

Revisionsverkets ställningstaganden

Strukturella förändringar inom Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningen har under de senaste cirka tio åren genomgått omstruktureringar som motiverats med bland annat förbättring av verksamhetens effektivitet och kvalitet. Skatteförvaltningen har infört riksomfattande enstegsorganisation för sina tjänster, skurit ner personalstyrkan och antalet verksamhetsställen samt satsat på elektroniska system.

Syftet med revisionen var att klarlägga och utvärdera Skatteförvaltningens planering av omstruktureringen, måluppställning och måluppfyllelse samt verifiering av förändringarnas effekter. Dessutom var avsikten att revisionens resultat skulle kunna användas vid beredningen av omstruktureringar i framtiden.

Omstruktureringen var motiverad på grund av ändringar i omvärlden

Ändringar i Skatteförvaltningens omvärld och skärpning av lagstiftningen om Skatteförvaltningens befogenheter har utgjort goda och tillräckliga grunder för omstruktureringen av Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen har svarat på de utmaningar som uppkommit i den förändrade omvärlden genom att se över sin strategi. Genom strategisk utveckling ville Skatteförvaltningen stärka sitt resultat, med andra ord verksamhetens effektivitet, produktivitet och lönsamhet. Ett mål var också att minska personalstyrkan och höja dess utbildningsnivå. De strategiska målen stöder Skatteförvaltningens verksamhetsbetingelser.

Omstruktureringen verkställdes genom två lagstiftningsreformer vid vilka det i lagpropositionerna saknades uttalade mål för förändringarna. Målsättningen var med andra ord bristfällig på denna punkt. De åtgärder som verkställdes genom lagändringarna bidrar till och möjliggör att Skatteförvaltningen kan nå sina mål för strategisk utveckling och därigenom förbättra sin verksamhet. Däremot saknades i regeringens propositioner tillräckligt exakta beskrivningar av den förbättring av verksamheten som eftersträvades med lagändringarna.

Rapporteringen om omstruktureringens effekter till riksdagen har varit otillräcklig. Riksdagens finansutskotts framställan om uppföljning av effekterna och rapportering till riksdagen har inte iakttagits. Rapporteringen av regeringens bokslutsberättelser och årsberättelser varierade från år till år och gav ingen övergripande bild av hur verksamheten hade utvecklats. Finansministeriets uppföljning av Skatteförvaltningens omstrukturering har dock varit tillräcklig.

I regeringens propositioner till lagändringar för omstruktureringen saknades specifika mål för de ekonomiska besparingar eller årsverken som eftersträvades med omstruktureringen. Istället för exakta sparmål försökte man göra verksamheten mer lönsam genom allmänna effektiviseringsåtgärder. Det är svårt att ställa exakta målvärden i dylika fall där genomförandetiden är lång och konsekvenserna är svåra att bedöma. Då är det viktigt att på ett mångsidigt och heltäckande sätt beskriva på vilket sätt förändringen ska effektivisera verksamheten och förbättra lönsamheten. Skatteförvaltningen har gjort detta i sina strategiska mål.

Målen för Skatteförvaltningens strategiska utveckling beaktades i tillräcklig omfattning i resultatstyrningen av Skatteförvaltningen under omstruktureringen. Resultatmålen har ställts så att de främjar genomförandet av omstruktureringen samtidigt som de bidrar till att göra verk-

samheten effektivare och mer verkningsfull. Målsättningen i resultatstyrningen har bidragit till verksamhetens effektivitet, produktivitet och lönsamhet i enlighet med strategiska målen.

Effektiviteten och produktiviteten i Skatteförvaltningens verksamhet uppvisar positiv utveckling

Effektiviteten, produktiviteten och lönsamheten i Skatteförvaltningens verksamhet samt serviceförmågan och verksamhetens kvalitet har för det mesta blivit bättre under omstruktureringen. Skatteförvaltningen har också mestadels uppnått de mål som den ställt för verksamheten, men den har inte kunnat specificera effekterna av de enskilda strukturella förändringarna på utvecklingen. Samtidigt har Skatteförvaltningens omkostnader ökat något. Skatteförvaltningen har dock utan betydande utgiftsökningar kunnat svara på de stora utmaningar som omvärldsförändringarna medfört. Kostnadsstrukturen har förändrats så att andelen för köptjänster av de totala utgifterna har ökat samtidigt som personalutgifternas andel har minskat.

Skatteförvaltningen har uppnått de personalmål som ställts för omstruktureringen genom att den lyckats minska personalstyrkan och höja medarbetarnas kompetensnivå i enlighet med sina strategiska mål. Trots de omfattande nedskärningarna och omläggningarna i organisationen, arbetsuppgifterna och funktionerna är arbetstillfredsställelsen fortfarande god på Skatteförvaltningen, vilket kan ses som ett tecken på lyckad implementering av förändringarna.

Skatteförvaltningen har inte uppskattat eventuella extrakostnader som omstruktureringen har medfört för dess kunder. Vid lagberedningen inför omstruktureringen togs kundperspektivet upp främst vid samråd i riksdagen. För att undvika extra kostnader bör kundperspektivet beaktas i tillräckligt stor omfattning vid beredningen.

Omstruktureringens effekter framgår inte av rapporteringen

Varken strategidokumentet för omstruktureringen eller beredningsdokumentet för lagändringarna innehöll någon plan för uppföljning och rapportering av förändringarnas effekter. Detta har bidragit till att det inte finns någon separat redogörelse av omstruktureringens effekter på verksamhetens resultat.

Eventuella effekter av den omfattande omstruktureringen syns i den normala årliga resultatrapporteringen. Däremot framgår omstruktureringens verkliga inverkan på resultatfaktorerna inte av rapporteringen.

Sannolikt har digitaliseringen i Skatteförvaltningens interna verksamhet haft en positiv effekt på verksamhetens resultat och införandet av fler e-tjänster har gynnat kunderna. Dessvärre saknas det tillförlitlig och systematisk information om digitaliseringens effekter.

Skatteförvaltningen har använt flera olika resultatindikatorer för att beskriva effektivitetsutvecklingen, och då ger varje enskild indikator oftast utslag för en liten del av verksamheten. Utifrån indikatorerna är det ändå inte möjligt att fastställa någon betydande förändring i effektiviteten till följd av omstruktureringen. Det är omöjligt att skapa en tillförlitlig bild av effektivitetsutvecklingen utan indikatorer för kärnfunktionerna i beskattningen och en oavbruten uppföljning av dessa indikatorer under hela den granskade perioden.

De indikatorer för produktiviteten och lönsamheten som Skatteförvaltningen använder uppvisar positiv utveckling. Det beror främst på en ökning i antalet kundrelationer. Antalet underliggande prestationer har däremot inte definierats på ett enhetligt sätt från år till år, vilket för-

sämrrar indikatorernas tillförlitlighet. Förfarandet tar inte hänsyn till den verkliga kvalitativa variationen i prestationerna och resultatet. Även förändringarna i grunderna för klassificering av kundvolymerna försämrar tillförlitligheten vid granskning av tidsserier och parvisa jämförelser år mot år.

De indikatorer för serviceförmåga och kvalitet som presenterats i officiella dokument beskriver resultatet relativt bra. Utfallen för dessa indikatorer uppvisar inte någon betydande utveckling till följd av omstruktureringen.

Revisionsverkets rekommendationer

Betydande omstrukturering inom förvaltningen ska bygga på gedigen information om förändringarnas effekter på verksamheten och dess resultat. Revisionsverket rekommenderar att Finansministeriet och Skatteförvaltningen beaktar följande faktorer i sin verksamhet och att Finansministeriet beaktar dem även i sina instruktioner till den övriga statsförvaltningen för beredning av omstrukturering, beslutsfattande vid omstrukturering och uppföljning av konsekvenserna:

1. Besluten om betydande omstrukturering bör alltid sikta på en önskvärd ändring av det erhållna resultatet.
2. Målen för omstrukturering som kräver lagändringar bör framgå tydligt av regeringens lagpropositioner för lagändringarna.
3. Vid beredning av betydande omstrukturering inom statsförvaltningen bör det finnas en tydlig plan och ett klart beslut om hur reformernas önskvärda effekter på resultatet ska följas upp och rapporteras.
4. I fråga om regeringens årsberättelser bör kvaliteten på rapporteringen om omstruktureringarnas effekter förbättras för att ge en enhetlig bild av utvecklingen.
5. Riksdagen bör få en heltäckande rapport om reformernas effekter och riksdagens framställningar om effektuppföljning och rapportering bör iakttas.
6. Betydande omstruktureringar inom förvaltningen bör utnyttjas för bedömning och analys av förändringar i resultaten.