapporter: Kontrollfunktionen i staten – Slutredovisning av Meddelande- och informationsdelningsprojektet (MIS-projektet)

Projektet har haft som mål att skapa och införa nya IT-system som ökar säkerheten och effektiviteten i informationshanteringen hos Jordbruksverket och dess omgivning. Särskilt har den styrande informationen till länsstyrelserna för hantering av EU-stöd varit i fokus. De nya IT-systemen skall öka kvaliteten såväl vid lagring av information som i informationsflödet mellan olika parter. Projektets uppdrag har varit

att utveckla och driftsätta de nya systemen. Projektet har driftsatt två samverkande system för meddelande- och informationshantering, ett intranät för personal vid Statens jordbruksverk och länsstyrelserna och ett elektroniskt dokumenthanteringssystem. Skr. 2002/03:137

Statens jordbruksverk: Analys- och kontrollsystem för marknadsanalys

Projektbidrag: 2,7 miljoner kronor

Egenfinansiering: 0,3 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1999-02-11

Rapporter: Redovisning av projektet Analys och kontrollsystem för marknadsanalys (RSAM-projektet) ur anslaget A14, Kontrollfunktionen i staten, 1999-06-28

Projektet har syftat till att bygga upp en analysdatabas inom marknadsstödsområdet för att förbättra revisionens analysmöjligheter när det gäller att upptäcka och förhindra att EU-medel förskingras eller används till ej avsett ändamål. Genom att använda analysprogrammet kan revisorerna analysera utbetalningarna genom en mer eller mindre valfri uppdelning på olika dimensioner såsom exportland, tid, företag och produkter. Systemet skall även vara till stöd vid upprättandet av den årliga riskanalysen, vilken avgör vilka företag som ska granskas följande år. Utöver de nya analysmöjligheterna medför systemet en tidsbesparing i revisionsverksamheten. I rapporten beräknas den till ca 600 timmar per år. Projektet har inneburit att systemet utvecklats och tagits i drift samt att användarna har utbildats.

Statens jordbruksverk: Vidareutveckling av veterinärmedicinskt system

Projektbidrag: 1 miljon kronor

Egenfinansiering: 0,1 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1999-02-11

Rapporter: Veterinärmedicinskt kontrollprojekt, 2000-03-20

Projektet har syftat till att vidareutveckla veterinärdatasystemet, Vet@systemet, för att bl.a. skapa en god säkerhet i ekonomiredovisningen, effektivisera administrationen av veterinärverksamheten, skapa bättre förutsättningar för veterinärernas arbete genom relevant information om behandlingshistorik samt skapa förutsättningar för en god djursjukdatastatistik och statistik om läkemedelsanvändning. Projektet har även haft som mål att medverka till att öka samarbetet mellan näringen och distriktsveterinärorganisationen vid Statens jordbruksverk.

Utvecklingsarbetet har bl.a. medfört att användarnas frågemöjligheter till systemet förbättrats avsevärt och att presentationsgränssnittet har utvecklats. Vidare har anpassning skett till nya indatakällor och en rapportfunktion har införts, vilket ger användarna möjligheter att genomföra s.k. nyckeltalsanalyser.

Riksrevisionsverket: Svart arbete

Projektbidrag: 3,9 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06 och 1997-04-03

Rapporter: Svart arbete 1 Insatser, RRV 1997:59; Svart arbete 2 Omfattning, RRV 1998:28; Svart arbete 3 Struktur, RRV 1998:29; Svart arbete 4 Förslag RRV 1998:36

Riksskatteverket: Bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten

Projektbidrag: 3 miljoner kronor, varav rekvirerat 2,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06

Rapporter: Rapport om projekt för bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten, 1999-02-17

Riksskatteverket: Förstärkt kontroll av skatteupplag och ledsagardokument på punktskatteområdet

Projektbidrag: 7,8 miljoner kronor, varav rekvirerat 6,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19 och 1999-02-11

Rapporter: Projektmedel avseende förstärkt kontroll av skatteupplag och ledsagardokument på punktskatteområdet, 1999-11-29; Projektmedel avseende kontroll av skattebestämmelserna efter att taxfree-handeln mellan EU-länderna upphört, 2000-05-02

Tullverket: RISK-projektet och Servicetrappan

Projektbidrag: 11,6 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06, 1997-12-19, 1999-02-11 och 2001-03-22

Rapporter: RISK, augusti 1997; RISK II Genomförandeprojektet, januari 1998; RISK III Införandeprojektet, mars 1999; Kvalitetssäkringsprogram i Servicetrappan, april 2002; Rapport – Projekt Servicetrappan, 2002-11-08

Riksrevisionsverket: Skattekontrollens ekonomiska värde

Projektbidrag: 5,6 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-03-06, 1997-04-03, 2000-01-27 och 2000-11-09

Rapporter: Skattekontrollen och pengarna, RRV 1999:7; Tiden i tvistiga skatteärenden, RRV 2002:18

Riksskatteverket: Förstärkt kontroll av angreppen på tobaks- och alkoholskattebasen

Skr. 2002/03:137

Projektbidrag: 1,2 miljoner kronor, varav rekvirerat 0,7 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1999-02-11

Rapporter: Projektmedel avseende förstärkt kontroll av angreppen på tobaks- och alkoholskattebasen, 2000-02-28 samt 2000-11-27

Ekobrottsmyndigheten: Pilotprojekt inom frisörbranschen i Malmö som grund för åtgärder mot svart arbete

Projektbidrag: 2 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2001-03-22

Rapporter: Skaffa kvitto på ett bra jobb – Erfarenheter från frisörprojektet i Malmö, november 2002

Riksrevisionsverket: Datorrelaterade missbruk och brott

Projektbidrag: 0,7 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03

Rapporter: Datorrelaterade missbruk och brott – en kartläggning gjord av Effektivitetsrevisionen, RRV 1997:33

Projektets huvudsyfte har varit att kartlägga omfattningen av datorrelaterade brott i svenska organisationer. Med hjälp av en enkät har 1 693 organisationer tillfrågats, varav 77 procent har svarat. Kartläggningen visar bl.a. att var åttonde svensk organisation med minst 50 anställda under perioden 1995-1996 har drabbats av någon form av datorrelaterade missbruk och brott (exkl. stöld). Datorvirus är den oftast förekommande incidenten, därefter s.k. hacking. Manipulation av data svarar därtill för en förhållandevis stor andel av antalet datorrelaterat missbruk. Utomstående svarar för fler brott än anställda. Undersökningen visar på en lång rad olika typer av brott och missbruk som inträffat, vilka säkerhetsrisker som föreligger och vilka risker för oegentligheter som kan aktualiseras i framtiden.

Riksskatteverket: Folkbokföring – underlag för att eventuellt ändra lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-01-27

Rapporter: Rapport om Folkbokföring – tidsbegränsad vistelse, underlag för ett ev. ändrade av lagen om folkbokföringsregister, 2002-03-19

Fyra skattekontor har deltagit i projektet, dvs. skattekontoren i Kalmar, i Sundsvall, i Uppsala respektive i Lund. Syftet har varit att genom en bosättningskontroll få underlag för ett eventuellt beslut om att ändra lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister så att uppgift om beräknad

vistelsetid registreras i folkbokföringsregistret för bevakningsändamål. Antalet inflyttningsanmälningar inom de fyra skattekontoren uppgår 2000 till 2 111. I 482 av dessa ärenden har personen/personerna uppgivit en viss begränsad tid för vistelsen i Sverige, vilket föranledde ytterligare utredning. I 118 fall har utredningen medfört att personen/personerna avregistrerats från folkbokföringen som utflyttade, vilket motsvarar ca 25 procent.

Riksskatteverket: Folkbokföring – underlag till eventuellt beslut om maskinellt informationsutbyte

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-01-27

Rapporter: Rapport Folkbokföring – samverkan med Migrationsverket, underlag till ev. beslut om maskinellt informationsutbyte, 2002-03-25

Syftet har varit att få ett underlag för att utveckla samverkan mellan Migrationsverket och skattemyndigheterna. Projektet har följt ett antal invandringsärenden från 1997. Projektet har konstaterat att det finns ett behov hos skattemyndigheterna att få underrättelse om att en persons tidsbegränsade uppehållstillstånd upphört.

Mot bakgrund av de båda projekten Folkbokföring – tidsbegränsad vistelse och Folkbokföring – samverkan med Migrationsverket har RSV hemställt i särskild skrivelse att regeringen beslutar om en ändring i Folkbokföringsförordningen (1991:749) med innebörden att Migrationsverket skall underrätta skattemyndigheten att en utlänning som haft tillfälligt uppehållstillstånd inte sökt förlängning av tillståndet inom tre månader från det att tillståndet löpt ut.

Riksrevisionsverket: Informationskvalitet i skattekontosystemet

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor, varav rekvirerat 0,4 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2000-01-27

Rapporter: Informationskvalitet i skattekontosystemet, 2001-05-31

Syftet med projektet har varit att identifiera och testa kontroller inom områdena inscanning av skattedeklarationer, utskrift av kontoutdrag och inläsning av basuppgifter samt att verifiera om identifierade kontroller fungerar och är effektiva. Granskningen visade på en tillfredsställande intern kontroll i system och rutiner för de granskade områdena. 15,3 miljoner transaktioner motsvarande 961,7 miljarder kronor från försystem har matchats mot uppgifter från skattekontot. Matchningen visade att överensstämmelse förelåg mellan försystemen och skattekontot.

Finansdepartementet: Bidrag till arbetet i OECD:s skattekommitté

Skr. 2002/03:137

Projektbidrag: 1,4 miljoner kronor, varav rekvirerat 1,3 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 2000-05-11

Frågor om åtgärder mot skadlig skattekonkurrens och om konsekvenser på skatteområdet av den elektroniska handeln har tagits upp på dagordningen för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Det är frågor som inte traditionellt behandlats inom OECD och från organisationens skattekommitté har påpekats att dess ordinarie resurser inte räcker till för att detta arbete skall kunna bedrivas med den intensitet som är önskvärd. För att detta skall kunna ske är nödvändigt att medlemsstaterna ger frivilliga bidrag till verksamheten. Regeringen beslutade att Sverige skulle lämna ett bidrag på 1 000 000 FRF till verksamheten.

Finansdepartementet: Undersökning av reavinster och reaförluster

Projektbidrag: 2,5 miljoner kronor
Egenfinansiering: 0,8 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 2000-11-09 och 2001-12-13
Rapporter: Rapport om undersökning av reavinster och reaförluster inkomståret 1999, 2001-11-28; Rapport om undersökning av reavinster och reaförluster inkomståret 2000, 2002-12-02

Syftet med projektet var att kartlägga hur reavinster och reaförluster är sammansatta och hur de har uppkommit. Tidigare har det bara funnits knapphändig statistik om beloppens storlek. Inom ramen för projektet har Statistiska centralbyrån, på uppdrag av Finansdepartementet, genomfört två undersökningar av reavinster och reaförluster, en studie av inkomståret 1999 och en studie av inkomståret 2000. I och med det genomförda projektet finns underlag tillgängligt för beräkning av kostnader vid regelförändringar när det gäller såväl reavinster som förmögenheter. Vidare kan samband mellan reavinster och förmögenheter beskrivas. Även möjligheterna att prognostisera skatteintäkterna har förbättrats.

Tullverket: Arbetsmetodutveckling och effektivisering av Tullverkets gränsskyddsverksamhet och narkotikabekämpning

Projektbidrag: 1,5 miljoner kronor
Regeringsbeslut: 2001-03-22
Rapporter: Tullens gränsskydd i förändring, april 2001; Analysprojektet, 2002-09-03; Rapport projekt RITA (Register i Tullverkets analysprocess) 2002-10-31

Tullverket har under 2001 och 2002 genomfört ett antal projekt inom området arbetsmetodutveckling och effektivisering av Tullverkets gränsskyddsverksamhet och narkotikabekämpning. Projekten har finansierats med såväl egna medel som med projektbidrag.

Utvecklingsprojektet Gränsskydd har syftat till att fastställa en handlingsplan för utveckling av tullens gränsskydd under åren 2001–2005. En mängd förslag har redovisats som rör styrningsfrågor, arbetsprocesser, arbetsmetoder, anställningsvillkor och kompetensfrågor. Analysprojektets uppdrag har varit att genomföra en översyn av analysverksamheten i Tullverket för att vid behov föreslå åtgärder för att effektivisera och höja kvaliteten i analysverksamheten och i de båda huvudprocesserna Effektiv handel och Gränsskydd. Projektet lämnar förslag som rör bland annat arbetsmetoder, arbetsprocesser, riskhantering och organisation. Projekt RITA har haft till uppgift att skapa ett heltäckande, effektivt och modernt registersystem för Tullverkets analysverksamhet. Systemet skall bland annat omfatta diariesystem, riskanalysregister, underrättelseregister samt ett system för in- och återrapportering av kontrollresultat. Inom ramen för projektet har en modell för ett underrättelseregister och ett diarium tagits fram.

4 Övriga kontrollprojekt

Riksrevisionsverket: Folkbildning – styrning och kontroll

Projektbidrag: 2,0 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-12-19

Rapporter: Folkbildning – styrning och kontroll (RRV 1999:44)

Ekonomistyrningsverket: Transaktionsdatabas

Projektbidrag: 4,2 miljoner kronor, varav rekvirerat 3,9 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-04-03, 1999-02-11 och 2000-11-09

Rapporter: Modeller för användning av databaser i kontrollsyfte (rapport, Ekonomistyrningsverket 20-71/98), Transaktionsdatabas (TDB) avseende köpta varor och tjänster från ickestatliga leverantörer till regeringen (förstudie, ESV dnr 39-990/1998), Lägesrapport (ESV dnr 11-1302/2000), Statlig transaktionsdatabas (TDB) avseende köpta varor och tjänster från utomstatliga leverantörer, arbetsläget per november 2002 (ESV 2002:20)

Riksrevisionsverket: Statens styrning av hälso- och sjukvården

Projektbidrag: 10,2 miljoner kronor, varav rekvirerat 7,4 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2001-09-27

Rapporter: Att påverka utan att styra – Statens informativa insatser inom hälso- och sjukvårdsområdet (RRV 2002:4); Vård och omsorg för äldre – analys av problem och förslag till statliga åtgärder (RRV 20-2001-1193 (RRV 2002:28)); Hur fungerar utvärderingsfunktionen inom hälso- och sjukvården? (RRV 20-2001-1194 (RRV 2002:27)); Riksrevisionsverkets granskning av styrning via överenskommelser – Avtalet om utvecklingsinsatser inom vården och omsorgen för åren 2002-2004 (RRV, 20-2002-0597 (RRV 2002:29)).

Statskontoret: Utvärdering av anslaget Kontrollfunktionen i staten

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2001-06-28

Rapporter: Utvärdering av kontrollfunktionen i staten, Statskontoret 2002:15

Finansdepartementet: Genomförande av konferenser för att stärka kontrollfunktionen i staten

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1999-02-11

Dokumentation: Konferens om Kontrollfunktionen i staten, Stockholm, 28 september 1999

Finansdepartementet har anordnat en konferens om kontrollfrågor. Samtliga projekt bjöds in till konferensen. Konferensen omfattade bl.a. en redovisning av Riksrevisionsverkets projekt Svart arbete, Statens jordbruksverks Fondkoordinatorsprojekt och Riksförsäkringsverkets projekt Rätt ersättning. Vid konferensen deltog 56 personer.

Brottsförebyggande rådet: En handbok för reglering och kontroll

Projektbidrag: 0,5 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 2002-02-28

Rapporter: Utkast till Handbok för reglering och kontroll, december 2002

Projektet har syftat till att ta till vara och systematisera de generella reglerings- och kontrollerfarenheter som finns i de rapporter som tillkommit inom ramen för Kontrollfunktionen i staten. Dessa rapporter har kompletterats med vetenskaplig litteratur och andra rapporter och

undersökningar. Den systematiserade insamlingen kommer senare att presenteras i en handbok vilken syftar till att hjälpa myndigheterna att utveckla ett strukturerat och problemorienterat förhållningssätt för att motverka fel och fusk samt att ge dem verktyg för att förebygga fel och fusk. Slutrapporten är ett utkast till handbok, vilken bl.a. innehåller en genomgång av vad som menas med fel och fusk och innebörden av begreppet kontroll, vilka blir skadelidande respektive vilka skadeverkningar medför fel och fusk samt hur myndigheterna kan arbeta med att förebygga fel och fusk.

5 Uppbyggnad av Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten

Projektbidrag: 67,0 miljoner kronor, varav rekvirerat 63,8 miljoner kronor

Regeringsbeslut: 1997-10-28, 1997-12-19 och 1999-02-11

Rapporter: Budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1, vol. 5),
budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, vol. 3),
budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1, vol. 3),
budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1, vol. 3)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juni 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, H., Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Björklund

Föredragande: statsrådet Ringholm

Regeringen beslutar skrivelse 2002/03:137 Kontrollfunktionen i staten