

Analys av kostnads- och effektivitetseffekter av ombildning till enmyndigheter

KOSTNADS- OCH EFFEKTIVITETSEFFEKTER AV ENMYNDIGHETSREFORMER

MAPSEC KB
Box 70396
Telefon 08-506 361 50 • Fax 08-506 362 10
info@mapsec.com
www.mapsec.com

Innehåll

1 Uppdraget	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Uppdragsbeskrivning	1
1.3 Genomförande	1
2 Effekter på kostnad och produktivitet	3
2.1 Skattemyndigheten.....	3
2.1.1 Förväntningar / mål för ombildningen.....	3
2.1.2 Faktisk utveckling.....	5
2.1.3 Analys.....	9
2.1.4 Sammanfattande bedömning.....	12
2.2 Försäkringskassan	13
2.2.1 Bakgrund	13
2.2.2 Förväntningar / Mål för ombildningen.....	13
2.2.3 Faktisk utveckling.....	17
2.2.4 Uppföljning mot uppställda mål avseende omstrukturering av försäkringskassan	26
2.2.5 Allmänna reflektioner	27
2.3 Åklagarmyndigheten.....	29
2.3.1 Bakgrund	29
2.3.2 Förväntningar / Mål för ombildningen.....	29
2.3.3 Faktisk utveckling.....	29
2.3.4 Analys.....	35
3 Allmänna reflektioner och lärdomar	38
3.1 Omfattningen av utbildningarna.....	38
3.2 Stordriftsfördelar i det administrativa stödet	39
3.3 Produktivitetseffekter.....	39
3.4 Uppföljning av utbildningen.....	39
3.5 Måluppfyllelse	40
3.6 Yttre och inre styrning av omvandlingsprocessen	40

Bilagor

Bilaga 1 Referenser

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Antalet statliga myndigheter har reducerats kraftigt under de senaste årtiondena. Vid 1990-talets början fanns det närmare 1400 myndigheter och år 2008 hade antalet minskat till 441. Till de myndigheter som slagits samman hör Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten

Ett bärande motiv till att genomföra förändringarna har varit att skapa förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning och en mer effektiv användning av myndigheternas resurser. De myndigheter som har ombildats till enmyndigheter svarar för en ansenlig del av kostnaderna för den statliga förvaltningen

Statskontoret genomför en egeninitierad studie om erfarenheter av enmyndighetsreformer. Statskontoret har uppdragit åt Mapsec KB att göra en granskning av hur förvaltningskostnaderna för Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten utvecklats efter sammanslagningen till enmyndigheter.

Studien syftar till att på ett övergripande plan följa upp hur verksamheterna i enmyndigheterna har utvecklats i förhållande till de bakomliggande motiven.

1.2 Uppdragsbeskrivning

Enligt uppdragsbeskrivningen utgörs de huvudsakliga frågeställningarna av:

- Hur har de tre myndigheternas förvaltningskostnader utvecklats i förhållande till de förväntningar på kostnadsminskningar alternativt resursomfördelning som fanns innan enmyndigheten bildades?
- Är det troligt att ombildningen har påverkat kostnadsutvecklingen eller finns det andra tänkbara förklaringar till utvecklingen?

Vidare ingår i uppdraget att beskriva och analysera utvecklingen inom de tre myndigheterna 2002-2008 m.a.p.:

- Förvaltningskostnader, totalt samt uppdelat på administration, IT-verksamhet och kärnverksamhet
- Antal anställda och årsarbetskrafter
- Lämpligt mått på arbetsbelastning (antal ärenden)
- Förvaltningsanslag

1.3 Genomförande

Analysarbetet har bedrivits i fyra steg:

1. Framtagande av beskrivande statistik

2. Genomgång av underlags- och beslutsdokument kopplade till omorganisationen
3. Intervjuer med företrädare för de tre myndigheterna
4. Sammanställning av analys och slutsatser

Rapporten är författad av Allan Gustafsson, Evald Nalin och Kristina Tollbäck.

2 Effekter på kostnad och produktivitet

2.1 Skattemyndigheten

Skattemyndigheten ombildades till enmyndighet den 1 januari 2004. Dittillsvarande 10 skattemyndigheter och Riksskatteverket avvecklades då till förmån för den nya myndigheten. Innan 1999 hade det funnits 144 fristående skattemyndigheter samt Riksskatteverket. Koncentrationen av verksamheten hade således inletts långt tidigare. Kronofogden bröts ut 2008 men inkluderas i de siffror som presenteras för jämförelsens skull.

Den nya enmyndigheten Skatteverket blev förvaltningsmyndighet för frågor inom skatteförvaltningens hela område. Ett huvudkontor bildades vilket lokaliserades till Solna.

2.1.1 FÖRVÄNTNINGAR / MÅL FÖR OMBILDNINGEN

Motiven bakom sammanslagningen framkommer i första hand ur Departementspromemoria 2002:15 "Det nya Riksskatteverket" och Regeringens proposition 2002/03:99. Departementspromemorian byggde i stor utsträckning på ett internt dokument som tagits fram på RSV. Propositionens text ligger i sin tur mycket nära Departementspromemorians.

Övergripande betonades att reformen syftade till ökad kvalitet och flexibilitet samt mer enhetlig rättstillämpning. Detta gäller såväl förarbetet i Departementspromemorian som regeringens proposition.

Till bakgrund och skäl för omorganisationen anfördes i första hand:

- Dittillsvarande myndighetsgränser utgjorde ett hinder mot rationell verksamhet
- Möjligheten att anpassa verksamheter efter processer istället för geografiska principer.
- Svårare utredningar, bl.a. kopplade till ekonomisk brottslighet, behövde mer resurser.
- Internationaliseringen ansågs ställa skattemyndigheten inför delvis nya uppgifter och ökade kravet på specialistkompetens.
- Olika regioner i landet växte olika snabbt vilket innebar att resurserna behövde omfördelas. Det blir lättare att ta hänsyn till befolknings- och näringslivsförändringar när det inte finns några myndighetsgränser.
- Genom bildandet av en myndighet skulle formerna för ledning och styrning kunna utvecklas.
- Möjligheterna att utnyttja datastödet förbättras.
- Möjligheterna till koncentration och specialisering ökar inom administrationsområdet.

Regeringen skrev i propositionen att ett av de tyngsta skälen är att uppnå ökad flexibilitet. Det skulle bli lättare att flytta arbetsuppgifter jämfört med vad som gällt dittills. Den existerande myndighetsstrukturen ansågs medföra tunga administrativa hinder vid omfördelning av resurser. Vidare betonades att reformen skulle skapa förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning samt ge god kvalitet i alla delar av verksamheten. Samtidigt skulle bättre service kunna ges till medborgarna.

Vad gäller möjligheten att genomföra *kostnadsbesparingar* är såväl förarbetet som propositionen försiktiga. Det sägs i Departementspromemorian uttryckligen att det inte är möjligt att beräkna dessa. Det sägs dock att ”Det är dock rimligt att anta att besparingarna antingen leder till att förvaltningens resursbehov för att bibehålla dagens nivå på verksamheten minskar eller till att effektiviteten i den operativa verksamheten ökas med bibehållna resurser”.

Regeringen var än vagare i sin proposition. Där sägs att reformen ”troligen på sikt” kan ge effektivitetsvinster. Tydligare än så var man inte. Viktigaste skälet till att det ”troligen” kan göras effektivitetsvinster är att möjligheterna till specialisering och koncentration av uppgifter ökar i enmyndigheten.

Skatteverkets åtgärdsplan vid övergången

I regleringsbrevet för 2005 uppmanade regeringen Skatteverket att beskriva de organisatoriska förändringar som skulle göras i samband med övergången till enmyndigheten.

Skatteverket redovisade åtgärderna i en pm daterad 2005-06-01. Åtgärderna var en blandning av besparingar och utveckling av olika delar av verksamhet.

Man avsåg bl.a. att:

- Inrätta en ny rättsavdelning
- Skapa en enhet för storföretag
- Flytta över frågor kring internationellt arbete till huvudkontoret
- Besparing på kommunikationsenhet med åtta åa
- Minskat antal telefoniorter och färre telefonister – besparing 20 åa
- Besparing vad gäller likvidhantering på 5 åa
- Löpande ekonomi- och lönehantering till Gävle. Effektiviseringspotential på 80 åa
- Besparingar vid uppköp ca 50 milj/år
- Organisationsutveckling
- Översyn av skattekontorsstrukturen

Det finns i Skatteverkets PM inte någon bedömning av vad åtgärdsplanen sammantaget väntades leda till i form av besparingar alternativt hur resurser skulle omallokeras från t.ex. löpande ekonomi- och lönehantering – med ovan nämnda besparingspotential på 80 åa – till annan verksamhet.

2.1.2 FAKTISK UTVECKLING

Det uttalade syftet med reformen var inte att sänka Skatteverkets totala kostnader. Men samtidigt understryks effektivitetsaspekten.

Om syftena med reformen infriats borde man kunna se antingen

- Att skatteverkets totala kostnader (bemanning) sjunkit för en given produktionsvolym, eller
- Att produktionen (volym) ökat vid oförändrad kostnad, eller
- Att kvaliteten på produktionen ökat

En ökning i någon av dessa eller, vilket kanske är troligare, en kombination skulle alla vara uttryck för en förbättrad produktivitet, i vid bemärkelse. Samtidigt har det skett andra förändringar (IT-teknik, regelförändringar mm) som också påverkat Skatteverkets verksamhet de senaste åren.¹ Dessutom har nya uppgifter tillkommit. Det är därför svårt att särskilja vad just enmyndighetsreformens inneburit.

KOSTNADER – ÖVERGRIPANDE RESURSÄTGÅNG

I tabellen nedan anges Skatteverkets totala kostnader i fasta priser. Kronofogden blev en självständig myndighet den 1 januari 2008, men för jämförbarhetens skull är dess kostnader inkluderade även 2008.

Tabell 1 Skatteverkets kostnader (2005 års priser) tkr

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personalkostnader	5 799 873	5 813 368	5 568 076	5 522 003	5 678 726	5 867 294	5 743 465
Lokaler	629 948	634 021	642 466	625 940	642 018	662 707	674 938
Övriga driftskostnader	1 300 581	1 248 817	1 309 565	1 254 773	1 299 043	1 382 860	1 570 299
Avskrivningar & räntekostn.	301 567	306 530	375 172	310 994	282 269	290 439	297 720
Totalt	8 031 970	8 002 736	7 895 278	7 713 710	7 902 056	8 203 299	8 286 422

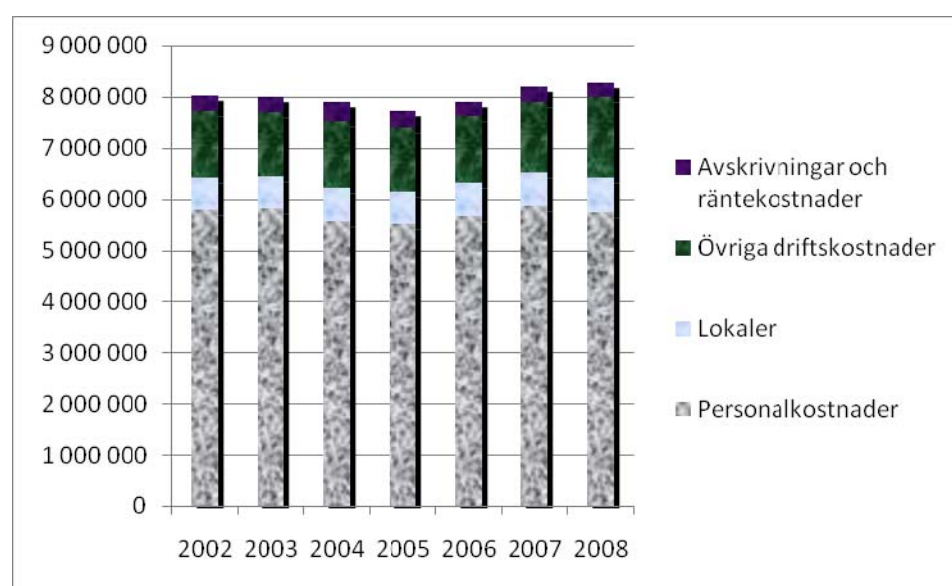
Källa: Hermes, egna beräkningar

¹ Riksdagens beslut att avskaffa arvs- och gåvoskatten från 1 januari 2005 medförde en arbetsbesparing på ca 65 åa (pm från Skatteverket 2005-01-01).

Siffrorna åskådliggörs i diagrammet nedan. De totala kostnaderna har stigit med ca 3 procent över perioden 2002-2008. Uppgången i kostnader för 2006-2007 förklaras av att man fick ett tillskott av medel för att förbättra kontrollverksamheten och i ökad utsträckning åtgärda felaktigheter och fusk. För detta fick man ett tillfälligt budgettillskott på 225 milj. kr. För dessa medel anställdes 420 akademiker i kärnverksamheten. Dessa syns också i statistiken över antalet anställda nedan.

Personalkostnaderna har däremot sjunkit över perioden som helhet efter en ”puckel” 2006-2007. Men minskningen är marginell.

Figur 1 Skatteverkets och Kronofogdens kostnader (2005 års prisnivå)



Källa: Hermes, egna beräkningar

Vi har inte kunnat få den nedbrytning av verksamhetens kostnader på olika funktioner som vi skulle velat ha (se sidan xx om vilka uppgifter vi bett om att erhålla från de tre myndigheterna). Vi har inte kunnat skilja på resurser till stödjande aktiviteter och resurser till handläggning.

Men av tabellen framgår lokalkostnaderna och information om utvecklingen av kostnader för ekonomi- och lönehantering som har erhållits direkt från Skatteverket.

Lokalkostnader

Lokalkostnaderna har inte sjunkit efter omorganisationen. Att kostnaderna inte skulle sjunka på *kort sikt* var knappast. Det tar tid att utrymma lokaler, man har mångåriga kontrakt med fastighetsägare etc.

Men inte ens fem år efter reformen har lokalkostnaderna sjunkit. Tvärtom de var sju procent högre 2008 än de var 2002. Skatteverket hade inte satt upp något mål kring lokalkostnader i samband med enmyndighetsreformen.

Kostnader för ekonomi- och lönehantering

Kostnaderna för ekonomi och lönehantering har emellertid sjunkit. När den nya ekonomi- och lönesektionen bildades började man på ca 80 åa från att dessa arbetsuppgifter lösts ute i regionerna av 137 åa. När verksamhetens väl var intrimmad efter ett år var man nere på 57 åa.

Enligt Skatteverket var denna besparing en direkt effekt av enmyndighetsreformen och de organisatoriska förändringar denna ledde till. Det var först när myndighetsgränserna försvann som det var möjligt att göra en rikstäckande organisation. Man nådde den besparingspotential man satte upp i samband med omorganisationen.

Tabell 2 Antal anställda Skatteverket

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totalt	10 545	10 540	10 518	10 666	11 121	11 259	10 802
- varav skatteregioner	9 371	9 306	9 238	9 262	9 694	9 683	9 045
- varav huvudkontor	1 174	1 234	1 280	375	337	350	340
- varav verksamhetsstöd				1 029	1 090	1 226	1 417

Källa: Skatteverket

Vi ser av tabellen att antalet anställda ökat något. Det handlar om ca 2 procent sett över hela perioden.

Verksamhetsstöd bildades 1 september 2005 och levererar stödtjänster till Skatteverket (och Kronofogden). Personalen kom huvudsakligen från HK och något från regionerna. Den ökning som syns i tabellen ovan är till största del beroende på att all internservicepersonal flyttats från HK och regionerna till Verksamhetsstöd.

OMFÖRDELNING AV RESURSER?

Skatteverket menar att de rationaliseringar man genomfört alla har haft som syfte att föra över medel till kärnverksamheten. Var tyngdpunkten har legat varierar över tid beroende på uppdraget från uppdragsgivaren (Regeringen).

Tabell 3 Skatteverket verksamhetsområdet skatt – antal årsarbetskrafter fördelade på verksamhetsområden

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beskattnig	7 332	7 536	7570	6.982	7.217	7.112
Brottsbekämpning	204	216	236	241	255	263
Folkbokföring	922	927	917	840	827	796
Fastighetstaxering	529	338	408	452	268	232
Reg och bouppteckningar	139	134	144	113	92	83

Källa: Skatteverket

Rent generellt menar Skatteverket att koncentration och omflyttning av resurser blev möjligt i och med enmyndigheten. Skatteverket beskriver förändringarna enligt följande:

Beskattning: Den stora förändringen är omfördelning inom verksamhetsgrenen. Initiativtiden har ökat och arbetsuppgifter har styrts till mest lämpade.

Brottsbekämpning: Uppbyggnaden av skattebrottsenheterna var en medveten satsning. Av tabellen ovan framgår att resurserna till brottsbekämpning ökat med ca 30 procent i årsarbetskrafter sedan enmyndighetsreformen.

Folkbokföring: En effektivisering har blivit möjlig genom koncentration av verksamheten. Antal åa till folkbokföringen har minska påtagligt.

Fastighetstaxering: Verksamheten har koncentrerats. Omfattningen har hittills varierat mycket beroende på vilken typ av fastighet som taxeras under året. Småhustaxeringen är den mest omfattande (2003 och 2006). Sammantaget har resursinsatsen minskat påtagligt.

Bouppteckning: Verksamheten har koncentrerats. Antalet åa har också här minskat betydligt.

PRODUKTIONSMÅTT

Skatteverket presenterar inget aggregerat/samlat mått på produktionen/den totala verksamheten.

De mått som kommer närmast är de mått man använder för *respektive verksamhetsgren*.

Inom verksamhetsområdet *beskattning*, som utgör den ojämförligt tyngsta resursmässigt, ges i Årsredovisningen uppgift över bl.a. antalet inkomstskattedeclarationer och antal momsdeklarationer. Skatteverket menar att dessa mått är relevanta för att beskriva produktionen. Av Årsredovisningarna 2007 och 2008 framgår att antal inkomstdeklarationer, antal momsdeklarationer och antal arbetsgivardeklarationer mm. I tabellen nedan anges utvecklingen av antalet inkomstdeklarationer 2005-2008 som stigit något år för år.

Tabell 4 Verksamhetsvolymen verksamhetsområdet skatt

	2005	2006	2007	2008
Inkomstdeklarationer, antal	7 647 000	7 722 000	7 819 000	7 921 000

Källa: SKV

För verksamhetsområdet *brottsbekämpning* anges produktions/volymmått för antal brottsanmälningar, antal avslutade förundersökningar mm. Här finns en svag uppgång över tiden.

Den övergripande bilden är att produktion/volymen inom de olika verksamhetsgrenarna har *ökat över tiden*. Det gäller antal deklarationer, antal förundersökningar inom brottsbekämpning, antal avslutade folkbokföringsärenden m.fl.

Till bilden hör också att Skatteverket under den period vi studerar fått ett stort antal nya uppgifter – vissa bestående och andra av engångskaraktär - som varit helt eller delvis ofinansierade. Exempel är trängselskatt, EMCS (ett EU-gemensamt kontrollsystem), regeringens lokaliseringsutredning, nedsättning av skatt på dieselolja, jobbskatteavdrag, förändrade uppskovsregler, ändra redovisningsperiod moms, skattelättnader för hushållstjänster, id-kort. Detta påverkar produktionsvolymen och givetvis kostnaderna.

2.1.3 ANALYS

PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN

Som framgick i ovanstående avsnitt presenterar Skatteverket inget aggregerat mått på produktion. Följaktligen presenterar man inte heller något samlat mått på hur produktiviteten utvecklas. Däremot anger man produktivitetmått inom olika verksamhetsområden.

Inom verksamhetsområdet *beskattning* anges som framgår av nedanstående tabell flera mått. Där framkommer kostnaden per invånare, per privatperson samt per företag/företagare. Uppdelningen på kostnader för privatpersoner respektive företagare finns dock först från 2003.

Tabell 5 Verksamhetsområde beskattning - kostnad per skattedeklaration resp. folkbokföringsärende i konstanta priser

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kostnad/invånare	761	778	802	809	661	713	699
Kostnad/privatperson		176	150	155	145	153	140
Kostnad/företag/are		2 443	2 834	2 806	2.973	3.293	3.246
Kostnad/invånare folkbokför.	51	53	54	52	55	58	57

Källa: Skatteverket

Av tabellen framgår att kostnaden per invånare samt per privatpersoner sjunkit i nominella termer (och därmed något mer i reala termer). Kostnaden per företag/företagare har stigit.

Att kostnaden per privatperson under period har sjunkit hänger bl.a. samman med att man i hög grad automatiserad verksamheten t.ex. genom möjligheterna att deklarerat via nätet osv.

Samtidigt har Skatteverket i sin kontrollverksamhet - utifrån Skatteverkets riskhantering - ökat satsningarna mot företag. Vidare har genomslaget för e-tjänster inte varit lika stort inom företag som inom privatpersoner. Skatteverket menar att effekterna troligtvis kommer att synas i högre grad i årsredovisningen avseende 2009. "Hoppet" mellan 2005/2006 och 2007 kan förklaras av att Skatteverket från och med 2006 tilldelades extramedel vilka skulle användas för att förbättra kontrollverksamhet och i ökad utsträckning åtgärda felaktigheter och fusk. (Vilket också framgått ovan).

Skatteverket menar att ovanstående är förhållandevis bra mått på produktivitetens utvecklingen. Utredaren menar att det är ett användbart mått. Antal deklaranter/deklarationer är ett bra mått på omfattningen av skatteverkets totala verksamhet inom området beskattning.

Att kostnaden per invånare och privatperson sjunkit är därför en indikation på förbättrad produktivitet. Samtidigt gäller förstås en del reservationer. Om Skatteverket skulle lägga ned mer tid på granskning, för att minska skatteundandragande, skulle produktivitetmåttet gå åt fel håll även om åtgärderna vore effektiva (dvs. minska skattefelet). Man måste alltså komplettera bilden med andra mått.

Ett annat mått Skatteverket anger är kostnaden för att driva in 100 kronor i skatt. Denna ligger på ca 50 öre och enligt Skatteverket tillhör man i detta avseende en av de mest effektiva skattemyndigheterna i internationell jämförelse. Skatteverket redovisar dock ingen serie över en längre tid.

Men måttet är enkelt att räkna fram med uppgifter om Skatteverkets totala kostnader (tabell ovan) samt uppgifter från Årsredovisningarna om total skatteuppbörd.

KOSTNADER I FÖRHÅLLANDE TILL TOTAL SKATTUPPBÖRD I FASTA PRISER

Tabell 6 Kostnad för uppbörd (2005 års prisnivå)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kostnad/100 kronor i uppbörd	0.69	0.67	0.68	0.46	0.47	0.48

Källa: Skatteverket

Av tabellen framgår att Skatteverkets totala kostnader i förhållande till den totala skatteuppbörden har legat lägre de senaste åren jämfört med vad som gällde innan och just efter enmyndighetsreformen.

Skatteverket menar att måttet har sina svagheter eftersom kostnaden till stor del påverkas av skattereglerna och det finansiella läget. Vi instämmer i detta. Inte minst kan måttet påverkas av konjunkturläget (mer skatteintäkter kommer in vid samma regelsystem vid högkonjunktur). Men måttet kan ändå ha ett värde när det kompletteras med andra produktivitetmått.

För verksamhetsområdet *brottsbekämpning* finns uppgifter om antal förundersökningar per utredare, kostnad per förundersökning m.fl. I tabellen nedan återges kostnaden per förundersökning.

Tabell 7 Kostnad per förundersökning (2005 års prisnivå)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
152 378	130 610	117 705	99 334	106 513	110 025	114 360

Källa: Skatteverket

Skattemyndigheten menar att detta mått har sina brister eftersom det inte täcker in all produktion/verksamhet som genomförs inom skattebrottsenheterna (SBE). På senare år arbetar SBE mer med underrättelsearbete och samverkansprojekt. Ambitionen är också att SBE ska få fler komplicerade utredningar som kräver mer resurser. I vilket fall som helst har kostnaden sjunkit i reala termer under den period vi studerar.

SKATTEFELET

Skatteverket presenterar beräkningar av det så kallade skattefelet. Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd – om alla skattebetalare redovisat sina verksamheter och transaktioner – korrekt och den skatt som i praktiken fastställs. Skatteverket presenterade hösten 2007 en uppskattning av skattefelet som uppgick till 133 miljarder kronor. Detta motsvarar fem procent av BNP och tio procent av den sammanlagt fastställda skatten.

Hur skattefelet utvecklas över tiden skulle kunna vara ett mått på produktiviteten om det ställs i relation till hur kostnaderna utvecklats.

Det finns emellertid ingen särskild beräkning av skattefelet för enskilda år typ 2000-2006. Uppskattningen av skattefelet är visserligen på årsbasis men avser inte ett specifikt år utan får anses vara det årliga fel Skatteverket kom fram till när man gjorde beräkningen 2007.

Relationen skulle enligt Skatteverket inte vara ett mått på effektiviteten hos SKV, eftersom skattefelet påverkas i hög grad av faktorer som SKV inte råder över, t.ex. konjunkturutvecklingen. Men samtidigt sätter faktiskt Skatteverket upp verksamhetsmål i termer av skattefelet. Skatteverket har som mål att halvera skattefelet till år 2012 och gör *årliga bedömningar* över huruvida man närmar sig målet (Årsredovisningen 2008 s. 8). Skatteverket använder sig i denna målbedömning av ett *antal indikatorer* – t.ex. bedömer man om förutsättningarna för att göra rätt har förändrats – och inte av skattefelet i sin helhet.

KVALITET

Skatteverket genomför enkäter för att undersöka individers och företags uppfattning/förtroende för verket. Man frågar tex. huruvida man instämmer, inte instämmer eller varken eller i påståendet ”jag har förtroende för Skatteverket. Enligt enkäterna har förtroendet för Skatteverket ökat mellan 2003 och 2007. Förtroendet för Skatteverket är större än för myndigheter i allmänhet. (Se Årsredovisning 2008 s. 66-67).

SKI (Svenskt Kvalitetsindex) gör löpande undersökningar av kundnöjdhet för företag och myndigheter.

I den senaste, från 2008, ligger Skatteverket på näst högsta plats, efter Lantmäteriet, av de myndigheter som är med i undersökningen. Trenden har dessutom varit uppåt från 2004.

Personer som haft särskild kontakt med Skatteverket i samband med deklaration respektive folkbokföring intervjuas om sina erfarenheter i detta sammanhang (det räcker dock inte bara att t.ex. ha lämnat in sin deklaration, en direktkontakt krävs). Årets mätning visar på en ökning i nöjdhet jämfört med föregående år.² Skatteverket noterar i år den högsta nöjdheten sedan 1998. Personer som varit i kontakt med anledning av folkbokföring är något mera nöjda än de som tagit kontakt med anledning av skatteärende.

2.1.4 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Vi har ej fått den uppdelning mellan stödverksamhet och kärnverksamhet som vi önskat. Vi har inte kunnat följa hur overhead/stödverksamheter utvecklats. Men av redovisningen ovan framkommer:

- Kostnaderna har ökat något för Skatteverket i sin helhet över den period vi studerat. Personalkostnaderna har sjunkit något.
- Ekonomi- och lönefunktionen har uppvisat kraftiga besparingar vilka hänger bland annat samman med enmyndighetsreformen
- Lokalkostnaderna har inte sjunkit
- Ökade resurser har lagts på brottsbekämpning, vilket var ett av målen med reformen
- Olika mått på Skatteverkets produktion som t.ex. antal deklarationer har ökat under perioden. Skatteverket har också under perioden ålagts nya uppgifter.
- Verksamhetsvolym/produktionen har ökat mer än kostnaderna. Produktiviteten i Skatteverkets verksamhetsgrenar har i huvudsak ökat.
- Olika mått på service och bemötande har förbättrats

De åtgärder som Skatteverket tog upp i sitt svar på 2005 års regleringsbrev, och som återgavs ovan, har enligt vad utredaren kan bedöma i allt väsentligt fullföljts. Vi har dock inte underlag för att bedöma huruvida det mål om besparingar vid uppköp på 50 miljoner per år uppfyllts eller inte.

² (www.kvalitetsindex.se/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=219).

Sammantaget framkommer en relativt gynnsam utveckling av Skatteverket sedan enmyndighetsreformen, även om inte alla förändringar kan förklaras av just denna. T.ex. har förändringar på IT-sidan, t.ex. elektroniska deklarationer, bidragit till besparingar.

Skatteverket arbetar sedan flera år tillbaka med klara, i många fall kvantifierbara, mål för verksamheten. Hit hör t.ex. att halvera skattefelet till 2012, förbättrat bemötandet mm. Årsredovisningarna redogör för mål och måluppfyllelse. Detta torde bidra till en kultur präglad av ambitionen att bli bättre över tiden. Skatteverket har också en uttalad strategi för att sätta in resurser där man kan få störst effekt (i t.ex. termer av reduktion av skattefelet). I den meningen arbetar man enligt intentionerna i enmyndighetsreformen.

2.2 Försäkringskassan

2.2.1 BAKGRUND

Omstrukturering av Försäkringskassan har skett i två steg, förstatligandet 2005 och en senare, mer genomgripande förändring av framför allt kundmötesorganisationen. Det andra steget inleddes 2007 men dess huvudsakliga genomförande låg under 2008. Genom den senare omstruktureringen ersattes 21 länsorganisationer med 60 lokala försäkringscentra, 20 nationella försäkringscentra samt kundcentra för telefon och självbetjäning.

2.2.2 FÖRVÄNTNINGAR / MÅL FÖR OMBILDNINGEN

FÖRSTATLIGANDET

I ett beslut avseende ett Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan daterat 2004-12-16 anför regeringen att:

- Verksamheten skall bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet, i vilket bl. a. ligger att flexibiliteten i organisationen skall vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen organisation tas tillvara.

Vidare anför man att:

- De resurser som frigörs som en följd av förändrings- och utvecklingsarbetet skall omfördelas mot prioriterade områden, i första hand arbetet att minska ohälsan.

I den förändringsplan som Försäkringskassan tog fram för åren 2005-2007 åtog man sig att effektivisera verksamheten och därmed minska kostnaderna med en miljard kronor. Dessa medel skulle omfördelas till tre områden: ohälsa, effektivare kundmöten och kompetensutveckling.

I en promemoria daterad 2005-06-23 sätter Försäkringskassan upp följande mål:

- Genom effektiviseringar, framförallt i form av samordningsvinster, ska omfattningen av ”overhead” minska från ca 2 000 årsarbetskrafter till ca 1 600 årsarbetskrafter senast vid utgången av 2007.
- IT-verksamheten utreds i särskild ordning med ett effektiviseringsuppdrag på 30-50%. Översynen ska slutrapporteras 2005-06-30.
- Utvärderings- och analysverksamheten ska minska sina kostnader med 20 % under 2005. Förnyad översyn sker under 2006.
- Länskontoren minskar enligt förslag från produktionsdivisionen sammantaget ca 20 %.
- Staber och divisionernas huvudkontorsverksamhet minskar med 20 %.

En resurs- och prioriteringsmodell (ROP) togs fram för att planera och följa upp effektiviseringarna. För 2006 identifierades i modellen effektiviseringar på 287 mkr. Efter att ytterligare effektiviseringar identifierats förutsåg verksamhetsplanen för 2006 besparingar på 370 mkr av vilka 315 skulle omfördelas till andra områden.

FÖRSÄKRINGSKASSAN 2.0

Inför det andra omvandlingssteget som innebar skapandet av en kundmötesorganisation fördelad på tre ben – lokala försäkringscentra, nationella försäkringscentra samt kundcenter och självbetjäning – utarbetade FK, med konsulter hjälp, en s.k. nyttokalkyl för åren 2007 – 2012. Kalkylen reviderades löpande och tre versioner redovisades externt.

Kalkylen är på ”nyttosidan” uppbyggd av 22 områden grupperade i tre huvudområden: *volymflytt*, *effektivare struktur för kundmöten*, och *effektivare produktion och processer* – samt ett område där förändringen kommer att leda till ökade kostnader, *IT-drift*. Besparingarna är uttryckta som besparingar i årliga driftskostnader i förhållande till de kostnader som gällde år 2006.

Den andra sidan av kalkylen består av de investeringar som följer med förnyelsearbetet. Dessa investeringar är grupperade i: *programresurser*, *IT-investeringar*, *omställning*, *marknadsföring*, och *övrigt*.

Tabell 8 nedan visar förnyelseprogrammets summerade förväntade bruttoeffekter på Försäkringskassans betalningsflöden såsom de beräknas i Nyttokalkylen version 3.0, våren 2008.

Tabell 8 Totala effekter av förnyelseprogrammet 2007-2012

Effekt på löpande kostnader (nyttor)	2 563 715 091
Volymflytt	611 057 615
Effektivare struktur för kundmöte	428 056 436
Effektivisering NTK	309 335 000
Konsoliderad växel	125 500 000
Ökade öppettider i NTK	-45 118 800

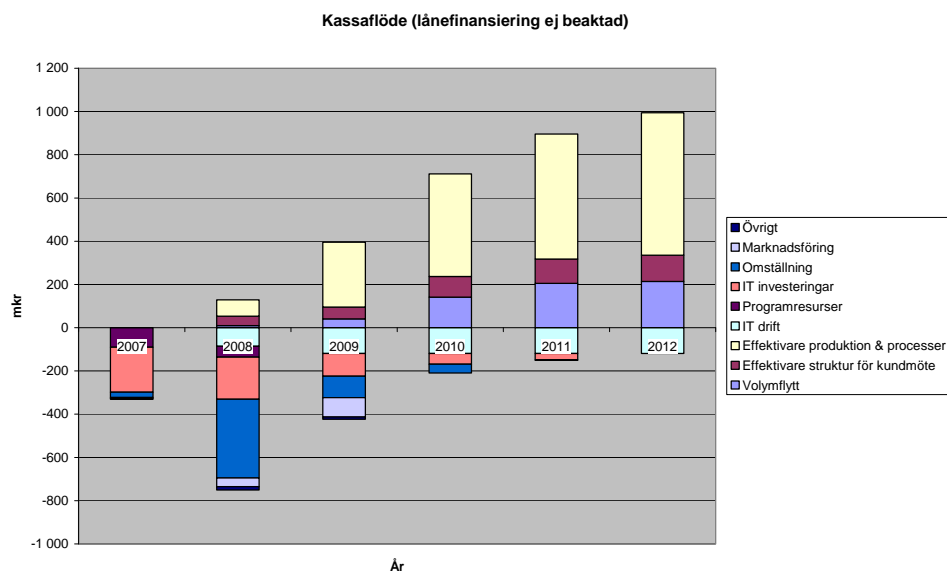
KOSTNADS- OCH EFFEKTIVITETSEFFEKTER AV ENMYNDIGHETSREFORMER

Lokalbesparingar LK	38 340 236
Effektivare produktion & processer	2 086 842 479
Konsolidering av OH/Admin	378 000 000
Lokalkostnader	418 606 799
Skriftliga utskick	168 900 000
Automatisering av BOB	33 750 000
Automatisering av FP	255 725 000
Automatisering av TFP	95 700 000
Automatisering av ÅP	27 550 000
Automatisering av BTP	67 950 000
Automatisering av S G I	55 100 000
Central utskrift	152 100 000
Infoutbyte KFM & F-bolag	269 100 000
E-akter	122 500 000
IT drift	-562 241 438
IT drift	-469 600 000
Scanning kostnader	-92 641 438
Investeringar / engångskostnader	1 420 794 627
Programresurser	140 000 000
Interna resurser - Försäkringskassan	70 000 000
Externa resurser - Accenture	70 000 000
IT	588 000 000
Mjukvara	33 000 000
IT utveckling	555 000 000
Omställning	530 794 627
Avgångskostnader	218 294 627
Effektivisering	46 480 000
Konsolidering	72 210 000
Pensionskostnader	79 804 627
Flytt- och pendelbidrag	19 800 000
Rekryteringskostnader	12 100 000
Extern rekrytering	9 100 000
Intern rekrytering/omplacering	3 000 000
Extra Bemanning	56 000 000
Etablera enheter	109 400 000
Inredning	39 300 000
Tele/IT Kablage	33 200 000
Flytt	13 200 000
Säkerhet	8 700 000
Konsult	7 400 000
Arkiv	4 600 000
Ombyggnad	2 000 000
Systemförvaltning	1 000 000
Dubbelhyra	50 000 000
Utbildning	85 000 000
Marknadsföring	136 000 000
Övrigt	26 000 000
Summerat bruttokassaflöde	1 142 920 464

Källa: Försäkringskassans Nyttokalkyl vers. 3.0

I kalkylen antogs omstruktureringen till Försäkringskassan 2.0 genomföras under en period på sex år från 2007 t.o.m. 2012. I Figur 2-2 nedan visas hur bruttoflödet av nyttor och investeringar antogs fördela sig över sexårsperioden. (I kalkylen antogs – felaktigt – att investeringarna betalas samma år som de genomförs. Det vill säga man bortsåg från att investeringar i staten måste lånefinansieras)

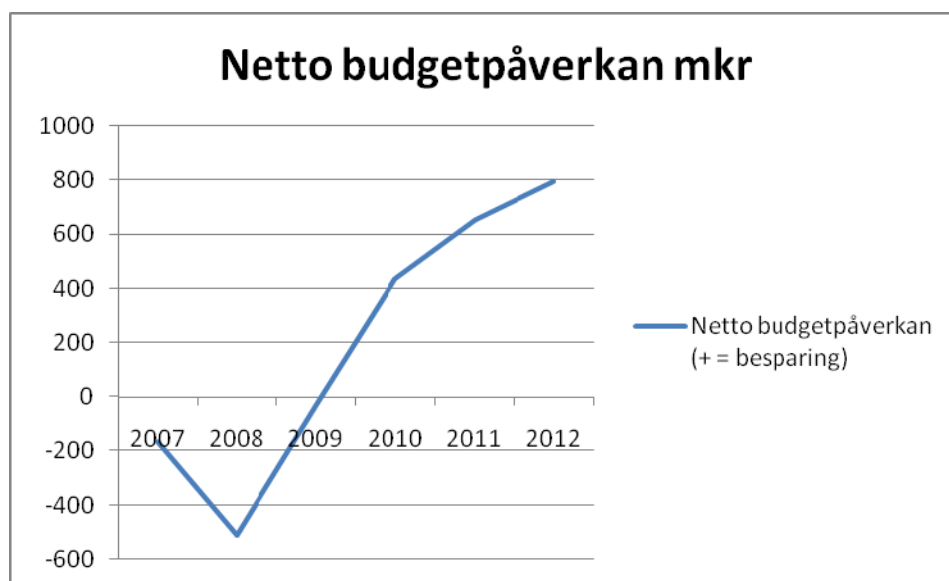
Figur 2-2 Flödeseffekter av förnyelseprogrammet³



I diagrammet nedan har effekterna räknats om till nettopåverkan på Försäkringskassans budget givet att investeringarna lånefinansieras.

³ Nyttokalkylen tar inte hänsyn till att investeringar i staten måste lånefinansieras utan antar har betalningsperspektiv på belastningssidan.

Figur 3 Netto budgetpåverkan omräkning från Nyttokalkyl vers. 3.0 miljoner kronor



Källa: Granskning av nyttokalkylerna för Försäkringskassans förnyelsearbete i Den nya Försäkringskassan Delrapport 4

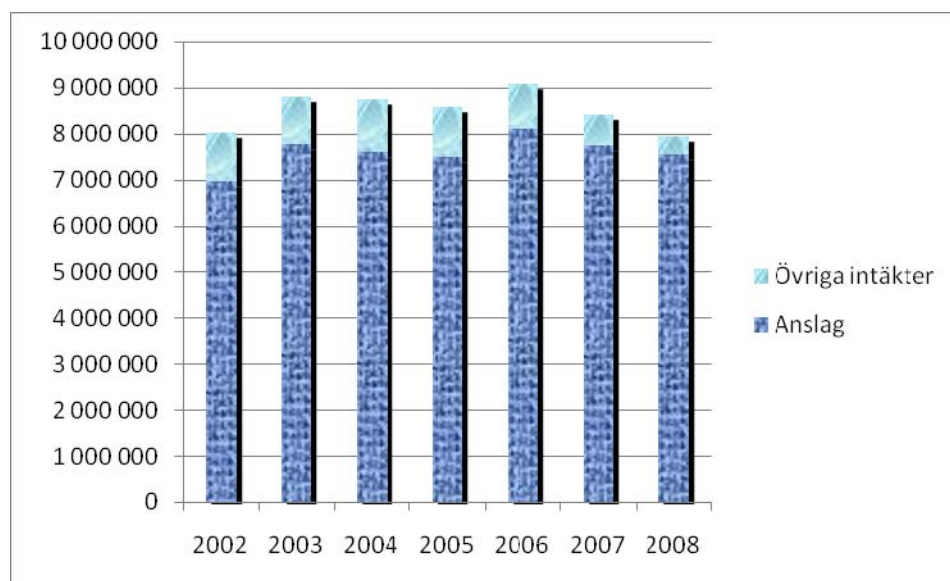
2.2.3 FAKTISK UTVECKLING

ANSLAG

Under åren 2002 till 2008 har förvaltningsanslagen till Försäkringskassan och dess föregångare i nominella termer ökat från ca 6,2 till 8,2 miljarder kronor. Övriga intäkter har minskat från 0,9 till 0,4 miljarder. Omräknat till 2005 års prisnivå har anslagen ökat med 0,5 miljarder från 7 till 7,5. Övriga intäkter har minskat från drygt 1 miljard kronor till knappt 0,4 miljarder. Totalt sett har Försäkringskassans resurser i reala termer minskat med ca 88 mkr under perioden. Mellan 2006 och 2008 minskade de reala resurserna med drygt 1,1 miljarder kronor räknat i 2005 års priser.

Figur 4 Anslag och övriga intäkter omräknade till 2005 års prisnivå⁴

tkr



Källa: Hermes

KOSTNADER

Kostnadsutvecklingen beskrivs i Figur 5 nedan. Räknat i 2005 års priser har Försäkringsorganisationens kostnader minskat från drygt 9,1 miljarder till knappt 8,1 miljarder. Kostnaderna för lokaler har ökat successivt över åren – totalt med 22 procent mellan 2002 och 2008 – medan övriga driftskostnader och avskrivningar visserligen fluktuerat en del men inte uppvisat någon trendmässig ökning eller minskning. Den kostnadspost som står för mer än hela kostnadsminskningen under sjuårsperioden är personal.

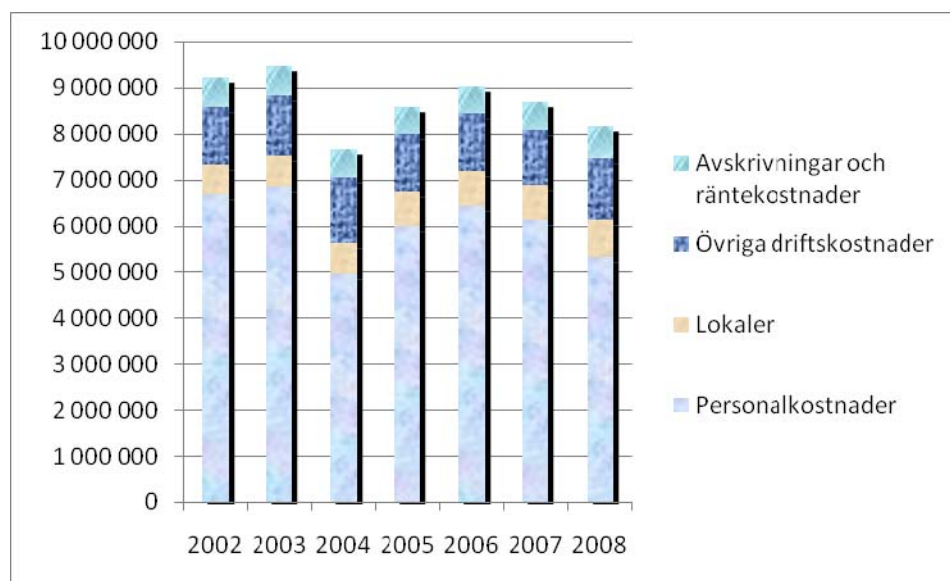
Uppgifter om kostnaderna för olika funktioner inom den tidigare länsuppdelade organisationen respektive den sammanslagna organisationen har inte gått att få fram. Varje myndighet i den tidigare organisationen hade sitt egna redovisningssystem och specifika kodplan och den enda enhetligt strukturerade information som finns att tillgå är den som rapporterades in till riksredovisningen vilken endast är fördelad på kostnadslag (s-koder) Denna relativt finfördelade kostnadsfördelning ligger till grund för de aggregerade kostnadskategorier som redovisas i tabellen.

Den kraftiga minskningen i de totala lönekostnaderna för 2004 kommer av en justering på ca 1 miljard av pensionsskulden till de anställda. De tidigare självständiga kassorna hade gjort egna beräkningar av pensionsskulden vilka justerades ner av SPV när kassorna förstatligades. De löpande löneutgifterna förändrades endast marginellt mellan 2003 och 2004.

⁴ Anslag och intäkter är omräknade med ett sammanvägt index som baseras på delindex som räknats fram från Finansdepartementets pris- och löneomräkningar, exklusive produktivitetsavdraget.

Figur 5 Kostnader (2005 års prisnivå⁵)

tkr



Källa: Hermes

Förändringen i kostnadsmassans sammansättning framgår tydligare i tabellen nedan. Vid bantningen av försäkringskassan har lönekostnadsandelen minskat från knappt 73 procent till drygt 65 procent medan lokaler och övriga kostnader andel ökat i motsvarande grad. Den kraftigaste relativa ökningen står lokalkostnaderna för. Kassan har inte lyckats minska lokaler och lokalkostnader i samma takt som personalen minskat. I vissa fall beror det på att man varit uppbunden av långa hyreskontrakt som man ej kunnat ta sig ur.

Figur 6 Kostnadsmassans sammansättning⁶

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personalkostnader	72,8%	72,4%	64,9%	70,0%	71,3%	70,5%	65,4%
Lokaler	6,9%	6,9%	8,6%	8,7%	8,2%	8,6%	9,6%
Övriga driftskostnader	13,4%	13,8%	18,5%	14,6%	13,9%	13,6%	16,6%
Avskrivningar och räntekostnader	6,9%	6,9%	8,1%	6,8%	6,6%	7,3%	8,4%

Källa: Hermes

⁵ Kostnaderna är omräknade med separat index för löner, lokaler samt övriga kostnader. Även avskrivningar är deflaterade och då med index för övriga kostnader. Det index för anslaget som används är ett vägt index där vikterna utgår av de olika kostnadsposternas del av Försäkringskassans totala kostnader.

⁶ Även den procentuella fördelningen mellan de olika kostnadsposterna för 2004 påverkas den justerade pensionsskulden.

Figur 7 nedan visar fördelningen av Försäkringskassans kostnads massa fördelad lednings- och verksamhetsstöd (overhead) och handläggningen av försäkrings ärenden. Kostnader som är direkt förknippade med omorganisationen har lagts i en egen kategori: omställningskostnader inklusive kostnader som förts till den gamla organisationen innan den helt fasades ut. Till stor del är även dessa senare kostnader att betrakta som overhead. Jämförbara siffror finns endast att tillgå från och med 2007 då en gemensam kodplan för hela Försäkringskassan infördes. Siffrorna täcker emellertid den period då den stora omstruktureringen genomfördes – ombildningen till Försäkringskassan 2.0. Hur Försäkringskassans kostnadsställen mappats till de tre kategorierna ovan framgår av Tabell 9 nedan.

Tabell 9 Mappning från kostnadsställe till funktion

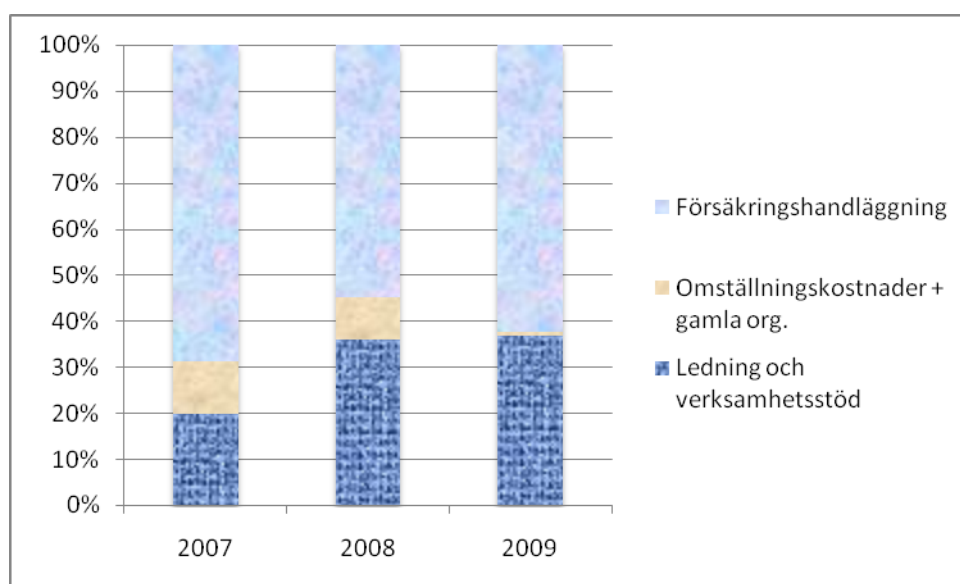
Kostnadsställegrupp	Funktion
101 Ledningsstab	Ledning och verksamhetsstöd
102 Ekonomistab	Ledning och verksamhetsstöd
103 Informationsstaben	Ledning och verksamhetsstöd
104 Säkerhetsstaben	Ledning och verksamhetsstöd
105 HR-staben	Ledning och verksamhetsstöd
106 Juridikstab	Ledning och verksamhetsstöd
107 Allmänt ombud	Ledning och verksamhetsstöd
108 Intern revision	Ledning och verksamhetsstöd
109 Ekonomi verksamhetsgemensamt	Ledning och verksamhetsstöd
110 Avskrivningar och räntor	Ledning och verksamhetsstöd
111 Omställningskostnader	Omställningskostnader + gamla org.
112 Programmet för förnyelse	Omställningskostnader + gamla org.
113 Försäkringsutveckling	Ledning och verksamhetsstöd
114 Försäkringsprocesser	Ledning och verksamhetsstöd
115 IT	Ledning och verksamhetsstöd
117 Stabsdirektör	Ledning och verksamhetsstöd
118 Verksamhetsutveckling	Ledning och verksamhetsstöd
119 Utvecklingsstab	Ledning och verksamhetsstöd
201 LFC/LK	Försäkringshandläggning
202 NFC	Försäkringshandläggning
203 KC/SB	Försäkringshandläggning
300 Länsorganisationen	Försäkringshandläggning
327 Nationell koncentrerad försäkringsv...	Försäkringshandläggning
340 Utvecklingsdivisionen (gamla organi...	Omställningskostnader + gamla org.
341 Huvudkontoret (gamla organisationen...	Omställningskostnader + gamla org.

Intressant att notera är att overheaden, som del av de totala kostnaderna, inte har minskat sedan ombildningen. Overheaden tog en särskild stor andel under 2008 då omställningskostnaderna var som högst. Men förutom omställningskostnaderna har overheaden ökat. Det innebär att den del av kostnaderna som hänför sig till direkt ärendehandläggning minskat från 68,7 procent till 62,2 procent mellan 2007 och 2009. Denna relativa minskning skulle inte i sig behöva vara något negativt om den vore en avspeglning av ökad automatisering och därav följande ökad totalproduktivitet. Nu har emellertid inte totalproduktiviteten ökat, utan tvärtom minskat, vilket diskuteras närmare nedan.

Det man kan misstänka är att när Försäkringskassan tvingats banta p.g.a. minskade ärendevolymer och därmed minskade anslag har kundmötesorganisationen bantats relativt hårdare än de delar av organisationen som kan klassificeras som overhead.

Huruvida detta varit ett medvetet val eller resultatet av det sätt på vilket personalstyrkan minskats – genom i första hand naturliga avgångar – är svårt att uttala sig om. Att det finns en inneboende dynamik i en bantningsprocess där den del av personalen som ”sitter längst från makten” är den som berörs mest, kan heller inte uteslutas. Sen är det ju också så att en del av overheaden inte påverkas i någon större utsträckning av ärendevolymer, exempelvis utvecklingskostnader för systemstöd.

Figur 7 Kostnadernas sammansättning på fördelat på huvudfunktioner 2007-9⁷

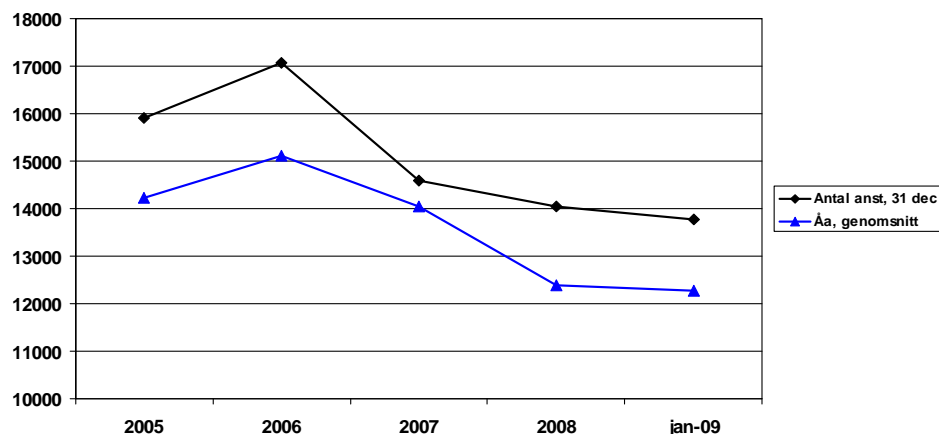


PERSONAL

Numerärt har personalen minskat från som mest drygt 17 000 personer 2006 till ca 13 800 i januari 2009. Antalet årsarbetskrafter har under samma period minskat från drygt 15 000 till 12 180.

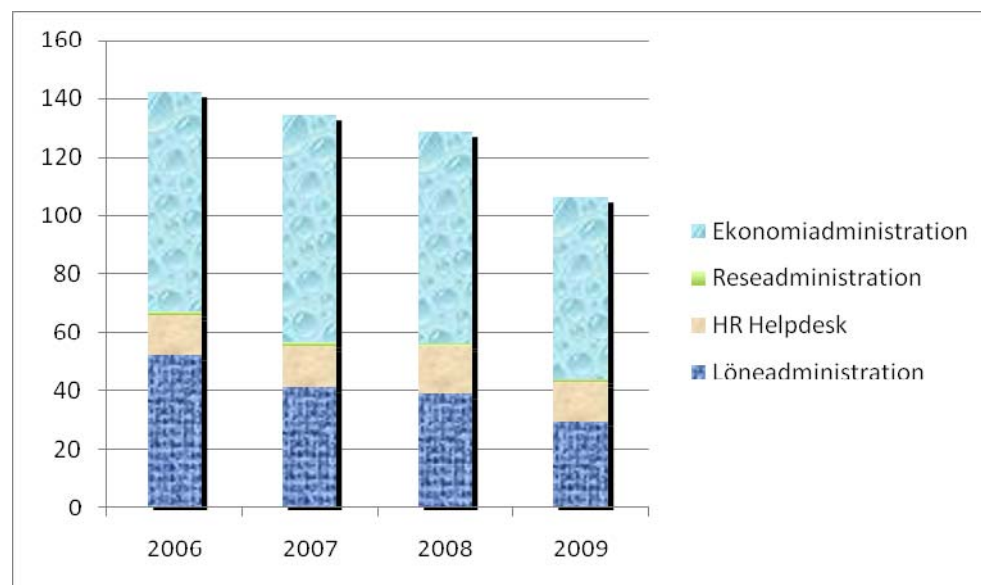
⁷ Siffrorna snedvrids något genom att räntor och avskrivningar för 2007 ligger i länsorganisationen och klassas som försäkringshandläggning medan de från och med 2009 ligger samlade och klassas som overhead. 2009 uppgick dessa kostnader till 421 mkr på en total kostnad om 8,4 miljarder.

KOSTNADS- OCH EFFEKTIVITETSEFFEKTER AV ENMYNDIGHETSREFORMER



Från 2006 har antalet årsarbetskrafter inom personal- och ekonomiadministration förändrats på det sätt som visas i Figur 8.

Figur 8 Årsarbetskrafter för personal- och ekonomiadministration



Källa: Underlag från Försäkringskassan

Att få fram tillförlitlig statistik om hur personalsammansättningen för hela myndigheten har utvecklats under omställningsåren har visat sig svårt då HR-system och klassificeringar ändrats. I dagsläget är personalsammansättningen den som redovisas i Tabell 10.

Tabell 10 FK Personalsammansättning december 2009

HK/IT	Totalt Antal (inkl chefer)

KOSTNADS- OCH EFFEKTIVITETSEFFEKTER AV ENMYNDIGHETSREFORMER

HK (Omställning)	96
HK Allmänt ombud	1
HK Centralt fackliga medarbetare	7
HK Chef	76
HK Controller	10
HK Ekonomistab	2
HK Ekonomistab Finans	1
HK Ekonomistab Gemensam Service	506
HK Ekonomistab Inköp	28
HK Försäkringsprocesser	157
HK Försäkringsprocesser Processjuridik	74
HK Försäkringsutveckling	78
HK Försäkringsutveckling ledning	5
HK HR-Staben Kompetensforum	23
HK HR-Staben Strategi	21
HK HR-Staben Verksamhetsnära	22
HK HR-Staben Verksamhetsstöd	47
HK Informationsstab	4
HK Informationsstab Information Direkt	22
HK Informationsstab Verksamhetsnära information	6
HK Internrevision	12
HK Juridikstaben	11
HK Ledningsstab	9
HK Redovisning	13
HK Säkerhetsstab	2
HK Säkerhetsstab Verksamhetsnära informationssäkerhet	7
HK Säkerhetsstab Verksamhetsnära säkerhet	10
HK Utvecklingsstab	13
IT Chef	61
IT Drift o Underhåll	345
IT Utveckling	334
IT Utvecklingsstab	44
<i>Delsumma HK och IT</i>	2 047
Kundmötesorganisationen	
KC/SB	914
LFC/LK	5 259
NFC	5 562
<i>Delsumma kundmötesorganisationen</i>	11 735
Totalt FK	13 782

Källa: FK HR staben

Av tabellen framgår att ca 15 procent av antalet anställda arbetar på huvudkontoret eller i IT-organisationen. Resterande 85 procent arbetar i kundmötesorganisationen. I den senare gruppen ingår 135 administrativa assistenter och 76 controllers.

ÄRENDEVOLYMER

Försäkringskassans hantering av förmåner grupperas i trettiotvå olika ärendetyper. För att få ett aggregerat mått på förändringen av den totala ärendevolymen summeras volymen för varje ärendetyp viktad med styckkostnaden för varje ärendetyp det senaste året i tidsserien. Dessa vikter appliceras sedan på all tidigare år i tidsserien.⁸

Av grafen nedan framgår att den aggregerade ärendevolymen mätt på ovanstående sätt har minskat med 14 procent mellan 2003 och 2008. Det som minskat mest är antalet avslutade sjukpenningsärenden vilka har minskat på grund av minskade sjuktal.

Figur 9 Ärendevolymer, kostnader och produktivitet



Källa: Underlag från Försäkringskassan, egna beräkningar

KOSTNADER OCH PRODUKTIVITET

Försäkringskassan presenterar sedan ett antal år i sina årsredovisningar ett sammanfattande index för att redovisa produktivitetsutvecklingen över tiden. Indexet beräknas enligt den s.k. nationalräkenskapsmetoden och är kvoten mellan den totala produktionsvolymen definierad enligt ovan och den totala deflaterade förvaltningskostnaden.⁹

⁸ I princip skulle man kunna välja styckkostnaden från vilket år som helst i tidsserien. Om de relativa styckkostnaderna inte förändras gör det ingen skillnad. Om emellertid de relativa kostnaderna för olika ärendetyper förändras genom regeländringar eller genom att IT stödet för administrationen av vissa ärendetyper förbättras men inte för andra, påverkar valet av basår beräkningarna.

⁹ De löpande kostnaderna är deflaterade med samma PLO-baserade index som använts för intäkt- och kostnadsgraferna som återfinns ovan i figur 4 och 5 fast med basen satt till 2008. I FK:s årsredovisning används SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion. Det förra indexet är att föredra då det är anpassat till varje institutions kostnadsstruktur.

Som framgår av grafen har Försäkringskassans sammanvägda produktivitet, mätt på detta sätt, sjunkit med närmare 8 procent mellan 2003 och 2008. Den enkla anledningen är att volymerna sjunkit snabbare än kostnaderna. Medan de viktade volymerna sedan 2003 sjunkit med drygt 14 procent har kostnaderna endast sjunkit med 7 procent.

Ett annat, om än principiellt mer tveksamt, mått som används för att belysa Försäkringskassans produktivitet är administrationskostnad per utbetald krona vilken förblivit mer eller mindre konstant under perioden samtidigt som produktiviteten såsom den mätts ovan minskat. Att det är så beror på att de totala utbetalningarna minskat mindre än antalet ärenden.

Figur 10 Administrationskostnad per utbetald krona (löpande priser)

	2005	2006	2007	2008
Administrationskostnad per utbetald krona	0,020	0,021	0,021	0,020

Källa: Underlag från Försäkringskassan

KVALITET

Försäkringskassans egen bedömning av kvaliteten i handläggning är att den försämrats under hela perioden men att det möjligen kan skönjas en viss återhämtning under 2009. Handläggningstiderna har blivit längre och proportionen som fått sina ärenden handlagda inom den tid som Försäkringskassan själv satt som mål har minskat. Servicenivån var som sämst under sommarmånaderna 2008.

Även när det gäller beslutskvaliteten bedömer Försäkringskassan att en del skett en försämring. De största problemen finns inom områdena sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning och var som störst under sommaren 2008. Sedan dess har det skett en förbättring även om man inte är tillbaka till nivåerna före ombildningen.

Som ett resultat av längre handläggningstider, sämre tillgänglighet och sämre beslutskvalitet har NöjdKundIndex (NKI) sjunkit från 67, 2004, till 51 vid början av 2009.

Sammantaget bedömer Försäkringskassan själv att inget av de mål som man satt upp för administrationen av socialförsäkringssystemet är uppfyllt:

1. Tilltron till socialförsäkringen och dess administration skall vara hög;
2. Administrationen av socialförsäkringen skall vara rättssäker, effektiv och ha hög kvalitet;
3. Felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen skall inte förekomma.

KOSTNADS- OCH EFFEKTIVITETSEFFEKTER AV ENMYNDIGHETSREFORMER

2.2.4 UPPFÖLJNING MOT UPPSTÄLLDA MÅL AVSEENDE OMSTRUKTURERING AV FÖRSÄKRINGSKASSAN

MÅL FORMULERADE I PM 2005-06-23

De mål som ställdes upp i ovan redovisade PM daterad 2005-06-23 har aldrig följts upp och blev också delvis överspelade av den andra vågens omstrukturering, Försäkringskassan 2.0.

Tabellen nedan redovisar vad som går att säga om utfallet i relation till målen från 2005.

Mål	Utfall	Kommentar
Minska "overhead" från 2 000 åa till 1 600 åa senast vid utgången av 2007	Ej uppnått	Antal anställda på HK och IT-organisationen överstiger fortfarande (dec 2009) 2000 personer.
Effektivisering på 30-50% för IT-verksamheten	Sannolikt ej uppnått	Oklart hur målet skulle mätas: totalkostnadsminskning? Som proportion av den totala verksamheten?
Minska kostnaderna för utvärderings- och analysverksamheten med 20 % under 2005	?	Saknas information
Minska länskontoren med 20 %	Uppnått	Länskontoren lades ned i samband med införandet av Försäkringskassan 2.0
Minska staber och huvudkontorsverksamheten med 20%	Ej uppnått	Med den klassificering som ligger till grund för Figur 7 har overheadkostnaderna ökat sedan 2007, även i reala termer.

NYTTOKALKYLEN

Förutsättningar, exempelvis i form av en anpassning av redovisningssystemet, för att följa upp Nyttokalkylen skapades aldrig och någon uppföljning av utfallet har heller aldrig gjorts.

Några få poster i kalkylen såsom lokalkostnader skulle gå att följa upp men flertalet är definierade på ett sådant sätt att de endast med ett stort mått av handpåläggning skulle gå att mäta ex post. Lejonparten av besparingarna i ”Effektivare produktion & processer”, exempelvis, hänför sig till uppsnabbad handläggning av ett antal ärendetyper genom en ökad automatisering. Till yttermera visso har flera av de IT-utvecklingsprojekt som är en förutsättning för effektivare handläggning ej genomförts eller gått i mål. De finansiella resurserna har inte funnits eller så har den systemutveckling som gjorts bedömts inte hålla måttet. Det senare gällde projektet kundbild/självbetjäning där Försäkringskassan valde att 2008 skriva av 112 miljoner kronor på grund av en osäkerhet om möjligheterna att slutföra projektet.¹⁰

2.2.5 ALLMÄNNA REFLEKTIONER

Försäkringskassans totala förvaltningskostnader har i fastpristermer minskat med 11,4 procent under perioden 2002 – 2008. Denna inte obetydliga kostnadsminskning är emellertid inte enkom resultat av ombildningen utan beror även på en minskning av ärendevolymer. Det som drivit utvecklingen är nedskärningar av anslaget. Mellan 2006 och 2008 minskade detta med 7 procent i reala termer. Totalt minskade Försäkringskassans finansiella resurser med 13 procent på grund av att övriga intäkter minskade ännu kraftigare.

En nedskärning av anslaget var motiverad av minskade ärendevolymer. Som redovisades ovan sjönk den viktade prestationsvolymen mellan 2003 och 2008 med 13,8 procent. Framför allt minskade sjuktalen vilket ledde till en minskning i antalet sjukpenningsärenden.

Nedskärningen motiverades även av förväntade besparingseffekter av ombildningen. Här är det emellertid uppenbart att såväl Regeringskansliet som Försäkringskassan – i varje fall i budgetdialogen – kraftigt överskattade besparingsmöjligheterna på kort sikt.

Anmärkningsvärt är att Försäkringskassans egen nyttokalkyl pekade på att kostnaderna under 2007 och 2008 skulle öka för att först därefter minska när de olika åtgärderna skulle börja få genomslag. Under 2008, exempelvis, räknade man med att omställningen skulle öka kostnaderna med 518 mkr. Det året minskade anslaget med 184 mkr och de totala finansiella resurserna med 472 mkr.

Antaget att nyttokalkylens beräkningar är rimliga innebar detta Försäkringskassan förväntade sig / förväntades kunna genomföra kraftiga besparingar på annat sätt, då i första hand genom en minskning av personalen motiverad av den minskade ärendevolymen. Problemet är att det tar tid innan personalminskningar slår igenom i kostnaderna p.g.a. avgångsvederlag, långa kontrakt för lokaler m.m.

¹⁰ Det innebär att ackumulerade utvecklingskostnader à 112 mkr som tagits upp i balansräkningen kostnadsfördes dvs. belastade resultaträkningen det året.

Om man antar att nyttokalkylen utgjorde en realistisk bedömning av omfattningen för besparingseffekterna av förnyelsearbetet och hur dessa fördelar sig över tiden¹¹ och ovanpå denna tidsserie lägger en tidserie för kostnadsminskningar som skulle motiveras av den minskade ärendevolymen (antaget en oförändrad styckkostnad) så skulle med största sannolikhet inte den sammanlagda tidsserien sammanfalla med den faktiska anslagsutvecklingen. I klartext: anslagsminskningarna har varit kraftigare än vad som kan anses rimligt givet volymminskningarna och det planerade förnyelsearbetets effekter på kostnadsmassan över tiden.

Vem som bär ansvaret för detta kan diskuteras. Uppenbart är att dialogen mellan Försäkringskassan och departementet fallerat. Ombildning till Försäkringskassan 2.0 gjordes på myndighetens initiativ och var uppenbarligen inte fullt ut förankrad i departementet, i varje fall inte vad gällde kostnadskonsekvenser över tiden. Inte ens ledningen för Försäkringskassan verkar ha haft en klar bild av dessa konsekvenser. I varje fall har man inte kommunicerat den på ett tydligt sätt till departementet.

Resultatet blev en initial anslagsnivå för 2008 som kraftigt understeg vad som skulle krävas för att genomföra den planerade ombildningen till Försäkringskassan 2.0. Icke desto mindre valde Försäkringskassan att gå vidare med omstrukturering vilket fick kända konsekvenser för kostnader och servicenivå.

Frågan är vilken effekt denna dåliga överensstämmelse mellan planer och anslagsnivåer har fått och kommer att få på de sammanlagda förvaltningskostnaderna under, säg, en tioårsperiod från det att omstruktureringen inleddes.

Å ena sidan kan det hävdas att de snäva anslagsramar som satts tvingat fram besparingsåtgärder som, även om de hade varit välmotiverade, kanske inte hade vidtagits om ramarna varit generösare. Å andra sidan kan investeringar i framför allt IT-stöd som på sikt skulle sänka de totala kostnaderna ha fått stryka på foten. Risken finns att den senare typen av förluster överväger den första typen av besparingar.

¹¹ Nyttokalkylens utformning och kvalitet kan i och för sig diskuteras (se bilaga till Statskontoret delrapport nr 4 om ombildningen) men något annat försök att bedöma effekter på kostnader och dess konsekvenser för anslagsnivåer över tiden gjordes inte.

2.3 Åklagarmyndigheten

2.3.1 BAKGRUND

Åklagarorganisationen (exklusive Ekobrottsmyndigheten) fick sin nuvarande utformning som enmyndighet den 1 januari 2005 genom att Åklagarmyndigheten bildades. Samtidigt avskaffades den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagarens kansli och de sex regionåklagarmyndigheterna. Den nya åklagarmyndigheten består av: Riksåklagarens kansli, tre (ursprungligen fyra) utvecklingscentra och drygt 40 lokala åklagarkammare. Fram till omorganisationen 1996 bestod åklagarväsendet av omkring 100 myndigheter. Då var Riksåklagarens kansli, de regionala åklagarmyndigheterna och åklagarkammarna alla egna myndigheter.

2.3.2 FÖRVÄNTNINGAR / MÅL FÖR OMBILDNINGEN

Det övergripande syftet med bildandet av en myndighet var enligt Regeringens prop. 2004/05:26 att skapa en organisation för en hög och effektiv lagföring. Dessutom önskade regeringen förstärka den lokala operativa verksamheten, minska de administrativa kostnaderna för organisationen och förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning.

I Riksåklagarens rapport 2004-03-31 ”Organisation för en effektiv och hög lagföring” vilken låg till grund för omorganisationen lyftes fram att andelen ärenden som leder till lagföring borde öka. För att nå dit behövdes en bättre rättslig styrning och uppföljning. Vidare konstaterades att de höga juristerna; överåklagare och vice överåklagare i de dåvarande regionala åklagarmyndigheterna i stor utsträckning var bundna av löpande lednings- och styrningsuppgifter. I rapporten pekades också på att den operativa verksamheten var överansträngd. En arbetsmiljöenkät visade att 60 procent av åklagarna upplevde att de inte hann utföra sitt arbete på ett professionellt sätt.

Riksåklagaren bedömde att organisationsförändringen skulle kunna genomföras inom ramen för tilldelade medel och leda till en förstärkning av den operativa verksamheten med motsvarande 30 åklagare.

2.3.3 FAKTISK UTVECKLING

KOSTNADER OCH PERSONALSTRUKTUR

Åklagarorganisationens förvaltningskostnader har under perioden 2002 – 2008 ökat med 3,5 procent i fasta priser. Se Tabell 11.

Tabell 11 Åklagarverksamhetens kostnader (2005 års prisnivå)

tkr

Kostnadsslag	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personalkostnader	718 276	690 886	693 763	668 749	709 773	746 387	726 581
Lokaler	64 017	64 283	65 688	61 863	64 076	72 497	78 950
Övriga driftskostnader	66 820	71 671	80 866	83 756	80 212	80 599	68 453
Avskrivningar & räntekostnader	28 388	25 745	20 996	16 307	16 621	27 498	34 113
Totalt	877 499	852 586	861 313	830 675	870 682	926 981	908 097

Källa: Hermes, egna beräkningar

Det har inte varit möjligt för Åklagarmyndigheten att inom den korta tid som stått till buds för detta uppdrag att redovisa exakt vilka kostnader som hänförs till overhead och vilka kostnader som avser den operativa verksamheten. Vi har därför gjort en något grov skattning där vi antar att overhead utgörs av alla kostnaderna för Riksåklagarens kansli, kostnaderna för de regionala åklagarmyndigheternas verksamhet (t.o.m. 2004), utvecklingscentra (fr.o.m. 2005) samt den post som före omorganisationen kallades Åklagarmyndigheterna gemensamt. Riksåklagarens verksamhet i högsta domstolen och överåklagarnas överprövningsverksamhet utgör operativ verksamhet, men den har inte gått att särskilja och vi har därför låtit kostnaderna för dessa verksamheter ingå i overheaden. Se Tabell 12.

Tabell 12 Proportionerna overhead - produktion (2005 års priser)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Overhead	201 774	191 074	201 070	175 152	183 555	197 935	195 970
Produktion	659 072	648 824	654 864	655 520	694 270	740 713	727 588
Totalt	860 847	839 898	855 934	830 673	877 825	938 648	923 558
Overhead som andel av totalkostnaden	23%	23%	23%	21%	21%	21%	21%

Källa: Åklagarmyndigheten, egna beräkningar

Å andra sidan har vi klassificerat all verksamhet vid åklagarkamrarna som operativ. Kostnaden för chefsåklagare och chefsadministratörer borde exempelvis klassificeras som i huvudsak overhead.

Vidare arbetar samtliga åklagare inte i den operativa verksamheten på åklagarkamrarna. De arbetar även med uppgifter som är hänförliga till overhead, t.ex. på utvecklingscentra, på rättsavdelningen, med kompetensutveckling, med IT-utvecklingsfrågor. Större delen av administratörerna arbetar på åklagarkamrarna med att stödja åklagarna i deras ärendehantering. Dessa administratörer bör därför ses som en del av den operativa verksamheten. Det går därför inte att påstå att åklagare arbetar med operativ verksamhet och administratörer med overhead. Vi har inte kunnat få någon information om hur många åklagare och administratörer som arbetar inom de olika delarna.

Den omföring av kostnader som ovanstående förhållanden borde föranleda har inte varit möjlig att göra då den skulle kräva ett omfattande manuellt räknande. Den tid som Åklagarmyndigheten haft för att ta fram uppgifterna har inte tillåtit detta.

Vår bedömning är att det trots bristerna i statistiken går att dra slutsatsen att proportionen overhead minskat något; med den klassificering som gjorts, från 23 till 21 procent. Se tabellen.

Antalet anställda har ökat under perioden från 1047 till 1195, vilket är en ökning med ca 14 procent. Antalet årsarbetskrafter har ökat med endast ca 8 procent. Antalet anställda åklagare och administratörer har ökat med ungefär samma procentsats. Det innebär att fördelningen mellan åklagare och administratörer i stort sätt är oförändrad. Andelen administratörer per åklagare uppgick till 0,46 för år 2002 och 0,44 år 2008. Se Tabell 13

Tabell 13 Antal anställda åklagare och administratörer

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Åklagare	718	748	772	808	853	822
Administratörer	319	316	348	361	371	365
Adm/åkl	0,44	0,42	0,45	0,45	0,43	0,44

Källa: Åklagarmyndigheten

Ett mål med omorganisationen var att satsa mer resurser på rättslig styrning och utveckling. Genom att lägga ned de regionala åklagarmyndigheterna och inrätta utvecklingscentra får målet anses ha uppnåtts. Kostnaderna för de regionala åklagarmyndigheterna uppgick till drygt 6 procent av den totala kostnaden för verksamheten medan kostnaden för utvecklingscentra varierat mellan 3 och 4,5 procent av den totala kostnaden.

I samband med omorganisationen förstärktes Riksåklagarens personalfunktion. Kostnaden för den funktionen har varierat kraftigt under perioden, från ca 2,5 mkr år 2002 till över 16 mkr som mest år 2006.

Kostnaden för Riksåklagarens ekonomifunktion har inte förändrats i samma omfattning. En ökning från ca 7 mkr åren 2002 och 2003 till över 11 mkr skedde redan år 2004 och därefter har kostnaden legat i princip på den nivån med vissa fluktuationer.

Kostnaden för IT-verksamheten bokfördes innan 2004 huvudsakligen som en gemensam kostnad för åklagarmyndigheterna (och därmed åklagarkamrarna); endast en mycket liten del belastade Riksåklagarens kansli. Enligt en uppskattning¹² kostade IT-verksamheten totalt ca 40 mkr åren 2002 och 2003, endast ca 20 mkr år 2004, för att därefter öka successivt till över 50 mkr 2008. Man kan dock inte hävda att de ökade kostnaderna är förknippade med omorganisationen. Åklagarorganisationens IT-verksamhet var starkt centraliserad redan innan enmyndighetsreformen. Kostnadsökningen förklaras i huvudsak av införandet av ett nytt ärendehanteringssystem.

¹² Kommunikation från Lena Möller, redovisningschef ÅM.

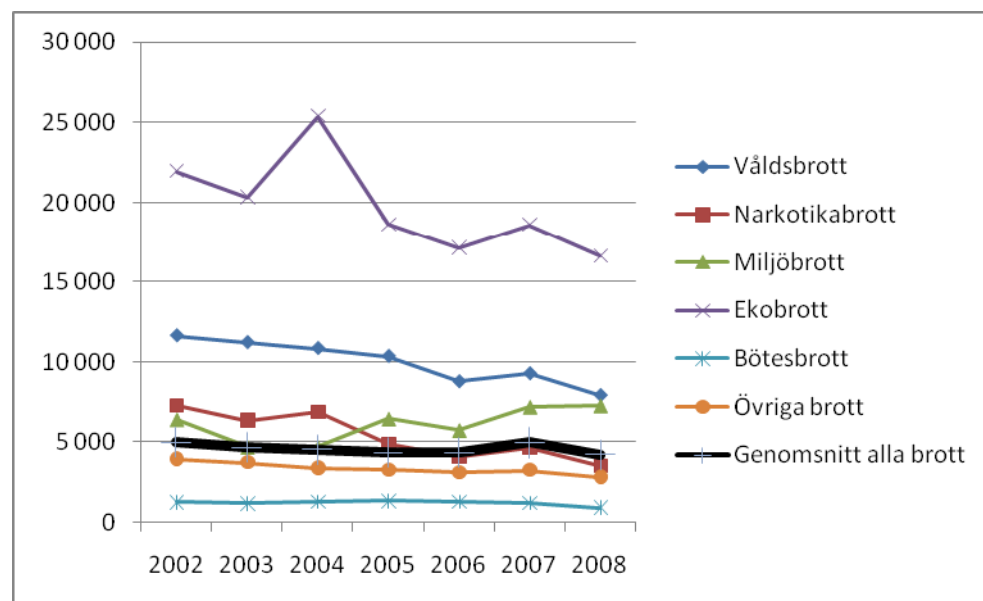
PRODUKTIVITET

Åklagarorganisationen redovisar inte produktivetsmått som t.ex. kostnad/ärenden eller kostnad/brottsmisstanke eller ärende/åklagare eller brottsmisstanke/åklagare i årsredovisningarna. Däremot redovisas kostnaden totalt och uppdelat per brottsgrupp (brottstyp före 2005).

Den uppdelade kostnaden bygger på uppgifter från åklagarorganisationens tidredovisningssystem. Kostnaden för overhead fördelas enligt vissa fördelningsnycklar på de olika grupperna. Under perioden 2002 – 2005 användes ett system som syftade till att få ett underlag för att utvärdera hur resurserna användes totalt sett. Fr.o.m. 2006 infördes ett nytt system vars huvudsyfte är att lägga en grund till medelsfördelning till åklagarkamrarna.¹³

Med hjälp av tidredovisningen¹⁴ kombinerat med uppgifter om avslutade ärenden totalt och uppdelat på brottsgrupper (brottstyper före 2005) kan styckkostnader beräknas. Totalt har styckkostnaden minskat något under mätperioden, år 2007 steg den något för att sedan sjunka tillbaka år 2008. Studerar man olika brottsgrupper har styckkostnaden sjunkit för alla brottstyper utom för bötesbrott och miljöbrott. Styckkostnaden för bötesbrott är i princip oförändrad och för miljöbrott har den ökat, men där är det fråga om så få ärenden att det inte går att dra några slutsatser.

Figur 11 Styckkostnad per brottstyp och genomsnittligt (2005 års priser)



¹³ Enligt muntlig uppgift från Ekonomichefen infördes ett nytt system 2006

¹⁴ För flertalet av åren i perioden, redovisade personalen sin tidsanvändning under en månad av året vilket naturligt sänker kvaliteten i tidredovisningen. Det är inte heller samma tidredovisningssystem under hela perioden

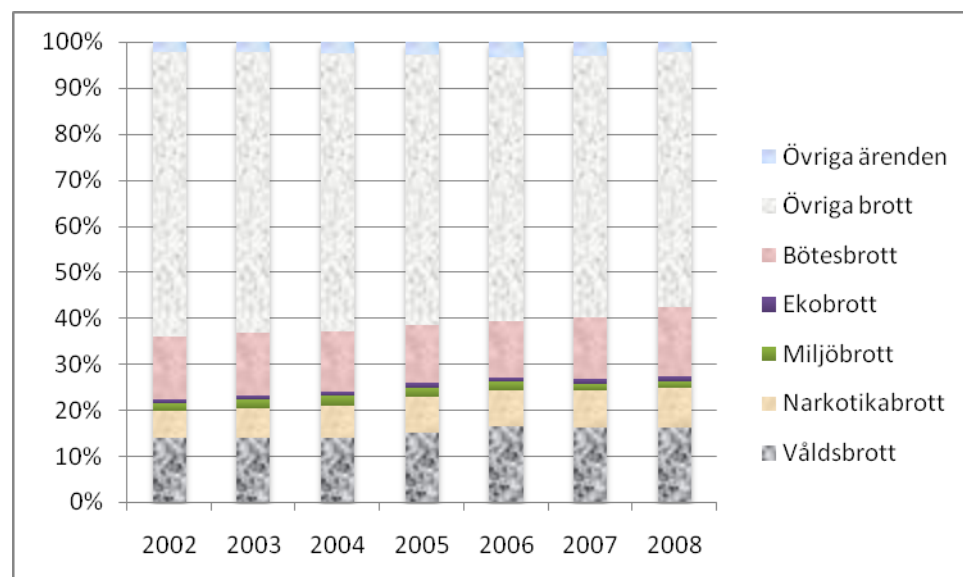
Arbetsproduktiviteten för åklagare kan också beräknas utifrån uppgifter i årsredovisningarna. År 2002 avslutade åklagare i genomsnitt 248 ärenden. År 2008 steg detta till 261 ärenden/åklagare efter en rejäl dipp år 2007 med 218 ärenden/åklagare.

År 2007 infördes ett nytt ärendehanteringssystem inom åklagarväsendet, varvid redovisningsprinciperna ändrades i vissa avseenden vilket kan vara en förklaring till avvikelserna 2007.

Det finns många invändningar inom åklagarorganisationen mot att använda produktivitetmått och styckkostnad; en invändning är att ärendemixen varierar över tiden, en annan är att även inom brottstyper varierar svårighetsgraden över tiden. Dessa omständigheter gör det svårt att avgöra huruvida förändrade styckkostnader är ett utslag av förändringar i produktivitet eller av förändringar i den genomsnittliga komplexiteten inom de olika ärendetyperna. För avgöra detta skulle kräva en betydligt mer detaljerad analys av ärendemixen än som varit möjlig i detta uppdrag.

När det gäller den genomsnittliga styckkostnaden för alla ärendetyper torde dock inte en förändring av ärendemixen vara någon viktig förklaring; mixen har inte förändrats särskilt dramatiskt under mätperioden. De resurskrävande våldsbrotten och narkotikabrottens andel har ökat med ett par procentenheter, men även bötesbrotten som är de minst resurskrävande har ökat.¹⁵ Det är framförallt andelen övriga brott som minskat. I den gruppen utgör tillgreppsbrotten en stor del. Se Figur 12 nedan.

Figur 12 Ärendefördelning 2002-8



15

KVALITET

Åklagarorganisationen handlägger årligen omkring en halv miljon brottsmisstankar i ca 200 000 ärenden. Målet med handläggningen är att så många brottsmisstänkta som möjligt ska lagföras, dvs. åtalas, strafföreläggas eller meddelas åtalsunderlåtelse. Målet kan emellertid inte vara en 100 procentig lagföring. Det beror dels på att det under handläggningen kan visa sig att brott inte begåtts vilket innebär att den misstänkte inte ska lagföras. Dels kan reglerna om förundersökningsbegränsning bli tillämpliga. Den misstänkte ges en slags mängdrabatt och lagförs inte för vissa brottsmisstankar då han/hon redan lagförts för andra.

Det är emellertid oftast bristande bevisning som är orsaken till att det inte blir något lagföringsbeslut. I vissa fall beror detta på bristande kvalitet i förundersökningen. I en del av de ärenden där åklagare fattar beslut i åtalsfrågan har polisen varit förundersökningsledare medan i de som avser mer kvalificerad brottslighet en åklagare normalt har varit förundersökningsledare. I det första fallet har åklagarorganisationen begränsade möjligheter att påverka kvaliteten i förundersökningar. I det andra fallet kan man det. Regeringen har i regleringsbrevet för samtliga aktuella år 2002 – 2008) angivit som ett mål att lagföringen skall öka och det var också ett viktigt mål med enmyndighetsreformen.

Lagföring kan mätas på flera sätt. Ett mått är andelen personer av det totala antalet brottsmisstänkta (där beslut fattats i åtalsfrågan) som lagförts. Ett annat är andelen lagföringsbeslut av det totala antalet beslut i åtalsfrågan. I det senare måttet ingår inte beslut som avbryter en förundersökning innan den avslutats. I ett tredje mått som använts byter man ut brottsmisstänkta mot brottsmisstankar och anger andelen brottsmisstankar som leder till lagföringsbeslut av det totala antalet brottsmisstankar som åklagare fattar beslut om.

Vi har valt att studera det lagföringsmått som utgår från brottsmisstänkta. Det visar sig att lagföringen inte förbättrats under mätperioden. Totalt sett ligger lagföringen på samma nivå 2008 som den gjorde 2002, dvs. 59 procent. För våldsbrott har den sjunkit från 44 procent till 42, för narkotikabrott från 78 till 77 procent och för bötesbrott från 85 till 79 procent.

Tabell 14 Lagföringsprocent per brottstyp och genomsnittligt

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Våldsbrott	44	44	44	46	45	42	42
Narkotikabrott	78	80	81	76	80	77	77
Miljöbrott	20	11	13	14	14	11	10
Ekobrott	36	35	39	39	34	46	43
Bötesbrott	85	86	85	85	83	82	79
Övriga brott	58	59	60	61	61	59	59
Genomsnitt alla brott	59	60	61	61	61	59	59

2.3.4 ANALYS

Åklagarorganisationens omorganisation innebar bl.a. att den regionala nivån med sex åklagarmyndigheter avvecklades. Med en del av de resurser som frigjordes inrättades fyra utvecklingscentra (de reducerades till tre 2008). Huvuduppgiften för dessa utvecklingscentra är att genom rättslig utveckling och styrning bidra till högre kvalitet i den operativa ärendehandläggningen och ytterst till högre lagföring. Utifrån det underlag vi har haft har vi inte kunnat identifiera några märkbara effekter på lagföringen som en följd av införandet av utvecklingscentra.

Det regelverk som styr åklagares ärendehandläggning ger utrymme för tolkning. En åklagare kan besluta att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en pågående förundersökning. Endast de ärenden som leder fram till en avslutad förundersökning kan resultera i en lagföring. (Åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse betraktas som lagföring.) En effektiv ärendehandläggning bör innebära att en färdig förundersökning i så stor utsträckning som möjligt leder till lagföring. Det betraktas inte som effektivt att lägga ned resurser på en utredning som sedan slutar med beslutet ”brott kan inte styrkas”. Åklagare förväntas därför att i ett så tidigt skede som möjligt rensa bort ärenden som inte kommer att leda till en lagföring.

Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2008:2 om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse inleds med ”Riktlinjerna ska tillgodose intresset av enhetlighet i tillämpningen. Ett annat viktigt syfte är att ge underlag för en mer effektiv brottsbekämpning genom att koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna. Det förutsätter att reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse används på ett aktivt sätt och på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt.” Det nämns dock inget om att det här finns en potentiell konflikt med målet om ökad lagföring.

I samtal med åklagare har det framkommit att det mer eller mindre omedvetet kan bli att åklagare använder regelverket som ett sätt att reglera sin arbetssituation. D.v.s. om arbetsbelastningen är hög kan benägenheten att rensa bort ärenden vara högre än vid lugnare perioder. Detta skulle kunna vara en förklaring till att lagföringen inte ökat under perioden trots att varit ett uttalat mål för verksamheten.

Ett mål med enmyndighetsreformen var att omfördela resurser motsvarande 30 åklagare till den operativa verksamheten. Mellan åren 2004 och 2005 ökade antalet åklagare med 24 (från 748 till 772), eller 3 procent. Intressant nog ökade antalet administratörer under samma period med 30 (från 316 till 348) eller 9 procent. Antalet anställda åklagare fortsatte sedan att öka och uppgick år 2007 till 853 men sjönk år 2008 till 822.

Även antalet administratörer har ökat och som nämnts tidigare har inte någon omfördelning av resurser från administratörer till åklagare skett. Fördelningen mellan åklagare och administratörer har pendlat mellan 0,46 och 0,43 administratör per åklagare. Om riksåklagaren hade genomfört en omfördelning år 2005 som inneburit att 30 administratörer ”omvandlats” till åklagare – i meningen att en minskning av administrationskostnaderna frigjorde resurser som skulle tillåta rekrytering av ytterligare 30 åklagare – borde fördelningstalet i stället ha hamnat på ca 0,35 administratör per åklagare.

Riksåklagarens förklaring¹⁶ till att omfördelningen inte kunnat ske är budgetrestriktioner som bl.a. innebar att de 15 mkr som myndigheten avsatt för att täcka omställningen framtogs myndigheten.

Enligt ovanstående skattning av overhead respektive operativ verksamhet ökade andelen för den senare från 77 procent 2002 till 79 procent 2008. Mellanskillnaden, två procent, motsvarar ungefär 18 mkr. Det är emellertid svårt att identifiera vad som orsakat förskjutningen. Åren 2006 – 2008 höjdes anslagsnivåerna betydligt vilket möjliggjort en betydande ökning av antalet åklagare. Men någon relativ omfördelning av personalresurser från administratörer till åklagare har inte skett.

Åklagarorganisationens omorganisation har ytterst marginellt påverkat den lokala, tillika operativa, nivån. De möjligheter till specialisering som en enmyndighetslösning ger har utnyttjats i viss utsträckning, bl.a. genom inrättandet av riksenheten för polismål och åklagarkammaren för miljömål, (riksenheten mot korruption och de internationella åklagarkamrarna tillkom innan reformen). Men i huvudsak bedrivs större delen av den operativa verksamheten fortsatt i en geografisk struktur. Att lämna den lokala nivån intakt var ett strategiskt val för att göra övergången så smidig som möjligt.

Den genomsnittliga styckkostnaden har minskat något under perioden. För resurskrävande brottsgrupper som våldsbrott och narkotikabrott har minskningen varit större. Antalet avslutade ärenden per åklagare har legat relativt konstant men steg kraftigt år 2008 (kan ev. bero på ändrade registreringsprinciper i ärendehanteringssystemet). Uppgifterna bör tolkas med en viss försiktighet mot bakgrund av att komplexiteten i ärendena kan variera över tiden och därmed försvåra möjligheten till att göra jämförelser över tid. Siffrorna ger inte en entydig bild men kan tolkas som en ökad arbetsbelastning och en effektivare verksamhet avseende just vålds- och narkotikabrott. En önskvärd utveckling hade varit att lagföringen för dessa brottsgrupper ökat men verksamhetsstatistiken visar tvärtom att den sjunkit något. Beträffande bötesbrotten som bör passera genom systemet snabbt har styckkostnaden legat konstant och lagföringen sjunkit. Gruppen övriga brott, som till stor del utgörs av tillgrepsbrott, uppvisar en sänkt styckkostnad och en något höjd lagföring men samtidigt har antalet ärenden per åklagare inom denna grupp minskat betydligt.

¹⁶ Se Riksåklagarens delrapport 2005-04-27 ”Omställningen av åklagarorganisationen till en myndighet – en delrapport” sid 2 samt ÅR 2005 sid 56.

KOSTNADS- OCH EFFEKTIVITETSEFFEKTER AV ENMYNDIGHETSREFORMER

Sammantaget är det svårt att påvisa att enmyndighetsreformen påverkat åklagarväsendets resultat i någon bestämd riktning. Det övergripande målet att uppnå en högre lagföring genom en omfördelning av resurser från stödjande till operativ verksamhet har inte uppnåtts.

3 Allmänna reflektioner och lärdomar

3.1 Omfattningen av ombildningarna

Alla tre organisationerna har ombildats till enmyndigheter. De tre ombildningarna skiljer sig emellertid radikalt åt när det gäller omfattningen och djupet av den ombildning som gjorts. Den mest genomgripande omstruktureringen är den som Försäkringskassan genomgått, den minst genomgripande Åklagarmyndighetens med Skatteverket någonstans mitt emellan.

Mycket av åklagarväsendet stödfunktioner var redan centraliserade till Riksåklagarens kansli. Enmyndighetsreformen innebar i första hand avskaffandet av en mellannivå. Den operativa nivån, åklagarkamrarna har ännu så länge i huvudsak lämnats orörd. Inrättandet av regionala utvecklingscentra var ett sätt att förstärka resurserna för den rättsliga styrningen och utvecklingsverksamheten. Men än har inte satsningen påverkat lagföringen i positiv riktning. Någon specialisering mellan de olika kamrarna har – ännu – inte skett i någon större utsträckning. Åklagarväsendet har ej heller ställts inför några särskilda besparingskrav. Tvärtom har resurserna ökat efter ombildningsåret 2005.

Försäkringskassan i den andra ändan av spektrat har genomfört en genomgripande omstrukturering av hela verksamheten. Innan reformen hade länskassorna en mer självständig ställning än åklagarkamrarna och de lokala skattemyndigheterna gentemot sina respektive centralmyndigheter vilket vid omorganisationen ställde större krav på anpassning av system m.m.. Än mer genomgripande är den senare ombildningen av kundmötesorganisationen från en länsstruktur till en organisation på tre ben, Lokala Försäkringscentra, Nationella Försäkringscentra och telefon- och internetbaserade Kundcentra. Den senare ombildningen har dessutom skett på en mycket kort tid, i praktiken under loppet av ett drygt år. Dessutom sammanföll den med krav på en bantning av verksamheten på grund av minskade ärendevolymer. Så medan åklagarväsendets finansiella resurser ökade under perioden 2006-2008 minskade Försäkringskassans med tretton procent. Att övergångsproblemen blev svåra är inte förvånande.

Skattemyndighetens ombildning hamnar någonstans mitt emellan åklagarväsendet och Försäkringskassan i omfattning och djup. Viss specialisering har skett bl.a. genom bildandet av storföretagsregionen. Vidare har Skatteverket börjat ta tillvara möjligheterna att på ett systematiskt sätt omfördela ärenden mellan skattekontoren för att jämna ut arbetsbelastningen. En medveten omfördelning av resurser från rutinärenden till fokusområden såsom brottsbekämpning har också skett. En lika genomgripande omstrukturering av kundmötesorganisation som den som Försäkringskassan genomfört har emellertid inte gjorts. Skatteverkets reala finansiella resurser har under hela perioden varit mer eller mindre oförändrade.

3.2 Stordriftsfördelar i det administrativa stödet

Alla tre myndigheterna har idag en starkt centraliserad ekonomi- och löneadministration. För Försäkringskassan och Skatteverket har detta inneburit avsevärda besparingar inom dessa funktioner. Genomslaget på de totala kostnaderna har av naturliga skäl varit mindre betydande då de utgör en så liten del av den totala verksamheten. Effekterna inom åklagarväsendet är mer oklara.

3.3 Produktivitetseffekter

De tre myndigheterna mäter produktiviteten på olika sätt och att jämföra utvecklingen dem emellan är ogörligt. Den enda myndigheten som söker att mäta den totala produktivitetens utvecklingen är Försäkringskassan. I deras fall har produktiviteten otvetydigt sjunkit sedan ombildningen; mest på grund av att ärendevolymerna minskat mer än kostnaderna. Att avgöra vad produktivitetens utvecklingen skulle ha varit om ärendevolymerna hade varit konstanta – dvs. att identifiera produktivitetseffekterna av ombildningen – är omöjligt. Givet den genomgripande omstruktureringen av organisationen och den korta tid som förflutit sedan den nya organisationen kom på plats är det dessutom alldeles för tidigt att bedöma vad produktivitetseffekterna kommer att bli när den satt sig.

I fallet Skatteverket har ärendevolymer ökat medan kostnaderna förblivit konstanta, vilket – om verket hade valt att ta fram ett mått av samma typ som i det som Försäkringskassan utvecklat – torde ha avspeglats i en ökad produktivitet.

Omstruktureringen av åklagarväsendet har varit den minst genomgripande och några tydliga produktivitetseffekter – åt endera hållet – kan ej heller observeras.

3.4 Uppföljning av ombildningen

En allmän reflektion som gäller alla tre myndigheterna är hur lite energi och fokus som lagts på att följa upp omstruktureringen. Detta gäller såväl internt inom myndigheterna som regeringen / ansvariga departement med undantag för Socialdepartementet som gav Statskontoret ett flerårigt uppdrag att följa ombildningen av Försäkringskassan. När det gäller de två andra myndigheterna har återrapporteringskrav funnits i regleringsbrevet första året efter ombildningen men därefter har intresset avklingat. Med tanke på att dessa omställningsprocesser kan förväntas / är planerade att löpa över flera år, är denna brist på intresse anmärkningsvärd.

Men myndigheterna själva har heller inte följt upp utfallen mot uppställda mål. Varken den ekonomiska redovisningen eller personalstatistiken har riggats för ändamålet. Samtidigt måste man ha förståelse för att det är svårt att göra rättvisa jämförelser mellan tillstånden före och efter ombildningen. I fallet Försäkringskassan skulle 21 olika redovisningssystem och kodplaner smältas samman. Men även efter det att de tekniska förutsättningarna skapats har lite kraft lagts på att följa upp effekterna av förändringsprocesserna.

3.5 Måluppfyllelse

En sammanfattande bedömning när det gäller måluppfyllelse är att Skatteverket uppfyllt sina relativt begränsade mål, att Åklagarmyndigheten inte gjort det och att det är omöjligt att avgöra huruvida Försäkringskassan kommer att göra det eftersom a) målen har varit oklara, b) förändrats under resans gång, c) omfattningen på förändringsarbetet förändrats, och d) därför att för kort tid förflutit sedan den stora omstruktureringen genomfördes.

3.6 Yttre och inre styrning av omvandlingsprocessen

Efter principbeslut om ombildning har Skatteverket och Åklagarmyndigheten lämnats att i lugn och ro genomföra reformen. Försäkringskassans möjligheter att genomföra omstruktureringen har begränsats av anslagsnivåer som utgått från att effektiviseringseffekter slagit igenom snabbare än som sannolikt varit realistiskt.

Huruvida de snäva anslagsramarna under de första åren av ombildningsprocessen varit till gagn för den långsiktiga produktivitetsutvecklingen och effektiviteten eller inte är det för tidigt att uttala sig om.

Bilaga 1 Referenser

- ESV, (2009), Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll,
- Finansdepartementet, (2002), Ds 2002:15 Det nya Riksskatteverket
- Försäkringskassan (2004), Förändringsplan för Försäkringskassan 2005 – 2008
- Försäkringskassan (2005), Förändringsplan, 2005-06-03
- Försäkringskassan (2005), Svar på regeringsuppdrag 83686-2005
- Försäkringskassan (2006), Förstudie – Försäkringskassan 2.0
- Försäkringskassan (2006), Förändringssekreterariatet, Rapport 2006-08-09
- Försäkringskassan (2009), Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan
- Regeringen (2002), Det nya Skatteverket Prop. 2002/03:99
- Regeringen (2003), En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration Prop. 2003/04:69
- Regeringen, En ny åklagarorganisation Prop. 2004/05:26
- Regeringen, Justitiedepartementet, Regleringsbrev 2002 - 2009
- Regeringen, Socialdepartementet (2004), Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan
- Riksåklagaren / Åklagarmyndigheten, Årsredovisningar 2002 - 2008
- Riksåklagaren, (2004) Organisation för en hög och effektiv lagföring
- Riksåklagaren, (2005), Omställning av åklagarorganisationen till en ny myndighet – en delrapport
- Skatteverket (2005), Svar på uppdrag i regleringsbrev 2005
- Skatteverket (2008), Skatteförelisarten – hur den togs fram och hur den används.
- Statskontoret (2002), Bättre styrning av socialförsäkringens administration -- Kartläggning, granskning och förslag
- Statskontoret, (2005-9), Den nya Försäkringskassan – Delrapporter 1-4